



## AUTOSAISINE

« L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de pays, schémas de cohérence territoriale »

AVIS

présenté par

**Jean-Michel BROCHERIEUX**

Membre de la Commission n° 1

« *Aménagement des territoires, agriculture* »

SEANCE PLENIERE DU 6 AVRIL 2004

*La démocratie n'est vivante que si les  
gens s'associent et prennent la parole.*

Alexis de Tocqueville  
De la démocratie en Amérique

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
<b>1 LE CONTEXTE LEGISLATIF DE L'ETUDE .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Loi du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) : définition de territoires de projets.....</b>	<b>10</b>
A Pays et agglomération .....	11
Cadre juridique et contractualisation.....	11
Démocratie participative .....	12
B Etat des lieux des pays au 1 <sup>er</sup> septembre 2003 .....	13
<b>1.2 Loi du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement) : un remodelage du paysage intercommunal français .....</b>	<b>18</b>
A Evolution de l'intercommunalité : état des lieux au 1 <sup>er</sup> janvier 2004 .....	18
B Apports de la loi CHEVENEMENT .....	19
Les communautés de communes (CC).....	19
Les communautés d'agglomérations (CA).....	21
Les communautés urbaines (CU).....	21
C Fonctionnement de la communauté d'agglomération (CA) .....	23
Le mode de financement .....	23
Les compétences .....	24
Le fonctionnement.....	25
<b>1.3 Loi du 13 décembre 2000 (dite loi Gayssot) : mise en place de nouveaux documents d'urbanisme.....</b>	<b>26</b>
A Le plan local d'urbanisme (PLU).....	26
B Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) .....	26
Elaboration et approbation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) .....	27
Objet du schéma de cohérence territoriale (SCOT).....	28
Exigence de compatibilité.....	28
<b>1.4 Loi du 2 juillet 2003 (dite loi urbanisme et habitat) : simplification des plu et assouplissement des règles du scot.....</b>	<b>28</b>
A Des plans locaux d'urbanisme (PLU) simplifiés .....	28
B Davantage de liberté pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT).....	30
<b>2 INVENTAIRE DES OUTILS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN BOURGOGNE.....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Les pays .....</b>	<b>33</b>
A Etat d'avancement des pays en Bourgogne .....	33
B Fiche signalétique des pays en Bourgogne .....	33
Les pays en périmètre définitif .....	33
Les pays en périmètre d'étude .....	36
Les pays en émergence et les cœurs de territoires .....	37
Les territoires concernés par aucune procédure .....	37
C Caractérisation des pays (en périmètre définitif, en périmètre d'étude ou en émergence).....	37
<b>2.2 L'intercommunalité.....</b>	<b>39</b>
A Les communautés de communes (CC).....	39
B Les communautés d'agglomérations (CA).....	41

La communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne (CACVB).....	41
L'aire urbaine de Chalon-sur-Saône.....	41
La communauté d'agglomération.....	41
Les compétences.....	41
La communauté d'agglomération de Dijon (COMADI).....	43
L'aire urbaine de Dijon.....	43
La communauté d'agglomération.....	44
Les compétences.....	44
La communauté d'agglomération de Nevers (ADN).....	44
L'aire urbaine de Nevers.....	44
La communauté d'agglomération.....	45
Les compétences.....	45
C Une communauté urbaine : la Communauté Creusot-Montceau (CCM).....	45
Les aires urbaines de Creusot Montceau-les-Mines.....	45
La communauté d'agglomération.....	45
Particularité du contrat d'agglomération.....	46
<b>2.3 Les schémas de cohérence territoriale (SCOT).....</b>	<b>46</b>
<b>3 L'ARTICULATION DES DIFFERENTS OUTILS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 L'intercommunalité de gestion.....</b>	<b>49</b>
A Vigueur du mouvement intercommunal.....	49
Des contrastes régionaux qui s'estompent.....	49
Une réduction des inégalités et un renforcement de la solidarité.....	50
Un pouvoir d'investissement plus cohérent.....	50
B Les difficultés de l'intercommunalité de gestion.....	51
Les causes de l'échec ou de la fragilité de certaines expériences intercommunales.....	51
La permanence de « l'esprit de clocher ».....	51
Des territoires traditionnellement peu tournés vers la coopération intercommunale.....	51
Les frontières départementales : un frein à l'intercommunalité.....	52
La faiblesse de certains EPCI.....	52
Une intercommunalité motivée par les incitations financières.....	52
Des regroupements à vocation défensive.....	52
Un empilement des structures.....	53
Les difficultés d'articulation des compétences.....	54
Concurrence entre regroupements intercommunaux et collectivités territoriales.....	55
L'inadéquation entre les compétences transférées et la légitimité des EPCI.....	56
Des communautés d'agglomérations qui se développent en direction du périurbain.....	57
<b>3.2 L'intercommunalité de projet.....</b>	<b>57</b>
A Le pays.....	57
Les atouts des pays.....	58
Une échelle privilégiée pour le développement durable.....	58
Une aire de solidarité entre villes et campagnes.....	58
Les conseils de développement, des lieux d'innovation.....	59
Des difficultés et des insuffisances.....	59
Le pays, une notion floue, un périmètre difficile à définir.....	59
Un cloisonnement des dispositifs de contractualisation.....	60
Articulation entre agglomération et pays.....	61
Des regroupements à vocation défensive.....	62
Des pays parfois empreints d'opportunisme.....	62
La lourdeur des procédures.....	63
Des chartes de qualité inégale.....	64
Désintérêt de certains élus à l'égard des pays.....	64
B Le schéma de cohérence territoriale (SCOT).....	64
Un renforcement de l'efficacité des politiques urbaines.....	64
... mais un outil complexe.....	65

Complexité des procédures.....	65
Lenteur de l'élaboration .....	65
Un échelon supplémentaire.....	65
Une intégration parfois contestable.....	65
Une légitimité parfois fragile.....	66
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>67</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>69</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNEES .....</b>	<b>80</b>
<b>COMPOSITION DE LA COMMISSION N° 1 .....</b>	<b>82</b>
<b>TABLE DES CARTES .....</b>	<b>83</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>84</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS.....</b>	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>89</b>

## INTRODUCTION

**L'urbanisation du territoire français est aujourd'hui un fait indiscutable.** Cette urbanisation s'est accompagnée d'une profonde recomposition spatiale et fonctionnelle de l'espace des villes.

**La ville compacte d'hier recelait en son sein l'ensemble des activités urbaines.** Dans ce périmètre étroit, resserré, la plupart des déplacements s'y faisaient à pied ou en transport en commun. A l'inverse, **la ville éclatée contemporaine a envahi l'espace périurbain, créant pour les citoyens de nouvelles échelles de ville,** liées au travail, aux loisirs, à l'habitat, aux relations sociales. **Ces nouvelles échelles débordent largement des limites administratives traditionnelles.** Un nouveau monde urbain est en train d'émerger, dont les échanges et les rythmes sont à l'échelle de la planète.

**Périurbanisation et métropolisation ont largement transformé l'organisation du territoire et ont produit des effets socio-économiques** que le législateur a pris en compte dans plusieurs dispositions adoptées en 1999 et en 2000<sup>1</sup> :

- loi n° 99-533 du 25 juin 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi VOYNET),
- loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi CHEVENEMENT),
- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), dite loi GAYSSOT).

Ces lois ont modifié les compétences et les marges de manœuvre des collectivités territoriales, ainsi que l'approche de l'organisation des territoires. Elles favorisent également l'émergence de nouvelles structures publiques.

**La loi VOYNET a principalement proposé un nouveau maillage territorial autour des agglomérations et des pays,** dont la constitution est subordonnée à un certain nombre de conditions.

**La loi CHEVENEMENT, quant à elle, consacre la reconnaissance du fait urbain.** Elle réduit fortement le champ d'intervention des communes et confère un vrai cadre juridique aux agglomérations. Elle simplifie le paysage de l'intercommunalité à fiscalité propre en les

---

<sup>1</sup> Ces lois ont été initiées par les dispositions législatives de 1992 (loi sur l'administration territoriale de la République, dite loi JOXE) et de 1995 (loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, dite loi PASQUA).

regroupant en trois catégories :

- les communautés urbaines (CU),
- les communautés d'agglomérations (CA),
- les communautés de communes (CC).

**La loi GAYSSOT, enfin, privilégie une approche territoriale de l'aménagement à une approche stratégique et impose deux niveaux d'organisation de l'espace : le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCOT).**

**Une évolution récente de la loi GAYSSOT a abouti à la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 (dite loi urbanisme et habitat)<sup>2</sup>. Cette réforme offre davantage de liberté pour les SCOT et simplifie les PLU.**

**La coopération intercommunale constitue la pierre angulaire de ces lois : c'est elle qui détient la légitimité pour exercer les compétences essentielles d'organisation des territoires, pour élaborer les outils de planification stratégique et pour contractualiser sur des espaces à enjeux (pays, agglomération). Selon un communiqué du ministre aux libertés locales, Patrick DEVEDJIAN, 31.424 communes étaient en intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2004, soit 2.461 EPCI regroupant 81,90 % de la population. Plusieurs régions approchaient de la couverture totale : Nord-Pas-de-Calais (98,80 %), Haute-Normandie (98,40 %), Pays-de-la-Loire (98,30 %), Basse-Normandie (97,50 %). La Bourgogne se situait légèrement au-dessus de la moyenne nationale, avec 83,20 % de la population concernée<sup>3</sup>.**

**Cependant, si les cartes de l'intercommunalité soulignent son indéniable succès quantitatif<sup>4</sup>, des progrès restent à accomplir sur le plan qualitatif. Sont ainsi parfois relevés l'enchevêtrement de certaines structures, le maintien de « coquilles vides », l'étroitesse de certains périmètres, la définition approximative de compétences, la création de communautés défensives, l'exercice partiel de compétences transférées<sup>5</sup>. Ces lois, comme l'écrit le maire de Nancy, André ROSSINOT, souffrent d'un évident manque d'articulation : « Chacune de ces lois a été préparée dans la logique du ministère qui la portait et sans qu'ait été suffisamment réfléchi leur possible codification. La question de leur mise en cohérence est donc posée...<sup>6</sup> ».**

**De fait, le manque de lisibilité et la complexité de l'emboîtement des différentes procédures ressortent dans nombre de situations locales. « Il y a une forte attente de simplification et d'assouplissement des procédures, de suppression de rigidités considérées comme inutiles. Dans**

---

<sup>2</sup> Source : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

<sup>3</sup> Patrick DEVEDJIAN, *Cinquième bilan d'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, pp. 1 et 9.

Source : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

<sup>4</sup> Voir carte A page 9.

<sup>5</sup> Dominique SCHMITT, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain : état des lieux et propositions*, La gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, 30 juin 2003, p. 231.

Source : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

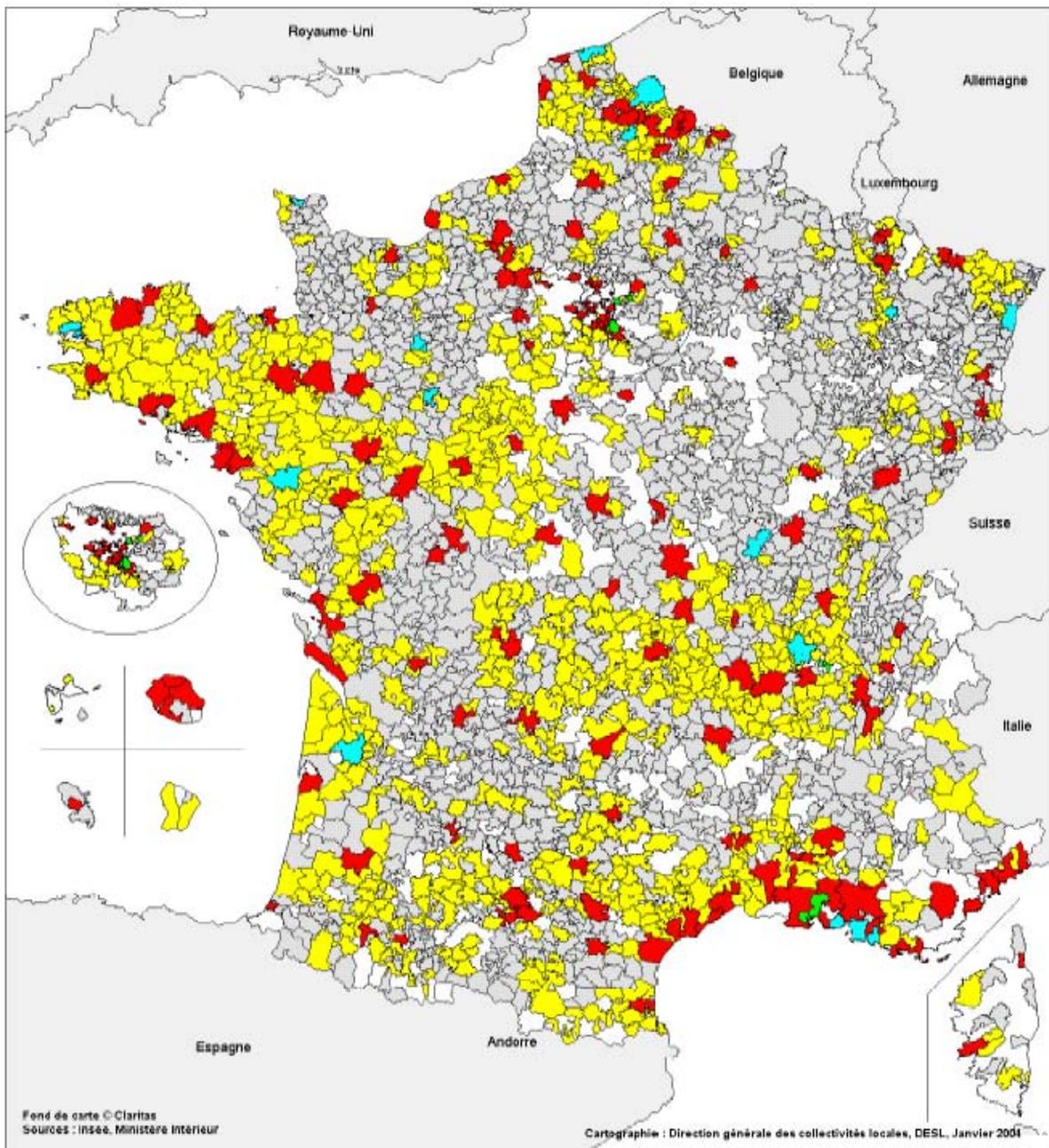
<sup>6</sup> André ROSSINOT, *Du village à l'Europe, des territoires qui se transforment, des institutions qui bougent, des enjeux qui évoluent et des pistes d'action qui se dessinent*, Territoire 2020, numéro 8, 2<sup>ème</sup> trimestre 2003, p. 8.

les propos d'élus, s'exprime la double attente d'avoir à la fois plus d'espace de liberté pour les initiatives locales et quelques règles simples qui garantissent les grandes cohérences<sup>7</sup> ».

L'objet de la réflexion menée aujourd'hui par la commission 1 du Conseil économique et social de Bourgogne est de formuler des recommandations afin de répondre à ces aspirations. Pour cela, elle s'est attachée en premier lieu à définir avec précision les nouveaux outils d'aménagement du territoire, en présentant notamment leurs principaux objectifs et en mettant l'accent sur les innovations institutionnelles qu'ils apportent. Un état des lieux des principales situations rencontrées en Bourgogne a été ensuite réalisé. Les difficultés de mise en place de ces outils sont exposées dans un troisième temps.

---

<sup>7</sup> Dominique SCHMITT, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain : état des lieux et propositions*, La gazette des Communes, des Départements, des Régions, *op. cit.*, p. 230.



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

**CARTE A : EPCI A FISCALITE PROPRE (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)**

Source : [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

## **1 LE CONTEXTE LEGISLATIF DE L'ETUDE**

La notion d'aménagement du territoire est née au lendemain de la seconde guerre mondiale. Son émergence doit beaucoup à la parution du livre du géographe Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*<sup>8</sup>, ouvrage à la fois alarmiste et provocateur dans lequel son auteur opposait la capitale -lieu essentiel de production de richesses et caractérisé par un fort dynamisme- et la province, marquée par de faibles densités et une attractivité médiocre.

Ce constat amena d'une part le législateur à amorcer une réflexion sur le développement du territoire de la métropole, d'autre part l'Etat à planifier l'aménagement du territoire à l'échelle nationale. La politique d'aménagement du territoire visait pour l'essentiel à accompagner la croissance économique que connaissait à l'époque le pays. Au nom de celle-ci, on eut soin d'éviter toute mesure qui pouvait entraver le développement : de ce fait, l'étalement urbain se réalisa dans l'anarchie.

C'est en réaction à ce mode de fonctionnement qu'émergea au début des années 1970 une volonté de développement local. Fondée sur une idéologie identitaire qui considère que les acteurs locaux sont les plus à même de cerner leurs besoins et leurs attentes réels, elle fit particulièrement son chemin dans les zones oubliées par la croissance économique et démographique de l'après-guerre. La crise économique, qui vit l'Etat négliger l'aménagement et le développement des territoires qui n'appartenaient pas aux régions industrielles sinistrées, renforça ce nouveau mode de pensée.

Dans le même temps, les difficultés économiques récurrentes de l'Etat firent prendre conscience d'une nécessité de changement dans le fonctionnement des institutions. Le modèle centralisateur qui prévalait en France depuis des siècles se trouva ainsi remis en cause. Cette évolution s'est matérialisée dans les lois de décentralisation qui ont conféré le statut de collectivités locales aux Communes, Départements et Régions, tout en leur déléguant un certain nombre de compétences propres.

Il apparut pourtant que ces innovations ne suffisaient pas à assurer un aménagement efficace et cohérent du territoire. L'évolution des espaces de vie -frontière de plus en plus floue entre monde rural et monde urbain, développement de la périurbanisation, apparition de nouvelles thématiques (environnement, cadre de vie, transport...)- et la faible implication de la société civile ont conduit à la mise en œuvre d'outils d'aménagement spécifiques et novateurs.

### **1.1 LOI DU 25 JUIN 1999 (DITE LOI VOYNET) : DEFINITION DE TERRITOIRES DE PROJETS**

Les objectifs de la loi VOYNET sont doubles. Il s'agit en premier lieu de proposer à des territoires de prendre en charge leur développement, de le penser et de le mettre en œuvre,

---

<sup>8</sup> Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*, Flammarion, 1947.

avant de contractualiser avec l'Etat, la Région -et éventuellement d'autres partenaires- pour la réalisation de projets communs d'envergure. Elle a également introduit le principe de la participation citoyenne en instaurant les conseils de développement. Cette innovation constitue une avancée fondamentale sur le rôle de la société civile dans l'élaboration des démarches de développement local.

## **A Pays et agglomération**

### **Cadre juridique et contractualisation**

Dans une aire urbaine comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15.000 habitants, le ou les EPCI 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, peuvent élaborer un projet d'agglomération<sup>9</sup>.

On voit que la loi, si elle est souple quant à la définition du cadre géographique, établit des règles assez précises pour la constitution d'une agglomération. Il n'en est pas de même pour les pays : l'article 25 de la loi VOYNET précise seulement que « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays<sup>10</sup> ». Il ne peut cependant pas être reconnu de pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional (PNR). En outre, le pays doit respecter le périmètre des EPCI dotés d'une fiscalité propre<sup>11</sup>. **Le périmètre d'étude du pays est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région, quand les communes appartiennent à la même région. Dans le cas contraire, il est fixé conjointement par les représentants de l'Etat dans les régions concernées.** Ces arrêtés interviennent après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT) intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes.

**La contractualisation, qu'elle concerne le pays ou l'agglomération, poursuit *grosso modo* les mêmes objectifs.** Le contrat est en réalité la déclinaison en termes de financement du projet établi à l'échelle du territoire. Selon le territoire concerné, il est appelé charte de pays ou projet d'agglomération.

**La charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire 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, (1<sup>er</sup> - 15 juin 1992). Elle vise par ailleurs à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et**

---

<sup>9</sup> Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>10</sup> Loi 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, article 25.

Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>11</sup> *Les territoires de projet en Bourgogne : les pays*, avis présenté par André THOMAS, Conseil économique et social de Bourgogne, 26 février 1999.

**l'espace rural.** La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique<sup>12</sup>.

**Le projet d'agglomération détermine 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,** toujours selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme Actions 21<sup>13</sup>.

Concrètement, la contractualisation est un moyen de prévoir des actions sur une durée longue. C'est aussi une solution pour bénéficier de financements importants, permettant la réalisation de programmes plus lourds et de projets intercommunaux d'envergure.

## ***Démocratie participative***

**La société civile est associée aux agglomérations et aux pays à travers les conseils de développement,** qui sont des organes consultatifs composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs<sup>14</sup>.

Le conseil de développement s'organise librement. **Il est associé à l'élaboration de la charte de pays ou du projet d'agglomération.** Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays ou de l'agglomération. Il est informé, au moins une fois par an, de l'état d'avancement des actions conduites par les maîtres d'ouvrage. Enfin, il participe à l'évaluation de la portée des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du pays.

---

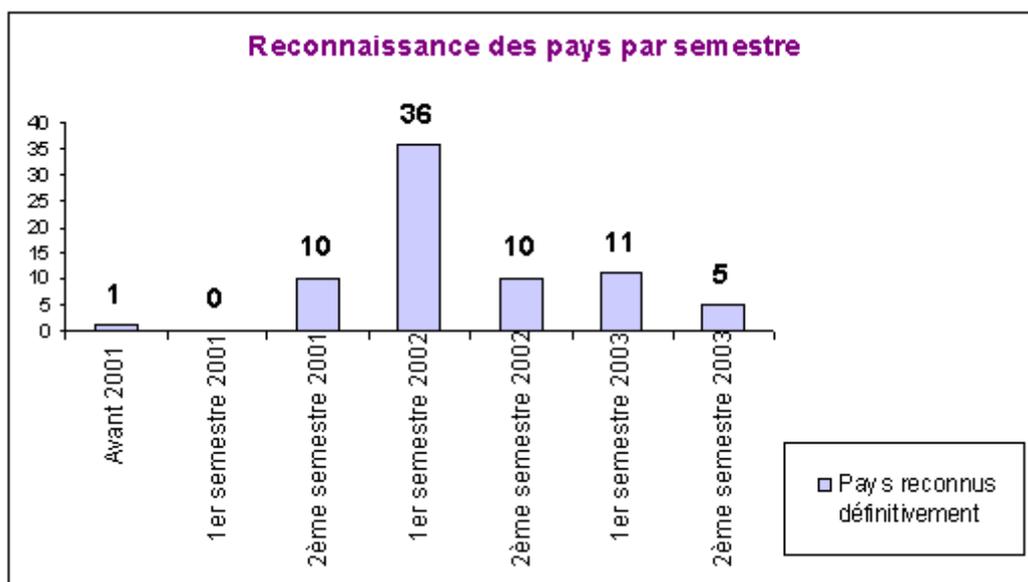
<sup>12</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 25.

<sup>13</sup> *Ibidem*, article 26.

<sup>14</sup> *Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale*, communication de Gérard MOTTET, Conseil économique et social de Bourgogne, 12 décembre 2002.

## B Etat des lieux des pays au 1<sup>er</sup> septembre 2003<sup>15</sup>

Au 1<sup>er</sup> septembre 2003, 74 pays ont donné lieu à un arrêté de périmètre définitif : à titre de comparaison, ils étaient 55 le 1<sup>er</sup> septembre 2002.



GRAPHIQUE A : RECONNAISSANCE DES PAYS PAR SEMESTRE

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

Comme le montre ce graphique, un nombre non négligeable de pays a été reconnu fin 2001 - début 2002. La plupart de ces territoires avaient engagé des démarches antérieurement à la loi VOYNET, au titre de la loi de 1995, ou dans le cadre de dispositifs portés par les Régions, ou encore à l'initiative des élus ou des acteurs locaux.

Le ralentissement observé mi-2002 peut être partiellement imputé aux incertitudes sur la position gouvernementale quant au devenir des pays. Le soutien aux pays ayant été réaffirmé, d'abord lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2002, puis dans le courant de l'année 2003, les reconnaissances de pays ont repris.

La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 ayant supprimé l'étape de reconnaissance du périmètre d'étude, tous les pays non définitivement reconnus sont désormais considérés comme en projet.

Deux cent vingt-cinq d'entre eux ont fait l'objet d'une reconnaissance de périmètre d'étude dans le cadre de la loi VOYNET, ce qui permet de disposer d'informations officielles sur les démarches engagées. De nombreux pays reconnus en périmètre d'étude en 2001 et en 2002 arrivent à un stade de la démarche qui devrait permettre leur reconnaissance définitive à très court terme.

<sup>15</sup> Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

Le nombre de pays en projet qui n'ont donné lieu à aucune reconnaissance s'élève à 42, répartis dans 12 régions et 2 DOM.

REGIONS	Nombre de pays en périmètre d'étude	Nombre de pays en périmètre définitif	Taux de couverture en communes des pays en périmètre définitif (en %)	Taux de couverture en population des pays en périmètre définitif (en %)
Alsace	10	0	0	0
Aquitaine	13	7	38,10	23,60
Auvergne	7	1	6	8,10
Basse-Normandie	7	3	20,20	16,10
Bourgogne	5	7	37	20,80
Bretagne	0	21	100	100
Centre	11	18	53,40	36,70
Champagne-Ardenne	19	2	13	5
Corse	0	1	10	7,10
Franche-Comté	5	12	69,90	46,80
Haute-Normandie	5	6	36,60	19
Ile-de-France	1	0	0	0
Languedoc-Roussillon	13	0	0	0
Limousin	15	0	0	0
Lorraine	10	2	8,30	5
Midi-Pyrénées	13	14	49,40	22,60
Nord-Pas-de-Calais	10	0	0	0
Pays-de-la-Loire	7	8	36,40	16,50
Picardie	5	0	0	0
Poitou-Charentes	23	0	0	0
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	14	0	0	0
Rhône-Alpes	13	1	4,80	3,30

TABLEAU A : REPARTITION DES PAYS PAR REGION (AU 1<sup>ER</sup> DECEMBRE 2003)  
FRANCE METROPOLITAINE

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

**Le nombre de pays reconnus définitivement traduit des états d'avancement différents selon les régions, avec une nette avance de la Bretagne entièrement couverte de pays, dont 20 définitifs qui totalisent 100 % de la population régionale (toutes les agglomérations bretonnes étant incluses dans un pays).**

Vient ensuite la Franche-Comté (46,70 %) et le Centre, avec 18 pays définitifs, qui regroupent 36,70 % de la population (les principales agglomérations étant dans cette région en dehors des pays).

