

## TERRITOIRES

### De nouvelles politiques territoriales mises en œuvre

D'importantes décisions législatives et réglementaires prises en 1999 et 2000 tant au plan européen que français tendent, par leur convergence, à initier une recomposition du territoire.

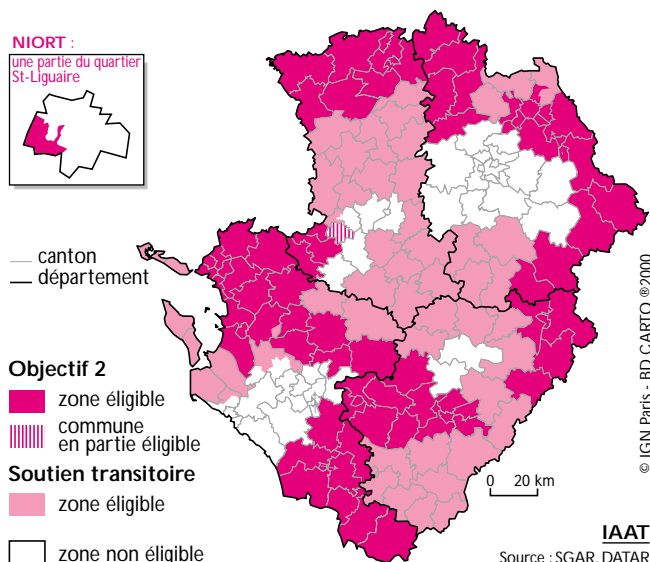
Elles visent à la cohésion territoriale, à la solidarité entre acteurs locaux et à promouvoir le développement local.

### Des cadres de référence renouvelés

#### La réforme de la politique régionale européenne 2000-2006

Dans la perspective de l'élargissement à des états de l'Europe de l'Est, la politique européenne initie une réforme de ses modes d'intervention. Les fonds structurels<sup>(1)</sup>, refondus, privilégient emploi, solidarité, préservation de l'environnement et cohérence des projets régionaux. Les programmes, les zones éligibles et les budgets alloués sont globalement à la baisse et connaissent de nouvelles conditions d'attribution et d'éligibilité.

#### Objectif 2 en Poitou-Charentes (2000-2006) dont soutien transitoire (2000-2005)



En Poitou-Charentes, les programmes régionalisés sont :

- **l'Objectif 2**, (reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) succède aux anciens Objectifs 2 et 5b de la période 1994-1999. Il concerne 82,7 % des communes de Poitou-Charentes (contre 73,7 % pour les précédents). 37,5 % des communes éligibles, dites en soutien transitoire (régime de sortie des dispositifs antérieurs), bénéficient d'un soutien dégressif jusqu'en 2005. Les dotations allouées sont de près de 2 MdF dont 0,18 MdF au titre du soutien transitoire.

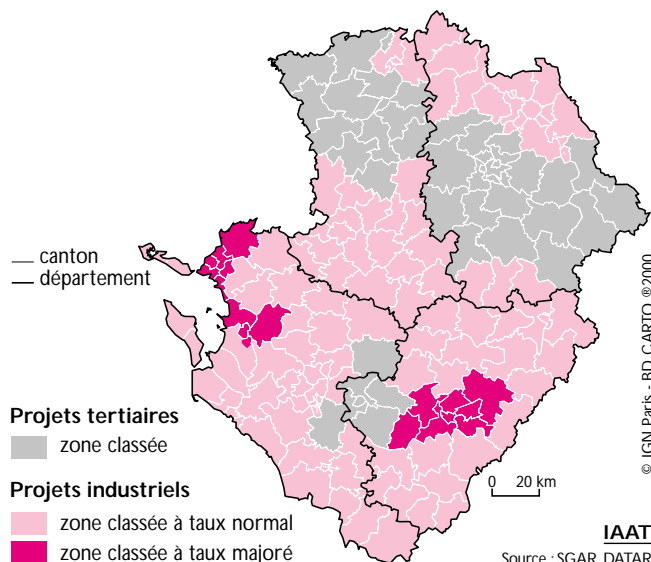
En Poitou-Charentes, les 4 axes prioritaires retenus sont : accompagner le développement des entreprises, soutenir et valoriser les secteurs stratégiques, renforcer l'attractivité et la cohésion des territoires, soutenir le développement rural ;

