

A propos de la gouvernance des villes

Jean-Pierre Sueur, *maire d'Orléans*

Les chiffres du dernier recensement de la population ont montré une image contrastée de la réalité urbaine française. En 1999, 80 % des Français vivent en ville. Mais ce pourcentage, qui ne fut jamais aussi élevé, recouvre des évolutions différentes. Ainsi, la croissance démographique de dix-sept aires urbaines a représenté, entre 1990 et 1999, les trois quarts de l'augmentation de la population des 52 aires urbaines recensées. Dans la même période, une aire urbaine sur trois a vu sa population diminuer. La notion d'aire urbaine, définie à partir du lieu de travail des résidents, a fait apparaître des espaces d'influence beaucoup plus larges que ce qu'on appelle classiquement "agglomérations". Les communes situées à proximité des aires urbaines les plus dynamiques, mais considérées par l'INSEE comme appartenant à des espaces à dominante rurale, ont également connu une augmentation importante de leur population, constituant ainsi des pôles secondaires.

Au cours des dix dernières années, le paysage institutionnel a également beaucoup changé. Les pouvoirs des agglomérations, ou plutôt des institutions intercommunales (qui ne correspondent pas toujours à la réalité d'une agglomération), se sont sensiblement accrus sous l'effet de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et, plus récemment, de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Parallèlement, il est apparu toujours plus nécessaire de permettre et de prendre en compte l'expression des aspirations des habitants au niveau des quartiers. Les conseils de quartier se sont développés. Même si la commune est toujours perçue et vécue comme une réalité très forte, la "grande ville" doit désormais prendre en compte, dans ses choix et dans son fonctionnement, deux autres niveaux, celui du quartier, lieu par excellence des politiques de proximité, et celui de l'agglomération, lieu par excellence des choix d'aménagement structurants. Parallèlement, la question des relations entre les communes, au sein d'une agglomération, se pose dans des termes nouveaux. L'Association des maires des grandes villes de France souligne régulièrement le poids important, pour les finances des villes-centres des agglomérations, des charges dites de centralité. Les villes-centres sont en effet amenées à assumer seules des dépenses qui profitent à l'ensemble de la population d'une agglomération. Dans le même temps, les élus d'autres communes jugent parfois excessif le poids des villes-centres et de leurs élus dans la définition des objectifs au niveau de l'agglomération.

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

C'est dans ce contexte que le thème de la « gouvernance » des villes a émergé. A partir du milieu des années 1990, à l'occasion de propositions sur la nécessité de relancer la décentralisation, on a commencé à poser clairement la question de la pertinence politique des découpages administratifs hérités du XIX^e siècle. Comment associer entre eux, par des politiques publiques sectorielles locales, des territoires qui restent politiquement disjoints et dont les logiques d'aménagement peuvent être contradictoires alors même qu'il est tellement nécessaire qu'elles soient complémentaires et cohérentes entre elles ? Comment instituer de nouveaux modes de décision politique susceptibles de prendre en compte les nouvelles dimensions des territoires urbains ? Comment permettre l'expression démocratique de la population dans ce cadre institutionnel en devenir ? De nombreuses solutions ont été avancées. La « révolution tranquille » de l'intercommunalité que nous connaissons depuis près de dix ans a, pour partie, changé les choses. Mais d'autres réformes sont devant nous, notamment celles qui concerneront le suffrage universel, qui s'exerce toujours au niveau des communes et des cantons, alors qu'il serait plus pertinent qu'il s'exerce désormais au niveau des communes et des agglomérations.