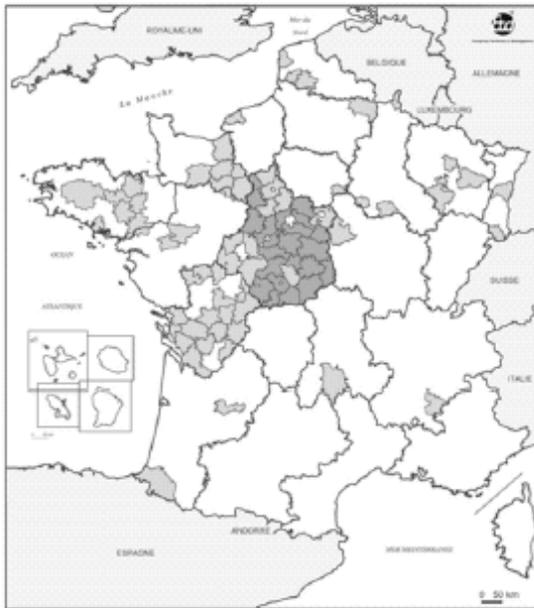
**Dans 8 autres régions, plusieurs pays définitifs ont déjà été reconnus :** Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Haute-Normandie, **Bourgogne**, Basse-Normandie, Aquitaine, Champagne-Ardenne, Lorraine.

**Si l'on ajoute aux pays définitifs les pays en projet qui ont été reconnus en périmètre d'étude dans le cadre de la loi VOYNET, au moins 50 % de la population se trouvent concernés par une démarche de pays dans la moitié des régions métropolitaines.** Ce taux atteint ou dépasse 75 % dans 5 régions : Bretagne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Alsace, Limousin. A l'opposé, il n'est que de 0,20 % en Ile-de-France et reste inférieur à 10 % en Corse.

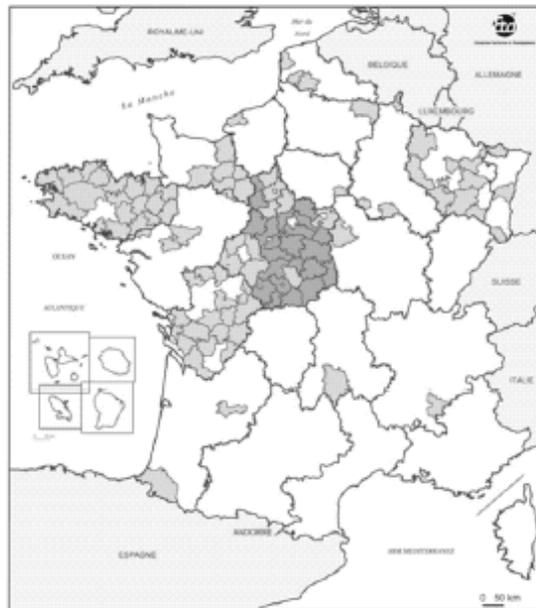
Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer ces situations contrastées :

- la culture locale, le niveau de structuration territoriale préexistant et des habitudes plus ou moins ancrées de travail à des échelles supra-communales ;
- l'existence dans certaines régions de politiques territoriales antérieures à la loi de 1999, qui ont pu, selon les cas, accélérer la constitution de pays (Bretagne, Centre) ou la ralentir, en raison des transitions ou des adaptations nécessaires (Picardie, Rhône-Alpes, PACA) ;
- la volonté plus ou moins forte des Conseils régionaux d'encourager la constitution de pays, certains préférant conserver leur propre politique territoriale, comme en témoigne le caractère inégalement incitatif des volets territoriaux des contrats de plan Etat-Région (CPER) ;
- les particularités géographiques et socio-économiques de certaines régions, moins propices à la constitution de pays (Ile-de-France et, dans une moindre mesure, Nord-Pas de Calais).

Au 1er janvier 2000



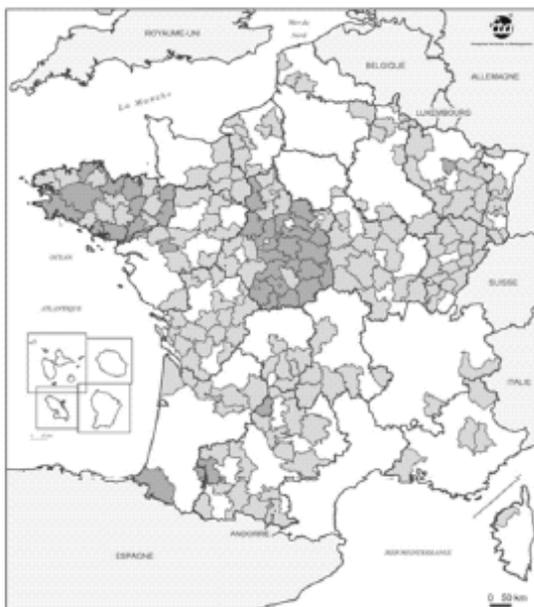
Au 1er janvier 2001



■ Périmètre définitif

■ Périmètre d'étude

Au 1er janvier 2002



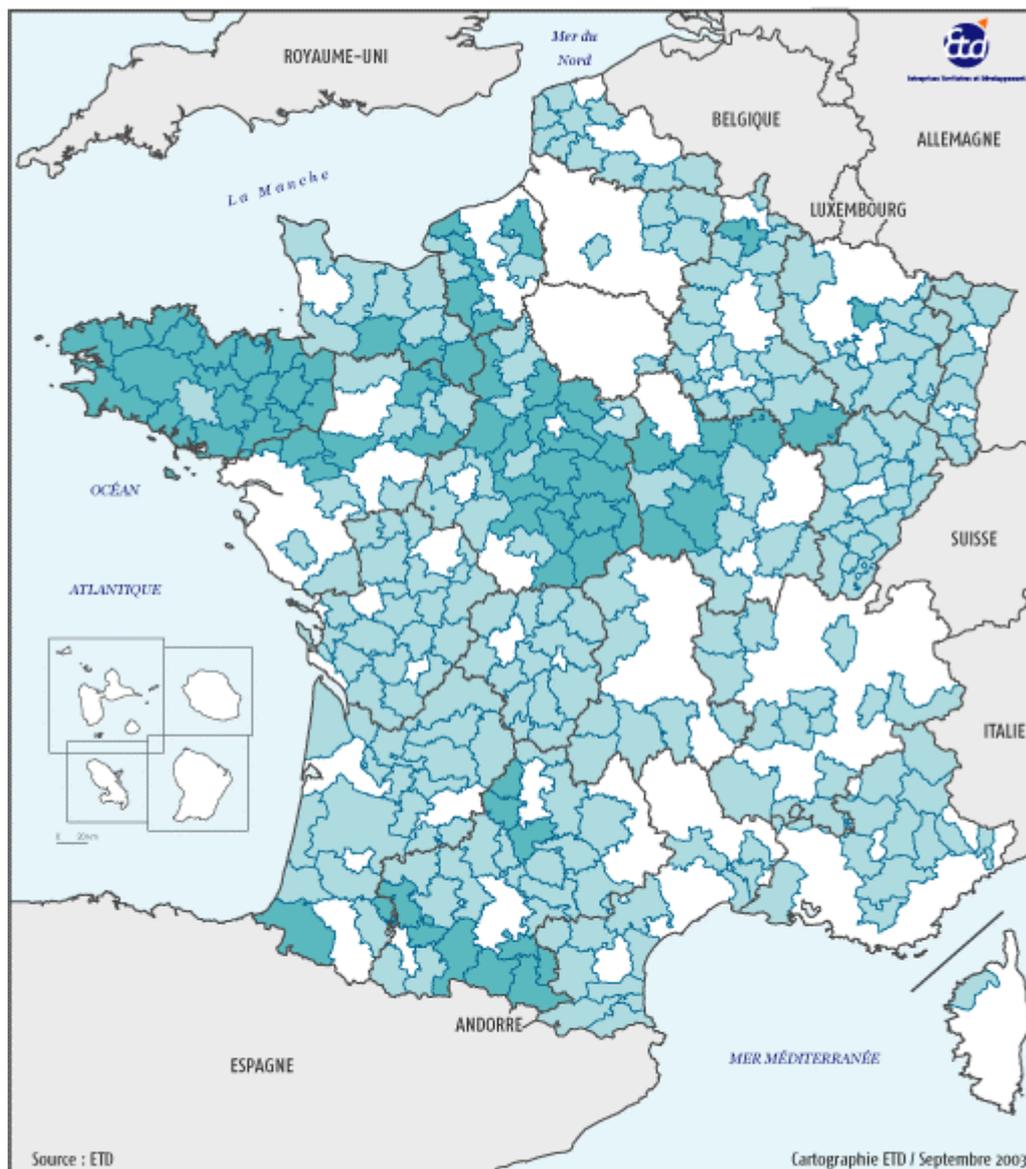
Au 1er janvier 2003



CARTE B : EVOLUTION DE LA DEMARCHE PAYS

Source : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

## PAYS au 1er septembre 2003



 Pays reconnu définitivement

 Pays en projet ayant été reconnu en périmètre d'étude dans le cadre de la LOADDT

0 500 km

CARTE C : ZONAGE DES PAYS (AU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2003)

Source : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

## **1.2 LOI DU 12 JUILLET 1999 (DITE LOI CHEVENEMENT) : UN REMODELAGE DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL FRANÇAIS**

Plus de 36.500 communes composent aujourd'hui le paysage communal français, soit un nombre supérieur à la totalité des communes de tous les autres pays membres de l'Union européenne. Cet héritage de la Révolution génère aujourd'hui d'importants problèmes.

Il convient d'abord de citer l'évident gaspillage des ressources que produit un tel morcellement : chaque commune cherche à avoir les mêmes équipements que sa voisine, sans se soucier véritablement des amortissements. L'aménagement du territoire doit en outre tenir compte de cette diversité communale, ce qui rend presque impossible un développement harmonieux à une large échelle. Enfin, l'exode rural a également privé certaines communes d'une partie de leurs ressources, limitant ainsi leurs moyens d'actions.

Pour pallier ces différents inconvénients ont été encouragés, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les regroupements entre communes. Différentes formes d'intercommunalité sont peu à peu apparues, répondant à des besoins divers et variés. Mais la grande opacité de ces structures - certaines communes adhéraient à plusieurs syndicats en même temps - a conduit le législateur à clarifier les différentes formes de regroupements possibles. C'est dans cette perspective qu'a été promulguée le 12 juillet 1999 la loi CHEVENEMENT relative au renforcement et à la simplification intercommunale.

### **A Evolution de l'intercommunalité : état des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>16</sup>**

Les progrès de l'intercommunalité se sont poursuivis en 2003, avec la création de 101 EPCI. Sont entrées dans un groupement 1.484 nouvelles communes : ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 31.424 communes (soit 6 % de plus qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003) sont-elles en intercommunalité. **Ces 2.461 EPCI regroupent 51 millions d'habitants, soit 82 % de la population.** Le ralentissement du rythme de création de nouveaux EPCI (le taux de progression passant de 8 à 4 %) s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national désormais atteint par des structures intercommunales et par les particularités des régions restant à couvrir (Ile-de-France, zones rurales à faible densité démographique et disposant de ressources fiscales limitées).

**Plusieurs régions approchent de la couverture totale :** Pays-de-la-Loire (98,20 % des communes), Haute-Normandie (98,20 %), Basse-Normandie (97,20 %), Nord-Pas-de-Calais (99 %). **La région Rhône-Alpes compte le plus grand nombre d'EPCI (219), réunissant plus de 5 millions d'habitants.** La Corse en compte le moins (15), pour 38 % des communes et 185.000 habitants. **L'Ile-de-France en compte 79, pour 3,50 millions d'habitants.** Elle rattrape donc rapidement son retard, puisqu'elle est maintenant à 53 % des communes et 37 % de la population (Paris, avec ses deux millions d'habitants, n'est pas en intercommunalité) contre respectivement 33 % et 24 % en 2002.

**Le nombre de communautés urbaines (CU) reste inchangé (14), regroupant 355 communes et 6,20 millions d'habitants.**

**S'agissant des communautés d'agglomération (CA), 12 nouvelles ont vu le jour en 2003, dont 7 sont issues de la transformation d'EPCI pré-existants, et 5 concernent l'Ile-de-France. Compte**

---

<sup>16</sup> Source : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

tenu des seuils de population requis et de la dynamique propre à cette forme intégrée de coopération, cette progression parachève la structuration du paysage intercommunal. **Près de 20 millions d'habitants, soit 39 % de la population totale vivent dans l'une des 155 CA, qui réunissent 2.632 communes.** La taille moyenne des CA est de 127.000 habitants. À la suite de la transformation de deux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) en CA, les 6 SAN restant ne regroupent plus aujourd'hui que 34 communes et 346.000 habitants.

Enfin, 91 nouvelles communautés de communes (CC) ont été constituées, portant leur nombre total à 2.286, regroupant 28.403 communes et 24,5 millions d'habitants.

## **B Apports de la loi CHEVENEMENT**

La loi CHEVENEMENT met en place 3 grands types de regroupements intercommunaux destinés à remplacer, à plus ou moins long terme, toutes les autres formes d'intercommunalité : les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomérations (CA) et les communautés urbaines (CU).

### **Les communautés de communes (CC)**

Créées par la loi JOXE du 6 février 1992, les CC ont été reprises par la loi CHEVENEMENT. Elles ont pour objet de remplacer les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM), les districts. **La CC est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, pouvant comporter entre 3.500 et 50.000 habitants.**

La CC exerce toujours en lieu et place des communes membres les compétences librement choisies dans les groupes de compétences obligatoires et optionnelles fixés par la loi (dans la limite de l'intérêt communautaire). Elle peut également exercer les compétences que les communes ont librement choisi de lui transférer en plus de celles fixées par la loi<sup>17</sup>.

**Les deux compétences obligatoires sont :**

- l'aménagement de l'espace,
- les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

La loi transfère en outre aux CC optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, artisanale, touristique, portuaire, ou aéroportuaire qui présentent un intérêt communautaire.

**Les compétences facultatives concernent :**

- la protection et la mise en valeur de l'environnement,
- les équipements et l'animation (sport, culture...),
- la politique du logement et du cadre de vie,
- la politique sociale, la santé, la sécurité,

---

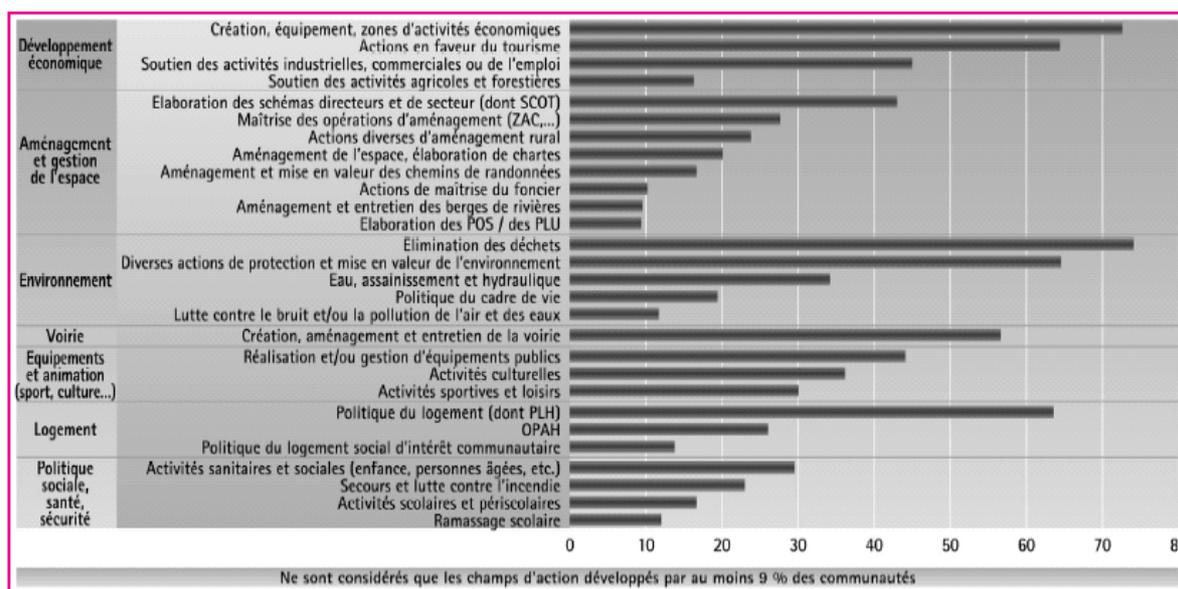
<sup>17</sup> Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, le fonctionnement et l'entretien d'équipements sportifs et culturels, et d'enseignement préélémentaire et élémentaire.

**D'année en année, les communautés confirment leur engagement en faveur du développement économique.** L'action la mieux partagée porte sur les zones d'activités, que ce soit au titre de l'investissement ou au titre du fonctionnement (gestion, promotion). Pour autant, les autres secteurs de l'action économique ne sont pas délaissés, ainsi près de la moitié des communautés mentionnent un engagement en faveur du tourisme dans leurs statuts.

**Au premier rang des actions illustrant la compétence aménagement et gestion de l'espace, figure la planification urbaine supracommunale.** Les récentes lois sur l'urbanisme et l'émergence des schémas de cohérence territoriale (SCOT) expliquent que la proportion de CC mentionnant explicitement ces actions ait doublé en 2 ans (43 % en 2003 contre 22 % en 2001). Si les communes transfèrent d'abord l'urbanisme réglementaire, le transfert de l'urbanisme opérationnel se développe également (maîtrise des opérations d'aménagement pour 28 % des groupements). En revanche, l'exercice au niveau communautaire de la délivrance des autorisations d'occupation des sols demeure rare (moins de 1 % des communautés concernées).

Le champ environnemental est également très largement investi par l'action communautaire. Les trois quarts des CC exercent des compétences déchets, que ce soit pour la collecte, le traitement, les ordures non ménagères ou encore le développement des déchetteries. L'impact positif du financement du service d'enlèvement des ordures ménagères au niveau communautaire sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des CC n'est évidemment pas neutre dans ce choix.



**GRAPHIQUE B : PRINCIPAUX CHAMPS D' ACTIONS DEVELOPPES PAR LES CC**

Source : [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)

## **Les communautés d'agglomérations (CA)<sup>18</sup>**

Grande nouveauté instaurée par la loi CHEVENEMENT, les CA sont destinées à remplacer les districts urbains et les communautés de villes. **La CA est un EPCI 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 centres de plus de 15.000 habitants<sup>19</sup>.** Le seuil démographique de 15.000 habitants ne s'applique pas lorsque la CA comprend le chef-lieu du département. Elle a des compétences obligatoires et d'autres facultatives.

## **Les communautés urbaines (CU)**

**La CU est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500.000 habitants,** et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Ces conditions ne sont pas exigées pour les CU existant à la date de publication de la loi CHEVENEMENT<sup>20</sup>.

La CU exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences en matière<sup>21</sup> :

- de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- d'aménagement de l'espace communautaire ;
- d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- de politique de la ville dans la communauté ;
- de gestion des services d'intérêt collectif ;
- de protection et de mise en valeur de l'environnement ;
- de politique du cadre de vie.

La CU peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire. D'autre part, par convention passée avec le Département, une CU peut exercer pour celui-ci tout ou partie des compétences d'aide sociale.

---

<sup>18</sup> Les CA font l'objet d'un développement ultérieur (pages 23 à 25).

<sup>19</sup> Article L5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

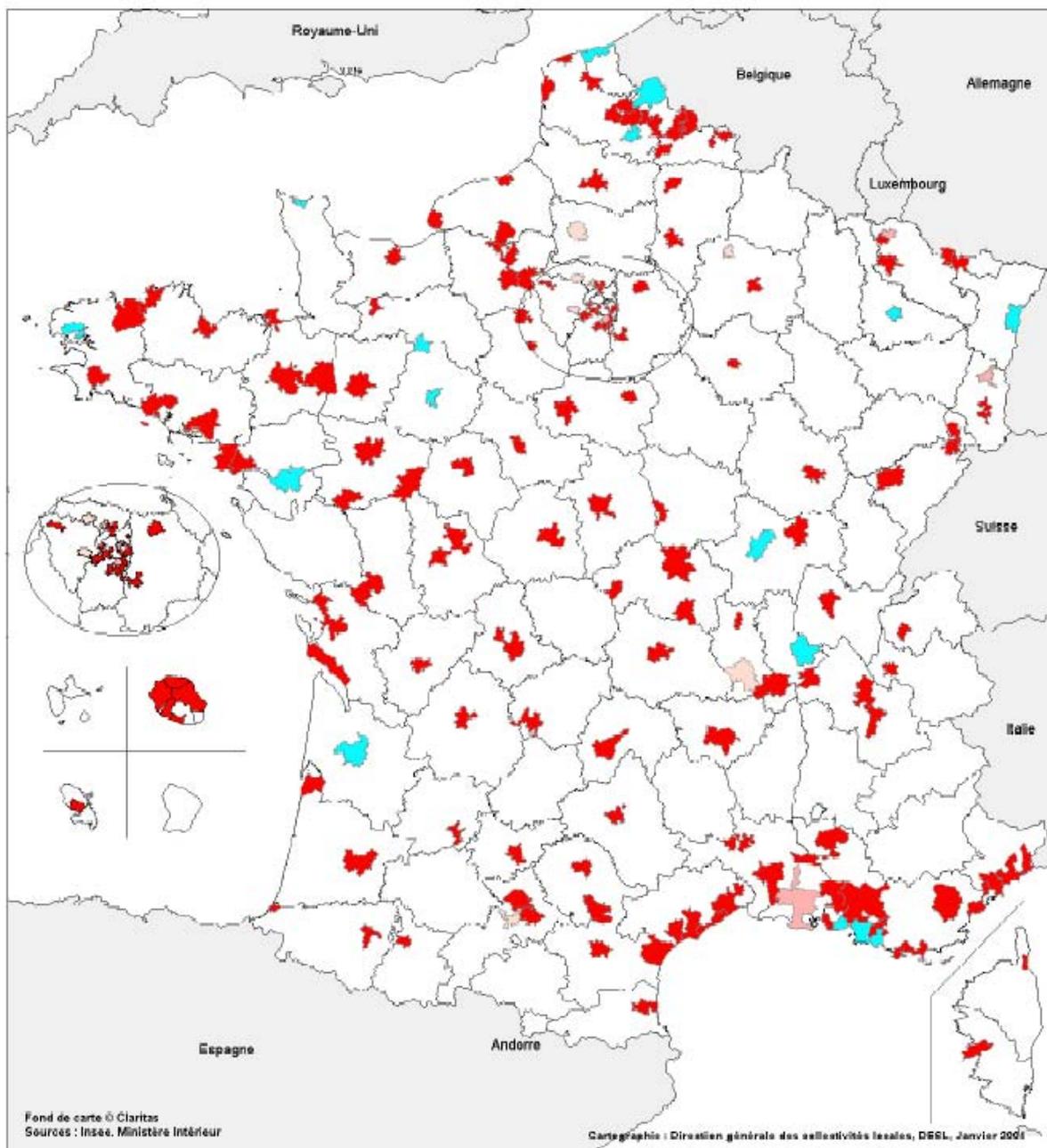
Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>20</sup> Article L5215-1 du CGCT.

Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>21</sup> Article L5215-20 du CGCT.

Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)



- CA existant au 01/01/2003
- CA créées ex-nihilo
- CA créées par transformation
- Communautés urbaines

CARTE D : CA ET CU (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)

Source : [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

## **C Fonctionnement de la communauté d'agglomération (CA)**

La CA est prise en exemple dans cette étude, car elle est la principale innovation de la loi CHEVENEMENT.

### **Le mode de financement**

La loi a prévu plusieurs possibilités de financement pour la CA<sup>22</sup>. Elle bénéficie en premier lieu de la **taxe professionnelle unique (TPU)**. Le principe de la TPU est simple dans son énoncé : **il s'agit de spécialiser la taxe professionnelle (TP) dans le financement de l'intercommunalité, afin, en particulier, de réduire les effets négatifs de la concurrence entre communes d'un même bassin d'emploi**. La structure intercommunale -et elle seule- lève la TP sur l'ensemble de son territoire. Les communes membres ne bénéficient par conséquent plus de cette ressource fiscale. Elles subissent de ce fait deux pertes financières. Elles perdent d'abord le produit de la TP qu'elles touchaient auparavant. **Le versement d'une dotation de compensation obligatoire**, non actualisable, leur permet de ne pas supporter cette première perte. Par ailleurs, les communes ne profitent plus du dynamisme de l'accroissement des bases de la TP et perdent donc le produit supplémentaire qui est affecté au groupement. **Une dotation de solidarité communautaire (DSC) facultative peut permettre aux communes de limiter cette seconde perte de produit fiscal<sup>23</sup>**.

En plus de cette ressource, les CA perçoivent des dotations de l'Etat -dont la plus emblématique est la dotation globale de fonctionnement (DGF)-, une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières, ainsi que le produit d'autres taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe du balayage, taxe de séjour, taxe sur la publicité et taxe sur les fournitures d'électricité).

Créée par la loi du 3 janvier 1979, la DGF a été profondément modifiée par la loi du 29 novembre 1985, et plus récemment par la loi du 31 décembre 1993. **La loi de finances pour 2004 vient à nouveau de bouleverser la DGF en lui donnant une place fondamentale dans le dispositif d'aide financière de l'Etat aux collectivités territoriales**. Elle devient en effet le pivot central des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, passant d'un montant de 18.903,66 millions d'euros en 2003, à un montant de 36.740,19 millions d'euros en 2004 - hors abondements exceptionnels- soit 62 % du total de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales.

