

•
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Président de jury : Patrick Bonnel (LET, ENTPE)
Maître de TFE : Sylvain Petitet (RIVES, ENTPE)
Expert : Stéphane Rabilloud (EPIDA)
Représentant de l'IUL : Viviane Claude

Soutenu le 25 juin 2003

Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
Institut d'Urbanisme de Lyon

Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ?

Le cas de L'Isle d'Abeau

*Travail de Fin d'Etude / mémoire de DESS
2002 - 2003*

Karine Morges
VA AGU, 48^{ème} promotion

| | | | | |
|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|--|
| AUTEUR | Nom | | Prénom | |
| | MORGES | | Karine | |
| TITRE DU TFE | LES VILLES NOUVELLES, LABORATOIRES D'INTERCOMMUNALITE ? LE CAS DE L'ISLE D'ABEAU | | | |
| MAITRE DE TFE | Organisme d'affiliation et localisation | | Nom (prénom) | |
| | ENTPE | | PETITET (Sylvain) | |
| COLLATION | Nombre de pages du rapport | Nombre d'annexes (Nombre de pages) | Nombre de références bibliographiques | |
| | 152 | 6 (24) | 63 | |
| MOTS-CLEFS | VILLES NOUVELLES, INTERCOMMUNALITE, L'ISLE D'ABEAU, SAN | | | |
| TERMES GEOGRA- PHIQUES | France, Rhône-Alpes, Bas-Dauphiné, Isère, Nord-Isère, Bourgoin-Jallieu, ville nouvelle de L'Isle d'Abeau Four, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine, Vaulx-Milieu | | | |
| RESUME | <p>A l'heure de la sortie du régime d'exception des villes nouvelles françaises, cette expérience peut être envisagée comme l'expérimentation d'une forme originale d'intercommunalité. Une analyse historique éclaire les raisons de la genèse, des adaptations et de la clôture de l'intercommunalité dérogatoire des villes nouvelles. L'Isle d'Abeau offre l'exemple particulier d'une application difficile de ce cadre et d'un retour au droit commun source de difficultés politiques et administratives. Au vu des objectifs assignés à ce régime dérogatoire et de l'application faite à L'Isle d'Abeau, il est possible de dresser un bilan de l'intercommunalité des villes nouvelles et d'évaluer la portée de cette expérience sur la législation et les pratiques actuelles en terme d'intercommunalité.</p> | | | |
| SUMMARY | <p>Nowadays that French new towns are changing their particular status, this experiment can be seen as the experimentation of an original form of intercommuality. An historic analysis throws light on the reasons of the genesis, the adaptations and the closure of the derogatory intercommuality of new towns. L'Isle d'Abeau gives the special example of a ticklish practice of these rules and of a return to common law, which is source of administrative and political difficulties. Considering the objectives assigned to this derogatory regime and the practice done in L'Isle d'Abeau, it is possible to draw up a balance sheet of the intercommuality of new towns and to evaluate the scope of this experiment on the current legislation and practice of intercommuality.</p> | | | |

*« En matière de coopération intercommunale,
les seules institutions adaptées sont celles des villes nouvelles. »*

Michel Rocard¹

(déclaration du Premier Ministre le 5 avril 1990²)

¹ A l'origine de la loi de 1983 sur le statut des villes nouvelles...

² Que sais-je ? n°2 609, « Les villes nouvelles en France », Pierre MERLIN, 1991, p.109

•
•
•
•
•

Sommaire

| | |
|---------------------|----|
| Remerciements | 9 |
| Introduction..... | 11 |

Première partie : Une expérience intellectuelle Une intercommunalité pensée, conçue et corrigée

CHAPITRE I : Créer et adapter un dispositif d'exception

| | |
|---|-----------|
| I – 1 Quelles exigences ?..... | 23 |
| I – 1 a) Une forte intervention de l'Etat | 23 |
| I – 1 b) Une participation des collectivités locales | 24 |
| I – 2 Quels outils intellectuels mobilisables ?..... | 26 |
| I – 2 a) Les leçons des grands ensembles | 26 |
| I – 2 b) Des dispositifs existants mais inadaptés..... | 27 |
| I – 3 Quelle solution ?..... | 31 |
| I – 3 a) Des structures locales adéquates | 31 |
| I – 3 b) Des structures d'accompagnement spécifiques | 34 |
| I – 4 Quelles adaptations ?..... | 35 |
| I – 4 a) Les critiques exprimées | 35 |
| I – 4 b) Les modifications apportées | 36 |

CHAPITRE II : Clore un dispositif d'exception

| | |
|--|-----------|
| II – 1 Quelle stratégie de mise en oeuvre?..... | 40 |
| II – 1 a) Le "conditionnement" | 40 |
| II – 1 b) Les justifications | 42 |
| II – 1 c) La prise en compte des spécificités | 43 |
| II – 1 d) La concertation avec les élus | 44 |
| II – 2 Quels résultats ?..... | 44 |
| II – 2 a) Un calendrier tenu | 44 |
| II – 2 b) Une réaction ambiguë des élus | 45 |

Deuxième partie : Une expérience concrète Une intercommunalité vécue à L'Isle d'Abeau

CHAPITRE III : Le régime d'exception à L'Isle d'Abeau

| | |
|---|-----------|
| III – 1 Une intercommunalité chahutée..... | 54 |
| III – 1 a) Le désengagement progressif des communes | 54 |
| III – 1 b) Des relations tendues entre les différents acteurs | 56 |
| III – 2 Le régime d'exception en question ? | 62 |
| III – 2 a) Des causes de dysfonctionnement intrinsèques au dispositif | 62 |
| III – 2 b) Des causes de dysfonctionnements inhérentes au contexte local..... | 64 |
| III – 3 L'héritage du régime d'exception..... | 67 |
| III – 3 a) Atouts d'un passage par un régime d'exception | 67 |
| III – 3 b) Handicaps d'un passage par un régime d'exception | 68 |

CHAPITRE IV : Vers une agglomération élargie?

| | |
|---|-----------|
| IV – 1 Un paysage intercommunal complexe..... | 71 |
| IV – 1 a) L'empilement des structures intercommunales | 71 |
| IV – 1 b) Le morcellement administratif | 75 |
| IV – 1 c) L'hétérogénéité urbaine du territoire | 75 |
| IV – 2 Les difficultés d'une entrée dans le droit commun | 76 |
| IV – 2 a) Des divergences politiques | 76 |
| IV – 2 b) Des problèmes administratifs et financiers | 78 |
| IV – 3 Perspectives..... | 81 |
| IV – 3 a) Des moteurs | 81 |
| IV – 3 b) Les scénarios possibles | 84 |

Troisième partie : Un épisode incontournable de l'intercommunalité Une expérience dont l'héritage est encore prégnant

CHAPITRE V : Quel succès pour l'intercommunalité d'exception?

| | |
|--|------------|
| V – 1 Comment a fonctionné l'intercommunalité d'exception ?..... | 93 |
| V – 1 a) Une organisation équitale..... | 93 |
| V – 1 b) Un difficile équilibre dans la répartition des compétences | 95 |
| V – 1 c) Un financement lourd..... | 97 |
| V – 1 d) Des relations opaques avec les communes - membres | 98 |
| V – 1 e) Une externalisation forcée..... | 99 |
| V – 2 Inscription dans l'histoire de l'intercommunalité | 101 |
| V – 2 a) L'intercommunalité d'exception et l'expérience des districts | 101 |
| V – 2 b) L'intercommunalité d'exception et l'expérience des communautés urbaines | 102 |

CHAPITRE VI : Portée de l'expérience

| | |
|---|------------|
| VI – 1 L'initiation de nouvelles pratiques..... | 107 |
| VI – 1 a) L'intercommunalité de projet | 107 |
| VI – 1 b) La contractualisation avec l'Etat | 109 |
| VI – 1 c) La collaboration avec un organisme d'étude à l'échelle intercommunale | 109 |
| VI – 2 L'utilisation de nouveaux outils..... | 111 |
| VI – 2 a) La taxe professionnelle unique | 111 |
| VI – 2 b) Les « <i>compétences à la carte</i> »..... | 112 |
| VI – 2 c) Les passerelles entre intercommunalités | 113 |
| VI – 3 Des difficultés non résolues..... | 114 |
| VI – 3 a) L'incitation à l'intercommunalité | 114 |
| VI – 3 b) Le coût de l'intercommunalité..... | 115 |
| VI – 3 c) La légitimité des élus communautaires | 116 |
| Conclusion | 119 |
| Bibliographie | 123 |
| Annexes | 129 |
| Annexe 1 : index des sigles | 130 |
| Annexe 2 : table des illustrations..... | 132 |
| Annexe 3 : liste des personnes rencontrées et grilles d'entretien | 133 |
| Annexe 4 : loi Boscher du 10 juillet 1970..... | 135 |
| Annexe 5 : loi Rocard du 13 juillet 1983 | 140 |
| Annexe 6 : articles de la loi Chevènement concernant les villes nouvelles | 151 |

•
•
•
•

Remerciements

Je remercie tout particulièrement :

- Sylvain Petitet, à l'origine de ce sujet de recherche sur l'intercommunalité des villes nouvelles, qui a accepté de m'encadrer pour ce travail et a su me consacrer du temps malgré des contraintes professionnelles importantes.

Je remercie également :

- Catherine Guieu qui m'a fait part de son expérience professionnelle au sein du GCVN et a mis à ma disposition des ouvrages très intéressants ;
- Stéphane Rabilloud qui m'a consacré du temps pour m'éclairer sur le contexte de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et m'a permis d'accéder aux dossiers de l'EPIDA
- les élus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et des communes voisines, les personnels du SAN et de l'EPIDA, qui ont très gentiment accepté que je les interroge sur le statut des villes nouvelles et sur la sortie du régime d'exception de L'Isle d'Abeau ;
- les enseignants et chercheurs de l'ENTPE et de l'IUL qui se sont toujours montrés disponibles pour répondre à mes questions.

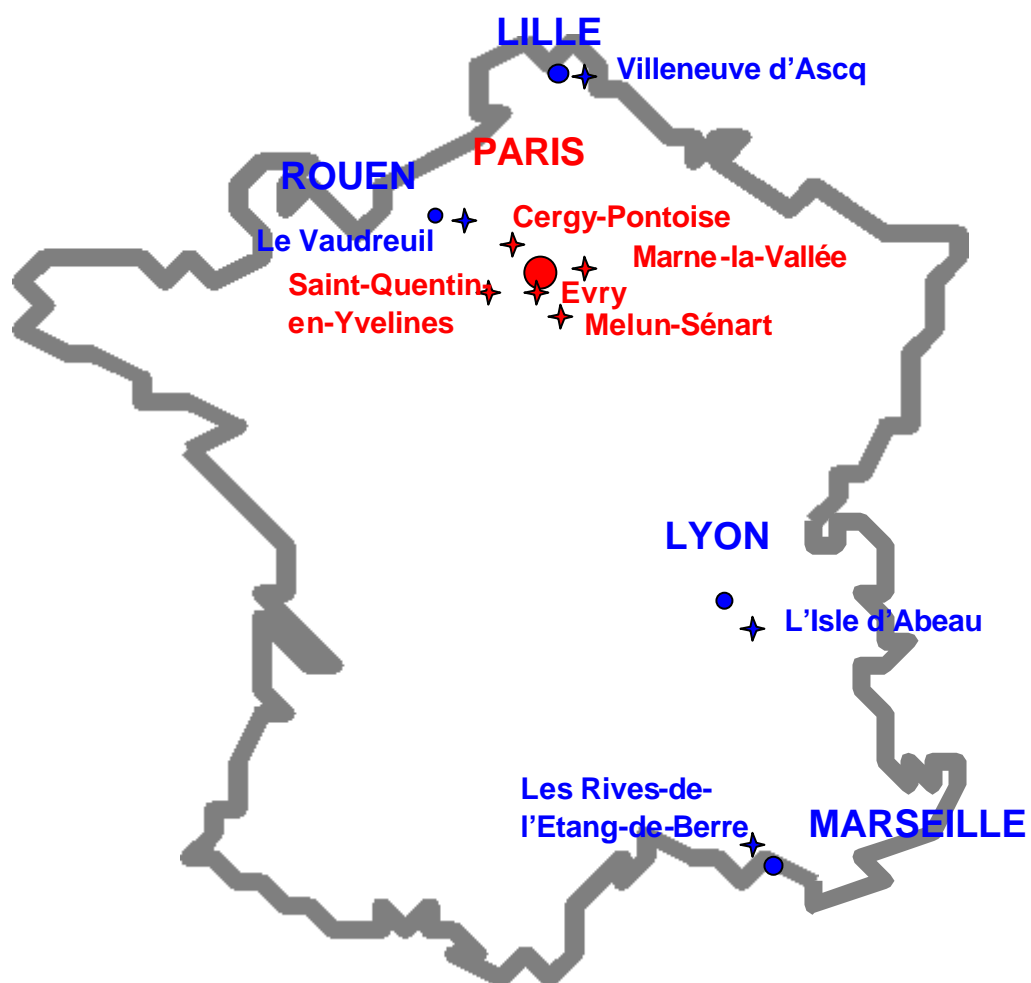
Je remercie aussi :

- les membres du jury qui ont accepté de consacrer de leur temps pour évaluer le travail réalisé.

Je remercie enfin :

- ma famille et mes amis qui m'ont aidée et soutenue pour la réalisation de ce travail.

Les villes nouvelles en France



Fond de plan extrait de l'ouvrage de Bruno TILLIETTE,
Un nouvel art de ville, 8 villes en quête d'elles-mêmes, éd Autrement, 1985, page 5

•
•
•

Introduction

Sorties de terre dans les années 1970, les neuf villes nouvelles françaises³ constituent une expérience d'une ampleur inégalée, en France, dans les domaines de la planification, de l'urbanisme ou de l'architecture. Les ouvrages sur le sujet sont d'ailleurs particulièrement nombreux, ouvrages qui racontent, commentent, évaluent la construction des villes nouvelles d'un point de vue social, architectural ou paysager. L'idée est donc ici d'aborder l'expérience des villes nouvelles par un volet peut-être plus méconnu : celui de leur dispositif intercommunal.

Le constat du peu d'études réalisées à ce jour sur le thème spécifique de l'intercommunalité des villes nouvelles est, en lui-même, source d'interrogations. Des hypothèses peuvent être avancées.

- Le dispositif des villes nouvelles ne s'appliquait qu'aux neuf villes nouvelles françaises, ce qui constituait un champ d'application restreint qui n'incitait peut-être pas à mener des études, dont on pensait qu'elles risquaient de ne pas être applicables à d'autres situations.
- L'intercommunalité des villes nouvelles a été imposée, ce qui ne constitue peut-être pas un modèle que l'Etat souhaite mettre en avant, privilégiant aujourd'hui plutôt l'idée d'une intercommunalité reposant sur la base du volontariat.
- Jusqu'à présent, les villes nouvelles n'étaient pas considérées comme achevées. Or, l'étude d'un dispositif intercommunal passe aussi par l'évaluation de l'œuvre réalisée. On attendait peut-être d'avoir un recul suffisant pour se lancer dans l'évaluation du dispositif.
- Le dispositif des villes nouvelles comprenait de fortes dotations de l'Etat et l'Etat ne souhaitait peut-être pas qu'une trop grande publicité en soit faite, publicité qui aurait pu inciter d'autres collectivités à solliciter des aides similaires pour des projets d'envergure.

Lionel Jospin a certes lancé, en 1999, un programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises mais le thème de l'intercommunalité n'est qu'un des sous-thèmes de l'axe de recherche « *les acteurs, les idées, les méthodes, les choix* » – le programme compte 4 axes de recherche – et aucune parution n'a été faite à ce jour⁴.

³ Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines (Paris) ; Villeneuve d'Ascq (Lille) ; Le Val d'Aire (Lille) ; L'Isle d'Abeau (Lyon) ; Les Rives-de-l'Etang-de-Berre (Marseille)

⁴ Se reporter au site <http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr/>

Eléments de contexte

A la fin des années 50, la situation de la région parisienne est préoccupante. La capitale, hypertrophiée, accuse un double phénomène : l'exode rural amorcé au milieu du XIX^{ème} siècle s'accroît et se conjugue à la forte poussée démographique du babyboom. Paris ne peut faire face à une demande de logements sans précédent dans l'histoire du pays : son parc de logement est vétuste, surpeuplé et inadapté ; sa banlieue et ses ZUP sont sous-équipées et totalement dépendantes de la capitale ; les réseaux de transports n'ont pas suivi la multiplication des déplacements quotidiens. Le général De Gaulle, survolant Paris en hélicoptère avec Paul Delouvrier, délégué au District de la Région de Paris, aurait ainsi déclaré :

« Cette banlieue parisienne, on ne sait pas ce que c'est ! Delouvrier, remettez-moi de l'ordre dans ce foutoir !⁵ »

L'équipe de Paul Delouvrier travaille alors sur l'idée d'un ensemble de villes nouvelles réparties autour de Paris, capables d'absorber la demande de logements et de restructurer la banlieue. Ce concept n'est alors pas nouveau, de nombreux pays européens tels que l'Angleterre ou la Hollande l'ayant déjà expérimenté.

En 1966, le projet de villes nouvelles est inscrit dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne. Ces villes nouvelles consacrent un changement d'échelle, avec des projets d'infrastructures de transport puissantes – RER et autoroutes. Elles doivent accueillir la moitié de la croissance démographique régionale et devenir des pôles d'activité d'une diversité et d'une taille telle que des possibilités de choix et de promotion y soient offertes.

L'objectif est de réaliser de "vraies villes", en réaction contre les grands ensembles des années 50. Les principes d'aménagement retenus pour ces villes sont donc les suivants :

- la ville nouvelle doit être complète, elle doit assurer la totalité des fonctions urbaines – population importante, gamme d'activités étendue – il s'agit de ne surtout pas refaire des cités-dortoirs
- la ville nouvelle doit être intégrée à la région environnante et fortement reliée à la métropole, elle doit donc se situer sur un axe de développement

En 1968, le concept est étendu à quatre métropoles de province, Lille, Lyon, Marseille et Rouen et les premières actions sont menées par l'Etat dans le domaine foncier. L'objectif est de prévenir toute spéculation foncière qui entraînerait un surcoût du projet, voire sa remise en cause. Des missions d'études sont installées sur place, auxquelles succéderont des établissements publics d'aménagement. La première loi, dite Boscher, définissant le cadre administratif et juridique de réalisation des villes nouvelles voit le jour en 1970. Des structures centrales d'accompagnement sont également mises en place – Groupe Central des Villes Nouvelles et son Secrétariat. Les villes nouvelles sont lancées.

Mais bientôt, la progression de la croissance stagne, une conjoncture économique défavorable freine le développement des villes nouvelles, le projet n'est cependant pas remis en cause. Dans un contexte de crise, les socialistes au pouvoir mettent en œuvre la décentralisation, ce transfert de compétences vers les collectivités locales devant permettre l'essor d'initiatives

⁵ Dossier de l'Espace Ville « Les villes nouvelles L'exemple de L'Isle d'Abeau » janvier 1993, p.2

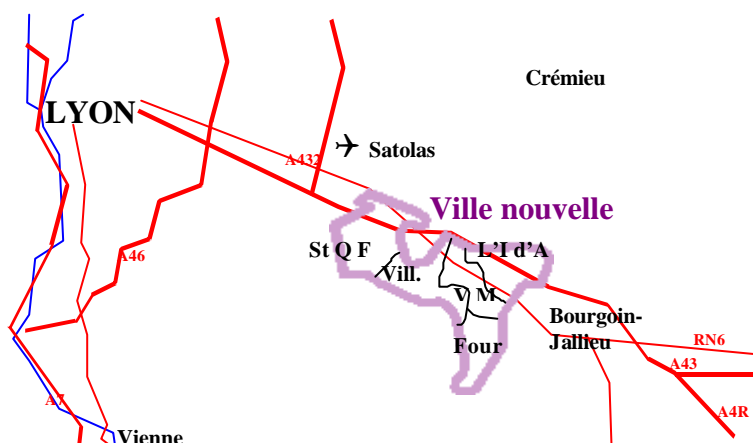
locales en faveur de l'emploi, gravement touché. Ce processus n'ignore pas les villes nouvelles, dont le cadre est modifié par la loi Rocard de juillet 1983. Les nouvelles dispositions doivent permettre une prise en main des villes nouvelles par les élus locaux réunis au sein d'une structure intercommunale spécifique, même si la présence de l'Etat reste importante à travers de nombreux financements.

Le développement des villes nouvelles se poursuit, avec une plus ou moins grande réussite : alors que Villeneuve d'Ascq, la ville nouvelle de Lille, atteint très tôt les objectifs qui lui étaient fixés ; la ville nouvelle de Rouen, Le Vaudreuil, est un échec coûteux.

En 1998, après près de 30 ans d'existence des villes nouvelles, l'Etat décide que la plupart d'entre elles sont désormais des villes stabilisées et ne nécessitent plus de bénéficier d'un régime dérogatoire. Peu à peu, l'Etat réduit ses aides spécifiques et propose, par le biais de la loi Chevènement, que les villes nouvelles deviennent des communautés d'agglomération de droit commun. La période actuelle est donc une période de transition pour les villes nouvelles qui se séparent progressivement de leur statut spécifique.

Présentation du terrain d'étude

Située à 30 km au sud-est de Lyon, la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau correspond aujourd'hui à 5 communes : Four, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu et Villefontaine qui réunissent actuellement plus de 40 000 habitants sur 6 800 ha.



En 1966, le Préfet de région met en place un organisme d'étude de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne-Grenoble. Cet organisme élabore un schéma d'aménagement qui prévoit la création de deux villes nouvelles autour de Lyon : l'une sur l'axe Lyon-Grenoble – L'Isle d'Abeau –, l'autre sur l'axe Lyon-Genève – Meximieux.

La décision de créer un centre-urbain satellite à Lyon est entérinée par le comité interministériel d'aménagement du territoire le 22 février 1968, ce comité décidant concomitamment le transfert à Satolas de l'aéroport de Bron pour une mise en service prévue en 1974 – le projet de Meximieux est abandonné. Les objectifs assignés à la ville nouvelle sont les suivants :

- organiser l'utilisation du couloir rhodanien en évitant sa saturation par la poussée à l'est de l'agglomération lyonnaise
- compléter l'armature urbaine de la région

- animer et organiser le Nord-Isère
- utiliser au maximum la rente de situation créée par les infrastructures lourdes – autoroutes, voies ferrées, aéroport –
- être une opération pilote d'urbanisme – concept de ville verte polycentrique –

Une mission d'étude s'installe sur le site dès 1969, elle travaille à l'élaboration du schéma directeur qui ne sera cependant approuvé qu'en 1978. Les études pré-opérationnelles se poursuivent jusqu'en 1972, année où est créé l'établissement public d'aménagement. Le parti pris d'aménagement est d'appuyer la ville nouvelle sur un axe est-ouest marqué par de puissantes infrastructures de communication, de façon à "brancher" directement les zones activités économiques sur ces infrastructures. Les quartiers d'habitat doivent se situer de part et d'autres, regroupés sous forme de « *bourgades* » de 10 à 20 000 habitants. Le cadre doit être préservé : l'idée est de parvenir à une urbanisation qui soit en symbiose avec son environnement, c'est le concept de « *ville-nature* ».

Les premiers aménagements sont réalisés dès 1973 – quartier des Roches à Villefontaine et zone d'activité de Chesnes à Saint-Quentin-Fallavier – et se poursuivent jusqu'en 1979 à un rythme moyen de 500 logements/an. Des équipements sont aussi réalisés : groupes scolaires, stades, centres sociaux, commerces de proximité etc. Pourtant le développement n'est pas aussi rapide que prévu : au début des années 80, la ville nouvelle compte à peine 20 000 habitants alors que la capacité du site avait été évaluée à 150 000 habitants, chiffre qui commence à apparaître difficile à atteindre. Durant les années 80, le développement de l'habitat et des équipements se poursuit mais à un rythme moins soutenu. En 1985, l'entreprise Hewlett-Packard décide de s'implanter dans la ville nouvelle, ce qui a pour effet de redynamiser l'économie locale. Ainsi, la décennie 90 est-elle caractérisée par une accélération du développement économique – Valéo, Ikéa, Dubois, Lafarge... –, des équipements de rayonnement plus larges sont implantés sur la ville nouvelle – IUT, centre commercial régional – et la gare de TGV de Satolas est mise en service en 1994. En 1998, le gouvernement annonce que les villes nouvelles doivent rentrer dans le droit commun et il fixe l'échéance de 2003 pour L'Isle d'Abeau. Les communes se réunissent alors au sein d'un syndicat intercommunal d'études et de programmation, le SATIN, pour lancer des études évaluant l'impact de la création d'une communauté d'agglomération. Ce syndicat, créé en 1999 pour une durée de 4 ans arrive aujourd'hui à la fin de sa mission : les résultats des études doivent être livrés en juin, les élus pourront alors se prononcer sur la constitution éventuelle d'une agglomération de droit commun permettant de mettre fin au statut spécifique de ville nouvelle.

Éléments de définition

Les villes nouvelles sont donc apparues comme des pôles d'organisation de l'expansion urbaine et des leviers de la politique de desserrement et de déconcentration des activités. Pour distinguer cette expérience d'autres opérations d'aménagement de grande envergure pour lesquelles aucun dispositif intercommunal particulier ne fut mis en place, nous définirons ce que l'on entend par l'expression de "ville nouvelle" en empruntant les propos de Jean-Marie AUBY⁶ :

⁶ *Collectivités locales*, éd Dallez, vol 1, chap 4

« On parle de villes nouvelles ou d'agglomérations nouvelles lorsqu'un projet de réalisation d'un ensemble d'habitat et d'activités est d'une importance telle qu'il conduit en fait à la création d'une agglomération nouvelle dont l'ampleur dépasse les possibilités de réalisation matérielle ou de gestion administrative de la commune sur le territoire de laquelle cette agglomération doit être située ou lorsque cet ensemble doit s'étendre sur plusieurs communes. Il n'y a plus extension de la partie urbaine existante mais création d'une agglomération nouvelle. »

C'est donc par son ampleur⁷ que le projet "villes nouvelles" soulevait certaines questions à caractère administratif et politique :

- Qui assumerait la gestion de la ville nouvelle et de sa population pendant la période de construction ?
- Comment et par qui serait assumée la construction ? Comment serait-elle financée ?
- Qui prendrait en charge l'administration de la ville nouvelle, une fois celle-ci achevée ?

Pour répondre à ces questions, le gouvernement a mis en place un dispositif intercommunal original, exorbitant du droit commun et destiné à disparaître une fois la ville nouvelle terminée.

Eléments de problématique

Voici aujourd'hui plus de 30 ans que les villes nouvelles ont vu le jour et le gouvernement considère à présent l'expérience comme terminée. Ainsi, les villes nouvelles vont quitter progressivement leur régime particulier pour entrer dans le droit commun – la communauté d'agglomération d'Evry a déjà été créée en décembre 2000. A l'heure de la fin de cette intercommunalité des villes nouvelles, on peut donc s'interroger sur ce dispositif et le lire comme l'expérience d'une forme particulière d'intercommunalité.

L'objet du présent document est donc d'analyser cette expérience d'intercommunalité. Nous aborderons d'abord cette analyse par les aspects purement administratifs et juridiques de ce dispositif spécifique des villes nouvelles. Nous tenterons de comprendre la démarche intellectuelle qui a été menée pour imaginer et faire évoluer les dispositions réglementaires tout au long des 30 ans des villes nouvelles. Dans quelles conditions et par qui a été conçu le cadre dérogatoire des villes nouvelles ? A quels modèles faisait-il référence ? Comment ce cadre a-t-il évolué et pour répondre à quelles exigences ? Pourquoi décide-t-on aujourd'hui de mettre fin à ce régime spécifique ? Telles sont les interrogations qui nourrissent la première partie du travail.

La deuxième partie s'attachera à analyser la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire d'intercommunalité en ville nouvelle, au travers de l'exemple particulier de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Comment a réellement été utilisé, localement, le cadre conçu par les législateurs ? Le dispositif a-t-il répondu aux exigences qui lui avait été fixées ? Des

⁷ Tant au niveau spatial : l'échelle des villes nouvelles était bien supérieure à ce qui avait eu cours jusqu'alors, que temporel : on envisageait la programmation sur 30 à 40 ans.

dysfonctionnements ont-ils été observés ? Si oui, s'expliquent-ils par une déficience du cadre juridique ou sont-ils imputables au contexte local ?

L'Isle d'Abeau est actuellement dans un contexte de transition vers un régime de droit commun. Nous tenterons donc d'analyser ce contexte particulier, de comprendre les enjeux et les difficultés que représente la sortie du régime spécifique, les divergences politiques qu'elle suscite, d'évaluer le poids d'un passé d'intercommunalité d'exception dans un parcours intercommunal.

Il s'agira enfin de tenter de faire un bilan de ce dispositif particulier, non dans ses composantes humaines et locales ce qui aura déjà été traité avec l'exemple de L'Isle d'Abeau, mais dans ses principes administratifs et financiers. Quel retour d'expérience nous offre l'intercommunalité des villes nouvelles ? Nous essaierons aussi de replacer cette expérience d'intercommunalité des villes nouvelles dans l'histoire de l'intercommunalité et de voir en quoi elle a pu influencer d'autres dispositifs. Nous tenterons de savoir si le cadre intercommunal des villes nouvelles a pu être précurseur de nouveaux outils, si les dernières lois sur l'intercommunalité – lois Chevènement et Voynet – ont tenu compte des enseignements de l'expérience villes nouvelles, si la lecture de l'expérience ville nouvelle par le volet intercommunal permet d'avoir un éclairage sur les problématiques actuelles de l'intercommunalité.

Les dispositifs des villes nouvelles sont-ils vraiment, « *en terme de coopération intercommunale, les seules institutions adaptées* », comme le déclarait Michel Rocard en 1990 ?

Eléments de méthodologie

× Recherche documentaire

La phase initiale, dans l'élaboration de ce document, a consisté en des recherches bibliographiques. Les bibliothèques de l'ENTPE, de l'IUL, de La Part Dieu et le fond de documentation de l'Espace Ville – ENTPE – ont, à ce titre, été des lieux privilégiés d'investigation.

× Approche du terrain

Elle a d'abord consisté en une poursuite des recherches documentaires axées sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. La consultation des archives du SAN et des dossiers de l'EPIDA a permis d'appréhender le contexte local. Des entretiens exploratoires menés auprès de personnels de la ville nouvelle ont mis à jour le contexte politique local, les enjeux et difficultés d'une entrée dans le droit commun.

× Réalisation d'entretiens

Il semblait indispensable de compléter la recherche documentaire par la rencontre des acteurs locaux, pour qui le régime d'exception des villes nouvelles est un cadre de travail quotidien. Des grilles d'entretien ont été réalisées afin de mener ces entretiens de manière semi-directive. Ces grilles comportaient des questions communes afin de pouvoir comparer les points de vue des différents acteurs sur certains thèmes et des questions spécifiques. Les

entretiens ont été, en grande majorité, enregistrés et retranscrits. Ils furent menés de décembre à mai 2003 auprès d'élus et de cadres de la ville nouvelle⁸.

× Conseils pris auprès de chercheurs et enseignants

Tout au long du travail, des contacts ont été pris auprès des enseignants et chercheurs de l'ENTPE ou de l'IUL. Ils furent l'occasion de recueillir avis et conseils sur le travail mené, sur la méthodologie utilisée, l'angle choisi pour traiter le sujet.

× Limites du travail mené

Le choix d'enregistrer les entretiens a pu bloquer les personnes interrogées ou les conduire à produire un discours plus policé. Il semble toutefois que la plupart des interviewés oublièrent assez vite la présence du magnétophone, délivrant parfois même des propos dont ils demandaient par la suite qu'ils ne fassent pas l'objet de diffusion.

Faute de temps, aucun entretien n'a été mené auprès des représentants de l'Etat – Préfecture, Direction Départementale de l'Équipement – ni auprès des représentants des autres collectivités territoriales – Département et Région. Il aurait pourtant été intéressant d'avoir le point de vue de ces acteurs sur le régime dérogatoire des villes nouvelles et leur entrée dans le droit commun.

Faute de temps également, il n'a pas été possible d'assister au cycle de conférences organisées à l'Arche de la Défense tout au long de l'année dans le cadre du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles. La prise en compte des informations diffusées lors de ces conférences aurait sans doute enrichi le travail.

⁸ La liste des personnes rencontrées et les grilles d'entretien sont jointes en annexe.

•
•
•
•
•
•
•
•
•

Une expérience intellectuelle

*Une intercommunalité
pensée, conçue et corrigée*

•
•
•
•

I – Créer et adapter un dispositif d'exception

I – 1 Quelles exigences ?