- **le PIC<sup>(2)</sup> Leader+<sup>(3)</sup>**, (soutien aux projets de développement exemplaires en milieu rural), fait suite au programme (Leader II) et s'attache à développer une démarche ascendante, l'intégration des projets, le partenariat et l'expérimentation. L'appel à projets est lancé en mai 2001 ;

#### La politique française dispose désormais de dispositifs remaniés ou nouveaux

L'Etat français procède à un large mouvement de réforme de ses politiques qui vise à articuler ses politiques infra-régionales et nationales avec celles de l'Union européenne. Il fait de l'emploi, du développement durable et de la solidarité ses priorités et cale ses dispositifs sur la période des fonds structurels : 2000-2006.

#### Prime d'aménagement du territoire en Poitou-Charentes (2000-2006)



<sup>(1)</sup> 4 fonds structurels : FEDER (Fonds européen de développement rural, finance le développement régional), FSE (Fonds social européen, finance les ressources humaines), FEAGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, finance le développement rural), IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche, finance celle-ci et l'aquaculture). Pour en savoir plus : [www.etd.asso.fr](http://www.etd.asso.fr) (rubriques ressources ; programmes européens) et [www.mercure-europe.org](http://www.mercure-europe.org)

<sup>(2)</sup> PIC : Programme d'intérêt communautaire.

<sup>(3)</sup> LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale : le nombre de groupes d'action locale (GAL) est en diminution (en France, 140 contre 180 précédemment dont 15 se situaient en Poitou-Charentes). Pour en savoir plus : [www.resealeader.com/leader](http://www.resealeader.com/leader) et [www.rural-europe.aeid.lbe](http://www.rural-europe.aeid.lbe)

## TERRITOIRES

- la **PAT**<sup>(1)</sup>, prime destinée à la promotion d'activités dans les zones fragiles, a été revue à la demande de l'Europe ; elle est toujours attribuée selon la nature du projet et sa localisation. En Poitou-Charentes, les zones éligibles à la PAT industrielle à taux majoré sont reconduites par rapport à la période précédente 1995-2000 (7 % des communes) ; celles éligibles à la PAT industrielle à taux normal baissent (de 72,5 à 68,4 % des communes). Les 24,6 % des communes restantes émergent à la PAT tertiaire ;
- le **CPER**<sup>(2)</sup> fixe les priorités de l'Etat et de la Région pour 7 ans en Poitou-Charentes, au travers de **5 objectifs** : développer la richesse humaine ; valoriser les atouts et les talents économiques ; accroître l'accessibilité et l'attractivité ; favoriser le rayonnement régional en privilégiant développement économique, formation professionnelle, culture, transport, habitat, éducation et recherche. Le 5<sup>e</sup> objectif : cohésion sociale et développement solidaire des territoires, relève du **volet territorial**, innovation du CPER 2000-2006, dans lequel des contrats particuliers pourront s'inscrire, à savoir :
  - les **contrats de territoire** : contrats de pays, agglomération, PNR<sup>(3)</sup>, réseau de villes<sup>(4)</sup> (cf. loi Voynet) ;
  - les **contrats de ville**<sup>(5)</sup>, instruments uniques de la **politique de la ville**<sup>(6)</sup>, priorité des politiques publiques, qui ont vocation à constituer le volet cohésion sociale des contrats de territoire. Au 01/06/2001, 7 des 8 contrats envisagés sont signés : avec les 4 agglomérations chefs-lieux et les villes de Saintes, Rochefort, Tonnavy-Charente et Châtellerauld.