---

<sup>22</sup> Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

<sup>23</sup> *Mise en place d'une taxe professionnelle unique : principes généraux et mode de calcul*, La lettre du cadre territorial, avril 2000.

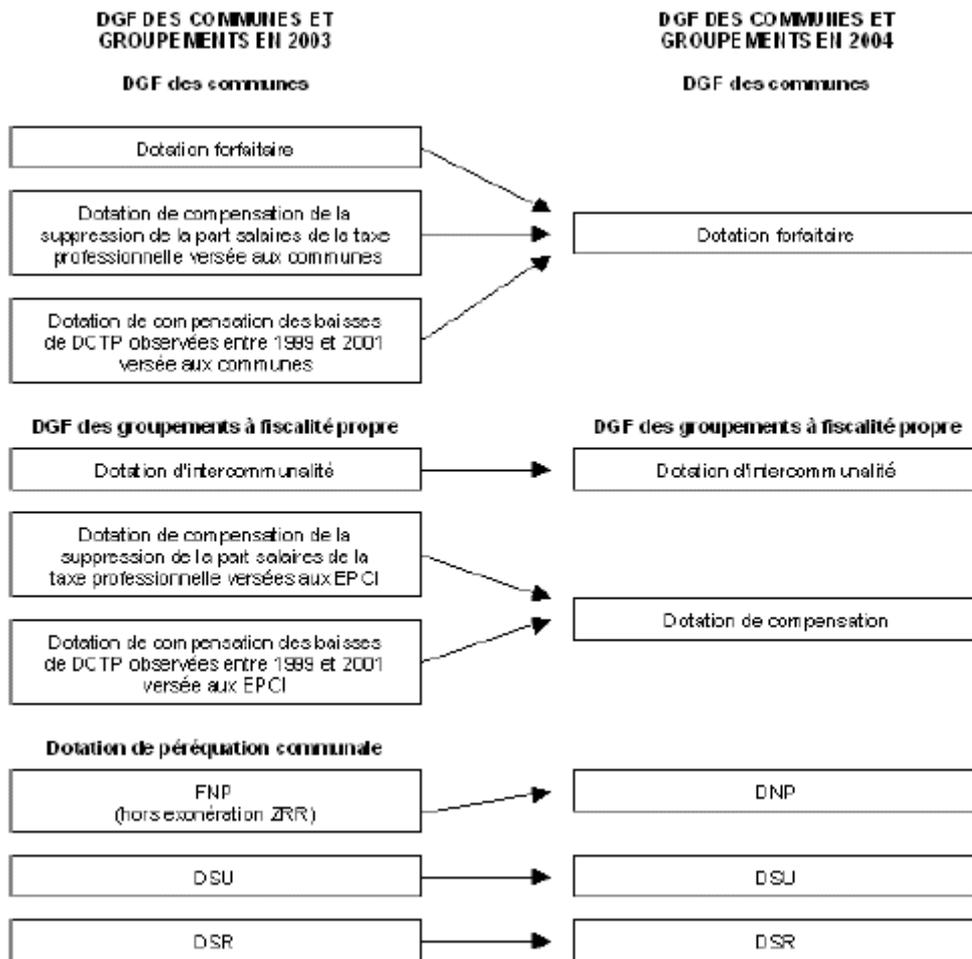


TABLEAU B : ARCHITECTURE DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI

Source : [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)

## Les compétences

La CA exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, dans la limite de l'intérêt communautaire<sup>24</sup>. L'intérêt communautaire est déterminé, pour chaque compétence, à la majorité des deux tiers du conseil de la CA.

Les compétences obligatoires concernent :

- le développement économique,
- l'aménagement de l'espace communautaire,
- l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire,
- la politique de la ville dans la communauté.

<sup>24</sup> Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

**Le choix des compétences optionnelles est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour sa création. Il doit porter sur au moins 3 des 5 compétences suivantes :**

- la création ou l'aménagement et l'entretien de voiries d'intérêt communautaire, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- l'assainissement ;
- l'eau ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés) ;
- la construction, l'aménagement, l'entretien, la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

## ***Le fonctionnement***

**Chaque conseil municipal des communes appartenant à la CA élit ses délégués : ce sont les conseillers communautaires.** Leur nombre est variable selon les communes, car il est calculé en fonction du nombre d'habitants. **Chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune ne peut avoir plus de la moitié des sièges.** Cette dernière mesure vise à limiter le pouvoir des communes centres, souvent beaucoup plus peuplées que le reste de l'agglomération, et à inciter de ce fait les communes périphériques à coopérer.

Les différents conseillers communautaires forment ainsi le conseil communautaire de la CA, lequel élit ensuite son président et les membres du bureau. Diverses commissions sont ensuite constituées, une par domaine de compétence. Ce sont ces commissions qui élaborent les projets d'intérêt communautaire.

Ces projets sont ensuite soumis aux membres du bureau qui décident de les mettre à l'ordre du jour ou non. Si oui, les projets sont présentés à l'ensemble du conseil communautaire. Il est à noter que les conseils municipaux n'ont, à ce stade, aucune possibilité de s'opposer au vote communautaire.

### **1.3 LOI DU 13 DECEMBRE 2000 (DITE LOI GAYSSOT) : MISE EN PLACE DE NOUVEAUX DOCUMENTS D'URBANISME**

La loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 avait créé deux documents d'urbanisme s'appliquant à des échelles différentes : les plans d'occupation des sols (POS) pour l'échelon communal, et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) pour l'échelon intercommunal.

Ces nouveaux outils avaient été rendus nécessaires par l'explosion urbaine des années 1950, caractérisée par un développement anarchique des constructions et par l'étalement urbain. L'objectif était de donner aux communes le moyen de maîtriser leur urbanisation.

Les POS connurent un important succès, spécialement après les lois de décentralisation, qui transféraient aux maires la compétence d'accorder ou non le permis de construire. Les SDAU suscitèrent en revanche beaucoup moins d'enthousiasme, notamment parce qu'ils nécessitaient une coopération intercommunale difficile à mettre en œuvre. Lorsqu'ils furent créés, ils se présentaient souvent davantage comme la juxtaposition des politiques communales que comme l'expression d'une véritable politique d'aménagement à l'échelle intercommunale.

Le succès des POS entraîna paradoxalement une certaine forme d'anarchie à l'échelle des agglomérations, chaque commune réalisant son POS sans s'occuper de celui de sa voisine. Le ralentissement de la croissance urbaine à partir de la fin des années 1970 imposa également d'autres préoccupations. De nouvelles thématiques apparurent : gestion de l'héritage délicat des Trente Glorieuses ; protection de l'environnement, du cadre de vie ; insertion des quartiers en difficulté... Enfin, le développement de la périurbanisation engendra de nouveaux espaces de vie en périphérie des agglomérations. Plan local d'urbanisme (PLU) et schéma de cohérence territoriale (SCOT) sont des réponses institutionnelles à ces problématiques.

#### **A Le plan local d'urbanisme (PLU)<sup>25</sup>**

Comme le POS, le PLU précise le droit des sols : il délimite les zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles, il précise ce que chaque propriétaire peut ou ne peut pas construire. Mais il ne se limite pas à ces fonctions. Le PLU couvre l'intégralité du territoire communal, à la seule exception des périmètres couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (secteur sauvegardé), et indique le diagnostic d'ensemble établi par le conseil municipal. De plus, il comprend un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui expose les intentions de la municipalité pour l'avenir et qui est destiné à l'ensemble des citoyens.

#### **B Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)<sup>26</sup>**

Les SCOT, documents de planification intercommunale, visent à mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de déplacements et de grands équipements. En limitant l'urbanisation des communes proches des

---

<sup>25</sup> Source : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

<sup>26</sup> Source : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

principales agglomérations (ou du littoral) en l'absence d'un SCOT, la loi donne ainsi une impulsion à la relance de la planification stratégique à l'échelle des aires urbaines.

Les SCOT ont pour objet principal d'amener les élus à définir en commun la manière dont les aires urbaines doivent évoluer en assurant l'articulation entre les différentes démarches de planification.

### ***Elaboration et approbation du schéma de cohérence territoriale (SCOT)***

La fixation du périmètre du SCOT relève de l'initiative des communes ou, et c'est une innovation de la loi GAYSSOT, des groupements intercommunaux compétents en ce domaine. La proposition du périmètre du SCOT doit émaner d'une majorité qualifiée des conseils municipaux, à savoir soit les deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, soit la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale. On retrouve donc ici les conditions de majorité qualifiée applicables en matière de création d'un EPCI. Lorsque la proposition de périmètre du SCOT émane des EPCI compétents en ce domaine, les règles de majorité qualifiée rappelées ci-dessus trouvent également à s'appliquer. Toutefois, chaque structure intercommunale compte pour autant de communes qu'elle comprend de communes membres. Lorsque la proposition de périmètre de SCOT émane à la fois de communes et d'EPCI compétents en ce domaine, et en raison du poids imparti aux EPCI dans le décompte de la majorité qualifiée, les communes peuvent se retrouver intégrées contre leur gré dans le périmètre du SCOT. Dès lors, le législateur a prévu, dans ce cas, une minorité de blocage, à l'instar de ce qui est prévu pour la création d'un EPCI. La majorité qualifiée évoquée plus haut doit alors obligatoirement comprendre, lorsque des communes ne sont pas membres des EPCI, au moins un tiers d'entre elles. Comme avant l'entrée en vigueur de la loi GAYSSOT, le périmètre est fixé par arrêté du préfet après avis simple des conseils généraux concernés. Ceux-ci disposent d'un délai de 2 mois pour émettre leur avis, ce dernier étant réputé favorable au terme de l'écoulement de cette période.

L'élaboration du SCOT relève obligatoirement de la compétence soit d'un EPCI, soit d'un syndicat mixte, le groupement compétent pour l'élaboration du schéma étant également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision de celui-ci. En pratique, le groupement compétent est le plus souvent un syndicat mixte, et ce, afin de regrouper, pour l'élaboration du schéma, l'ensemble des EPCI compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, tant il est vrai que rares sont les EPCI de premier niveau dont le périmètre est de nature à coïncider avec le périmètre du SCOT. Lorsque aucun groupement chargé de l'élaboration du SCOT ne préexiste, il revient donc aux communes et EPCI compétents en ce domaine de procéder à la création du syndicat mixte qui aura pour mission de conduire la procédure d'élaboration du SCOT. Cette création s'opère par arrêté préfectoral, après accord, en application des règles de majorité qualifiée prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), des deux tiers au moins des communes et EPCI intéressés représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse. L'accord des communes ou EPCI dont la population est supérieure au quart de la population totale est, en tout état de cause, requis dans le cas de la création d'un syndicat mixte fermé.

## **Objet du schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

Le SCOT transforme profondément l'approche de la planification territoriale, car il ne se contente pas d'être un simple POS intercommunal chargé de la planification de l'utilisation des sols. Il est un véritable outil de réflexion et de décision pour les élus locaux à l'échelle d'un territoire pertinent :

- il précise, à partir d'un diagnostic territorial et d'un projet de développement économique et social, les grands objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- il définit les équilibres de développement en intégrant les politiques de développement économique et commercial, de l'habitat, des loisirs, des infrastructures, de protection des paysages, de mise en valeur des centres de ville, de prévention des risques ;
- il localise les grandes protections, les espaces et sites naturels (forêts, grandes coupures d'urbanisation...) ou urbains à protéger et élabore les grands projets d'équipements, de services, de desserte de transports collectifs ;
- il peut également fixer les projets d'urbanisation prioritaire de secteurs desservis par les transports collectifs et subordonner l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs.

## **Exigence de compatibilité**

Les PLH, les plans de déplacements urbains (PDU), les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme (PLU, cartes communales, plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)), les opérations foncières et d'aménagement (zones d'aménagement concerté (ZAC), zone d'aménagement différé (ZAD), lotissements, remembrements réalisés par des associations foncières urbaines, autorisations d'urbanisme commercial) doivent être compatibles avec le SCOT.

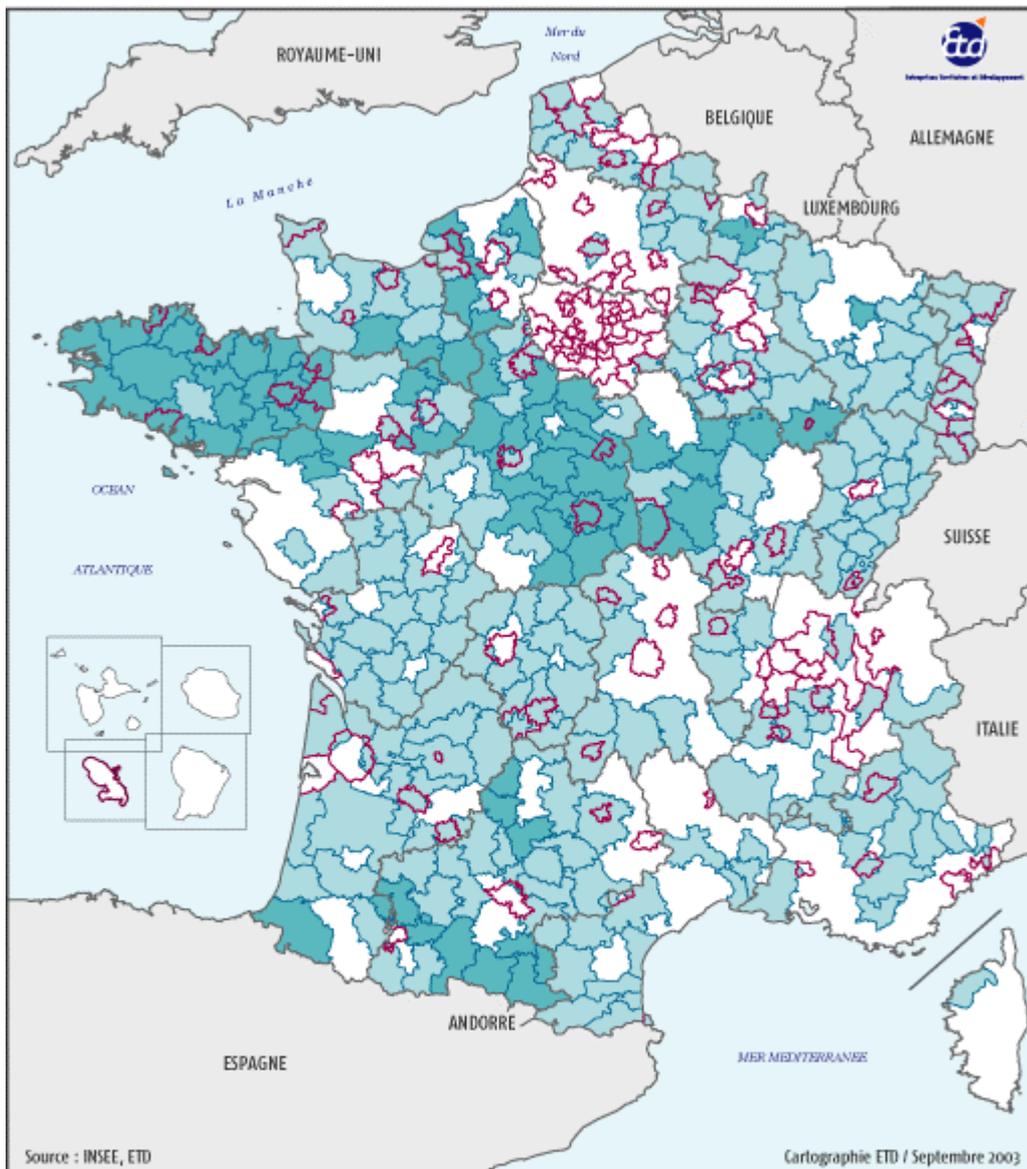
## **1.4 LOI DU 2 JUILLET 2003 (DITE LOI URBANISME ET HABITAT) : SIMPLIFICATION DES PLU ET ASSOULISSEMENT DES REGLES DU SCOT**

La loi urbanisme et habitat propose une simplification de la loi GAYSSOT.

### **A Des plans locaux d'urbanisme (PLU) simplifiés**

La loi GAYSSOT a remplacé les anciens POS par les PLU. La principale différence réside dans le fait que le PLU doit comprendre un projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

## PAYS ET SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE



### Pays

(ETD, 1er septembre 2003)

- Pays reconnu définitivement
- Pays en projet ayant été reconnu en périmètre d'étude dans le cadre de la LOADDT

Schéma de cohérence territoriale  
(DGUHC, 1er septembre 2002)

- Schéma de cohérence territoriale en vigueur

0 500 km

CARTE E : PAYS (AU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2003)  
ET SCOT (AU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2002)

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

La loi urbanisme et habitat a clarifié le contenu du PLU en général, et la fonction du PADD en particulier. La Loi GAYSSOT avait prévu que le PADD serait directement opposable aux autorisations d'urbanisme. La loi urbanisme et habitat a mis fin à cette situation. **Allégé d'un contenu juridique risqué, le PADD a désormais pour fonction exclusive de présenter le projet communal pour les années à venir.**

La loi urbanisme et habitat réforme en outre profondément les conditions d'utilisation des procédures de modification et de révision, qui donnaient lieu à un abondant contentieux. **La modification devient la règle générale** : la commune pourra dorénavant changer son PLU par une simple modification, dès lors qu'elle ne change pas le projet communal présenté dans le PADD et qu'elle ne réduit pas les zones agricoles ou naturelles ou un espace boisé classé. **En d'autres termes, si la commune change la traduction réglementaire de son projet communal, elle procède par modification, si elle change le projet communal, elle devra recourir à la révision.**

## **B Davantage de liberté pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT)**

La loi GAYSSOT fixait une règle limitant, en l'absence de SCOT, les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 km des agglomérations de plus de 15.000 habitants ou du littoral de la mer. Cette règle, même si elle a permis une prise de conscience, est apparue excessivement rigide. **La loi urbanisme et habitat l'assouplit sensiblement.** Ainsi, elle ne s'applique plus aux zones d'urbanisation future dont l'urbanisation était déjà prévue dans un POS ou un PLU avant l'entrée en vigueur de la règle (elle continue néanmoins à s'appliquer pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques). D'autre part, la possibilité d'y déroger est profondément transformée : « La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessives au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune<sup>27</sup> ». Enfin, cette règle s'applique uniquement autour des agglomérations de plus de 50.000 habitants -au lieu de 15.000- et à proximité du littoral.

Selon les termes de la loi urbanisme et habitat, la règle des 15 km est une garantie destinée à éviter que, en l'absence de SCOT, une décision d'une communauté ne déséquilibre les communes voisines (par exemple, implantation d'une grande surface commerciale). Pour une commune située à moins de 15 km du rivage de la mer ou d'une agglomération de plus de 50.000 habitants, cette règle présente pour seule contrainte de devoir obtenir du préfet un accord au lieu d'un simple avis lors d'une révision du PLU qui ouvre à l'urbanisation de nouveaux espaces. Cet accord ne peut être refusé que si l'opération projetée présente réellement des inconvénients lourds.

Le syndicat qui gère le SCOT doit, au moins tous les 10 ans, analyser les résultats de l'application du schéma et décider son maintien en vigueur ou sa mise en révision. La loi urbanisme et habitat a créé une procédure légère de modification, semblable à celle qui existe pour les PLU.

---

<sup>27</sup> Article L122-2 du code général de l'urbanisme.  
Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

Evolution de la politique des pays - Tableau comparatif – Décembre 2003

PAYS	Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)	Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat	Observations
<b>Critères de définition</b>	Cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale	-Cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale -Bassin de vie ou d'emploi	
<b>Initiative</b>	Communes ou groupements de communes	Communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre	
<b>Objet</b>		Le pays « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays. »	La notion de « charte », qui a été réaffirmée, implique une formalisation du projet.
<b>Reconnaissance</b>	Avis simple du conseil régional, du conseil général, de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) et avis conforme de la conférence régionale pour l'aménagement et le développement du territoire (CRADT) pour les deux phases périmètre d'étude et périmètre définitif	Avis simple des conseils généraux et conseils régionaux	-Une seule phase de reconnaissance -Suppression du passage devant la CRADT, de la notion d'avis conforme et de l'avis de la CDCI
<b>Conseil de développement</b>	Le conseil de développement s'organise librement. Modalités de validation de la composition du conseil de développement et missions minimales précisées	« Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi. »	L'obligation de constituer un conseil de développement est conservée. Ses modalités de constitution et d'organisation sont libres.
<b>Articulation avec les EPCI</b>	Respect des limites des EPCI à fiscalité propre	« Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou de plusieurs pays, le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après, le cas échéant, que le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 571-1-1 et L. 572-1-6-3 du CGCT. » « Pour les pays constatés à la date de publication de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 (...), le préfet de région concerné pourra apprécier l'opportunité de déroger à l'obligation de respecter les périmètres des EPCI à fiscalité propre. Au terme d'un délai de trois ans... »	Explication des modalités de modification des périmètres des pays consécutivement à une modification des périmètres des EPCI à fiscalité propre.  Ouverture d'une période transitoire d'une durée de trois ans pour les pays d'avant la LOADDT dont les périmètres ne respectent pas les limites des EPCI à fiscalité propre.

TABLEAU C - Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

PAYS	Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)	Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat	Observations
<b>Articulation avec les parcs naturels régionaux (PNR)</b>	La coïncidence exacte PNR/pays est impossible. Une convention définit les missions respectives du pays et du PNR sur leurs parties communes.	« Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de ce parc sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun. »	-Impossibilité d'une coïncidence totale entre le périmètre d'un pays et celui d'un PNR maintenue. -Primauté de la charte de PNR sur la charte du pays confirmée sur le territoire commun au parc et au pays. -Convention Pays-Parc non obligatoire. -Nouvelle mission de cohérence et de coordination des actions menées sur le territoire commun au pays et au parc confiée à ce dernier dans la limite des champs relevant de ses missions.
<b>Articulation avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT)</b>		« Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays. »	Effort de mise en cohérence avec les dispositions relatives aux SCOT par la formalisation d'un principe d'association réciproque des acteurs engagés dans chacune des deux démarches.
<b>Organisation des Services publics</b>	Il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics	« L'Etat et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics. »	Dans un objectif de territorialisation des politiques publiques, prise en compte du « projet de pays » par l'Etat et les collectivités locales.
<b>Organisation (structure support)</b>	Libre (avant la contractualisation) : association, syndicat mixte, groupement d'intérêt public de développement local (GIP-DL), EPCI, autres structures...	Libre : association, syndicat mixte, EPCI, autres structures, aucune structure...	A compter de la publication de la nouvelle loi, impossibilité de constituer un GIP-DL (prorogation pour 2 ans de ceux déjà constitués).
<b>Signature du contrat</b>	Possible pour les pays organisés en GIP-DL, en syndicat mixte ou co-contractualisation entre EPCI pour les pays sans commune isolée	« Pour mettre en œuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les EPCI à fiscalité propre, ou le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. »	-Possibilité pour les communes et EPCI à fiscalité propre de co-signer un contrat directement avec l'Etat, la Région et le Département (sans obligation de création de structure supplémentaire). -ou possibilité de signer ce contrat via une personne publique ou privée créée par elles pour mener des actions de développement local, à savoir les syndicats mixtes ou de communes et les GIP-DL créés avant la promulgation de la loi Urbanisme et Habitat. -ouverture de la contractualisation à des personnes privées. Sont visées les associations porteuses de démarches pays.

## **2 INVENTAIRE DES OUTILS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN BOURGOGNE**

Dans cet inventaire, nous procéderons à une présentation succincte, à l'échelle du territoire bourguignon, de l'organisation des différentes structures d'aménagement. Nous développerons plus en détail les problématiques dans la troisième partie de cette étude.

### **2.1 LES PAYS<sup>28</sup>**

#### **A Etat d'avancement des pays en Bourgogne**

Le tableau A<sup>29</sup> indique que, au 24 décembre 2003<sup>30</sup>, le nombre de démarches officiellement engagées (pays reconnus définitivement et pays en projet) en Bourgogne atteignait 12. Le taux de couverture de la population régionale incluse dans un pays définitif était de 20,80 %. La Bourgogne se situe loin derrière la Bretagne (100 %), la Franche-Comté (40,70 %) et le Centre (46,80 %), mais elle se place au-dessus de la moyenne nationale (12,40 %), à peu près au niveau de l'Aquitaine (23,60 %) et du Midi-Pyrénées (22,60 %), et légèrement au-dessus de la Haute-Normandie (19 %) et de la Basse-Normandie (16,10 %). La part du nombre d'habitants intégrés à un pays en périmètre d'étude ou en périmètre définitif, quant à elle, s'élevait à 46,64 %.

La Bourgogne compte donc 12 pays, sept dont le périmètre est définitif, le reste étant en périmètre d'étude. On distingue un pays inter-régional (avec l'Auvergne) : le Charolais-Brionnais, et 3 pays inter-départementaux : l'Avallonnais (Côte-d'Or et Yonne), le Charolais-Brionnais (Allier et Saône-et-Loire) et la Puisaye-Forterre (Nièvre et Yonne).