La complexité du problème des villes nouvelles, au regard de l'intercommunalité, résidait dans la conciliation de deux obligations pour le moins antinomiques :

- une forte intervention de l'Etat
- une participation des collectivités

Lors des premières réflexions sur l'organisme à mettre en place pour gérer les villes nouvelles, la nécessité d'une participation des collectivités n'avait pas paru évidente – où l'on voit le chemin parcouru en 20 ans jusqu'à la décentralisation... – : l'équipe du district de Paris, menée par Paul Delouvrier⁹, avait imaginé détacher le territoire des villes nouvelles des communes concernées et laisser l'Etat seul mener le projet¹⁰. Mais l'association des maires de France s'est insurgée contre cette présomption de carence des communes.

Le gouvernement a donc dû concevoir un dispositif intercommunal qui permette à la fois à l'Etat de garder le contrôle du projet et aux collectivités de participer à son élaboration : des exigences difficilement conciliables.

I – 1 a) Une forte intervention de l'Etat

× Les villes nouvelles s'inscrivaient dans un plan national d'aménagement du territoire

Parce que l'Etat avait eu l'initiative du projet, c'était initialement les intérêts nationaux et régionaux, plutôt que locaux, qui prédominaient : les villes nouvelles faisaient partie intégrante des plans généraux d'aménagement du territoire, elles étaient conçues pour lutter contre le développement en "tâche d'huile" des grandes métropoles et répondre à la demande

⁹ Délégué général au district de Paris de 1961 à 1966 puis préfet de la région parisienne de 1966 à 1969, Paul Delouvrier (1914-1995) est considéré comme le père des villes nouvelles : avec son équipe du district de Paris, il proposa, pour répondre à la commande du Général de Gaulle d'organiser l'urbanisation de la capitale, le schéma directeur de la région parisienne où figuraient les cinq premières villes nouvelles françaises.

¹⁰ Ce qui donnera lieu au titre 6 de la proposition Fouchet du 15 mai 1968 relative aux villes nouvelles, qui prévoit la création d'un ensemble urbain, avec amputation des territoires communaux et mise en place, au début des opérations, d'un conseil nommé par décret.

en logements – sociaux notamment. A ce titre, elles étaient d'ailleurs instituées en Opérations d'Intérêt National¹¹ – OIN.

× Le projet nécessitait du temps et de l'espace

Les villes nouvelles représentaient une opération d'urbanisme d'une très grande ampleur "spatio-temporelle" : la durée du projet était initialement fixée à 25 ans et son étendue devait concerner des dizaines de milliers d'hectares. Il semblait donc logique que l'Etat, plus susceptible de s'affranchir de la dimension du temps que l'échelon municipal porte ce projet et en assure la maîtrise foncière, maîtrise foncière qui, de par son étendue, pouvait aussi difficilement être assumée par un autre échelon administratif.

× Les communes ne pouvaient assumer seules l'entreprise

Les communes concernées par l'implantation des villes nouvelles étaient majoritairement rurales. Elles ne disposaient donc ni des moyens financiers, ni des moyens techniques pour réaliser une telle entreprise. Elles n'étaient pour la plupart organisées sous aucune forme d'intercommunalité.

× Il paraissait plus sage, initialement, de désigner un maître d'œuvre unique

Pour assurer la cohérence de l'ensemble, il paraissait souhaitable qu'un maître d'œuvre unique prenne en charge le projet. Or, il faudrait du temps pour mettre en place une instance intercommunale, d'autant que les communes n'étaient pas toutes d'accord sur le principe des villes nouvelles. L'Etat aurait donc à intervenir au moins dans les premières phases du projet : études et programmation, mesures de sauvegarde foncière et pré-financement.

I – 1 b) Une participation des collectivités locales

× Les communes ont certaines compétences en terme d'urbanisme

Dans le système administratif français, la commune est responsable des opérations d'aménagement, comme de la réalisation de la plupart des équipements publics. Même si elles n'avaient pas les moyens de réaliser un projet de l'ampleur des villes nouvelles, les communes concernées considéraient leur participation au projet comme relevant directement de leurs prérogatives.

¹¹ Le concept d'Opération d'Intérêt National a été légalisé par l'article L 121-12 du Code de l'Urbanisme, issu de l'article 47 de la loi du 7 janvier 1983. Cet article dispose que : « Des décrets en Conseil d'Etat précisent la liste des Opérations d'Intérêt National visées aux articles L111-1-2 et L421-2-1 ». Les décrets des 30 décembre 1983 et 18 mars 1986 établissent la liste d'OIN suivante :

- « agglomérations nouvelles régies par la loi n°83-636 du 13 juillet 1983, dans leur périmètre d'urbanisation défini en application des articles 3 et 4 de la dite loi,
- aménagement de la Défense, dans un périmètre défini par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du périmètre de compétence de l'Etablissement Public pour l'Aménagement de la Défense,
- domaines industrialo-portuaire d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque,
- aménagement de la zone de Fos-sur-Mer, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'Etat. »

× Les communes pourraient contribuer au succès du projet

Les collectivités préexistantes pouvaient, de par leur connaissance de leur territoire, guider les aménageurs pour une meilleure insertion de la ville nouvelle, une ville nouvelle qui préserverait le caractère du site et ne serait pas artificielle et sans âme.

La présence d'élus locaux était aussi souhaitable pour servir d'intermédiaire entre l'administration et les habitants et faire accepter les orientations gouvernementales.

Enfin, on pensait alors qu'une structure locale permettrait d'assurer la pérennité du projet au cas où celui-ci ne résiste pas à un changement de majorité gouvernementale.

En fait, l'histoire donnera tort à ces suppositions optimistes sur le comportement qu'adopteraient les collectivités :

- loin de chercher à participer à l'insertion de la ville nouvelle sur leur site, les élus locaux refuseront souvent totalement le projet de ville nouvelle
- loin de faire accepter les décisions gouvernementales par la population, les élus locaux s'insurgeront contre ces décisions
- la pérennité du projet ne sera pas assurée par les structures locales mais par l'administration centrale et ce malgré le désintérêt des différents gouvernements pour les villes nouvelles : le projet de villes nouvelles sera essentiellement porté par les lobbies des fonctionnaires et des technocrates

× Les nouveaux arrivants voudraient participer à la gestion de la ville

La population qui viendrait peupler la ville nouvelle aurait sûrement à faire face à des problèmes d'administration municipale courante, pour lesquels elle souhaiterait avoir pour interlocuteur, non pas l'Etat, mais un représentant élu. Il fallait donc concevoir un dispositif qui permette un désengagement progressif de l'Etat au profit des représentants des nouveaux arrivants. Au Vaudreuil, dès la mise en œuvre des premières réalisations, les habitants ont été incités à se prononcer, à donner leur avis dans le cadre d'un « urbanisme participatif ».

La collaboration des communes était donc nécessaire pour des raisons à la fois techniques et politiques. Pour faire obstacle à la pluralité des communes concernées et pour n'avoir qu'un unique interlocuteur sur le terrain, l'Etat considéra qu'une structure intercommunale devait être mise en place.

I – 2 Quels outils intellectuels mobilisables¹² ?

Partant du constat qu'il fallait mettre en place des structures intercommunales pour servir de relais et d'interlocuteur local à l'Etat, restait à définir ce que seraient ces structures. Le gouvernement disposait alors des leçons de la construction des grands ensembles, d'outils intercommunaux mais aussi des exemples des villes nouvelles étrangères.

I – 2 a) Les leçons des grands ensembles

Pour la construction des grands ensembles qui, comme les villes nouvelles, s'étendaient parfois sur le territoire de plusieurs communes, l'Etat n'avait pas eu recours à un dispositif de regroupement intercommunal particulier. Ce choix avait montré ses limites :

- dilution des responsabilités due à la multiplicité des centres de décisions – circuits administratifs, moyens financiers –
- rivalités politiques – certaines communes étant hostiles ou tout du moins inquiètes des conséquences financières, sociales et politiques des grands ensembles – qui nuisaient au projet
- déséquilibres financiers – selon l'implantation des équipements coûteux –

L'expérience des grands ensembles avait permis de tirer un certain nombre d'enseignements pour assurer la réussite de projets d'aménagement d'une telle envergure :

- simplifier les circuits de décisions et de financements
- enlever aux communes le pouvoir de s'opposer à la réalisation du projet
- ne pas faire supporter la charge de l'urbanisation par la population actuelle
- faire en sorte que l'implantation des équipements soit neutre politiquement et financièrement.

Si aucun dispositif de regroupement n'avait été choisi pour la réalisation des grands ensembles, cela ne signifiait pas pour autant que ces dispositifs n'existaient pas.

¹² Trois ouvrages ont été particulièrement utiles pour la rédaction de cette partie :

BRISSY Yves, *Les villes nouvelles, l'administration nouvelle*, éd Berger-Levrault, 1974, 248 pages

FNISP, Fondation Nationale des Sciences Politiques, *L'expérience française des villes nouvelles*, compte rendu d'une journée d'étude sur les villes nouvelles le 19 avril 1969, éd Armand Colin, 1971, 214 pages

MOINARD René, *Les problèmes administratifs et juridiques posés par la création des villes nouvelles de la région parisienne : du schéma directeur aux syndicats communautaires*, travail personnel, ENPC, avril-mai 1973, 209 pages

I – 2 b) Des dispositifs existants mais inadaptés

Lorsque s'engagent les réflexions sur le dispositif à mettre en œuvre pour le projet de villes nouvelles – début des années 60 – , différentes formes de regroupements intercommunaux existent déjà.

× Les syndicats intercommunaux – SIVU, SIVOM et syndicats mixtes –

A l'origine, les SIVU¹³ – Syndicat Intercommunal à Vocation Unique – , les SIVOM¹⁴ – Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple – et les syndicats mixtes¹⁵ avaient été mis en place pour réaliser un équipement ou gérer un service dont le coût dépassait les possibilités financières de chaque commune et dont l'efficacité nécessitait une mise en place sur un territoire supérieur à l'échelon communal.

Cette forme paraissait peu adaptée au projet de ville nouvelle : le SIVU était d'emblée écarté puisque la construction d'une ville nouvelle impliquait de mettre en œuvre de nombreuses compétences ; mais les SIVOM et syndicats mixtes ne convenaient pas beaucoup plus du fait de l'absence de fiscalité propre.

En effet, dans les formules de syndicats, chaque commune garde sa fiscalité propre. La construction de la ville nouvelle sur les communes concernées aurait donc accentué les inégalités de charges et de recettes en fonction de l'implantation des équipements – générateurs de dépenses – et des activités – sources de revenus. De plus, l'effort financier de la ville nouvelle se serait répercuté sur les anciens habitants, peu nombreux, alors que les dépenses étaient principalement engagées au profit de nouveaux habitants, encore absents.

En outre, dans la formule SIVOM, les communes bénéficient d'une représentation égalitaire au sein du comité syndical – 2 représentants par communes. Or les opérations d'aménagement ne mettraient pas forcément les communes sur un pied d'égalité.

× Le district

Créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959, le district est une forme intercommunale souple, dotée de peu de compétences obligatoires – habitat, incendie et secours – et qui peut choisir librement toute autre compétence concernant les « *œuvres et services d'intérêt intercommunal* ».

La forme du district paraissait aussi inadaptée au projet de villes nouvelles pour les mêmes raisons de fiscalité¹⁶ que les syndicats.

En fait, l'apparition des différentes formes d'intercommunalité semble avoir toujours répondu à un besoin particulier, à une époque particulière, ce qui explique qu'elles aient été inadaptées au projet inédit des villes nouvelles :

¹³ Les SIVU ont été créés par la loi du 22 mars 1890.

¹⁴ Les SIVOM ont été créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959.

¹⁵ Les syndicats mixtes ont été créés par le décret du 20 mai 1955.

¹⁶ Le conseil districale pouvait comprendre, parmi ses recettes, des centimes additionnels en plus des contributions des communes mais ce pouvoir financier devait être affecté par les conseils municipaux : il avait donc peu de chance d'être réellement mis en œuvre.

- les syndicats ont été mis en place pour gérer des problèmes techniques – on a pu les qualifier d' « intercommunalité de tuyau¹⁷ » – dans un contexte de reconstruction du pays et de lutte contre l'exode rural
- les districts étaient initialement destinés à résoudre les problèmes posés par la croissance rapide des grandes villes françaises. Ces dernières parvenaient difficilement à une administration rationnelle de leur territoire, du fait du découpage du tissu urbain par les frontières administratives. Mais ces grandes agglomérations se révélèrent réticentes à l'égard des districts qui semblèrent davantage convenir aux villes d'importance moyenne¹⁸
- les communautés urbaines seront donc mises en place pour pallier l'échec des districts urbains

Les dispositifs français étaient donc inadaptés au projet des villes nouvelles, ce qui sera nettement souligné par le Comité National d'Aménagement du Territoire dans son rapport d'orientation du VI^{ème} Plan 1964-1970 :

« Les institutions territoriales comportent des relais de décision insuffisants entre l'Etat et une marqueterie de petites communes. Il n'est pas possible, avec des outils aussi désuets, d'envisager la réalisation rapide et efficace d'un pôle d'aménagement du territoire qui se veut créatrice. »

Lors d'un colloque sur l'expérience française des villes nouvelles organisé le 19 avril 1969 par la Fondation Nationale des Sciences Politiques, l'un des intervenants déclarera même :

« Vouloir faire de l'urbanisme moderne avec les outils financiers, administratifs dont nous disposons me paraît une gageure. Si l'on n'arrive pas à avoir une sorte d'extra-territorialité administrative et financière à l'intérieur des villes nouvelles, on n'arrivera à rien. **Vouloir faire des villes nouvelles dans ces conditions, c'est vouloir construire le Concorde avec un tournevis.** »

Dans ces conditions, les dispositifs étrangers, inventés pour les villes nouvelles étrangères, pourraient peut-être constituer des exemples intéressants.

¹⁷ Les compétences les plus répandues concernaient l'adduction, le traitement et la distribution d'eau.

¹⁸ Ainsi, une modification législative fit perdre au district son appellation « urbain » retenue à l'origine.

I – 2 c) Des exemples étrangers¹⁹

× Les précédents étrangers autres qu'anglais

A l'heure où le gouvernement français décide de créer des villes nouvelles sur son territoire, l'expérience a déjà été menée dans plusieurs pays. Toutefois, hormis l'exemple anglais, ces expériences antérieures se révèlent peu instructives sur les dispositifs à mettre en œuvre en France, et ce pour plusieurs raisons :

- ↳ Importance trop faible : c'est le cas des villes nouvelles allemandes et japonaises.
- ↳ Absence de dispositifs particuliers

Dans les pays scandinaves, les municipalités disposaient d'un territoire suffisamment vaste pour mener seules les projets de villes nouvelles. Les villes de Stockholm, Rotterdam ou Amsterdam ont ainsi construit leurs villes nouvelles sur leurs propres terrains.

Aux Etats-Unis, l'aménagement des villes nouvelles a été confié à des promoteurs privés. Les villes nouvelles ont ensuite été instituées en nouvelles communes.

- ↳ Régime politique trop différent

En URSS et dans les pays de l'Est, les villes nouvelles étaient généralement construites en même temps qu'un pôle industriel. Ce sont donc les organismes responsables de la branche d'activité concernée qui prenaient en charge la réalisation de la ville nouvelle.

Les exemples des capitales nouvelles telles que Brasilia, Chandigarh ou Islamabad étaient aussi difficilement transposables en France, du fait du régime totalitaire des pays où elles avaient été construites.

× Le modèle anglais

En Angleterre, les villes nouvelles, comme outils d'aménagement du territoire, ont été utilisées dès le lendemain de la guerre – plan Abercrombie pour le Grand Londres en 1944.

L'aménagement des villes nouvelles était confié à un organisme unique, la *development corporation*, structure assez proche des établissements publics d'aménagement français. Créée par décret interministériel, elle bénéficiait d'un financement unique et global de l'Etat constitué de prêts et de subventions. Les collectivités locales conservaient leurs attributions – lever l'impôt, gérer les équipements publics – mais n'avaient aucun droit de regard sur le travail des *development corporations*, ce qui souleva des protestations des élus locaux. Le gouvernement anglais imagina alors la formule des *partnerships* qui associaient une collectivité locale et une *development corporation* et permettaient d'introduire davantage de concertation.

¹⁹ La rédaction de cette partie s'appuie essentiellement sur deux ouvrages :
CHALINE Claude, *Les villes nouvelles dans le monde*, Que sais-je ? n° 2 231, Presses Universitaires de France, 1985, 123 pages
MERLIN Pierre, *Les villes nouvelles*, Presses Universitaires de France, « Villes en devenir », 1972, 381 pages

Le modèle anglais n'était pas directement transposable en France à cause de deux différences majeures :

- la différence des échelons administratifs : les communes anglaises étaient suffisamment vastes pour recevoir les villes nouvelles, l'Etat n'avait donc qu'un seul interlocuteur, ce qui n'était pas le cas en France.

Villes nouvelles anglaises

| | |
|-------------------|------------------|
| 1 Basildon | 14 Redditch |
| 2 Bracknell | 15 Telford |
| 3 Grawley | 16 Corby |
| 4 Harlow | 17 Cumbernald |
| 5 Hatfield | 18 Cumbernald |
| 6 Hemel Hempstead | 19 East Kilbride |
| 7 Stevenage | 20 Glenrothes |
| 8 Welwyn Garden | 21 Linvingston |
| 9 Newton Aycliffe | 22 Irvine |
| 10 Washington | 23 Milton Keynes |
| 11 Peterlee | 24 Northampton |
| 12 Skelmersdale | 25 Peterborough |
| 13 Runcorn | |

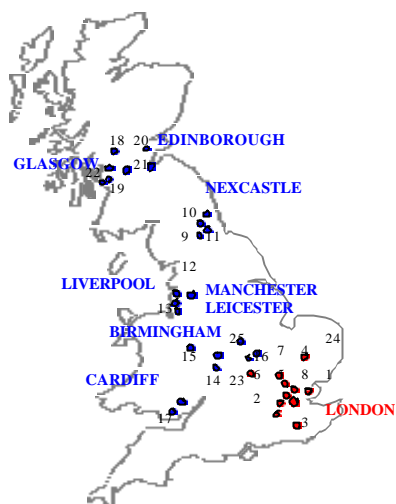


Schéma extrait de l'ouvrage de Pierre MERLIN, *Les villes nouvelles*, Presses Universitaires de France, « Villes en devenir », 1972, page 24

- la différence de règles de financement : les règles de financement anglaises, plus souples, permettaient à l'Etat d'assurer aux collectivités des subventions globales et automatiques, ce qui était impossible en France où le budget de l'Etat est fixé année par année.

En revanche, le modèle anglais reposait sur des principes intéressants :

- la responsabilité de l'aménagement de la ville nouvelle confiée à un seul organisme
- l'association collectivité locale / organisme aménageur

I – 3 Quelle solution ?

S'inspirant du modèle anglais "collectivité - *development corporation*", le district de Paris et la DAFU – Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme – proposèrent dès 1965 de mettre en place simultanément un groupement intercommunal et un organisme aménageur. Le Ministère des Finances s'opposa à la création d'une nouvelle structure intercommunale spécifique aux villes nouvelles, en faisant valoir que les tâches qui lui incomberaient seraient initialement assez modestes – études et acquisitions. Il proposa plutôt la création de missions d'étude qui précèderaient les organismes aménageurs.

I – 3 a) Des structures locales adéquates

× Les missions d'étude

La proposition émanant du Ministère des Finances donnera lieu à la Directive du 4 avril 1965 « *concernant l'aménagement des villes nouvelles de la région parisienne* » créant des missions d'étude de la région parisienne, ainsi qu'un groupe de travail interministériel.

Ces dispositions seront étendues aux villes nouvelles de province par la directive du 24 octobre 1968. Enfin, les missions voient leur rôle précisé par une 3^{ème} directive, en date du 8 juillet 1969.

× Les organismes aménageurs

Les missions d'étude étaient destinées à être remplacées par des organismes aménageurs dès les phases d'études et d'acquisitions suffisamment avancées. Or, le cadre administratif de l'époque²⁰ offrait deux formes possibles pour ces organismes aménageurs : l'Etablissement Public d'Aménagement – EPA – ou la Société d'Economie Mixte – SEM.

La SEM ne sembla pas très adaptée à l'aménagement des villes nouvelles pour plusieurs raisons :

- La SEM nécessite des capitaux privés. Or, d'une part, la rentabilité de l'opération n'était pas assurée – contrairement aux ZUP, les programmes de logements des villes nouvelles faisaient l'objet de prescriptions architecturales – ; d'autre part, l'Etat préférait éviter l'influence excessive d'intérêts privés disposant de moyens techniques et financiers importants sur une opération d'aménagement d'intérêt national.
- La SEM ne peut être créée que sur l'initiative d'une collectivité locale qui lui concède l'aménagement d'une zone et qui doit accepter de garantir les emprunts de la SEM et d'assumer le risque financier.

²⁰ article 78-1 du Code de l'Urbanisme, issu du décret du 19 mai 1959 : « *L'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitation ou de zones industrielles peut être réalisé par des établissements publics ou concédé à des Sociétés d'Economie Mixte dont plus de 50% du capital est détenu par des personnes morales de droit public et dont les statuts comportent des clauses-types fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

La formule des EPA paraissait plus adaptée même si elle présentait également un inconvénient important : les communes ou leur groupement devait donner à l'EPA un mandat d'agir pour leur compte. Or les précédents des grands ensembles avaient démontré que, pour la réussite de l'ensemble, il valait mieux faire en sorte que les communes n'aient pas le pouvoir de s'opposer et de bloquer le projet. D'un autre côté, contraindre les communes était un acte autoritaire qui allait à l'encontre de la volonté d'en faire des partenaires à part entière du projet.

C'est la formule autoritaire qui sera néanmoins choisie et les EPA seront liés aux groupements intercommunaux par une convention-type. Cette convention ne ressemble à aucun des documents du même genre concernant les opérations d'aménagement – ZUP, ZAC – qui créent des rapports de concession entre une collectivité locale et une SEM. Il s'agit ici d'un véritable mandat et ce mandat est irrévocable. Aucune sortie possible n'est prévue si les deux parties ne s'entendent pas. Cette obligation de traiter avec les EPA sera vivement dénoncée par les élus, ce qui avait été, certes, anticipé mais ne trouvera pas véritablement de solution, même si davantage de concertation a pu s'instaurer après la décentralisation.

La formule de l'EPA est donc retenue et, entre 1969 et 1973, un EPA est créé pour chaque ville nouvelle par décret en Conseil d'Etat²¹ – un 2^{ème} EPA sera créé en 1987 à Marne-la-Vallée lors de l'implantation du parc d'attraction dans le secteur IV de la ville nouvelle.

× Les structures intercommunales

C'est la loi Boscher²² du 10 juillet 1970 qui définit les dispositifs de groupements intercommunaux prévus pour les villes nouvelles. Cette loi a été ainsi nommée parce qu'elle s'inspire des propositions faites par Monsieur Boscher, député-maire d'Evry, propositions qui n'avaient pas forcément l'assentiment des autres élus concernés.

Pourtant, dans l'esprit de la loi, les communes ne devaient être ni empêchées, ni contraintes d'assumer la maîtrise d'ouvrage des villes nouvelles. Une option était donc ouverte durant les six mois qui suivaient le décret marquant la création de la ville nouvelle :

- soit les communes décidaient de participer à la création des villes nouvelles, elles se groupaient alors en syndicats communautaires d'aménagement ou en communautés urbaines. Ces structures bénéficieraient de dotations exceptionnelles de l'Etat – dotation globale d'équipement spécifique, dotation d'équilibre, subventions – , et de facilités financières – prêts à taux privilégiés, différés d'amortissement des emprunts – et seraient liées à l'EPA par une convention d'aménagement
- soit de refuser de participer, le territoire de la future ville nouvelle – c'est-à-dire la ZAN, Zone d'Agglomération Nouvelle – serait alors

²¹ Les EPA de Cergy-Pontoise, Evry et Lille-est sont créés en avril 1969, celui de Saint-Quentin-en-Yvelines en octobre 1970, ceux de L'Isle d'Abeau, Le Vaudreuil et Marne-la-Vallée en 1972, ceux des Rives-de-l'Etang-de-Berres et Melun-Sénart en 1973.

²² Jointe en annexe

détachée des territoires des communes et instituée en « ensemble urbain²³ », sorte de nouvelle commune

Dans le cas d'un silence des communes au-delà du délai de quatre mois, un ensemble urbain serait automatiquement institué.

La loi introduisait donc une nouvelle forme de regroupement intercommunal : le Syndicat Communautaire d'Aménagement – SCA – puisque les communautés urbaines existaient déjà depuis 1966.

La formule du SCA est celle qui répondait le mieux aux besoins spécifiques identifiés pour les villes nouvelles. Ainsi, pour ne pas faire supporter la charge de l'urbanisation par les populations existantes et pour éviter les déséquilibres financiers liés à l'implantation des équipements coûteux, un périmètre était défini et :

- à l'intérieur de ce périmètre : le SCA exerce les compétences d'une communauté urbaine²⁴ – voire peut recevoir des attributions plus étendues – , il perçoit les recettes prévues par la loi de 1966 pour les communautés urbaines – taxes et redevances, possibilité de voter des impôts ou de recevoir une part de la Dotation Globale de Fonctionnement, subventions de l'État ou d'autres collectivités –
- à l'extérieur de ce périmètre – généralement les périmètres d'urbanisation ne coïncidaient pas avec les limites des communes – : ces parties de territoires ne relèvent pas du syndicat mais des communes ; les communes peuvent toutefois déléguer des compétences au SCA, celui-ci peut alors recevoir une rémunération pour ses services

Quelle que soit l'option choisie – ensemble urbain, SCA ou communauté urbaine – , il se crée une individualisation budgétaire et fiscale à l'intérieur du périmètre d'urbanisation : c'est-à-dire qu'il n'y a pas superposition mais substitution des taxes communautaires aux taxes communales, il n'y a plus qu'une seule fiscalité locale directe et qu'un seul budget d'équipement, distinct des budgets communaux. Cette spécificité budgétaire est alors totalement inédite.

Mis à part le Vaudreuil qui choisira la formule de l'ensemble urbain et Lille-Est qui sera créée dans le cadre communal classique²⁵, toutes les autres communes concernées par les villes nouvelles opteront pour la formule du SCA. Cette formule paraissait en effet la plus adaptée car imaginée spécifiquement pour les villes nouvelles.

²³ L'ensemble urbain est un établissement public préfigurant une commune nouvelle. Son conseil d'administration est initialement composé de représentants des administrations et des collectivités intéressées ou compétentes sur le projet de ville nouvelle. Mais, au fur et à mesure que la ville nouvelle recevra des habitants, le conseil d'administration s'ouvrira à des représentants de la population. Et, lorsque 40% des logements seront occupés, l'ensemble urbain sera transformé en une commune ordinaire.

²⁴ A savoir : le service du logement et organisme HLM, le service de secours et lutte contre l'incendie, le transport urbain de voyageurs, les lycées et collèges, l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, les abattoirs, les marchés, la voirie, la signalisation, les parcs de stationnement, les équipements culturels, sportifs socio-éducatifs, sanitaires, les services sanitaires et sociaux, les espaces verts et l'éclairage public.

²⁵ Si les opérations d'urbanisme ont été confiées à un établissement public d'aménagement, le conseil municipal resta l'autorité responsable.

I – 3 b) Des structures d'accompagnement spécifiques

Réaliser des villes nouvelles est un projet qui appelle la participation de tous les ministères – Equipement, Intérieur, Finances, Education Nationale... L'Etat devait organiser ses services pour permettre un travail interministériel. La structure administrative devait se mettre en ordre de marche pour porter un projet transversal. Le découloignement qui est alors mis en œuvre constitue une véritable nouveauté.

× Le Groupe Central des Villes Nouvelles

Le Groupe Central des Villes Nouvelles – GCVN – et son secrétariat général – SGVN – ont donc été créés dès 1970 : c'est un arrêté du Premier Ministre en date du 23 décembre 1970 qui fixe la composition du GCVN et détache ainsi la responsabilité des villes nouvelles de la préfecture de la région parisienne. Ce groupe, dont font partie les représentants des onze²⁶ ministères intéressés et les préfets de région concernés a une triple mission :

- préparer les délibérations du Comité Interministériel pour l'aménagement du territoire
- proposer des mesures administratives et financières susceptibles de faciliter le déroulement des opérations
- émettre un avis sur les perspectives d'équilibre financier

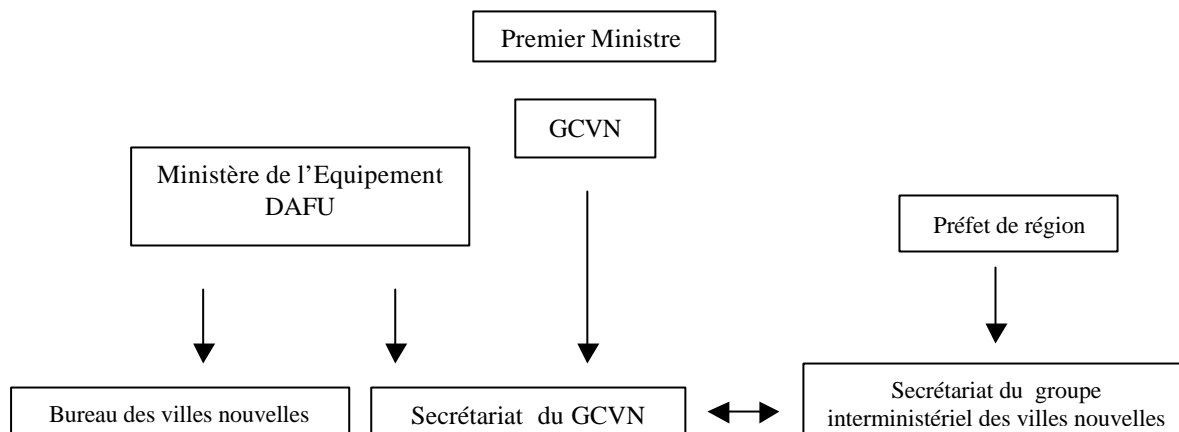
× Le Bureau Central des villes nouvelles

La responsabilité des villes nouvelles avait été initialement confiée à la préfecture de la région parisienne. Quand il fut décidé de créer des villes nouvelles en province, le Ministère de l'Equipement, jusqu'alors mis hors circuit des villes nouvelles, créa ce bureau des villes nouvelles au sein de la DAFU pour se ressaisir du problème. Le Bureau Central se spécialisa en politique foncière : suivi des procédures, programmation et gestion des crédits, tutelle des Etablissements Publics d'Aménagement.

L'organisation était assez complexe car, si le Groupe Central des Villes Nouvelles était placé sous l'autorité du Premier Ministre, son Secrétariat était placé à la DAFU, sous l'autorité du Ministre de l'Equipement, DAFU ayant également sous son autorité le Bureau Central des villes nouvelles. D'autre part, même si la responsabilité des villes nouvelles avait été détachée de la Préfecture de la Région Parisienne, celle-ci conservait son « *secrétariat du groupe interministériel des villes nouvelles* », dont une partie du personnel travaillait parallèlement au SGVN.

²⁶ Ministères de l'Agriculture, des Affaires Sociales, de la Culture, de l'Education Nationale, de l'Environnement – à partir de 1971 –, de l'Equipement, des Finances, de l'Intérieur, de la Justice, de la Santé, des Sports

L'organisation était donc la suivante²⁷ :



En fait, il semble que la stratégie menée par le Ministère de l'Équipement pour se réappropriier le dossier ville nouvelle n'ait pas vraiment réussi, le Bureau Central des villes nouvelles ne jouant qu'un rôle secondaire par rapport au GCVN. Ainsi, interrogée sur le travail du bureau des villes nouvelles, Catherine Guieu, ancienne chargée de mission au SGVN, déclare :

« Le Bureau des villes nouvelles, il ne servait pas à grand chose (...) Le Bureau des villes nouvelles, à la base, c'était un petit peu le Ministère de l'Équipement qui se faisait son secrétariat pour suivre un petit peu ce qui allait se passer. Et il s'était dit, moi, je vais gérer l'aspect foncier. (...) Institutionnellement, je pense pas me tromper beaucoup en disant ça, il avait pas un grand rôle. ²⁸ »

I – 4 Quelles adaptations ?

I – 4 a) Les critiques exprimées

Le régime mis en place par la loi Boscher fut très critiqué par les élus des villes nouvelles qui soulignèrent trois failles majeures.

