

► Droit au logement opposable

De la politique du logement social à une politique sociale du logement

Avant la fin de la session parlementaire, prévue le 22 février, un texte de loi instituant le droit au logement opposable, sera adopté par le Parlement et dans le cadre d'une procédure d'urgence. Entretien avec Jean-Claude Daniel, président de la communauté de communes du pays Chaumontais, vice-président de l'Assemblée des Communautés de France, chargé des questions de l'habitat et de la politique de la ville.

Claire delpech

La réforme envisagée par le gouvernement repose sur trois axes : l'affirmation du droit au logement opposable, l'utilisation des outils existants en matière d'attribution de logements pour rendre effectif ce droit opposable et la mise en place d'un plan d'action pour 2007 destiné à amplifier l'effort actuel de l'État concernant l'offre de logements sociaux,

d'une part et les dispositifs d'hébergement d'urgence d'autre part.

En l'état, le projet de loi franchit un premier pas en organisant les possibilités des recours des demandeurs, et en positionnant l'État comme garant, à titre principal, d'un droit opposable. Toutefois, bien d'autres volets concernant la problématique complexe du logement et sa traduction au niveau local ne sont pas abordés. En cela le projet de loi

s'éloigne des conclusions et préconisations du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), dont la portée était beaucoup plus large.

La mise en œuvre de ce droit au logement opposable implique, en effet, une mobilisation de l'ensemble des maillons de la chaîne du logement et de l'insertion sociale et semble difficile à être concrétisée dans un délai aussi court.

[Suite page 3](#)



Politique LFR 2006

Un amendement sénatorial améliore le dispositif de correction du ticket modérateur.

2

Développement économique

Une étude de « Population et Avenir » sur l'attractivité des métropoles moyennes.

2

► Dossier

L'urbanisme: une nouvelle compétence communautaire?



© BERTAU L./JURBA IMAGES

Dossier

Compétence urbanisme	6
Une expression nouvelle de solidarité?	
Fiscalité et urbanisme	7
Quelles ressources pour les communautés?	
PLU communautaire	8
Le cadre légal.	
Application du droit des sols	10
Transfert ou délégation?	
Interview d'Yves Goasdoué	11
Président de la CA du Pays de Fiers.	
PLH	12
Traduire ses orientations dans le PLU.	
ZAC communautaire	12
Relation communes/communautés.	
PLU Communautaire	13
Quelle pertinence?	

► La concertation locale

Les collectivités renouvellent la démocratie locale

Marielle Leroux

La pratique de la concertation locale, c'est-à-dire le processus participatif par lequel l'élu associe l'ensemble des parties prenantes d'un projet en amont de la prise de décision, est un phénomène relative-

ment récent au sein des collectivités. Loin d'être naturelle, la mise en œuvre d'un processus participatif résulte d'un choix visant à rechercher l'intérêt général pour tenter de remédier à la crise de la démocratie représentative. [Suite page 4](#)

► Agglos: Annuaire financier et fiscal

Comptes administratifs 2005

Claire delpech

Selon l'observatoire fiscal et financier de l'AdCF et de Dexia Crédit Local, les premières analyses des comptes administratifs pour 2005 des agglomération confirment la montée en charge de leurs compétences mais

à un rythme moins soutenu que celui des années précédentes. Tout en maintenant leurs marges de manœuvre, les agglomérations affichent une politique d'investissement dynamique, en partie financée par un recours accru à l'endettement. [Suite page 5](#)

Territoires

Pays chatillonnais 14

La Dame de Vix au cœur du projet de territoire.

AdCF Marco

Enquête sur les modes de diffusion des journaux intercommunaux.

15

2007 : notre dixième bougie

éditorial

En ce mois de janvier 2007, c'est à double titre que je tiens à adresser mes vœux les plus chaleureux aux lecteurs d'Intercommunalités. C'est en effet grâce à eux, et pour eux, que depuis dix ans maintenant nous poursuivons cette initiative, un peu aventureuse au départ, de créer un journal exclusivement consacré aux questions intercommunales.

Une récente expédition dans la collection, entre archéologie institutionnelle et rétrospective décennale, m'a fait revivre les étapes traversées par notre mensuel, reflet militant des évolutions

du mouvement intercommunal.

Si certains centres d'intérêt se succèdent – les déchets ménagers, plus présents hier, ont cédé du terrain

aux problématiques de logement, de foncier, de développement économique – d'autres se répètent avec de faux airs de « marronniers », révélateurs d'arbitrages politiques qui peinent

à voir le jour – dotations, désignation des délégués communautaires...

D'un sujet réputé technique et austère, nous avons essayé de montrer la réalité vivante et diversifiée, collant au plus près aux préoccupations des élus impliqués dans l'aventure intercommunale, portant avec conviction une certaine philosophie de l'équilibre des pouvoirs locaux et de la décentralisation.

Des améliorations nombreuses sont encore possibles, nous en sommes les premiers convaincus, mais c'est bien à mon sens parce qu'il « prend position » et ne se contente pas de « rendre compte » qu'Intercommunalités est parvenu à prendre sa place au sein de la presse spécialisée, qu'il a trouvé son public et son identité.

Au-delà des échéances qui ponctueront les prochains dix-huit mois, c'est cette identité que nous avons la ferme volonté de préserver.

▷ Actualité

▷ Loi de finances rectificative

Le père Noël est passé !

In extremis, un amendement aux lois de finances est venu répondre aux demandes et propositions de l'AdCF pour protéger la TPU



© MATTON IMAGES

Claire Delpech

Reprenant à son compte les préoccupations de l'AdCF qui a longuement alerté, cet automne, le gouvernement sur la situation spécifique des communautés à TPU et notamment le problème posé par la « double peine » (voir nos éditions précédentes), un amendement, soutenu par les sénateurs Yves Fréville et Charles Guené, permet désormais de mieux

protéger les groupements à TPU particulièrement fragilisés par le plafonnement de la taxe professionnelle. Cette nouvelle disposition, applicable dès 2007 et ouverte uniquement aux communautés à TPU et SAN n'ayant pas adopté la fiscalité mixte, prévoit que, si leur produit de TP/hab n'est pas supérieur à deux fois la moyenne nationale, la part de ticket modérateur dépassant 1,8% du produit de TP de l'année précédente est réduite de 80%.

Des simulations, réalisées par le cabinet Michel Klopfer, démontrent qu'une large majorité des communautés à TPU pourra à l'avenir bénéficier de la nouvelle mesure : 144 CA, 5 SAN et 9 CU sont potentiellement concernés par cette nouvelle réfaction. Il en est de même pour les communautés de communes à TPU. L'AdCF regrette néanmoins que les communautés ayant fait le choix de la fiscalité mixte soient écartées du dispositif. En effet, pour certaines, le choix de l'adoption d'une fiscalité

mixte était lié à une faiblesse des bases de TP contraignant les communautés à aller chercher des ressources sur les taxes ménages.

L'AdCF reviendra en détail sur ces mesures et sur l'ensemble des dispositions des lois de finances initiale et rectificative au cours d'un colloque organisé le 23 janvier prochain, en partenariat avec le groupe Caisse d'Épargne. ■

▷ Développement économique

L'attractivité des métropoles moyennes à la loupe

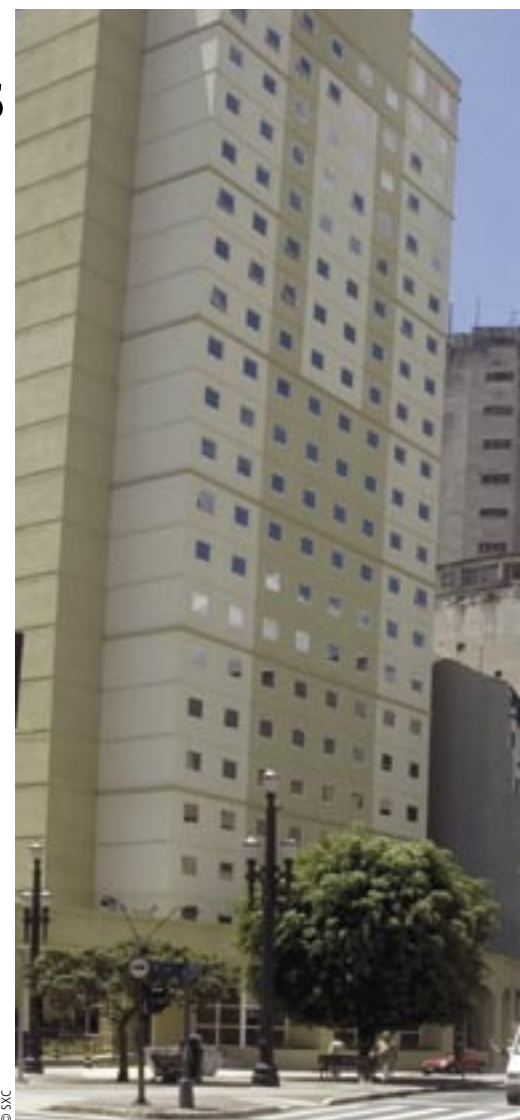
Montpellier, Rennes et Orléans, agglomérations moyennes les plus attractives de France ? C'est ce que révèle l'étude de « Population et Avenir » menée sous l'égide de la DIACT.

David Le Bras

Au-delà de Paris et de quelques métropoles qui, en raison de leur poids économique et démographique, peuvent être considérées comme « européennes », la France compte un certain nombre de villes susceptibles de bénéficier de l'appellation de « métropoles », sans pour autant jouir d'un rayonnement transnational. Ainsi, l'enquête de la DIACT s'est intéressée aux villes comprises entre 200 000 et 400 000 habitants et qui ont une fonction régionale. Sept villes françaises répondaient à ces deux critères : Montpellier, Rennes, Orléans, Clermont-Ferrand, Caen, Metz et Dijon. Au terme d'une analyse minutieuse fondée sur un ensemble d'indicateurs liés à la population et à l'emploi, Montpellier, Orléans et Rennes se détachent assez nettement. En

termes démographiques, entre 1975 et 1999, elles ont vu leur population augmenter de plus de 15 %, soit 4 points de plus que la moyenne nationale, et l'emploi y a progressé trois fois plus vite qu'ailleurs. Enfin, si Montpellier arrive en tête de ce palmarès inédit, c'est parce qu'elle est devenue « une technopole, à l'instar de Grenoble ou Toulouse ». Disposant de plusieurs parcs technologiques, s'appuyant sur un véritable pôle universitaire (plus de 65 000 étudiants) et bénéficiant d'un réseau de transports de premier plan (autoroute vers l'Espagne, TGV, trafic aéroportuaire), la capitale languedocienne distance ses concurrentes, même si l'étude pointe la faiblesse de son secteur industriel. ■

Étude téléchargeable sur le site de la DIACT : www.diact.gouv.fr



© S.V.C.

► Droit au logement opposable (suite de la une)

Un projet de loi prochainement devant le parlement



© ILLUSTRATION ANAIS BERNABE

Il s'agit d'un texte très court, ne reprenant qu'une partie des suggestions du Haut Comité et donnant à toute personne résidant régulièrement sur le territoire national, non responsable de sa situation de mal-logement et dont les ressources sont insuffisantes pour se loger, ou ne disposant pas d'un logement décent, la possibilité d'engager un recours amiable ou contentieux auprès de la juridiction administrative.