#### **B Fiche signalétique des pays en Bourgogne**

##### ***Les pays en périmètre définitif***

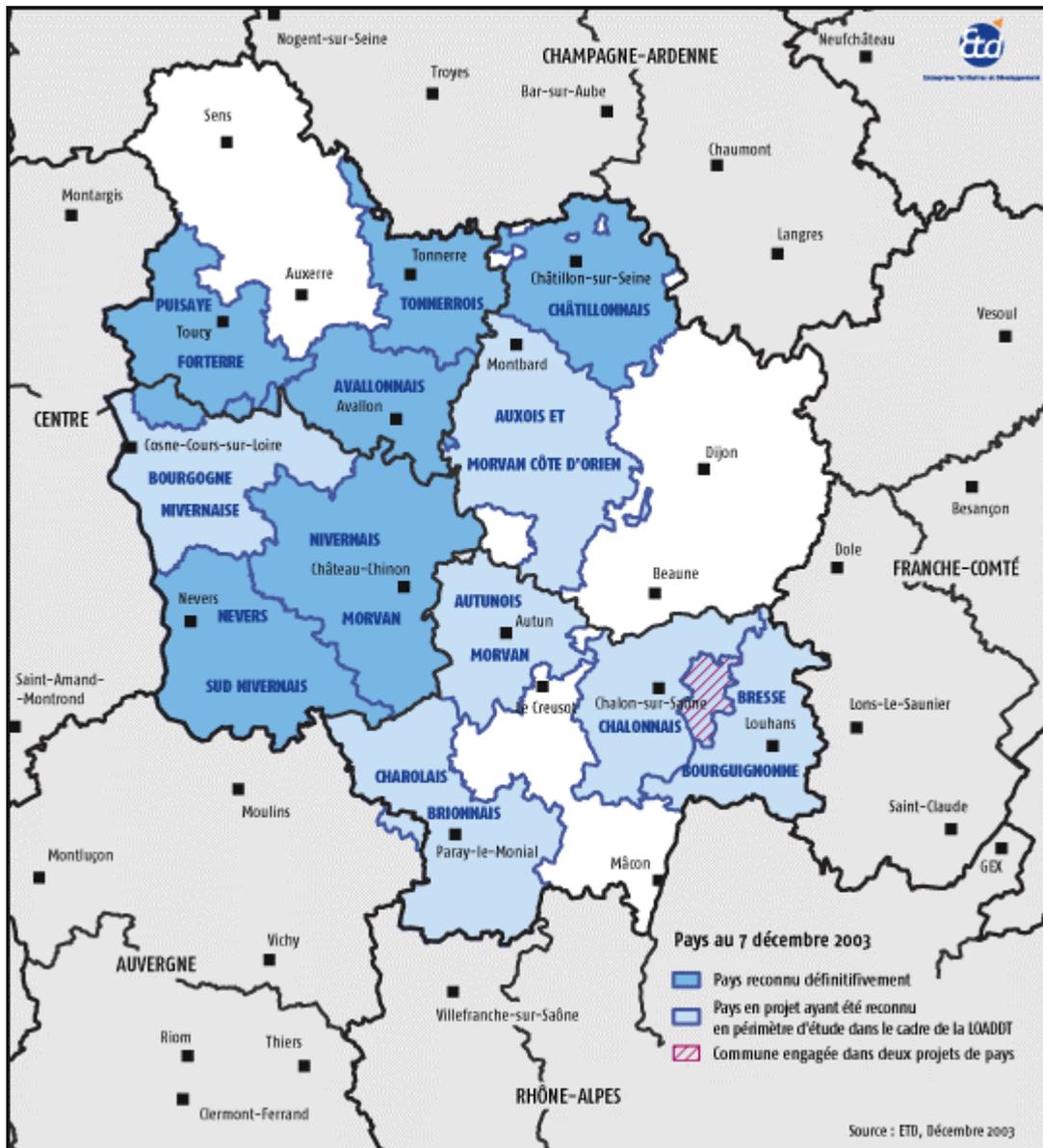
L'Auxois et Morvan Côte-d'Orien (Côte-d'Or). C'est un pays affirmé par son fort caractère

---

<sup>28</sup> Source : audition de Clémentine HODEAU, chargée de missions au SGAR pour les pays, 17 novembre 2003.

<sup>29</sup> Voir page 14.

<sup>30</sup> Date de la reconnaissance du périmètre définitif du pays Auxois et Morvan Côte-d'Orien.



CARTE F : PAYS EN BOURGOGNE (AU 7 DECEMBRE 2003)

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

paysager (buttes calcaires boisées, longues pentes argilo-calcaires et bocagères, vallées de circulation intense), par ses élevages et aussi par sa très grande richesse monumentale. « L'Auxois », écrit Gérard MOTTET, « deviendra certainement, ce qu'il a toujours été, un des pays charnière de l'espace bourguignon, d'autant que son réseau de villes et de bourgs est assez dense et bien réparti<sup>31</sup> ». **Son périmètre définitif a été reconnu par arrêté préfectoral le 24 décembre 2003.** Il regroupe 6 EPCI (CC de l'Auxois Sud, de la Butte de Thile, du Canton de Vitteaux, du Pays d'Arnay, du Sinemurien, du Somberonnais) et chevauche d'autres dispositifs : parc naturel régional (PNR) du Morvan et aire urbaine de Dijon.

**L'Avallonnais (Côte-d'Or et Yonne).** Ce pays se situe géographiquement entre la pénéplaine cristalline du Morvan au Sud, la Terre-Plaine à l'Est, et des plateaux au Nord, qui convergent vers le Bassin Parisien. Le Vézélien, haut lieu mondial de l'art roman et dont le vignoble est en pleine expansion, est inclus dans l'Avallonnais. **Son périmètre définitif a été reconnu par arrêté préfectoral le 10 février 2003.** Il englobe 5 EPCI (CC de l'Avallonnais, entre Cure et Yonne, de la Haute Vallée du Serein, de Terre-Plaine, du pays de Coulanges-sur-Yonne) et empiète sur le PNR du Morvan.

**Le Châtillonnais (Côte-d'Or).** Appartenant à la ceinture orientale du Bassin Parisien, le Châtillonnais est un vaste plateau calcaire entrecoupé de nombreuses vallées<sup>32</sup>. C'est un grand pays céréalier dont la trame urbaine, en dehors de Châtillon-sur-Seine, est faible<sup>33</sup>. **Son périmètre définitif a été reconnu par arrêté préfectoral le 10 février 2003 (contrat de pays signé le 5 décembre 2003).**

**Nevers Sud Nivernais, Nivernais-Morvan (Nièvre).** Ces deux pays correspondent à des circonscriptions du département<sup>34</sup>. **Le périmètre du pays Nevers Sud Nivernais a été définitivement reconnu par arrêté préfectoral le 10 février 2003, et celui du Nivernais-Morvan le 8 avril 2002 (contrats de pays signés respectivement le 27 juin 2003 et le 11 janvier 2003).** Le pays Nevers Sud Nivernais regroupe 9 EPCI (CC du Sud Nivernais, Fil de Loire, le Bon Pays, des Amognes, des Bertranges à la Nièvre, Loire et Allier, Loire et Morvan, Nivernais Bourbonnais et la CA de Nevers) et chevauche d'autres dispositifs : aire urbaine de Nevers et SCOT de l'agglomération de Nevers. Sept EPCI sont inclus dans le Nivernais-Morvan (CC Cœur du Nivernais, des Portes du Morvan, du Bazois, du Haut Morvan, du Pays Corbigeois, du Val de Beuvron, entre l'Alène et la Roche). Le périmètre de ce pays se confond en partie avec celui du PNR du Morvan.

**La Puisaye-Forterre (Nièvre et Yonne).** Dans cette construction, aux cantons icaunais de Puisaye est venu s'ajouter un canton nivernais : Saint-Amand-en-Puisaye. Comme l'écrit Gérard MOTTET, « la logique toponymique et géographique s'est imposée aux contraintes départementales<sup>35</sup> ». **Son périmètre définitif a été reconnu par arrêté préfectoral le 8 avril 2002 (contrat de pays signé le 14 décembre 2002).**

---

<sup>31</sup> *Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale*, communication de Gérard MOTTET, Conseil économique et social de Bourgogne, *op. cit.*, p.19.

<sup>32</sup> *Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais*, avis présenté par Jacky DUPAQUIER, Conseil économique et social de Bourgogne, 16 avril 2002, p.13.

<sup>33</sup> *Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale*, communication de Gérard MOTTET, Conseil économique et social de Bourgogne, *op. cit.*, p.19.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.20.

**Le Tonnerrois (Yonne).** Il « s'organise autour de la percée conséquente de l'Armançon à travers la cuesta du Jurassique terminal<sup>36</sup> ». **Son périmètre définitif a été reconnu par arrêté préfectoral le 8 avril 2002 (contrat de pays signé le 14 décembre 2002).** Il concerne 4 EPCI (CC d'Ancy-le-Franc, de Flogny-la-Chapelle, du Tonnerrois, de Nucérienne).

### **Les pays en périmètre d'étude**

**L'Autunois Morvan (Saône-et-Loire).** Ce pays est organisé « autour du bassin permien d'Autun et de ses marges morvandelles<sup>37</sup> ». **Son périmètre d'étude a été reconnu par arrêté préfectoral le 9 mai 2001.** Il regroupe 5 EPCI (CC d'Arroux Mesvrin, autour du Couchois, de Beuvray Val d'Arroux, de l'Autunois et de la Vallée de la Drée) et est intégré dans d'autres dispositifs : PNR du Morvan et SCOT de la CU de Creusot Montceau-les-Mines (CCM).

**La Bourgogne Nivernaise (Nièvre).** Comme les autres pays de la Nièvre, la Bourgogne Nivernaise coïncide avec l'une des circonscriptions du département. Néanmoins, comme nous l'avons signalé précédemment, le canton poyaudin de Saint-Amand-en-Puisaye a rejoint la Puisaye-Forterre de l'Yonne. **Son périmètre d'étude a été reconnu par arrêté préfectoral le 16 mars 2001.** Il englobe 8 EPCI (CC Communes Actions, de la Fleur du Nivernais, des Vaux d'Yonne, du Val de Sauzay, en Donziais, Loire et Nohain, Loire et Vignoble, Nièvre et Forêts) et chevauche l'aire urbaine de Nevers.

**La Bresse Bourguignonne (Saône-et-Loire).** Organisé autour de Louhans, **ce pays a vu son périmètre d'étude reconnu par arrêté préfectoral le 26 novembre 2001.** Il compte 11 EPCI (CC de Saône et Seille, du Canton de Beaurepaire-en-Bresse, du Canton de Cuiseaux, du Canton de Louhans, du Canton de Montpont-en-Bresse, du Canton de Montret, du Canton de Pierre-de-Bresse, du Canton de Saint-Germain-du-Bois, du Tournugeois, Portes de la Bresse, Saône et Bresse) et est compris dans les aires urbaines de Chalon-sur-Saône et de Lons-le-Saunier.

**Le Chalonnais (Saône-et-Loire).** Il représente « d'Ouest en Est la côte vineuse chalonnaise, le débouché de la vallée de la Grosne dans celle de la Saône, la confluence de cette rivière avec le Doubs et la Bresse Chalonnaise<sup>38</sup> ». **Son périmètre d'étude a été reconnu par arrêté préfectoral le 9 mai 2001.** Il rassemble 8 EPCI (CC de la Région de Chagny en Bourgogne, des Trois Rivières du Verdunois, du Sud de la Côte Chalonnaise, entre Grosne et Guye, entre Saône et Grosne, Portes de la Bresse, Saône et Bresse et la CA de Chalon Val de Bourgogne (CACVB)). **On notera que les CC Portes de la Bresse et Saône et Bresse font également partie du pays de la Bresse Bourguignonne.** Le Chalonnais est par ailleurs rattaché à d'autres dispositifs : aire urbaine de Chalon-sur-Saône et SCOT de Chalon.

**Le Charolais Brionnais (Allier et Saône-et-Loire).** Il bénéficie d'un bon maillage villes-bourgs autour de Paray-le-Monial, Digoin, Charolles, Gueugnon, Chauffailles et La Clayette<sup>39</sup>. **Son périmètre d'étude a été reconnu par arrêté préfectoral le 26 novembre 2001.** Il réunit 11 EPCI (CC de Paray-le-Monial, du Canton de Chauffailles, du Canton d'Issy-l'Evêque, du Canton de Charolles, du Canton de Marcigny, du Canton de Semur-en-Brionnais, du Pays Clayettois, du Pays de Gueugnon, du Val de Joux, du Val de Loire, du Val Palingeois) et empiète sur le SCOT des Quatre Villes de l'Ouest.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 19.

## ***Les pays en émergence et les cœurs de territoires***

Un certain nombre de pays sont en émergence (sans contrat, ni charte). On peut citer, pour le département de la Côte-d'Or, le pays Beaunois, de la Plaine de Saône-Vingeanne et de Seine-et-Tilles en Bourgogne. Dans l'Yonne se construit un pays Sénonais.

Par ailleurs, le Conseil régional de Bourgogne intervient dans la mise en place des pays au travers de la procédure Cœur de territoires. Plusieurs territoires ont ainsi signé une convention avec la Région. Il s'agit, en Saône-et-Loire, du Haut Charolais-Clunisois et, dans l'Yonne, du Val d'Yonne.

## ***Les territoires concernés par aucune procédure***

Même si le taux de couverture des pays reconnus ou émergents est élevé en Bourgogne, la carte G<sup>40</sup> montre que **quelques secteurs ne sont pour l'instant concernés par aucune procédure**. Ils se situent pour l'essentiel autour d'aires urbaines : Auxerre, Creusot-Montceau, Dijon et Mâcon. On peut noter également un territoire isolé dans le Morvan, enclavé entre l'Autunois Morvan, l'Auxois et Morvan Côte-d'Orien et le Nivernais-Morvan.

## **C Caractérisation des pays (en périmètre définitif, en périmètre d'étude ou en émergence)<sup>41</sup>**

Deux critères permettent de caractériser les territoires :

- le caractère à dominante rurale ou sous influence urbaine,
- l'existence d'un pôle d'emploi, de plusieurs pôles, ou l'absence de pôle important.

**Les pays ruraux sans pôle d'emploi important** sont la Puisaye-Forterre et le Nivernais-Morvan.

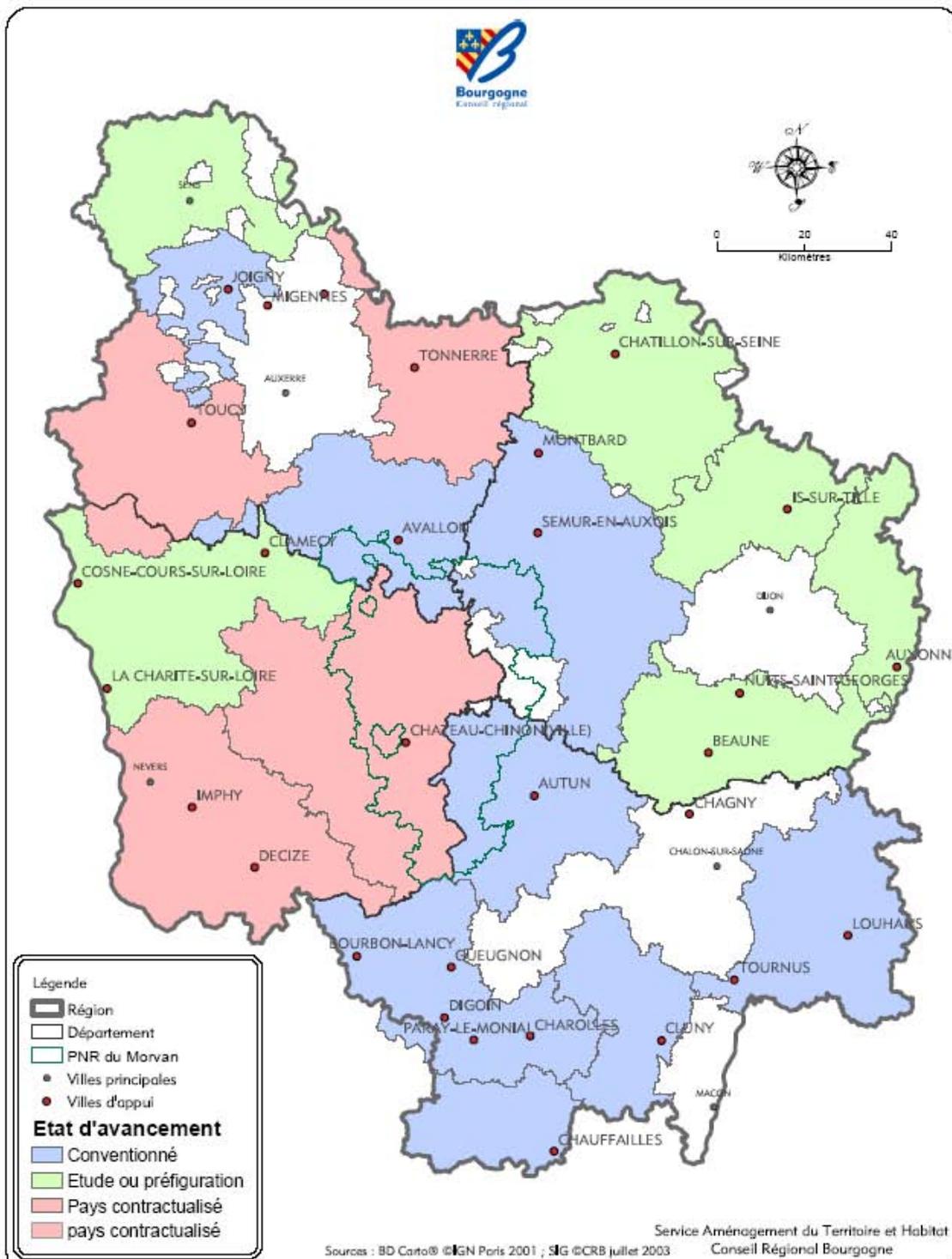
L'Avallonnais, le Tonnerrois, la Bresse Bourguignonne, ainsi que le Châtillonnais et le Haut Charolais-Clunyois sont des **pays ruraux autour d'un pôle d'emploi**. Parmi les **territoires multipolaires**, il convient de citer la Bourgogne Nivernaise, l'Auxois et Morvan Côte-d'Orien, le Charolais-Brionnais et le Val d'Yonne. **Les territoires sous attraction urbaine autour d'une ville moyenne** sont l'Autunois-Morvan, le Sénonais et le Beaunois. Le Nevers Sud Nivernais et le Chalonnais sont des **pays dépendant d'une aire urbaine de plus de 100.000 habitants**. Enfin, Seine-et-Tille et Plaine de Saône-Vingeanne sont des **territoires sous influence urbaine à caractère périurbain**.

---

<sup>40</sup> Voir page 38.

<sup>41</sup> Assemblée générale du réseau de l'information économique et sociale (RIES), 7 octobre 2003.

## Les Coeurs de Territoires en Bourgogne en septembre 2003



CARTE G : CŒURS DE TERRITOIRES (EN SEPTEMBRE 2003)

## 2.2 L'INTERCOMMUNALITE

### A Les communautés de communes (CC)

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, on dénombrait en Bourgogne 119 CC (regroupant 1.551 communes) : 15 d'entre elles avaient mis en place la TPU<sup>42</sup>.

Département	Communauté de communes Avec TPU	Communauté de communes Sans TPU
Côte-d'Or	4	19
	44	413
	27.897	111.221
Nièvre	4	21
	22	243
	32.087	104.842
Saône-et-Loire	3	40
	26	458
	24.628	281.396
Yonne	4	24
	42	303
	27.967	254.007

TABLEAU D : REPARTITION DES CC PAR DEPARTEMENT

(AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)<sup>43</sup>

Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

La population bourguignonne concernée par l'intercommunalité est désormais dans la moyenne nationale. Compte tenu de la restructuration du monde rural, moins peuplé, on note une baisse progressive de la population moyenne des EPCI (les regroupements bourguignons sont ainsi inférieurs de moitié en terme de densité de population à ce que l'on observe au niveau national). Le nombre moyen de communes regroupées, en revanche, augmente sensiblement. Le ratio est de 13,03 communes par EPCI. **Le rythme de croissance permet d'envisager une couverture régionale complète à l'horizon 2006<sup>44</sup>.**

Si la carte de l'intercommunalité en Bourgogne<sup>45</sup> montre, à l'instar des pays, un indéniable succès, **on peut relever plusieurs territoires qui ne sont pour l'heure engagés dans aucune coopération intercommunale.** Il s'agit du secteur de Montbard, de la côte vineuse et de la plaine

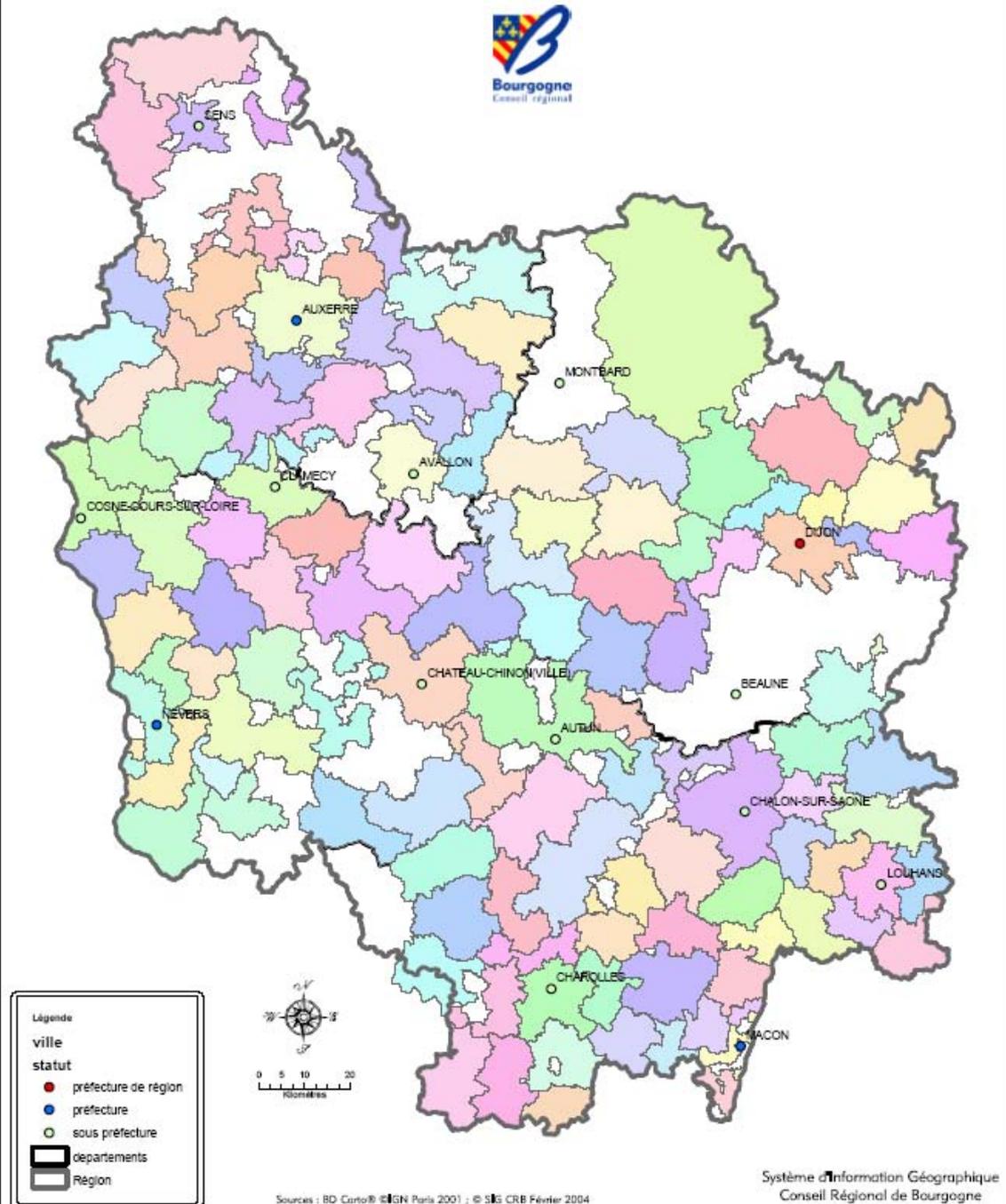
<sup>42</sup> Source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

<sup>43</sup> Note : pour chaque département, le premier chiffre indique le nombre d'EPCI, le second le nombre de communes regroupées, le troisième la population totale regroupée (elle correspond à la population totale au recensement de 1999, corrigée des recensements complémentaires).

<sup>44</sup> Assemblée générale du réseau de l'information économique et sociale (RIES), 7 octobre 2003.

<sup>45</sup> Voir carte H page 40.

## Les EPCI en Bourgogne au 1er janvier 2004



CARTE H : EPCI EN BOURGOGNE (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)

Source : SIG du Conseil régional de Bourgogne

de la Saône, en Côte-d'Or. Dans la Nièvre, les communes en bordure du Morvan et du département de l'Allier sont également isolées. Il en est de même, dans l'Yonne, pour celles situées entre Sens et Auxerre. **D'une manière générale, la couverture territoriale est plus faible en Côte-d'Or (70 % des Côte-d'Oriens vivent en EPCI, contre 90 % des habitants des autres départements bourguignons).**

## **B Les communautés d'agglomérations (CA)**

### ***La communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne (CACVB)<sup>46</sup>***

*L'aire urbaine de Chalon-sur-Saône<sup>47</sup>*

Sous-préfecture du département de Saône-et-Loire, la ville de Chalon-sur-Saône forme, avec ses 10 communes périphériques et ses 79 municipalités en couronne périurbaine, la seconde aire urbaine de Bourgogne pour la superficie et le nombre d'habitants.

Forte de 130.800 habitants, l'aire urbaine de Chalon-sur-Saône est en 54<sup>ème</sup> position en terme de population : elle se situe entre les aires urbaines de Chartres et de Chambéry. Elle compte parmi les 16 aires métropolitaines de 110.000 à 140.000 habitants.

*La communauté d'agglomération*

La CACVB, créée en janvier 2001, réunit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, 38 communes et plus de 107.000 habitants. Le projet d'agglomération a été approuvé le 1<sup>er</sup> juin 2002. Quant au contrat, il a été signé le 17 mars 2004.

Au sein de l'agglomération existe un conseil des maires. Toutes les communes de l'agglomération y sont représentées par leur maire et disposent chacune d'une voix, quelle que soit leur taille. Ce conseil intervient en amont des dossiers et émet un avis sur les questions importantes, avant examen des décisions par le conseil communautaire, qui est l'organe délibérant. Il est composé de 84 membres représentant les communes, en fonction du nombre d'habitants.

*Les compétences*

Outre les compétences obligatoires décrites page 24, la CACVB exerce son autorité dans les domaines suivants (compétences optionnelles) :

- la voirie,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie,
- les équipements structurants d'intérêt communautaire.