× La perte de nombreuses compétences par les élus locaux

Les élus ne conservaient que l'exercice du pouvoir de police, le vote du budget, la gestion des équipements non compris dans le périmètre d'urbanisation. Ils se sentaient donc dépossédés d'une grande partie de leur pouvoir, de leur identité d'élus locaux et de leur raison d'être. Gérard Vernay, élu de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, déclarera, lors de la manifestation anti-ville nouvelle du 9 septembre 1973 :

« Le développement harmonieux de notre commune est notre affaire. »

²⁷ schéma inspiré d'un schéma de l'ouvrage d'Yves BRISSY, *L'administration des villes nouvelles*, éd Berger Levrault, 1974, p.111

²⁸ entretien du 26 février 2003

× Le poids excessif des techniciens des établissements publics d'aménagement au détriment des élus

Les élus s'opposèrent dès l'origine aux EPA : ils acceptèrent mal l'intrusion sur leur territoire de techniciens qui commencèrent à construire les villes nouvelles sans les consulter²⁹.

Les élus se plaignaient notamment de ne pas avoir les moyens techniques leur permettant de pouvoir réellement juger les projets des EPA et, le cas échéant, de s'y opposer ; les élus critiquaient aussi le manque d'information sur les impacts financiers des projets, impact qui seraient supportés par la suite par les SCA. Ce dysfonctionnement a été très clairement souligné par le Conseil Général des Yvelines dans son Rapport sur l'affaire de Saint-Quentin-en-Yvelines³⁰ :

« Donner à l'un [EPA] la liberté de concevoir sans assumer les conséquences financières de ses choix et à l'autre [SCA] l'obligation d'assurer les financements sans pouvoir réellement peser sur les normes et les conceptions architecturales, c'est se condamner à une construction chère ainsi qu'à une parodie de concurrence, ceci dans une atmosphère d'irresponsabilité générale. »

× Les inégalités qui apparaissaient au sein d'une même commune

Des inégalités apparaissaient notamment entre les habitants inclus dans son périmètre, et ceux situés en dehors de la zone de la ville nouvelle, qui bénéficiaient des équipements publics de la ville nouvelle sans participer à leur financement.

I – 4 b) Les modifications apportées

Socialistes et communistes avaient donc promis de réformer la loi Boscher. Les dispositions de la loi Rocard du 13 juillet 1983³¹ vont ainsi remplacer celles de la loi Boscher et renforcer les pouvoirs des élus. Au niveau de la répartition des compétences, les modifications introduites par la loi étaient au nombre de trois :

- l'organisme communautaire voyait sa compétence recentrée sur l'équipement et l'urbanisme³² : les élus retrouvaient leurs prérogatives de droit commun dans les domaines scolaire, social, sportif et culturel³³

²⁹ Les SCA ont commencé à fonctionner avec un léger décalage par rapport aux EPA dans la plupart des villes nouvelles. Ainsi, à l'Isle d'Abeau, tandis que l'Etat était présent sur le territoire depuis 1969 avec la MEAVN, les élus n'ont été vraiment associés qu'en 1971 avec le SIAVNIA.

³⁰ défaut de paiement de la société « Constructions générales du bâtiment » qui ne reversera par la somme reçue de l'EPA aux sociétés mandataires. Le scandale sera dénoncé quelques mois avant les élections municipales de 1977.

³¹ Jointe en annexe

³² Le SAN établit le programme de développement de l'habitat, participe au développement économique grâce à ses activités de programmation. Il est compétent pour tout ce qui concerne les réseaux d'eau, d'assainissement, de gaz, les moyens de transport. Il gère les équipements reconnus d'intérêt commun.

³³ Plus précisément, les élus pouvaient retrouver des prérogatives sur les ZAC et lotissements de moins de 30 logements, la construction, l'aménagement, la gestion et l'animation des équipements culturels, socio-culturels, sportifs, socio-éducatifs, scolaires (enseignement maternel et primaire), définis comme communaux ainsi que des services définis comme relevant de l'échelle communale (cimetières ou crématorium, abattoir, marché, service d'incendie et de secours, ordures ménagères, espaces verts). Mais la possibilité était aussi donnée aux élus de laisser la structure intercommunale continuer d'exercer ces compétences en les déclarant d'intérêt communautaire.

- cette compétence redéfinie de l'organisme communautaire s'exerçait désormais sur l'ensemble du territoire des communes : le périmètre de Zone d'Agglomération Nouvelle – ZAN – disparaissait, il y avait donc dualité des régimes fiscaux sur une même commune
- sur le plan fiscal, les communes retrouvaient l'intégralité de leurs compétences pour voter les taux et percevoir le produit des taxes locales " ménages " – taxes foncières et taxe d'habitation. En contrepartie, la structure intercommunale devenait seule compétente pour voter le taux et percevoir le produit de la taxe professionnelle.

A partir de 1983, la taxe professionnelle ne sera donc plus votée au niveau des conseils municipaux mais de l'organe intercommunal, qui votera un taux unique sur tout le territoire. Il s'agit donc de la naissance de la taxe professionnelle unique.

Au niveau des statuts, 4 options sont proposées :

- création d'une commune unique par fusion des communes-membres
- transformation de la ZAN en une commune nouvelle ; les communes qui souhaitent se retirer du syndicat perdent la partie de leur territoire contenue dans la ZAN
- création d'une communauté d'agglomération nouvelle – CAN –
- création d'un syndicat d'agglomération nouvelle – SAN –

La principale différence entre les SAN et les CAN était que, dans une CAN, les gestionnaires de la ville nouvelle n'étaient pas désignés par les conseils municipaux mais élus au suffrage universel direct.

La loi imposait également la mise en place de conventions entre l'Etat et les collectivités. L'Etat, la Région et parfois le Département s'y engageaient à apporter, sur une période de 3 ans, un certain nombre d'aides spécifiques et à réaliser un certain nombre d'infrastructures.

La loi Rocard s'inscrivait dans le mouvement des lois de décentralisation mais l'Etat restait très présent dans les dispositifs mis en place pour les villes nouvelles car, même après la décentralisation, les villes nouvelles demeurent des Opérations d'Intérêt National – ainsi, des représentants de l'Etat continuent de siéger dans les conseils d'administration des établissements publics d'aménagement, qui sont toujours sous la tutelle du Bureau Central des villes nouvelles. L'Etat, maître du projet et assurant son financement, ne pouvait laisser une entière liberté aux communes.

conclusion partielle :

« Créer et adapter un dispositif d'exception »

Pour répondre aux problèmes posés par l'administration des villes nouvelles, l'Etat a su mettre en place, progressivement, des instruments juridiques, administratifs et financiers spécifiques.

L'expérience des grands ensembles avait prouvé les limites du cadre existant pour la gestion d'opération d'aménagement d'envergure. Les villes nouvelles, implantées sur le territoire de plusieurs communes rurales, aux faibles moyens techniques et financiers, devaient bénéficier d'un fort soutien de l'Etat qui n'occulte pas les acteurs locaux. L'étude de modèles étrangers d'administration de villes nouvelles, et notamment le modèle anglais, inspira partiellement le cadre particulier choisi en France et incarné par deux organismes : l'établissement public d'aménagement, cheville ouvrière du dispositif, et le syndicat communautaire d'agglomération, organe de décision et de financement, auxquels s'ajouteront des organes interministériels d'accompagnement, tel que le groupe central des villes nouvelles.

Les premières dispositions pécheront par excès de pouvoir de l'Etat sur les collectivités – mais les villes nouvelles auraient-elles pu vraiment voir le jour sans impulsion forte de l'Etat ? L'Etat reverra sa copie et proposera, dans le cadre du mouvement de décentralisation, des dispositions permettant une plus grande participation des élus locaux : les syndicats communautaires d'aménagement deviennent des syndicats d'agglomération nouvelle et les élus recouvrent certaines de leurs prérogatives.

L'aventure des villes nouvelles révèle donc une capacité du gouvernement à créer un dispositif spécifique comportant à la fois des organismes centraux et des structures locales, des dispositifs juridiques et financiers, dans un délai relativement court – 3 ou 4 ans.

En revanche, le gouvernement se montrera moins performant en terme de réactivité pour corriger les dispositifs initiaux : alors que les dispositions de la loi Boscher de 1970 seront critiquées par les élus des villes nouvelles dès le milieu des années 70, elles ne seront revues que 10 ans plus tard, avec la loi Rocard de 1983, ce qui a pu dégrader les relations entre les élus locaux et le pouvoir central et nuire au projet des villes nouvelles.

•
•
•
•

II – Clore un dispositif d'exception

La clôture du dispositif particulier des villes nouvelles peut correspondre à plusieurs situations :

- réussite complète : c'est le cas de Villeneuve d'Ascq qui a atteint assez rapidement les objectifs qui lui avaient été fixés. Née de la fusion de 3 communes – Annapes, Flers et Ascq – le 25 février 1970, Villeneuve d'Ascq a misé sur le développement d'universités, de recherches et de hautes technologies ; elle a voulu se donner une identité de « *technopôle verte* » et elle y est effectivement parvenue. Selon Pierre Merlin, le succès de Villeneuve d'Ascq repose en grande partie sur l'implication forte de la métropole-mère, Lille, dans le projet de ville nouvelle, alors que :

"L'Isle d'Abeau fut rejetée par Lyon, Le Vaudreuil ignoré par Rouen et les Rives-de-l'Etang-de-Berre regardées de haut par Marseille³⁴".

Villeneuve d'Ascq est donc officiellement achevée depuis décembre 1983, constituant en elle-même une commune de la communauté urbaine de Lille et ne figurant plus au titre des villes nouvelles. L'établissement public a été dissout en 1983.

- échec total : c'est le cas du Vaudreuil, la ville nouvelle de Rouen, qui fut un échec coûteux. Fruit de la création d'un ensemble urbain, le Vaudreuil a été institué en décembre 1972, suivant les dispositions de la loi Boscher. Constatant que son développement était beaucoup moins rapide que prévu, le gouvernement a progressivement abandonné les dispositions spécifiques qu'il lui attribuait. Le Vaudreuil s'est transformé en commune de plein exercice – se rebaptisant Val de Reuil à l'occasion – et n'est plus compté parmi les villes nouvelles depuis 1985. L'établissement public d'aménagement a été mis en liquidation en 1987.
- villes stabilisées : ce sont toutes les autres villes nouvelles dont les objectifs ont plus ou moins été atteints et pour lesquelles le gouvernement envisage aujourd'hui l'entrée dans le droit commun.

³⁴ Pierre MERLIN, Que sais-je? n° 2 609, *Les villes nouvelles en France*, 1991, p.47

C'est donc sur cette dernière catégorie de villes nouvelles pour lesquelles l'entrée dans le droit commun est programmée par le gouvernement et non pas intervenue spontanément que portent les développements suivants.

II – 1 Quelle stratégie de mise en oeuvre?

II – 1 a) Le "conditionnement"

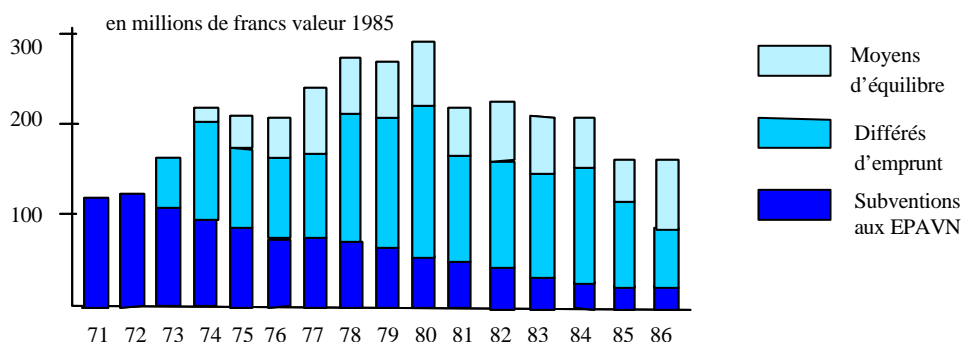
Dès la mise en place du cadre particulier d'administration des villes nouvelles par la loi Boscher de 1970, le gouvernement insiste sur le fait que ce dispositif aura une durée de vie limitée. La loi prescrivait ainsi que le décret marquant la fin de la ville nouvelle intervienne au maximum 25 ans après celui ayant marqué sa création et que la ville nouvelle se transforme alors en communauté urbaine. On pensait en effet qu'après 25 ans d'existence, les villes nouvelles auraient atteint un stade de développement marqué par une solidarité entre le centre et les communes périphériques qui justifierait une entrée dans le droit commun et la fin de l'intervention de l'Etat, comme l'explique Jean-Eudes Roullier³⁵ :

« D'une certaine manière, il me semble que l'action de l'Etat a été conçue comme calculée et décisive, sans doute, mais **structurellement biodégradable**³⁶. »

Si la loi Rocard de 1983 ne prévoit pas de limite temporelle au statut particulier des villes nouvelles, l'idée du caractère provisoire de ce dispositif est restée ancrée dans les esprits, ce qui a permis à l'Etat de prendre différentes mesures anticipant sur l'entrée dans le droit commun :

- à partir des années 1980, le montant des subventions aux établissements publics d'aménagement et les différés d'emprunts diminuent

Aide financière de l'Etat au fonctionnement des villes nouvelles³⁷



³⁵ Inspecteur général des finances puis premier secrétaire général du GCVN, Jean-Eudes Roullier a ensuite occupé plusieurs postes de responsabilité au sein du Ministère de l'Équipement, il est aujourd'hui en charge du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles.

³⁶ Les annales de la recherche urbaine n°2, Recherches et débats, hiver 1979, p.87

³⁷ graphique issu de *25 ans de villes nouvelles en France*, DAEI, éd Economica, septembre 1989, p.138

Cette première diminution des aides financières directes aux villes nouvelles correspond à la mise en œuvre concomitante de la décentralisation.

- à partir des années 90, le montant des subventions d'équilibre va diminuer jusqu'à disparaître – seules l'Isle d'Abeau et Melun-Sénart perçoivent encore des dotations d'équilibre –
- en 1992, l'Etat apporte des modifications dans les règles de calcul des dotations qu'un SAN peut reverser aux communes-membres pour rapprocher les SAN de l'intercommunalité de droit commun
- en 1999, l'Etat supprime la DGE spécifique des villes nouvelles et transforme le Groupe Central des Villes Nouvelles – GCVN – en Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme³⁸ – GCGOU – : acte symbolique par lequel les villes nouvelles deviennent des opérations parmi d'autres

La sortie du régime d'exception est évoquée à plusieurs reprises avant qu'intervienne la décision de principe.

Ainsi, à l'Assemblée Nationale, le 10 octobre 1997, Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, présente sa proposition de redéfinition des missions des villes nouvelles. Il évoque, à ce titre, leur sortie du régime d'exception dans le cadre de partenariats sur 3 ans, au cas par cas, entre les villes nouvelles et l'Etat, qui devraient permettre de :

« déterminer le rythme de sortie du régime dérogatoire mis en place il y a 30 ans ».

Jean-Claude Gayssot, dans sa déclaration du 2 juillet 1998, laisse planer peu de doute sur les intentions du gouvernement :

« La plus grande chance des villes nouvelles, désormais, c'est peut-être de quitter l'univers de la spécificité et de la dérogation pour accéder au stade de l'habituel et de l'ordinaire.³⁹ »

Quand intervient la décision de principe, lors de la réunion interministérielle du 21 octobre 1998, les élus des villes nouvelles sont donc largement conditionnés et préparés à une entrée dans le droit commun.

La décision de principe est entérinée par la loi n°99-589 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Les modifications de statut introduites par la loi visent un double objectif :

- rapprocher l'actuel statut des syndicats d'agglomération nouvelle du nouveau statut de communauté d'agglomération - art 48 et 49⁴⁰ -

³⁸ D'après l'article 2 de l'arrêté du 26 juillet 1999, le GCGOU « est chargé d'assurer la coordination interministérielle et d'organiser la concertation avec les collectivités locales pour les actions nécessaires à la réalisation des grandes opérations d'urbanisme auxquelles l'Etat apporte son soutien, notamment les agglomérations nouvelles. »

³⁹ La totalité du discours est consultable sur <http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr>

- permettre, à la fin du régime particulier des agglomérations nouvelles, la transformation en communautés d'agglomération - art 59 et 60 -

II – 1 b) Les justifications

La décision de l'entrée dans le droit commun a été amenée progressivement et justifiée par le gouvernement par une série d'arguments de nature politique, économique ou financière.

× Les villes nouvelles ont rempli leur mission

Plusieurs indicateurs sont utilisés pour justifier la fin de la mission des villes nouvelles :

- réduction de la fonction polarisatrice des villes nouvelles
- raréfaction des terrains disponibles à l'urbanisation
- rythme de construction moins soutenu

× L'Etat se doit de réduire ses dépenses budgétaires

En période de situation économique morose nécessitant une rigueur budgétaire, il est difficile de maintenir les équipes des établissements publics. En effet, la pertinence de l'outil "établissement public" se pose aujourd'hui à l'Etat, dans le cas des villes nouvelles⁴¹, pour deux principales raisons :

- les difficultés financières rencontrées par les EPA dues au rythme de commercialisation ralenti – moindres recettes –
- l'ambiguïté de l'outil EPA, pour lequel l'Etat apporte sa garantie financière – c'est donc lui qui prend les risques – mais dont les décisions dépendent aujourd'hui plus largement des élus locaux

Il est aussi difficilement justifiable de financer la réalisation et de faire fonctionner des équipements coûteux, parfois peu utilisés, d'imposer des normes urbanistiques et architecturales contraignantes. L'Etat a donc supprimé progressivement une partie des aides spécifiques des villes nouvelles et entend poursuivre sur cette voie.

× Les orientations en aménagement du territoire ont changé

L'objectif du gouvernement tel qu'il l'a défini dans ses dernières lois d'aménagement du territoire – loi SRU notamment – est plutôt de reconquérir des quartiers anciens ou les ensembles suburbains prématurément dégradés. Il s'agit de limiter l'étalement urbain et de revitaliser les quartiers existants. Le développement des villes nouvelles s'inscrit donc difficilement dans ces orientations.

⁴⁰ Ces articles sont joints en annexes.

⁴¹ La pertinence de l'outil EPA n'est pas remise en cause dans l'absolu. Il est d'ailleurs encore largement utilisé dans des opérations récentes (on peut citer l'EPA Méd). La difficulté de l'utilisation de l'EPA, pour les villes nouvelles, réside dans la nécessité de rentabilité pas toujours facile à atteindre, due au caractère industriel et commercial de l'établissement public.

× Les villes nouvelles ne doivent plus être favorisées dans la compétition des territoires

En période de pleine croissance, nul ne remettait en cause un certain favoritisme à l'égard des villes nouvelles – aides financières et autres aides, telle la discrimination positive – mais depuis le ralentissement du développement économique régional, la concurrence des villes nouvelles vis-à-vis des autres secteurs de la région apparaît inégale, même si les aides de l'Etat aux villes nouvelles ont déjà été réduites.

L'Etat ne souhaite pas que le soutien au développement des villes nouvelles ait pour conséquence de limiter la croissance d'autres secteurs de la région, voire de pénaliser leurs efforts.

× Les villes nouvelles étrangères⁴² sont déjà revenues dans le droit commun

Les villes nouvelles européennes ont quasiment tous clos leurs programmes, que les objectifs soient atteints ou non. En Grande-Bretagne, où les dispositifs sont les plus proches de ceux de la France, les *development corporations* ont toutes été dissoutes ; la *commission for the New Towns* a mis en vente leur patrimoine immobilier avant d'être elle-même supprimée en 1998.

Parallèlement, l'Union Européenne a mis en place une structure d'échange intitulée *Inclusive new towns* et financée par le programme INTERREG IIc, visant à mettre en commun les expériences pour élaborer des projets d'évolution des ex-villes nouvelles européennes.

La fin du statut des villes nouvelles françaises pourrait donc se justifier par souci de mise en conformité avec les autres pays européens. Toutefois cette justification n'apparaît pas explicitement dans les publications gouvernementales, sans doute parce que le gouvernement souhaite montrer qu'il prend en compte les spécificités de chaque ville nouvelle et que sa décision ne correspond pas à une volonté technocratique.

II – 1 c) La prise en compte des spécificités

Pour s'assurer de l'accueil favorable de l'entrée dans le droit commun, le gouvernement a tenu à montrer que cette décision n'était pas une décision technocratique supplémentaire s'appliquant à toutes les villes nouvelles sans distinction mais qu'elle considérait l'état d'avancement et les difficultés propres à chacune.

Ainsi, lors de la réunion interministérielle du 21 octobre 1998, la mise en œuvre un processus différencié d'achèvement du régime juridique des villes nouvelles est confirmée :

« Les agglomérations nouvelles ont vocation à devenir des ensembles urbains de droit commun. Le transfert des responsabilités de toute nature que l'Etat continue d'exercer sur ces territoires aura lieu selon des formes et un calendrier tenant compte des spécificités et de l'état d'avancement de chaque agglomération⁴³. »

⁴² La Chine seule prévoit de construire 250 villes nouvelles pendant le XXI^{ème} siècle !

⁴³ Compte-rendu de la réunion interministérielle du 21 octobre 1998

L'Etat prévoit ainsi que l'entrée dans le droit commun concerne d'abord : Evry – en 2000 – , les Rives de l'Etang de Berre – en 2001 – , Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines – en 2002 – et, à l'horizon de 2003 ou 2004, L'Isle d'Abeau; ces villes étant considérées comme les plus avancées en matière de développement urbain.

Les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Melun-Sénart ne sont pas concernées par ces mesures, du moins pas avant la prochaine période de contractualisation entre l'Etat et la Région Ile-de-France. Il est jugé que leur potentiel de développement est encore important et justifie donc le maintien d'un accompagnement de l'Etat.

II – 1 d) La concertation avec les élus

Les élus des villes nouvelles ont été tenus informés des intentions du gouvernement tout au long du cheminement vers la décision de clore le dispositif d'exception. L'Association des Elus des Villes Nouvelles – AEVN – a ainsi été l'interlocuteur privilégié du gouvernement qui l'a invitée à participer à plusieurs assemblées générales à l'Assemblée Nationale.

Les requêtes des élus sont également entendues et certaines prises en compte. Ainsi, en 1998, informés des projets du gouvernement, les élus se déclarent être en accord sur la nécessité d'évoluer vers des formules de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines mais ils expriment le souhait que soient maintenues certaines de leurs spécificités : souplesse dans la fixation des compétences, maintien à son niveau actuel du versement de la DGF... Le gouvernement répondra favorablement à certaines de ces demandes : s'il sera refusé aux élus de continuer de bénéficier des avantages financiers des villes nouvelles, ils pourront toutefois conserver la souplesse des compétences en maintenant la forme intercommunale du SAN au lieu de se transformer automatiquement en communauté d'agglomération. C'est une concession importante de la loi Chevènement qui, malgré son objectif de simplification de la coopération intercommunale, laisse subsister la forme marginale d'intercommunalité des SAN. Les articles de la loi concernant les villes nouvelles seront d'ailleurs l'œuvre de Jacques Guyard, ancien maire d'Evry⁴⁴.

II – 2 Quels résultats ?

II – 2 a) Un calendrier tenu

Le calendrier d'achèvement juridique des villes nouvelles a été, jusqu'à présent, assez bien tenu. Ainsi, conformément à ce qui était prévu, au cours des années 2000 et 2001, ont été déclarées terminées les OIN – Opérations d'Intérêt National – d'Evry et des Rives-de-l'Etang-de-Berre – Marseille – et les établissements publics d'aménagement de ces villes nouvelles ont été dissous. Une cellule a toutefois été maintenue aux Rives-de-l'Etang-de-Berre pour le suivi des affaires courantes.

Le SAN d'Evry est entré dans le droit commun par arrêté du Préfet de l'Essonne en date du 13 décembre 2000. L'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne – AFTRP –

⁴⁴ Les Echos, le 1^{er} septembre 1999

est ensuite intervenue à titre transitoire pour permettre aux collectivités locales de constituer les outils à même de prendre le relais. Celles-ci ont mis sur pied la communauté d'agglomération d'Evry-Courcouronnes-Bondoufle-Lisses le 1^{er} janvier 2001, sur un périmètre plus étendu que celui du SAN.

Le SAN des Rives-de-l'Etang-de-Berre a choisi de conserver la forme intercommunale du SAN plutôt que de se transformer en communauté d'agglomération – décision du 16 octobre 2001.

« Nous avons choisi, pour le moment, de nous maintenir en SAN, car ce choix n'est pas irréversible et parce que c'est le seul choix qui nous permette de garder la maîtrise de notre destin, contrairement à la communauté d'agglomération. (...) Le passage en communauté d'agglomération aurait constitué une erreur stratégique car elle nous aurait fermé l'avenir, et nous aurait engagé dangereusement dans l'irréversibilité. »

Pierre Carlin, maire de Miramas ⁴⁵

La sortie du droit commun du SAN des Rives-de-l'Etang-de-Berre s'est malgré tout traduite par un élargissement du périmètre à trois nouvelles communes – décision du 31 décembre 2002.

Les OIN de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines ont été déclarées terminées en janvier 2003 et leur EPA devrait être dissout en 2004. Après la déclaration de la fin des OIN, les élus ont six mois pour décider de leur futur statut applicable à partir du 1^{er} janvier 2004. Leur décision devrait donc intervenir très prochainement.

II – 2 b) Une réaction ambiguë des élus

× Un assentiment sur le fond – fin de la tutelle de l'Etat

Grâce à la stratégie de mise en œuvre adoptée par le gouvernement, la décision de clore le régime d'exception des villes nouvelles a été globalement bien reçue et acceptée par les élus des villes nouvelles. En effet, les élus, désireux de se défaire définitivement de la tutelle de l'Etat, ont accueilli favorablement l'entrée dans le droit commun des villes nouvelles.

Certains arguments mis en avant par le gouvernement pour justifier cette décision n'ont cependant pas été jugés très pertinents par les élus des villes nouvelles, notamment l'argument selon lequel les villes nouvelles seraient aujourd'hui achevées.

Se référer aux objectifs assignés aux villes nouvelles à leur origine révélerait un écart avec les réalisations accomplies à ce jour mais serait quelque peu injuste car on sait aujourd'hui que les prévisions des années 60 en terme de démographie ou de croissance économique étaient très optimistes voire utopiques. Aussi les élus n'osent-ils pas cette comparaison mais considèrent le niveau d'achèvement des ZAC économiques ou de logements et leurs équipements, engagées jusqu'alors, pour contredire le gouvernement sur l'achèvement des villes nouvelles.

⁴⁵ déclaration lors du conseil municipal du 12 novembre 2001

« il reste quand même qu'au niveau de l'achèvement des ZAC, par exemple, on n'est quand même loin de la fin, surtout pour les ZAC bien sûr économiques mais, même pour les ZAC d'habitat... Normalement, une ZAC, je crois, est considérée comme terminée lorsqu'elle a été réalisée à au moins 80 %. Bon, on est loin, je crois de ce pourcentage.

Deuxième point : tous les élus sont à peu près d'accord pour dire que y'a un certain nombre d'équipements qui font défaut et je crois que toutes les communes sont plus ou moins concernées, surtout les communes qui accueillent le plus de population. »

Edmond Gonnet, maire de Vaulx-Milieu (ville nouvelle de L'Isle d'Abeau)⁴⁶

L'argument selon lequel les terrains disponibles pour l'urbanisation se raréfieraient est aussi contesté par certains élus, surtout pour les villes nouvelles de province. Ainsi, les élus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau soulignent que les réserves foncières de l'Etat sont encore très importantes :

« Vous avez une idée de la réserve foncière d'Etat ? 2 600 hectares ! Un hectare, c'est un gros terrain de foot, 2 600 terrains de foot. 2 600 ha, réserve foncière de l'Etat... vous vous rendez compte un petit peu de tout ce que ça peut amener ça ? »

Jean-Pierre Augustin, maire de Domrain (limitrophe de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau)⁴⁷

× Une certaine méfiance sur la forme

Malgré une stratégie efficace du gouvernement pour introduire l'entrée dans le droit commun, les élus des villes nouvelles, d'accord sur le principe du retrait de l'Etat, deviennent pourtant de plus en plus réticents à quitter le statut de SAN : ainsi, réunis lors de l'assemblée générale des villes nouvelles du 19 octobre 2001 à Trappes, six villes nouvelles sur neuf ont annoncé qu'elles se prononceraient pour un maintien de la structure SAN qui est, certes, une option de la loi Chevènement mais l'option la moins souhaitée par l'Etat qui préférerait de loin la disparition des SAN.

Il semble que le témoignage des représentants des SAN d'Evry, de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Cergy-Pontoise ait quelque peu ébranlé la confiance des élus sur l'intérêt de transformer leur SAN en communauté d'agglomération :

- Les représentants du SAN d'Evry ont déclaré avoir été déçus par le statut de communauté d'agglomération car il n'a pas engendré une hausse significative de leur niveau de DGF comme ils l'espéraient.

Le passage en communauté d'agglomération se traduit souvent par une hausse significative car il concerne des communautés de communes qui, en devenant des communautés d'agglomération, passent de 150 F à 250 F par habitant de niveau de DGF. Mais les SAN bénéficiant déjà d'une DGF élevée – 256 F par habitant – le passage en communauté d'agglomération équivaut seulement au maintien de leur DGF – une garantie assure aux communes le maintien du niveau de DGF d'une année sur l'autre, la DGF des

⁴⁶ entretien du 2 mai 2003

⁴⁷ entretien du 18 avril 2003

communautés d'agglomération issues des SAN restera donc au niveau de celle des SAN, soit 256 F par habitant et non 250 F par habitant.

- Les représentants des SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise ont affirmé que les négociations avec l'Etat avaient été tendues (montant des biens des établissements publics dont la future communauté d'agglomération doit se rendre acquéreur), l'Etat se montrant moins généreux que ce qui avait été espéré

Pourtant, l'Etat s'est tout de même engagé à assurer la remise en état de la voirie primaire et de certains travaux de finition – 15 M€ pour Cergy et 6 M€ pour Saint-Quentin – et le financement de contrats de développement – 23 M€ sur 5 ans⁴⁸.

On peut néanmoins penser que ces témoignages ont contribué à orienter le choix des élus de la ville nouvelle de Marseille pour un maintien de la structure SAN et pèseront fortement sur la décision des élus qui doivent encore se prononcer sur le statut de leur ville nouvelle.

C'est donc un bilan mitigé que l'on peut dresser de cette opération d'entrée dans le droit commun des villes nouvelles lancée par l'Etat car :

- certes, les villes nouvelles vont devenir des collectivités autonomes, ne bénéficiant plus de soutiens dérogatoires du gouvernement et, à ce titre, rentrent effectivement dans le droit commun
- mais elles vont continuer à fonctionner selon un mode de regroupement intercommunal qui leur est spécifique, ce qui contredit la volonté de simplification du paysage intercommunal affichée par le gouvernement

conclusion partielle :

« Clore un dispositif d'exception »

Pour mettre fin au dispositif particulier des villes nouvelles, l'Etat a mis en œuvre une stratégie efficace basée sur un "conditionnement" des élus des villes nouvelles sur la fin prochaine de leur statut dérogatoire, qui a permis de prendre les premières mesures d'entrée dans le droit commun – suppression d'un certain nombre d'aides : subvention d'équilibre, DGE spécifique... – sans provoquer de protestation générale. L'Etat s'est aussi beaucoup expliqué sur les raisons qui le conduisaient à clore le statut dérogatoire des villes nouvelles et a tenu à montrer qu'il prenait en compte les spécificités de chacune d'elles et envisageait un retour au cas par cas, dans le cadre d'un calendrier souple.

Si le calendrier a jusqu'alors été respecté, l'Etat n'a que partiellement réussi à faire sortir les villes nouvelles de leur statut dérogatoire car, si elles perdent en effet le bénéfice des aides spécifiques de l'Etat, elles entendent toutefois conserver leur forme particulière d'intercommunalité.

⁴⁸ source : <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/parlement>

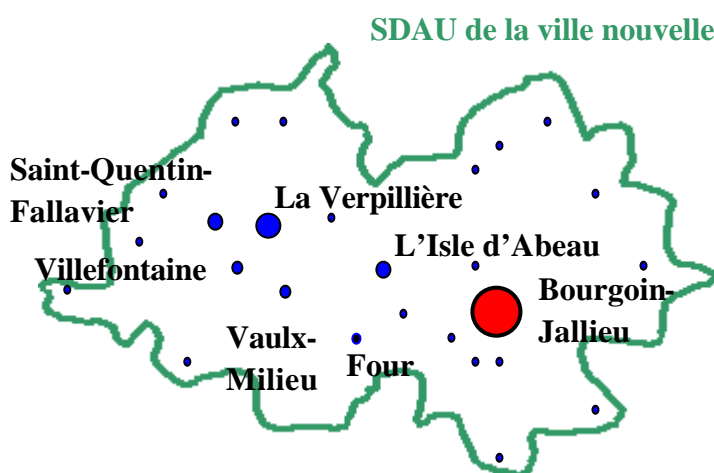
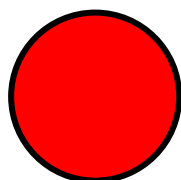
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Une expérience concrète

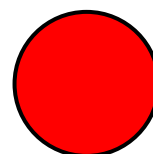
*Une intercommunalité vécue
dans la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*

Ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : à l'origine, un chapelet de bourgs

LYON



GRENOBLE



•
•
•
•

III – Le régime d'exception à L'Isle d'Abeau

Le 8 février 1968, le comité interministériel à l'aménagement du territoire fait connaître sa décision de créer une ville nouvelle entre Lyon et Grenoble. Deux semaines plus tard, un arrêté du Préfet de l'Isère crée la zone d'aménagement différé de L'Isle d'Abeau. En septembre, une mission d'études s'installe sur le site pour mener les études préalables à la réalisation de la ville nouvelle. Six mois plus tard, en mai 1969, le périmètre d'étude est défini : il s'étend sur 33 communes soit 40 000 ha. Tout va donc très vite et les élus locaux sont jusqu'alors évincés du projet⁵⁰.