L'État serait le garant de ce droit au logement, dont les contours ont été définis dans la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990. La mise en œuvre de ce droit repose sur les outils actuels en matière d'attribution de logement et notamment les conventions de délégation des contingents préfectoraux aux maires ou présidents de communautés mis en œuvre par la loi Libertés et responsabilité locales d'août 2004 et les nouvelles prérogatives données aux préfets concernant la commission de médiation dans le cadre de la récente loi Engagement national pour le logement (ENL). Les demandeurs déclarés prioritaires par la commission pourront ainsi introduire, à compter du 31 décembre 2008, un recours devant le tribunal administratif afin d'obtenir de l'État un logement ou un relogement. Au premier janvier 2012, l'opposabilité du droit au logement s'appliquerait à tous les demandeurs d'un logement social.

À ce stade, bien des questions restent en suspens sur les conditions de mise en œuvre de ce projet de loi, son articulation avec les dispositifs existants (PDALPD) et le rôle des collectivités : notamment celui de l'intercommunalité qui monte en puissance dans le pilotage des politiques locales de l'habitat. ■

Entretien

Jean-Claude Daniel > président de la communauté de communes du Pays chaumontais

« *La production de logements est un préalable essentiel* »

Si la possibilité pour tout citoyen d'accéder à un logement décent apparaît fondamentale, les élus locaux s'interrogent sur les modalités de mise en place du droit au logement. Quelles sont les conditions préalables pour rendre effective son opposabilité ?

La production d'une offre de logements abondante, là où il y en a besoin et qui soit économiquement accessible tant dans le parc social pour les ménages de conditions modestes que dans le parc privé afin de restaurer la fluidité des parcours résidentiels, est un préalable essentiel. La pénurie de logements que traverse actuellement notre pays, lié à un déficit chronique de constructions depuis plus d'un quart de siècle, est la principale explication de la crise actuelle. Le plan de cohésion sociale répond pour une large part à cette urgence de production. Il faudra néanmoins rester vigilants pour veiller à produire des logements répondant réellement à la demande des ménages à faibles ressources. Il implique également des engagements financiers très lourds pour les collectivités. L'État devra nécessairement s'engager durablement pour participer au financement et accompagner cette décentralisation des aides à la pierre. Les besoins des intercommunalités de taille moyenne, qui subissent également les effets de la crise du logement, ne devront pas être les oubliés du plan de cohésion en cours. Dans tous les cas, dans l'attente des effets d'une relance de la construction de logements, des solutions intermédiaires devront être trouvées.

Ne sommes-nous pas confrontés à un éclatement excessif des compétences ?

La seconde condition préalable à la mise en place d'un droit opposable est une définition claire des responsabilités en matière de logement pour chaque niveau de collectivité. Si les communautés sont de plus en plus en position de pilotage des politiques locales de l'habitat, en particulier dans les grandes agglomérations urbaines, l'éclatement des compétences et la complexité des niveaux d'intervention devra être pris en compte. En effet, elles

interviennent aux côtés de leurs communes membres titulaires des droits des sols, et le plus souvent gestionnaire des attributions de logement. La loi ENL, en donnant aux communautés dotées d'un PLH la possibilité de conclure avec les bailleurs sociaux des accords collectifs destinés à mieux maîtriser les politiques de peuplement, ouvre des options nouvelles qu'il faudra explorer.

Faut-il expérimenter ?

La voie de l'expérimentation locale sous forme de volontariat prônée par le Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées est une solution intéressante qui permettrait de prendre en compte la diversité des situations et de valoriser des pratiques existantes de communautés déjà très avancées dans leur politique du logement. Il faudra peut-être y revenir. Sans doute, dans le cadre de l'expérimentation, les initiatives multiples prises par différents niveaux de collectivités avec le relais associatif pour faire face à la situation de grande pauvreté des personnes sans domicile fixe, gagneraient à être mieux connues et mieux mutualisées voire généralisées. Il faut développer aussi les systèmes conventionnels avec les bailleurs sociaux publics et privés, assurant des retours aidés au logement et donc favorisant l'insertion sociale. Enfin, c'est l'ensemble de la chaîne du logement qui doit être prise en compte. Il est essentiel de considérer le problème du logement dans sa globalité. Cela implique d'ouvrir la réflexion et peut-être sur les moyens d'action du parc privé, la régulation des ressources foncières, les politiques nationales d'accès au logement social... Ce n'est qu'en partant d'une mobilisation de l'ensemble des maillons de la chaîne du logement et de l'insertion sociale que le droit opposable au logement pourra prendre forme.

Propos recueillis par Claire Delpéch

en bref

● **Concours**
Les « Meilleurs vœux des territoires » 2007

La sélection des cartes de vœux des collectivités locales qui ont concouru aux « meilleurs vœux des territoires 2007 » a été arrêtée au 25 janvier. Les meilleures cartes de vœux, retenues par catégorie, seront soumises au jury fin janvier. La cérémonie de remise des trophées aux collectivités lauréates est organisée le 7 février, à Paris, à la Fondation Electra. Pour en savoir plus : www.voeuxdesterritoires.com

● **Guide**
La concertation locale

Co-écrit par Gilles-Laurent Rayssac, consultant en management des politiques publiques et stratégies de développement durable, et Christian de La Guéronnière, consultant en communication publique, ce « Dossier d'expert » fait le point sur la méthode de concertation comme nouvelle manière de faire de la politique et fournit conseils et outils pour mettre en place une telle pratique.

Par ailleurs, Gilles-Laurent Rayssac a publié, avec Dominique Bourg, *Le développement durable, maintenant ou jamais*, dans la collection Découvertes – Gallimard (n°495). *Le Guide de la concertation locale*, Ed. Territorial, collection « Dossiers d'expert », N°469 – 163 pages – 59 €

● **Enquête**
Les candidats et la démocratie participative

Menée en parallèle des conférences sur la concertation locale et en partenariat avec le cabinet de conseil Territoires Publics, cette enquête permet de bénéficier d'une vue d'ensemble des orientations qui auront une incidence sur les prochaines élections locales. La majorité des candidats intègrent dans leur programme la notion de démocratie participative, à l'exception des extrêmes, comme le Front National et Lutte Ouvrière dont les avis tranchent radicalement dans ce débat. La démocratie participative est perçue par eux comme une récupération du sentiment d'abandon ressenti par l'opinion face à ses responsables politiques.

► Démocratie locale (suite de la une)

La concertation locale pour redynamiser la politique

Suite de la Une La culture jacobine, encore bien ancrée dans les esprits, ne joue d'ailleurs pas en faveur de cette nouvelle manière de faire de la politique. Les élus, désormais détenteurs de compétences fortes transférées par l'État, sont eux-mêmes embarrassés face à ce qu'ils considèrent être le transfert de la décision. Or la décision reste la prérogative de l'élu qui est le seul garant de l'intérêt général, comme le précise Gilles-Laurent Rayssac, consultant en management des politiques publiques et stratégies de développement durable et cofondateur de Res Publica¹. L'élu doit prendre en considération les différents avis, trancher les dissensus et enfin expliquer les raisons de sa décision, fût-elle en accord ou en désaccord avec l'avis des habitants. Cette règle, dont il est fait référence dans le guide sous l'expression de «l'asymétrie décisionnelle», légitime l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative.

Pas de consensus

La législation laissant une large part d'initiative aux promoteurs de la concertation, de multiples pratiques participatives ont émergé partout en France. Certaines collectivités ont mis en place des dispositifs permettant d'impliquer durablement les habitants dans la vie de la cité, alors que d'autres tentatives se sont soldées par un essoufflement progressif des parties prenantes. En premier lieu, la superposition des niveaux de prise de décision entraîne confusions et craintes en termes

de légitimité, d'utilité et de crédibilité de telles démarches. Fonction stratégique de l'autorité publique locale, la concertation est appelée à se développer au même titre que les finances dans les modes de management de l'espace public. D'une part, les collectivités locales doivent s'informer et se former à la concertation car il existe des règles et des méthodes qu'il faut maîtriser pour la mettre en œuvre efficacement et durablement. D'autre part, la concertation participe à l'information et aux efforts de pédagogie nécessaires à une meilleure compréhension des champs de compétences selon chaque structure institutionnelle, et ce notamment au niveau de l'intercommunalité qui devient un espace de plus en plus pertinent pour la concertation.

En second lieu, certains dénoncent une utilisation abusive des pratiques participatives réduisant la concertation à une campagne de communication. D'autres critiquent le défaut d'informations transparentes et accessibles, indispensables à l'organisation d'un dialogue constructif. «La communication a un rôle décisif dans le processus de concertation», rappelle Christian de La Guéronnière, consultant en communication publique et directeur de l'agence IDcommunes. «C'est un accessoire essentiel qu'il ne faut pas confondre avec la concertation. La communication s'attache à faire partager l'information nécessaire au positionnement des parties prenantes. Elle participe ainsi à l'éducation et à la pédagogie en amont des débats.»



Relever le défi de la concertation

Afin de répondre aux nouveaux enjeux de la démocratie participative et de développement durable, les collectivités locales doivent se donner les moyens de relever le défi de la concertation. Encore relativement inexpérimentées dans ce type de démarche, elles expriment des attentes fortes en termes de méthode d'organisation pratique de la concertation et d'outils opérationnels. Jusqu'à présent cantonnée dans le champs de l'expérimentation, la concertation doit faire l'objet d'un bilan afin de capitaliser les bonnes pratiques et d'en faciliter une large diffusion dans les systèmes de gouvernance locale. C'est dans cette perspective que l'agence de communication publique IDcommunes s'est associée à Res publica pour organiser des conférence-débats sur le thème «la concertation locale : entre illusions et bonnes intentions» dans trois grandes métropoles françaises : Nantes, Paris et Bordeaux.

¹ société de conseil spécialisée dans le management des parties prenantes, la conception, l'organisation et l'animation de processus de concertation.

Entretien

Bertrand Pancher > président de la communauté de communes de Bar-le-Duc et de l'association Décider Ensemble

«*En France, nous devons créer une culture de la décision partagée*»

La concertation a-t-elle une vocation spécifique au sein des communautés ?

La concertation est le cœur de métier d'une communauté. S'engager dans un processus de concertation relève plus du savoir-être et du bon sens que d'une simple question de savoir-faire. En France, il subsiste un problème de culture du dialogue. On attend de l'État qu'il règle tous les problèmes. Aux États-Unis par exemple, depuis 1940, toutes les grandes décisions de l'État fédéral sont précédées d'une publication, suivie d'une période de débat et de réflexion du grand public. En France, la CNDP, dont il faut encourager le travail remarquable, implique des procédures lourdes et a besoin de disposer de moyens plus importants. Au sein de la communauté de communes de Bar-le-Duc, nous expérimentons actuellement la publication des projets de délibération avant la tenue des commissions concernées et du conseil communautaire. Je vous précise que dans les pays anglo-saxons, lorsqu'un appel d'offre est publié, il est dans la plupart du temps accompagné d'un second visant à choisir un plan de concertation.

D'après votre expérience d'élu et les objectifs poursuivis au sein de votre association Décider Ensemble, quels sont les axes de travail prioritaires ?

En France, nous avons besoin de créer une culture de la décision partagée. Il est par ailleurs indispensable de diffuser les expériences significatives dans le domaine de la concertation. Nous sommes également confrontés au problème de la formation des acteurs. Il faut par conséquent développer des banques de ressources et d'efficaces réseaux de formateurs, sinon toutes nos bonnes intentions seront vouées à l'échec et se résumeront en une simple campagne de communication.

D'autre part, il faut simplifier les démarches de concertation imposées dans le cadre des enquêtes publiques. Une réforme des enquêtes publiques dans un cadre administratif moins formalisé, avec des procédures simplifiées, mais donnant lieu à de vrais recommandations provenant du grand public, doit être entreprise. Il faut également créer un corps de professionnels indépendants, de garants facilitateurs, afin d'aider toutes celles et ceux qui le souhaitent à s'engager dans la concertation en amont des projets.