La révolution tranquille de l'intercommunalité

En vingt ans, les transformations profondes qui ont affecté les villes ont suscité l'émergence de nouveaux territoires. Les villes, encore très denses il y a trente ans, se sont étendues. Aux marges des villes, le long des axes de communication, des zones d'activités et des zones commerciales sont apparues. Les territoires urbains sont, de plus en plus, devenus des « villes éclatées » où se sont juxtaposés, sans toujours être liés entre eux, des espaces spécialisés : centre ancien à vocation patrimoniale, faubourgs, « entrées de ville » strictement commerciales, quartiers de grands ensembles ou nouveaux quartiers pavillonnaires presque exclusivement voués à l'habitat, campus universitaires, parcs d'activité voués aux entreprises, parcs technologiques voués aux entreprises innovantes, parcs de loisirs... Parallèlement, la distinction entre espaces urbains et ruraux s'est affaiblie avec le phénomène de « rurbanisation ».

.....
**Nouveaux
territoires**

L'intercommunalité s'est, on l'a dit, développée. Aux problèmes globaux qui se posaient à la ville, les élus ont souhaité apporter des solutions les plus globales possibles. Mais les institutions intercommunales ne se sont pas développées sur le modèle des communes, départements ou (plus récemment) des régions, collectivités locales à part entière. Dès son origine, le développement de l'intercommunalité a été marqué par le poids des communes. La première loi instituant le syndicat de communes, en 1890, avait soumis sa création et son fonctionnement à la règle de l'approbation unanime des communes. Ce n'est qu'en 1959 que cette règle a été remplacée par celle de la majorité qualifiée, qui reste toujours en vigueur aujourd'hui. C'est aussi en 1959 qu'ont été créés les syndicats intercommunaux à vocation multiple ainsi que les districts qui, dans l'esprit du législateur,

.....
**Premiers
pas de
l'intercom-
munalité**

devaient être avant tout urbains. La loi du 31 décembre 1966 a créé les quatre premières communautés urbaines. Celle du 13 juillet 1983 a créé les syndicats d'aménagement des agglomérations nouvelles et a réorganisé les villes de Paris, Lyon et Marseille, sous la forme – pour l'essentiel – que l'on connaît aujourd'hui.

.....
**La loi de
1992 : suc-
cès des
communau-
tés de
communes,
échec des
communau-
tés de
villes**

Il a fallu toutefois attendre 1992 pour qu'une loi réorganise l'intercommunalité et lui donne les moyens d'un réel développement. Deux nouvelles structures de coopération intercommunale, la communauté de communes et la communauté de villes, sont alors créées. Ces structures sont dotées d'une fiscalité propre. Leur création est incitée par le versement d'une partie de la dotation globale de fonctionnement. Les exigences en matière de vocations obligatoires et facultatives sont assez souples pour faciliter leur émergence, même si l'action économique et l'aménagement de l'espace sont les compétences privilégiées par la loi. Le succès de la loi de 1992 est d'ailleurs incontestable. Aujourd'hui, les deux tiers des communes sont membres d'une structure intercommunale à "fiscalité propre". Il faut noter toutefois que si les communautés de communes ont connu un grand succès et si les structures "à fiscalité propre" se sont généralisées dans la quasi-totalité des agglomérations françaises, les "communautés de villes" n'ont eu que très peu de succès.

Il est intéressant de rechercher les raisons de cet échec. Rappelons d'abord que les communautés de ville prévoyaient la mise en place obligatoire d'une "taxe professionnelle unique" (TPU) sur l'ensemble du territoire couvert par cette structure intercommunale. Cette disposition était, et reste, décisive pour la bonne « gouvernance » des agglomérations. En effet, les concurrences entre communes en matière de taxe professionnelle s'opposent à un aménagement cohérent et raisonné du territoire urbain. Il y a une évidente corrélation entre les différences, souvent excessives, des taux de la taxe professionnelle entre ces communes voisines et le "mitage" du paysage, l'incapacité à maîtriser le paysage urbain, le "sinistre" urbanistique et paysager des entrées de villes...