Pour pouvoir enclencher les opérations, l'Etat réunit les élus, en janvier 1971, au sein d'un SIVOM, le SIAVNIA, Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de l'Isle d'Abeau. Mais ce syndicat ne parviendra pas réellement à influencer le projet : en juin 1971, la première zone industrielle, la zone de Chesnes, est déclarée d'utilité publique et en janvier 1972, un établissement public d'aménagement s'installe sur le site pour prendre la direction des opérations. En octobre, le SIAVNIA se transforme en un syndicat communautaire d'aménagement car c'est le type de syndicat intercommunal qu'a prévu la loi Boscher pour les villes nouvelles. Par application de la loi, le nouveau syndicat, baptisé SCANIDA, Syndicat Communautaire de l'Agglomération Nouvelle de l'Isle D'Abeau, signe une convention confiant à l'établissement public la réalisation des premières opérations. Les travaux sont alors entamés et les opérations se succèdent : ZAC de Chesnes-La Noirée puis Chesnes-Ouest, et ce malgré les désaccords des élus qui organiseront en 1973 une grande manifestation contre la ville nouvelle.

Les constructions se poursuivent néanmoins : les premières zones d'habitat sont implantées sur Villefontaine, débordant légèrement sur Vaulx-Milieu et Saint-Quentin-Fallavier à un rythme de 500 logements/an, de même pour les zones d'activité : Chesnes-Sud progresse à un rythme moyen de 20 ha/an et l'aéroport de Satolas est mis en service en 1975.

Mais la conjoncture économique se dégrade et le développement de la ville nouvelle n'est pas aussi rapide que prévu. L'opposition des élus au projet est encore forte, de nombreuses communes souhaitent sortir du périmètre d'urbanisation. Un décret de 1978 réduit la zone d'aménagement et le syndicat communautaire ne compte plus que 8 communes. Mais la grogne des communes de la ville nouvelle ne diminue pas, celles-ci dénoncent la loi Boscher qui prive les élus de leurs prérogatives et leur impose de céder leurs pouvoirs à un établissement public d'aménagement tout puissant. Dans le cadre du mouvement de décentralisation, les élus des villes nouvelles seront entendus et la loi Rocard de 1983 viendra assouplir le cadre de réalisation des villes nouvelles : les élus retrouvent certaines prérogatives

⁵⁰ Les élus ont certes été réunis au sein d'un « club des maires » mais qui n'avait aucun pouvoir décisionnel. Il constituait plutôt une conférence d'information où les techniciens de la mission d'études exposaient les principaux projets pour la ville nouvelle.

et sont mieux représentés au sein du conseil d'administration de l'établissement public mais la tutelle de l'Etat reste forte et le projet de ville nouvelle se poursuit.

Des zones d'habitats sont implantées sur la commune de L'Isle d'Abeau, qui reçoit également une gare SNCF – 1985 – et un centre commercial régional – 1986. Avec l'arrivée de Hewlett-Packard, le développement économique de la ville nouvelle est relancé : parc technologique, parc d'activité de Chesnes-Nord sur 450 ha. En 1993, le premier département de l'IUT est installé à L'Isle d'Abeau ; un an plus tard, la gare TGV est mise en service à Satolas. Même si la fin des années 90 est marquée par le souhait de l'Etat que les villes nouvelles reviennent dans le droit commun, des opérations d'importance ont été menées en ville nouvelle, avec notamment le lancement des « *Grands Ateliers* », pôle d'enseignement, de recherche et d'expérimentation de la construction.

Ce petit rappel historique pose le cadre de vie de l'intercommunalité de la ville nouvelle. L'objectif du chapitre suivant est d'analyser l'application du régime particulier d'intercommunalité des villes nouvelles à L'Isle d'Abeau, en observant l'évolution des différentes structures intercommunales et s'attachant tout particulièrement aux relations entre les acteurs du projet ville nouvelle qu'impliquait la législation.

III – 1 Une intercommunalité chahutée

III – 1 a) Le désengagement progressif des communes

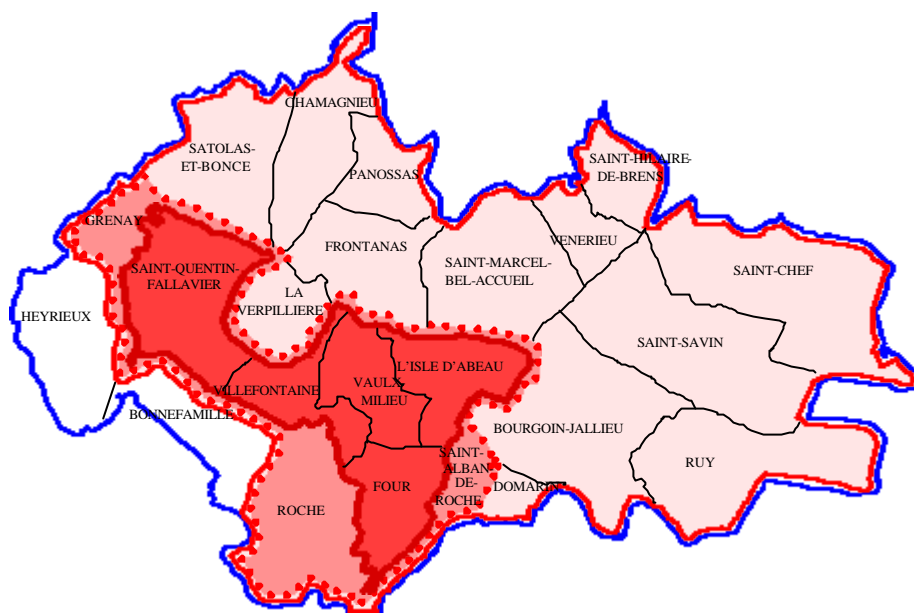
Le cadre global de développement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau – SDAU – , approuvé en 1978, couvre initialement 33 communes sur 40 000 ha.

- La première forme d'intercommunalité liée à la ville nouvelle fut le SIAVNIA – Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau – , créé en 1971 et regroupant 20 communes.
- Lui succédera, par application de la loi Boscher, le SCANIDA – Syndicat Communautaire de l'Agglomération Nouvelle de L'Isle D'Abeau – , en 1973, qui compte 21 communes, dont 10 sont totalement incluses et 11 partiellement.
- En 1978, le SCANIDA est réduit à 8 communes.
- Il devient, en 1984, par application de la loi Rocard, un SAN et ne comprend plus que 5 communes.

Au côté de la structure intercommunale, l'EPIDA – Etablissement Public d'aménagement de la ville nouvelle de L'Isle D'Abeau – , créé en 1972, chargé de procéder à toute opération de nature à faciliter l'aménagement de l'agglomération nouvelle, regroupe 23 communes – nombre qui restera stable dans le temps.

L'histoire de l'intercommunalité à L'Isle d'Abeau est donc marquée par un fort désengagement des communes de la structure intercommunale mais ce désengagement aurait pu être plus important encore sans certains veto du gouvernement : en effet, sur les 5 communes qui constituent aujourd'hui la ville nouvelle, 3 avaient demandé leur retrait en 1983, retrait qui leur a été refusé par l'Etat car il aurait compromis le développement harmonieux de la ville nouvelle.

Périmètres de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau



SCANIDA 1972-1978
SCANIDA 1978-1983
SAN 1983- aujourd'hui

EPIDA 1972-aujourd'hui

Fond de plan BD Carto IGN 2000

Les principales raisons invoquées par les communes pour solliciter leur retrait du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle sont au nombre de trois :

- elles ont un caractère rural qu'elles souhaitent conserver
- elles se situent à la périphérie du périmètre et, compte-tenu du développement moins rapide que prévu de la ville nouvelle, elles ne seront pas concernées par l'urbanisation avant plusieurs années
- elles ne souhaitent pas financer des équipements qui profiteront peu à leurs habitants

Ces arguments seront jugés recevables par le groupe central des villes nouvelles, comme en témoigne la lettre du 16 janvier 1976 adressé au Préfet de l'Isère :

« Les représentants [du SCANIDA] ont fait état de sérieuses difficultés résultant de l'inclusion dans le syndicat de nombreuses communes rurales de la zone nord de L'Isle d'Abeau qui ne seront concernées par le développement de l'urbanisation que dans de nombreuses années (...). Sur cette base, et dans la mesure où les élus locaux le souhaiteraient, le GCVN ne serait pas opposé à un réexamen du périmètre du SCANIDA en cohérence avec les objectifs 85 de la ville nouvelle. »

Mais les arguments officiels évoqués par les élus de la ville nouvelle masquent sans doute des motivations de nature plus politique :

- crainte d'une perte de l'électorat se traduisant par :
 - la volonté de ne pas déplaire à l'électorat existant, souvent opposé à la ville nouvelle – lobby des agriculteurs et des propriétaires fonciers –
 - la volonté de conserver cet électorat – rural – , la peur de le voir modifié et donc de voir ses chances de réélection compromise par l'arrivée de l'urbanisation et d'une population plus urbaine
- peur d'une perte de contrôle au sein d'une structure intercommunale – à partir du moment où l'on n'est plus seul à décider des investissements, on craint les retombées fiscales – et d'une trop forte dépendance vis-à-vis du pouvoir central

Quelles qu'en soit les motivations, les retraits des communes ont quelque peu perturbé le fonctionnement de la structure intercommunale puisque, pour chaque commune qui souhaitait sortir du périmètre, il fallait négocier la cession des équipements et le calcul de la dette associée. Pour ne pas compromettre le projet de ville nouvelle, l'Etat a même exigé que certaines communes cèdent une partie de leur territoire. Ces tractations et négociations se sont donc ajoutées à la gestion de la ville nouvelle, elle-même source de conflits entre les différents protagonistes.

III – 1 b) Des relations tendues entre les différents acteurs

× Des élus en désaccord au sein de la structure intercommunale

Plusieurs points de divergence ont pu opposer les élus au sein de la structure intercommunale.

↳ L'élection du bureau au sein de la structure intercommunale

Premier motif de dissension qui divise les élus : l'élection, parmi les délégués des communes-membres du bureau de la structure intercommunale. Ainsi, en juillet 1977, à la suite d'un recours du maire de Saint-Alban-de-Roche, le tribunal administratif annulera les élections du bureau sur le motif que les bulletins n'étaient pas conformes – on pouvait deviner la nature de leur contenu. En fait, c'est plus vraisemblablement la crainte de ne pas être représenté au sein du bureau que le souci de la démocratie du vote qui semble avoir

motivé le recours de Gérard David. De même, en 1983, les communes non représentées au sein du bureau protesteront en déclarant :

« A l'issue d'un « scrutin préfabriqué », les 10 places du bureau ont été emportées par 3 communes sur les 8, L'Isle-d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier et Villefontaine.⁵¹ »

Certaines communes seront effectivement évincées du bureau de la structure intercommunale, surtout dans les débuts de la ville nouvelle, où le périmètre de l'intercommunalité s'étendait sur plus d'une vingtaine de communes, ce qui rendait impossible une représentation de chacune des communes au sein du bureau. Les déclarations peuvent paraître anecdotiques mais elles témoignent du sentiment de perte de contrôle ressentie par les communes dans la structure intercommunale, ce qui motivera parfois leur désengagement de la ville nouvelle et les rendra par la suite méfiantes vis-à-vis de la coopération intercommunale. Pour les communes se maintenant dans la ville nouvelle, la réduction progressive du périmètre permettra une représentation de chacune d'elles au sein du bureau. Ainsi, les tensions sur ce point s'apaiseront.

↳ La gestion de la ville nouvelle

Les élus de la structure intercommunale n'ont pas nécessairement partagé, tout au long du développement de la ville nouvelle, les mêmes visions politiques quant à la gestion et à l'avenir de la ville nouvelle. Deux philosophies se sont notamment opposées au début des années 90 entre une dynamique prévue par la loi de concertation entre les communes sur les décisions et investissements, soutenue par Jean-Pierre Philippe, maire de Villefontaine qui déclarait :

« le SAN, qui reçoit une subvention d'équipement importante de l'Etat, ne doit pas servir de tiroir-caisse pour boucher les trous financiers des communes⁵² »

et une politique jouant en priorité le développement de chaque commune et de chaque bourg, position des maires de Vaulx-Milieu, Saint-Quentin-Fallavier et L'Isle-d'Abeau dont Alain Rossot déclarait quant à lui :

« le SAN ne peut délibérer que dans le respect strict des décisions prises par chacun des conseils municipaux, pas de "supra-communalité" au détriment des conseils municipaux⁵³ »

De nombreux élus se sont ainsi positionnés en défenseurs des intérêts de leur commune et n'ont accepté le projet de ville nouvelle et l'intercommunalité forcée que pour en tirer le maximum d'avantages :

« Certains ont joué le jeu de la ville nouvelle : c'était l'occasion d'avoir des équipements publics⁵⁴ ».

⁵¹ Le Dauphiné Libéré, 1^{er} janvier 1983

⁵² Le Monde Rhône-Alpes 6 novembre 1990

⁵³ Le Monde Rhône-Alpes 6 novembre 1990

Le montant d'investissement alloué par la structure intercommunale sur les différentes communes, le lieu d'implantation des équipements feront alors l'objet de désaccords. Ainsi, le refus du SAN de participer au financement de l'école et du cinéma de Villefontaine, malgré les demandes réitérées de son maire, placeront la municipalité dans une situation financière délicate, l'obligeant à un plan de rigueur budgétaire draconien.

↳ La définition des compétences

Certains élus exprimeront le désir de retrouver certaines prérogatives devenues intercommunales tandis que d'autres y seront opposés – souvent du fait de l'impossibilité pour leur commune de financer ces compétences.

En 1980, les communistes proposent l'adoption d'une résolution visant à définir, avec chacune des communes concernées, le seuil d'achèvement de la ville nouvelle, la transformation du SCANIDA en syndicat intercommunal en accélérant le processus de redescende des compétences aux communes. Mais les socialistes seront en désaccord avec cette position, estimant que la ville nouvelle doit être achevée et que les compétences doivent continuer d'être exercées par le syndicat communautaire.

Par la suite, des divergences porteront sur des compétences plus ponctuelles. Ainsi, les questions de la gestion de la petite enfance ou des services de protection contre l'incendie diviseront les élus du SAN.

↳ Les affinités / les ambitions politiques

Michel Bacconnier, maire de Saint-Quentin-Fallavier et président du SAN déclarera, à propos du SAN :

« Les problèmes d'affinités personnelles et d'ambition politique se greffent sur des difficultés de gestion quotidienne.⁵⁴ »

La structure intercommunale sera en effet le lieu d'affinités personnelles, qui déboucheront parfois sur des alliances politiques "contre nature" – PCF et RPR – donnant à certaines communes évincées l'impression d'être impuissantes face aux décisions prises. Les élus de Villefontaine refuseront ainsi de siéger, en 1990, pour protester contre l'alliance formée par les représentants de Vaulx-Milieu, Saint-Quentin-Fallavier et L'Isle d'Abeau. Ces alliances "contre nature" s'expliquent par le fait que la vie politique locale est peu marquée par les partis mais davantage par les personnalités. Ce sont donc des affinités personnelles et non des accords entre partis qui conduisent à des alliances. Il convient d'ajouter que le projet de villes nouvelles est resté relativement apolitique, ce qui a permis de limiter l'effet d'appropriation par un parti – et l'automatique rejet par un parti adverse.

Aux alliances par affinité, ce sont ajoutées les ambitions politiques. Le poste de président du SAN fera ainsi l'objet de convoitise : en 1989, Jean-Pierre Philippe, maire de Villefontaine, est élu président du SAN alors que le collège est tout juste réuni. Cette élection

⁵⁴ Monsieur Jaillardon, ancien directeur des services techniques de l'Isle d'Abeau, propos recueillis par Patricia CAFFO pour son mémoire de DEA d'urbanisme, environnement urbain et politique des villes, *Les villes nouvelles : des relations entre l'Etat et les communes Le cas de l'Isle d'Abeau*, sous la direction de J.Jeanerret, IUG Grenoble II, 1994-1995, 132 p

⁵⁵ propos mentionnés par Cédric ANCILLON dans son mémoire de maîtrise de géographie *La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, bilan et perspectives*, Université des sciences humaines de Strasbourg, Faculté des sciences sociales, Institut de démographie, septembre 1998, 73 p

est contestée par les municipalités de L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier et Vaulx-Milieu. Le président ne disposant pas de la majorité au comité syndical, le fonctionnement du SAN en est perturbé, ce qui provoque une crise politique de plusieurs mois, bloquant totalement les prises de décisions au sein du SAN. En février 1990, les maires et représentants des communes de Vaulx-Milieu, Saint-Quentin-Fallavier et L'Isle d'Abeau vont même jusqu'à manifester contre cette élection. La crise prendra fin avec l'annulation de l'élection de Jean-Pierre Philippe par le Conseil d'Etat.

A ces querelles internes, s'ajouteront des relations conflictuelles avec les techniciens de l'établissement public d'aménagement.

× L'opposition entre élus de la structure intercommunale et techniciens de l'EPIDA

Les élus se sont sentis impuissants face à un établissement public avec lequel ils étaient liés par une convention obligatoire mais auquel ils ne pouvaient pas réellement s'opposer n'ayant pas les capacités techniques et financières de produire des contre-propositions. Ils ont pu reprocher à l'EPIDA de ne leur donner que des informations partielles et d'engager des dépenses, supportées par la suite par la structure intercommunale, sans les informer suffisamment. A plusieurs reprises, ils tenteront de mettre en échec des projets programmés par l'EPIDA :

- en juillet 1973, l'assemblée du SCANIDA rejette la création de la ZAC du centre de Saint-Bonnet – elle sera finalement acceptée en mars 1974
- en 1977, les maires de Four, Roche, Saint-Alban-de-Roche et Vaulx-Milieu déposent un recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat à l'occasion de la création du quartier des Fougères. Elles se basent sur une irrégularité de la procédure ayant abouti à la DUP. Elles seront déboutées.
- la commune de Vaulx-Milieu, dans sa délibération du 7 décembre 1977, remettra en cause la ZAC de Saint-Bonnet
- en octobre 1980, 7 des 8 maires du SCANIDA manifestent pour protester contre le démarrage de travaux d'assainissement pour lesquels l'accord du SCANIDA n'avait pas encore été donné
- les maires de deux communes à caractère rural, Four et Vaulx-Milieu, s'opposeront aux nouveaux projets d'extension de la ville nouvelle : urbanisation à Four et création d'une voie nouvelle – la VP 33 contre laquelle la population s'est mobilisée – à Vaulx-Milieu
- à Saint-Quentin-Fallavier, la révision du POS qui prévoit une nouvelle phase d'urbanisation se fait en dehors d'un partenariat avec l'EPIDA

Mais, l'EPIDA, à caractère industriel et commercial, devait équilibrer son budget et ne pouvait s'interdire de créer des ZAC, même sans l'accord du SAN. C'est pourquoi la majorité des projets finiront par voir le jour, malgré l'opposition des élus.

L'EPIDA se défendra des accusations portées par les élus en leur reprochant de rendre trop facilement les techniciens responsables de tout, par pure démagogie. L'EPIDA a pu les

soupçonner, sur certaines opérations, de vouloir percevoir une grande partie des charges des promoteurs, non dans le souci de construire une ville nouvelle harmonieuse, mais pour renflouer leur budget et éviter d'augmenter la fiscalité.

× La rébellion des élus contre l'Etat

Les élus dénonceront le caractère technocratique du projet de ville nouvelle ainsi que le cadre initial de leur mise en œuvre qui, selon eux, bafoue la libre administration communale. Ils utiliseront le peu de moyens que leur laissait le cadre mis en place : manifestations, associations de défense, délibérations.

↳ Les manifestations

Le 3 juin 1972, 300 habitants des 22 communes concernées par le projet manifestent à Lyon mais la manifestation la plus importante aura lieu le 9 septembre 1973 : les élus seront une cinquantaine conduisant plusieurs centaines de manifestants proclamant leur hostilité à la ville nouvelle. Ils réclament un référendum ou au moins une consultation de la population, l'abrogation de la loi Boscher et l'arrêt des travaux entrepris. Gérard Vernay, maire de Roche, déclarera :

« Nous avons tenté de participer à la création de la ville nouvelle mais les rapports de force sont trop inégaux.⁵⁶ »

En novembre 1977, une délégation d'habitants et d'élus de Villefontaine manifestent à nouveau à la préfecture pour protester cette fois contre le budget réduit et les difficultés financières des communes de la ville nouvelle.

↳ Les associations de défenses

L'UDAC, Union de Défense pour l'Autonomie Communale est née en 1970 comme porte voix de la population agricole qui a élaboré un programme anti-ville nouvelle contribuant à maintenir une attitude de refus à la ville nouvelle sans concession.

Puis l'association des élus locaux défavorables à la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau est créée le 3 février 1973. Elle a pour objectif de s'opposer en tout point et autant qu'il lui sera possible au projet et à la mise en place des villes nouvelles.

En 1977, la commune de Saint-Alban propose la création d'un SCAL, Syndicat des Communes Aspirant à la Liberté destiné à permettre à ses membres de retrouver leur autonomie pleine et entière.

↳ Les délibérations

Les élus manifesteront leur mécontentement face à la perte de leur pouvoir par le biais de délibérations en conseil municipal. Ainsi, le 7 décembre 1977, le conseil municipal de Vaulx-Milieu délibère pour l'abrogation de la loi Boscher :

⁵⁶ L'Express Rhône-Alpes n°39 octobre 1973

« Constatant et déplorant à l'occasion du règlement d'office de son allocation de fonctionnement pour 1977 à quel rôle mineur en sont de plus en plus réduits les élus des communes intégrées à la ville nouvelle, qui sont tenus à l'écart de l'élaboration des grands projets, et dont les populations vont subir une hausse des impôts locaux pour 1977 de 25 % alors que le budget de fonctionnement des communes n'augmentera que de 5 % pour la même année, le conseil municipal de Vaulx-Milieu demande l'abrogation de la loi Boscher qui ne répond pas aux aspirations des populations concernées ; demande de se retirer du SCANIDA et du périmètre de la ville nouvelle ; demande que soit immédiatement mise en œuvre une révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ; demande que soit mise en cause la ZAC de Saint-Bonnet... »

On peut aussi lire dans le registre des délibérations du Conseil Municipal de Saint-Alban de Roche du 30 août 1978 :

« les technocrates qui poursuivent aveuglément leur idée fixe, au point qu'on se demande si leur acharnement coupable n'est pas l'expression d'une volonté délibérée de nuire qui, non seulement sacrifie allègrement la condition des populations existantes, mais obère très lourdement, en voulant lui imposer ses vues artificielles, le destin des générations futures. »

Dernier épisode en date : en 2002, le conseil municipal de Villefontaine vote délibérément son budget en déséquilibre pour alerter l'Etat sur ses difficultés financières.

Les différentes tentatives d'opposition des élus n'empêcheront pas le projet de ville nouvelle, l'Etat se montrant souvent très ferme comme l'illustre cette déclaration du Sous-Préfet de l'Isère qui, face aux élus manifestant en 1973, précisera :

« avoir indiqué aux manifestants qui se sont présentés à son bureau que cette démarche était inutile et qu'il n'en tiendrait pas compte⁵⁷ »

Mais ces mouvements permettront toutefois aux élus d'obtenir l'abrogation de la loi Boscher en 1983 ainsi que le retour de certaines prérogatives dans le champ communal et la majorité accordée aux représentants des collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'EPIDA.

Au niveau du pouvoir central, on relativise sur ces diverses formes de protestation des élus. Ainsi, Jean-Eudes Roullier⁵⁸ n'y verra que la traduction plutôt positive d'un « éveil des élus » :

« Il m'a toujours paru évident que la condition de base de la réussite du projet " villes nouvelles" était "l'éveil des élus". Cet éveil et l'émergence progressive de collectivités responsables me paraissent aujourd'hui l'indicateur majeur d'un succès possible (...) Que cela s'affirme à travers des contestations et des crises est un autre problème et, à bien des égards, dans la nature des choses⁵⁹ »

⁵⁷ Les villes nouvelles : des relations entre l'Etat et les communes Le cas de l'Isle d'Abeau par Patricia CAFFO, mémoire de DEA d'urbanisme, environnement urbain et politique des villes, sous la direction de J.Jeanneret, IUG Grenoble II, 1994-1995, 132 p

⁵⁸ Inspecteur général des finances puis premier secrétaire général du GCVN, Jean-Eudes Roullier a ensuite occupé plusieurs postes de responsabilité au sein du Ministère de l'Equipement, il est aujourd'hui en charge du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles.

⁵⁹ Les annales de la recherche urbaine n°2 Recherches et débats, hiver 1979, p.87

Pour Jean-Eudes Roullier, ces crises étaient « *dans la nature des choses* », est-ce à dire que le cadre institutionnel mis en place par le gouvernement en était à l'origine ?

III – 2 Le régime d'exception en question ?

Retrait des communes, tensions entre les différents acteurs... le cadre initialement mis en place portait-il les germes de ces dysfonctionnements ou est-ce le contexte particulier de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau qui en est à l'origine ?

III – 2 a) Des causes de dysfonctionnement intrinsèques au dispositif

× La prédominance de l'Etat et le faible pouvoir décisionnel des élus

Le cadre institutionnel et juridique mis en place initialement a indéniablement contribué à l'effacement des élus.

- L'institution d'OIN a rendu vaine toute tentative d'opposition des élus aux projets programmés à l'intérieur du périmètre d'urbanisation qui étaient, du fait de l'OIN, automatiquement déclarés d'intérêt général – FIG.
- L'habituel système de contrepois constitué par la concurrence des services techniques des différents ministères, la diversité des sources d'information et la présence de l'administration préfectorale a peu joué avec le dispositif des villes nouvelles. Ont disparu aussi les lenteurs protectrices du cheminement des dossiers.
- La convention cadre qui liait obligatoirement la structure intercommunale à l'établissement public lui donnait peu d'emprise sur ce dernier, la confinant dans un rôle de financeur.
- Le conseil d'administration de l'EPIDA reste dirigé, jusqu'en 1983, par une majorité de représentants de l'Etat.

Si les tensions nées de cette prédominance de l'Etat et du faible pouvoir laissé aux élus ont pu entraver le projet de ville nouvelle, on ne peut pourtant pas parler d'un échec du dispositif car c'est sciemment que l'Etat avait souhaité mettre en place un cadre qui enlève aux élus le pouvoir de s'opposer à la réalisation de la ville nouvelle – cf partie II - 1 a) Le dispositif a donc rempli sa mission mais la réaction des élus avait peut-être été sous-estimée.

× Un système financier source de tensions

Le système de financement mis en place initialement placera les élus dans un rôle de quémandeur vis-à-vis de l'Etat et ce à 2 niveaux :

↳ Sur le budget de la structure intercommunale

Le GCVN recevait du Ministère de l'Intérieur une enveloppe globale destinée à financer le développement des différentes villes nouvelles et devait répartir la somme parmi les différents syndicats. Lors de la distribution des crédits, il pouvait formuler certaines priorités suivant l'état d'avancement des travaux et les perspectives de développement de chaque ville nouvelle, et alors, favoriser une ville nouvelle par rapport à une autre, ce qui a pu faire élever la voix de certains élus locaux.

De plus, les budgets des syndicats intercommunaux étant fréquemment déficitaires, les élus devaient mener des négociations auprès du Ministère de l'Intérieur pour obtenir une subvention d'équilibre. Pour des élus souvent opposés à la ville nouvelle, ce nécessaire marchandage aura un goût amer. Ainsi, Serge Mauroit, maire de Villefontaine, fera part de son mécontentement sur les négociations du budget 1977 de L'Isle d'Abeau :

« Nous ne voulons pas entendre le diktat du Groupe Central des Villes Nouvelles. [...] L'Etat a volontairement imposé cette ville nouvelle, qu'il assure jusqu'au bout ses responsabilités et nous donne les fonds nécessaires. D'ailleurs, puisque le pouvoir fait preuve d'autant d'impéritie, il faut qu'il cède la place, il en est grand temps⁶⁰. »

↳ Sur le budget des communes

Avant la loi Rocard, les élus des villes nouvelles étaient privés de toutes les ressources fiscales issues de la zone d'urbanisation et ne conservaient que les ressources de la partie de leur territoire non concernée par la ville nouvelle – les communes dont le territoire était totalement englobé dans la zone d'urbanisation n'avaient donc quasiment aucune ressource. Les élus étaient donc dépendants, pour la gestion même de leur commune, de la subvention reversée par l'Etat. Michel Charpenay, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier, garde le souvenir de cette gestion très particulière :

« Et, en permanence, il y avait des discussions, j'allais dire, de patier quoi, c'est-à-dire que, chaque commune montait son budget et allait le négocier au niveau du SCANIDA et le SCANIDA reversait... mais on arrivait, par exemple, certaines années, le budget des communes était voté alors que l'année était finie. Donc, à l'extrême limite, on donnait aux communes le compte administratif. On en était à ce stade et on fixait mensuellement... (...) on fonctionnait au 1/12^{me} qui était basé sur le budget de l'année précédente et puis après, on faisait le bilan mais c'était infernal j'veux dire⁶¹. »

Après la loi Rocard, les élus retrouveront 3 des 4 taxes, la taxe professionnelle étant exclusivement consacrée au financement de la structure intercommunale. La Taxe Foncière sur le Bâti – TFB – n'est donc pas répartie. Or les communes à fort potentiel de développement économique – telle Saint-Quentin-Fallavier – bénéficient d'une TFB importante alors que les communes davantage réceptrices de logement social en prêt locatif aidé n'ont pas le bénéfice de la TFB – L'Isle d'Abeau, Villefontaine. Il existe donc un "effet ciseaux" – fortes charges, faibles revenus – défavorable à ces communes et qui a pu créer certaines tensions au sein de la structure intercommunale. L'amertume des élus "lésés" est

⁶⁰ Le journal, 9 septembre 1977

⁶¹ Entretien du 26 avril 2003

exacerbée par le fait que ce déséquilibre est entièrement dû aux choix de conception⁶² de la ville nouvelle, choix sur lesquels ils n'ont pas eu voix au chapitre.

Ce dysfonctionnement sera partiellement corrigé par un amendement de la loi de finances 2003, dit amendement Saugey, qui oblige les communes des SAN ayant des ressources fiscales deux fois supérieures aux communes les plus pauvres à reverser une côte-part au SAN. Cette côte-part représente ainsi, pour la commune de Saint-Quentin-Fallavier, une somme de 450 000 euros.

Les faiblesses du cadre administratif n'expliquent que partiellement les problèmes de fonctionnement du syndicat intercommunal. Aussi est-il intéressant de considérer les caractéristiques du contexte local.

III – 2 b) Des causes de dysfonctionnements inhérentes au contexte local

× Le manque d'appropriation du projet de ville nouvelle

↳ La division sur le projet ville nouvelle

Les élus de L'Isle d'Abeau n'ont pas tous partagé le même point de vue sur le projet ville nouvelle. Si aucun n'était franchement favorable au projet, certains témoignaient d'une certaine résignation – c'est le cas notamment des communes où les constructions ont été assez rapidement réalisées – tandis que d'autres campaient sur leur position de franche hostilité – les communes rurales notamment.

Cette division à l'échelle locale et le maintien d'une hostilité à la ville nouvelle malgré son avancement peut s'expliquer par le fait que le projet ne faisait pas davantage l'unanimité au niveau central. Ainsi, l'hostilité de la DATAR aux villes nouvelles de la région parisienne a été très nette, celle-ci estimant en effet que le développement des villes nouvelles se faisait au détriment des villes de la couronne. Elle obtiendra d'ailleurs la suppression de la ville nouvelle de Mantes-sud. L'analyse des débats parlementaires sur la loi Boscher montre que de nombreux élus provinciaux partageaient, en 1970, le sentiment de la DATAR. Le Sénat soutiendra aussi ce point de vue, en essayant de démontrer qu'il y avait contradiction entre l'implantation d'activités dans les villes nouvelles et la politique de décentralisation industrielle, puis en tentant de limiter les compétences transmises au syndicat.