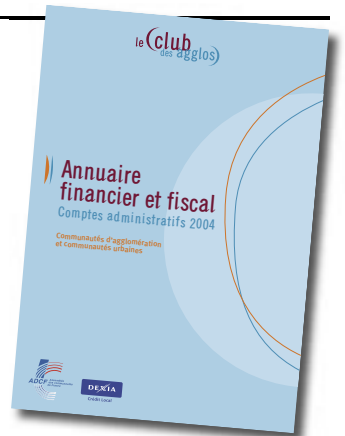
Quels sont les objectifs poursuivis par votre association et quel rôle souhaitez-vous jouer ?

Le premier objectif est de créer une culture de la décision partagée. Il s'agit de réunir le plus grand nombre d'élus, de maîtres d'ouvrages, à travers des forums et des rencontres et de faire en sorte que le déclic se crée par une volonté de remettre en cause leurs processus traditionnels de décision en s'appuyant sur les grands principes définis ensemble : pas de concertation si la décision est déjà prise et ne peut pas évoluer, écoute de toutes les demandes et communication du résultat du dialogue entrepris. Notre premier forum se tiendra à Issy-les-Moulineaux, le 13 février 2007. Le deuxième objectif est de regrouper les expériences significatives, thème par thème, pour ensuite les diffuser sur le web. Nous souhaitons également développer la formation des acteurs. Enfin, il me paraît indispensable d'intéresser les médias, car eux-aussi doivent se remettre en cause. Souvent les journaux relatent des échos de débats qui ne correspondent pas du tout au contenu des échanges. Pour l'Assemblée des Communautés de France, la concertation locale est une thématique stratégique et pour le président, Marc Censi, elle est centrale. Au sein des communautés territoriales, le devoir de concertation est d'autant plus important que les décideurs ne sont élus qu'au second degré sans véritable légitimité populaire.

Propos recueillis par Marielle Leroux

► Annuaire financier et fiscal des agglomérations (suite de la une)

Premiers regards sur les comptes administratifs 2005



Les agglomérations ont préservé leurs marges de manoeuvre, malgré la montée en charge de leurs compétences.

Suite de la Une Comme chaque année, l'AdCF aidée de ses partenaires Dexia crédit local et PLC Demeter, procède à la compilation des comptes administratifs des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. La base de données financières et fiscales porte désormais sur une longue période d'observation, six années de 2000 à 2005, ce qui permet de mettre en valeur les principales évolutions marquant les grands équilibres financiers et d'apporter des éclairages ponctuels sur des phénomènes propres à chaque génération de communautés.

Le prochain annuaire concernant les comptes de 2005 est en cours d'élaboration et sera disponible au cours du premier trimestre. À partir des premières exploitations des comptes administratifs collectés (échantillon de 127 communautés sur les 155 comptes administratifs de 2005), il est d'ores et déjà possible d'analyser les grandes tendances concernant les charges et les ressources expliquant les stratégies financières des agglomérations.

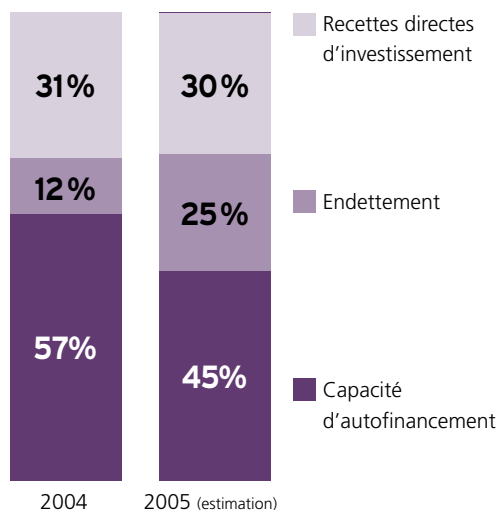
Des recettes encore très dynamiques, mais moins que l'an passé

Le rythme de progression des recettes de gestion nettes des reversements obligatoires de fiscalité (c'est-à-dire les recettes conservées par les agglomérations pour financer leurs politiques propres) passe de 12% en 2004 à 9,4% en 2005. Cette évolution reste importante, mais masque des mouvements très contrastés fortement orientés à la hausse ou à la baisse selon les catégories de ressources.

Les points marquants sont les suivants :

- une hausse modérée des produits fiscaux liée à une évolution des taux de taxe professionnelle un peu supérieure en 2005, +1,3% en moyenne contre +1% l'année précédente compensant une progression ralentie des bases imposables (+3% en 2005 contre +3,3% en 2004), traduction décalée dans le temps de la faiblesse

Communautés d'agglomération - CA 2005 (échantillon de 127 communautés)



Du fait de la forte augmentation de l'investissement, l'autofinancement pourtant dynamique (+7%) est complété en 2005 par un recours plus net à l'endettement.



Les agglomérations investissent toujours, mais à un rythme moins soutenu que les années précédentes.

de la conjoncture économique en 2003 ;

- une dotation globale de fonctionnement tirée vers le bas en raison d'une évolution très faible de la compensation de la part sur les salaires inférieure à l'inflation, alors que la dotation d'intercommunalité évolue en moyenne de +2,5%
- de fortes évolutions des autres recettes de gestion (+12% contre +23% en 2004) largement liées à l'augmentation de la TEOM. On note néanmoins une stabilisation du transfert de la compétence déchet et de son mode de financement.

Gestion des compétences

Du côté des dépenses, les évolutions restent vigoureuses, accompagnant la montée en charge des compétences. Les dépenses de gestion nettes des reversements obligatoires de fiscalité progressent de +9,4%, contre près de +14% en 2004. Cette dynamique a différentes traductions selon la catégorie de dépenses considérées :

- les dépenses « directes », dépenses de personnel et de gestion générale augmentent respectivement de 20% et 12% en 2005, soit à des rythmes semblables à ceux de 2004 ;
- les dépenses de contribution aux structures de regroupement et de subventions de fonctionnement (aux budgets annexes, aux associations ou aux communes) connaissent une évolution très faible de l'ordre de +0,5% en 2005, contre +16% en 2004. Ce changement radical de rythme témoigne d'une certaine stabilisation de l'intercommunalité, les communautés d'agglomération se concentrant sur la gestion de leurs compétences. De fait, en 2005, plus des deux tiers des communautés ont au moins quatre années d'existence.

Globalement, et compte tenu du rapport favorable entre la croissance en masse des recettes et des dépenses,

l'excédent brut de fonctionnement augmenterait de près de 10%. En dépit de l'impact de la croissance des intérêts de la dette (+5,3%) et des subventions/fonds de concours (+28%), la capacité d'autofinancement (CAF) reste dynamique en 2005, et progresserait de plus de 7%.

Priorité à l'investissement

En 2005, l'effort d'équipement des communautés se poursuit à un rythme soutenu et comparable à celui de 2004, soit +24% et se traduit par un appel plus marqué à l'endettement, faisant légèrement progresser l'encours de dette et allongeant à la marge la capacité moyenne de désendettement portée à 3,7 ans. Cette tendance pourrait se poursuivre en 2006 et 2007. En effet, cet effort d'investissement, qui s'ajoute aux politiques volontaristes en matière de subventions, positionne les communautés au niveau des ratios des communes, leurs investissements subissant l'influence de la période préélectorale. L'impact est amplifié dans ces groupements marqués par leur jeunesse et dont le niveau d'investissement lors des premières années d'activité est souvent limité.

Les premières conclusions confirment un passage progressif de la priorité accordée au fonctionnement les premières années (en raison des transferts de compétences) vers un déploiement des politiques d'investissement nécessitant des processus de programmation et d'arbitrage plus longs et inscrits dans la durée. Les traitements en cours sur l'ensemble des comptes administratifs devraient confirmer ces premiers éléments d'analyse. On le voit bien, dans le contexte actuel du questionnement sur la performance des collectivités, et celui de l'évolution de leurs équilibres financiers, l'annuaire est un outil précieux d'analyse au service des communautés. ■

► Urbanisme

Une nouvelle implication des communautés dans le champ de l'urbanisme?

Dossier

Pertinence et forme d'un PLU	8
Angers Loire métropole 4 PLU et 31 communes	8
Val de Vienne un PLU communautaire	9
Traduire les orientations du PLH dans le PLU	12
ADS : transfert ou délégation ?	10
CC de l'Est Tourangeau Une approche partagée du territoire	10
Metz métropole Un service communautaire dédié aux communes	11
Entretien avec Yves Goasdoué Président de la CA du Pays de Flers	11

Même si elle demeure encore limitée, la compétence des communautés en matière d'urbanisme tend progressivement à s'affirmer. Un gage de cohérence et un nouvel outil de solidarité territoriale?

Philippe Schmit

Si la définition de la règle d'urbanisme et l'application du droit des sols (ADS) sont encore très largement des prérogatives communales, l'implication des communautés sur ces compétences, dites « de proximité », est notable et croissante. Elle mérite indéniablement une attention particulière compte tenu, d'une part, de son caractère hautement symbolique et, d'autre part, de la dimension opérationnelle qu'elle revêt pour les communautés. Celles-ci sont, dès lors, aptes à traduire, avec davantage de cohérence et de facilité dans la gestion du sol et la planification urbaine à la parcelle, leurs orientations et leurs projets en matière d'habitat, de déplacements, de développement économique, d'équipements...

Une action nécessairement concertée

Les objectifs poursuivis, et surtout les modalités de mise en œuvre de cette compétence « urbanisme » communautaire – appréhendée ici bien au-delà de l'association naturelle de la communauté

sur ses propres champs de compétence dans le cadre de procédures communales –, sont extrêmement hétérogènes, ainsi que le démontre d'ailleurs la rédaction des statuts en la matière.

Ces objectifs et modalités sont fonction de la dynamique de la communauté, de son projet de territoire ou de ses projets d'aménagement, de ses enjeux territoriaux, de son histoire institutionnelle, de sa construction politique, de sa maturité, de son contexte local... Dans tous les cas, le maintien de très étroites relations entre la communauté et les communes est primordial, voire inhérent à l'exercice même de cette compétence.

Si la mise en œuvre de la compétence « aménagement de l'espace » des communautés, et notamment les procédures et périmètres de SCOT (schémas de cohérence territoriale), font l'objet d'un suivi précis, il n'en est pas de même de la compétence urbanisme pour laquelle l'observation nationale reste à organiser.

L'AdCF s'engage activement à pallier cette lacune en collaboration avec les ser-

vices de l'État, notamment la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).

Une attention particulière doit naturellement être portée aux Plans locaux d'urbanisme (PLU) sous maîtrise d'ouvrage communautaire (on en comptabiliserait plusieurs dizaines même si certains demeurent élaborés à l'échelle communale pour des raisons pratiques ou politiques), mais il serait regrettable d'y cantonner l'observation. Doivent être également prises en considération les communautés qui assurent la maîtrise d'œuvre des PLU des communes membres, celles qui encouragent l'harmonisation des règlements, celles qui assistent les communes par la numérisation des cadastres, l'animation d'un SIG (système d'information géographique) ou encore la rédaction partagée de leur projets d'aménagement et de développement durable (PADD)...

Dans tous les cas, les projets communautaires trouvent une inscription dans une logique qui transcende les limites communales.

Le désengagement de l'État, et particulièrement son repli sur les seules petites communes en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, participe à cette montée en puissance de l'engagement communautaire; les communes confiant la gestion technique ou administrative de certaines de leurs missions aux communautés.