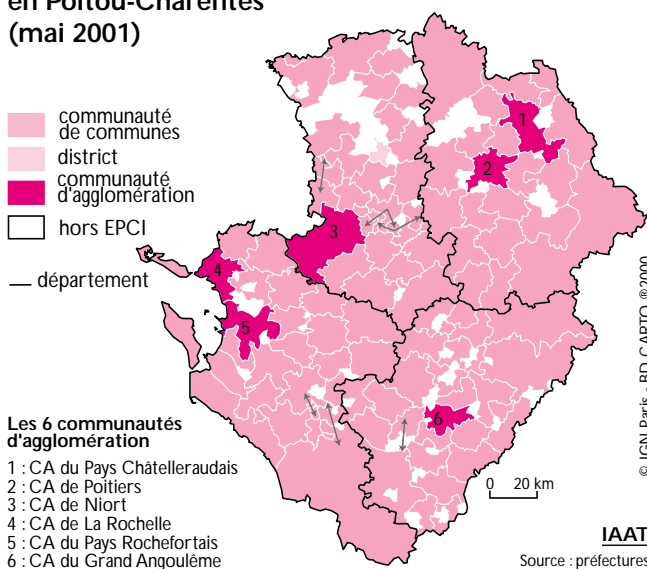
- la **loi Chevènement**<sup>(7)</sup> vise à clarifier et rationaliser le paysage de l'**intercommunalité** en mettant fin aux enchevêtrements de compétences et de périmètre des établissements de coopération intercommunale tout en renforçant leurs règles de fonctionnement.

Les EPCI à fiscalité propre<sup>(8)</sup> ne seront plus que de 3 types au 01/01/2002 : les communautés de communes, les communautés urbaines et les **communautés d'agglomération**. Cette dernière formule, nouvelle, à compétences fortes et obligatoire-

ment à TPU<sup>(9)</sup>, doit regrouper plus de 50 000 habitants (dont une commune de plus de 15 000), être d'un seul tenant, sans enclave et se situer dans une aire urbaine<sup>(10)</sup>.

Au 01/06/2001, parmi les 99 groupements de Poitou-Charentes, 1<sup>ère</sup> région « intercommunalisée » (93,8 % des communes ; 95,1 % de la population<sup>(11)</sup> ; 93,3 % du territoire), 6 sont de ce type et regroupent 34,5 % des habitants de Poitou-Charentes et 36,3 % de la population en intercommunalité.

### Groupements de communes à fiscalité propre en Poitou-Charentes (mai 2001)



- la **loi Gayssot et Besson (SRU)**<sup>(12)</sup> sur la solidarité et le renouvellement urbains, embrasse plusieurs domaines : elle réforme à la fois le droit de l'urbanisme et celui des transports et affirme une exigence de mixité sociale tout en introduisant la **dimension intercommunale** et la notion de **développement durable**.

Trois objectifs ont été fixés : équilibre, solidarité dans la diversité des fonctions urbaines (urbain/rural, centre/périphérie, etc.) et mixité sociale de l'habitat ainsi que gestion économe et équilibrée de l'espace. L'objet est la maîtrise de l'espace urbain et de son étalement.

<sup>(1)</sup> PAT : Prime d'aménagement du territoire, décret du 11 avril 2001. Pour en savoir plus : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) (rubrique aides aux entreprises).

<sup>(2)</sup> CPER : Contrat de plan Etat-Région (10 MdF d'investissements programmés avec le concours de l'Europe, l'Etat, la Région, les départements et les villes).

<sup>(3)</sup> PNR : Parc naturel régional.

<sup>(4)</sup> Pour en savoir plus : [www.reseaux-de-villes.org](http://www.reseaux-de-villes.org)

<sup>(5)</sup> Pour en savoir plus : [i-ville.gouv.fr](http://i-ville.gouv.fr)

<sup>(6)</sup> Pour en savoir plus : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

<sup>(7)</sup> Loi (dite) Chevènement : loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12/07/1999. Pour en savoir plus : [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) (rubriques réformes en cours ; données).

<sup>(8)</sup> EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale (en Poitou-Charentes : communauté de communes, communauté d'agglomération, district).

<sup>(9)</sup> TPU : Taxe professionnelle unique (au taux progressivement unifié sur tout le territoire communautaire).

<sup>(10)</sup> Zonage défini par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) à partir du recensement de la population, composé d'un pôle urbain (unité urbaine qui offre au minimum 5 000 emplois) et d'une couronne périurbaine.

<sup>(11)</sup> Toutes les données relatives à la population dans ce document sont issues du Recensement de population 1999 (INSEE) et concernent la population sans doubles comptes.