La contestation, au sein du gouvernement ne sera que la conséquence d'une volonté politique peu affirmée. Ainsi, à Lyon, le 25 mai 1972, Monsieur Malaud, Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, définira les villes nouvelles comme :

■ *« une idée à la mode qui permet aux technocrates de se donner du plaisir »*

⁶² Dans le contexte de la fin des années 60 / début des années 70, période durant laquelle ont été conçus les plans d'aménagement des villes nouvelles, on pensait que les communes allaient disparaître (loi Marcellin du 16 juillet 1971) pour ne laisser subsister que 3 échelons (ville, département, région) ; ce qui explique que les concepteurs des plans d'aménagement des villes nouvelles, en concentrant les zones d'activité sur certaines communes, n'aient pas anticipé le problème des inégalités qui allaient apparaître entre les différentes communes puisqu'ils pensaient que ces communes ne subsisteraient pas.

Rien d'étonnant donc de retrouver la division sur le projet ville nouvelle au niveau local.

Les principales objections des élus de L'Isle d'Abeau sont les suivantes :

- le problème de l'utilité de la ville nouvelle : qui relève du long terme alors que les élus se préoccupent plus de leur commune en ayant une vision à court ou moyen terme
- l'urbanisation en communes rurales : les maires craignent que la ville nouvelle soit une cité-dortoir de Lyon
- la tenue des élus locaux à l'écart des décisions : les élus se plaignent d'être mis devant le fait accompli, d'avoir appris qu'ils étaient directement intéressés par des rumeurs ou par la presse et brusquement, de recevoir des arrêtés créant des ZAD ou prescrivant des enquêtes préalables aux expropriations.

↳ L'indifférence des autres collectivités

Contrairement à la communauté urbaine de Lille qui s'intéressera très tôt au projet de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq et contribuera à sa réussite, la communauté urbaine de Lyon sera indifférente voire hostile à sa « *petite sœur* », considérant la ville nouvelle comme démembrement du tissu lyonnais. Le maire de l'époque, Louis Pradel, déclarera ainsi :

« *L'Isle d'Abeau ? Connais pas.* »

ou encore

« *A L'Isle d'Abeau, il y a des vaches et des veaux⁶³.* »

Même indifférence du côté du Département de l'Isère ou de la Région Rhône-Alpes. La Région a certes signé, à partir de 1983 une convention triennale avec la ville nouvelle et l'Etat mais il s'agissait plus d'un "service minimum" que d'une association réelle au projet. Ce n'est que récemment que la ville nouvelle intégrera les préoccupations de ces collectivités, grâce au concept de « *voie dauphine* », affirmation de l'axe Lyon-Grenoble dont la ville nouvelle constitue un maillon fort.

↳ Un projet qui reste marqué du sceau de l'Etat

Le projet de ville nouvelle a correspondu à une réponse de l'Etat pour traiter des problèmes d'aménagement à l'échelle nationale. Il a donc été difficile, pour les élus, de s'approprier un projet qui correspondait peu à leurs préoccupations locales.

De plus, les services techniques des communes ou de la structure intercommunale n'étaient initialement pas assez étoffés pour collaborer avec les techniciens de l'EPIDA. N'ayant pas été associés à la conception de la ville nouvelle, les élus n'ont pas pu imprimer leur marque au projet et, par là-même, se l'approprier.

⁶³ SAUZAY Laurent, *Louis Pradel, maire de Lyon*, éd lyonnaises d'art et d'histoire, 1998, 270 p

× Le manque d'expérience en matière de coopération intercommunale

Avant l'arrivée de la ville nouvelle, les communes de L'Isle d'Abeau n'avaient quasi aucune expérience en terme de coopération intercommunale. Quelques syndicats intercommunaux existaient, notamment un «*syndicat de cylindrage*» pour la voirie et le ramassage des ordures ménagères mais aucune forme d'intercommunalité dite de projet. Les élus ont donc découvert l'intercommunalité de projet avec la ville nouvelle et le syndicat communautaire d'aménagement, à qui ils ont dû céder une grande partie de leurs prérogatives. On peut donc imaginer que la transition d'une gestion communaliste à une gestion intercommunale très avancée a été difficile à accepter pour les élus, même pour ceux qui n'étaient pas totalement opposés à la ville nouvelle.

La plus grande difficulté, que beaucoup d'élus n'ont toujours pas surmontée, a semble-t-il été de passer d'une vision à l'échelle communale à une vision à l'échelle intercommunale. Beaucoup d'élus se sont plutôt positionnés en défenseurs des intérêts de leur commune et ont cherché à obtenir un maximum de bénéfices de la participation à une structure intercommunale, au détriment parfois de la cohérence du projet de ville nouvelle.

Aujourd'hui encore, la philosophie qui prédomine au sein du SAN est le respect de l'autonomie communale comme l'explique Marc Blondel, le maire de Four :

« *on a un fonctionnement, au niveau du SAN, qui est un peu particulier, qui fait qu'on a, ce qu'on appelle, une certaine autonomie communale, qui est très importante... Chaque commune ne peut pas se voir imposer quelque chose qu'elle ne veut pas sur son territoire, sauf, bien sûr, si ça mettait en péril tout le reste. Jusqu'à présent, c'est quelque chose qui est respecté. C'est une charte interne, qui a pas été signée pas les différents maires mais, c'est plus une éthique...⁶⁴ »*

On peut s'interroger sur la réalité de l'intégration communale quand l'intercommunalité est organisée comme une addition d'intérêts communaux...

× Le faible renouvellement des élus

Le faible renouvellement des élus dans les différentes communes de la ville nouvelle a pu être un élément défavorable au bon fonctionnement de la structure intercommunale. En effet, la mémoire de ce qui s'était dit et fait autour du projet de ville nouvelle a pu peser et empêcher certaines évolutions, chacun campant sur ses positions.

Le passif pèsera notamment sur les relations entre Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle. Le retrait de Bourgoin-Jallieu de la ville nouvelle, en 1978, par un coup de force du premier adjoint de la commune qui mit en échec son maire, favorable au maintien de Bourgoin dans la ville nouvelle, a en effet marqué les esprits. Le premier adjoint deviendra maire de Bourgoin et maintiendra un climat sinon d'hostilité, du moins d'indifférence, à l'égard des élus de la ville nouvelle, qui ne se montreront pas davantage favorables à un rapprochement avec Bourgoin.

⁶⁴ Entretien du 22 avril 2003

Ainsi, si le rapprochement de Bourgoin-Jallieu et de la ville nouvelle est évoqué à plusieurs reprises depuis le départ de Bourgoin de la ville nouvelle en 1978 – projet d'aménagement des 300 ha entre Bourgoin-Jallieu et L'Isle d'Abeau, en 1987, pour relier les deux villes par des équipements culturels sportifs et de loisir de grande envergure, demande de Bourgoin d'être commune associée à la ville nouvelle en 1991 – , il ne se concrétisera réellement que très récemment – constitution d'un syndicat unique des transports en 2001, rapprochement des écoles de musique et interconnexion des réseaux d'eau en 2002. La raison évoquée par les élus à ce revirement de situation est l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale qui a tenté de faire oublier les désaccords d'hier.

Le contexte local explique donc, par certains aspects, les difficultés de la mise en œuvre de l'intercommunalité souhaitée par l'Etat. Aujourd'hui que l'entrée dans le droit commun est envisagée par la création d'une communauté d'agglomération, on peut s'interroger sur l'héritage que lèguent aux communes de L'Isle d'Abeau 30 ans d'intercommunalité spécifique aux villes nouvelles.

III – 3 L'héritage du régime d'exception

Pour beaucoup de communes, l'intercommunalité est expérimentée sous la forme d'une trajectoire, d'un parcours : d'une forme assez simple du type SIVU ou SIVOM à une forme plus intégrée d'établissement public de coopération intercommunale – EPCI – ou encore de l'« *intercommunalité de gestion* » à l'« *intercommunalité de projet* ». Le passage par un syndicat constitue généralement un tremplin pour parvenir à une forme plus intégrée.

Les villes nouvelles ont donc une trajectoire intercommunale atypique, ayant directement accédé à une intercommunalité très intégrée. Le passage par un régime d'exception a-t-il pour autant facilité la transition vers une intercommunalité de projet dite de droit commun ?

III – 3 a) Atouts d'un passage par un régime d'exception

× Le SAN possède de nombreuses compétences

Les SAN substituent aux communes en matière de :

- aménagement du territoire : urbanisme – élaboration des schémas d'urbanisme et des POS – , logement, transport, réseau, voirie nouvelle,
- développement économique : équipement des ZAC et de lotissements de plus de 30 logements,
- gestion des équipements d'intérêt commun, gestion des travaux et des études

Les SAN ont en fait toutes les compétences obligatoires des communautés urbaines plus trois :

- les équipements culturels, sportifs, socio-éducatifs, sanitaires et sociaux
- les espaces verts
- l'éclairage public

Ce sont donc les formules les plus intégrées en terme d'intercommunalité, qui permettent théoriquement, un passage assez aisé à une forme d'intercommunalité de droit commun telle que la communauté d'agglomération.

× Le SAN dispose de la Taxe Professionnelle Unique – TPU –

Casse-tête pour certaines communes désireuses de se réunir en communauté d'agglomération, l'uniformisation des taux de taxe professionnelle est effective depuis 1983 sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, ce qui constitue également un avantage pour une entrée dans le droit commun.

× Le SAN dispose du savoir-faire de l'EPIDA

La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau dispose d'une équipe compétente en matière de programmation urbaine et de maîtrise d'ouvrage déléguée. L'EPIDA peut élaborer des projets à l'échelle de l'agglomération et mener des études prospectives de développement et d'aménagement.

III – 3 b) Handicaps d'un passage par un régime d'exception

× Le traumatisme de la ville nouvelle

L'expérience ville nouvelle a marqué les esprits notamment au sein des communes qui ont quitté la ville nouvelle en 1978 et qui n'ont connu que le cadre initialement mis en place et non les modifications apportées par la loi Rocard de 1983. Perte de prérogatives et de ressources, dépendance vis-à-vis de l'Etat... elles ont pu être traumatisées par l'expérience intercommunale des SCA et se montrer aujourd'hui réticentes à rejoindre un groupement intercommunal.

Le caractère très intégré du SAN et la TPU effraient des communes qui se reconnaissent mieux dans les formules plus souples telles les SIVU, SIVOM ou syndicats mixtes.

× Les marques du dispositif d'exception

Si la ville nouvelle a progressivement perdu certaines aides spécifiques du gouvernement, il reste néanmoins des traces de ce dispositif qui représentent autant de difficultés pour constituer une intercommunalité intégrée de droit commun.

- la dette du SAN : les différés d'emprunt accordés par le gouvernement doivent aujourd'hui être réglés par le SAN. Même si le budget du SAN n'est plus confié à la Cour des Comptes comme cela a pu être le cas dans

le passé, le remboursement de la dette et les incertitudes sur les facilités éventuelles accordées par l'Etat peuvent rendre certains élus méfiants quant au rapprochement avec la ville nouvelle.

- l'avenir de l'EPIDA : établissement public créé pour bâtir la ville nouvelle, l'EPIDA n'a plus de raison d'être si la ville nouvelle est déclarée terminée. Pourtant, certaines de ses compétences, non encore disponibles au sein des services du SAN, seraient utiles à une éventuelle agglomération. L'Etat ne s'étant pas prononcé sur l'avenir de cette structure, c'est une incertitude supplémentaire qui peut peser sur le passage à une intercommunalité de droit commun.

Le passage par un dispositif d'exception est donc un atout pour une transformation en communauté d'agglomération sans élargissement de périmètre : les communes ont déjà transféré les compétences nécessaires et uniformisé leurs taux de taxe professionnelle.

En revanche, dans le cas de la constitution d'une communauté d'agglomération avec élargissement à d'autres communes, le passage par le régime d'exception serait plutôt handicapant : les communes susceptibles de se joindre ayant conservé une image négative de la coopération intercommunale sont particulièrement méfiantes et souhaiteraient qu'aucune trace du régime d'exception ne subsiste avant de s'allier avec la ville nouvelle.

conclusion partielle :

« Le régime d'exception à L'Isle d'Abeau »

L'intercommunalité imposée par l'Etat autour du projet de ville nouvelle a connu un fonctionnement délicat marqué par une volonté de retrait de nombreuses communes, des tensions internes et des tensions avec l'administration centrale et l'établissement public d'aménagement.

Si certaines causes de dysfonctionnement peuvent être imputées au cadre mis en place qui contribuait à l'effacement des élus et à la naissance de tensions autour de la gestion financière, d'autres causes peuvent aussi être recherchées dans le contexte local : manque d'appropriation du projet, manque d'expérience en terme de coopération intercommunale.

Aujourd'hui, le passage par un régime d'exception envisagé dans un parcours intercommunal, apparaît plutôt comme handicapant car, si le dispositif facilite un passage à une forme de coopération de droit commun telle que la communauté d'agglomération pour les communes de la ville nouvelle, il s'avère handicapant lorsque l'on envisage une extension du groupement intercommunal à d'autres communes limitrophes.

•
•
•
•

IV – Vers une agglomération élargie ?

La constitution d'une agglomération "élargie", c'est-à-dire incluant Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau est évoquée depuis de nombreuses années. Ainsi, dans les Petites Affiches du 5 juillet 1983, peut-on lire :

« Vers une sorte de COURLY ? Si cette progression se poursuit, pourrait-être envisagée une sorte de communauté urbaine entre ces villes et Bourgoin-Jallieu, d'autant qu'un certain nombre de services et d'équipements serviront à l'ensemble de cette zone. A cette éventualité, M.Roy [maire de Bourgoin] sourit mais ne répond rien... »

Le passé chahuté de l'intercommunalité de la ville nouvelle n'a pas permis ce rapprochement. Son entrée dans le droit commun apparaît aujourd'hui comme une opportunité, même si la situation est encore loin d'être simple.

IV – 1 Un paysage intercommunal complexe

Avant d'aborder la question de la constitution d'une agglomération élargie, attardons-nous quelques instants sur la situation actuelle des communes de la future agglomération : empilement des structures intercommunales, morcellement administratif et urbain, il apparaît que le paysage intercommunal se caractérise par la complexité et l'hétérogénéité.

IV – 1 a) L'empilement des structures intercommunales

Les élus de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau et des communes voisines se retrouvent aujourd'hui dans un territoire cumulant une étonnante stratification de structures intercommunales :

- Les 5 communes de la ville nouvelle sont réunies au sein du SAN.
- Bourgoin-Jallieu est associé aux communes de son arrière pays au sein d'un syndicat mixte, le SIVOM des deux cantons.
- Les communes de la ville nouvelle sont représentées au sein du conseil d'administration de l'EPIDA et elles réfléchissent avec d'autres à la constitution d'une agglomération au sein d'un syndicat d'étude nommé SATIN.
- Elles sont aussi membres du SITOM pour le traitement des ordures ménagères et certaines d'entre elles participent au STUNI pour la gestion des transports. Il existe aussi un syndicat mixte d'aménagement de la

Bourbre, un syndicat des marais, un SIVU des gens du voyage, un SIVU des écoles de musique, etc.

A ces regroupements intercommunaux, s'ajoutent les documents de planification et les documents contractuels qui justifient aussi un travail en commun des différentes communes :

- Documents de planification :
 - SAGE de la Bourbre, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
 - SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau approuvé en 1978 en cours de révision
 - SCOT Nord-Isère dont le périmètre a été arrêté en février 2001
 - SRADT Rhône-Alpes, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
 - DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, Directive Territoriale d'Aménagement
- Documents contractuels :
 - Convention pluri-annuelle de développement
 - Contrat de ville du Nord-Isère
 - Contrat global de développement Isère Porte des Alpes

Les périmètres de ces différentes structures se croisent ou se superposent mais ne coïncident jamais. D'où une complexité de fonctionnement et la multiplication de réunions pour les élus qui ne sont souvent représentés qu'au deuxième voire troisième degré.

Si certains déclarent s'accommoder de ce fonctionnement, d'autres, comme Monsieur Blondel, maire de Four, sont plus critiques et reconnaissent que des simplifications seraient les bienvenues.

« c'est bien beau de créer des syndicats, mais après, on ne suit plus et ça fait des tas de boulot et puis, comme y'a pas vraiment des fois de relations entre eux, alors on décide certaines choses et puis après, on s'aperçoit que ça va pas du tout ensemble alors bon, ben qu'est-ce qu'on fait ? On devrait recréer un syndicat pour voir si on peut pas mettre les deux choses ensemble ? Et c'est reparti comme ça ? On travaille à la française quoi ! Commission, commission... comme on dit : on crée une commission pour enterrer le problème⁶⁵ »

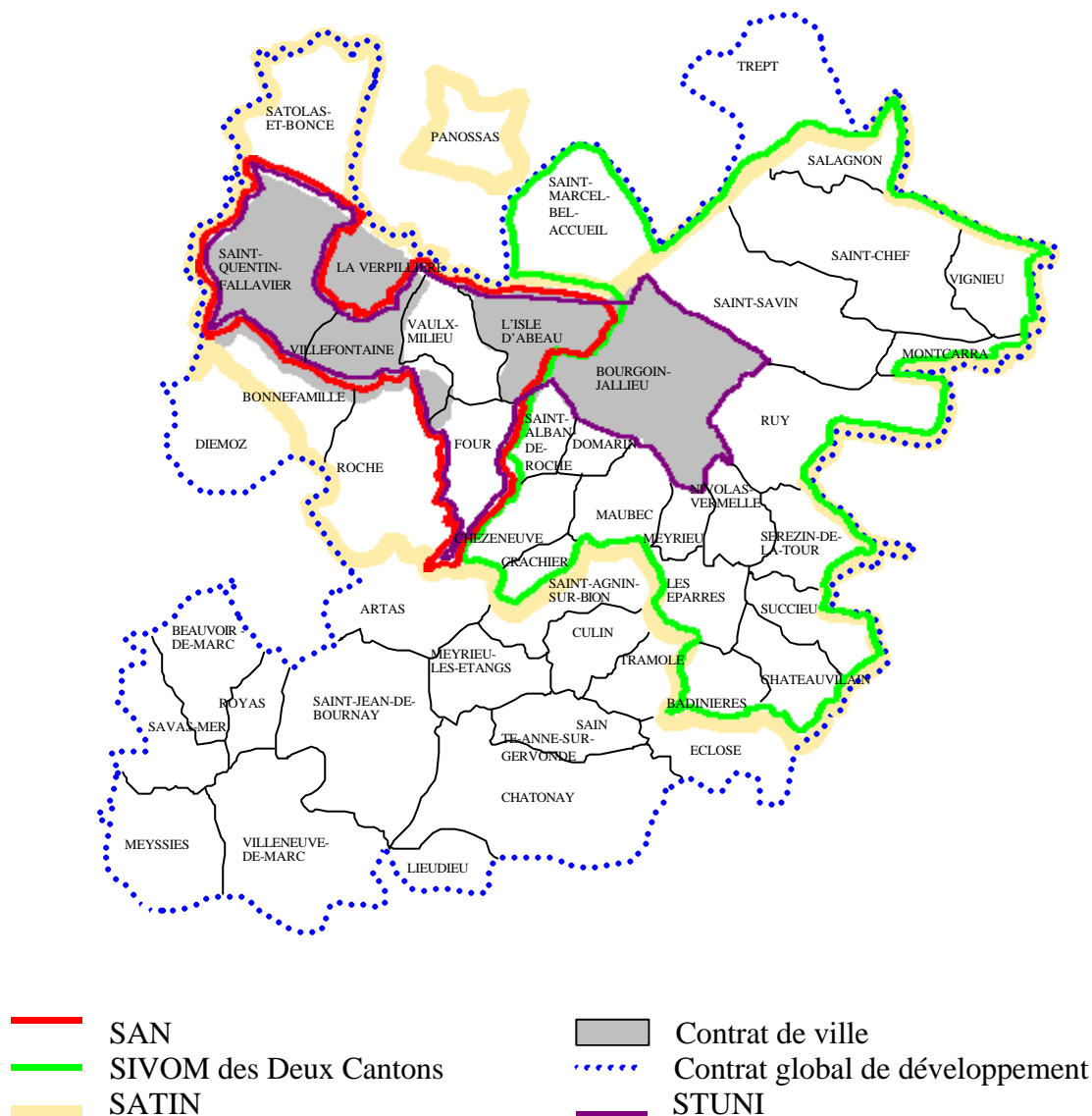
Le Sous-Préfet de la Tour du Pin a d'ailleurs entamé une procédure de simplification en étudiant l'activité des structures intercommunales, ce qui a abouti à la suppression de deux syndicats – lutte contre l'incendie et gens du voyage – dont il s'est aperçu qu'ils n'avaient aucune activité, ayant été remplacés par des structures plus importantes et mieux adaptées.

La superposition de ces structures, outre les difficultés pratiques qu'elle génère telles l'impossibilité pour les élus de représenter leur commune dans chacune d'elles, a des conséquences négatives sur la perception qu'ont les élus du travail en intercommunalité.

⁶⁵ Entretien du 22 avril 2003

Superposition des structures intercommunales⁶⁶

- schéma non exhaustif -



Fond de planBDCarto IGN 2000

L'expression « usine à gaz » est souvent utilisée par ces derniers pour souligner l'écart entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Les documents de planification sont peu crédibles et opérationnels pour les élus qui ne perçoivent pas toujours leur nécessité.

« La DTA, c'est une vue de l'esprit. »

« Le SCOT, 94 communes de Satolas à Pont-de-Beauvoisin, de la folie douce ! »

« Le contrat global de développement, la pire fumisterie du monde. »⁶⁷

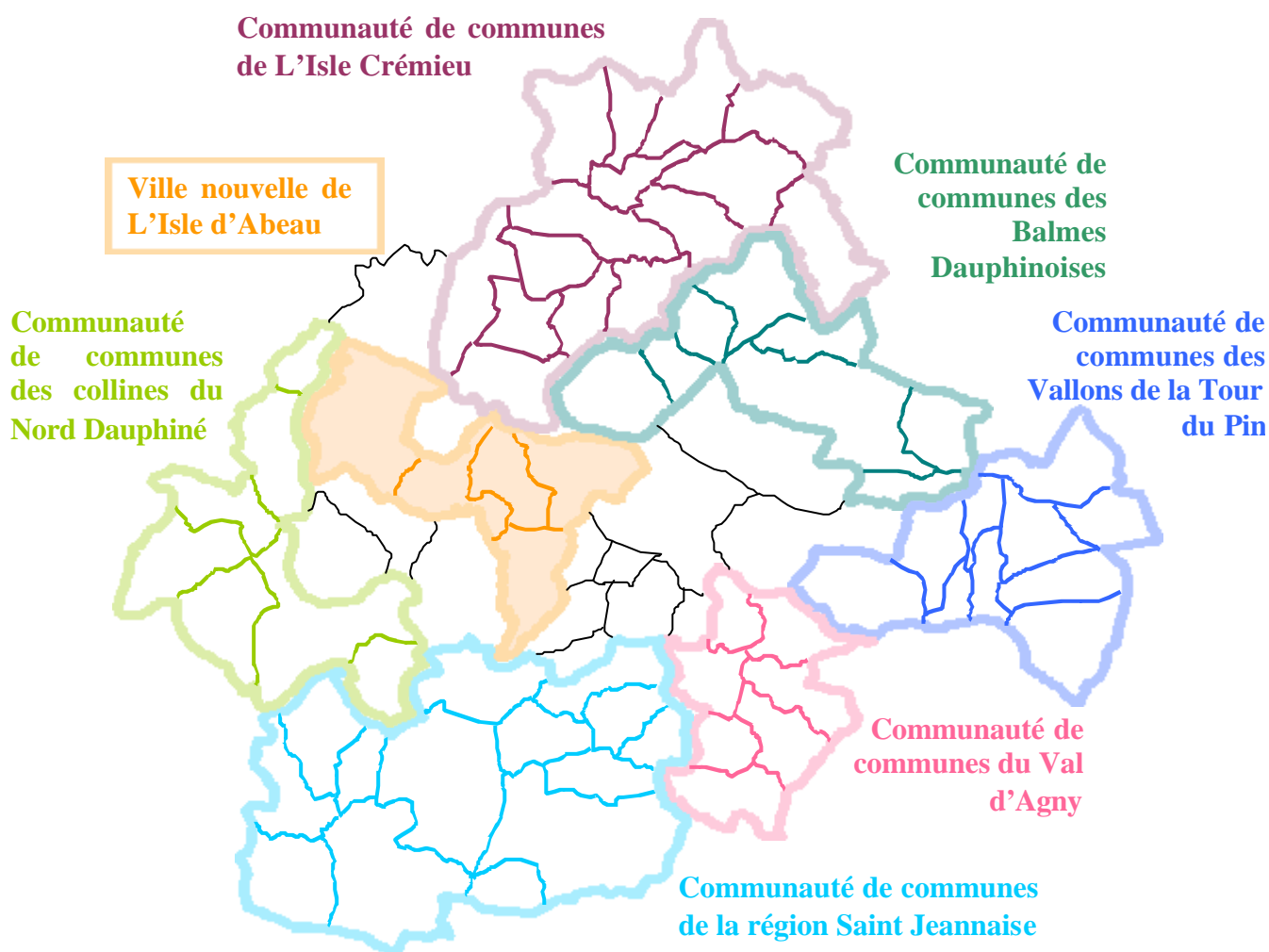
⁶⁶ inspiré d'une carte du cahier N°0 du SATIN, EPIDA, mai 2002

⁶⁷ propos recueillis auprès des élus du Nord-Isère lors d'entretiens menés en avril et mai 2003

L'expérience de l'intercommunalité par le biais de cette superposition de syndicats permet certes aux élus de se connaître et de travailler ensemble mais ne semble pas les mener à une vision à l'échelle de l'agglomération et à une gestion globale des problèmes. Ce phénomène est certes observé dans bien d'autres localités en France mais le cadre particulier de la ville nouvelle a pu plus fortement inciter des élus "traumatisés" par l'intercommunalité des villes nouvelles à se tourner vers des formes d'intercommunalité souples et contribuer à la situation actuelle.

D'autre part, pour se "protéger" d'une annexion autoritaire à la ville nouvelle, des communes environnantes se sont constituées en communautés de communes puisqu'une commune qui fait déjà partie d'un EPCI à fiscalité propre ne peut en être détachée pour participer à un autre EPCI à fiscalité propre. Le territoire de la ville nouvelle est ainsi cerné de communautés de communes, ce qui peut constituer un obstacle à la constitution d'une intercommunalité élargie.

Ceinture de communautés de communes



Fond de plan BDCarto IGN 2000

IV – 1 b) Le morcellement administratif

Un enchevêtrement des découpages administratifs gêne aussi la lecture du territoire nord-isérois.

Des incohérences administratives se mesurent au niveau départemental et régional :

- au niveau départemental : toutes les communes ne dépendent pas du même canton. Administrativement, la ville nouvelle dépend de l'arrondissement de La Tour du Pin alors que la gendarmerie est attachée au secteur de Vienne – autre arrondissement
- au niveau régional : la ville nouvelle est attachée à la RUL qui déborde sur le département de l'Isère : on reconnaît ainsi son lien avec la métropole lyonnaise pourtant, si deux représentants de la COURLY font partie du Conseil d'administration de l'EPIDA, les relations entre le SAN et la COURLY sont quasi inexistantes et ce malgré les déclarations de bonnes intentions de Raymond Barre en visite à L'Isle d'Abeau en 1996. Le projet de Gérard Collomb de créer des «territoires partenaires» ne s'est, pour l'instant, pas non plus traduit par des actions concrètes.

A ce morcellement administratif s'ajoute un découpage des interventions en terme de service public :

- 2 CLH – Comités Locaux de l'Habitat – : un pour le SAN, l'autre pour le SIVOM de Bourgoin-Jallieu
- 2 CAF – Grenoble pour Bourgoin-Jallieu, Vienne pour les autres communes –
- 2 tribunaux – Bourgoin et Vienne –
- la police à Bourgoin-Jallieu et la gendarmerie pour les autres communes

Ces découpages administratifs contribuent à donner l'image d'un territoire qui n'offre pas une cohérence propre et ne sont pas propices à la naissance d'une agglomération. Ils reflètent l'hétérogénéité urbaine qui affecte également le territoire.

IV – 1 c) L'hétérogénéité urbaine du territoire

Sur le Nord-Isère, l'INSEE ne distingue pas moins de :

- 5 unités urbaines⁶⁸ :
 - 3 agglomérations multi-communales : Saint-Quentin-Falavier + La-Verpillère, Villefontaine + Vaulx-Milieu et Bourgoin-Jallieu
 - 2 villes isolées : Heyrieux et L'Isle d'Abeau

⁶⁸ zone bâtie de plus de 2 000 hab tel que les constructions soient séparées de moins de 200 m

- 2 aires urbaines⁶⁹ : Lyon et Bourgoin-Jallieu

Différentes par leur taille, les communes nord-iséroises divergent aussi par leur histoire et leurs caractéristiques : si à l'ouest, la ville nouvelle est caractérisée par un habitat récent, issu d'un urbanisme volontariste ; à l'est, la ville de Bourgoin-Jallieu a, au contraire, une longue histoire, en particulier industrielle. C'est une ville avec un tissu urbain marqué, aujourd'hui en reconversion.

La ville nouvelle elle-même est loin de constituer une entité homogène : elle apparaît aujourd'hui comme la juxtaposition de micro-bassins de deux ou trois communes sur lesquelles rayonne un ancien centre traditionnel, Heyrieux - La Verpillière, ou des centres nouveaux en forte progression comme Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine ou L'Isle d'Abeau.

On est donc bien loin du schéma traditionnel "ville-centre + périphérie" sur lequel s'appuie généralement l'intercommunalité. Cette hétérogénéité du Nord-Isère pourrait être interprétée comme une complémentarité entre les communes, favorisant l'éveil d'une intercommunalité aboutie. En fait, elle se traduit davantage par une divergence des élus qui doivent faire face à des difficultés différentes et ne trouvent pas forcément d'intérêt à une gestion intercommunale dans laquelle il serait délicat de définir une politique commune.

IV – 2 Les difficultés d'une entrée dans le droit commun

Outre cette complexité du paysage intercommunal, des difficultés d'ordre politique, administratif ou financier rendent délicat l'entrée dans le droit commun de la ville nouvelle et la constitution d'une agglomération élargie.

IV – 2 a) Des divergences politiques

Les élus de la ville nouvelle sont partagés sur l'opportunité du projet d'agglomération.

La commune de Bourgoin-Jallieu est le "leader" des partisans de la constitution rapide d'une agglomération. Les élus berjalliens mettent en avant la continuité urbaine qui tend à se dessiner entre Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle et qui justifierait une gestion plus globale des équipements et services publics. Ils font aussi valoir l'intérêt de mettre en place un groupement intercommunal qui puisse faire le poids face aux agglomérations lyonnaise et grenobloise, pour faire valoir les intérêts particuliers du Nord-Isère.

Bourgoin-Jallieu est rejoint par certaines communes limitrophes, ainsi Jean-Pierre Augustin, maire de Domarin déclare :

« Il est évident qu'il y a là tous les prémices d'une aggro, c'est-à-dire mise en commun des services, mise en commun d'une vie locale, mise en commun de tout un tas de choses.⁷⁰ »

⁶⁹ plus de 5 000 emplois sur le territoire et au-delà, avec une couronne incluant au moins 10% des actifs

⁷⁰ Entretien du 18 avril 2003

Deux des cinq communes de la ville nouvelle sont aussi favorables à la constitution d'une communauté d'agglomération. Ce sont les communes de Saint-Quentin-Fallavier – 6 000 habitants, fort potentiel économique – et Villefontaine – 18 000 habitants, nombreux logements sociaux. Leurs élus développent la même argumentation que Bourgoin-Jallieu :

« *le petit village gaulois qui se défend tout seul, ça peut pas perdurer* »
Michel Charpenay, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier ⁷¹

Au sein des opposants, on distingue :

- les opposants fermes à tout projet d'agglomération
- les opposants à la constitution immédiate d'une agglomération mais qui se déclarent néanmoins favorable à l'agglomération à plus long terme

Les opposants fermes sont plutôt rares. On peut citer la municipalité de La Verpillière dont le maire met à mal les arguments des partisans de la ville nouvelle :

« *Vous savez : quel est l'intérêt de cette agglomération ? On nous dit (...) : " Quand on sera réuni, on fera le poids vis-à-vis du Grand Lyon, pour pas que le Grand Lyon vienne nous manger" mais je réponds : "Manger quoi ?" Est-ce que le Grand Lyon va venir dans ma commune s'implanter sans me demander mon avis ? Vous avez vu jouer ça où ? Est-ce qu'il va venir à Saint-Quentin dire à certains : " Sortez-vous de là que je m'y mette" ? Où donc vous avez vu jouer ça ? Allons⁷². »*

La majorité des autres opposants ne se déclare toutefois pas viscéralement contre le projet d'agglomération mais ne souhaite pas qu'il soit mis en œuvre dans l'immédiat.