---

<sup>46</sup> Source : audition de Jean-Pierre BOUVET, conseiller municipal de Chalon-sur-Saône, vice-président de la CACVB délégué à l'aménagement de l'espace communautaire et à l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage, et de Vincent TRAMOY, directeur de l'environnement à la CACVB, 12 janvier 2004.

<sup>47</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

La Communauté d'Agglomération Chalon Val de Bourgogne a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle compte 38 communes et 108 091 habitants.  
(Sources : INSEE 1999 + Recensements complémentaires)



Barizey  
Chalon-sur-Saône  
Champforgeuil  
La Charmée  
Charrecey  
Châtenoy-en-Bresse  
Châtenoy-le-Royal  
Crissey  
Demigny  
Dracy-le-Fort  
Epervans  
Farges-lès-Chalon  
Fontaines  
Fragnes  
Gergy  
Givry  
Jambles  
Lans  
Lessard-le-National

La Loyère  
Lux  
Marnay  
Mellecey  
Merceurey  
Oslon  
Saint-Ambreuil  
Saint-Denis-de-Vaux  
Saint-Desert  
Saint-Jean-de-Vaux  
Saint-Loup-de-Varennes  
Saint-Marcel  
Saint-Mard-de-Vaux  
Saint-Martin-sous-Montaigu  
Saint-Rémy  
Sassenay  
Sevrey  
Varennes-le-Grand  
Virey-le-Grand



Communauté  
D'Agglomération  
Chalon Val de Bourgogne  
23, avenue Georges Pompidou  
71100 Chalon-sur-Saône  
www.cacvb.com  
Mél : contact@cacvb.com



Cartographie : CACVB - Janvier 2004 (données INSEE 1999)

CARTE I : PERIMETRE DE LA CACVB (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)

Source : SIG de la CACVB

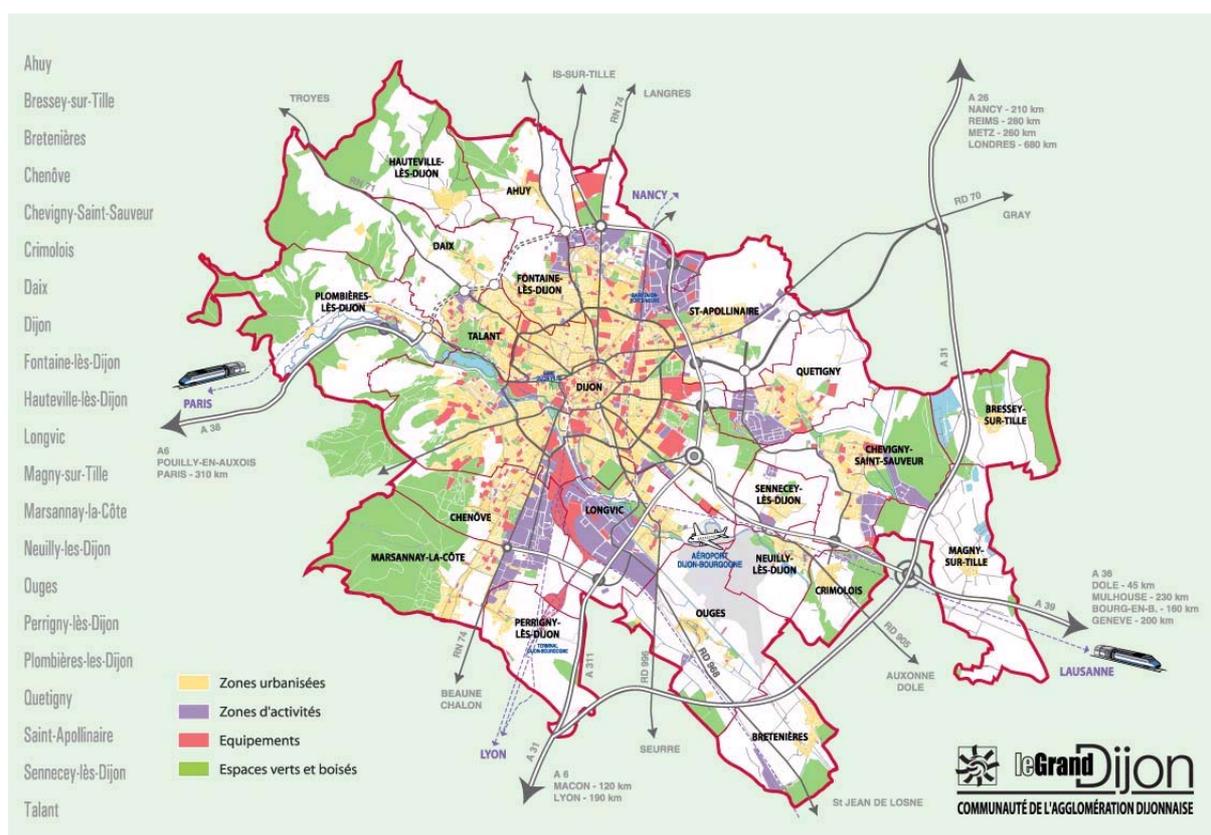
En sus de ces compétences légales, la CACVB exerce, à titre facultatif, des compétences dans les domaines de l'enseignement (réflexion sur le développement de l'enseignement supérieur, sur la formation), des technologies de l'information et de la communication, du développement culturel, des déplacements urbains. Elle intervient également sur la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et le traitement des boues d'épuration d'eaux usées.

## La communauté d'agglomération de Dijon (COMADI)<sup>48</sup>

### L'aire urbaine de Dijon<sup>49</sup>

La plus peuplée et la plus vaste des aires urbaines bourguignonnes est composée de 214 communes. Sur ce territoire, la ville centre, Dijon, est entourée de 14 communes périphériques et d'une couronne composée de 199 communes.

Avec ses 326.000 habitants, l'aire urbaine de Dijon est la 24<sup>ème</sup> de France : elle se situe entre les aires urbaines d'Angers et de Saint-Etienne. Elle compte parmi les 10 aires métropolitaines de 290.000 à 375.000 habitants.



CARTE J : PERIMETRE DE LA COMADI (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004)

Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>48</sup> Source : audition de Pierre PRIBETICH, adjoint au maire de Dijon délégué à l'urbanisme, aux grands projets et à la politique de la ville, vice-président de la COMADI délégué à la politique de la ville et au contrat d'agglomération, 20 octobre 2003.

<sup>49</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

## *La communauté d'agglomération*

**Le district de l'agglomération dijonnaise, première véritable structure intercommunale intégrée de Dijon, est devenu Communauté de l'agglomération dijonnaise (COMADI) le 1<sup>er</sup> janvier 2000.** Depuis l'intégration des communes de Bresse-sur-Tille, Bretenières, Crimolois, Hauteville-les-Dijon et de Magny-sur-Tille, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, **l'agglomération dijonnaise regroupe 21 communes**, soit 20.886 hectares de territoire et 249.772 habitants : **48 % de la population du département et 15 % de celle de la région y vivent.** Elle se situe à la 17<sup>ème</sup> place, en nombre d'habitants, des CA<sup>50</sup>. **Le contrat d'agglomération a été signé le 12 avril 2002.**

**Le conseil de la COMADI comprend aujourd'hui 80 membres élus pour 6 ans par les conseils municipaux des communes adhérentes.** Comme la loi l'impose, la ville centre n'a pas la majorité des voix, puisque la commune de Dijon délègue à la COMADI 37 personnes. Cependant, à part Chenôve (4 délégués) et Talant (3 délégués), toutes les autres communes ont seulement 2 représentants.

## *Les compétences*

L'agglomération exerce un certain nombre de compétences optionnelles :

- l'eau et l'assainissement (compétence déléguée au syndicat mixte du Dijonnais) ;
- la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire (zones industrielles, sites propres pour bus) ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- depuis mars 2003, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

Elle dispose également de compétences facultatives, qui sont pour la plupart d'anciennes attributions du district (création et gestion d'un complexe funéraire, lutte contre l'incendie, gestion de l'agence d'urbanisme, acquisition de tout bien permettant la réalisation d'une ceinture verte, octroi de subventions d'équipement ou de fonctionnement aux établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel).

## ***La communauté d'agglomération de Nevers (ADN)***

### *L'aire urbaine de Nevers<sup>51</sup>*

**Troisième aire urbaine de Bourgogne pour le nombre d'habitants**, l'aire de Nevers se compose d'une ville centre (Nevers, préfecture du département), de 4 communes périphériques et de 40 communes en couronne périurbaine. Sa particularité est qu'elle s'étend sur 2 régions : la Bourgogne et le Centre.

**Peuplée de 100.600 personnes, l'aire urbaine de Nevers est la 78<sup>ème</sup> de France** : elle se situe entre les aires urbaines de Beauvais et de Creil. Elle compte parmi les 24 aires urbaines métropolitaines de 85.500 à 110.000 habitants.

---

<sup>50</sup> Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>51</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

### *La communauté d'agglomération*

L'ADN, créée en janvier 2003, s'étend sur 10 communes (73.132 habitants) : Challuy, Coulanges-lès-Nevers, Fourchambault, Germigny-sur-Loire, Garchizy, Nevers, Pougues-les-Eaux, Saincaize-Meauce, Sermoise-sur-Loire et Varennes-Vauzelles. Le conseil de l'agglomération, quant à lui, est composé de 82 délégués.

### *Les compétences<sup>52</sup>*

Les compétences optionnelles choisies par l'ADN concernent :

- l'assainissement,
- l'eau,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés).

La CA a par ailleurs repris les compétences exercées par l'ancien EPCI (mise en place d'un système d'information géographique ; mise en œuvre de mesures visant à sauvegarder les espaces boisés ainsi que les espaces naturels riverains de la Loire, de la Nièvre et de leurs affluents ; participations financières à des actions d'insertion, notamment par le sport ; participations financières à des grands événements culturels...).

## **C Une communauté urbaine : la Communauté Creusot-Montceau (CCM)**

### *Les aires urbaines de Creusot Montceau-les-Mines<sup>53</sup>*

Cet ensemble urbain est composé des 2 aires urbaines du Creusot et de Montceau-les-Mines. A ce titre, il comprend 2 villes centres, 2 périphéries (soit 9 communes au total) et 2 couronnes périurbaines (soit 11 municipalités).

Les aires urbaines de Montceau-les-Mines et du Creusot comptent respectivement 47.200 et 42.800 habitants. Elles se classent 143<sup>ème</sup> et 153<sup>ème</sup> en France, pour l'importance de leur population.

### *La communauté d'agglomération*

Créée le 13 janvier 1970, la CCM fait partie des communautés urbaines qui se sont mises en place volontairement<sup>54</sup>. C'est une communauté bipolaire, c'est-à-dire que les 16 communes qui la composent se regroupent autour des 2 pôles principaux du Creusot et de Montceau-les-Mines. D'une superficie de 390 km<sup>2</sup>, on y dénombrait 92.126 habitants au recensement de 1999.

---

<sup>52</sup> Source : [www.cg58.fr](http://www.cg58.fr)

<sup>53</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>54</sup> Le 16 octobre 2002, par décision du conseil communautaire, la CUUCM a adopté un nouveau nom : la dénomination usuelle est désormais Communauté Creusot-Montceau (CCM).

**Les 16 communes adhérentes proviennent de 3 arrondissements différents : Autun, Chalon-sur-Saône et Charolles.** La loi CHEVENEMENT a modifié le seuil démographique applicable aux communautés urbaines. Le plancher initial, qui avait été fixé à 100.000 habitants, a été relevé à 500.000. Cette condition n'est cependant pas exigée pour les communautés existantes à la publication de la loi, ce qui est le cas de la CCM.

### *Particularité du contrat d'agglomération*

La CCM a signé son contrat d'agglomération le 21 décembre 2000. La particularité de ce contrat est qu'il s'agit d'un contrat unique d'agglomération-ville-grand projet de ville (GPV). Il vaut à la fois de contrat d'agglomération (au sens de l'article 26 de la loi VOYNET) et de convention-cadre du contrat de ville (au sens de l'article 27 de la même loi).

Le GPV est un projet global de développement social et urbain. Il vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique globale de leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine dans le but d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer en profondeur et de manière durable la transformation d'image et la perception du quartier. Il a également pour objet de redonner une valeur économique à ces territoires par des actions de revitalisation et de revalorisation sociale. La conception du grand projet de ville, menée dès le départ avec les habitants, doit concilier des interventions ayant un impact rapide sur la vie quotidienne et des actions qui s'inscrivent nécessairement dans la durée<sup>55</sup>. Le GPV est partie intégrante du contrat unique agglomération-ville, dont il constitue un avenant.

Le contrat d'agglomération de la CCM a été signé par l'Etat, la Région, la CU, le Département et le Fonds d'action social (FAS). Ces deux derniers signataires sont relativement atypiques dans la signature d'un tel contrat. Le Conseil général de Saône-et-Loire est signataire ici en raison d'un important partenariat financier avec la collectivité locale. Le FAS est associé dans la mesure où ce contrat a également valeur de contrat de ville.

## **2.3 LES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT)**

**La carte K<sup>56</sup> montre l'existence de 4 SCOT en Bourgogne : SCOT de la CCM, de Chalon et des Quatre Villes de l'Ouest, en Saône-et-loire ; SCOT de Nevers, dans la Nièvre.**

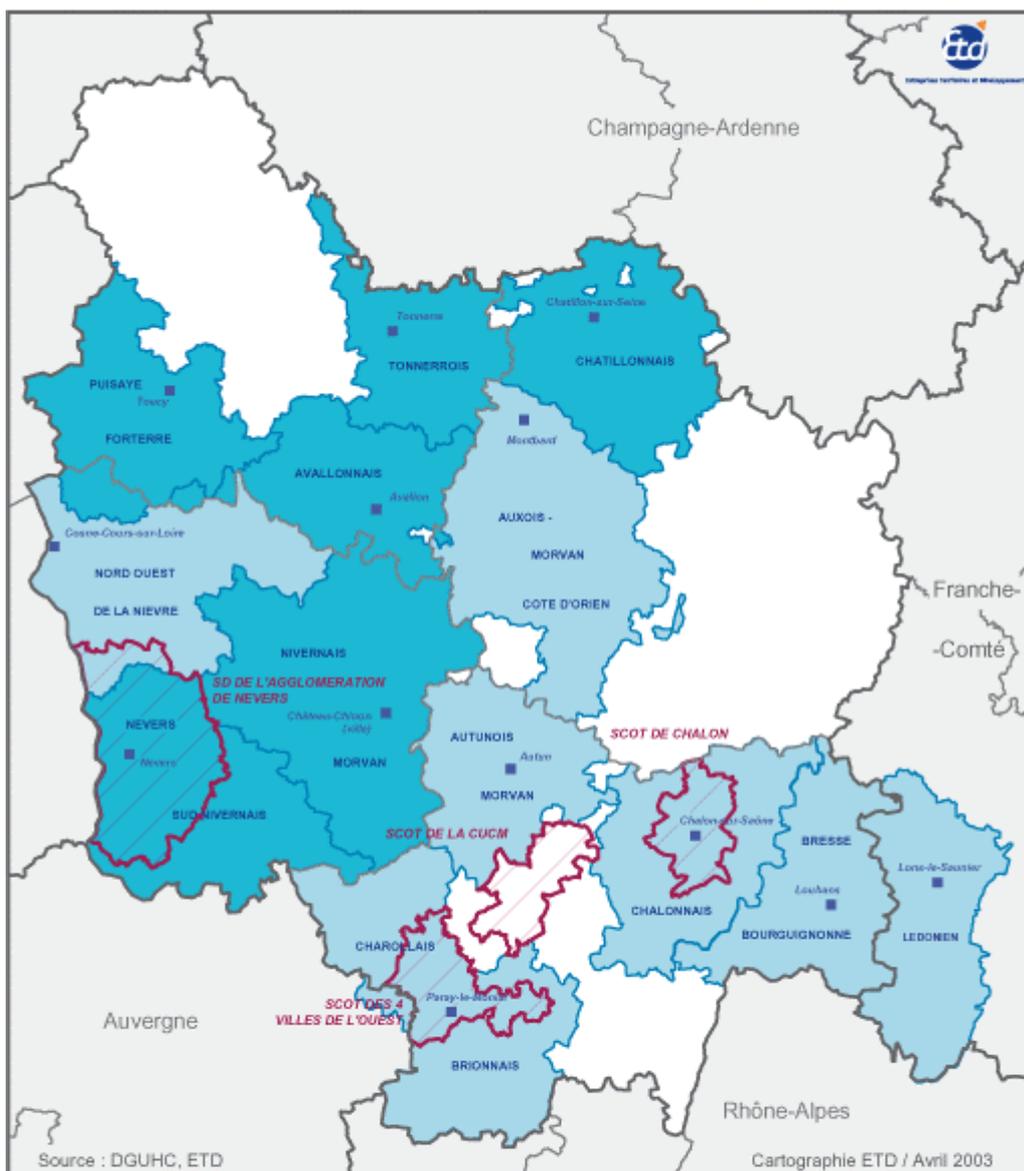
---

<sup>55</sup> Les GPV ont succédé aux grands projets urbains (GPU) mis en œuvre de 1991 à 1994. Mais s'ils s'inscrivent dans la continuité des GPU, c'est à une plus grande échelle et avec une approche différente. Le programme des GPU concernait, en effet, 14 sites, alors que celui des GPV en intéresse 50. Il s'agit cependant de quartiers éprouvant les mêmes difficultés : chômage, pauvreté, délinquance, problème d'image...

Source : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

<sup>56</sup> Voir page 47.

## PAYS ET SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE EN BOURGOGNE



**Pays reconnus en CRADT  
(ETD, 1er avril 2003)**

- Périmètre définitif
- Périmètre d'étude

**Schémas de cohérence territoriale  
(DGHHC, septembre 2002)**

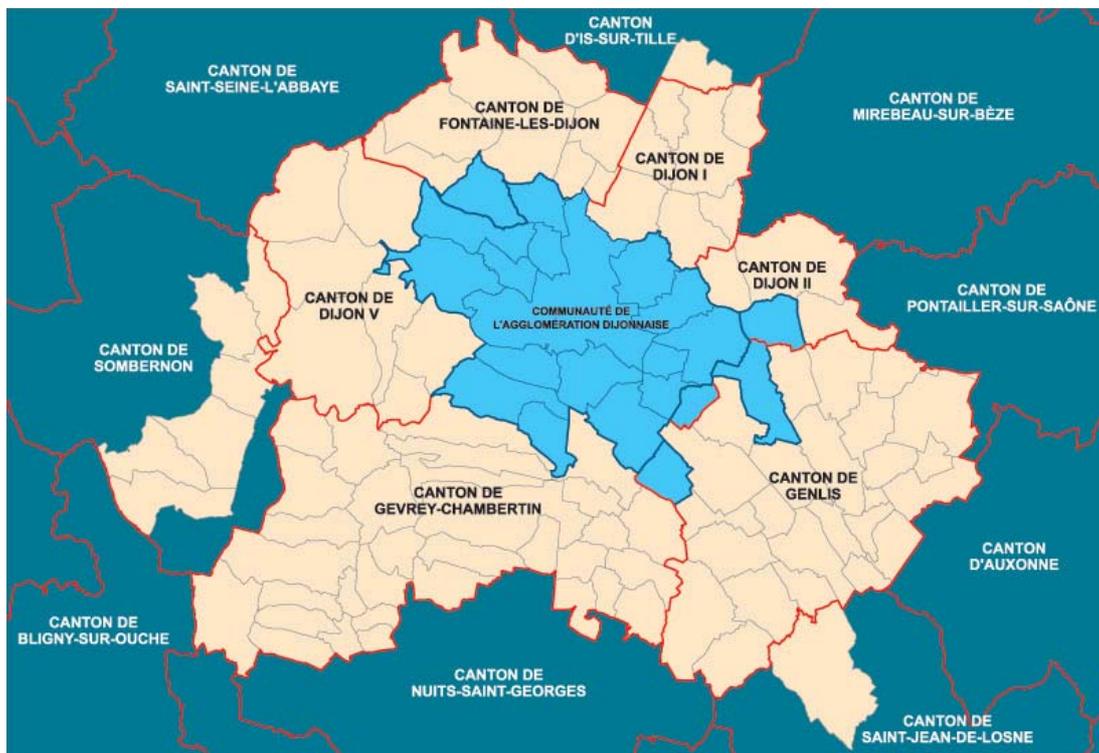
- Scot en vigueur

0 15 km

**CARTE K : PAYS (AU 1<sup>ER</sup> AVRIL 2003) ET SCOT (EN SEPTEMBRE 2002)  
EN BOURGOGNE**

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

Il convient d'ajouter à cette liste le SCOT du Dijonnais, en cours d'élaboration<sup>57</sup>.



CARTE L : PERIMETRE DU SCOT DU DIJONNAIS

Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

L'arrêté préfectoral de création du SCOT du Dijonnais a été pris le 4 mars 2002. Son périmètre recouvre les cantons de Chenôve, de Dijon, de Fontaine-lès-Dijon, de Genlis, de Gevrey-Chambertin, ainsi que les communes de Brazey-en-Plaine et de Flacey. Il englobe les CC de la Vallée de l'Ouche ; de Forêts, Lavières et Suzon ; du Val de Norges ; de la Plaine des Tilles, soit au total 110 communes.

L'élaboration, l'approbation, le suivi et la révision du SCOT du Dijonnais sont confiés à un syndicat mixte<sup>58</sup>. La représentation des délégués au sein de cet organisme repose sur les principes suivants :

- les 65 communes extérieures au « Grand Dijon » et aux CC désignent chacune un représentant ;
- les 4 CC élisent chacune 2 délégués titulaires et 2 délégués suppléants ;
- le « Grand Dijon » nomme un nombre de délégués titulaires au plus égal au nombre total de délégués qui résulte des scrutins précédents, moins un délégué.

<sup>57</sup> L'agglomération dijonnaise n'a jamais bénéficié d'un schéma directeur.

<sup>58</sup> Arrêté préfectoral portant création du syndicat mixte du SCOT du Dijonnais, 2 septembre 2003.

Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

### **3 L'ARTICULATION DES DIFFERENTS OUTILS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le développement de l'intercommunalité prôné par la loi CHEVENEMENT ne doit pas être confondu avec la mise en place des contrats de territoires institués par la loi VOYNET et par la loi GAYSSOT.

Dans le premier cas, on parle d'intercommunalité de gestion (ou d'intégration) : les communes se regroupent au sein d'une structure (CC, CA, CU) à laquelle elles délèguent un certain nombre de leurs compétences. **Les communes ne sont donc plus habilitées à gérer ces compétences et perdent ainsi une part de leur souveraineté.** Elles sont également fortement incitées à mutualiser leurs ressources (TPU) afin de garantir à l'EPCI un financement conséquent et durable lui permettant de gérer efficacement les compétences qui lui sont dévolues.

Dans le second cas, il y a intercommunalité de projet (ou de coopération). Si les communes se réunissent, là aussi, au sein d'une structure intercommunale (pays, SCOT), les objectifs diffèrent. En effet, la structure n'a cette fois pas vocation à gérer les affaires communales : **elle assure l'élaboration d'un projet de territoire commun à l'ensemble de ses composantes en y associant tous les acteurs locaux.** Ce projet est ensuite converti en actions, dans le cadre du contrat de plan Etat-Région (CPER).

#### **3.1 L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION**

##### **A Vigueur du mouvement intercommunal**

###### ***Des contrastes régionaux qui s'estompent***

En 1996, une première représentation cartographique de l'intercommunalité au niveau national avait illustré des inégalités régionales très marquées. Depuis, certaines régions qui se caractérisaient par une faible intercommunalité se sont engagées dans un mouvement de rattrapage rapide. Parallèlement, le potentiel de développement de l'intercommunalité s'est tari dans les régions les plus en avance dont le territoire est aujourd'hui très largement intercommunalisé. **Il en résulte un mouvement d'uniformisation progressive des taux d'intercommunalisation des différentes régions.** La région Midi-Pyrénées, l'Auvergne, mais aussi le Centre, la Bourgogne et la Lorraine ont enregistré un nombre de créations qui prouve la vigueur du mouvement intercommunal.

De ce fait, la répartition de l'intercommunalité s'est profondément modifiée. **La diagonale de faible intercommunalisation formée d'une petite dizaine de régions et qui s'étendait de la Lorraine au Sud-Ouest en englobant les régions du centre de la France est donc en passe de disparaître.** A ce vaste ensemble sous-intercommunalisé, se substituent des espaces plus restreints et circonscrits dans l'espace d'échelle régionale, voire infra-régionale. Ainsi se maintient un retard notable en Ile-de-France malgré un léger frémissement en 1999 dans la zone centrale (4 CA), ou encore en Provence-Alpes-Côte-d'azur.

**L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en Bourgogne témoigne de sa réussite<sup>59</sup>.** En 1999, le territoire bourguignon était encore peu organisé : 58 % seulement de la population régionale était concernée par les structures d'alors (718 communes, soit 67 EPCI). **Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 1.551 communes étaient regroupées dans 119 EPCI, ce qui représente presque 76 % des communes bourguignonnes<sup>60</sup> et plus de 80 % de la population.**

### ***Une réduction des inégalités et un renforcement de la solidarité***

**Les déséquilibres tiennent, au niveau communal, à l'émiettement issu du découpage des communes.** En cela, la coopération intercommunale apporte une réponse par le regroupement qu'elle propose.

Un groupement est dit à fiscalité propre lorsqu'il dispose de la possibilité de lever des impôts locaux, de voter les taux et d'en recevoir le produit. Ceci existe depuis 1959, mais ce procédé n'a fait que se renforcer depuis. **Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, il existait en France 2.461 groupements à fiscalité propre concernant 31.424 communes et 51 millions d'habitants, soit près de 82 % de la population.** La loi CHEVENEMENT a fait passer une étape supérieure avec la taxe professionnelle unique (TPU). **La mutualisation de la TP constitue une étape majeure de l'évolution de la fiscalité locale : elle opère un lissage qui devrait avoir pour conséquence, à terme, une disparité bien moins forte des taux de TP, ce qui devrait permettre d'effacer les inégalités entre les collectivités.**

**En second lieu, la coopération intercommunale comporte pour objectif de renforcer la solidarité entre les différents milieux.** Une telle solution a pour finalité d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement des territoires. L'objet de cette disposition légale est ainsi de protéger un EPCI ayant constitué un espace de projet, ce qui est le propre de la coopération intercommunale, et de mettre au service de ces nouvelles structures des moyens permettant un développement durable.