.....
**La loi de
1999 : avè-
nement
des com-
munautés
d'agglomé-
ration à
taxe pro-
fessionnel-
le unique**

Or, visiblement, en 1992 et dans les années qui ont suivi, les esprits n'étaient pas mûrs. La "révolution tranquille" de l'intercommunalité a incontestablement produit ses effets puisque, quelques incitations en matière de dotation globale de fonctionnement aidant (mais ce n'est pas le facteur le plus décisif), la loi du 12 juillet 1999 s'est traduite par la création très rapide – avant le 31 décembre 1999 – de 51 communautés d'agglomération qui mettront toutes en œuvre, puisque c'est une obligation légale, la taxe professionnelle unique. Ce dispositif va, sans nul doute, se généraliser au cours des prochaines années. C'est incontestablement une chance pour la "gouvernance" des agglomérations – à condition, toutefois, que la taxe professionnelle (ou qu'un impôt économique *local*) garde une substance dans les prochaines évolutions fiscales et, surtout, que les collectivités locales concernées gardent la maîtrise des décisions quant à cet impôt et aux autres impôts locaux, même s'il est, bien sûr, nécessaire de mieux "spécialiser" les impôts entre les différentes collectivités locales.

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

La même loi du 12 juillet 1999 accroît les compétences des instances intercommunales vouées à l'urbain (communautés d'agglomération et communautés urbaines) pour tout ce qui relève de l'aménagement, de l'économie, de l'habitat, de l'environnement et de la politique de la ville. De surcroît, l'article 26 de la loi d'orientation sur l'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999 assigne aux établissements publics de coopération intercommunale des aires urbaines de plus de 50 000 habitants l'obligation de rédiger un projet d'agglomération en matière d'aménagement de l'espace. Cet article permet, en outre, à ces structures intercommunales de signer avec l'Etat, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, des contrats d'agglomération.

Toutefois, pour essentiel qu'il soit, le développement de l'intercommunalité s'est toujours fait, en quelque sorte, par défaut. Malgré la réforme de 1999, les établissements publics de coopération intercommunale ne possèdent pas le statut de collectivités territoriales à part entière. Alors que les communes disposent d'une compétence générale, les structures intercommunales sont soumises au principe de spécialité. Elles ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été déléguées par les communes. Le cadre territorial de l'intercommunalité peut être également très fluctuant : ainsi, il n'est pas rare de voir une même agglomération divisée en plusieurs structures intercommunales, elles-mêmes à géométrie variable. Cette primauté des communes a profondément marqué le développement de l'intercommunalité, qui n'a d'abord été acceptée que pour être au service des communes. Ce n'est donc pas un hasard si la quasi-totalité des établissements publics de coopération intercommunale ont en charge la gestion de services ou d'équipements, tels que l'adduction et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des ordures ménagères ou l'assainissement. Le regroupement a permis aux communes de réaliser des économies d'échelle, tout en construisant des équipements coûteux, conformes aux réglementations, notamment en matière d'environnement. Ce n'est que plus récemment, essentiellement depuis 1992, que l'on est passé d'une "intercommunalité de service" à une "intercommunalité de projet".

.....
**Les
 limites de
 l'intercom-
 munalité**

**Regards sur
 l'actualité
 avril 2000**

A propos de la
 gouvernance
 des villes

50

L'émergence des agglomérations dans les politiques publiques

Outil des communes, les structures intercommunales ont aussi servi d'appui à la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques de l'Etat. Plusieurs lois ont précisé le cadre de l'action des collectivités locales en matière de gestion de l'eau, d'élimination des déchets ou de préservation de la qualité de l'air. Les maires ont ainsi été chargés de l'information des populations sur la qualité de l'eau ou de l'air. Les régions ont eu l'obligation d'établir un plan régional d'élimination des déchets industriels. Les départements ont dû rédiger des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers. Pour leur part, les agglomérations ont été dotées de prérogatives en matière de gestion de la qualité de l'air. L'article 3 de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 implique les agglomérations dans la création d'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé. Les agglomérations

.....
**Rôle des
 aggloméra-
 tions en
 matière
 d'air,
 d'eau, de
 déplace-
 ments
 urbains...**

de plus de 100 000 habitants ont été mises dans l'obligation d'élaborer un plan de déplacements urbains (PDU) et celles de plus de 250 000 habitants un plan de protection de l'atmosphère.