<sup>(12)</sup> Loi (dite) Gayssot et Besson : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 3/12/2000. Pour en savoir plus : [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)

## TERRITOIRES

De **nouveaux documents d'urbanisme** sont institués qui prennent en compte les nouvelles échelles territoriales de l'espace urbain : le **PLU**<sup>(1)</sup> en remplacement du POS<sup>(2)</sup>, la carte communale (ex MARNU<sup>(3)</sup>) et surtout le **SCOT**<sup>(4)</sup>, transformation du schéma directeur. Véritable document de cohérence et de synthèse, celui-ci s'attachera à coordonner les démarches de planification et de programmation initiées par l'agglomération au travers de son projet d'aménagement (cf. loi Voynet) en matière de déplacement, d'habitat, de développement commercial et de sauvegarde des espaces naturels.

- la **loi Voynet**<sup>(5)</sup> (LOADDT), modifie la loi Pasqua<sup>(6)</sup> en consacrant les notions de développement durable, de solidarité entre échelles de territoires. Elle relance la planification.

Par sa recherche d'articulation et de complémentarité entre les différentes politiques européenne, nationale et régionale, cette loi initie un aménagement tourné vers un **soutien au développement local fondé sur le contrat et le projet** en définissant de nouveaux périmètres de projet :

- le **pays** (créé par la loi Pasqua, territoire présentant une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale), consacré ;
- l'**agglomération**, notion nouvelle.

Les communes et groupements de communes sont invités à s'associer sur la base d'un projet commun (pays) et/ou d'un projet d'agglomération global (agglomération), **projet global de développement durable** à échéance de 10 ans, mis au point par tous les acteurs locaux réunis librement au sein d'un **conseil de développement**.

Si, pour bénéficier de financements publics, le territoire est candidat à une inscription au volet territorial du CPER (**contrat de territoire** de type pays, agglomération, PNR, réseau de villes), une **charte** devra formaliser les stratégies et partenariats envisagés. Pour ce faire, le territoire ne devra être composé que d'EPCI entiers à fiscalité propre et se constituer sous forme de GIP<sup>(7)</sup> de développement local, de syndicat mixte (pays) ou encore d'un ou plusieurs EPCI.

Au 01/06/2001, les 28 pays constatés en Poitou-Charentes au titre de la loi Pasqua, sans charte, donc non reconnus loi Voynet. Il a été décidé que chacun d'eux correspondant (dans les limites ou non) à un territoire financé par la Région au titre de ses contrats de territoires 1998-2000, s'il le souhaite et comme tout autre territoire en émergence, pourra bénéficier d'un **contrat de territoire transitoire jusqu'en 2003**, à partir du moment où il s'engage à être conforme à la loi fin 2003 (cf. politique régionale).

Les territoires ainsi reconnus auront vocation à constituer une référence pour l'organisation des services publics, services qui devront s'adapter à une demande locale différenciée. C'est la nouveauté de la loi qui institue **9 schémas de services collectifs**<sup>(8)</sup> (documents de planification à 20 ans) coordonnés avec les **SRADT**<sup>(9)</sup>.

D'autres lois ayant une incidence sur les politiques infra-régionales sont parues ou prévues : le RDR<sup>(10)</sup> et sa déclinaison française dans le PDRN<sup>(11)</sup>, la LOA<sup>(12)</sup>, la loi d'orientation forestière, la décentralisation, etc.

### La politique de la Région redéfinie pour 10 ans

La Région a défini en 2000 ses orientations pour la décennie à venir en affirmant, au travers de son **Projet régional 2010**, les 3 valeurs inspiratrices de sa politique : le devoir de création, l'exigence de solidarité, l'ouverture sur l'extérieur.

La politique de contractualisation infra-régionale est reconduite avec des **contrats de territoire de 3<sup>e</sup> génération (2001-2003)**. **Expérimentaux**, ils sont appelés à devenir le cadre de contractualisation unique des territoires en matière de développement territorial (cf. loi Voynet). Ils permettront, dans l'attente des contrats 2003-2006 signés avec les territoires définitivement constitués, de poursuivre l'accompagnement des pays existants, en partenariat avec l'Etat et éventuellement les départements, et seront **conclus avec tout territoire qui s'engage à répondre aux conditions de la loi Voynet avant fin 2003**.

<sup>(1)</sup> PLU : Plan local d'urbanisme.

