

INTERCOMMUNALITE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Intervention à la journée d'études Collectivités locales et aménagement du territoire organisée par le Laboratoire de droit public de l'Université de La Réunion, Saint-Denis, le 14 avril 2000

*Par Pierre FRESSOZ
Maître de conférences à la Faculté de Droit de La Réunion*

Le thème de la journée d'études « Collectivités locales et aménagement du territoire » a été déterminé il y a un an. L'espoir était grand que l'aménagement du territoire connaîtrait un *regain d'actualité* ; cet espoir n'a pas été déçu en 1999. Il n'est pas si fréquent, en effet, que la même année soient adoptées deux lois pouvant se caractériser par une certaine communauté d'esprit en matière d'aménagement du territoire. Ces deux lois sont d'une part la loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire¹ (dite « Loi VOYNET ») ; d'autre part la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale² (dite « Loi CHEVENEMENT »)

Quelques mots sur la genèse de ces deux lois semblent nécessaires.

À nouvelle majorité, autres mœurs : à peine nommée ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, M^{me} Dominique VOYNET avait très clairement indiqué ce qu'elle pensait de la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire. Le nouveau projet de loi fit l'objet d'une élaboration relativement rapide et fut présenté au Conseil des ministres le 29 juillet 1998. Le texte fut ensuite débattu par le Parlement pendant la première moitié de l'année 1999.

Quant à Jean-Pierre CHEVENEMENT, ministre de l'Intérieur, il découvrit un projet de loi élaboré par le précédent ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation ; il le reprit à son compte en le marquant du sceau de l'alternance, sous l'égide du ministère de l'Intérieur.

Deux observations liminaires méritent encore d'être présentées.

1 L. n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.*, 29 juin 1999, p. 9515.

2 L. n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *J.O.R.F.*, 13 juill. 1999, p. 10361.

D'une part, les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire et à la coopération intercommunale sont de plus en plus aiguës et font l'objet d'interventions législatives ou réglementaires de plus en plus fréquentes. C'est le cas avec la « loi VOYNET » qui intervient quatre ans seulement après la « loi PASQUA » pour assurer un aménagement du territoire désormais « durable ». C'est aussi le cas avec la « loi CHEVENEMENT » qui modifie certaines dispositions importantes de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

D'autre part, ces deux lois furent pilotées par deux ministères différents et même par deux ministres ne partageant sans doute pas exactement la même conception de l'État et de sa réforme. Pourtant, ces deux lois s'avèrent complémentaires, parce qu'elles partagent un objectif commun en matière d'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus d'œuvrer uniquement pour l'aménagement des zones rurales, mais de prendre en compte également l'aménagement des zones urbaines à partir d'un constat simple : plus des trois quarts de la population française est urbaine et il faut bien aller là où se trouvent les problèmes — pour ne pas dire les « sauvageons ». En définitive, aux lois des champs succèdent les lois des villes.

C'est cet esprit commun aux deux lois qui constitue l'intérêt d'une étude consacrée à l'intersection de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire — c'est-à-dire un bon nombre des dispositions de ces deux lois. La loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale se recoupent essentiellement sur la question des agglomérations, de leur aménagement et de leurs solidarités.

Par ces deux lois de 1999, les agglomérations se voient dotées d'un statut institutionnel clairement défini, de compétences propres particulièrement développées en matière d'aménagement du territoire et de moyens financiers relativement importants.

Pour étudier les effets de ces deux lois sur les agglomérations, seront successivement développés d'une part *la consécration de l'agglomération* (I) et d'autre part *la communautarisation de l'aménagement du territoire* (II).

I/ LA CONSECRATION DE L'AGGLOMERATION

L'agglomération devient un *institution légalement reconnue et définie* (A) ; cette innovation institutionnelle doit permettre le *renforcement des solidarités urbaines* (B).

A/ La définition législative de l'agglomération

L'agglomération est un terme interdisciplinaire, relevant à la fois de la sociologie et de l'urbanisme en passant par la géographie, mais qui n'appartenait pas au vocabulaire juridique classique. Certes, cette notion d'agglomération était présente dans plusieurs textes normatifs, à commencer par le Code de la route et le

Code général des collectivités territoriales ; mais elle demeurait incertaine et y faisait parfois figure de coquille vide.