L'importance croissante des structures intercommunales d'agglomération, depuis le vote de la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République, explique cette importance accordée aux agglomérations par les rédacteurs de la loi sur l'air. Ce succès des structures intercommunales dans les agglomérations urbaines explique également la récente augmentation de la représentation des agglomérations dans les conseils d'administration des agences de l'eau, ainsi que la reconnaissance, par la loi du 12 juillet 1999, d'une vocation obligatoire "protection et mise en valeur de l'environnement" pour les nouvelles communautés d'agglomération.

.....
**... en
matière
d'habitat**

L'Etat s'est également appuyé sur les agglomérations pour gérer au mieux l'espace urbain. La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 a très certainement été des premières qui aient officialisé le rôle des agglomérations, comme cadre et acteur d'une politique en matière d'habitat. Elle a, en effet, confié aux structures intercommunales d'agglomération la possibilité de rédiger un plan local de l'habitat. Cette possibilité est devenue une obligation pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants, pour lesquelles des objectifs de construction de logements sociaux ont été fixés. Le projet de loi, présenté par Jean-Claude Gayssot, Louis Besson et Claude Bartolone, consacré à la "solidarité et au renouvellement urbains" renforce ces dispositions en créant des schémas de cohérence territoriale, qui doivent remplacer les schémas directeurs. Il a pour objectif de mettre en œuvre, dans chaque agglomération, une politique cohérente, équilibrée, diversifiée du logement et de faire en sorte que, dans chaque agglomération, la mixité sociale devienne effective. Mais cela suppose aussi des "règles du jeu" entre communes. Cela implique un vaste mouvement de "renouvellement urbain" visant, au rebours de la logique des "grands ensembles", à recomposer dans toute la ville des espaces urbains de qualité accueillant des logements de plusieurs types, mais également voués à d'autres fonctions urbaines : commerce, économie, culture, formation, sport, loisirs, espaces verts, environnement. Il faut donc s'orienter vers une nouvelle urbanité, pariant sur la qualité du bâti, sur la diversité de l'habitat et sur la multiplicité des fonctions urbaines.

.....
**... en
matière de
politique
de la
ville...**

La "politique de la ville" est, en effet, aujourd'hui un autre grand secteur d'intervention des agglomérations. L'histoire de la politique de la ville rejoint celle du développement de l'intercommunalité. Après avoir retenu le quartier comme échelle d'intervention (lors de la mise en place des procédures "habitat et vie sociale" en 1977 ou lors de la mise en place des premières conventions de "développement social des quartiers" à partir de 1981), les politiques de la ville ont cherché à ouvrir le quartier sur la ville et à le reconsidérer dans le cadre de la ville, mais aussi de l'agglomération. Aujourd'hui, il n'est plus question de dissocier, comme c'était encore le cas en 1996, lors du Pacte de relance pour la ville qui créa les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches, les quartiers des

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

agglomérations dans lesquelles ils s'inscrivent. Le rapport *Demain, la ville* (1) remis à Martine Aubry en février 1998, ainsi que les décisions du Comité interministériel à la ville de décembre 1999 ont entériné cette approche plus globale, puisque la nouvelle génération de contrats de ville, pour les années 2000-2006, doit "mieux articuler des interventions de proximité au niveau des quartiers avec des actions plus vigoureuses au niveau de la commune, et plus encore de l'agglomération, pour peser davantage sur les mécanismes de ségrégation qui se manifestent à cette échelle". Si les communes restent des partenaires à part entière, les structures intercommunales d'agglomération sont désormais reconnues dans ce dispositif. En effet, l'article 27 de la loi d'orientation sur l'aménagement durable du territoire précise que les contrats de ville pourront être intégrés aux contrats d'agglomération signés entre l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale.