<sup>(2)</sup> POS : Plan d'occupation des sols.

<sup>(3)</sup> MARNU : Modalités d'application du règlement national d'urbanisme.

<sup>(4)</sup> SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

<sup>(5)</sup> Loi (dite) Voynet ou LOADDT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25/06/1999. Pour en savoir plus : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) et [www.etd.asso.fr](http://www.etd.asso.fr) (rubrique territoires).

<sup>(6)</sup> Loi (dite) Pasqua ou LOADT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 05/02/1995.

<sup>(7)</sup> GIP : Groupement d'intérêt public.

<sup>(8)</sup> Les 9 schémas de services collectifs : enseignement supérieur et recherche, services culturels ; services sanitaires ; information et communication ; transports de voyageurs ; transports de marchandises ; énergie ; espaces naturels et ruraux ; sport.

<sup>(9)</sup> SRADT : Schéma régional d'aménagement du territoire.

<sup>(10)</sup> RDR : Règlement de développement rural. Pour en savoir plus : [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr) (rubriques rechercher/Europe ; international/PAC/développement rural) et [www.mercure-europe.org](http://www.mercure-europe.org)

<sup>(11)</sup> PDRN : Plan de développement rural national. Pour en savoir plus : [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr) (rubrique rechercher/développement rural)

<sup>(12)</sup> LOA : loi d'orientation agricole du 09/07/2000. Pour en savoir plus : [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

## TERRITOIRES

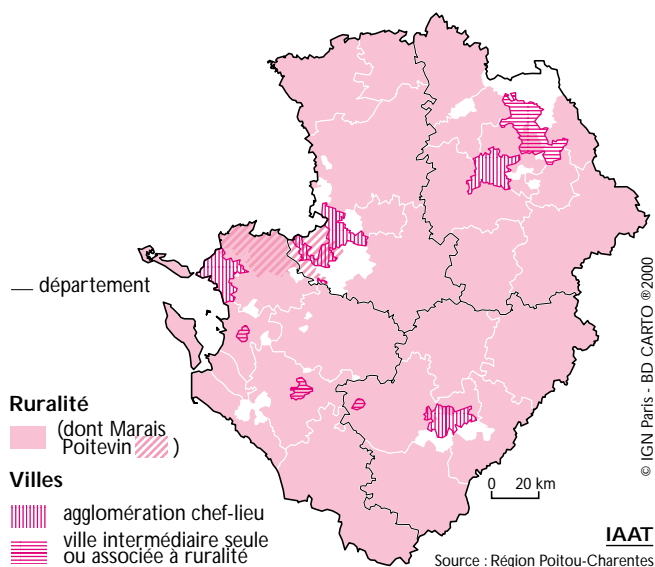
Les objectifs de la Région sont, en matière territoriale :

- donner une véritable impulsion aux démarches d'innovation, de création (activités, emploi, etc.) et de qualité, à poursuivre l'expérimentation, à développer les coopérations et solidarités entre pays et villes (structuration des espaces péri-urbains) et à réussir l'entrée des territoires dans la société de l'information ;
- aider les territoires dans leur démarche de projet de territoire et de charte de développement ;
- expérimenter la « décentralisation » par délégation de certaines décisions aux pays et par simplification des procédures administratives et financières.

Ces nouveaux contrats succèdent **aux contrats de territoire de la période 1998-2000** au nombre de 37 qui ont couvert 95 % du territoire régional, à savoir :

- 29 contrats de ruralité, correspondant, dans les mêmes limites ou non, aux pays loi Pasqua (à l'exception du Rochelais) et aux pays St-Maixentais et Marais Poitevin (partie Poitou-Charentes du Parc Interrégional) ;
- 8 contrats de développement urbain (CDU) signés avec les intercommunalités, sauf ceux de Cognac et Saintes signés avec la ville seule.