Les lois « VOYNET » et « CHEVENEMENT » apportent enfin une définition de l'agglomération, commune aux deux textes à un détail près.

1°/ L'agglomération de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 modifie l'article 23 de la loi du 4 février 1995 et définit l'agglomération comme « une aire urbaine comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15.000 habitants »¹. Cette définition situe nécessairement l'agglomération à un niveau supra-communal.

2°/ L'agglomération de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

L'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1999 introduit un chapitre VI dans le titre I^{er} du Livre II de la V^{ème} partie du Code général des collectivités territoriales. Les articles 5216-1 et suivants ainsi introduits sont relatifs à la *communauté d'agglomération*, définie comme un nouvel « [...] établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. [...] Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »².

Il apparaît ainsi clairement une définition commune de l'agglomération, fondée sur des critères d'ordre à la fois démographique (agglomération de 50.000 habitants, une commune centre au moins comptant 15.000 habitants) et territoriaux (territoire d'un seul tenant et sans enclave)³. La seule distinction entre ces deux définitions législatives de l'agglomération résulte de ce que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ajoute, à l'initiative du Sénat, un critère alternatif au seuil démographique de la commune centre : le chef-lieu du département ; mais dans la pratique, les effets de ce critère alternatif demeurent très marginaux⁴.

1 Art. 26, al. 1^{er} *in limine*, L. n° 99-533, préc.

2 Art. 1^{er}, L. n° 99-586, préc.

3 GOUZES (Gérard), *Rapport fait au nom de la commission des lois [...] sur le projet de loi (n° 1155) relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, Doc. A.N., n° 1356 (11), 2 fév. 1999 : « Sur les 361 aires urbaines définies après le recensement de 1990, 141 dépassent le seuil de 50.000 habitants avec une ville-centre de 15.000 habitants. Elles regroupent aujourd'hui près du quart des communes métropolitaines et un peu moins des deux tiers de la population française totale. ».

4 Sur les 361 aires urbaines recensées, une seule — celle de Hagondage-Briey — ne compte aucune commune de plus de 15.000 habitants. V. : HOFFEL (Daniel), *Rapport fait au nom de la commission*

En toute hypothèse, ces définitions s'avèrent essentielles puisque l'agglomération est appelée à jouer un rôle majeur non seulement dans le domaine de l'aménagement du territoire mais aussi dans le renforcement des solidarités urbaines.

B/ Le renforcement des solidarités urbaines

Ainsi que l'a souligné M. DEGOFFE, « La loi du 12 juillet 1999 doit être lue en liaison avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire »¹. Ces deux lois visent en effet un objectif commun : le renforcement des solidarités urbaines. Il convient d'ailleurs de mentionner immédiatement un troisième texte consacrant cet objectif : le projet de loi, actuellement en discussion devant l'Assemblée nationale, relatif à la solidarité et au renouvellement urbains².

Les lois « VOYNET » et « CHEVENEMENT » abordent l'aménagement du territoire sous un angle différent de la loi « PASQUA ». La loi du 4 février 1995 se proposait en effet de remédier aux problèmes de l'aménagement déséquilibré du territoire en tentant de tarir l'exode rural et de maintenir dans ces zones agrestes certains services et équipement publics indispensables aux populations concernées. Les deux lois de 1999 dépassent cet objectif et abordent de front, comme l'avait fait précédemment la L.O.V.³ voici bientôt une décennie, le problème des villes et des solidarités urbaines. Selon certains commentateurs, ces deux lois marqueraient ainsi d'une sensibilité « de gauche » les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire.

Il reste à vérifier si, du point de vue de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et des moyens qui y sont associés, les communautés d'agglomération sont susceptibles d'atteindre cet objectif *nouveau*.

II/ LA COMMUNAUTARISATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'on entend ici par « communautarisation de l'aménagement du territoire » le transfert vers les communautés d'agglomération — parmi d'autres É.P.C.I. — des compétences (A) et des moyens corrélatifs (B) en matière d'aménagement du territoire.