### ***Un pouvoir d'investissement plus cohérent***

Une CU, une CA ou une CC a vocation à réaliser les gros investissements et à gérer les grands équipements. Auparavant, chaque commune créait ses propres zones d'activité industrielle et artisanale, ses ensembles de bureaux, ses centres commerciaux en concurrence avec ceux des communes voisines pour se disputer la taxe professionnelle (TP) : les entreprises jouaient sur cette compétition pour délocaliser et bénéficier d'exonérations temporaires. De même, chaque ville organisait la programmation de son centre culturel sans se soucier de celle des centres

---

<sup>59</sup> Assemblée générale du réseau de l'information économique et sociale (RIES), 7 octobre 2003.

<sup>60</sup> La Bourgogne compte 2.045 communes (source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)).

environnants ; chacune s'épuisait à créer et à entretenir des équipements sportifs ou des conservatoires. **L'avènement d'une véritable fiscalité intercommunale a renforcé l'impact des actions menées par les groupements.** Ainsi que l'écrivait en octobre 2001 Marc CENSI, président de l'association des communautés de France (ADCF), « l'intérêt communautaire, version locale de l'intérêt général, s'impose aux intérêts particuliers des communes<sup>61</sup> », ce qui permet de diminuer le gaspillage des ressources et de mettre en œuvre des projets de plus grande envergure.

## **B Les difficultés de l'intercommunalité de gestion**

### ***Les causes de l'échec ou de la fragilité de certaines expériences intercommunales***

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le rythme de croissance des structures intercommunales en Bourgogne permet d'envisager une couverture totale du territoire régional pour 2006<sup>62</sup>. Pourtant, la carte H<sup>63</sup> nous a permis de relever plusieurs territoires qui ne sont pour l'heure engagés dans aucune coopération intercommunale<sup>64</sup>.

*La permanence de « l'esprit de clocher »*

**Quelques communes restent en marge de l'intercommunalité par une certaine permanence de « l'esprit de clocher ».** La carte de la CA de Nevers (ADN) arrêtée par le préfet lui donne ainsi l'air d'un puzzle à qui il manquerait quelques pièces pour être complet : de fait, la zone industrielle de Saint-Eloi, entre autres, n'a pas souhaité intégrer le périmètre de l'agglomération par souci de préserver les avantages que lui procure une taxe professionnelle importante. La même préoccupation guide certaines communes susceptibles d'intégrer la CA de Mâcon actuellement en cours d'élaboration. « Commune indépendante », écrivait récemment le Journal de Saône-et-loire, « Chânes, sur le territoire de laquelle une grande entreprise d'embouteillage produit beaucoup de taxe professionnelle, a dit non (à la CA)<sup>65</sup>. Pierreclos s'est prononcée contre, elle aussi, pour la même raison de crainte de hausse de la taxe professionnelle pour l'entreprise de salaison qui fait la richesse de la commune<sup>66</sup>».

*Des territoires traditionnellement peu tournés vers la coopération intercommunale*

Le long de la côte viticole, de Gevrey-Chambertin au Sud de la Côte-d'Or, s'étend un « désert » intercommunal. Cette absence de coopération est, semble-t-il, plus voulue que subie, les communes de ce secteur disposant pour la plupart de ressources suffisantes (vignes) pour assurer leurs besoins.

---

<sup>61</sup> Source : [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

<sup>62</sup> Voir page 39.

<sup>63</sup> Voir page 40.

<sup>64</sup> Voir pages 39 et 41.

<sup>65</sup> Mâcon ville – Un écueil : le périmètre n'est pas encore totalement au point, Le Journal de Saône-et-Loire, 21 octobre 2003.

<sup>66</sup> La communauté d'agglomération comptera 27 communes, Le Journal de Saône-et-Loire, 29 octobre 2003.

### *Les frontières départementales : un frein à l'intercommunalité*

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la possibilité de regroupements entre communes appartenant à des départements différents : « Sans préjudice des dispositions de l'article L5212-2, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou **par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire<sup>67</sup>** ». Force est pourtant de constater que l'intercommunalité est plus malaisée à mettre en œuvre aux « frontières » des départements : limite avec l'Allier, l'Ain, le Jura, la Haute-Saône.

### *La faiblesse de certains EPCI*

On peut s'interroger sur le poids futur de certaines CC. Un EPCI devant justement permettre une mise en commun des moyens et un financement plus aisé des équipements, la taille de certains d'entre eux permet de douter de leur réelle efficacité. Les moyens et les actions engagés n'auront ainsi pas la même échelle entre la CC Forêts, Lavières et Suzon, comptabilisant à peine un peu plus de 3.200 habitants, mais sans réelles perspectives de croissance démographique, et la future CC en projet autour de Genlis, forte d'environ 12.000 habitants et aux perspectives économiques et démographiques supérieures. **La petite taille de certains EPCI risque d'être un obstacle à toute tentative de développement futur.**

### *Une intercommunalité motivée par les incitations financières*

Les auditions ont montré que le succès des regroupements est souvent plus imputable aux circonstances qu'à une réelle prise de conscience collective en faveur de l'intercommunalité. En effet, si la loi CHEVENEMENT n'oblige pas les communes à se regrouper, elle les y incite très fortement, en particulier par le biais de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les réfractaires au regroupement se voient, eux, menacés d'une absence de subventions, et donc de la quasi-impossibilité de mener des projets de développement. Dans ces conditions, **difficile de distinguer chez les communes adhérentes la conviction sincère et profonde du calcul pur et simple. Autrement dit, sans la DGF et autres incitations, y aurait-il eu autant de CC, CA et CU ?**

### *Des regroupements à vocation défensive*

En zone périurbaine ou rurale, certaines coopérations ont une vocation défensive : il s'agit alors de s'unir pour marquer son identité, résister à la pression démographique ou au risque hégémonique de territoires plus urbanisés. **Les principales craintes d'un rapprochement avec la ville sont d'une part de ne pas avoir de poids et donc de voix au chapitre, d'autre part de subir la délocalisation de toutes les nuisances urbaines.** La première inquiétude peut se comprendre. Une commune de 500 habitants aura en effet plus de poids au sein de son canton de 5.000 habitants qu'au sein de l'agglomération dijonnaise avec ses 250.000 personnes. Même si les élus de l'agglomération ne sont pas majoritaires au sein du conseil communautaire, la Ville de Dijon dispose de 37 sièges sur 80 (Chenôve 4, Talant 3, et toutes les autres communes 2<sup>68</sup>), soit une majorité masquée. La seconde peur est plus subjective et découle souvent de propos alarmistes tenus par des opposants farouches aux villes pour convertir les indécis. Certes, selon la logique qu'on ne peut pas recevoir sans donner un peu, certains transferts seront

---

<sup>67</sup> Article L5211-5 du CGCT.

<sup>68</sup> Voir page 44.

effectivement à prévoir, mais prédire l'établissement de cités HLM en rase campagne du jour au lendemain relève de la plus pure fabulation.

Autour de la COMADI se sont ainsi constitués plusieurs EPCI dont la motivation principale est la crainte de se voir phagocyter par l'agglomération. **Ces regroupements n'ont parfois développé qu'un embryon de projet communautaire et comptent plus ou moins sur le temps pour véritablement leur donner un contenu.** Ce fonctionnement est évidemment contraire aux orientations préconisées par les lois, lesquelles incitent à délimiter un périmètre en fonction du projet retenu.

## ***Un empilement des structures***

Si le régime actuel de coopération intercommunale a tenté de simplifier et de rationaliser la gestion locale, force est d'admettre que cet objectif n'a pas été totalement atteint : à cet égard, il ne peut être considéré que comme un système temporaire, voué à évoluer. En effet, l'existence des nouveaux organes de coopération intercommunale paraît renforcer le phénomène d'empilement des structures administratives.

La loi CHEVENEMENT interdit certes qu'une commune fasse partie de plus d'un EPCI : les organismes de coopération intercommunale doivent rassembler un nombre entier de communes, dont le territoire est indivisible. **Cependant la loi laisse subsister les réalisations antérieures aux lois nouvelles. La compilation des textes fait alors apparaître un enchevêtrement de règles presque inextricable.** Toutes ces mesures, législatives ou réglementaires, définissant les politiques publiques sectorielles aboutissent à une diversification des zones concernées et une segmentarisation des territoires communaux.

Tout en rapprochant la prise de décision administrative de l'échelon local, le développement de la dimension territoriale se traduit par une multiplication des niveaux d'administration sur le territoire, contribuant à rendre encore plus complexe le cadre territorial de l'action publique.

En établissant la fiche signalétique des pays bourguignons, nous avons vu, par exemple, que certaines CC de la Nièvre chevauchaient à la fois les périmètres de l'aire urbaine et du SCOT de Nevers, du pays Nevers Sud Nivernais et du parc naturel régional (PNR) du Morvan.

Citons également l'exemple des syndicats ayant la compétence de l'eau et pouvant associer parfois plusieurs EPCI. Les municipalités s'étaient au départ regroupées en raison de la présence d'une nappe phréatique commune, laquelle ne s'est pas divisée en autant de nappes qu'il y a de structures intercommunales à fiscalité propre dans le syndicat : « Parmi les difficultés rencontrées, les questions liées à l'organisation administrative paraissent en première ligne. Les regroupements de communes constitués autour d'une même ressource aquatique ne coïncident pas toujours avec les autres découpages administratifs. Cela représente une difficulté supplémentaire pour en organiser la gestion. **Par exemple, le périmètre d'action de la COMADI ne recouvre pas en totalité celui du syndicat mixte du Dijonnais. Ce syndicat qui assure l'alimentation en eau potable de 250.000 habitants, gère également la distribution de l'eau de communes n'entrant pas dans le périmètre de la COMADI.** Parmi les projets figure cette harmonisation des prestations et des prix sur l'agglomération entière. En effet, différents modes de gestion existent actuellement : du fonctionnement en régie directe (à Plombières) à la délégation de service public auprès de différents prestataires, pour des durées de contrats différentes. De plus, la création d'un établissement public foncier local devra être prévue pour permettre l'acquisition des zones sensibles, afin d'assurer la protection de l'environnement. **Cela**

pose la question de la pluralité des instances de regroupement communal, de la multiplication des lieux de décisions ainsi que de la légitimité et des moyens d'actions sur les territoires. A Nevers, les contours de l'agglomération s'élargissent actuellement pour englober autour de la gestion de l'eau certaines petites communes périphériques. Le mouvement de ces périmètres amène des bouleversements dans un système qui devient instable. Les petits syndicats des eaux se trouvent alors dépossédés d'une partie de leurs communes adhérentes et se posent la question de leur devenir<sup>69</sup> ».

**Les exemples multipliant les zonages spécifiques sont également nombreux.** Les politiques publiques de l'environnement et du traitement de la fracture sociale en constituent les domaines privilégiés : zones culturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, zones de montagnes, zones d'éducation prioritaire, zones franches... **Il résulte de cet enchevêtrement institutionnel une inévitable complexification des modes de décisions.** Les chevauchements et empiètements réciproques attestent de l'échec relatif de l'objectif affiché par la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, intitulé de la loi CHEVENEMENT.

**Les acteurs intervenant au titre de la gestion locale sont par ailleurs nombreux.** Il s'agit non seulement de l'Etat, des différentes collectivités territoriales, de leurs regroupements, mais aussi d'établissements publics nationaux ou d'entreprises publiques (EDF, SNCF, universités, chambres de commerce, d'agriculture, de métiers...), d'organismes privés, économiques ou corporatifs, d'associations ou de simples citoyens. Si la discussion en vue de l'élaboration de projets de développement entre acteurs aussi divers ne pose pas de problème de principe, le passage à l'action est plus délicat. La prise de décision passe par des voies contractuelles ou quasi contractuelles, entraînant des financements croisés. **Ces participations financières multiples comportent l'inconvénient de rallonger les délais de négociation et de diluer les responsabilités de chacun dans les projets mis en œuvre, brouillant ainsi toute transparence.**

Il n'est pas certain que le développement et le renforcement de la coopération intercommunale aboutissent, dans la pratique, à une rationalisation tangible des procédures de gestion locale. Comment, en effet, imaginer une administration territoriale efficace lorsque celle-ci procède de plusieurs niveaux d'administration différents ? Citons le cas du Centre archéologique européen du Mont Beuvray (Bibracte), qui dépend de 3 communautés de communes (CC), de 2 pays (Autunois-Morvan et Nivernais-Morvan), de 2 Départements (Saône-et-Loire et Nièvre), d'une Région (Bourgogne), d'un parc naturel régional (PNR du Morvan) et de l'Etat... A l'heure où l'efficacité des politiques publiques s'apprécie de plus en plus à l'aune de notions nouvelles telles que l'efficacité, la rentabilité, voire le mérite, **il apparaît de plus en plus urgent de donner aux EPCI un statut plus en accord avec l'ampleur de leurs compétences, sans toutefois attenter à la cohérence de l'édifice décentralisé dans son ensemble.**

### ***Les difficultés d'articulation des compétences***

L'empilement des structures sur un même territoire pose le problème de l'articulation des compétences de chacune d'elles. Prenons le cas de l'une des compétences optionnelles transférable à une CC : la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie. Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté doit continuer de s'en remettre aux maires des différentes communes pour l'exercice du pouvoir de police sur la voirie communautaire : « Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les

---

<sup>69</sup> *L'eau potable en Bourgogne*, avis présenté par André FOURCADE et Jean-Claude SOBOLE, Conseil économique et social de Bourgogne, 15 décembre 2003, pp. 61 et 62.

routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations<sup>70</sup> ». C'est donc au maire qu'il appartient, par exemple, de réglementer l'accès à la voirie pendant la durée des travaux réalisés par la communauté. Ce schéma kafkaïen soulèvera des questions le jour où, à l'occasion d'un accident, le juge administratif trouvera une responsabilité partagée par la commune et la communauté et condamnera les 2 échelons à indemniser la victime. La communauté aura alors beau jeu d'arguer qu'elle n'avait pas la possibilité de réglementer l'accès à la voirie, et la commune pourra toujours penser qu'elle n'était pas en mesure d'entretenir la voirie : elles auront toutes les deux raison, mais elles seront probablement toutes les deux condamnées.

**De même, sur les voies départementales traversant une agglomération, il y a deux autorités différentes.** D'une part, le Département, propriétaire de la voie, qui est chargé de l'entretien des routes départementales, de leurs dépendances et de la conservation de son domaine public ; d'autre part, le maire qui assure sur ces mêmes voies qui traversent sa commune la police de la circulation et est chargé de la sécurité et de la commodité du passage.

**Le projet de loi de décentralisation propose, pour remédier à ces situations, la possibilité de transférer au président de communauté certains pouvoirs de police spéciale :** circulation et stationnement, funérailles et lieux de sépulture, police rurale, ports maritimes, baignades et activités nautiques, bâtiments menaçant ruine, eaux stagnantes, ramonage des fours, fourneaux et cheminées, police des excavations. Ces transferts ne pourront être effectués que lorsqu'ils se situent dans le cadre de compétences effectivement transférées à la communauté. Enfin, ils seraient décidés par accord du président de la communauté ainsi que des maires se prononçant à l'unanimité<sup>71</sup>.

## **Concurrence entre regroupements intercommunaux et collectivités territoriales**

Au moment où s'écrit l'acte II de la décentralisation, les agglomérations marquent de plus en plus fortement de leur empreinte le paysage local. En 2001, les 90 CA et les 14 CU avaient consacré 9 milliards d'euros à l'exercice de leurs compétences, dont 2,7 milliards d'euros d'investissements. Des chiffres à comparer à ceux des Départements (35 milliards d'euros) et des Régions (12 milliards d'euros). **A titre d'exemple, le budget primitif 2004 de la COMADI s'élève à 189,70 millions d'euros<sup>72</sup>, celui du Département de la Côte-d'Or à 396,70 millions d'euros<sup>73</sup> et celui de la Région Bourgogne à 476,50 millions d'euros<sup>74</sup>.** L'agglomération dijonnaise abrite 249.772 habitants<sup>75</sup>, soit 48 % de la population du département et 15 % de celle de la Bourgogne<sup>76</sup>. Elle compte en outre 120.400 emplois<sup>77</sup> sur les 208.187 dénombrés en Côte-d'Or<sup>78</sup> (57 %). En termes de poids économique et démographique, la COMADI représente par conséquent une structure concurrente du Conseil général de la Côte-d'Or. Même si la loi précise que « le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité

<sup>70</sup> Article L2213-1 du CGCT.

<sup>71</sup> *Portrait de communautés de communes*, La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, 13 octobre 2003, p. 250.

<sup>72</sup> Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>73</sup> Source : [www.cg21.fr](http://www.cg21.fr)

<sup>74</sup> Source : [www.cr-bourgogne.fr](http://www.cr-bourgogne.fr)

<sup>75</sup> Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>76</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>77</sup> Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>78</sup> Source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

propre ne peut être identique à celui d'un département<sup>79</sup> », une telle situation est inévitablement source de tensions.

## **L'inadéquation entre les compétences transférées et la légitimité des EPCI**

Si la loi Chevènement du 12 juillet 1999 a prévu un renforcement du débat démocratique au sein des EPCI, force est d'admettre qu'il demeure une inadéquation entre les compétences qui leur sont attribuées et le déficit démocratique subsistant. La loi prévoit que ne peuvent siéger dans les groupements que les élus des conseils municipaux. Ainsi la sanction par le suffrage universel est-elle possible, même si elle n'intervient qu'indirectement, à l'occasion d'élections ultérieures. Avant, le choix du conseil municipal pouvait porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil municipal. Mais en dépit de cette avancée, **les EPCI détiennent des compétences propres qui nécessiteraient un renforcement de leur légitimité démocratique.**

En outre, **les dirigeants des établissements sont trop peu connus pour que la population se tourne vers eux** : les citoyens continuent donc de s'adresser au maire de leur commune et à le tenir pour responsable, alors même qu'une proportion croissante et parfois importante des compétences antérieurement communales lui échappe. En effet, **l'absence de définition de l'intérêt communautaire rend à la fois cette notion évolutive dans le temps** (en fonction des transferts de compétences opérés par le groupement) **et ambiguë pour les citoyens** qui ne perçoivent pas l'ampleur des pouvoirs de la structure intercommunale et, corrélativement, le relatif dessaisissement des autorités municipales. **Apparaît dès lors le risque d'une dilution des responsabilités.** Le maire pourrait ainsi voter, ou ne pas s'opposer au vote, de mesures impopulaires au sein de l'EPCI, tout en expliquant à ses administrés qu'une telle mesure lui a été imposée par le groupement.

L'élection au suffrage universel direct des membres des EPCI permettrait de développer le débat public autour de la notion de gestion intercommunale, d'identifier les décideurs, et par conséquent les responsables. Elle permettrait de clarifier à la fois les compétences et les responsables du groupement intercommunal et ainsi d'améliorer le contrôle démocratique des citoyens sur les politiques mises en œuvre à l'échelon intercommunal. **Mais si une telle réforme était adoptée, elle pourrait favoriser l'évolution des groupements de coopération intercommunale vers le statut de véritable collectivité territoriale.** Or, si une telle solution semble *a priori* séduisante, elle comporterait néanmoins l'inconvénient de constituer un quatrième niveau de collectivité décentralisée, renforçant ainsi un peu plus l'empilement des structures administratives déjà existant. De plus, tout transfert de légitimité qui aboutirait à créer un échelon supra-communal modifierait le système en profondeur et conduirait, à terme, au dépérissement des communes.

---

<sup>79</sup> Article L5211-5 du CGCT.

## **Des communautés d'agglomérations qui se développent en direction du périurbain**

Nous avons déjà noté que la loi VOYNET reste souple quant à la définition du cadre géographique de l'agglomération<sup>80</sup>. La notion d'aire urbaine énoncée dans l'article 26 de la loi est en effet relativement floue. Selon la définition de l'INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Cette imprécision se traduit par des modifications de périmètres. Le bilan de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2004 montre que 23 CA ont connu un élargissement<sup>81</sup>. En Bourgogne, la CACVB et la COMADI se sont accrues respectivement de 10 et 5 communes.

La loi CHEVENEMENT préconise certes un dépassement des traditionnelles limites de l'agglomération. Il n'empêche que ces extensions vers le périurbain posent des questions. Si l'on prend le cas de la COMADI, on constate que l'intégration de nouvelles communes concerne essentiellement l'Est dijonnais (4 communes sur 5 : Bresse-sur-Tille, Bretenières, Crimolois et Magny-sur-Tille), c'est-à-dire des territoires en terrain plat. L'Ouest dijonnais, plus montagneux et forestier, et en outre protégé, est une zone à l'évidence moins propice à la construction. Il est en conséquence tentant de voir dans l'élargissement de l'agglomération dijonnaise plus une volonté d'incorporer des communes susceptibles de fournir de futurs terrains à bâtir que d'atteindre la plus grande mixité rural-urbain ambitionnée par la loi.

### **3.2 L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET**

#### **A Le pays**

On a souvent opposé pays et agglomération, en caractérisant le pays comme un projet rural, tandis que le contrat d'agglomération ne serait destiné par définition qu'au milieu urbain, et ce d'autant plus que le projet d'agglomération est soumis à des critères de taille démographique. Il convient de nuancer cette opposition basique : le pays peut s'appliquer au monde urbain. La loi n'en fait d'ailleurs pas mystère : « La charte de pays vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural<sup>82</sup> ».

La principale différence réside dans le fait que la structure intercommunale constituée par le pays ne vise pas à l'intégration, mais à l'élaboration d'un projet commun. Ce projet, appelé charte de pays, est un document prospectif et stratégique présentant les grandes orientations d'aménagement et de développement à l'échelle du territoire. L'objectif est d'amener le territoire à réfléchir à un développement harmonieux et cohérent de toutes ses composantes. La

---

<sup>80</sup> Voir page 11.

<sup>81</sup> Source : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

<sup>82</sup> Loi 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, article 25.

notion de développement durable est particulièrement importante : le but est de mettre en avant les atouts propres au territoire, dans un souci de préservation du cadre de vie et des ressources locales.

## ***Les atouts des pays***

Près de 65 % des communes, soit environ 25 millions de Français, font partie d'un pays<sup>83</sup>. Près de 4 ans après la publication de la loi VOYNET, 298 démarches de pays disposent d'une délimitation géographique administrativement arrêtée, soit en tant que périmètre d'étude, soit en tant que périmètre définitif.

*Une échelle privilégiée pour le développement durable*<sup>84</sup>

Le slogan « penser global, agir local » semble pouvoir s'exprimer particulièrement bien au sein des pays, lieu de mobilisation des initiatives locales et cadre de nouvelles modalités d'actions publiques.

Le pays se trouve à la jonction de nombreuses options gouvernementales et d'attentes des acteurs locaux : le renforcement de la démocratie participative, la meilleure territorialisation des politiques publiques, la lutte contre d'inutiles clivages ville-campagne, la stimulation des initiatives locales, l'approche intégrée et transversale des enjeux d'un territoire. **À l'échelle de l'intercommunalité, il fédère, sur le fondement du volontariat, les communes et les groupements, les socioprofessionnels et les syndicats, ainsi que les associations autour d'un objectif commun : le développement du territoire.** Ses champs d'intervention s'attachent souvent à des domaines laissés en friches par les collectivités locales. **En cela, il s'adapte bien à une démarche de projet inscrite dans les objectifs du développement durable.** Cette notion apparaît d'ailleurs comme le fil conducteur des politiques à conduire et peut être également intégrée dans la charte en tant que cadre de référence obligatoire d'une action, d'un projet ou d'un partenariat. **Le pays Nevers Sud Nivernais constitue un exemple significatif de cette prise de conscience.** Pour preuve, le titre de sa charte, déposée en décembre 2001 : « **Charte de développement durable du pays Nevers Sud Nivernais** ». L'objectif 4 du contrat de pays, signé le 27 juin 2003, s'intitule par ailleurs : « Faire de la qualité de vie un atout du développement durable ».

*Une aire de solidarité entre villes et campagnes*

C'était une des grandes ambitions de la loi VOYNET que de considérer les pays comme des aires de solidarité entre villes et campagnes, et non comme de simples outils de développement

---

<sup>83</sup> *Portrait de communautés de communes*, La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, *op. cit.*, p. 257.

<sup>84</sup> Le développement durable intègre les principes de prévention et de précaution, alliés à ceux de rationalité et de transparence de l'action publique et à celui de participation. À l'échelon local, ce sont les Agendas 21 qui déclinent le concept. Ils reposent sur plusieurs points : la participation, la solidarité, le partenariat, l'innovation, la précaution et la prévention, la subsidiarité, la transversalité, la pérennité. L'Agenda 21 invite les collectivités locales à s'engager dans un programme d'actions à long terme dans la lignée du développement durable. C'est un outil de mise en cohérence des politiques sectorielles dans un projet de territoire, stratégique et global, élaboré en partenariat et favorisant un développement solidaire et partagé.

**rural**. Cette mutation conceptuelle est en cours à travers l'apparition de plusieurs pays à forte dimension urbaine : **c'est le cas du pays Nevers Sud Nivernais, qui englobe la CA de Nevers**.

### *Les conseils de développement, des lieux d'innovation*

Après un temps de latence, le processus de création des conseils de développement s'est enclenché en 2001. Disposant d'une grande latitude d'organisation, ces conseils présentent une forte hétérogénéité tant dans leur composition que dans leur mode de fonctionnement. De 30 à 300 membres, avec ou sans collègue d'élus, dotés ou non d'un statut associatif (33 % des cas), assortis souvent d'un règlement intérieur, associés de manière plus ou moins étroite aux travaux et décisions du pays, leur caractère expérimental est encore très marqué. **Ils sont, en tout état de cause, de véritables vecteurs d'innovation sociale en oxygénant les débats locaux par des démarches participatives.**

Dans certains cas, le conseil de développement est doté d'un rôle absolument décisif au sein du pays en faisant office d'atelier de la charte, d'incubateur d'idées nouvelles et de force de propositions pour des projets opérationnels. Les organisations consulaires, les syndicats de salariés ont déjà perçu l'enjeu et l'opportunité pour leurs correspondants de s'y impliquer.