Peu de transferts

L'instruction mutualisée des autorisations d'urbanisme se développe, mais à ce jour seuls trois présidents de communautés auraient reçu des maires le pouvoir de les délivrer. Ce transfert de l'instruction, de plus en plus fréquent, peut être fondé sur la volonté d'une plus grande distanciation par rapport à l'État ou d'une plus grande mutualisation des moyens. On assiste alors, soit à la création d'un service mixte communautaire d'urbanisme, soit à la passation de conventions de prestations de services par lesquelles les communes confient certaines de leurs missions d'urbanisme à la communauté.

L'engagement communautaire en matière d'urbanisme n'est pas un fait spécifiquement urbain. S'il est obligatoire pour les communautés urbaines et fréquent dans les communautés d'agglomération issues d'anciens districts, il se rencontre dans des communautés de communes rurales ou périurbaines qui y voient l'occasion de

doter enfin le territoire de documents opposables aux tiers ou d'offrir, en mutualisant les moyens techniques et d'ingénierie, un niveau de services jusqu'à présent inaccessibles (tel le recrutement de cadres A offrant conseils architecturaux et juridiques...). La planification urbaine intercommunale sert, voire renforce, le projet

territorial et les actions de la communauté. En encourageant une approche nouvelle du territoire et du bassin de vie, elle est certainement, au même titre que la taxe professionnelle unique (TPU) qui a permis de transcender nombre de clivages en matière de développement économique, un élément de solidarité entre communes. ■

► Les contours juridiques de la compétence « urbanisme »

De quelle manière le droit de l'intercommunalité attribue-t-il aux communautés des compétences en matière d'urbanisme? La compétence urbanisme se confond-elle avec la compétence en matière d'aménagement de l'espace? La réponse varie selon le type de communauté.

Damien Christiany

Les contours juridiques de la compétence « urbanisme » exercée par les communautés imposent de prendre en compte deux séries de dispositions : celles du code général des collectivités territoriales (CGCT) et celles du code de l'urbanisme (CU). Mais quel est le contenu de la compétence? En d'autres termes, peut-on considérer qu'il s'agisse d'une compétence à part entière ou bien nécessite-t-elle qu'elle soit rattachée, pour être exercée, à une compétence déjà transférée?

Il s'agit tout d'abord de préciser de quelle manière le droit de l'intercommunalité attribue aux communautés des compétences en matière d'urbanisme.

Force est de constater qu'il n'existe *a priori* pas de réelle distinction entre l'exercice d'actions relevant d'une compétence « urbanisme » en tant que telle et celles relevant plus globalement d'une compétence en matière d'aménagement de l'espace.

Deux compétences en une

Le cas de la communauté urbaine est à ce titre très révélateur. En matière d'aménagement de l'espace communautaire, la communauté urbaine détient une compétence obligatoire et exclusive tant pour la réalisation, le suivi et la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) que pour la réalisation et la gestion du plan local d'urbanisme communautaire.

C'est dire le degré d'intervention de cette catégorie de communauté en matière de planification urbaine et de maîtrise du droit des sols.

Toutefois, cette absence de déclinaison juridique entre ces deux compétences qui, en réalité, n'en forment qu'une, est beaucoup plus nuancée pour la

communauté de communes et la communauté d'agglomération.

L'article L.5214-16 du CGCT, relatif aux compétences exercées par la communauté de communes de droit commun¹, est silencieux sur le contenu des actions d'intérêt communautaire que doit gérer la communauté en matière d'aménagement de l'espace.

Par ailleurs, l'article L.5216-5 du CGCT précise seulement que le SCOT relève obligatoirement, et de manière exclusive, de la communauté d'agglomération mais ne fait pas mention, parmi le bloc des compétences obligatoires, d'une quelconque action en matière de PLU.

Choisir entre transfert ou délégation

Tant pour la communauté de communes que pour la communauté d'agglomération, en l'absence de toute référence légale, le transfert d'une compétence en matière d'urbanisme, et notamment celle relative au « PLU » ne peut s'établir que sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT.

Ainsi transférée à la communauté, cette compétence revêtira dans les statuts un caractère facultatif.

La deuxième série de dispositions est celle du code de l'urbanisme. Cette source attribue indifféremment aux communes et aux structures intercommunales des actions en matière d'urbanisme, dont la gestion à l'échelon communautaire relève plus d'un régime de délégation de compétence que d'un régime traditionnel de transfert de compétence.

Ainsi, la question de la gestion de l'urbanisme par les communautés obéit à une procédure de délégation de compétence dont le principe même est dérogeant aux cadres juridiques tra-

ditionnels qui structurent les relations entre communautés et communes membres.

Compétence à la carte

C'est notamment le cas de la délégation du droit de préemption urbain qui se caractérise par l'affirmation d'une « compétence à la carte ».

En effet, l'article L. 211-2 du CU précise que la commune peut déléguer à la communauté tout ou partie du droit de préemption urbain ; la délégation s'effectuant sur la base du volontariat communal mais n'emporte aucune obligation de transfert de la part des autres communes membres².

Dans un autre sens, l'article L. 422-3 du CU relatif à la délégation de la délivrance des décisions d'urbanisme, ou encore l'article R422-3 du CU relatif à la délégation de l'instruction des dossiers d'urbanisme, prévoient tous deux un dispositif analogue de compétence à la carte.

L'exercice de la compétence « urbanisme » se distingue donc, par nature, des compétences traditionnelles gérées par les communautés. L'association constante des conseils municipaux (dans le cadre de la définition du PLU communautaire ou en matière de délégation de compétence) révèle que la compétence induit un lien très étroit entre la stratégie d'aménagement communautaire et le transfert de la maîtrise du droit des sols. ■

1. La communauté de communes faisant application des dispositions de l'article L.5214-23-1 du CGCT pour bénéficier d'une bonification de sa dotation d'intercommunalité intègre seulement le SCOT et le schéma de secteur dans la compétence

2. Les communautés sont toutefois compétences de plein droit en matière de DPU si elles exercent à la fois une compétence générale en matière de documents d'urbanisme et une compétence en matière de ZAC.

► Fiscalité

Ressources des communautés en matière d'aménagement et d'urbanisme

Damien Christiany

L'exercice des compétences en matière d'aménagement (incluant notamment des actions à caractère environnemental) et d'urbanisme induit naturellement pour les structures intercommunales de bénéficier des moyens financiers qui leur permettent d'assurer leurs prérogatives.

Ainsi, la participation pour voirie et réseaux (PVR) peut être instituée de plein droit si la communauté exerce l'ensemble des compétences communales susceptibles d'être en partie financées par une telle ressource, à savoir l'eau potable, l'assainissement et la voirie communautaire (induisant également l'éclairage public). La compétence PVR peut également être transférée à la communauté selon la procédure de droit commun, comme semble l'autoriser la circulaire du 5 février 2004 relative à l'instauration de la PVR. La PVR peut être cumulable avec la participation pour le raccordement à l'égout (PRE) si elle n'a pas pour objet de financer tout ou partie du réseau d'assainissement collectif.

Enfin, la communauté ayant compétence pour la réalisation d'« équipements publics d'infrastructures » peut instituer la taxe locale d'équipement, soit par référence statutaire au titre de ses recettes, soit par transfert approuvé à l'unanimité des conseils municipaux concernés (Art. 1635 bis B du CGI).

Il faut toutefois indiquer que la perception de certaines de ces ressources, notamment la TLE, n'interdit pas à la communauté d'en reverser une partie aux communes membres. Elles ne sont donc pas dessaisies du bénéfice de ces ressources. Il s'agit là d'une corrélation évidente avec la compétence « urbanisme » dont la gestion autorise une relation constante entre la communauté et ses communes membres. Enfin, la loi de finances pour 2007 autorise les communautés compétentes en matière de PLU à instaurer la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus, qui ont été rendus constructibles (Art. 1529 du CGI) après accord de l'ensemble des communes membres du groupement. Cette possibilité qui vient d'être reconnue pour l'échelon communautaire élargit ainsi le dispositif introduit au bénéfice des communes, à compter du 1^{er} janvier 2007, par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL).

► Forme d'un PLU communautaire

Le cadre légal

En France, la planification urbaine est apparue et s'est développée dans un cadre communal. Respectueux de cette histoire, le législateur offre aux communes la possibilité de s'engager à titre volontaire dans une autre démarche destinée à définir collectivement l'usage du sol par la mise en place d'un PLU communautaire.

Pascal Planchet, chargé de recherche au GRIDAUH Maître de conférences à l'université Lyon 2

Le code général des collectivités territoriales, comme celui de l'urbanisme, laissent les autorités politiques libres de leur choix, exception faite pour les communautés urbaines qui disposent à titre obligatoire de la compétence PLU. La loi ne comporte aucune forme d'incitation au point d'admettre qu'en présence d'un PLU communautaire la délivrance des autorisations d'urbanisme reste communale.

Le PLU communautaire ne manque pas d'attraits. Il permet à des commu-

nes au territoire homogène d'élaborer une réponse concertée et globale à des enjeux communs de développement. Le PLU communautaire assure la traduction concrète des engagements issus des planifications sectorielles relatives notamment au logement, à la maîtrise des déplacements, à l'organisation de l'offre commerciale ou aux risques naturels et industriels.

Ce peut être un moyen de donner un véritable contenu juridique au projet politique de développement de l'espace communautaire, de faire le lien avec l'exercice d'autres compétences communautaires, en particulier celles relevant

de la maîtrise foncière ou de l'urbanisme opérationnel (ZAC communautaire) et, au-delà, de construire ou de consolider une identité.

Un cadre juridique minimaliste

L'ampleur des ambitions contraste avec un cadre juridique minimaliste. Le peu de place laissé dans le code de l'urbanisme aux dispositions propres aux PLU communautaires ne doit toutefois pas être tenu pour de l'indifférence de la part du législateur. Au contraire. Les communes en retirent une liberté d'expression indispensable au respect de chaque territoire.

Les dispositions relatives au périmètre illustrent bien la souplesse voulue du droit. L'article L123-1 du code de l'urbanisme précise, pour le cas d'un PLU élaboré par un groupement, que le document couvre « l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier ». Plusieurs hypothèses sont alors envisageables. La compétence intercommunale peut donner lieu à l'élaboration de plusieurs documents correspondant chacun au territoire de quelques communes, voire pour certains ou pour tous, d'une seule commune. Cette solution garantit l'adaptation des

► Angers Loire Métropole

4 PLU et... 31 communes!

Si son statut d'ancien district lui a permis de s'engager il y a plus de vingt ans dans l'élaboration des documents d'urbanisme, Angers Loire Métropole a procédé à une évolution profonde de la mise en œuvre de sa compétence en matière de planification urbaine en approuvant, en 2005, quatre¹ PLU couvrant le territoire communautaire par « grands secteurs ».

Philippe Schmit

La décision de mise en révision des vingt-neuf POS, qui étaient établis jusqu'alors sur les périmètres communaux, a été prescrite par la communauté Angers Loire Métropole en décembre 2001. L'objectif était de rassembler les communes autour de la traduction spatiale du projet d'agglomération.

L'unité dans le respect de la diversité

Pour y parvenir, il a été décidé de conduire concomitamment des procédures PLU par petits bassins de vie² constitutifs de l'unité urbaine afin de dépasser l'approche par communes et faire émerger notamment les notions de « territoires d'enjeux » et de « polarités ».

La maîtrise d'œuvre a été confiée à quatre cabinets, très régulièrement rassemblés pour garantir un partage total des méthodes et des réflexions, autour d'une maîtrise d'ouvrage communautaire forte qui a mobilisé cinq ingénieurs territoriaux au sein de la Direction de l'urbanisme jusqu'à l'approbation définitive fin 2004.