C'est la position de trois des cinq communes de la ville nouvelle – Four, L'Isle d'Abeau et Vaulx-Milieu. Pour ces élus, trop d'incertitudes pèsent encore sur la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle pour envisager la constitution d'une autre forme d'intercommunalité, qui soulèverait, de plus, la question du périmètre à adopter.

Des élus mettent aussi en avant que ce projet ne faisait pas partie de leur programme électoral et que, par conséquent, ils ne souhaitent pas le mettre en œuvre sans savoir s'il remporterait l'adhésion des habitants. Le maire de L'Isle d'Abeau a même envisagé d'organiser un référendum d'initiative locale sur cette question.

Enfin, de nombreux élus ne sont pas favorables à une agglomération dans l'immédiat parce qu'ils ne perçoivent pas les apports qu'ils pourraient en retirer et qu'ils craignent une sous-représentativité et une perte de contrôle sur les décisions – c'est le cas des petites communes à caractère rural comme Four. Ces élus préfèrent donc repousser la question à une autre mandature.

A ces désaccords "officiels" s'ajoutent des points de divergence moins avoués :

- les élus des communes à potentiel économique moyen ou fort ne sont pas nécessairement désireux de s'associer avec des communes moins riches

⁷¹ Entretien du 26 avril 2003

⁷² Entretien du 28 avril 2003

- la présidence de la future communauté d'agglomération est un poste politique de pouvoir convoité par plusieurs élus

Mais les divergences politiques ne sont pas les seuls obstacles à la constitution d'une intercommunalité d'agglomération : se greffent aussi des difficultés administratives et financières.

IV – 2 b) Des problèmes administratifs et financiers

× La fin de la ville nouvelle

Des incertitudes pèsent encore sur la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle. Trois interrogations majeures sont évoquées par les élus :

- la dette du SAN : l'Etat proposera-t-il des aménagements pour le paiement des différés d'emprunts ?
- l'avenir de l'EPIDA : l'Etat maintiendra-t-il cette structure ? Peut-on envisager que le personnel intègre les services d'une future agglomération ?
- la réserve foncière de l'Etat : les 2 600 ha que l'Etat possède sur le territoire du Nord-Isère seront-ils cédés aux communes ? A quel prix ?

Les élus de la ville nouvelle défavorables au projet d'agglomération s'appuient sur ces incertitudes pour justifier leur point de vue. Ils déclarent attendre que l'Etat apporte plus de précision sur la façon dont il va mettre fin au régime d'exception avant de s'engager dans une intercommunalité.

Or, contactée à ce sujet, la Préfecture de Grenoble déclare que l'Etat s'est prononcé en faveur de la constitution d'une communauté d'agglomération et qu'il attend désormais que les élus de la ville nouvelle prennent une décision : soit rester SAN telle que la loi Chevènement le prévoit mais en perdant tous les avantages financiers liés à la ville nouvelle, soit se constituer en communauté d'agglomération. Dès lors que les communes auront fait connaître leur choix, le gouvernement envisagera les modalités de sortie du régime d'exception.

C'est donc une manière pour l'Etat d'exercer une pression sur les élus de la ville nouvelle : on peut en effet imaginer que les modalités de sortie du régime d'exception seront plus favorables aux communes si elles choisissent, comme le souhaite l'Etat, de se constituer en communauté d'agglomération. Faire le choix de rester SAN, en passant outre l'avis émis par l'Etat les expose à des négociations plus tendues sur leur sortie du régime d'exception.

La fin de la ville nouvelle n'est pas la seule difficulté à la constitution de l'agglomération : la définition du territoire et des compétences de cette future agglomération est aussi problématique.

× La définition du territoire de l'agglomération

« Un territoire n'a d'épaisseur, de réalité et de sens que porté par les visions du futur des hommes.⁷³ »

Or, nous avons vu que les élus des communes concernées par la future agglomération n'ont pas la même vision du futur du Nord-Isère. La définition du territoire de l'agglomération, la délimitation de son périmètre, l'élaboration d'un projet de territoire constituent donc une première difficulté.

La loi Chevènement impose, pour la constitution d'une communauté d'agglomération, un territoire d'un seul tenant, sans enclave et d'une population minimum de 50 000 habitants.

Or les communes intéressées par le projet d'agglomération ne forment pas nécessairement un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

De plus, cette préconisation interdit au SAN de se transformer seul en communauté d'agglomération – à supposer que toutes les communes le souhaitent – car la ville nouvelle ne compte aujourd'hui que 40 000 habitants. Il en est de même pour le SIVOM de Bourgoin-Jallieu qui n'en compte que 37 000. D'où la nécessité de trouver de nouvelles coopérations.

Or nous avons vu que le régime d'exception facilite le passage à une communauté d'agglomération pour les communes de la ville nouvelle – de nombreuses compétences déjà gérées au niveau intercommunal, TPU – mais rend plus difficile l'élargissement de périmètre – nécessité pour les communes adhérentes de s'aligner sur le niveau de TP et de céder des compétences.

↳ quel territoire ?

La difficulté de réunir 50 000 habitants sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave pour constituer une agglomération provient peut-être du manque d'identité de ce que l'on désigne par l'expression « *territoire du Nord-Isère* ». Cette zone géographique correspondant approximativement au tiers nord du département de l'Isère est en effet une représentation territoriale relativement récente et qui ne parvient peut-être pas encore à réunir les communes autour d'un sentiment d'appartenance fort à une même entité.

L'appellation « *Nord-Isère* » apparaît pour la première fois en 1943 pour qualifier un secteur de résistance. Auparavant, le territoire Nord-Isère n'a historiquement jamais existé : pas de province, diocèse ou comté du Nord-Isère. Il n'équivaut à aucune unité géographique précise – vallée, plateau –, on peut seulement le qualifier de zone de contact entre les massifs montagneux du Vercors et de la Chartreuse et le couloir rhodanien. L'identité nord-iséroise sera surtout officialisée par les acteurs du champ économique – Chambre de Commerce et d'Industrie de Vienne et de La Tour du Pin – qui l'utiliseront comme un label, à partir de la fin des années 70. Cette appellation sera réutilisée par le Conseil Général – antenne Nord-Isère de la Direction des services techniques du Conseil Général – puis sera réemployée journalistiquement, ce qui consacrera son succès.

Le travail de construction de l'agglomération est donc d'autant plus délicat qu'il ne s'appuie pas sur un territoire clairement identifié, mais sur une zone qui apparaît plus comme un "blanc" entre d'autres zones plus nettement identifiées – agglomération lyonnaise, plaine de l'Ain, Isère rhodanienne. Mais on peut aussi voir dans cet état de fait un argument

⁷³ José Landrieu, préface à l'ouvrage de Fabienne Goux-Baudiment, *Quand les territoires pensent leur futur*, Les éditions de l'aube, 2001, 162 p

justifiant la création d'une structure intercommunale qui permette justement d'offrir une lecture au territoire, de lui construire l'identité qui lui manque.

↳ quel projet de territoire ?

A la notion de territoire est souvent associée celle de projet de territoire. Est-ce à dire qu'un territoire a nécessairement besoin d'un projet ? Fabienne Goux-Baudiment répond :

« un territoire "aguerri" pourrait se passer d'un projet dans la mesure où il se serait fixé un cap et disposerait déjà de tous les moyens – humains et financiers – lui permettant de surveiller les évolutions en cours »⁷⁴.

D'où l'on déduit que, pour des territoires émergents comme celui du Nord-Isère, la notion de projet est indispensable. Le travail d'élaboration d'un tel projet a été confié à l'EPIDA qui a remis les résultats de ses réflexions aux élus le 17 mai 2003, sous la forme d'un livre blanc.

Fabienne Goux-Baudiment définit ainsi les qualités nécessaires à un projet de territoire⁷⁵ :

- contribuer à satisfaire les besoins des habitants du territoire qui le porte
- être partagé, avoir été élaboré par le plus grand nombre d'acteurs locaux
- être porteur d'une vision à long terme, 15 à 20 ans
- être mobilisateur, débarrassé des contingences de la politique partisane
- être crédible, répondre à des interrogations de fond quant à l'avenir du territoire, être cohérent avec les caractéristiques du territoire

Le projet porté par le territoire nord-isérois porte essentiellement sur des stratégies de cohésion sociale, de développement économique, d'harmonisation des politiques de logement, d'articulation des politiques de transport, d'implantation de grands équipements. Sera-t-il suffisamment crédible, mobilisateur et partagé ? Les élus ont jusqu'à présent eu des positions contradictoires voire conflictuelles sur ces priorités identifiées pour le Nord-Isère. Ils doivent se prononcer fin juin sur leur adhésion à ce projet et à la constitution d'une intercommunalité susceptible de le porter.

× La définition des compétences de l'agglomération

La constitution d'une agglomération nécessite une entente des élus sur les compétences qui seront assumées par cette agglomération.

La loi Chevènement impose que les communautés d'agglomérations traitent des questions de développement économique, d'aménagement du territoire – dont le transport – , de logement et de politique de la ville. Celles-ci doivent aussi assumer trois compétences facultatives parmi : la voirie, l'assainissement, l'eau, les ordures ménagères, les équipements sportifs et culturels.

Or, si les communes hors ville nouvelle ont déjà expérimenté la coopération intercommunale pour des compétences telles que le ramassage et le traitement des ordures

⁷⁴ Fabienne GOUX-BAUDIMENT, *Quand les territoires pensent leur futur*, Les éditions de l'aube, 2001, p.34

⁷⁵ *idem*, p.35

ménagères ou la gestion des transports, elles gèrent encore au niveau communal de nombreuses compétences auxquelles elles restent attachées.

A contrario, les communes du SAN ont transféré à l'échelle intercommunale de nombreuses compétences qu'elles ne souhaitent pas nécessairement voir revenir dans le champ communal, se sentant incapables d'assumer techniquement mais surtout financièrement ces compétences.

Les divergences entre les communes portent notamment sur le service de petite enfance ou la gestion de la lutte contre l'incendie. Les communes de la ville nouvelle, qui ont transféré ces compétences au SAN, souhaiteraient qu'elles soient reprises par une éventuelle communauté d'agglomération. D'autres communes, qui ont conservé ses prérogatives, n'entendent pas les céder à une structure intercommunale car elles considèrent qu'elles font partie d'un service de proximité qui doit être géré au niveau municipal.

Derrière la question des compétences se pose la question des capacités financières des communes. En effet, pour les communes du SAN, retrouver au niveau communal une compétence assumée auparavant par le SAN, c'est non seulement supporter le coût de fonctionnement inhérent à la gestion de cette compétence mais aussi assumer la dette des investissements réalisés pour traiter cette compétence. Or les communes n'ont pas nécessairement les capacités financières pour supporter ces dépenses supplémentaires, notamment les communes telles que Villefontaine qui ont reçu de nombreux logements sociaux.

La solution réside peut-être en la distinction, au sein d'une même compétence, de ce qui relève de la gestion communale de ce qui est d'ordre intercommunal. C'est ce qui a déjà été mis en œuvre au sein du SAN. Ainsi, la gestion des espaces verts est à la fois une compétence communale et intercommunale : le SAN gérant les espaces de plus grande ampleur dans les zones industrielles et les complexes sportifs, les communes traitant les parterres de taille plus modeste.

IV – 3 Perspectives

Au vu de la situation actuelle de l'intercommunalité et malgré des difficultés identifiées pour l'entrée dans le droit commun et le passage à une agglomération, certains éléments dynamiques semblent se dessiner et permettent d'envisager différents scénarios.

IV – 3 a) Des moteurs

× Le coup de pouce de l'Etat

L'Etat qui s'est déclaré favorable à la constitution d'une communauté d'agglomération incluant Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle, a donné plusieurs "coups de pouce" pour aider à la naissance de cette structure intercommunale.

En 1995, l'Etat a réuni un comité de pilotage associant l'ensemble des collectivités et des partenaires concernés par le devenir du Nord-Isère. Ce comité a émis des propositions stratégiques, dans une démarche d'aménagement du territoire. Il a proposé une relance

dynamique du territoire qui prenne en compte la sortie du statut dérogatoire de la ville nouvelle. Le rapport « *L'Isle d'Abeau 2015* » qui rend compte de ce travail a été approuvé par l'Etat lors du comité interministériel du 26 novembre 1998. On peut voir dans cette initiative de l'Etat, qui cherche à faire travailler ensemble les différentes collectivités sur des propositions qui concernent un territoire vaste, une première impulsion à l'émergence d'une agglomération.

L'Etat a aussi donné un coup de pouce à l'intercommunalité en permettant à 5 communes – Bourgoin-Jallieu, l'Isle-d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine et La Verpillière – de signer un contrat de ville. Bien que possédant des quartiers dits « *en difficulté* », ces communes ne présentaient pas les caractéristiques suffisantes pour entrer en contrat de ville. Cependant, constatant les réticences de certaines communes à coopérer pour la création de l'agglomération, l'Etat leur aurait accordé un contrat de ville pour rendre plus attrayant le contrat d'agglomération, comme une sorte de garantie de la mise en place d'une communauté d'agglomération⁷⁶.

Ceci peut expliquer la faible somme versée par l'Etat pour le contrat de ville du Nord-Isère 2000-2006 – 1 MF pendant 3 ans contre 20 MF pour Grenoble – ce qui a provoqué une vive protestation de la part des communes, de même que l'objectif premier inscrit dans le contrat de ville soit de « *développer les solidarités entre les communes de l'agglomération nord-iséroise* ». Certains élus se déclarent d'ailleurs insensibles à cette incitation à l'agglomération :

« *Pour moi, personnellement, ça ne marche pas. Je pense qu'on peut pas engager l'avenir d'une commune sur des dizaines d'années rien que pour pouvoir signer un contrat qui va durer 3 ans ou 6 ans maximum si on le reconduit. Donc ça, c'est pas possible pour moi. La décision d'une commune ne peut pas s'acheter avec ça. Hein, c'est trop important pour qu'on s'engage...* »

Marc Blondel, maire de Four⁷⁷

L'Etat a également inscrit dans sa Directive Territoriale d'Aménagement des orientations fortes sur ce territoire – rôle de Satolas, grandes infrastructures de transport telles le TGV, renforcement de la cohésion sociale, requalification des quartiers sensibles... La réalisation de ces orientations nécessite la création d'une centralité forte autour du pôle ville nouvelle de L'Isle d'Abeau - Bourgoin-Jallieu. C'est donc un moyen pour l'Etat d'inciter à la constitution d'une agglomération.

× L'émergence d'une coopération d'agglomération ?

Effet ou non du coup de pouce de l'Etat, plusieurs formes intercommunales préfigurant une coopération d'agglomération ont vu le jour.

En 1999, naissait le SATIN, Syndicat d'étude pour l'Aménagement du Territoire de l'Isère Nord avec pour objet⁷⁸ de :

⁷⁶ Thèse développée par Marion VEYRET dans son mémoire de maîtrise sociales mention développement social, *Un nouvel espace de médiation entre les élus municipaux et les professionnels du développement social urbain : les dispositifs de participation des habitants*, sous la direction de A.HAMMOUCHE, 2001, p.10

⁷⁷ Entretien du 22 avril 2003

⁷⁸ issu du document « *Projet de territoire et programme de développement* », mars 2000, EPIDA

- préciser les enjeux d'aménagement et de développement spécifiques du territoire à partir de diagnostics thématiques
- dégager les orientations et les objectifs communs d'une nouvelle agglomération, dans la perspective d'une révision du SDAU
- conduire les études techniques nécessaires pour la candidature et l'élaboration du volet territorial du contrat de plan – 4 types d'études ont été lancées : financière, institutionnelle, sur les transports, sur le projet de territoire –
- proposer les statuts d'une structure institutionnelle intercommunale de réalisation et de gestion de l'agglomération nord-iséroise.

Regroupant initialement 31 communes, il n'en compte plus aujourd'hui que 27 – 4 communes sont parties pour intégrer une communauté de communes. D'après les élus⁷⁹, le SATIN serait né d'une volonté conjointe de l'Etat et des élus : l'Etat y voyant le premier pas vers une communauté d'agglomération, les élus souhaitant se rencontrer et lancer différentes études financières avant de se prononcer sur leur adhésion à une communauté d'agglomération.

Après 4 ans d'existence, le SATIN va disparaître – les dernières études qu'il a commandées doivent être livrées en juin – et les élus sont partagés sur l'efficacité d'un tel syndicat. Certains estiment qu'il a permis aux élus de se connaître et d'avancer, sans toutefois parvenir à un accord total, sur des questions telles que les compétences de la future agglomération ou la représentation des élus au sein de cette agglomération. D'autres sont beaucoup plus critiques. Le maire de L'Isle d'Abeau estime ainsi que le travail du SATIN ne peut déboucher sur une agglomération car trop de communes ne se sentant pas concernées ont perturbé le travail du syndicat :

« *Trop de gens ne sont là que pour voir et non pour s'engager. Pour l'instant, seule la ville nouvelle et Bourgoin-Jallieu réussissent à travailler ensemble.*⁸⁰ »

Jean-Pierre Augustin met sur le compte de l'Etat l'échec relatif du SATIN :

« *là pour l'instant, on est un petit peu embêté parce qu'on a beau depuis 2-3 ans demander à l'Etat de prendre ses responsabilités, discuter avec le SAN, discuter de la dette, du différé d'amortissement, des réserves foncières, discuter de l'aménagement de Satolas, rien ne se fait. Alors nous, on travaille sur le SATIN, on bricole, on s'amuse, on discute, on s'enguirlande mais, ça n'avance pas.*⁸¹ »

« *Ca n'avance pas* » déclare Jean-Pierre Augustin, pourtant des signes de rapprochements sont perceptibles entre Bourgoin-Jallieu et les communes de la ville nouvelle.

Ainsi, Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle ont-ils collaboré pour mettre en commun la gestion de leur réseau de transport urbain : en mars 2002, Idabus et TUB – Transports Urbains Berjalliens – ont fusionné pour former le STUNI – Syndicat des Transports Urbains de

⁷⁹ Et d'après l'EPIDA, l'initiative de la création du SATIN reviendrait surtout au Préfet et à l'EPIDA.

⁸⁰ Le Dauphiné Libéré, 17 octobre 2001

⁸¹ Entretien du 18 avril 2003

voyageurs du Nord-Isère. La même année, les communes de Villefontaine et Bourgoin-Jallieu ont également créé un SIVU pour la gestion commune de leurs écoles de musique.

La création de ces syndicats fait naître des interprétations contradictoires au sein des élus. Si certains y voient des signes de la constitution progressive d'une coopération intercommunale ; d'autres considèrent, au contraire, qu'elles ne vont que dans le sens d'un renforcement du fonctionnement actuel par stratification de syndicats et ne procèdent pas d'une réflexion à l'échelle de l'agglomération :

« Bon ça avance sans avancer tout en avançant. C'est vrai que y'a le STUNI. Le STUNI, c'est quoi ? C'est un accord entre le SAN et Bourgoin-Jallieu qui ignore totalement les autres communes. (...) L'école de musique, c'est un accord entre Villefontaine et Bourgoin-Jallieu. C'est pas autre chose. (...) Pour l'instant, les habitants de Domarin qui vont s'inscrire au conservatoire de musique paient le double qu'un berjallien. » Jean-Pierre Augustin, maire de Domarin⁸²

Selon les interprétations retenues, différents scénarios sont envisageables pour le territoire du Nord-Isère.

IV – 3 b) Les scénarios possibles

Les études lancées par le SATIN, sur les conséquences, pour chaque commune, de la création d'une agglomération, doivent être livrées à la fin du mois de juin 2003. Les élus, au vu des résultats de ces études, doivent se prononcer sur l'adhésion de leur commune à une agglomération élargie incluant Bourgoin-Jallieu et la ville nouvelle. Plusieurs scénarios peuvent alors être imaginés.

× La constitution d'une communauté d'agglomération d'ici 2005

Les études décident suffisamment d'élus du bien-fondé de la création de l'agglomération qui font part de leur accord de principe sur la constitution de cette agglomération. Le dossier du contrat d'agglomération peut alors être prêt pour la fin de l'année 2003 – date-buttoir fixée par le gouvernement.

L'agglomération étant constituée, l'Etat fait connaître les dispositions qu'il envisage pour la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle. Les élus ayant pris la décision souhaitée par l'Etat, on peut imaginer que, sur la question de la dette du SAN ou de la cession des réserves foncières, l'Etat se montrera conciliant. Le solde des comptes du SAN pourra être effectué courant 2004.

2004 peut aussi être consacrée au règlement des modalités de transfert de compétences des communes à la nouvelle agglomération, à la mise en place de moyens humains et matériels nécessaire au fonctionnement de la future communauté d'agglomération. L'Etat pourra éventuellement autoriser la mise à disposition de l'agglomération du personnel de l'EPIDA. On peut aussi imaginer qu'une structure intercommunale de type syndicat à vocation multiple correspondant à l'ancien SAN soit créée pour reprendre les compétences du SAN non assumées par la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération du Nord-Isère pourra fonctionner à partir de 2005.

⁸² Entretien du 18 avril 2003

Ce scénario, très optimiste sur les délais de mise en œuvre, est celui que souhaitent voir se concrétiser l'Etat ainsi que les élus favorables à la constitution immédiate d'une agglomération. Il nécessite du travail, représente un pari pour les communes qui entreront dans cette communauté d'agglomération puisque que ce passage se traduira par une gestion totalement différente mais c'est aussi un scénario confortable en ce qu'il rejoint les prescriptions de l'Etat et donc bénéficiera de son soutien.

Une variante de ce scénario serait la constitution d'une communauté de communes au lieu d'une communauté d'agglomération mais cette option est peu vraisemblable car les élus favorables à la création d'un regroupement intercommunal élargi sont en grande majorité pour l'utilisation du statut de communauté d'agglomération qui convient mieux, selon eux, à la taille et aux ambitions du territoire du Nord-Isère.

× La constitution d'une communauté d'agglomération à horizon lointain

Au vu des études du SATIN, le projet d'agglomération ne parvient pas à recueillir l'adhésion d'un nombre suffisant de communes. Les communes du SAN se prononcent pour le maintien de la structure SAN même après la fin du régime dérogatoire de la ville nouvelle.

L'Etat informe alors les élus sur les modalités de sortie du régime d'exception. Les élus n'ayant pas opté pour la solution prônée par l'Etat, les négociations sur la dette du SAN ou la cession des réserves foncières de l'Etat risquent d'être tendues. La fin du régime d'exception étant prononcée, l'EPIDA disparaît, une partie du personnel intégrant éventuellement les services du SAN. Bourgoin-Jallieu continue de coopérer avec ses communes voisines au sein du SIVOM des deux cantons qui s'élargit aux communes qui étaient favorables à la constitution de l'agglomération. Mais le Nord-Isère ne bénéficie pas du contrat d'agglomération.

2010-2015 : la dette du SAN est en grande partie remboursée, la sortie du régime d'exception est terminée. Les renouvellements électoraux permettent la mise en place de municipalités plus favorables à la création d'une agglomération. De nouvelles études sont lancées. Au vu de celles-ci, une majorité de communes se prononcent pour la création d'une communauté d'agglomération qui voit finalement le jour.

Ce scénario est prôné par les opposants à la constitution d'une communauté d'agglomération dans l'immédiat. Il présente peu d'incertitudes pour les communes à court terme, on peut le qualifier de "scénario au fil de l'eau" – SAN qui reste SAN, communes qui restent indépendantes – mais présente plus d'incertitude à long terme : l'agglomération parviendra-t-elle finalement à voir le jour ? Quelle sera la réaction de l'Etat ? Le développement du Nord-Isère pourra-t-il s'organiser de manière cohérente ? Les élus parviendront-ils à se faire entendre sur les projets de la DTA ?

× La constitution de deux regroupements intercommunaux

Le projet d'agglomération du Nord-Isère n'aboutit pas et le SAN reste SAN, l'EPIDA est dissout mais Bourgoin-Jallieu décide de créer une communauté de communes avec toutes les communes qui étaient favorables à l'agglomération.

Deux intercommunalités fortes se constituent progressivement : l'une centrée sur la ville nouvelle, l'autre sur Bourgoin-Jallieu. Leurs services et leurs compétences s'étoffent.

A terme, soit ces deux intercommunalités parviennent à se regrouper pour ne plus former qu'une seule et même agglomération, soit elles restent indépendantes et le territoire du

Nord-Isère est alors bi-polaire, ce qui n'exclue cependant pas des formules de coopération – conventions ou autres – entre les deux intercommunalités.

Ce scénario est envisagé par Bourgoin qui menace de constituer une communauté de communes sans la ville nouvelle si celle-ci ne se prononce pas avant la fin de l'année. La menace est-elle réelle ? Il s'agit peut-être davantage d'une stratégie d'incitation de la part de Bourgoin que d'une décision ferme. L'intérêt de constituer une communauté d'agglomération est avant tout la mise en commun de moyens. Or sans la ville nouvelle, Bourgoin-Jallieu constitueraient une intercommunalité avec des petites communes rurales qui ne pourraient pas apporter une grande contribution à l'agglomération, comme l'explique Jean-Pierre Augustin, maire de Domarin :

« *Quand vous mettez beaucoup de pauvreté ensemble, vous ne faites qu'une grande pauvreté. Il faut bien savoir que la richesse, elle est sur Bourgoin et elle est sur L'Isle d'Abeau. C'est tout*⁸³. »

C'est donc une hypothèse peu vraisemblable.

L'histoire du territoire nord-isérois a toujours été marquée par des polarisations / fusions. La constitution d'une agglomération n'en est peut-être qu'une nouvelle page. La réalisation de Bourgoin-Jallieu à partir des communes de Bourgoin et de Jallieu a pris près de quatre siècles⁸⁴. En sera-t-il de même pour l'agglomération du Nord-Isère ? La constitution d'un territoire est certes un processus long mais qui dépend aussi grandement de la volonté politique des élus en place, de leur dynamisme, de l'impulsion qu'ils donneront au projet. Or les réticences sont encore très présentes au sein des communes du Nord-Isère, encore traumatisées par l'union forcée qui leur a été imposée pour la construction de la ville nouvelle. Les résultats des études lancées par le SATIN devront donc mettre en évidence très clairement l'intérêt de la constitution d'une agglomération pour effacer les craintes des élus.

⁸³ Entretien du 18 avril 2003

⁸⁴ Leur séparation est imposée par le pouvoir en 1600 jusqu'en 1654 où elles fusionnent de nouveau. Réunies jusqu'en 1790, elles sont séparées une nouvelle fois en 1790 sur demande et vote des Jallésiens. Elles ne refusionneront qu'au 1^{er} janvier 1967.

conclusion partielle :

« Vers une agglomération élargie ? »

En Nord-Isère, le paysage intercommunal est marqué par la complexité et l'hétérogénéité : stratification de structures intercommunales, morcellement de l'intervention publique, diversité des communes aux caractéristiques historiques et urbaines variées ; ce qui ne facilite pas l'émergence d'une coopération d'agglomération.

A ces difficultés s'ajoutent des problèmes politiques, administratifs et financiers : divergence des communes sur l'avenir du territoire, incertitude sur la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle, difficulté d'accord sur les modalités de mise en œuvre de la future agglomération. Des éléments de dynamique sont pourtant perceptibles : coup de pouce de l'Etat par le biais du contrat de ville, création de syndicats communs à la ville nouvelle et à Bourgoin-Jallieu.

L'agglomération du Nord-Isère verra-t-elle le jour ? Les élus doivent se prononcer fin juin. On peut dresser plusieurs hypothèses : constitution immédiate d'une agglomération, report de ce projet à une échéance plus lointaine avec éventuellement scission du territoire en deux intercommunalités fortes – Bourgoin et la ville nouvelle.

•
•
•
•
•
•
•
•

Un épisode incontournable de l'intercommunalité en France

*Une expérience dont l'héritage
est encore prégnant*

•
•
•
•

V – Quel succès pour l'intercommunalité d'exception ? ---

Comment évaluer le dispositif d'exception des villes nouvelles ? Nous proposons ici une double entrée : une analyse du fonctionnement même du dispositif dans ses différents aspects – administratifs, financiers – mais aussi une mise en perspective de la place du dispositif dans l'histoire de la coopération intercommunale – comparaison avec d'autres formules.

V - 1 Comment a fonctionné l'intercommunalité d'exception ?

Tandis que la seconde partie de ce rapport s'attachait à analyser la situation de l'intercommunalité de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau dans ses composantes locales et humaines, le développement suivant se propose d'analyser le dispositif des villes nouvelles d'un point de vue plus intrinsèque, en abordant les questions d'organisation, de répartition des compétences ou de financement.

V - 1 a) Une organisation équitable

La représentation au conseil communautaire, dans les différentes formes d'intercommunalités des villes nouvelles – SCA et SAN – s'est toujours effectuée en proportion du nombre d'habitants des communes, comme le montre le tableau suivant – loi Boscher de 1970 :

| Nombre d'habitants de la commune | Nombre de délégués au conseil communautaire |
|----------------------------------|---|
| ≤ 2 500 | 2 |
| 2 500 – 5 000 | 3 |
| 5 000 – 10 000 | 4 |
| 10 000 – 15 000 | 5 |
| 15 000 – 20 000 | 6 |
| ≥ 20 000 | 7 |

Il résultait de cette répartition, dans les premiers temps de l'intercommunalité des villes nouvelles, un très grand nombre d'élus au sein des conseils communautaires. Ainsi, à L'Isle d'Abeau, le SCANIDA qui regroupait 21 communes, disposait d'un conseil communautaire d'une cinquantaine de membres...

Dès la loi Boscher était donc prévue la création d'un bureau, élu parmi les membres du conseil communautaire, et auquel serait délégué un certain nombre de missions. L'élection des membres de ce bureau n'a, dans les premiers temps, pas suscité les désaccords ou les craintes des petites communes que l'on observe traditionnellement car alors, la grande majorité des communes était solidaire contre le projet de ville nouvelle et l'urgence était de se constituer en intercommunalité pour s'opposer à ce projet de l'Etat. Des tensions ont pu apparaître par la suite, comme ce fut le cas à L'Isle d'Abeau. Mais progressivement, les périmètres des villes nouvelles étant revus à la baisse, les communes se sont senties mieux représentées au sein des structures intercommunales et au sein du bureau – à partir de 1983, le SAN qui regroupait le plus de communes, à savoir celui de Cergy-Pontoise, ne comptait que 11 communes, chacune était donc représentée au bureau du SAN.

La répartition des délégués en fonction de la population a pu être remise en cause à partir de la loi Rocard qui établissait la TPU pour les villes nouvelles. En effet, des communes à fort potentiel économique mais faible population, qui contribuaient donc beaucoup à la richesse de la ville nouvelle, bénéficiaient parfois d'un nombre de délégués plus faible que des communes moins riches mais plus peuplées.

La loi Rocard n'imposait d'ailleurs pas ce type de représentation selon la population mais laissait ce choix aux élus lors de la constitution du syndicat. En fait, les élus choisirent quand même la formule de représentation proportionnelle à la population mais en modifiant parfois le nombre de représentants par seuil de population. Ainsi, le mode de répartition choisi à L'Isle d'Abeau est le suivant :

| Nombre d'habitants de la commune | Nombre de délégués au conseil communautaire |
|----------------------------------|---|
| ≤ 2 500 | 4 |
| 2 500 – 5 000 | 6 |
| 5 000 – 10 000 | 8 |
| 10 000 – 15 000 | 10 |
| 15 000 – 20 000 | 12 |
| ≥ 20 000 | 14 |

Toutefois, il ne semble pas que ce constat d'une possible sous-représentativité des communes à forte activité économique ait créé de tensions fortes ni affecté le fonctionnement des structures intercommunales. Ainsi, à L'Isle d'Abeau, Monsieur Nivert, adjoint à l'urbanisme, fait un bilan positif de l'organisation intercommunale :

« La répartition, c'était au nombre d'habitants, c'était équitable. Y'a toujours eu une bonne harmonie entre les élus du SAN et ça, j'pense qu'on peut le souligner, qu'il soit de droite ou de gauche, point de vue politique. Y'a eu qu'un flottement, un passage où y'a eu Monsieur Philippe mais autrement y'a toujours eu une bonne entente. »

V - 1 b) Un difficile équilibre dans la répartition des compétences

La définition des compétences a été un point d'achoppement de l'intercommunalité des villes nouvelles. Le premier statut défini par la loi Boscher de 1970 transférait quasiment toutes les prérogatives communales à l'échelle intercommunale puisqu'il ne restait plus aux communes que l'exercice du pouvoir de police, le vote du budget et la gestion des équipements non compris dans le périmètre d'urbanisation. Dans ces conditions, n'avait-on pas plus une supra-communalité préfigurant la mort des communes plutôt qu'une intercommunalité ? Les élus le craignent et protesteront vigoureusement.