A/ La communautarisation des compétences en matière d'aménagement du territoire

Les deux lois des 12 juillet (1) et 25 juin (2) 1999 consacrent des dispositions détaillées aux compétences des agglomérations.

des lois [...] sur le projet de loi [...] relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Doc. Sénat, n° 281(1998-1999), 24 mars 1999.

1 DEGOFFE (Michel), « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *A.J.D.A.*, 20 nov. 1999, p. 911.

2 Ce projet est récemment devenu : L. n° 2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.*, 14 déc. 2000, p. 19777.

3 L. n° 91-662 du 13 juill. 1991 d'orientation pour la ville, *J.O.R.F.*, 19 juill. 1991.

1°/ Les compétences des communautés d'agglomération en matière d'aménagement du territoire dans la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Certaines de ces compétences sont exercées de plein droit (a) ; d'autres sont des compétences optionnelles (b).

a) Les compétences exercées de plein droit

Aux termes du nouvel article L. 5216-5-I¹ du Code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération exercent de nombreuses compétences relevant directement ou non de l'aménagement du territoire tel qu'on peut le concevoir en zone urbaine : création, aménagement et gestion de zones d'activité, aménagement de l'espace communautaire, gestion de l'équilibre social de l'habitat, intervention dans la politique de la ville, etc.

b) Les compétences optionnelles

Il ne s'agit pas de compétences simplement facultatives : la communauté d'agglomération est tenue d'exercer au moins trois compétences au choix parmi les cinq listées par l'article L. 5216-5-II² du Code général des collectivités territoriales. Ces compétences concernent majoritairement l'aménagement du territoire : voirie et

1 Art. L. 5216-5-I, C.G.C.T. — La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ;

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

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

2 Art. L. 5216-5-II, C.G.C.T. — La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :

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

2° Assainissement ;

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ;

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

stationnement, eau et assainissement, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs.

2°/Les compétences des agglomérations dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

L'agglomération est destinée par la loi du 25 juin 1999 à devenir le territoire privilégié de contractualisation avec l'État dans le cadre des contrats de plan État-régions. Il s'agit de faire de l'agglomération un instrument de coordination, de simplification, d'unification de certaines politiques contractuelles issues de la décentralisation. L'article 26 de cette loi place en effet l'agglomération au centre d'un projet d'agglomération (a) et d'un contrat d'agglomération (b).

a) Le projet d'agglomération

Dans l'agglomération, telle que précédemment définie par la loi du 25 juin 1999, « le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. »¹.

b) Le contrat d'agglomération

« L'objectif ultime est la signature des contrats d'agglomération, dont les projets d'agglomération ne sont que le prélude »².

Cet instrument juridique est destiné à traiter de l'ensemble des domaines de l'aménagement durable et du développement des agglomérations. Les dispositions concernées des lois « VOYNET » et « CHEVENEMENT » sont, ici encore, parfaitement concordantes. En effet, seules les agglomérations « constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50.000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants »³, c'est-à-dire les communautés d'agglomération, pourront conclure⁴ et renouveler de tels contrats avec l'État et la région dans le cadre des contrats de plan.

1 Art. 26, al. 1^{er} *in fine*, L. n° 99-533, préc.

2 MULLER-QUOY (Isabelle), « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *A.J.D.A.*, 20 mars 2000, p. 202.

3 Art. 26, al. 3, L. n° 99-533, préc.

4 Une disposition transitoire plus souple est toutefois prévue pour la conclusion de ces premiers contrats d'agglomération.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire aboutit ainsi à un approfondissement des contrats de plan État-région et la communautarisation de l'aménagement du territoire s'opère notamment grâce à ces nouveaux instruments de contractualisation.

Mais l'expérience a maintes fois révélé que le succès de la coopération intercommunale dépend des moyens, financiers ou autres, qui doivent être suffisamment incitatifs pour les premières concernées : les communes.

B/ La communautarisation des moyens en matière d'aménagement du territoire

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit essentiellement des dispositifs d'ordre financier (1) ; la loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire aménage d'autres moyens en faveur de l'aménagement du territoire (2).