Les quatre procédures ont ainsi été menées à des rythmes similaires. Les rapports de présentation et les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) se sont trouvés composés d'un volet communautaire commun à tous et d'un volet plus spécifique au territoire concerné. « Nous avons réalisé des PLU à la fois autonomes et solidaires. Les spécificités de chaque

portion du territoire communautaire ont été valorisées dans un cadre commun. Nous avons réussi, sur un document de planification urbaine aussi déterminant, à associer harmonieusement les projets locaux et le devenir partagé de l'agglomération », indique Jean-Claude Antonini, président d'Angers Loire Métropole. Ni les PLU communautaires ni le projet d'agglomération n'amouindrissent les spécificités communales. Au contraire, nous avons cherché à fixer ensemble le droit du sol dans le cadre d'un projet global totalement respectueux des enjeux du développement durable. La préservation des espaces naturels et agricoles, la conduite d'une politique ambitieuse de l'habitat, la structuration du territoire autour de pôles attractifs, l'organisation de dessertes intelligentes gagnent, j'en suis convaincu, à être traitées dans une approche intercommunale ».

Faire partager les projets communautaires

La continuité des documents cartographiques et l'élaboration d'un cadre réglementaire commun participent à cette lecture partagée du territoire communautaire. Les conseils municipaux ont été très étroitement associés à ces démarches que l'ensemble des élus communautaires se sont facilement appropriées. « L'élaboration du PLU communautaire offrait une formidable opportunité pour sensibiliser tous les élus locaux et la population



© BEAUZIE G. URBA IMAGES

aux enjeux et projets d'Angers Loire Métropole », souligne Dominique Servant, vice-président en charge de l'Aménagement.

Reste que l'élaboration en voie d'achèvement du PLH, et du SCOT (dont l'Agence d'Urbanisme assure la maîtrise d'œuvre à l'échelle du Pays) ne manqueront pas de rappeler que, bien que communautaire, le PLU reste un document vivant. S'il fut pensé dans le même esprit d'aménagement (densification, formes urbaines), son obligation de compatibilité ne l'exonérera pas d'une probable révision à moyen terme. ■

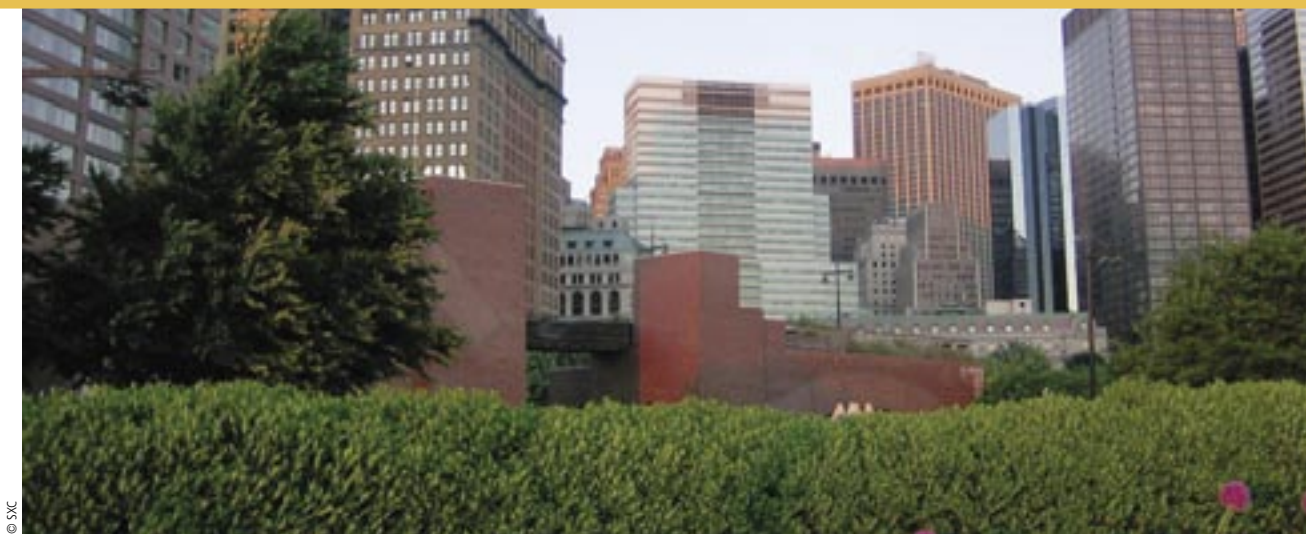
¹ En raison de l'extension du périmètre de la communauté à deux nouvelles communes en 2005, deux PLU communaux s'ajoutent aux quatre PLU communautaires

² Le PLU Centre couvre quatre communes dont Angers, les PLU « périphériques » couvrent respectivement 7, 8 et 10 communes.

documents à la diversité des espaces, facilite leur évolution en permettant de dissocier le rythme des procédures appliquées à chaque PLU et diminue l'impact d'une éventuelle annulation contentieuse. Elle exige cependant une harmonisation des contenus ou du moins un partage des objectifs afin que la compétence communautaire garde un sens.

La souplesse en contrepartie

L'adoption d'un seul document pour l'ensemble de l'espace communautaire est une autre voie possible, plus favorable sans doute à l'émergence d'une vision partagée du développement urbain. Aucune disposition ne donne au PLU communautaire de forme dérogatoire, ce qui laisse une place à l'imagination. Le projet d'aménagement et de développement durable, s'il doit définir pour l'ensemble du territoire les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, peut aussi contenir un volet destiné à décliner, commune par commune, ses perspectives. Les orientations d'aménagement, prévues de façon facultative par la loi pour envisager les actions ou les



Les documents doivent rendre compte de la diversité des territoires et être évolutifs

opérations d'aménagement par quartier ou par secteur, peuvent toutefois suffire à préciser et à adapter le projet d'ensemble aux réalités communales. Elles n'ont d'ailleurs pas nécessairement à suivre les limites communales, facilitant ainsi la conception des projets implantés sur plusieurs communes. Quant au règlement, il peut être unique ou donner lieu à différentes versions en fonction des singularités d'une commune ou d'un ensemble de communes. S'il n'existe qu'un seul règlement à l'échel-

le de la communauté, rien n'interdit de prévoir un type de zone propre à certaines communes, ni d'envisager une adaptation des contraintes, par exemple architecturales, par des périmètres différenciés. Dans tous les cas, il faut veiller à la cohérence d'ensemble du document afin d'éviter que des contradictions internes ne l'expose au contentieux. Les procédures d'élaboration et d'adaptation du PLU doivent également être conduites avec rigueur. Depuis 2003, la loi se montre très attentive à l'intérêt communal en

imposant que la communauté exerce sa compétence « en concertation » avec les communes dont l'avis sur le document est systématiquement requis (L 123-18 du CU). La jurisprudence a déjà manifesté son attachement à l'obligation de réaliser une information et une consultation la plus complète possible des conseillers municipaux et des populations sans les restreindre à la dimension communale du projet¹. ■

1. TA Lyon, 4 février 2002, Et Fonc. 2002, n° 95, p. 3 - 18 février 2003 », Escoffier, req. n° 0102853.

Val de Vienne

La Communauté de communes adopte son PLU

Le PLU communautaire, lancé en 2003, par la communauté du Val de Vienne a mobilisé tous les élus locaux. Un projet communautaire surveillé de près par la commission des sites.

Philippe schmit

Sous l'influence directe de l'agglomération de Limoges dont elle est limitrophe, la communauté de communes du Val de Vienne a souhaité assurer une maîtrise concertée de son développement. « Les besoins de cohérence et de solidarité affichés dès 2001 dans notre diagnostic territorial ne pouvaient être réellement satisfaits qu'à travers un document réglementaire couvrant l'ensemble du territoire de notre communauté. La pression urbaine et démographique, des projets majeurs d'infrastructures routières assignent à notre espace périurbain et rural des enjeux forts et nouveaux auxquels nous ne pouvions répondre que collectivement », assure Daniel Nouaille, président de la communauté de commune. C'est dans cet esprit que l'élaboration d'un PLU communautaire a été prescrite en 2003. Son approbation, en juillet dernier, dote désormais les dix communes d'un unique¹ document d'urbanisme. Six seulement étaient au préalable couvertes d'un POS ; l'action de la communauté a offert aux quatre autres communes leur premier document opposable aux tiers. L'élaboration du PLU a par ailleurs accéléré la numérisation du cadastre, désormais accessible par intranet à toutes les communes et base d'un SIG en cours de construction.

Intégration des projets communautaires

Les projets communautaires trouvent naturellement une place particulière dans le PLU. La future ZAE*, réalisée sous ZAC* et conçue en partenariat avec PALME (Association nationale pour la qualité environnementale et le



Vue du Val de Vienne (alentours)

développement durable des territoires d'activité) voit son règlement intégré harmonieusement dans le document. La localisation des pôles sportifs et petite enfance ont fait l'objet d'une réflexion partagée... Au-delà, c'est au débat de fond sur l'avenir du territoire dans son ensemble que les élus communautaires ont dû participer : urbanisation nouvelle ou protection des espaces naturels et agricoles, dynamisme du pôle urbain et des communes proches de Limoges et solidarité avec les communes plus rurales au solde migratoire moins positif...

Le caractère réglementaire du PLU a contraint à des prises de positions formelles. « Elles se devaient d'être collectives et équilibrées, c'est pourquoi, la forte et régulière implication de tous les maires et de leurs services municipaux était primordiale tout au long de la procédure d'élaboration », souligne Daniel Nouaille.

Les limites d'une concertation locale

Située en dehors du périmètre du SCOT de Limoges, mais à moins de 15 km de l'agglomération, les ouvertures à urbanisation nouvelle ont fait l'objet d'une attention particulière et légitime de la commission des sites². Bien que la commission soit toujours associée aux réunions préparatoires, dans les faits elle est rarement représentée. Ainsi, alors que le projet était arrêté et soumis à enquête publique, la commission des sites a néanmoins remis en question le volume d'espace urbanisable. Les équilibres obtenus entre communes, réfléchis afin de tenir compte du respect de l'environnement et du paysage, s'en sont par conséquent trouvés bouleversés... ■

* zone d'activité économique

* Zone d'aménagement concerté

1. Le souci de bonne visibilité à la parcelle a encouragé l'élaboration des documents graphiques à la commune. Un plan d'assemblage communautaire les accompagne. Un PADD, un rapport de présentation, un règlement communautaires

2. Cf. Règle de l'urbanisation limitée : loi SRU de 2000 modifiée UH 2002

Contact : www.valdevienne.fr
05 55 70 02 69

► Application du Droit des Sols (ADS)

Transfert ou délégation ?

L'intervention d'une communauté dans l'application du droit des sols s'envisage différemment selon que les communes souhaitent transférer leur compétence ou simplement s'appuyer sur les services communautaires pour instruire les dossiers. Deux façons de mutualiser les moyens et d'envisager le partage des rôles et des responsabilités auxquelles correspondent des dispositifs juridiques distincts.

Pascal Planchet, Chargé de recherche au GRIDAUH, Maître de conférences à l'université Lyon II

Le transfert de la compétence communale conduit à reconnaître à la communauté la responsabilité de la délivrance des décisions individuelles d'urbanisme et, nécessairement, de l'instruction des demandes. Il peut être un moyen de prolonger l'engagement communautaire en matière de réglementation locale d'urbanisme, traduit par un PLU communautaire ou simplement par une harmonisation des documents communaux.

Le transfert se réalise par une délégation « à la carte » prévue par l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme¹. Une délibération concordante de l'établissement et des communes qui le souhaitent décide de la délégation de compétence. Après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de communauté, la délégation doit être confirmée.

Les communes qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme ou qui, dotées d'une carte communale, n'auraient pas opté pour le transfert de compétence

peuvent néanmoins déléguer leurs prérogatives. L'avis sur les projets de décision rendu au nom de l'État est alors émis par le président de la communauté.