Le cadre de la loi Rocard redonnera donc des prérogatives aux communes et recentrera l'activité des SAN autour de l'aménagement et la gestion de la ville nouvelle. La loi distingue ce qui relève de la gestion communale de ce qui relève de la gestion intercommunale. Elle utilise à la fois des données quantitatives : le seuil de 30 logements pour les ZAC ou les lotissements, et des appréciations plus qualitatives : ainsi le qualificatif d' « *intérêt commun* » est employé – art 19 – pour distinguer les équipements communautaires des équipements communaux. La définition exacte de l'intérêt commun n'est pas donnée par la loi. La loi utilise aussi l'expression d' « *équipements rendus nécessaires par l'agglomération nouvelle* » mais cette expression n'éclaire pas plus que la première puisque, a priori, tous les équipements publics construits dans une agglomération nouvelle sont susceptibles d'entrer dans cette catégorie ; charge aux communes de se prononcer sur le caractère « commun » ou non des équipements.

Ces imprécisions pourront créer des divergences au sein des élus et la structure intercommunale financera parfois des équipements communaux ou refusera de financer des équipements communs. On peut illustrer un de ces deux cas par un exemple issu de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Sur les cinq communes de la ville nouvelle, trois sont équipées d'une piscine financée par le SAN : on peut donc s'interroger sur le caractère commun d'un équipement possédé par presque toutes les communes.

Dans la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, le juge administratif sanctionnera, par l'annulation du budget primitif du SAN, l'engagement de dépenses pour des opérations qui relevaient, selon lui, du domaine des communes⁸⁵.

Malgré les imprécisions qui entourent le terme d'intérêt commun, la répartition des compétences entre les communes et la structure intercommunale sera suffisamment performante pour faire des villes nouvelles des villes équilibrées en terme d'habitat, d'activité et d'équipement, même si l'on n'a pas échappé à certaines erreurs urbanistiques ou architecturales. Le niveau d'équipement des villes nouvelles est même bien supérieur à la moyenne des communes, comme le soulignent les maires de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau :

« Il [le SAN] nous a amené une école, une salle polyvalente, énorme, qu'un petit village pourrait pas se payer s'il était tout seul ou alors ce serait l'exercice d'un ou deux mandats, ça, il faut pas se leurrer.
Et puis après, derrière, depuis peu aussi, la rénovation de nos réseaux d'eau, d'assainissement. »

Marc Blondel, maire de Four⁸⁶

⁸⁵ tribunal administratif de Versailles, n° 92-4040 et 92-4046, 11 mai 1993, Commune de Montigny-le-Bretonneux contre le SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines

⁸⁶ Entretien du 22 avril 2003

« Vous vous rendez compte sur un plan...on va de la maternelle...aujourd'hui y'a un lycée, y'a un IUT. Moi je pense que, sur le plan de l'enseignement, on est arrivé à quelque chose... Et puis on a des équipements : on a des gymnases, des piscines, ça a un coût mais faut reconnaître... »

Albert Nivert, adjoint à l'urbanisme de L'Isle d'Abeau⁸⁷

La question du coût se pose en effet aujourd'hui pour les villes nouvelles qui, sortant de leur régime dérogatoire, ne vont plus bénéficier d'aides spécifiques de l'Etat et devront donc assumer seules les charges de fonctionnement et d'investissement de tous les équipements réalisés.

↳ un transfert "à la carte" de certaines compétences

La loi Rocard prévoyait aussi que : « *le syndicat d'agglomération nouvelle peut assurer la gestion de services et l'exécution de tous travaux ou études pour le compte des communes-membres dans des conditions fixées par convention avec la ou les communes intéressées. (...) Ces conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'agglomération ou du comité syndical.* » Le SAN pouvait donc exercer des compétences supplémentaires qui ne concernaient pas obligatoirement l'ensemble des communes-membres mais pouvaient intéresser une partie seulement d'entre elles puisque l'article précité évoque la nécessité de signer une convention avec « *la ou les communes intéressées* ».

En application de cet article, les différents SAN ont donc eu des sphères de compétence très différentes et, à l'intérieur d'un même SAN, les compétences ont pu être différentes selon la commune concernée. On peut voir dans ce système de compétence "à la carte" une entorse à l'idée d'intercommunalité qui implique une gestion globale des problèmes mais il faut cependant noter que celle-ci est compensée par l'exigence d'une majorité des 2/3 pour que ces transferts de compétences personnalisés soient acceptés.

Cette option offerte aux communes de céder une partie de leurs compétences aux SAN aura parfois des effets bénéfiques, permettant aux SAN de devenir des structures intercommunales encore plus intégrées mais elle aboutira parfois aussi à une accumulation de conventions de transferts et de prestations de services ; l'enchevêtrement des compétences entre le SAN et les communes-membres rendant opaque la lecture du fonctionnement intercommunal. On pourrait d'ailleurs s'interroger sur le respect du principe de spécialité qui veut que deux échelons administratifs ne soient pas conjointement compétents. La Cour des Comptes épinglera ainsi le SAN des Rives-de-l'Etang-de-Berre à propos de ses transferts de compétences, jugeant que « *des transferts respectent la lettre des textes mais ne vont pas dans le sens d'une véritable intercommunalité ; (...) des situations ne sont manifestement pas permises par les textes* ». Il s'agissait notamment du service de communication du SAN des Rives-de-l'Etang-de-Berre qui travaillait davantage pour certaines communes-membres que pour d'autres, sans leur facturer le coût réel de ces avantages.

⁸⁷ Entretien du 30 avril 2003

V - 1 c) Un financement lourd

× Des moyens financiers exceptionnels

La loi Boscher prévoyait que la structure intercommunale encaisse l'ensemble des quatre taxes communales sur le périmètre d'urbanisation défini pour la ville nouvelle. A partir de la loi Rocard, le bénéfice de trois des taxes sera rendu aux communes, les SAN recevant uniquement la taxe professionnelle. Mais ces ressources auraient été bien insuffisantes pour financer les dépenses liées à la ville nouvelle. C'est pourquoi les structures intercommunales des villes nouvelles ont toujours bénéficié de moyens financiers exceptionnels de la part de l'Etat :

- dotation globale d'équipement spécifique, calculée sur des bases plus avantageuses que d'autres collectivités
- moyens d'équilibre – dotation globale accordée au vu d'un bilan prévisionnel
- subventions
- prêts à taux privilégiés
- différé d'amortissement des emprunts
- financement des logements locatifs sociaux
- infrastructures d'assainissement et de transport – fer et voirie primaire
- rétrocession gratuite de terrains
- soutien au développement économique – dispense d'agrément, remboursement du versement transport...
- absence d'écrêtement de la taxe professionnelle

× Une situation financière longtemps critique

Toutes ces aides exceptionnelles ne sont pas parvenues à éviter aux SAN le surendettement. Le montant annuel des emprunts des SAN qui était de 500 MF en 1980 a atteint 1 MdF en 1983⁸⁸. Face à la charge croissante représentée par les annuités, un plafonnement des souscriptions annuelles a été mis en place. La Caisse des Dépôts et Consignation est également intervenue accordant des prêts d'une durée plus longue et aux annuités plus progressives.

La principale difficulté, pour les SAN, résidait dans la faible marge de manœuvre que leur laissait leur budget. A partir de 1983, leurs ressources, issues de la taxe professionnelle, avaient un faible taux de progression puisque la plupart des SAN pratiquaient déjà le taux maximum autorisé pour la perception de la taxe professionnelle. De plus, du côté des dépenses, les SAN devaient à la fois rembourser leurs emprunts et donner une dotation de référence aux communes-membres, ce qui pouvait représenter jusqu'à 60 % du budget de fonctionnement. Compte-tenu de toutes les autres dépenses induites par la construction de la

⁸⁸ DAEI, *25 ans de villes nouvelles*, éd Economica, septembre 1989, p.153

ville nouvelle, le budget des SAN était fréquemment déficitaire. D'où les subventions d'équilibre accordées par l'Etat.

Grâce au succès économique, certaines villes nouvelles ont progressivement rééquilibré leur budget – Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines – d'autres bénéficient encore de ces subventions – L'Isle d'Abeau à hauteur de 15 MF et Melun-Sénart 12 MF⁸⁹. La plupart des villes nouvelles, même endettées à une hauteur encore assez importante ont atteint une capacité de financement qui atteste d'une meilleure santé financière.

Il paraît impossible de dresser un bilan financier du projet «ville nouvelle» et d'en établir exactement le coût, les bénéfices réalisés et la rentabilité. On peut toutefois affirmer que les difficultés financières des structures intercommunales n'ont pas entravé le projet de ville nouvelle, l'Etat mettant en place des financements spécifiques importants.

Le pari pour les SAN ou les communautés d'agglomération issues des SAN est aujourd'hui de parvenir à préserver les capacités d'investissement par la maîtrise des dépenses de fonctionnement et ce malgré le coût de fonctionnement de tous les équipements réalisés dans le cadre de la ville nouvelle.

V - 1 d) Des relations opaques avec les communes-membres

Si la structure intercommunale a connu des problèmes financiers, les communes des villes nouvelles se sont aussi souvent plaintes d'être endettées à cause de la ville nouvelle et de ne pas disposer de moyens suffisants. Un article du Progrès du 27 juillet 1978 apporte toutefois un bémol quant aux responsabilités de la ville nouvelle dans les difficultés financières des communes de L'Isle d'Abeau :

« Voici un chiffre : en 1972, le budget des 21 communes était de 1,2 MF ; en 1978, il est de 6MF alors que la pression fiscale a seulement doublé. Les communes n'ont pas supporté elles-mêmes les coûts des équipements, à force de dire "L'Etat paiera", elles se sont mises à avoir un train de vie qui n'est pas celui de la plupart des petites communes rurales. C'est ainsi qu'une commune comme Saint-Alban a aujourd'hui une salle des fêtes, une école maternelle et l'éclairage public ».

Certains élus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau confirment que le "train de vie" de certaines communes dépasse quelque peu leurs moyens propres et s'appuie beaucoup sur les dotations – de référence, de solidarité... – :

« certains ont tendance à dire : "Oui, mais faut regarder les recettes fiscales" moi je dis : "Faut regarder toutes les recettes" et, quand on regarde la dépense à l'habitant (...), là, on constate que quelle est la commune qui dépense le plus à l'habitant ? C'est pas Saint-Quentin-Fallavier, c'est l'Isle d'Abeau, un petit peu devant Saint-Quentin et arrive en 3^{ème} position Villefontaine et en 4^{ème} position, assez loin, là y'a vraiment un écueil, Vaulx-Milieu et, en dernière position, Four. »

Edmond Gonnet, maire de Valux-Milieu⁹⁰

Le législateur de 1983 ayant décidé de retirer aux structures intercommunales des villes nouvelles une partie des compétences qui leur avaient été initialement confiées pour les rendre

⁸⁹ <http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr>

⁹⁰ Entretien du 2 mai 2003

aux communes, il convenait de donner aux communes les moyens financiers nécessaires pour assumer ces nouvelles charges. Le cadre légal prévoyait donc le versement par les SAN d'une dotation aux communes-membres appelée « *dotations de référence* ».

Les règles concernant les rapports financiers entre le SAN et les communes feront l'objet de nombreuses modifications. En 1992, notamment, la dotation de référence change de nom pour s'appeler « *dotations de coopération* », ses règles de progression et de répartition étant également modifiées – art L 5334-8 du Code Général des Collectivités Territoriales.

En 1995, la Cour des Comptes souligne qu'une douzaine de modifications est venue compléter la loi Rocard, se rapportant essentiellement au mode de détermination des aides susceptibles d'être apportées par le SAN aux communes-membres. La Cour des Comptes parle « *d'instabilité chronique du cadre législatif.* »⁹¹

A L'Isle d'Abeau, c'est la règle des « 5, 4, 3, 2, 1 » qui est appliquée, c'est-à-dire approximativement 5 MF pour Villefontaine, 4 MF pour L'Isle d'Abeau, 3 MF pour Vaulx-Milieu, 2 MF pour Saint-Quentin-Fallavier et 1 MF pour Four. Or Villefontaine compte aujourd'hui 18 228⁹² habitants contre 2 274 pour Vaulx-Milieu ou 969 pour Four. D'où une disparité qui a pu soulever d'âpres discussions.

V - 1 e) Une externalisation forcée

Les structures intercommunales des villes nouvelles ont toujours été associées, de force, aux établissements publics mis en place par l'Etat. Elles étaient en effet liées à ces établissements publics par une « *convention-type* » irrévocable sauf accord des deux partis et obligatoire pour les communes sous peine de se voir privées des dotations d'équilibre de l'Etat. Ce mariage de force sera source de tensions.

Dans un premier temps, c'est l'utilisation massive du droit de préemption et d'expropriation accordé aux établissements publics qui provoquera une levée de bouclier des élus et contribuera à donner une mauvaise image des établissements publics, dont ils pâtissent encore. Les élus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau évoquent ainsi spontanément les pratiques initiales de l'EPIDA⁹³ :

« *on a subi tout ça. Faut savoir que la ville nouvelle a été imposée, elle a pas été discutée. Tout le monde s'est retrouvé...ils ont acheté les fermes...pfou la la, ça a été un traumatisme. Y'avait quand même des combats mémorables...* »

Achille Paoli, maire de La Verpillière⁹⁴

⁹¹ <http://www.ccomptes.fr>

⁹² Les chiffres sont issus du site <http://www.grenoble-isere.com>

⁹³ Et ce alors que l'EPIDA a très peu utilisé son droit d'expropriation (2 % des terrains acquis seulement) puisqu'un protocole d'accord a été signé dès le début des années 70 entre la MEAVN, le service des domaines, la Chambre d'agriculture et la FDEA, Fédération Départementales des Exploitants Agricoles. Ce protocole définissait la valeur des terrains selon leur utilisation et proposait des nouveaux terrains en remplacement des terrains acquis pour le projet de ville nouvelle. La mémoire collective a donc gardé un souvenir quelque peu noirci des pratiques réelles de l'établissement public.

⁹⁴ Entretien du 28 avril 2003

« L'Etat a créé l'EPIDA et là, ils nous ont imposé beaucoup de choses. Là, ça a été le rouleau compresseur parce ça a été d'acquérir, d'acquérir, d'acquérir en vue de construire. Et là, y'a eu des abus, y'a eu des expropriations »

Marc Blondel, maire de Four⁹⁵

« ils arrivaient comme des conquérants (...) ils avaient cette force, c'est d'avoir le droit de préemption (...) et ils avaient le financement donc c'est ce qui a fait qu'ils ont été assez mal perçus de la population parce qu'ils arrivaient en tant que conquérants et puis des élus locaux puisque c'est eux qui avaient tous les pouvoirs. »

Michel Charpenay, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier⁹⁶

Par la suite, les désaccords porteront sur la convention-type. Cette convention définissait, pour chaque commune, des objectifs d'aménagement. Or les objectifs d'un établissement public à caractère industriel et commercial soucieux d'équilibrer son budget et d'être en accord avec les objectifs de l'Etat – création de logements sociaux – différaient des objectifs de communes qui acceptaient plus au moins volontairement de recevoir de l'urbanisation mais qui étaient de toute façon souvent plus favorables aux faibles densités et la mixité sociale, comme l'explique Raymond Fayssaguet⁹⁷, maire de Villefontaine – ville nouvelle de L'Isle d'Abeau :

« Alors, les élus par exemple signaient une convention pour un lot de 400 logements et ils avaient envie d'implanter sur leur commune des petites maisons individuelles, ben l'EPIDA, si elle avait trouvé un promoteur qui voulait faire du R+3 ou R+4 parce que c'est plus rentable et bien, y'avait pas de maisons individuelles et les élus, ils voyaient s'implanter sur leur commune des constructions qu'ils ne voulaient pas. »

Avec la loi Rocard, les élus seront mieux représentés au sein du conseil d'administration des établissements publics, ce qui ne leur assurera pas forcément plus de pouvoir et d'emprise sur la politique menée par ces établissements. Ce sont en fait les EPA eux-mêmes qui, ces dernières années, s'efforceront de modifier leurs méthodes de travail pour introduire davantage de concertation avec les élus locaux. Ce changement de pratiques correspond à une stratégie : dans l'optique d'une entrée dans le droit commun des villes nouvelles, le sort des établissements publics va dépendre des desseins de l'Etat mais aussi de la volonté exprimée par les élus locaux de conserver ou non de telles structures. Les EPA doivent donc mener une opération de séduction auprès des élus des villes nouvelles, pour leur propre survie.

Les tensions entre structures intercommunales et établissements publics ont indéniablement nui au projet de ville nouvelle ou tout du moins retardé son avancement. Les élus ont en effet souvent bloqué – temporairement – certains projets de ZAC et ce, malgré la convention qui les engageait. Si certaines villes nouvelles n'ont pas reçu l'urbanisation prévue, c'est aussi en partie à cause de ces tensions, ce que reconnaît Michel Charpenay, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier⁹⁸ – ville nouvelle de L'Isle d'Abeau :

⁹⁵ Entretien du 22 avril 2003

⁹⁶ Entretien du 26 avril 2003

⁹⁷ Entretien du 15 mai 2003

⁹⁸ Entretien du 26 avril 2003

« les objectifs initiaux, ils sont loin d'être atteints. Mais, ils sont loin d'être atteints pour des raisons de politique locale parce que localement, les élus, ils étaient plus ou moins partagés. Les objectifs de développement urbain, de population, de construction étaient pas partagés par les élus locaux. »

Cette forme d'externalité forcée expérimentée dans les villes nouvelles a donc, certes empêché les élus de bloquer totalement le projet de ville nouvelle, mais a tout de même nui au projet.

La forme d'intercommunalité expérimentée en villes nouvelles a donc permis à l'Etat de mener à terme son projet sans qu'il soit néanmoins possible d'en déterminer la rentabilité. L'introduction d'une plus grande concertation avec les élus locaux dès le lancement du projet aurait peut-être évité les levées de bouclier ultérieures qui ont pu nuire au projet.

Pour les élus locaux, le dispositif des villes nouvelles a constitué une entrée un peu brutale dans l'intercommunalité. Si le mode de représentation de leur commune ou les moyens de financement de l'intercommunalité ont remporté leur adhésion, la question du partage des compétences entre les échelons communal et intercommunal a été plus problématique. Elle le demeure d'ailleurs encore pour les villes nouvelles telles que L'Isle d'Abeau qui, sortant du régime d'exception, envisagent de se constituer en communautés d'agglomération.

Le fonctionnement du dispositif intercommunal des villes nouvelles a connu des transformations issues des leçons tirées en villes nouvelles mais aussi d'autres expériences d'intercommunalités telles que celles des districts ou des communautés d'agglomération. Il est donc intéressant de replacer l'intercommunalité des villes nouvelles dans le cadre plus large de l'histoire de l'intercommunalité pour comprendre son évolution et son influence.

V - 2 Inscription dans l'histoire de l'intercommunalité

Le statut des villes nouvelles trouve des éclairages nouveaux lorsque l'on prend en compte le contexte administratif et juridique dans lequel il a été amené à évoluer. La comparaison avec d'autres formules d'intercommunalité expérimentées parallèlement permet d'appréhender les influences réciproques de ces expériences.

V - 2 a) L'intercommunalité d'exception et l'expérience des districts

La formule intercommunale du district est née de la circulaire du 18 février 1959 du Ministre de l'Intérieur. C'est le premier type de groupement intercommunal à fiscalité propre.

Le législateur de 1959 a donc inventé les premières règles concernant les groupements à fiscalité propre. Les règles de fonctionnement introduisent le principe d'une représentation des communes qui soit fonction de la population tandis que, pour les syndicats, la règle était alors de deux délégués par communes. Elles introduisent aussi l'idée qu'un délégué puisse représenter plusieurs communes au sein du conseil communautaire. Le président du bureau se voit confié un rôle juridique plus important que dans le cas du syndicat où il ne peut qu'ester

en justice. Le district peut enfin bénéficier d'une fraction du montant des attributions directes de taxes locales, sur délibération du conseil de district.

La formule de l'intercommunalité des villes nouvelles – celle des communautés urbaines également – s'inspireront de ces premières règles régissant les groupements intercommunaux à fiscalité propre. Le district reste cependant une forme très souple, contrairement à celle des villes nouvelles, puisque seulement deux compétences doivent être obligatoirement transférées au district – le logement et les centres de secours. Il aura donc un destin un peu différent de celui des villes nouvelles ou des communautés urbaines : il a surtout été employé pour des petites agglomérations – 30 000 habitants en moyenne – voire a pu remplacer la formule du syndicat en milieu rural.

L'intercommunalité des villes nouvelles, si elle possède des origines communes avec celle du district, a un destin plus proche de celle des communautés urbaines.

V - 2 b) L'intercommunalité d'exception et l'expérience des communautés urbaines

Créée par la loi du 31 décembre 1966, les communautés urbaines constituent une forme élaborée de coopération intercommunale. Il en existe actuellement 12 :

- 4 créées par la loi de 1966 – les métropoles d'équilibre – : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg
- 5 créées entre 1969 et 1973 : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans
- 3 apparues 20 ans plus tard : Arras, Alençon, Nancy.

Ces formes de coopération intercommunale présentent de nombreux points communs avec celle des SAN : comme les SAN, les communautés urbaines ont des compétences larges – maîtrise du foncier et de l'urbanisme, réalisation d'équipements, gestion de services publics – , une fiscalité propre et ont été incitées à se donner une imposition unifiée – taxe professionnelle unique. Elles sont également largement soutenues financièrement par le gouvernement – DGF de 471 F/hab contre 250F/hab pour les communautés d'agglomération et 175F/hab pour les communautés de communes.

C'est surtout dans leur histoire que le parallèle avec l'intercommunalité des villes nouvelles est frappant :

- une création autoritaire : les quatre premières communautés d'agglomération sont imposées aux métropoles d'équilibre tout comme les SCA sont imposées aux communes concernées par l'implantation des villes nouvelles
- des communes privées de nombreuses compétences : l'intercommunalité qui caractérise les villes nouvelles ou les métropoles d'équilibre est une intercommunalité très intégrée où les communes ne conservent que peu de prérogatives. Les attributions obligatoires des communautés urbaines concernent en effet initialement: la programmation et la planification

urbaine, les opérations d'aménagement et d'urbanisme, les équipements d'infrastructure – eau assainissement, voirie, signalisation, parc de stationnement, transport urbain – et les autres équipements et services – incendie, ordures ménagères, cimetières, lycées et collèges

- une volonté d'une rationalisation de la gestion des villes : la raison invoquée pour justifier la création de ces structures intercommunales était l'incohérence qui existait entre les limites administratives et l'étendue de l'urbanisation – présente pour les communautés urbaines, à venir pour les villes nouvelles –
- le retour de certaines prérogatives dans le champ communal : tout comme la loi Rocard de 1983 pour les villes nouvelles, la loi du 31 décembre 1982 a permis aux communes membres d'une communauté urbaine d'exclure certaines compétences de l'échelon intercommunal – logement, cimetière, voirie, signalisation, stationnement
- l'extension du dispositif : la loi du 6 février 1992 facilitait la création des communautés urbaines en déconcentrant le pouvoir de décision et en abaissant le seuil démographique, celle de juillet 1999 pérennisait les structures de coopération intercommunale des villes nouvelles et s'en inspirait pour créer la formule des communautés d'agglomération

C'est donc un raccourci sur l'évolution de l'appréhension des problèmes d'intercommunalité que nous livrent les expériences des villes nouvelles et des communautés urbaines.

Des problèmes similaires à ceux des villes nouvelles ont été diagnostiqués pour les communautés urbaines⁹⁹ :

- incertitude dans la répartition des compétences : dans les domaines de l'urbanisme, la distinction n'était pas toujours très nette entre ce qui relevait des communes et ce qui relevait des communautés urbaines ; le transfert de compétences en direction des communautés urbaines n'a pas toujours été réalisé en totalité – en matière de circulation, le président de la communauté n'a jamais reçu les pouvoirs de police
- problème de participation financière : les villes-centres apportaient une contribution financière communautaire plus importante que les autres communes au regard du nombre d'habitants
- manque d'esprit d'intercommunalité : certains élus se positionnant uniquement en défenseurs des intérêts de leur commune, on a pu ainsi constater que des communes accroissaient le montant de leurs investissements, à l'annonce de la création d'une communauté urbaine, sachant que la dette serait transférée à la communauté urbaine avec les compétences correspondantes

⁹⁹ REMOND Bruno & BLANC Jacques, *Les collectivités locales*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences politiques & Dalloz, juin 1992, page 196

L'influence réciproque des dispositifs des communautés urbaines et des villes nouvelles peut être retracée tout au long de l'histoire.

Dans le début des années 1960, lorsque l'administration lance ses premières réflexions sur la forme d'intercommunalité à élaborer pour les villes nouvelles, on peut supposer qu'elle mène parallèlement une réflexion sur le cadre à mettre en œuvre pour ce qui sera défini par la loi de 1966 comme des « *métropoles d'équilibre* ». Rien d'étonnant donc que les dispositifs se ressemblent – principe de spécialité, représentation indirecte, définition des compétences transférées – , même si les SCA diffèrent des communautés urbaines en ce qu'ils ne se superposent pas aux communes mais les replacent sur la zone concernée par l'urbanisation nouvelle.

Au début de 1970, lorsque qu'apparaît le projet de loi pour les villes nouvelles, l'Etat a déjà diagnostiqué certains dysfonctionnements des communautés urbaines et notamment le fait que les objectifs d'aménagement n'étaient souvent pas atteints. L'idée d'une convention qui engagerait l'Etat et les collectivités sur un certain nombre d'objectifs vit alors jour. Elle se déclina, dans la loi Boscher de juillet 1970 sur les villes nouvelles, par l'obligation de conventions-types entre les SCA et les établissements publics – donc l'Etat – et, dans le décret du 23 décembre 1970 sur les communautés urbaines, par la création de « *contrats de plan pluri-annuels* » pour la mise en œuvre du programme de modernisation et d'équipement des agglomérations.

En 1983, lorsque la loi Rocard propose le nouveau statut des villes nouvelles, il s'inspire indéniablement de celui des communautés urbaines : tout comme les communautés urbaines et à la différence des SCA, les SAN se superposent en effet aux communes et ce, sur un périmètre plus large que celui de l'urbanisation proprement dite. Leurs compétences sont recentrées sur l'urbanisme et l'aménagement, comme celles des communautés urbaines. La loi Rocard introduit toutefois une nouveauté par rapport à la formule des communautés urbaines : la taxe professionnelle unique.

L'expérience de la taxe professionnelle en ville nouvelle sera suffisamment concluante pour que l'Etat décide une application possible aux communautés urbaines. L'article 48 de la loi Chevènement de juillet 1999, permet en effet aux communautés urbaines de voter la TPU.

Le rapprochement entre les deux expériences d'intercommunalité, communautés urbaines et villes nouvelles, a bien entendu ses limites : l'intercommunalité des villes nouvelles s'appuyant sur un projet de ville au sein de communes rurales et non sur une ville existante, les problèmes financiers ou de gestion intercommunale, les rapports avec l'Etat étaient très différents. Mais surtout, la philosophie de l'intercommunalité des villes nouvelles se justifiait avant tout dans une dimension dominante d'aménagement du territoire tandis que l'intercommunalité des communautés urbaines se concevait comme mode d'administration du territoire – dans la lignée de la volonté de réduire le nombre de communes – , la dimension de l'aménagement du territoire étant secondaire. Ces intercommunalités n'avaient donc pas les mêmes vocations initiales.

Moins connu que les formules intercommunales telles que le district ou la communauté urbaine, le dispositif mis en œuvre en villes nouvelles n'en tient pas moins une place importante dans l'histoire de l'intercommunalité, les villes nouvelles constituant des lieux d'expérimentation, parfois d'innovation.

conclusion partielle :

« Quel succès pour l'intercommunalité d'exception ? »

Le cadre initialement mis en place pour les villes nouvelles s'est révélé efficace au regard des objectifs poursuivis par l'Etat : son haut niveau de compétences et l'association forcée avec un établissement public d'aménagement ont permis un aménagement global, relativement cohérent des villes nouvelles. Les problèmes financiers particulièrement aigus dans les années 80 sont aujourd'hui en voie de résorption. Il est difficile, cependant, d'évaluer la rentabilité du projet pour l'Etat.

Du point de vue des collectivités, le dispositif avait certes, des aspects positifs : mode de représentation équitable, haut niveau d'aides financières de l'Etat mais présentait aussi des dysfonctionnements certains : à un système où les élus étaient totalement privés de leurs prérogatives a succédé un système rendant des compétences aux communes – sans toutefois leur permettre de s'opposer réellement aux projets – mais complexifiant la lecture du fonctionnement intercommunal et les relations avec les communes-membres.

L'expérience de l'intercommunalité des villes nouvelles tient cependant une place à part entière dans l'histoire de l'intercommunalité, étant influencée par des dispositifs existants – districts, communautés urbaines – mais influençant aussi ces mêmes dispositifs – assouplissement de la répartition des compétences, taxe professionnelle unique.

•
•
•
•

VI – Portée de l'expérience

Bien que conçu ad hoc pour la mise en œuvre du projet de villes nouvelles, l'intercommunalité expérimentée alors a néanmoins engendré de nouvelles pratiques, mis à jour de nouveaux outils qui seront autant d'apports pour les formules d'intercommunalité imaginées ultérieurement.

VI - 1 L'initiation de nouvelles pratiques

Intercommunalité de projet, contractualisation avec l'Etat, collaboration avec un organisme d'étude à l'échelle intercommunale sont autant de pratiques expérimentées en villes nouvelles.

VI - 1 a) L'intercommunalité de projet

L'intercommunalité de projet est définie comme une intercommunalité ambitieuse, caractérisée par une forte solidarité entre les communes, des investissements à long terme servant un projet global et un financement par fiscalité propre. L'intercommunalité des villes nouvelles est donc sans doute celle qui mérite le plus le qualificatif d'intercommunalité de projet et quel projet ! Rien de moins que la construction d'une nouvelle ville... Le projet n'était toutefois pas une émanation des volontés locales mais un projet livré par le pouvoir central. A-t-on réellement assisté à l'émergence d'une véritable coopération intercommunale autour de ce projet ? L'exemple de L'Isle d'Abeau met en évidence des comportements de repli communal mais les SAN ont globalement permis aux élus d'apprendre à travailler ensemble. Il aura fallu du temps, des réunions, des projets, des contre-projets, la pratique variant d'un SAN à l'autre mais le pragmatisme a généralement conduit à la concertation : une collégialité s'est installée, non sans difficulté, dans l'objectif qu'aucune commune ne soit perdante.

Certains SAN, partant de ces acquis, sont même allés plus loin, comme les y autorisait la loi et ont élargi leur pratique de l'intercommunalité. Interrogé à ce propos, Jacques Guyard, maire d'Evry, déclare que le dispositif intercommunal des villes nouvelles a été le point de départ à l'établissement d'une coopération plus large :

« ce n'est pas un hasard si c'est autour du Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Evry qu'est née la première Société d'Economie Mixte de transport qui joue un rôle très fort dans la restructuration du réseau du centre de l'Essonne – c'est-à-dire sur une zone bien plus large que celle de la ville nouvelle. Ce n'est pas un hasard non plus si c'est autour de la ville nouvelle qu'est née la première grande association de communes pour élaborer ensemble un projet d'urbanisme dans le cadre du schéma directeur : l'ADRECE, association d'une quarantaine de communes que nous avons

créée avec le Conseil Général autour d'Evry. Dans le domaine institutionnel, le point de départ a continué de se développer et a apporté des nouveautés fortes¹⁰⁰. »

Le cadre de la ville nouvelle a pu inciter les élus à aller plus loin dans la démarche de l'intercommunalité. Ainsi, à Saint-Quentin-en-Yvelines, a été mis en place, en 1989, un conseil des maires représentant les 7 communes de la ville nouvelle. Instance officielle – mais pas légale –, ce conseil a pour objectif de coordonner l'ensemble des politiques municipales, d'harmoniser ce qui peut l'être sur les gros dossiers tels que la dotation de référence, l'inventaire des équipements d'intérêt communautaire, la préparation budgétaire.

« Ce recadrage du fonctionnement de chacune des instances du SAN, avec en parallèle le conseil des maires, a permis un net gain en qualité de préparation et surtout en efficacité dans l'exécution des décisions. Ainsi, la programmation triennale, bien préparée, a été décidée à l'unanimité. »¹⁰¹

Sans nier les difficultés de mise en œuvre, les SAN créés dans les agglomérations nouvelles ont souvent démontré leur capacité à faire vivre la coopération intercommunale et à assurer un service public efficace aux populations.