### Territoires ayant contractualisé avec la Région Poitou-Charentes pour la période 1998-2000



### De nouvelles pratiques

La mise en cohérence des dispositifs nationaux et communautaires engendrée par les principes de subsidiarité des financements européens et les notions de développement durable et solidaire se traduit donc par :

- **un besoin d'articulation** :
  - des dispositifs d'organisation des territoires : politique nationale des pays et démarches territoriales des acteurs locaux et régionaux ;
  - des niveaux d'échelle d'organisation des territoires.
- la **reconnaissance de l'infra-régional** : le territoire devient espace d'initiatives et d'innovation ;
- une **nouvelle logique contractuelle** qui :
  - fait du projet son crédo ;
  - associe les différents niveaux de collectivités ;
  - spécialise les sources de financement ;
  - permet une meilleure transparence de l'action publique.
- de **nouvelles règles** :
  - cogestion des financements ;
  - partenariat élargi ;
  - suivi et évaluation : la plupart des dispositifs (Objectif 2, CPER, PAT, contrats de territoire, etc.) feront l'objet d'une **évaluation à mi-parcours en 2003** et pourront alors être réorientés pour la période testant à court terme ;
  - expérimentation (notions d'échange et transférabilité) ;
  - démocratie participative (partenariat représentatif associant les acteurs du développement local).

### Les conséquences

Un **nouveau mode de fonctionnement** résultera de ces nouvelles pratiques avec :

- la **redéfinition du rôle de l'Etat et des collectivités territoriales**. L'Etat, en particulier, devra concilier 2 exigences complémentaires : la rénovation de l'Etat (en renforçant sa présence territoriale) et le développement de la coopération intercommunale (par l'émergence de territoires de projet). L'entreprise de territorialisation des politiques publiques et de déconcentration des actions de l'Etat pourrait participer de la décentralisation, projet en cours de réflexion ;
- la **mise en réseau des acteurs locaux et institutionnels** ;
- l'existence d'une **phase de transition**, d'appropriation des acteurs ;
- l'émergence d'une distinction entre deux types d'espaces spécialisés : les EPCI pour la gestion intercommunale et les pays/agglomérations, nouvel échelon territorial de gestion administrative et laboratoire de développement local.

## TERRITOIRES

### Des territoires en mouvement

#### Réorganisation de l'espace

On entre dans une phase transitoire de territoires à géométrie variable dans la mesure où les **nouvelles lois imposent une recomposition des territoires**, en particulier avec l'exigence d'emboîtement des structures intercommunales pour un pays, s'il veut contractualiser, et la création de la notion d'agglomération. Toutefois, en Poitou-Charentes, la pratique ancienne du développement local et de l'intercommunalité bouleverseront moins qu'ailleurs le paysage régional au vu du nombre de territoires organisés.

Les défis portent sur :

- la recherche de l'échelle de pertinence la meilleure pour un territoire ;
- la nécessité de réussir une articulation adéquate entre urbain et rural, ville et pays, pays et agglomération ;
- la maîtrise de l'étalement urbain (cf. SCOT) ;
- la définition d'un projet de développement et d'aménagement adapté aux spécificités propres de chaque espace.

Certains territoires constitués devront redéfinir leurs périmètres, leurs stratégies et/ou leurs compétences.

#### Modification du pouvoir local

Une **montée en puissance du pouvoir local**, observée récemment, s'explique :

- par le transfert de compétences de plus en plus important des communes aux groupements intercommunaux, particulièrement aux EPCI à fiscalité propre devenus lieux du pouvoir financier et économique ainsi qu'espaces de décision tout en restant d'abord espaces de gestion ;
- par le poids représenté par les dotations financières dans les espaces de contractualisation.

Désormais, les élus devront faire l'**apprentissage de la démocratie participative** inscrite dans la loi (conseils de développement de la loi Voynet, comités consultatifs de la loi Chevènement, participation à l'amélioration de l'environnement et à l'élaboration des documents d'urbanisme pour la loi SRU, etc.). Concertation, consultation, élaboration de projets : une gouvernance nouvelle se met en place.

La tâche sera facilitée, tant pour la réorganisation territoriale que pour la définition et la mise en place des politiques locales, par le contexte de **renouvellement du personnel politique** avec les élections en mars 2001 des conseils municipaux, des conseils généraux, puis celle, consécutive, de la plupart des exécutifs des organismes extérieurs<sup>(1)</sup>, à l'exemple des EPCI à fiscalité propre dont 55 % des présidents ont été renouvelés.

<sup>(1)</sup> Organisme dont les dirigeants sont élus au « 4<sup>e</sup> tour de scrutin ».