S'il est limité dans le temps, le transfert de compétence n'en n'est pas moins entier. La communauté se substitue juridiquement à la commune et assume les conséquences indemnitaires de son action. Son président exerce les prérogatives du maire au nom de l'établissement. La délégation ne peut d'ailleurs pas être partielle. Elle porte nécessairement sur l'ensemble des autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation des sols (R422-3 CU).

Les autorités communales restent toutefois en contact avec les dossiers, ne serait-ce que parce que la loi prévoit l'avis du maire sur chaque demande, lui permettant ainsi de formuler des observations, des critiques ou des propositions sur les projets.

L'instruction des dossiers

L'assemblée délibérante d'une commune peut confier à la communauté ou à un groupement de communautés prenant

la forme d'une agence départementale (L5511-1 CGCT) uniquement l'instruction des décisions en matière d'urbanisme (R423-15 CU). Les services communautaires ont alors en charge le travail administratif, juridique et technique préalable à l'intervention de l'acte. Le pouvoir de décision appartient toujours au maire. En principe, seule la commune peut voir sa responsabilité engagée. Le choix de l'instruction communautaire permet d'accéder à une capacité d'expertise, qui est d'autant plus utile que les dossiers d'urbanisme sont souvent complexes et le droit en perpétuelle mutation.

Il peut aussi être une alternative à l'instruction par les services de l'État, dont la gratuité ne concerne déjà plus que les communes de moins de dix mille habitants. Le recours aux services communautaires est susceptible de se limiter à certains types d'actes ou d'autorisations. Il est possible de prévoir par exemple, le traitement en mairie des demandes les plus simples (comme les déclarations préalables). La formule du service « mixte » peut être envisagée (L. 5211-4-1 du

CGCT). Elle permet de faire le lien avec les compétences communautaires relevant du champ de l'urbanisme. La loi précise que, dans ce cas, le maire adresse toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie au service et qu'il en contrôle l'exécution.

C'est sur une base contractuelle que s'organisent les rapports entre la commune et la communauté. Une convention, adaptée éventuellement à chaque commune, définit les actes instruits au niveau communautaire et la nature des prestations en indiquant notamment si elles s'étendent au contrôle de la réalisation et de l'achèvement des travaux. Elle formalise les relations entre les services et prévoit le montant de la participation financière de la commune. La convention peut s'accompagner d'une délégation de signature du maire aux agents de la communauté pour les actes d'instruction. ■

¹ La numérotation des articles du code de l'urbanisme utilisée dans cet article est celle des nouveaux textes législatifs et réglementaires dont la mise en application est prévue pour le 1^{er} octobre 2007.

► Communauté de communes de l'Est Tourangeau

L'implication sur le droit des sols à l'origine de la communauté

L'instruction mutualisée des autorisations d'urbanisme a encouragé l'émergence d'une approche partagée du territoire.

Philippe Schmit

La construction de la communauté de l'Est Tourangeau a été facilitée par la création, dès 1997, d'un SIVOM dont la principale compétence était l'instruction des autorisations d'urbanisme. Les maires souhaitaient ainsi assurer localement l'application du droit des sols, jusqu'alors confiée à la DDE. Les fortes pressions d'urbanisation auxquelles leurs communes étaient soumises, sous l'influence de l'agglomération tourangelle, ont particulièrement motivé une recherche de proximité et de souplesse. La dissolution du syndicat s'est donc accompagnée du transfert de cette compétence à la communauté.

L'intérêt du service ne s'est pas démenti, au point qu'une commune extérieure à la communauté souhaite

aujourd'hui bénéficier de cette expertise locale. Trois instructeurs, dont un ingénieur territorial, assurent l'instruction de 300 permis de construire par an en moyenne. Les agents communautaires ont reçu délégation des cinq maires pour la demande des pièces complémentaires, la notification des délais et la consultation des services extérieurs. Les relations étroites qu'ils entretiennent avec les équipes municipales sont au cœur de cette réussite.

Fort de sa connaissance fine du territoire, le service droit du sol est devenu celui de l'aménagement et de l'urbanisme. Il participe désormais à l'élaboration des PLU communaux dans lesquels les projets communautaires trouvent une meilleure inscription, élabore le PLH, conduit le projet agri-urbain... Son avis est

aujourd'hui sollicité très en amont des opérations d'aménagement. Au-delà c'est tout le projet d'aménagement de ce territoire périurbain qui devient progressivement pensé collectivement. L'instruction technique partagée a favorisé l'émergence d'un partenariat fort en termes d'aménagement sur ce territoire périurbain à fortes évolutions. Les élus entendent donner un sens concret à la notion de complémentarité ville - campagne qui les anime. La proximité de Tours et la pression foncière autour du pôle de Montlouis-sur-Loire, cœur de la communauté, appellent une action cohérente en matière d'urbanisme. Celle-ci doit dépasser les frontières communales, condition essentielle pour faire valoir l'orientation d'aménagement que les élus entendent donner à leur territoire. ■



► Metz Métropole

Un service communautaire dédié aux communes

Sans transfert à proprement parler de la compétence urbanisme, le service communautaire « gestion du droit des sols » opère exclusivement pour le compte des communes. Un service de 20 personnes qui instruit près de 4 000 autorisations par an.

Philippe Schmit

L'instruction des autorisations liées au droit des sols est inscrite dans les statuts depuis la création de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, ancien district transformé et élargi en janvier 2002.

Sans transfert à proprement parler de la compétence urbanisme, le service communautaire « gestion du droit des sols » opère exclusivement pour le compte des communes. « Nos interlocuteurs sont les 38 maires de la communauté qui conservent le pouvoir de délivrance¹ », indique Régis Brousse, juriste et responsable adjoint du Pôle. Le service est rendu à chaque commune. La convention type proposée par la communauté a d'ailleurs pu être amendée par les quatre communes (dont Metz) dotées antérieurement de services compétents, certaines ayant souhaité garder en mairie le contentieux ou l'instruction des déclarations de travaux.

Un renforcement de la proximité

Aujourd'hui, le service communautaire instruit près de 4 000 autorisations par an et compte 20 personnes. Responsabilisés par secteurs géographiques, les sept

instructeurs offrent aux maires et aux administrés une proximité de travail au quotidien. Les trois contrôleurs procèdent aux visites de chantier, rédigent les certificats de conformité et/ou informent les maires des infractions². Deux agents gèrent l'ensemble de la fiscalité commune par commune. Doté de deux juristes qui suivent l'ensemble des dossiers tout au long de l'instruction, le service anticipe les risques de contentieux mais prépare le cas échéant toute intervention devant les tribunaux.

« L'efficacité du service repose sur la réactivité et la très étroite relation avec les mairies où sont enregistrées les demandes », précise Régis Brousse. Cinq agents assurent au quotidien la logistique. « Nous nous devons par ailleurs d'offrir à toutes les communes un accès par intranet aux dossiers et au suivi de leur instruction. Dotées d'un code-barres, toutes les fiches de suivi sont accessibles grâce à l'utilisation partagée du logiciel Droit de Cité. »

Une « plus-value » communautaire

Le service est hébergé dans les locaux de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération messine. Si cette dernière

est naturellement investie sur le champ de l'urbanisme opérationnel, elle est surtout maître d'œuvre des PLU de toutes les communes. Les imperfections dans les règlements que soulignerait l'instruction lui sont donc facilement communiquées.

Cette mutualisation à l'échelle communautaire de l'instruction des autorisations d'urbanisme est perçue très positivement par les élus de la CA2M. La proximité avec les administrés, les lotisseurs ou aménageurs s'est renforcée ; le lien avec les maires est très étroit ; l'organisation et l'équipement du service offrent rapidité et technicité ; le niveau du personnel administratif (techniciens, juristes) est tel qu'il n'aurait pu être intégré dans nombre des communes (notamment rurales) de la communauté. Reste à savoir si les services habitat, développement économique ou assainissement de la CA2M utilisent l'extraordinaire mine d'informations sur le territoire que représente ce service dédié aux communes. ■

1. La responsabilité de la CA2M n'est pas engagée si son avis n'est pas suivi par le maire.

2. Le pouvoir de police reste aux maires, les contrôleurs ne sont en effet pas assermentés.

Entretien

Yves Goasdoué, président de la communauté d'agglomération du Pays de Flers, et le premier président de CA à délivrer des autorisations d'urbanisme

« Grâce au transfert de la compétence urbanisme, nous construirons les équilibres fondamentaux pour le territoire »

Pourquoi transférer à la communauté la compétence urbanisme ?

La compétence urbanisme n'échappe à une règle que je considère majeure. Tout transfert ne se justifie à mes yeux que parce qu'il représente un plus pour chacune des communes et un plus pour la stratégie et l'action de la communauté. À ce titre, c'est une évolution logique pour l'agglomération du Pays de Flers. Depuis 1994, nous étions alors en Communauté de ville, nous poursuivons une stratégie industrielle et commerciale particulièrement ambitieuse et aujourd'hui couronnée de succès. La création d'un pôle régional d'équipementiers automobiles associant recherche, formation et production (impulsée par la décision de Faurecia, un des leaders mondiaux dans le domaine, de regrouper toutes ses activités sur un site unique et compétitif) en est une des illustrations notables. Il nous faut désormais réussir le pari de l'implantation des jeunes populations, équilibrer efficacement et harmonieusement les efforts de production de logement, de réhabilitation à conduire ou à encourager... Le transfert de la compétence urbanisme nous apparaît nécessaire pour réussir ce nouveau pari. Nous préserverons ou construirons grâce à cette approche commune les équilibres fondamentaux pour le territoire. Nous appréhenderons plus fortement la complémentarité entre la zone rurale et la couronne agglomérée de Flers dans une logique de préservation de l'espace agricole et d'encouragement à la densification des bourgs et de la ville-centre.

Comment avez-vous préparé ce transfert ?

Le programme local de l'habitat et le schéma d'assainissement ont préparé le transfert de la compétence en encourageant la réflexion partagée sur le devenir du territoire. Au-delà de leur caractère technique et de programmation, ils nous ont permis de dessiner la sous-couche de notre développement ultérieur. Les débats que nous mènerons pour élaborer le futur PLU communautaire ont d'ores et déjà largement été engagés. Les actions de la communauté d'agglomération dans les domaines de l'économie, de l'eau, de l'assainissement, de l'habitat ont à la fois décliné et renforcé le projet de territoire.

On dit les maires très attachés à compétence de proximité.

Quel regard avez-vous sur leurs motivations dans ce transfert ?

Je pense qu'il s'agit là d'une reconnaissance des actions et surtout du fonctionnement de la communauté. Je préside la communauté dans un esprit de dialogue permanent avec les maires. Je suis allé présenter à deux reprises, dans chacun des conseils municipaux, les objectifs poursuivis dans le transfert de cette compétence. Ils ont décidé à l'unanimité des conseillers municipaux de confier à la communauté l'élaboration d'un PLU, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et, de fait, le DPU. Ce transfert permettra à toutes les communes d'être enfin dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers. La mutualisation de l'instruction nous offrira davantage de proximité et de réactivité.

Vous êtes le premier président de communauté d'agglomération à délivrer les autorisations d'urbanisme. Comment regardez-vous cette évolution ?

C'est certainement un symbole fort dans la construction intercommunale. Le couple communes/communauté s'y trouve renforcé dans une confiance mutuelle. Si je souhaite présider personnellement la commission urbanisme, je n'entends pas du tout piloter seul le droit du sol. Je vous rappelle que toute demande reste déposée en mairie. Je ne délivrerai pas un permis de construire sans recueillir l'avis du maire. Si nos avis venaient à diverger, une commission *ad hoc* dont nous avons arrêté le principe permettrait de débattre du projet litigieux. Nos douze années d'existence et nos réussites nous offrent une maturité commune. Nous poursuivons qu'un seul but : l'aménagement équilibré de notre territoire.