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

52

Cette nouvelle orientation est essentielle. Vingt ans de politique de la ville ont montré les fortes limites des politiques "réparatrices" cantonnées dans les quartiers dits "sensibles". Ces politiques n'ont pas empêché le développement des ségrégations et des stigmatisations. C'est une erreur de croire qu'on peut changer profondément les choses dans ces quartiers de grands ensembles sans que cela concerne en rien le reste de l'aire urbaine. Ces quartiers de grands ensembles, il faut souvent les "refaire", mais il ne faut pas les refaire "sur eux-mêmes", à la même place.

Il faut, au contraire, entraîner toute l'agglomération dans un mouvement de "renouvellement urbain" concernant tous les espaces, tous les quartiers et pariant partout sur la qualité, la diversité, le renouveau de l'architecture et de l'urbanisme mais aussi sur le sens de la transition et de la continuité, puisque ce "renouvellement urbain" concerne à la fois les quartiers "anciens" et les "quartiers neufs". Hier, les "grands ensembles" étaient en rupture avec le reste de l'urbain. La nouvelle urbanité pariera tout au contraire sur la cohérence, la continuité de la ville, la mobilité, la convivialité. En un mot, il n'y a plus de sens à distinguer une politique de la ville (vouée à la réparation sociale) et une politique urbaine (vouée à l'aménagement urbain). Le mouvement du "renouvellement urbain" concerne toute l'agglomération. Il ne peut être conçu, géré, mis en œuvre qu'au niveau de l'agglomération et par l'instance d'agglomération.

.....
**... élargie
au renou-
vellement
urbain**

Les dotations financières explicitement réservées aux structures intercommunales ont certainement représenté l'élément le plus incitatif pour le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. La part de la dotation globale de fonctionnement aux structures intercommunales à fiscalité propre, créée ou modernisée par la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, a contribué, on l'a vu, à la réussite de cette loi. Il est également intéressant de constater que lorsque les conseils régionaux ont relayé, par des incitations financières dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire, les politiques nationales en matière de développement de l'intercommunalité, les élus

.....
**Le rôle
des incita-
tions
finan-
cières
dans le
développe-
ment de
l'intercom-
munalité**

(1) J.P. Sueur, *Demain, la ville*, 2 vol, Paris, La Documentation française, 1998.

de commune, d'agglomération ou d'une communauté urbaine. La légitimité démocratique relève toujours de l'échelon communal.

C'est pourquoi, à l'occasion du développement de l'intercommunalité, certains ont soutenu des réformes susceptibles de fonder une nouvelle légitimité politique. La loi du 6 février 1992 a ainsi consacré la consultation communale à l'initiative du maire et sur des questions concernant les pouvoirs du conseil municipal. L'article 85 de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 a prolongé cette réforme puisqu'il permet, si un cinquième des électeurs le demandent, l'organisation d'un référendum d'initiative populaire. Cet article crée aussi la possibilité d'un référendum intercommunal lorsque l'ensemble des maires ou la moitié de l'assemblée délibérante le demandent. Les électeurs peuvent également avoir l'initiative d'un tel référendum, si un cinquième de la population le souhaite.

.....
**Référen-
dum d'ini-
tiative
populaire
et référen-
dum inter-
communal**

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

54

L'aspiration à davantage de démocratie locale participative s'est traduite par développement d'instances locales *ad hoc* de participation et de consultation des habitants, sur des secteurs définis de l'action municipale ou en direction des publics spécifiques. Les conseils municipaux d'enfants ont ainsi connu un fort développement. Des "commissions extra-municipales de jeunes" ont été créées. Certaines communes ont cherché à répondre à la question de l'intégration des populations étrangères en proposant des commissions où les représentants des différentes communautés étrangères de la commune pouvaient se retrouver. Des commissions extra-municipales ont été également créées afin de regrouper les représentants des associations de personnes handicapées. Ces commissions sont régulièrement consultées sur les choix en matière d'urbanisme, de voirie, de transport, d'accessibilité des équipements publics ou des logements.