1° Les moyens financiers

Les communautés de ville, prévues par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, ont constitué un relatif échec en raison, notamment, de la faiblesse des incitations financières. Aussi, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit que les communautés d'agglomération disposeront d'une dotation globale deux fois supérieure à ce que percevaient les communautés de ville, soit 250 F. par habitant¹. Les communautés de ville sont au demeurant appelées à disparaître à court terme².

D'une manière générale, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale rend financièrement indépendantes les communautés d'agglomération : E.P.C.I. à fiscalité propre, la communauté d'agglomération détient une autonomie fiscale :

elle vote les taux des impôts locaux ;

elle percevra la taxe professionnelle au lieu et place des communes ;

elle est éligible à la D.G.F. ;

comme les autres E.P.C.I. à fiscalité propre, elle est également éligible à la dotation d'intercommunalité (fixée à 250 F. par habitant pour la communauté d'agglomération), ce qui constitue l'un des plus puissants moteurs de l'intercommunalité.

2° Les autres moyens

L'aménagement du territoire suppose l'équilibre dans l'organisation des services publics et l'implantation des équipements publics. L'article 30 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire prévoit deux dispositifs susceptibles d'œuvrer en ce sens : le plan global et intercommunal

1 Art. 105, L. n° 99-586, préc. ; Art. L. 5211-29, C.G.C.T.

2 Art. 56, al. 1^{er}, L. n° 99-586, préc.

d'organisation des services dans le département (a) et les maisons des services publics (b).

a) *Le plan global et intercommunal d'organisation des services dans le département*

Certains établissements et organismes publics de l'État ou entreprises nationales, chargés d'un service public et disposant d'un réseau en contact avec le public doivent établir « un plan au moins triennal global et intercommunal d'organisation de leurs services dans chaque département »¹. Les effets de ce plan demeurent toutefois relativement faibles : les décisions de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers non conformes aux objectifs fixés ce plan font l'objet d'une simple étude d'impact.

Les maisons des services publics constituent peut-être un moyen plus efficace en faveur de l'aménagement du territoire.

b) *Les maisons des services publics*

Divers partenaires publics ou privés, étatiques ou locaux, chargés d'une mission de service public, peuvent mettre, par convention, des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire et les rapprocher des citoyens. Ces organismes (dont au moins une personne morale de droit public) peuvent aussi s'associer afin de constituer des maisons des services publics offrant aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics. Ces initiatives sont destinées aux usagers aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale.

Le thème de la journée d'études « Collectivités locales et aménagement du territoire » a, indiscutablement, connu une actualité intéressante en 1999. Mais peut-être convient-il, aujourd'hui, se poser la question, apparemment iconoclaste, de la fin de l'aménagement du territoire.

Ce n'est pas que ces préoccupations deviennent accessoires, tant s'en faut ; mais les moyens traditionnels mis en œuvre pour répondre à ces préoccupations pourraient s'avérer rapidement obsolètes.

En effet, les données de l'aménagement du territoire seront bouleversées par l'apport des nouvelles technologies de l'information et de la communication. La question qui devient déterminante est celle de l'accès des usagers à ces N.T.I.C. et à un réseau à haut débit — ce qui reste un problème lié à l'aménagement du territoire ; mais un tel accès permet ensuite de résoudre bon nombre des problèmes d'égal accès aux services publics et d'aménagement équilibré du territoire.

Deux exemples conforteront ce propos.

¹ Art. 30-II, L. n° 99-533, préc.

L'initiative de La Poste de mettre à la disposition des usagers une adresse électronique permanente rend moins aiguë la nécessité du maintien de bureaux de poste à proximité des usagers.

De même, la réforme de l'administration fiscale, qui a provoqué d'importants mouvements syndicaux et politiques, serait moins délicate avec la mise en ligne des formulaires destinés aux contribuables et le télépaiement des impôts.

Il est donc clair que la poursuite du programme d'action gouvernementale pour la société de l'information, qui a d'ores et déjà abouti à des réalisations très intéressantes, constitue une réponse indirecte, certes, mais efficace à moyen terme, à ces préoccupations initialement liées à l'aménagement du territoire.