Propos recueillis
par Philippe Schmit



► Traduire les orientations du PLH dans le PLU

Un enjeu important et un risque de frustration...

Le PLH constitue une compétence qui est réservée depuis la loi du 13 août 2004 aux communautés. Elle est devenue, à la suite de la loi ENL, une compétence devant être obligatoirement et effectivement exercée par les communautés urbaines, d'agglomération et de communes de plus de 50 000 habitants. Bien qu'aucune sanction ne soit définie à leur carence, elles sont sommées d'adopter un PLH avant le 16 juillet 2009.



Jean-Philippe Brouant, GRIDAUH

Rappelons que le plan local de l'habitat (PLH) est le seul document, parmi ceux avec lequel le plan local d'urbanisme (PLU) doit être compatible, dont l'élaboration est entièrement décentralisée. Une fois son projet de PLH adopté, la communauté n'est en effet en aucune façon obligée de suivre les modifications éventuelles demandées par le préfet (cf. art. R. 302-11 du Code de construction et de l'habitation (CCH)).

Au titre de la mission d'équilibre social de l'habitat, l'élaboration et l'adoption d'un PLH constituent donc des moments importants dans la vie communautaire.

Même si l'exercice peut être grisant, il peut aussi s'avérer rapidement frustrant. Quelle que soit la qualité du document, sur le plan du diagnostic ou de la stratégie, sa portée opérationnelle va dépendre des relais normatifs dont les objectifs arrêtés vont bénéficier. Le PLH ne cons-

titue pas un document réglementaire opposable aux tiers et en particulier le refus d'une autorisation d'urbanisme ne peut être fondé sur ses dispositions. D'où l'importance d'une traduction effective des orientations du PLH dans le PLU.

Un lien opérationnel PLH/PLU

Les choses paraissent évidemment plus simples lorsque la communauté est titulaire de la compétence en matière d'élaboration des PLU. En revanche, en présence de PLU communaux, l'exercice nécessite un investissement plus important pour la communauté. Celle-ci pourrait certes botter en touche en laissant cette question délicate au préfet au titre de l'obligation de mise en compatibilité des PLU avec les documents supérieurs. Mais cette attitude, difficilement porteuse sur le plan politique, s'avère inefficace sur le plan pratique. En effet, les textes prévoient une mise en compatibilité obligatoire qui ne peut intervenir qu'au terme d'un délai de 3 ans...

Le PLH peut tout d'abord indiquer lui-même le discours de la méthode sur la traduction des orientations par les PLU. En effet, l'article R. 302-1-3 du CCH dispose que le programme d'actions du PLH précise, le cas échéant, « les inci-

dences de la mise en œuvre des actions retenues sur les plans locaux d'urbanisme » dans chaque secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat.

Ensuite, la communauté a intérêt à relayer les objectifs arrêtés dans le PLH auprès des communes lorsque ces dernières envisagent l'adoption ou la révision de leur PLU. La loi ENL facilite la tâche en permettant aux présidents de communautés d'être consultés à leur demande au cours de l'élaboration des PLU. Une telle opportunité permet à la communauté de territorialiser ses objectifs à travers une sorte de porter à connaissance adressé à la commune.

La communauté peut par ailleurs apporter utilement son soutien et son expertise à la fois sur le diagnostic et la mobilisation des différents instruments possibles du PLU (bonifications de COS* en faveur du logement social, servitudes de mixité sociale, formes urbaines et densité, etc.).

Enfin la mobilisation du PLU au profit des objectifs du PLH suppose également un échange régulier entre les services communautaires et communaux pour identifier les opportunités et facteurs de blocages. ■

COS: coefficient d'occupation des sols

► ZAC communautaire

Relation communes/communauté

La ZAC communautaire est au cœur de la relation particulière entre l'intercommunalité, maître d'ouvrage, et la commune sur le territoire de laquelle se situe l'opération. Relations complexes.

Eric Weisman-Morel PLC-Demeter

La complexité naît principalement du fait que, d'une part, la maîtrise d'ouvrage intercommunale doit composer avec les attentes de la commune compétente en urbanisme et, d'autre part, la réalisation et la gestion des équipements peuvent être distinctes.

Dès lors, trois enjeux majeurs se révèlent : la définition du programme, le choix des équipements publics de la ZAC et la mise en œuvre des procédures d'urbanisme.

La première étape est la définition du

programme : dans le cadre d'une ZAC mixte, il convient de mettre en accord les attentes de la commune et les projets de la communauté en termes d'affectation des sols – par exemple sur les types de logements (accession, locatif social ou intermédiaire...), la densité de l'opération ou encore la part dévolue et la typologie des espaces publics... Le deuxième temps consiste à définir les équipements publics de la ZAC : si le code de l'urbanisme est précis sur le financement des équipements liés aux seuls besoins de la ZAC, le dialogue



© BERTEAU / URBA IMAGES

demeure essentiel entre la communauté et la commune autour de l'éventuelle réalisation d'autres équipements et leur prise en charge financière.

Troisième point : les collectivités doivent s'accorder sur la mise en œuvre des procédures d'urbanisme, telle que la délégation du droit de préemption urbain à l'intercommunalité afin de procéder en amont aux acquisitions foncières, alors même que le programme n'a pas encore été arrêté. Il en est de même du choix des modalités de concertation ou encore de la traduction des orientations de la ZAC dans le PLU, qui nécessite le cas échéant sa révision. En phase pré-opérationnelle, il arrive également que la commune souhaite être associée au choix de l'aménageur, dans le cadre de la mise en concurrence, ou des promoteurs lors de la cession des charges par l'aménageur...

Une palette d'outils au service des communautés

Pour répondre à ces différents enjeux, les outils dont disposent les collectivités varient singulièrement !

Le premier d'entre eux est l'existence de documents de planification qui font l'objet d'un consensus : le schéma de cohérence territoriale, le plan local de l'habitat ou encore des schémas sectoriels (commerce, services...). Ces documents définissent le cadre et les grandes lignes des politiques publiques, notamment en termes d'équipements.

En complément, certaines communautés font des appels à projets deux ou trois fois au cours du mandat pour disposer d'un document de planification opérationnelle. Celui-ci sert à l'ensemble des élus communautaires et des maires de guide méthodologique d'intervention.

Troisième piste, certaines intercommunalités disposent de procédures de dialogue et d'arbitrage spécifiques, connues par les communes et déclenchées de façon systématique lors des opérations. Ainsi, dès que la création d'une ZAC est envisagée, il est créé un comité de pilotage politique ainsi qu'un groupe technique qui assure le suivi des études, tous deux rassemblant des représentants de la commune et la communauté. Ces procédures facilitent les relations entre collectivités, en particulier lors de la mise en œuvre opérationnelle de la ZAC.

La recherche du consensus et de l'accord politique demeure une étape fondamentale, d'autant que l'exercice de la compétence urbanisme par les communautés reste encore marginal. Il est certain que sa généralisation faciliterait le pilotage d'opérations d'aménagement à maîtrise d'ouvrage communautaire. ■

► PLU communautaire

Pourquoi élaborer un plan local d'urbanisme communautaire?

Autrefois réservés à des anciens districts ou des communautés urbaines, les exemples d'élaboration de PLU à l'échelle de communautés (de communes ou d'agglos) se multiplient. Regard sur la pertinence de cette approche intercommunale de l'urbanisme.



**Pascale POUPINOT Urbaniste qualifiée OPQU
Chargée de mission FNAU**

Les communautés sont aujourd'hui des acteurs majeurs en matière d'habitat, de politique de la ville, de développement économique, de déplacements... Ces différentes politiques sectorielles trouvent leurs déclinaisons respectives à travers le Programme local d'habitat, le Contrat de ville/Contrat urbain de cohésion sociale, le schéma de développement économique et le Plan de Déplacements urbains. Bien que tous ces documents de programmation soient élaborés à l'échelle intercommunale, les communautés ont à répondre à un double enjeu : elles doivent à la fois en décliner les orientations en termes d'aménagement et de planification spatiale et veiller à assurer l'articulation et la cohérence entre ces différentes politiques sectorielles. À ce titre, le plan local d'urbanisme intercommunal apporte un élément de réponse concret. Les objectifs poursuivis par la communauté en matière d'aménagement y sont traduits avec davantage de facilité et d'efficacité, même à l'échelle parcellaire.

Les services urbains constitués de la desserte en eau potable, la gestion des eaux usées et la collecte des déchets ménagers sont bien souvent de compétence communautaire. Au-delà de la rationalisation des services et des recherches d'économies d'échelle, les connexions et interconnexions des réseaux permettent d'augmenter la sécurité et de fiabiliser la continuité du service au public. Des perspectives démographiques, de l'urbanisation et de l'imperméabilisation des

sols (...) dépend l'évolution à long terme de ces services. Le lien entre planification et services urbains doit être opéré le plus en amont possible. Le PLU communautaire permet de renforcer ce lien et facilite l'intégration de règlements d'urbanisme adaptés.

Nombre d'éléments constitutifs des PLU gagnent à être traités dans une logique qui dépasse les limites communales. La problématique de l'environnement, élément majeur d'un PLU, ne fait pas exception. La biodiversité des espaces naturels comme la protection des populations face à un risque naturel ou technologique ne dépendent pas uniquement de l'aménagement réalisé sur le territoire communal. Elle doit être appréciée sur de grands territoires, même souvent au-delà du territoire intercommunal. L'Europe a introduit récemment la notion d'évaluation environnementale dans un certain nombre de plans et programmes, dont les plans locaux d'urbanisme. Premier élément de l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, cette évaluation environnementale ne pourra être pertinente que si elle est menée sur un territoire adéquat au regard de ces enjeux.

L'élaboration d'un PLU à l'échelle d'une agglomération ou d'une communauté de communes (qu'il soit composé de plusieurs ou d'un unique document), permet à chaque espace, chaque quartier, pôle de vie ou commune, de valoriser sa fonction de façon tangible dans une cohérence d'ensemble. C'est l'ultime aboutissement d'une réflexion à l'échelle d'un bassin de vie. ■

La Dame de Vix au cœur du projet de territoire

La communauté de communes du pays châtilonnais (95 communes, 23 000 habitants), structure porteuse du pays Châtillonnais (110 communes), au nord du département de la Côte d'Or, croit dur comme fer en son passé : elle a déposé un dossier de labellisation « Pôle d'excellence rurale ». Rappelons que cette politique vise à soutenir les dynamiques d'initiative rurale et à encourager l'innovation et les partenariats, notamment public-privé, autour de projets à vocation touristique, patrimoniale et environnementale.

Philippe Angotti

Fort de ses richesses archéologiques exceptionnelles, le Pays châtilonnais, avec l'aide d'un cabinet d'études spécialisé, a bâti un projet de développement touristique autour du site emblématique de Vix.

Le trésor de Vix

Retour vers le premier âge du fer : il y a 25 siècles environ, une princesse richement parée pour son voyage dans l'au-delà est inhumée près de Vix en Côte d'Or. En 1953, René Joffroy fait ce qui compte parmi les plus importantes découvertes archéologiques du XX^e siècle : la tombe inviolée de celle qu'on appelle désormais la Dame de Vix et le véritable trésor qui l'accompagne (un char à quatre roues, un cratère d'1 m 64 de haut – qui constitue le plus grand vase en bronze connu de l'antiquité –, des vases étrusques, des coupes grecques ainsi que de nombreux bijoux : bracelets, fibules et torques, dont une torque en or pur pesant près d'un demi kilo!).