## **Des difficultés et des insuffisances**

### *Le pays, une notion floue, un périmètre difficile à définir*

Le pays est loin d'être une notion récente : certains auteurs expliquent l'existence de ces entités en remontant jusqu'au *pagus* gallo-romain. Cet ancien découpage justifierait selon eux la volonté actuelle de partager le territoire national en 300 à 400 pays. Il n'en reste pas moins que cette notion est floue. Nous avons vu<sup>85</sup> que, selon la loi, « **lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays**<sup>86</sup> ». Ils doivent correspondre à des bassins de vie ou à des bassins d'emplois, mais ces deux termes ne sont pas équivalents, le premier pouvant être plus étendu que le second.

**L'objectif est de faire des pays un cadre pour le développement global. Pour cela, il importe de définir un territoire pertinent pour chacun d'eux.** Comme le rappelle le préfet Bernard LEURQUIN, « **un pays ne se décrète pas**<sup>87</sup> ». Dans certain cas, ce territoire est aisé à déterminer ; souvent, il ne l'est pas.

Si le territoire géographique constitue bien, selon la définition législative, la base du pays, ce dernier ne peut lui être réduit. **Le territoire est un espace et aussi une identité collective.** Il peut être considéré comme « une construction sociale dotée de sens et même d'existence par un

---

<sup>85</sup> Voir page 11.

<sup>86</sup> Loi 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, article 25.

Source : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>87</sup> Bernard LEURQUIN, *La dynamique des pays*, Pouvoir locaux, numéro 43, 1999, p. 27.

groupe social, à dimension spatiale, consubstantielle à la transformation en identité collective d'une population<sup>88</sup> ».

Si les pays correspondent à des territoires de vie dans lesquels la population se reconnaît, **la difficulté vient de ce qu'ils ne constituent pas un territoire traditionnel de référence pour les acteurs politiques locaux.**

#### *Un cloisonnement des dispositifs de contractualisation*

Bien que -ainsi que nous l'avons précisé dans la page précédente- le pays soit considéré par ses concepteurs comme une aire de solidarité entre les villes et les campagnes, **dans leur ensemble, ces territoires de projet sont moins urbains que la France métropolitaine : 39 % seulement de la population des pays vivent dans une aire urbaine de plus de 50.000 habitants, contre 68 % au niveau national<sup>89</sup>.** Dans certaines régions, ce taux est nettement inférieur : 18 % en Lorraine, 19 % en Poitou-Charentes. **En Bourgogne, il est de 32 %.** Le degré d'urbanisation étant toutefois très variable, la comparaison entre la densité régionale et la densité des pays est nécessaire pour tirer des conclusions.

Les résultats du tableau E<sup>90</sup> mettent en évidence les points suivants :

- de manière générale, la densité des pays est inférieure à la densité des régions : **les pays sont donc globalement moins urbains ;**
- cet écart prend des proportions considérables dans les régions à forte densité, où les pays s'organisent dans l'arrière pays rural des grosses unités urbaines (Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes) ;
- il est assez important dans les régions où les politiques territoriales sont traditionnellement fondées sur une approche séparée des villes et des espaces ruraux (Centre, Pays-de-la-Loire).

**En Bourgogne, région à très faible densité, la densité des pays est l'une des plus faible de France.**

Nombreuses sont donc les voix qui se sont élevées pour dénoncer le cloisonnement des dispositifs de contractualisation, avec des pays réservés au rural, et des agglomérations à l'urbain. Beaucoup estiment qu'on n'encourage pas la constitution de pays urbains : au 1<sup>er</sup> septembre 2003, **seulement 50 pays sur les 298 en périmètre d'étude ou définitif (un peu plus de 16 %) comprennent une agglomération constituée en CA ou en CU ; 13 autres ont pour commune principale la ville centre d'une aire urbaine de plus de 50.000 habitants susceptible de créer une CA** (cette création est en cours pour 2 d'entre elles). **Cette situation se retrouve bien en Bourgogne où, pour l'heure, seules Nevers et Chalon-sur-Saône sont concernées par une double démarche de projet de pays et d'agglomération.** Il ne s'est engagé aucune procédure de pays sur les aires urbaines d'Auxerre, de Dijon, de Mâcon. Le cas de la communauté urbaine de Creusot et Montceau (CCM) est, quant à lui, particulier<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Jean-Marc OFFNER, Denise PUMAIN, *Réseaux et territoires : significations croisées*, Éditions de l'Aube, 1996.

<sup>89</sup> Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<sup>90</sup> Voir page 61.

<sup>91</sup> La CCM avait envisagé la création d'un pays Sud Morvan Nord Charolais, mais ce territoire devait inclure un pays préalablement constitué (Autunois Morvan). Le préfet n'a donc pas donné suite à ce projet de grand périmètre

	Densité moyenne des pays (hab/km <sup>2</sup> )	Densité régionale (hab/km <sup>2</sup> )
<b>Alsace</b>	155	208
<b>Aquitaine</b>	52	70
<b>Auvergne</b>	34	50
<b>Basse-Normandie</b>	81	80
<b>Bourgogne</b>	34	51
<b>Bretagne</b>	106	106
<b>Centre</b>	49	62
<b>Champagne Ardenne</b>	46	52
<b>Corse</b>	19	30
<b>Franche Comté</b>	54	68
<b>Haute-Normandie</b>	104	144
<b>Ile de France</b>	50	915
<b>Languedoc-Roussillon</b>	73	83
<b>Limousin</b>	30	42
<b>Lorraine</b>	57	98
<b>Midi Pyrénées</b>	41	56
<b>Nord Pas de Calais</b>	147	321
<b>Pays de la Loire</b>	71	99
<b>Picardie</b>	77	95
<b>Poitou Charentes</b>	43	63
<b>Provence Alpes Côte d'Azur</b>	32	142
<b>Rhône Alpes</b>	60	126

**TABLEAU E : COMPARAISON ENTRE LA DENSITE DES PAYS  
ET LA DENSITE REGIONALE**

Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

### *Articulation entre agglomération et pays*

**L'articulation entre pays et agglomération est particulièrement évasive.** Dans le cas où l'agglomération a déjà contractualisé avec l'Etat et où elle souhaite s'engager dans une procédure de pays, la loi VOYNET prévoit que « la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées<sup>92</sup> ». **Autrement dit, les problèmes d'articulation entre les deux territoires se règlent au cas par cas.**

Les difficultés de conciliation entre rural et urbain n'ont cependant pas besoin de cette réserve institutionnelle pour exister. **Ainsi, la naissance d'un pays urbain ou le rattachement dans un périmètre de pays d'une agglomération ayant contractualisé se heurtent-ils à de nombreuses difficultés.** La première réside dans le fait que l'agglomération ne souhaite pas forcément s'investir dans une réflexion longue et aux résultats parfois incertains. A l'inverse, comme nous l'avons signalé précédemment pour les EPCI<sup>93</sup>, on observe que les périphéries des villes ne sont

<sup>92</sup> Loi 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, article 25.

<sup>93</sup> Voir pages 52 et 53.

pas davantage enthousiasmées à la perspective de s'associer avec des agglomérations dont elles dépendent économiquement. Beaucoup de petites communes rurales refusent de s'associer avec une ville de peur de n'avoir qu'un rôle de faire-valoir et de devenir l'exutoire de tous les maux urbains. De plus, nombreux sont les maires qui estiment ne pas avoir d'intérêt à rejoindre un territoire où la ville aurait un pouvoir de décision important.

#### *Des regroupements à vocation défensive*

**Comme pour l'intercommunalité de gestion, le risque est donc important de voir se constituer en bordure des agglomérations des pays de défense**, sans autre projet de territoire commun que la volonté de ne pas être phagocyté par la ville. Ces pays empêchent une bonne structuration du territoire et nuisent à la réalisation de projets d'intérêt général concernant et l'agglomération et les périphéries urbaines.

#### *Des pays parfois empreints d'opportunisme*

Comme pour les regroupements intercommunaux, **la réflexion sur les pays n'est pas toujours exempte d'opportunisme : de l'aveu même de certains élus, la mise en place d'un pays permet de faire coïncider les actions projetées avec des programmes européens, en particulier avec le programme LEADER +<sup>94</sup>**. De fait, sur les 139 territoires français retenus dans le cadre de ce programme, on constate des correspondances importantes avec les pays : 119 territoires LEADER + sur 139 (soit 86 %) recourent en partie ou totalement un ou plusieurs pays et 160 pays sur 298 (54 %) ont des communes engagées dans un programme LEADER +.

**En Bourgogne, 10 pays sur les 12 en périmètre définitif ou en périmètre d'étude sont concernés par un groupe d'action local (GAL) LEADER** : l'Autunois-Morvan (GAL Parc du Morvan), l'Auxois et Morvan Côte-d'Or (GAL Parc du Morvan et GAL Pays de l'Auxois), l'Avallonnais (GAL Parc du Morvan), la Bourgogne Nivernaise (GAL Canal du Nivernais), la Bresse Bourguignonne (GAL Pays de la Bresse Bourguignonne), le Chalonnais (GAL Pays de la Bresse Bourguignonne), le Nevers Sud Nivernais (GAL Canal du Nivernais), le Nivernais-Morvan (GAL Parc du Morvan et GAL Canal du Nivernais), la Puisaye-Forterre (GAL Pays de Puisaye-Forterre), le Tonnerrois (GAL Pays du Tonnerrois).

---

<sup>94</sup> L'initiative communautaire LEADER + (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), pour 2000-2006 a pour vocation de soutenir des projets de développement rural exemplaires initiés par des acteurs locaux, dans tous les secteurs d'activité du milieu rural, afin de revitaliser les zones rurales et de créer des emplois. La France bénéficie au titre de LEADER + de 268,10 millions d'euros, financés par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation.

REGION	NOM DU GAL LEADER +	POPULATION	DOTATION FEOGA (en euros)
BOURGOGNE	Parc du Morvan	34.706	1.393.000
	Pays de la Bresse Bourguignonne	60.379	1.499.859
	Pays de Puisaye-Forterre	33.809	1.000.000
	Canal du Nivernais	34.266	1.000.000
	Canal de Bourgogne 1	45.000	1.000.000
	Canal de Bourgogne 2	45.000	1.000.000

TABLEAU F : LEADER + EN BOURGOGNE

Source : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

Outre le danger de voir des acteurs locaux plus attirés par la manne financière que par le projet en tant que tel, se pose le problème de l'imbrication des périmètres des différentes démarches de projet. Les recouvrements sont parfois marginaux. Ainsi, à peine 0,40 % de la population du pays Chalonnais est-elle concernée par le GAL Pays de la Bresse Bourguignonne. Ce chiffre atteint seulement 1,70 % dans l'Avalonnais pour le GAL Parc du Morvan<sup>95</sup>. Certains pays sont engagés dans plusieurs GAL : c'est le cas de l'Auxois et Morvan Côte-d'Orien et du Nivernais-Morvan. De la même façon, il arrive que des territoires LEADER + chevauchent plusieurs pays : le GAL Parc du Morvan se partage entre 4 pays (Autunois-Morvan, Auxois et Morvan Côte-d'Orien, Avallonnais, Nivernais-Morvan). **Ces situations risquent de générer des incohérences et de poser des problèmes de lisibilité.**

#### *La lourdeur des procédures*

C'est le premier constat fortement éprouvé par les acteurs locaux et qui était évoqué dès l'issue des débats parlementaires relatifs à la loi VOYNET. **L'article de la loi relatif aux pays est le résultat de compromis serrés desquels résulte un dispositif complexe, imposant à tout projet de pays un parcours du combattant scandé par des phases de délibérations et de consultations multiples.** Ce souci de large association, qui a d'évidentes vertus démocratiques, a pour contreparties des inerties, des risques non négligeables de blocage institutionnel, voire de contentieux. **La durée moyenne d'élaboration d'une charte de pays est de l'ordre de 2 années<sup>96</sup>.**

Autre source d'insatisfactions locales, la constitution du conseil de développement nécessite l'accord, au moins tacite, de l'ensemble des communes ou groupements inclus au sein du périmètre. Un principe d'unanimité qui peut conférer un pouvoir exorbitant à une commune isolée, réfractaire à toute démarche intercommunale.

<sup>95</sup> Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<sup>96</sup> Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

### *Des chartes de qualité inégale*

Au 1<sup>er</sup> septembre 2003, 74 pays disposaient d'un périmètre définitif reconnu et, par conséquent, d'une charte approuvée. **Ce premier échantillon révèle une assez forte hétérogénéité dans la conception et la qualité de documents qu'aucune réglementation ne normalise (ce qui est heureux).** Des documents solides, longuement mûris, validés de manière collective, cohabitent avec des chartes beaucoup plus réduites, voire laconiques, réalisées dans une certaine précipitation, sous la pression et, quelquefois, comme nous venons de le voir, pour contrer l'influence des agglomérations.

**De nombreux pays, notamment les plus récents, souffrent encore d'un déficit de capacités internes d'ingénierie.** Comme le note Gérard MOTTET, « il a été observé que, faute d'expérience en matière de conduite de projet ou par refus de se doter d'une équipe d'animation qualifiée, certains pays recourent maladroitement à des appuis extérieurs (...) en leur demandant de tout réaliser à leur place (...) dans des délais parfois invraisemblables<sup>97</sup> ».

**D'autres pays tendent à considérer l'exercice de la charte comme un pensum technocratique.** La charte est alors limitée à une compilation d'orientations consensuelles (« mieux vivre au pays », « développer l'emploi »...) sans beaucoup de précisions sur les mesures envisagées pour les poursuivre. **Ces chartes floues, parfois silencieuses sur des enjeux pourtant bien identifiés au sein du territoire, rendent ultérieurement difficile la définition des axes prioritaires de contractualisation.**

### *Désintérêt de certains élus à l'égard des pays*

Les auditions ont montré un désintérêt manifeste de certains élus, notamment ceux des agglomérations, à l'égard des pays. Aucune compétence n'étant transférée à ces territoires, ceux-ci ne leur semblent pas à même de permettre la réalisation de grands projets.

## **B Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi GAYSSOT, en avril 2001, peu de SCOT ont été créés *ex nihilo*. Les SCOT existant à l'heure actuelle ne sont souvent que d'anciens schémas directeurs adaptés aux nouvelles dispositions de la loi. Selon des experts en urbanisme, il faut au minimum 2 années pour élaborer ce type de document. **Nous manquons donc de recul pour pouvoir juger de l'efficacité de ce nouvel outil d'urbanisme.**

### ***Un renforcement de l'efficacité des politiques urbaines...***

**Les avantages à retirer des SCOT paraissent évidents.** Il vise en premier lieu à l'harmonisation des politiques sectorielles de l'habitat, des transports, du commerce à travers un document cadre unique. Il vient aussi mettre de l'ordre dans l'empilement des dispositifs spécialisés : plans de déplacement urbain (PDU), programmes locaux de l'habitat (PLH), schémas d'équipement

---

<sup>97</sup> *Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale*, communication de Gérard MOTTET, Conseil économique et social de Bourgogne, op. cit., p.51.

commercial... Outre un développement concerté du territoire et la fin de l'urbanisation sauvage, les discussions portant sur le SCOT devraient donc imposer la nécessité de définir tous les enjeux du territoire, en prenant en compte l'ensemble des acteurs concernés. **L'intérêt communal sera ainsi dilué dans l'intérêt communautaire, meilleur garant de la sauvegarde de l'intérêt général.**

### **... mais un outil complexe**

#### *Complexité des procédures*

**La mise en œuvre des dispositions relatives au SCOT peut se révéler quelque peu délicate en pratique.** La fixation du périmètre du schéma et la création éventuelle du syndicat mixte chargé de l'élaboration de celui-ci relèvent, en effet, de deux procédures distinctes<sup>98</sup>. **En d'autres termes, les majorités qualifiées exigées, respectivement par le code de l'urbanisme et par le CGCT, pour l'établissement du périmètre du SCOT, d'une part, et pour la création de la structure chargée de l'élaboration (ainsi que de l'approbation, du suivi et de la révision) dudit SCOT, d'autre part, peuvent très bien ne pas correspondre.** En effet, le périmètre du schéma peut être arrêté sans que soit postérieurement réunie la majorité exigée pour la création du syndicat mixte ou l'inverse...

#### *Lenteur de l'élaboration*

**De ce fait, les procédures d'élaboration d'un SCOT peuvent être longues.** Ainsi, le syndicat mixte du SCOT du Dijonnais, lors de sa réunion du 19 février 2004, prévoit-il « qu'en l'absence de schéma directeur à l'échelle de l'agglomération dijonnaise, l'élaboration du schéma de cohérence territoriale nécessitera 4 années de travail et d'études<sup>99</sup> ».

#### *Un échelon supplémentaire*

La mise en œuvre d'un SCOT sur un territoire aboutit souvent à la naissance d'un périmètre supplémentaire ne correspondant ni aux limites de l'intercommunalité à fiscalité propre, ni à celles du pays, entraînant dans la majorité des cas la création d'un syndicat mixte supplémentaire, ce qui va à l'encontre de la simplification du paysage institutionnel voulu par la loi CHEVENEMENT.

#### *Une intégration parfois contestable*

**La loi exige que le périmètre du SCOT soit sans enclave :** « Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements<sup>100</sup> ». **Il peut par conséquent arriver que quelques communes, malgré leur hostilité à un projet, soit intégrées de force.**

---

<sup>98</sup> Voir page 27.

<sup>99</sup> Source : [www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

<sup>100</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, article L122-3.

### *Une légitimité parfois fragile*

**D'un point de vue technique, le SCOT risque de souffrir d'un manque de légitimité. Dans la plupart des cas, il aura en effet été réalisé après les PLU des communes concernées. Il devra alors s'adapter à ces documents, car, même si la loi les rend supérieurs aux PLU, on imagine mal le syndicat chargé de l'élaboration du SCOT et composé d'élus municipaux, donc défenseurs de leur PLU, bouleverser complètement l'organisation des sols dans les communes. Or, ceci va à l'encontre de la volonté affichée de cohérence à l'échelle de l'agglomération.**

## CONCLUSION

Les 10 années passées ont permis, autour d'un consensus politique initié par les lois JOXE et PASQUA, d'affirmer la nécessité d'engager la réforme de l'Etat, d'enclencher une deuxième phase de décentralisation, de construire une politique d'aménagement du territoire, de ne supprimer aucun niveau territorial et d'imaginer une intercommunalité volontaire, mais stimulée. Cette période a débouché sur les lois VOYNET, CHEVENEMENT et GAYSSOT.

**En instituant les pays et en incitant l'intercommunalité, les lois VOYNET et CHEVENEMENT ont défini de nouveaux outils d'organisation du territoire national visant, par-delà les limites administratives, à une recomposition des territoires.** Le législateur de 1999 a voulu enrichir la coopération intercommunale par une démarche de projet innovante et spécifique, articulée sur les contrats de plan, et les inscrire dans un cadre territorial plus large, afin de créer un troisième niveau d'aménagement du territoire, au plus près des enjeux du développement local et prenant en compte les caractéristiques des territoires urbains et ruraux. **La loi GAYSSOT, quant à elle, en créant, entre autres, les SCOT, a mis en œuvre une planification modernisée dont l'objet n'est plus de définir *a priori* l'utilisation future de l'espace et de son équipement, mais d'identifier les grands choix stratégiques, de les traduire spatialement, d'analyser les politiques structurantes** -habitat, déplacement, commerces, protection de l'environnement...- afin de corriger les incohérences qui affectent le fonctionnement social et urbain.

**La réussite de l'intercommunalité de gestion, si elle a permis d'estomper sensiblement les contrastes régionaux, si elle a ouvert la voie à une réduction des inégalités et à un renforcement de la solidarité -grâce à la mutualisation de la taxe professionnelle (TP)- si elle tend également à rationaliser les investissements, ne doit pas masquer un certain nombre d'ambiguïtés et de difficultés (étroitesse du périmètre de certains groupements intercommunaux, création de communautés défensives, empilement des structures, chevauchement des compétences des différents échelons institutionnels, décalage entre les compétences transférées -de plus en plus importantes- et la relative faible légitimité des EPCI...).**

**De même, l'intercommunalité de projet (pays et SCOT), en dépit de son succès, est handicapée par l'imprécision qui entoure la définition de ces outils, le cloisonnement des dispositifs de contractualisation, leur difficile articulation, la complexité et la lourdeur des procédures, le désintérêt marqué de certains élus à l'égard de structures dépourvues de compétences...**

Outils au service des initiatives locales, la loi VOYNET, la loi CHEVENEMENT, la loi GAYSSOT, qui réglementent ou incitent à la bonne gestion des usages de l'espace, **apportent donc parfois plus de complexité et de difficultés d'adaptation et d'articulation que de moyens d'aides.**

Le pays paraît être le territoire *ad hoc* d'organisation et de gestion de l'espace. Comme nous l'avons déjà écrit, **le pays se trouve à la jonction de nombreuses options gouvernementales et d'attentes des acteurs locaux.** On constate de fait que, au sein des territoires faiblement

intercommunalisés, **la dynamique du pays**, en stimulant les démarches prospectives et partenariales, en encourageant le dialogue au sein de sous-ensemble territoriaux très contrastés -mêlant des communes urbaines, périurbaines et/ou rurales- , **provoque très souvent la constitution d'EPCI**. De plus, même si son élaboration est parfois laborieuse, **le territoire du pays dessine des cadres de négociation entre les CA et les CC situées dans l'aire d'influence de l'agglomération, et incite à la constitution de regroupements**. Il est également acquis que **les pays peuvent transcender les « frontières » départementales et régionales** et ainsi mieux correspondre aux bassins d'emplois modelés par les activités économiques, humaines et les axes de communication. Ce qui est moins vrai pour les périmètres administratifs, définis pour certains d'entre eux il y a plus de 2 siècles.

**Le pays a par ailleurs vocation à s'imposer comme le lieu de réflexion stratégique sur l'organisation des services, parce qu'il a une vision plus proche des réalités locales**. Rappelons que l'organisation des services publics de l'Etat est prescrite à partir d'un ministère et des directions générales des administrations, chacun de ces services étant structuré, sur le terrain, à partir d'une logique interne qui amène à pratiquer des découpages dont aucun ne se recoupe (zones d'enseignement public, subdivisions DDE, zones ANPE...), ni même ne coïncide avec les arrondissements administratifs ou les intercommunalités... Conséquence des délégations partielles de compétences édictées par les lois de décentralisation, les services des collectivités territoriales créent aussi leurs propres zonages : comités départementaux d'action sociale, commissions locales de l'habitat... Enfin, les chambres consulaires, mais aussi les entreprises ou les organismes nationaux en charge d'une mission de service public (EDF, la Poste...) ont eux-mêmes leurs zones ou groupements. Toutes ces partitions relèvent d'une logique, d'une approche des usagers, justifiées par des pratiques, des réseaux, une hiérarchie, des contraintes financières et d'efficacité... **La modernisation des services sur un territoire ne semble pouvoir se concevoir qu'à la base, donc en mobilisant l'ensemble des forces vives du territoire, réunies au sein du conseil de développement du pays**.

**Le pays peut être aussi regardé comme le lieu d'une stratégie globale du développement économique**. Les effets de la mondialisation ont profondément modifié le tissu économique local, formé pour les deux tiers de petites et très petites entreprises. Les stratégies de développement économique ne peuvent plus se résumer à réunir les conditions d'accueil d'un investissement international ou d'une unité industrielle d'importance. Les effets de la globalisation incitent à trouver des solutions à l'échelle locale au travers de nouvelles formes d'organisation du développement économique. **Le mode de fonctionnement des pays, centré sur un partenariat entre les élus et des partenaires de natures différentes (socioprofessionnels et associatifs), peut permettre d'étendre ce type de coopération aux modes productifs locaux**. Pour dynamiser l'économie locale, le pays peut de fait jouer sur les leviers que constituent ses atouts naturels (optimisation des ressources du patrimoine, de la culture et du tourisme, notamment) et sur le développement ou la transformation des activités économiques de son territoire, en agissant sur la coopération inter-entreprises ou la création de filières.

## RECOMMANDATIONS

1. Le pays paraît être l'échelle spatiale pertinente susceptible de :

- mettre en cohérence les outils et procédures créés par les différentes lois d'aménagement du territoire,
- favoriser un développement durable intégré, solidaire et partagé.

**Il convient de favoriser le développement des pays dans l'esprit de la loi, et ce notamment avec la participation des agglomérations, afin d'éviter le cloisonnement des dispositifs de contractualisation et de faire en sorte que le pays devienne une aire de solidarité, en particulier entre l'espace urbain et l'espace rural.**

2. La mise en cohérence des outils d'aménagement par les pays ne sera possible que si les périmètres de ceux-ci correspondent réellement aux territoires vécus.

**Les pays peuvent ignorer les « frontières » administratives : des mesures concrètes devront être prises pour dépasser à ce sujet les résistances politiques et technocratiques.**

3. Cependant, créer des pays sans contenu, ou à seule vocation défensive, ne saurait avoir d'effet sur l'articulation des outils d'intervention et d'appréhension de l'espace.

**Le contenu de la contractualisation doit être clairement redéfini. Les chartes de territoire doivent être conçues dans la perspective de faire du pays l'espace privilégié du développement durable en matière environnementale (pérennisation des ressources locales), économique et sociale (logement, santé, transports, culture ...).**

4. Face aux nouvelles exigences administratives et juridiques, face à la complexité des procédures, se fait sentir un besoin de formation et d'information sur l'Aménagement du territoire en général, et le Pays en particulier.