.....
**Commis-
sions
extra-
muni-
ci-
pales et
conseils
de quar-
tier**

Des conseils de quartier, instances consultatives regroupant les "forces vives" d'un quartier (élus, représentants des associations d'habitants, de locataires, de commerçants, sportives, culturelles, de parents d'élèves...), ont également vu le jour dans de nombreuses villes. L'objectif est de faire en sorte que les projets municipaux concernant un quartier soient d'abord étudiés en concertation avec les habitants du quartier. Les conseils de quartier permettent aussi de faire "remonter" les préoccupations, les problèmes et les souhaits des habitants du quartier et de saisir le maire, la municipalité, le conseil municipal.

Au total, on voit donc bien que, pour une bonne « gouvernance » des aires urbaines, deux niveaux sont aujourd'hui devenus décisifs, en plus de celui de la commune : le niveau du quartier et celui de l'agglomération.

.....
**Trois
niveaux
politiques
décisifs :
le quartier,
la commu-
ne et l'ag-
gloméra-
tion**

Il apparaît difficile d'imaginer trois niveaux de collectivité locale et d'élection au suffrage universel direct : le quartier, la ville et l'agglomération. Les instances locales sont déjà nombreuses et l'on risquerait d'y perdre en efficacité et en lisibilité démocratique.

En revanche, il est un périmètre sur lequel les habitants de ville sont appelés à voter au suffrage direct tous les six ans, le canton, qui ne correspond plus à une réalité effective, perçue, vécue par les habitants des agglomérations urbaines.

.....
**Créer des
assem-
blées
d'agglomé-
ration
élues au
suffrage
universel**

Cela justifie la proposition faite dans le rapport *Demain, la ville* consistant à supprimer cette élection cantonale en zone urbaine et à instaurer l'élection au suffrage universel direct des assemblées d'agglomération. On substituerait ainsi une élection au suffrage universel direct à une autre. On n'ajouterait pas d'élection supplémentaire. Mais les citoyens seraient appelés à élire l'assemblée d'agglomération, dont les pouvoirs sont de plus en plus larges (en matière d'aménagement, d'habitat, de transports, d'environnement, de développement économique...), dont le budget s'accroît, et qui prélève donc davantage d'impôts que par le passé. On mettrait en œuvre, pour les agglomérations, le principe républicain fondamental – qui date de la Révolution française – en vertu duquel l'assemblée locale qui lève l'impôt et décide des dépenses doit relever du suffrage universel direct.

Dans le cadre d'une telle évolution, plusieurs solutions sont possibles pour l'élection des représentants des habitants des agglomérations urbaines au sein des assemblées départementales (les conseils généraux). Elle ont été détaillées dans le livre *Changer la ville* (2).

.....
**Générali-
ser les
conseils
de quar-
tier**

On pourrait parallèlement généraliser les conseils de quartier consultatifs tels qu'ils viennent d'être évoqués.

Cette double évolution permettrait un meilleur fonctionnement de la démocratie au niveau de l'agglomération, qui est celui des choix stratégiques (on aurait, en conséquence, des campagnes électorales sur les politique et les orientations de l'agglomération) et une plus forte implication des citoyens au niveau du quartier, espace de proximité.

.....
**Imiter
Paris,
Lyon et
Marseille**

Cette double évolution étant faite, on peut imaginer des étapes ultérieures. Une possibilité consisterait à généraliser à toutes les agglomérations le dispositif en vigueur à Paris, Lyon et Marseille et à organiser la démocratie urbaine autour de deux niveaux d'élection, celui de la "grande ville" correspondant de fait à l'agglomération et celui de l'arrondissement qui correspondrait au niveau de la démocratie de proximité (celui d'une commune moyenne ou petite ou d'un quartier de commune importante).

La bonne "gouvernance" suppose, en définitive, pour les aires urbaines, qu'il y ait la meilleure adéquation possible entre les niveaux de décision pertinents et ceux auxquels la démocratie s'exerce. On ne saurait, à cet égard, se contenter du *statu quo*.

**Regards sur
l'actualité
avril 2000**

A propos de la
gouvernance
des villes

55