Suite à cette découverte, de nombreuses recherches sont menées afin d'expliquer un tel faste. Il en ressort que l'actuel pays châtilonnais était situé sur une grande voie de commerce international : celui de l'étain entre les îles britanniques et le bassin méditerranéen. La Dame de Vix faisait certainement partie d'une aristocratie qui contrôlait et facilitait ce commerce et recevait en contrepartie des cadeaux en provenance de Grèce et du pays étrusque.

Si Vix constitue la figure de proue du patrimoine archéologique châtilonnais, de nombreuses autres richesses émaillent son territoire, constituant un témoignage sans égal d'une civilisation qui, aux temps de la protohistoire, s'étendait de la Bourgogne à la haute Autriche. Outre les centaines de tumulus, pour la plupart encore inexplorés, les sites de Vertault, de Magny-Lambert, le fanum du Tremblois, la forêt domaniale de Châtillon-sur-Seine et le Musée du Pays Châtillonnais proposent aux visiteurs un voyage saisissant dans le



Un projet mobilisateur pour l'ensemble des acteurs du territoire.

temps. Au cœur du projet de territoire figure donc la valorisation économique et touristique de ce patrimoine particulièrement riche.

La vallée des princes et des guerriers

Autour du concept « Pays Châtillonnais, la vallée des princes et des guerriers » et de quatre déclinaisons thématiques : « La nature sacrée » en référence à l'organisation religieuse, « d'eau, de fer, de bois » en référence au savoir-faire, « de l'habitat aristocratique aux tombes princières » en référence à l'organisation sociale, « et la ville se crée » en référence à l'organisation urbaine, les actions programmées sont ambitieuses :

- transfert du Musée du Pays Châtillonnais à l'abbaye Notre-Dame de Châtillon-sur-Seine, avec un triplement de la surface d'exposition,
- valorisation touristique du site de Vix,
- mise en réseau des différents sites présents sur le territoire,
- mise en réseau avec d'autres sites archéologiques régionaux : Alésia, toujours en Côte d'Or (projet de création d'un parc archéologique) et Bibracte, en Saône-et-Loire.

L'objectif affiché est d'attirer 50 000 à 100 000 visiteurs par an avec, à la clé, la création d'une vingtaine d'emplois directs, sans compter les emplois induits par la hausse de la fréquentation touristique : commerces, hôtellerie, restauration, transports, etc.

Des retombées économiques fortes

Si le projet de pôle d'excellence rurale met particulièrement l'accent sur la valorisation du patrimoine, les autres points forts de l'économie châtilonnaise n'en sont pas pour autant oubliés :

- la filière viticole qui, avec 40 % de la production totale de Crémant de Bourgogne, participe beaucoup au rayonnement du territoire. Un projet de route du Crémant est notamment en cours, avec pour emblème le vase de Vix ;
- la filière bois (la forêt couvre 50 % du territoire). Le projet de valorisation du site de Vix devrait accorder une large place au bois, matériau principal de construction de la protohistoire ;
- la filière pierre : présente dans les plus beaux bâtiments de France (par exemple, Le Louvre), la pierre extraite des carrières châtilonnaises fera également partie des matériaux utilisés dans ce chantier ;
- les nouvelles technologies enfin, qui seront exploitées afin de proposer des représentations virtuelles des lieux visités.

Alors le Pays Châtillonnais, futur pôle d'excellence rurale ? Affaire à suivre... Cette aventure aura en tous cas permis d'enclencher une dynamique, de faire travailler ensemble toutes les catégories d'acteurs économiques et peut-être surtout, de se projeter dans l'avenir. Un avenir qui proposera au public un périple passionnant... vers nos origines. Et l'aventure ne s'arrête pas là : la candidature de Vix au label « Patrimoine de l'Europe », lancé lors des rencontres européennes de la culture qui se sont tenues à Grenade (Espagne) en avril dernier, est à l'étude. ■



► **MARCO** l'extranet des communautés : une question, des réponses !

Les modes de diffusion des journaux intercommunaux

Via la plateforme **MARCO**, les communautés ont partagé leurs expériences en matière d'édition de journaux. Résultat de enquête.

En matière de communication institutionnelle, le journal sous format papier conserve la faveur des communautés malgré l'essor des sites web (66%* des communautés disposent d'un site web). Le journal répond avec efficacité à une double mission auprès des habitants : communiquer sur les limites physiques du territoire de la communauté et informer sur les services et réalisations intercommunales.

En lançant une enquête sur **MARCO**** , espace d'échanges d'expériences et d'informations entre communautés, la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole (397 549 hab.) souhaitait interroger les communautés sur les modes de diffusion de cet outil de communication indétrônable.

Un véritable casse-tête

À la question de Grenoble Alpes Métropole sur la satisfaction quant au mode de diffusion des journaux intercommunaux dans les boîtes aux lettres, les communautés membres de **MARCO** répondent, quasi à l'unisson qu'elles sont insatisfaites.

Les communautés enchaînent sur la liste des écueils qu'elles rencontrent : secteurs non desservis, distribution simultanée de publicités et du journal intercommunal plombant la visibilité du journal, lourdeur du suivi... « Il y a toujours des secteurs de la communauté qui ne sont pas desservis. Les habitants ont le réflexe de nous appeler pour nous en informer. Et en fonction du secteur, nous en parlons à la société de distribution pour résoudre le problème à la prochaine distribution et, bien entendu, nous envoyons le magazine à la personne qui s'est manifestée », explique le service de communication de la communauté d'agglomération d'Evreux (78 056 hab.).

Face à ce constat, d'autres communautés empruntent des chemins de traverses. Depuis 2006, la communauté de communes Val-de-Garonne (48 326 hab.) a confié la distribution de ces magazines (poids 34 g) à une association d'insertion. Les résultats sont plutôt satisfaisants mais la qualité de ce service a un coût : 4 800 € TTC pour 24 000 exemplaires. Même constat du côté de la communauté d'agglomération du Val d'Orge (112 877 hab.) qui fait également appel à une petite association d'insertion pour la distribution dans les zones d'activités : « la prestation réalisée est de très bonne qualité,

mais il est impossible de l'envisager pour la totalité du territoire », complète la directrice de Cabinet de la communauté d'agglomération.

Des coûts de diffusion non négligeables

Toutes les communautés membres de **MARCO** font appel à un prestataire extérieur public ou privé***. Elles confirment bien l'idée répandue que si la production et l'impression du papier coûte cher, sa diffusion constitue également un poste important dans l'addition finale quelque soit la taille de la communauté.

À la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole, la diffusion du mensuel « Métroscope » (150 g.) revient à 7 774 € TTC pour chacune des distributions des 200 000 exemplaires.

« Du côté de l'Agglo », trimestriel (58 g) édité par la communauté d'agglomération d'Evreux, est diffusé à 34 500 exemplaires pour un coût de 2 780,24 € TTC.

« L'Agglo, le journal », bimensuel de la communauté du Val d'Orge (80 g) a été confié à une société de distribution qui se charge d'alimenter les 49 482 boîtes à lettres pour un coût de 2 700 € TTC par distribution.

La communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences (52 000 hab.) fait distribuer son magazine (140 g), « Entre Sarre et Blies », dans 2 500 foyers et se voit facturer de 2 200 € TTC par distribution.

Enfin, chaque distribution des 9 329 exemplaires du magazine trimestriel « En commun » (28 g) coûte à la communauté de communes de Lomagne Gersoise (16 648 hab.), le prix de 1 371,64 € TTC. La formule, légèrement plus onéreuse que les années précédentes, garantit, selon le prestataire, une distribution du magazine hors publicité y compris en boîte aux lettres « Stop pub ». La communauté de communes de Bandiat Tandoire (12 532 hab.) a également retenu cette solution. Voilà un dossier sur lequel les services de communication des communautés n'ont pas fini de se pencher. ■

* Baromètre INTERConnectés 2006 « Communautés et usages des technologies de l'information ». Observatoires AdCF de l'intercommunalité et e-Conception.NET - déc. 2006.

** **MARCO** est un espace d'échanges d'expériences et d'informations sur la gestion intercommunale entre communautés membres de l'AdCF. Pour tout renseignement sur l'abonnement à **MARCO**, contactez Conjuguer au 01 56 54 14 40 ou info@conjuguer.fr

*** Pour plus de détails, cf. l'enquête **MARCO** de la Communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole, « Mode de diffusion des magazines institutionnels ».

en bref

● Rhône-Alpes L'eau en débat

C'est d'une véritable présentation en primeur des dispositions de la loi sur l'eau dont ont bénéficié les communautés rhônalpines le 21 décembre dernier à Chambéry. Hasard d'un calendrier parlementaire embouteillé en cette fin de législature, la manifestation organisée par l'AdCF et Chambéry Métropole en partenariat avec Suez Environnement s'est tenue entre l'adoption du texte, la veille au soir, et sa promulgation.



Renseignements pris au petit matin sur les ultimes arbitrages, ses principales dispositions ont été mises en perspectives puis décortiquées par la projection d'une interview du rapporteur Flajolet, une analyse de Claire Delpech (AdCF), puis une intervention détaillée de Claude Truchot, chargé de mission pour la réforme de la politique de l'eau au ministère.



Une large place a ensuite été accordée au débat par un jeu de questions / réponses avec la centaine de participants ; échanges stimulés par les témoignages de Chambéry Métropole, de la communauté des collines du Léman et la présence de trois parlementaires : les sénateurs Repentin et Hérisson et le député Martial Saddier, par ailleurs président des élus de la montagne (ANEM). SPANCs, eaux pluviales, nouvelle gouvernance des agences de l'eau... les demandes de précisions n'ont pas manqué pour une manifestation régionale au cœur de l'actualité visiblement appréciée des élus communautaires.

interco mmunalités

Édité par l'AdCF
191, rue Saint-Honoré - 75001 Paris
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

Directeur de la publication : Marc Censi
Rédaction Tél. : 01 49 29 75 66
interco@intercommunalites.com

Directeur de la rédaction : Olivier Abuli
Rédacteur en chef : Bettina Gillet

Ont collaboré à ce numéro : Olivier Abuli, Philippe Angotti, Fabienne Boucher, Damien Christiany, Claire Delpech, Bettina Gillet, David Le Bras, Marielle Leroux, Nicolas Portier, Philippe Schmit.

Direction artistique : Saxo
Réalisation : IDcommunes
Mise en page : RG Solutions

Abonnements : Intercommunalités
Service abonnement - BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél. : 08 25 15 01 18 (0,15 euro/mn) - Fax : 05 61 72 76 50

Régie publicité et petites annonces : Rive Média
Directeur de la publicité : Bernard Lechevalier
Chef de publicité : Carine Reiningner - c.reiningner@rive-media.fr
Tél. : 01 42 21 88 02 - Fax : 01 42 21 88 44

Commission paritaire n° 0509 G 85995 - Dépôt légal : Janvier 2007
Impression : SIB, 47 bd Liane, 62360 St-Léonard - ISSN 1253-5230

interco mmunalités

à découper et à retourner à **Intercommunalités**

Service abonnement
BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél. : 08 25 15 01 18 - Fax : 05 61 72 76 50



Abonnement

Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €

Abonnement supplémentaire x 25 € = €

Abonnement étudiant x 25 € = €

(Joindre la copie de la carte d'étudiant)

Total = €

Nom, prénom :

Qualité :

Collectivité :

Code postal :

Ville :

Paiement par :

Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de Rive Media

Mandat administratif

Je désire recevoir une facture administrative

Date : / / Cachet et signature