**La mise en place des pays génère un fort besoin d'appui informatif et technique en direction non seulement des élus, mais aussi des responsables associatifs et socioprofessionnels, qui sont étroitement associés aux pays. Il apparaît par conséquent opportun de :**

- densifier l'offre de séminaires d'échanges, de formations, de documentations techniques (notamment cartographiques) qui contribuent à diffuser les savoir-faire et les processus d'apprentissage,
- renforcer les moyens d'actions de l'Observatoire des pays bourguignons,
- promouvoir le rôle du réseau d'information économique et social (RIES).

5. L'empilement des structures sur un même territoire entraîne un enchevêtrement des compétences qui nuit à leur maîtrise et à leur connaissance par les citoyens.

**Une distribution plus rationnelle des compétences, seul moyen capable de clarifier l'identification des acteurs locaux pour les citoyens et de mettre un frein à la concurrence coûteuse que se livrent les collectivités et les groupements intercommunaux entre eux -et donc de mieux assurer le développement des territoires,- doit être une priorité.**

6. La loi urbanisme et habitat simplifie les procédures d'élaboration des pays, notamment en fusionnant les 2 phases d'élaboration du périmètre que sont la reconnaissance d'un périmètre d'études et celle de la mise en place du périmètre définitif, et en supprimant l'obligation d'un avis conforme de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), ce qui signifie la disparition à plus ou moins long terme de cet organe. Certes, les CRADT ont souffert de dysfonctionnements : difficulté à réunir un quorum (du fait, notamment, du grand nombre de membres qui la compose), lourdeur des convocations pour examiner un petit nombre de dossiers (d'où un retard pour certains territoires devant attendre un nombre significatif de dossiers de pays à examiner pour que la CRADT soit réunie). Pour autant, les CRADT, dont l'intérêt est reconnu dans de nombreuses régions, sont le seul lieu de débat réunissant autant de partenaires différents (collectivités de tous rangs, Etat, société civile) autour de questions centrales en matière d'aménagement et de développement. Leur avis sur les pays et les agglomérations traduit la prééminence de l'échelon régional dans l'aménagement et le développement du territoire.

**Pour éviter une dispersion des efforts et une superposition de dispositifs divers et parfois contradictoires, une instance régionale de mise en cohérence est indispensable. Si les CRADT doivent disparaître, il est essentiel que soit créée au niveau régional une commission permanente d'aménagement du territoire regroupant à la fois le SGAR, l'INSEE, le Conseil régional et les autres collectivités de la région, ainsi que les EPCI, le Conseil économique et social régional et les forces vives du monde socioéconomique.**

7. On ne peut pas donner un nouveau souffle à la décentralisation sans en donner un nouveau à la démocratie locale. En d'autres termes, on ne peut pas se contenter de gagner sur le plan des pratiques administratives, sinon on risque de perdre sur celui de la citoyenneté et de la République.

Or, la réforme actuelle de la décentralisation provoque un débat sur les niveaux territoriaux, mais l'aspiration à la participation de la société civile est oubliée. Ces citoyens, salariés, chefs d'entreprises, professions libérales, syndicalistes, parents d'élèves, consommateurs, enseignants, responsables associatifs, jeunes, vieux, actifs ou non, façonnent la société au quotidien. Il apparaît d'autre part que les cadres institutionnels historiques deviennent moins pertinents, car ne permettant plus de traiter les problèmes auxquels sont confrontés les territoires et les citoyens dans leur vie quotidienne, ni de traiter les questions qui se posent à eux. En effet, ces citoyens habitent, travaillent, se soignent, étudient, se divertissent, consomment tout à la fois dans des quartiers, des communes, des espaces géographiques différents. La notion de bassin de vie s'élargit et se complexifie.

La démarche de constitution des pays est l'occasion de donner la parole aux acteurs non élus et de les y associer explicitement. Le projet de pays est une école de la citoyenneté : participation du citoyen à la réflexion sur son avenir, mobilisation et synergie des différences

pour concevoir ensemble une ambition collective par des moyens individuels. Dans le processus de l'évolution territoriale, il est en outre un outil essentiel d'appropriation des nouveaux espaces : il est le « liant citoyen » indispensable qui manque encore aux différentes formes d'intercommunalités. Les conseils de développement sont des structures à l'écoute des préoccupations des habitants ou des associations ; ils facilitent l'expression des citoyens dans leur diversité, et notamment celle des femmes, des jeunes et de tous ceux à la recherche d'un espace d'expression libre ; ils veillent à l'articulation des différents territoires et rapprochent le citoyen de la décision. Ils sont à ce titre des acteurs incontournables de l'aménagement du territoire et de sa meilleure lisibilité.

Il convient par conséquent de conforter la participation démocratique et l'implication des citoyens au sein des conseils de développement, pour que ces espaces de respiration démocratique puissent assurer un rôle utile. Il est également nécessaire qu'ils disposent de moyens financiers adaptés pour remplir leurs missions. La démocratie participative doit soutenir et renforcer la démocratie électorale.

**AVIS ADOPTE PAR 54 VOIX POUR, 4 ABSTENTIONS**

## **EXPLICATIONS DE VOTE**

**Intervention d'Alain BOULONNE**  
**personnalité qualifiée**

A la suite de cette présentation, j'aimerais faire quelques remarques.

1. La superposition des lois d'aménagement du territoire est révélatrice d'une modification politique, non exprimée, de l'organisation des territoires.
2. Ainsi que le montre cet avis, le risque généré par le manque de clarté est le développement des attitudes défensives de la part des institutions existantes.
3. Enfin, il convient de rendre compatible à la fois la politique économique de la France dans le cadre de la mondialisation et les politiques de développement des pays.

Il apparaît par conséquent urgent de définir plus précisément les niveaux d'intervention de chacun.

**Intervention de Michel BERNARD  
au titre de la Chambre régionale de commerce et d'industrie**

Je partage pleinement les recommandations de ce projet d'avis.

Je rappelle à cette occasion la position des Chambres de Commerce et d'Industrie sur ce dossier. Les CCI de Bourgogne se sont positionnées dès l'origine en faveur des pays et sont fortement impliquées dans les Conseils de développement, car ces territoires correspondent parfaitement aux bassins de vie et aux réalités économiques.

Pour les CCI, il y a en matière économique deux niveaux d'intervention pertinents :

- les pays pour la proximité et le développement économique,
- la Région pour l'aménagement du territoire et la vision internationale.

**Intervention de Michel MORINEAU**  
**au titre des Associations de jeunesse et d'éducation populaire**

Le projet d'avis aborde deux enjeux importants de l'aménagement du territoire :

- le renforcement de la solidarité,
- la participation des citoyens.

Concernant le débat démocratique, je souhaiterais que soit reprise une recommandation d'un précédent avis présenté par Gérard MOTTET sur les conseils de développement. Pour clarifier le débat, il conviendrait d'ajouter à la 7<sup>ème</sup> proposition de ce projet d'avis la formation des citoyens, et notamment des cadres associatifs locaux, aux nouveaux outils d'aménagement du territoire.



### **Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT**

L'aménagement du territoire est un concept relativement récent, très souvent mal connu et mal vécu par les populations. Dans la plupart de cas, il est même perçu comme un outil permettant à certains potentats locaux d'accroître encore leur mainmise sur la vie publique locale. Pourtant, il est évident que sa mise en œuvre pour les citoyens va, dans les prochaines années, modifier un certain nombre de données et de comportements, voire de rapports aux décideurs politiques et économiques. Les différents outils qui l'organisent contribueront-ils à donner aux populations les clefs leur permettant réellement de prendre leur sort en mains et de véritablement être associés aux décisions les concernant ? C'est sans doute l'enjeu le plus important dans une société qui a largement besoin de toutes les énergies, de toutes les compétences et où l'aspiration de chacune et de chacun à être reconnu devient une donnée incontournable. Or, en regard des éléments de l'étude, il semble évident qu'il y a encore beaucoup de chemin à faire.

Le projet d'avis réussit bien à clarifier les deux concepts : intercommunalité de gestion et intercommunalité de projet et à en tirer les enseignements majeurs tels qu'ils se présentent dans leur mise en œuvre en Bourgogne.

Si, comme le relève le projet d'avis, l'intercommunalité de gestion (communauté de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines) a connu une réussite certaine, il faut bien reconnaître que, dans la majorité des cas, elle est le résultat de compromis entre seuls élus et notables locaux sans réels débats avec les populations tant sur les compétences transférées à la communauté que sur les périmètres. C'est ce qui explique d'ailleurs que, dans la presque totalité des cas, les frontières départementales n'aient pas été dépassées et que, dans les motivations pour les regroupements, les aspects financiers aient pesé d'un poids conséquent. D'une certaine façon les citoyens se retrouvent dépossédés de compétences pour lesquelles ils avaient élu un conseil municipal sans avoir pu donner leur avis.

Concernant l'intercommunalité de projet (les pays et les SCOT), qui devrait traduire une volonté de travailler ensemble sans que pour autant la commune ne perde son identité, le projet d'avis montre bien la diversité de situation et éclaire la difficulté à en identifier le périmètre. Sans doute que là aussi les intérêts locaux ont primé sur la recherche de l'identification avec les populations du bassin de vie le plus pertinent, les exemples les plus criants se situant autour des agglomérations. Il est sans doute vrai que, dans ce domaine, l'absence d'incitation fiscale ou de dotation budgétaire constitue un véritable frein, comme elle peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de projets collectifs qui ne pourront être financés que par l'apport de chaque commune concernée et donc par une augmentation de la fiscalité locale.

D'une façon générale, notre groupe CGT approuve les recommandations formulées par la commission. Ainsi, favoriser le développement des pays pour en faire des aires de solidarité dépassant les limites administratives et des espaces de construction de projets collectifs répond

bien aux exigences de l'organisation des territoires de vie tels qu'ils sont ressentis et vécus par les populations.

En regard des constats relevés dans l'étude, comme dans les différentes auditions réalisées par la commission, nous partageons également la recommandation qui consiste à développer la formation et l'information, pas seulement des élus locaux mais aussi de l'ensemble des populations, afin de favoriser le développement d'une véritable démocratie participative. D'ailleurs, l'implication citoyenne, y compris au sein des conseils de développement, ne peut se concevoir sans cet effort conséquent.

Dans le même esprit, la création d'une commission permanente d'aménagement du territoire telle qu'elle est proposée nous paraît être de nature à influencer sur la pertinence et la cohérence des différents territoires. Pour autant, la vision du pays, espace privilégié du développement durable, ne peut se concevoir sans un cadre national visant à garantir l'égalité de traitement de toutes les populations et de tous les citoyens. Cela suppose de mettre un terme à la casse des services publics, d'organiser la péréquation des moyens notamment en matière de fiscalité locale, dont la refonte devient une impérieuse nécessité.

Tout en soulignant la qualité de l'étude, malgré les difficultés techniques du sujet, le groupe CGT votera le projet d'avis.



**Intervention d'André FOURCADE  
au titre de la CFDT**

L'exposé proposé aujourd'hui montre bien la complexité de la question. La difficulté de cette nouvelle architecture vient de ce qu'elle manque de sens pour les citoyens. Quels enjeux ? Quels suppléments de démocratie apportent ces nouveaux outils ?

Il convient également de s'interroger sur l'augmentation du nombre de structures. On est dans le pays européen où il y a le plus de niveaux entre le citoyen et l'Etat. Il sera nécessaire de supprimer certaines d'entre elles. Et en particulier de s'interroger sur l'avenir des communes, des cantons, des départements.

Parallèlement, il faut démocratiser les nouvelles structures, pays communauté par l'élection directe de leurs responsables.

## **Intervention d'Eric TAUFFLIEB à titre personnel**

### *Sur les acteurs*

Le titre du projet d'avis suffit à rendre compte de la complexité de la question abordée par la commission n° 1 : « L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire – Etablissement public de coopération intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de pays, schémas de cohérence territoriale ».

Il convient aujourd'hui d'arrêter de parler de simplification : il faut la faire. Et seuls les élus ont le pouvoir de démêler l'enchevêtrement illisible des structures territoriales.

### *Sur les pays*

A la lumière de nos travaux sur les territoires et ses problématiques, force est de constater que le niveau d'organisation territorial le plus approprié est bien le pays. Encore faut-il lui donner quelques moyens. Il ne s'agit pas dans mon esprit d'augmenter la pression fiscale en créant des taxes supplémentaires, mais de réorganiser les différents niveaux territoriaux en transférant aux pays des compétences, des budgets, des outils de décisions et surtout en encourageant l'implication des citoyens.

Nos recommandations ne seront suivies d'effet que si cette volonté se met en marche. Pour une fois, passons de l'intention à l'action, et nous pouvons, nous société civile rassemblée, y contribuer.

## PERSONNES AUDITIONNEES

**Jean-Pierre BOUVET**, Conseiller municipal de Chalon-sur-Saône ; vice-président délégué à l'aménagement de l'espace communautaire et à l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage, Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne (CACVB) ; conseiller régional de Bourgogne.

**Jean-Philippe CAUMONT**, Adjoint au directeur général adjoint, directeur de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Conseil régional de Bourgogne.

**Bernard CHEVALLIER**, Premier adjoint au maire de Mâcon ; conseiller régional de Bourgogne.

**Edgar DAUGER**, Directeur de Dijon développement.

**Rémi DELATTE**, Maire de Saint-Apollinaire ; vice-président de la Communauté d'agglomération de Dijon (COMADI) ; conseiller régional de Bourgogne.

**Christine DEMANGE**, Animatrice du pays Sénonais.

**Patricia GOURMAND**, Maire d'Asnières-les-Dijon.

**Bernard GOURNAY**, Chef du service équipement, direction départementale de l'équipement (DDE) de la Nièvre.

**Clémentine HODEAU**, Chargée d'études pour les pays, secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

**Alain HOUDAILLE**, Président du Comité de liaison des associations de protection de l'environnement et de la nature (CLAPEN 21).

**Robert LECAS**, Président du syndicat mixte du pays Nevers Sud Nivernais.

**Guy de L'ECLUSE**, Chef du service urbanisme, direction départementale de l'équipement (DDE) de Saône-et-Loire.

**Patrick MOREAU**, Maire de Bresse-sur-Tille.

**Gérard MOTTET**, Professeur émérite des universités ; président de l'Observatoire des pays bourguignons ; conseiller économique et social de Bourgogne.

**André PARIS**, Premier adjoint au maire de l'Étang-Vergy.

**Jean-Louis PIERRE**, Rédacteur en chef au Bien Public.

**Marc PORTAUX**, Président du conseil de développement du pays Nevers Sud Nivernais.

**Pierre PRIBETICH**, Adjoint au maire délégué à l'urbanisme, aux grands projets urbains et à la politique de la ville, Ville de Dijon ; vice-président délégué à la politique de la ville et au contrat d'agglomération, Communauté d'agglomération de Dijon (COMADI).

**Michel REBEQUET**, Maire de Villeneuve-l'Archevêque ; président de la communauté de communes de la Vallée de la Vanne.

**Jean-Pierre SAUGEOT**, Directeur de l'OPH 21.

**Jean-Marc SCHLICK**, Directeur du développement et de l'urbanisme, Ville de Mâcon.

**Vincent TRAMOY**, Directeur de l'environnement, Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne (CACVB).

Le CESR remercie également **Christophe GARRIC**, directeur du service de l'habitat et du SIG, Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne ; **Françoise PAQUELOT**, directrice du service des publics et du développement, musée de la civilisation celtique de Bibracte ; ainsi que **Karine BOUCHOT** et **Franck TAINURIER**, étudiants en DESS gestion et politiques urbaines.

## COMPOSITION DE LA COMMISSION N° 1

### Président

**Jacky DUPAQUIER**, Représentant de l'union régionale CFTC

### Vice-président

**Renaud ABORD de CHATILLON**, Représentant d'Aprovalbois, CRP et union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne

### Secrétaire

**Jean ADAM**, Représentant de la Chambre régionale d'agriculture

### Membres

**Jean-Michel BROCHERIEUX**, Représentant des professions libérales.

**Gisèle CORNIER**, Représentante de la chambre régionale d'agriculture.

**Sylvie LOMBARD-DOYONNARD**, Représentante du comité régional CGT.

**Brigitte JOUROT**, Représentante de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles.

**Gérard MOTTET**, Personnalité qualifiée.

**Philippe RICBOURG**, Représentant du centre régional des jeunes agriculteurs.

**Gilbert ROY**, Représentant de l'union régionale des associations familiales, CODERPA, FNCA, ADMR.

**Michel SOYER**, Représentant de la confédération paysanne et coordination rurale.

**Eric TAUFFLIEB**, Représentant de l'union régionale des syndicats FO.

### Membre associé à la Commission n° 1 pour cette autosaisine

**Michel MAILLET**, Représentant du comité régional CGT.

## TABLE DES CARTES

<b>Carte A</b> – EPCI à fiscalité propre (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004) <a href="http://www.dgcl.interieur.gouv.fr">www.dgcl.interieur.gouv.fr</a>	p. 9
<b>Carte B</b> – Evolution de la démarche pays <a href="http://www.datar.gouv.fr">www.datar.gouv.fr</a>	p. 16
<b>Carte C</b> – Zonage des pays (au 1 <sup>er</sup> septembre 2003) <a href="http://www.datar.gouv.fr">www.datar.gouv.fr</a>	p.17
<b>Carte D</b> – CA et CU (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004) <a href="http://www.dgcl.interieur.gouv.fr">www.dgcl.interieur.gouv.fr</a>	p. 22
<b>Carte E</b> – Pays (au 1 <sup>er</sup> septembre 2003) et SCOT (au 1 <sup>er</sup> septembre 2002) <a href="http://www.projetdeterritoire.com">www.projetdeterritoire.com</a>	p. 29
<b>Carte F</b> – Pays en Bourgogne (au 7 décembre 2003) <a href="http://www.projetdeterritoire.com">www.projetdeterritoire.com</a>	p. 34
<b>Carte G</b> – Cœurs de territoires (en septembre 2003) SIG du Conseil régional de Bourgogne	p. 38
<b>Carte H</b> – EPCI en Bourgogne (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004) SIG du Conseil régional de Bourgogne	p. 40
<b>Carte I</b> – Périmètre de la CACVB (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004) SIG de la CACVB	p. 42
<b>Carte J</b> – Périmètre de la COMADI (au 1 <sup>er</sup> janvier 2004) <a href="http://www.grand-dijon.fr">www.grand-dijon.fr</a>	p. 43
<b>Carte K</b> – Pays (au 1 <sup>er</sup> avril 2003) et SCOT (en septembre 2002) en Bourgogne <a href="http://www.projetdeterritoire.com">www.projetdeterritoire.com</a>	p. 47
<b>Carte L</b> – Périmètre du SCOT du Dijonnais <a href="http://www.grand-dijon.fr">www.grand-dijon.fr</a>	p. 48

## **GLOSSAIRE**

### **Aire urbaine**

Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

### **Communauté de communes**

Créée par la loi du 6 février 1992 et renforcée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes, associées au sein d'un espace de solidarité, autour d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace.

C'est la formule la plus simple et la plus souple de la coopération intercommunale à fiscalité propre, pratiquée surtout en milieu rural.

Au-delà de ses deux compétences obligatoires, elle peut prendre une forme plus intégrée, en exerçant à la place des communes des compétences de voirie communautaire, de logement social et de déchets.

### **Communauté d'agglomération**

Créée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une commune centre de plus de 15.000 habitants ou du chef-lieu du département (afin de garantir une certaine densité urbaine).

Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de bâtir un projet commun de développement urbain. Elle exerce pour cela des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville.

### **Communauté urbaine**

La communauté urbaine regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500.000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave.

Forme de coopération plus intégrée que la communauté d'agglomération, elle dispose de prérogatives plus larges que la communauté d'agglomération. Elle est ainsi compétente, à titre obligatoire, dans les mêmes domaines que la communauté d'agglomération, mais également en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, de gestion des services collectifs et en matière d'environnement.

### **Etablissement public de coopération intercommunale**

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un regroupement de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines sont des EPCI.

### **Intérêt communautaire**

L'intérêt communautaire est la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action de la communauté, qui agit dans les domaines d'intérêt communautaire, et ceux de la commune. Les communes conservent ainsi la capacité de mener des actions de proximité sur leur territoire.

S'agissant des communautés de communes, il revient aux conseils municipaux des communes membres de définir l'intérêt communautaire.

En revanche, dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est au conseil communautaire de déterminer lui-même l'intérêt communautaire pour l'ensemble des compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance de cet intérêt communautaire. Cette distinction traduit les degrés divers d'intégration des EPCI à fiscalité propre.

### **Fiscalité propre (établissements publics à)**

Intercommunalité dont le financement est assuré par le recours à la fiscalité directe locale. Il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.

### **Fiscalité additionnelle**

Régime de droit des communautés de communes. Le financement de l'intercommunalité est assuré par la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle. Les taux votés par l'intercommunalité s'additionnent à la fiscalité locale directe communale.

### **Majorité qualifiée**

La majorité qualifiée (ou majorité renforcée) est plus contraignante. Elle exige que soit obtenu un nombre de voix supérieur à la majorité absolue. Le nombre de voix nécessaires est alors déterminé par le législateur ou par décret (il est généralement égal à deux tiers des voix).

Ainsi, dans le CGCT, l'accord des communes à la majorité qualifiée est nécessaire pour la création d'un EPCI. Le législateur a fixé cette majorité à deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de leur population totale

ou à la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population totale.

### **Taxe professionnelle unique**

Régime de droit des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Régime optionnel des communautés de communes. L'intercommunalité est seule compétente pour fixer le taux et percevoir le produit de la taxe professionnelle. Elle se substitue aux communes, qui ne votent plus de taux de TP, mais reçoivent du groupement une attribution de compensation afin de ne pas déséquilibrer leurs budgets.

### **Ville centre**

Une ville centre d'unité urbaine multicommunale est définie comme suit. Si une commune abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

## LISTE DES ABREVIATIONS

### A

ADN : Agglomération de Nevers.

### C

CA : Communauté d'agglomération.

CACVB : Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne.

CC : Communauté de communes.

CCM : Communauté Creusot Montceau.

CGCT : Code général des collectivités territoriales.

COMADI : Communauté d'agglomération dijonnaise.

CPER : Contrat de plan Etat-Région.

CRADT : Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire.

CU : Communauté urbaine.

### D

DGF : Dotation globale de fonctionnement.

DSC : Dotation de solidarité communautaire.

### E

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

### G

GAL : Groupe d'action local.

GPV : Grand projet de ville.

### L

LOF : Loi d'orientation foncière.

### P

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable.

PDU : Plan de déplacement urbain.

PLH : Plan local d'habitat.

PLU : Plan local d'urbanisme.

PNR : Parc naturel régional.

POS : Plan d'occupation des sols.

PSMV : Plan de sauvegarde et de mise en valeur.

## **S**

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales.

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocations multiples.

## **T**

TP : Taxe professionnelle.

TPU : Taxe professionnelle unique.

## **Z**

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZAD : Zone d'aménagement différé.

## BIBLIOGRAPHIE

### TEXTES OFFICIELS

Code général des collectivités territoriales.

Code général de l'urbanisme.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 (loi relative à l'administration territoriale de la République).

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire).

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire).

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (loi solidarité et renouvellement urbain).

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 (loi urbanisme et habitat).

### AVIS ET RAPPORTS

ANONYME, *Quel avenir pour les finances locales ? Regards croisés sur les conséquences financières de l'acte II de la décentralisation*, La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, mars 2004.

ANONYME, *Portrait de communautés de communes*, La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, octobre 2003.

DEVEDJIAN (P.), *Cinquième bilan d'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

DUPAQUIER (J.), *Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais*, avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 16 avril 2002.

FOURCADE (A.) et SOBOLE (J-C.), *L'eau potable en Bourgogne*, avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 15 décembre 2003.

MOTTET (G.), *Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale*, communication du Conseil économique et social de Bourgogne, 12 décembre 2002.

THOMAS (A.), *Les territoires de projet en Bourgogne : les pays*, avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 26 février 1999.

## ARTICLES

ANONYME, *Mise en place d'une taxe professionnelle unique : principes généraux et mode de calcul*, La lettre du cadre territorial, avril 2000.

LEURQUIN (B.), *La dynamique des pays*, Pouvoir locaux, numéro 43, 1999.

ROSSINOT (A.), *Du village à l'Europe, des territoires qui se transforment, des institutions qui bougent, des enjeux qui évoluent et des pistes d'action qui se dessinent*, Territoire 2020, numéro 8, 2<sup>ème</sup> trimestre 2003.

SCHMITT (D.), *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain : état des lieux et propositions*, La gazette des Communes, des Départements, des Régions, Collection documents, juin 2003.

## OUVRAGES

BLETON-RUGET (A.), BODINEAU (P.), SYLVESTRE (J-P.), *Pays et territoires : de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Editions universitaires de Dijon, 2002.

BRUNET (R.), *La France, un territoire à protéger*, Edition numéro 1, 1994.

FREMONT (A.), *La Région, espace vécu*, Flammarion, 1999.

GRAVIER (J-F.), *Paris et le désert français*, Flammarion, 1947.

LEFEBVRE (F.), *La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'Etat*, L'Harmattan, 1997.

LEURQUIN (B.), *La France et la politique des pays, de nouveaux outils pour le développement et l'aménagement du territoire*, Syros, 1997.

LOINGER (G.) et NEMERY (J-C.), *Recomposition et développement des territoires, enjeux, processus économiques, acteurs*, L'Harmattan, 1998.

MONOD (I.) et CASTELBAJAC (P. de), *L'aménagement du territoire*, Presses universitaires de France, 1997.

OFFNER (J-M.) et PUMAIN (D.), *Réseaux et territoires : significations croisées*, Edition de l'Aube, 1996.

TRAORE (S.), *Les schémas de cohérence Territoriale de la loi SRU du 13 décembre 2000*, L'Harmattan, Paris, 2001.

## SITES INTERNET

[www.cg21.fr](http://www.cg21.fr)

[www.cg58.fr](http://www.cg58.fr)

[www.cr-bourgogne.fr](http://www.cr-bourgogne.fr)

[www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

[www.grand-dijon.fr](http://www.grand-dijon.fr)

[www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

[www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)