On peut y voir les premières formules de coopération réellement adaptées aux responsabilités de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. En effet, les compétences exercées par les syndicats intercommunaux étaient et sont toujours, dans leur immense majorité, d'ordre technique – eau, assainissement, voirie, ordures ménagères, ramassage scolaire, etc. De plus, l'existence de ces syndicats fonctionnels n'améliorait pas vraiment la gestion des problèmes d'urbanisme : au mieux, ils étaient neutres ; au pire, ils développaient des politiques spécifiques qui rendaient les arbitrages de niveau intercommunal encore plus difficiles en augmentant le nombre des parties prenantes à concilier.

Les districts, les communautés urbaines et surtout les structures intercommunales des villes nouvelles ont été les premières formes d'intercommunalité ayant des compétences de droit relevant de l'urbanisme, encore que cette compétence n'ait pas été obligatoire pour les districts. Les communautés urbaines étant plus adaptées aux métropoles, aux villes d'importance, le dispositif des villes nouvelles montrait l'exemple d'une intercommunalité d'urbanisme et d'aménagement qui puisse convenir à des villes de taille variée puisque les villes nouvelles avaient connu un développement différent et constituaient donc un panel de villes de taille différente – en 1999, la plus petite des villes nouvelles, le Vaudreuil, comptait 3 438 habitants tandis que la plus grosse, Cergy-Pontoise, en dénombrait 178 656¹⁰².

Compte-tenu du caractère spécifique des statuts de communautés urbaines ou de SAN et du caractère facultatif des compétences d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour les districts, il n'existait en 1991, aucun dispositif de coopération en urbanisme dans un département sur 3.¹⁰³ Constat jugé inquiétant par l'Etat car les départements concernés étaient parfois situés dans les zones les plus urbanisées : la façade méditerranéenne, l'Ile-de-France, le Nord, la Loire Atlantique. Mais l'Etat ne pouvait plus intervenir sur l'aménagement de

¹⁰⁰ extrait de l'interview de Jacques Guyard, député-maire d'Evry, revue Territoires de mai-juin 1990

¹⁰¹ déclaration de Roland Nadaus, maire de Guyancourt et président du SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, revue Territoires n°308, mai-juin 1990

¹⁰² <http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr>

¹⁰³ Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2020, rôle et missions de l'Etat, 1993, p.34-35

l'espace en utilisant les méthodes autoritaires employées dans les années 1960 pour les villes nouvelles ou les communautés urbaines.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, a donc créé de nouvelles formes de coopération – communautés de communes et communautés de villes. Pour les deux formules, l'aménagement du territoire est une compétence obligatoire, on peut y voir la transposition plus ou moins allégée, pour des villes traditionnelles, des dispositifs des communautés urbaines ou des villes nouvelles. La loi Chevènement de juillet 1999 proposera la formule des communautés d'agglomération qui doivent également traiter de l'aménagement du territoire.

Les villes nouvelles ont donc permis d'expérimenter une intercommunalité très intégrée et très centrée autour des questions d'urbanisme et de développement de la ville, noyau dur de compétences autour desquelles se développeront les formes ultérieures d'intercommunalité.

VI - 1 b) La contractualisation avec l'Etat

Les villes nouvelles furent les premières, avec les communautés urbaines, à signer avec l'Etat des contrats de développement, sous la forme de conventions-types dans lesquelles elles s'engageaient à réaliser un certain nombre d'objectifs en terme d'aménagement et d'urbanisation, l'Etat s'engageant quant à lui à apporter son soutien financier pour la réalisation de ces opérations.

Cette forme de contractualisation entre l'Etat et les groupements intercommunaux, inaugurée par les villes nouvelles, inspirera les contrats de pays mis en place en 1975 sur douze communes et régionalisés en 1980 – on compte, en 1992, 72 contrats de pays nationaux et 285 contrats régionalisés¹⁰⁴. Les contrats de vallées ou de pays d'accueil lancés en 1983 procèdent de la même philosophie. On peut enfin voir dans les contrats d'agglomération les derniers nés de cette filiation.

Le contrat d'agglomération, introduit par la loi Voynet, a vocation à être signé, comme les contrats de développement des villes nouvelles, par la collectivité intercommunale – communauté d'agglomération ou communauté urbaine –, l'Etat et la Région¹⁰⁵ : il scelle les engagements mutuels à l'échelle large de l'agglomération pour une période longue – 6 ans. Un décret et plusieurs circulaires d'application des lois Voynet, Chevènement et SRU viennent préciser les conditions et modalités de signature d'un tel contrat.

VI - 1 c) La collaboration avec un organisme d'étude à l'échelle intercommunale

Les structures intercommunales des villes nouvelles travaillaient en collaboration – forcée – avec des établissements publics d'aménagement. Ces établissements publics issus de la transformation des premières missions d'études se sont progressivement étoffés. Ils concentrent aujourd'hui un savoir-faire important en matière de programmation urbaine et de maîtrise d'ouvrage déléguée, ils savent travailler en adoptant une vision prospective de l'aménagement urbain.

¹⁰⁴ REMOND Bruno & BLANC Jacques, *Les collectivités locales*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, juin 1992, p.215-216

¹⁰⁵ Le Département peut aussi être associé.

Les élus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau sont unanimes sur le savoir-faire possédé par l'EPIDA :

« je dirais que l'EPIDA a eu ses mérites et a fait certaines erreurs. Moi, je crois qu'il y a beaucoup de matière grise à l'EPIDA, y'a des gens de qualité, de valeur. »

Edmond Gonnet, maire de Vaulx-Milieu¹⁰⁶

« une structure qui existe avec son personnel, avec ses compétences et ça serait un peu dommage, j'allais dire, aujourd'hui, de se priver de cette structure »

Michel Charpenay, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier¹⁰⁷

Les EPA des villes nouvelles se sont d'ailleurs réunis, en mars 1984, au sein d'un GIE – Groupe d'Intérêt Economique – pour exporter leur savoir-faire d'aménageur à destination de maîtres d'ouvrage résidant en France ou à l'étranger.

La collaboration des communes avec des SEM ou des établissements publics d'échelle intercommunale préexistait aux villes nouvelles, les communes étant souvent obligées de décharger des fonctions de services publics à ce type de structure pour en assurer la rentabilité et la cohérence. Mais on ne peut pas pour autant parler de souci de planification à long terme.

Cette mission de réflexion prospective et de planification était plutôt celle des agences d'urbanisme créées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Mais ces agences étant principalement financées par les contributions des collectivités, le risque d'une confiscation des travaux par la collectivité à la contribution la plus forte était réel. D'autre part, les premières fonctions de ces agences étaient relativement modestes, consistant essentiellement en l'élaboration des documents de planification.

Les EPA des villes nouvelles regroupaient ces deux fonctions et menaient à leur début un travail de prospection et d'étude bien plus important que celui des agences d'urbanisme. Les travaux menés par les EPA en prospective sur le thème du transport ou du logement ont sans doute introduit la philosophie, reprise par la suite par la loi SRU, des documents tels que le PDU, le PLH ou le SCOT.

On peut donc voir dans certaines fonctions de l'outil EPA des villes nouvelles une préfiguration de ce que deviendront les agences d'urbanisme. Les agences d'urbanisme verront en effet leurs missions étendues par les lois Voynet¹⁰⁸ et SRU¹⁰⁹ et interviendront, en plus de l'urbanisme réglementaire, sur des thèmes tels que le logement et l'habitat, le volet social, le développement économique... Les agences d'urbanisme sont aujourd'hui porteuses des projets de territoire et, par là même, participent à la création d'un esprit de coopération intercommunale. C'est un peu ce qu'avaient initié les établissements publics des villes nouvelles.

¹⁰⁶ Entretien du 2 mai 2003

¹⁰⁷ Entretien du 26 avril 2003

¹⁰⁸ ou LOADDT, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999

¹⁰⁹ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

VI - 2 L'utilisation de nouveaux outils

Outre l'initiation de nouvelles pratiques, les villes nouvelles ont été le lieu d'innovations en matière d'outils intercommunaux, parmi lesquels la taxe professionnelle unique, le principe des compétences à la carte et plus récemment, l'idée de passerelles entre les intercommunalités.

VI - 2 a) La taxe professionnelle unique

« La Communauté ou le Syndicat d'Agglomération Nouvelle est substitué aux communes-membres pour l'application des dispositions relatives à la Taxe Professionnelle (...) Elle ou il perçoit le produit de cette taxe et en vote le taux.¹¹⁰ » Par cet article, la loi Rocard de 1983 créait une individualisation budgétaire et fiscale à l'intérieur du périmètre d'urbanisation des villes nouvelles, cette individualisation signifiant qu'il n'y avait plus qu'un seul principal fictif, qu'une seule fiscalité locale directe pour la structure intercommunale. A la différence des principes adoptés alors pour les communautés urbaines, il est créé un véritable monopole fiscal au profit de l'organisme communautaire, et non une simple juxtaposition de la TP communautaire aux TP communales.

Cette péréquation fiscale a constitué un véritable outil d'aménagement des villes nouvelles et a participé à leur succès sur le plan économique. Elle a en effet permis d'éviter la concurrence entre les communes internes à la ville nouvelle et a facilité la cohérence dans le temps et dans l'espace. Elle a aussi permis d'assurer une certaine rationalité dans l'implantation des activités sur un bassin global et significatif. En effet, il y a eu synergie d'intérêt entre SAN et communes pour le soutien du développement économique : favoriser l'implantation et la création d'entreprises n'était pas sans incidence sur les ressources propres du SAN et cette démarche était aussi logique pour les communes qui voyaient par là augmenter leurs bases de taxe foncière sur les propriétés bâties – la convergence d'intérêt est un gage puissant de coopération !

Le choix de la taxe professionnelle unique comme moyen de financement de l'intercommunalité présentait tout de même des inconvénients. Le lien à la hausse et à la baisse¹¹¹ qui existe entre les taux des quatre taxes communales rendait dépendante la structure intercommunale des politiques fiscales des différentes communes. Cet effet pervers a cependant peu joué pour les intercommunalités des villes nouvelles qui bénéficiaient de bien d'autres ressources financières que la seule taxe professionnelle unique. D'autre part, la mutualisation de la taxe professionnelle au niveau intercommunal n'a pas effacé les inégalités de ressources – nées des choix d'aménagement – entre les communes à forte activité économique et les communes davantage réceptrices de logements sociaux, puisque les communes à forte activité économique continuaient de bénéficier de fortes ressources grâce à

¹¹⁰ article 26 de la loi Rocard de 1983

¹¹¹ Selon la loi du 10 janvier 1980, le taux de taxe professionnelle ne peut augmenter plus que celui de la taxe d'habitation ou de celui des taxes foncières, son taux ne peut être maintenu si les trois autres diminuent, il ne peut être réduit moins vite que les autres taux.

la taxe foncière sur les propriétés bâties tandis que les communes réceptrices de logements sociaux ne disposaient pas d'une base d'imposition importante.

Ce dysfonctionnement sera partiellement corrigé par un système de péréquation proposé par un amendement de la loi de finances 2003, dit amendement Saugey : les communes des SAN ayant des ressources fiscales deux fois supérieures aux communes les plus pauvres sont ainsi contraintes de reverser une côte-part de leurs ressources au SAN.

Le succès de la taxe professionnelle en villes nouvelles a toutefois été suffisamment probant pour pousser l'Etat à généraliser cette pratique. Il proposera ainsi aux communautés de ville, dans la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, de se doter d'une TPC – Taxe Professionnelle Communautaire. Mais le faible nombre de créations de communauté de villes ne permettra pas une large diffusion de la TPU. C'est pourquoi la loi Chevènement de juillet 1999 relancera fortement l'incitation à la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique : les communautés de communes qui choisissent de s'en doter bénéficient en effet d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée. D'autre part, la taxe professionnelle unique est obligatoire pour les communautés d'agglomération et pour les nouvelles communautés urbaines et la possibilité est donnée aux communautés urbaines existantes de s'en doter.

La loi Chevènement tentera également de corriger la TPU pour prendre en compte les effets pervers identifiés en ville nouvelle. Ainsi, le lien à la baisse entre les taux des quatre taxes est supprimé. Le projet de loi proposait aussi que les structures intercommunales puissent recevoir un complément de ressource sur la taxe foncière bâti au cas où les ressources de la TP s'avèreraient insuffisantes. Mais un amendement à la loi limitera les possibilités pour les structures intercommunales d'avoir recours à ce type de financement complémentaire – art 47 –, les collectivités devront en effet pouvoir justifier du caractère insuffisant de leurs ressources de taxe professionnelle.

Depuis la loi Chevènement, la taxe professionnelle unique a connu un vif succès. Au 1^{er} janvier 2000, il existait 296 EPCI métropolitains à TPU.¹¹² Au 1^{er} janvier 2002, 1/3 des EPCI à fiscalité propre ont adopté ce type de fiscalité. Cette forte croissance s'explique en partie par le nombre et la taille démographique des communautés d'agglomération créées. Près de la moitié de la population française vit donc dans une structure intercommunale ayant opté pour ce régime fiscal, contre un tiers en 2001¹¹³. C'est donc un succès pour le mode de financement inauguré par les villes nouvelles, même si certaines difficultés demeurent : inégalités de ressources entre les communes – même après la mise en place de systèmes de péréquation –, effet " plateau " – communes rurales limitrophes d'une agglomération qui peuvent pratiquer un taux de TP plus faible que celui de la TPU pour attirer les entreprises au détriment de l'agglomération.

VI - 2 b) Les « *compétences à la carte* »

La loi Rocard de 1983 sur le statut des villes nouvelles instituait aussi une autre nouveauté : celle des « *compétences à la carte* ». On désigne par là la possibilité donnée aux communes-membres des SAN de transférer, à titre individuel ou collectif, une ou plusieurs compétences aux SAN. Rétrospectivement, cette disposition a pu avoir des effets positifs notamment lorsque l'ensemble des communes décidait de confier des compétences supplémentaires au SAN, le SAN devenant ainsi une forme encore plus intégrée et

¹¹² source : <http://www.secteurlocal.caisse-epargne.fr/>

¹¹³ source : <http://www.amf.asso.fr/>

l'intercommunalité étant renforcée mais lorsqu'une seule commune ou une seule partie des communes décidaient de confier telle ou telle compétence au SAN, le fonctionnement intercommunal se trouvait complexifié – accumulation de conventions de transferts et de prestations de services.

Pendant de cette expérimentation en ville nouvelle sera inspirée une formule de coopération à la carte au sein de syndicats intercommunaux. C'est la loi du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, qui crée ce syndicalisme à la carte. Le principe est le même que celui introduit par la loi Rocard : le syndicat dispose de plusieurs compétences mais une commune peut n'utiliser qu'une partie de ces compétences. La participation financière de la commune comprend alors deux parts : l'une correspond aux dépenses d'administration générale, l'autre varie en fonction des compétences transférées.

La formule à la carte semblait en effet mieux convenir à des formes de coopération intercommunale moins poussées. Pour les formules plus intégrées, le législateur a introduit la notion de compétences obligatoires et de compétences facultatives – loi sur l'aménagement du territoire de 1992. Cette distinction permettait de conserver une certaine souplesse dans la fixation des compétences de la structure intercommunale et évitait les dérives observées pour les SAN de telles ou telles compétences exercées par la structure intercommunale seulement sur des bribes du territoire, au gré des communes.

VI – 2 c) Les passerelles entre intercommunalités

La question de la sortie du régime d'exception des villes nouvelles a permis de soulever la question du passage d'une forme à une autre d'intercommunalité. En effet, si le passage d'une intercommunalité dite « *de gestion* » à une intercommunalité dite « *de projet* » était assez courant, le passage d'une intercommunalité de projet à une autre intercommunalité de projet plus intégrée était plutôt rare.

Le projet de loi Perben a été élaboré en 1997 pour mettre en place le cadre de la sortie du régime d'exception des villes nouvelles. Il prévoyait de réunir les règles de droit commun qui régissent les SAN dans une nouvelle forme de groupement intercommunal, qui serait très proche des SAN, pour permettre aux SAN d'adopter ce statut lors de leur sortie du régime dérogatoire. Le nouveau groupement aurait les compétences des anciens SAN, serait obligatoirement doté de la taxe professionnelle unique, etc. Le changement de gouvernement intervenu en 1997 n'a pas permis à ce projet de loi de voir le jour. Le nouveau gouvernement a seulement précisé aux élus des villes nouvelles que la sortie du régime dérogatoire interviendrait dans les 2 ou 3 années à venir – à l'horizon 1999, 2000.

Or, en juillet 2000 est votée la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi propose une nouvelle forme de groupement, la communauté d'agglomération qui s'inspire largement de la formule imaginée par le projet Perben pour les villes nouvelles. La différence avec le projet de loi réside dans le fait que ce statut n'est plus réservé aux ex-villes nouvelles mais est ouvert à tout groupement de communes de plus de 50 000 habitants, comme le confirme Raymond Fayssaguet, maire de Villefontaine – ville nouvelle de L'Isle d'Abeau – :

« Ce statut de communauté d'agglomération était très proches de celui des SAN et permettait aux SAN de revenir dans le droit commun et à d'autres communes d'avoir un statut

proche de celui des SAN.¹¹⁴ »

La loi, comme son titre l'indique, introduit également des simplifications de manière à homogénéiser les règles de fonctionnement des différents EPCI et à faciliter les passerelles entre elles. Les différentes formes d'intercommunalité avaient en effet été imaginées pour répondre à des problèmes différents et ne trouvaient, jusqu'alors, pas de cohérence, comme le souligne la Gazette du 3 novembre 1998 :

« Les formes juridiques différentes des institutions intercommunales ont des particularités qui ne s'expliquent, bien souvent, que par la chronologie successive des lois qui les ont mises en œuvre et par le poids des situations acquises. »

Avec la loi Chevènement, les structures intercommunales ont un choix facilité pour évoluer vers des formules plus intégrées, au fur et à mesure de leur croissance – en dessous de 50 000 habitants, communauté de communes ; au-dessus de 50 000, communauté d'agglomération ; au-delà de 500 000, communauté urbaine. L'ADCF, Assemblée des Districts et Communautés de France, parle ainsi d'une « échelle de Richter de l'intercommunalité ».

Si les villes nouvelles n'ont exactement pas été le lieu d'expérimentation de ces passerelles entre intercommunalités, du moins ont-elles soulevé cette question par le problème de leur sortie du régime d'exception.

Les villes nouvelles ont été des lieux d'innovations en terme de pratiques ou d'outil de l'intercommunalité, elles ont aussi été les lieux où sont apparus des points d'achoppement de la coopération intercommunale qui ne trouvent encore pas de solution.

VI - 3 Des difficultés non résolues

L'application d'un dispositif intercommunal très intégré aux communes concernées par les villes nouvelles a permis de mettre à jour certaines limites de la mise en œuvre d'une telle forme d'intercommunalité. Il s'agit par exemple des questions portant sur les moyens d'incitation à l'intercommunalité, de financement et de coût de l'intercommunalité, de légitimité des élus communautaires.

VI - 3 a) L'incitation à l'intercommunalité

L'intercommunalité des villes nouvelles, tout comme celle des communautés urbaines, fut une expérience imposée aux communes par l'Etat. Ce caractère autoritaire dans la création de ces structures intercommunales a pu nuire à leur appropriation par les élus et à leur bon fonctionnement ultérieur. C'est pourquoi l'Etat choisira, par la suite, la formule de l'incitation plutôt que de l'obligation. L'article L 5220-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise ainsi : « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes.* » En outre, depuis la décentralisation et l'émancipation des collectivités

¹¹⁴ Entretien du 15 mai 2003

territoriales, imposer la constitution d'une structure intercommunale paraît, politiquement, difficilement concevable.

Pour engager les communes à entrer en intercommunalité, l'Etat utilisera essentiellement des incitations financières – DGE, DGF, compensation de la TVA d'investissement. Mais elles ne suffiront pas toujours à assurer le succès des dispositifs intercommunaux proposés. L'échec des communautés de ville en témoigne : instaurées par la loi de février 1992, les communautés de ville ne sont que cinq lorsque, en 1999, la loi Chevènement décide de mettre fin à ce type de groupement intercommunal. La formule des communautés d'agglomération proposée par la loi Chevènement remportera a contrario un succès qui dépassera largement les attentes des législateurs : en décembre 1999, six mois après la promulgation de la loi, 51 communautés d'agglomération étaient créées, soit plus du tiers des unités urbaines pressenties.

L'Etat utilisera également des moyens de persuasion administratifs : des circulaires du Ministre de l'Intérieur demandent ainsi au corps préfectoral, dès les années 60, de faire prendre conscience à l'opinion publique et aux élus locaux de la nécessité d'un regroupement des communes. Les préfets et sous-préfets ont donc prêché le regroupement, proposé des solutions, négocié les transactions et parfois arbitré les heurts. Mais, au final, la décision ultime incombe toujours aux élus locaux.

Par ces diverses incitations, la coopération intercommunale a beaucoup progressé. La France métropolitaine regroupe ainsi, au 1er janvier 2002, 2172 EPCI à fiscalité propre, rassemblant 26 678 communes – 72,7% – et près de 44,9 millions d'habitants – 72,8% de la population totale. La répartition géographique des groupements intercommunaux révèle certes une progression du maillage intercommunal mais également de fortes disparités persistant entre les départements : 47 départements demeurent ainsi au-dessous de la moyenne nationale¹¹⁵ et on n'a pas échappé à une multiplication de groupements – superposition de SIVU et SIVOM – qui compliquent la carte administrative. D'autre part, rien de garanti que de réelles pratiques d'intercommunalité seront mises en œuvre au sein de ces structures intercommunales. On a pu en effet déjà observer par le passé que des EPCI servaient davantage d'outil de péréquation et de redistribution des richesses – on a pu parler de « *tirelire* » – sans véritablement porter de politique globale. Une incertitude pèse donc sur l'utilisation qui sera faite des nouvelles structures proposées par la loi Chevènement.

L'objectif visé par les villes nouvelles de mettre en place, pour chaque agglomération, un mode de gouvernance unique et global, n'est donc pas encore atteint. L'expérience des villes nouvelles aura seulement démontré qu'en matière d'intercommunalité, l'incitation était préférable à l'imposition autoritaire.

VI - 3 b) Le coût de l'intercommunalité

Un des arguments mis en avant par l'Etat pour défendre le projet de ville nouvelle était le gain de coût par rapport à l'aménagement des villes anciennes. En effet, conçues ex nihilo, les villes nouvelles pouvaient être planifiées de manière rationnelle et économique, en prenant en considération toutes les contraintes dans leur ensemble : les réseaux de transport urbain pouvaient être intégrés à la trame urbaine dès la conception de la ville alors que dans les villes anciennes, ils tentaient de se frayer un chemin dans la trame urbaine existante ; de même, les

¹¹⁵ source : <http://www.amf.asso.fr/>

espaces publics ou les espaces de détente avaient des emplacements réservés dans la future trame urbaine ; les réseaux scolaires, sportifs, sanitaires et sociaux, culturels, administratifs étaient aussi pensés préalablement et globalement.

Un argument similaire est utilisé pour mettre en avant la nécessité de la coopération intercommunale. Le découpage administratif français entraînerait un surcoût du fait de l'inorganisation des services collectifs et des investissements inutiles ou concurrents. D'après un article des Echos :

« Une étude sur les 28 communes inorganisées du Grand Avignon fait apparaître un surcoût de plusieurs centaines de millions de francs par an, par rapport à une ville moyenne de 230 000 habitants, la taille du Grand Avignon ! Et, ce qui est vrai pour Avignon l'est pour 365 bassins d'emploi recensés en France.¹¹⁶ »

Les structures intercommunales doivent permettre une économie d'échelle par la rationalisation et la globalisation de la gestion des services publics.

L'expérience des villes nouvelles n'a pas réellement permis de démontrer leur rentabilité. Aucun bilan du coût global représenté par cette opération n'a, à notre connaissance, été réalisé. A supposer qu'il le fut, comment le comparer à ce qu'aurait coûté le développement de villes existantes pour le même niveau d'équipements, de logements et d'activité ?

De même, l'économie représentée par la mutualisation de moyens servant à financer des projets d'échelle intercommunale n'a pas vraiment été prouvée. On a plutôt observé une forte augmentation de la fiscalité locale. « Pour un meilleur niveau de service ? » répondra-t-on. Sans doute... La question serait donc définir le niveau d'équipement que l'on juge nécessaire et le coût correspondant pour les contribuables. Les villes nouvelles avaient, à ce titre, placé le niveau assez haut, dans l'optique de créer des villes offrant une grande qualité de vie mais elles n'ont pas pu financer seules ces équipements et ont bénéficié d'un très fort soutien de l'Etat. D'autre part, les villes nouvelles rencontrent aujourd'hui un problème commun à de nombreuses structures intercommunales, à savoir une forte augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, qui diminue leurs possibilités d'investissement. Certains prônent, pour dépasser cette difficulté un élargissement du financement de l'intercommunalité en accordant aux EPCI à taxe professionnelle unique de prélever des taxes additionnelles sur les ménages, comme le prévoit la loi Chevènement mais dans un cadre très restreint. Cette modification permettrait en outre, de rendre l'établissement intercommunal un peu plus responsable devant le citoyen. La question de la légitimité des élus communautaire est, en effet, également un point encore non résolu du débat sur l'intercommunalité.

VI - 3 c) La légitimité des élus communautaires

Depuis la création des districts en 1959, première formule intercommunale à fiscalité propre, des établissements publics lèvent des contributions directes sans que leurs représentants ne bénéficient de l'"onction" du suffrage et n'aient donc de responsabilité directe devant le citoyen.

La législation sur les villes nouvelles est la première à introduire, en 1983, une option d'intercommunalité, la CAN, Communauté d'Agglomération Nouvelle, dans laquelle les élus

¹¹⁶ Jean-Louis GUIGOU, « Le gâchis de la surconcentration », Les Echos, article issu du recueil de cours d'économie urbaine de Hervé HUNTZINGER, éd ENTPE, p.19

communautaires seraient issus du suffrage universel direct. Mais cette option, parmi quatre autres proposées par le législateur, ne sera choisie par aucune des villes nouvelles.

L'apparition de formules intercommunales de plus en plus intégrées – communautés de communes, de ville puis d'agglomération – a rendu plus aiguë cette question de la légitimité des élus communautaires. C'est pourquoi le texte initial de la loi Chevènement de 1999 prévoyait l'élection au suffrage universel, sur la liste municipale, des représentants siégeant dans les communautés d'agglomération. Mais le Sénat étant un des principaux lieux de défense des intérêts des Conseils Généraux, ne verra pas d'un bon œil l'émergence de structures intercommunales élues démocratiquement. Cet échelon supplémentaire entre les communes et les régions pouvait en effet concurrencer, voire remettre en cause l'existence des départements. Les sénateurs adopteront donc un amendement qui supprimera cette élection directe des délégués des communes au sein des communautés d'agglomération.

Les élus municipaux eux-mêmes ne soutiennent pas vraiment cette réforme. Ainsi, interrogés par l'ADCF, Assemblée des Districts et Communautés de France, dans le cadre d'une consultation nationale lancée en 1998¹¹⁷, les élus se prononcent à 66 % en faveur du maintien du mode actuel de désignation des délégués par les conseils municipaux. Certains n'y voient d'ailleurs pas un manque de démocratie. Jean-Jacques Hyst, vice-président de l'APCG, Assemblée des Présidents de Conseils Généraux s'exclame ainsi :

« *Le Sénat, élu au deuxième degré, est quand même légitime !*¹¹⁸ »

Pourtant, s'ils rejettent une telle forme dans l'immédiat – 8,5 % de favorables contre 49 % d'opposants –, cette évolution leur semble toutefois envisageable à terme – 40,5 % le pensent.

L'opposition des élus municipaux se conçoit car une telle réforme reviendrait à modifier la nature des établissements de coopération intercommunale pour en faire de nouvelles collectivités territoriales. Or, la proposition de la loi Chevènement d'organiser les élections communautaires sur une liste commune à celle des élections municipales, aurait pour conséquence de dupliquer les élections municipales au niveau intercommunal. Il faudrait donc plutôt envisager des élections communautaires isolées des autres élections, avec le risque d'abstentionnisme inhérent à la multiplication des élections. On peut imaginer la désaffection de l'élection municipale au profit de l'élection communautaire puisque la structure intercommunale sera responsable de davantage de prérogatives. En réalité, l'élection au suffrage universel des délégués communautaires vaudrait donc à terme à la disparition des communes. Cette analyse est partagée par de nombreux maires, d'où leur opposition à ce type de réforme. Ainsi, Edmond Gonnet, maire de Vaulx-Milieu – ville nouvelle de L'Isle d'Abeau – déclare :

« *Moi, je ne suis pas favorable à l'élection directe des intercommunalités parce que je pense que, qu'on le veuille ou non, c'est la mort des communes. Je vois pas comment on peut maintenir les communes avec de réelles prérogatives dès lors que les vrais pouvoirs seraient au niveau intercommunal.*¹¹⁹ »

¹¹⁷ La Gazette, 18 octobre 1998

¹¹⁸ Le Moniteur, 20 février 1998

¹¹⁹ Entretien du 2 mai 2003

La proposition d'élection directe des délégués communautaires par la loi Rocard sur les villes nouvelles de 1983 ne trouvera donc vraisemblablement pas encore d'application, les résistances restant fortes au sein des différentes collectivités locales.

conclusion partielle :

« Portée de l'expérience »

Les formes intercommunales des villes nouvelles, bien que peu connues, ont permis d'initier de nouvelles pratiques en terme d'intercommunalité. Premières formules de coopération intercommunale très intégrées et spécifiquement centrées sur l'aménagement et le développement urbain, elles seront des précurseurs en terme d'intercommunalité de projet, de contractualisation avec l'Etat, de fonctionnement en collaboration avec un organisme menant des études prospectives à l'échelon intercommunal.

Les villes nouvelles seront aussi des lieux d'expérimentation de nouveaux outils de l'intercommunalité tels que la taxe professionnelle unique ou le système des compétences à la carte. Si la taxe professionnelle unique sera largement reprise dans les formules ultérieures d'intercommunalité, le principe des compétences à la carte évoluera en une distinction entre compétences obligatoires et compétences facultatives.

L'expérience des villes nouvelles permettra aussi de mettre à jour certaines difficultés telles que les limites de l'incitation à l'intercommunalité, le coût de l'intercommunalité et la légitimité des délégués communautaires. La législation sur les villes nouvelles tentera parfois d'apporter des solutions à ces problèmes. Elle fut ainsi la première à proposer une élection au suffrage universel direct des représentants des communes dans un groupement intercommunal mais cette option ne remportera pas l'adhésion des élus.

•
•
•
•

Conclusion

L'intercommunalité des villes nouvelles répondait avant tout au besoin, pour l'Etat, de réunir les communes concernées par le projet de ville nouvelle, généralement rurales et sans moyens techniques ou financiers, sous une forme d'intercommunalité qui permette à la fois à ces collectivités de participer au projet et à l'Etat de garder le contrôle des opérations. Le dispositif imaginé alors s'appuie partiellement sur les leçons tirées de l'expérience des grands ensembles qui avait prouvé les limites du cadre existant pour la gestion d'opération d'aménagement d'envergure mais aussi sur le modèle anglais d'administration des villes nouvelles. Il est incarné par deux organismes : l'établissement public d'aménagement, cheville ouvrière du dispositif, et le syndicat communautaire d'agglomération, organe de décision et de financement, auxquels s'ajouteront des organes interministériels d'accompagnement, tel que le groupe central des villes nouvelles.

La première mouture du dispositif sera mal acceptée des élus locaux qui se sentiront dépossédés de leurs prérogatives mais on ne peut pas, pour autant, conclure à un défaut du système car l'Etat avait précisément souhaité que le dispositif empêche les élus de bloquer le projet. Une fois les villes nouvelles lancées et dans le cadre du mouvement national de décentralisation, le dispositif intercommunal des villes nouvelles sera corrigé pour permettre une plus grande participation des élus locaux : les syndicats communautaires d'aménagement deviennent des syndicats d'agglomération nouvelle et les élus recouvrent certaines de leurs prérogatives. Mais, alors que l'Etat avait montré sa capacité à élaborer assez rapidement un cadre administratif et juridique initial pour le projet de villes nouvelles, il se montrera moins réactif pour réformer ce cadre malgré les demandes réitérées des élus locaux. Ce délai dans l'introduction d'une plus grande concertation pourra dégrader les relations entre les élus locaux et le pouvoir central et nuire au projet des villes nouvelles.

Ainsi, l'intercommunalité imposée par l'Etat à L'Isle d'Abeau est marquée par des tensions fortes avec l'administration centrale et l'établissement public d'aménagement, tensions qui se traduiront par une opposition des élus aux différentes opérations menées dans le cadre de la ville nouvelle, parfois jusqu'à la volonté de retrait des communes du périmètre de la ville nouvelle. Le cadre mis en place est indéniablement responsable de certains dysfonctionnements car il contribuait notamment à l'effacement des élus et à la naissance de tensions autour de la gestion financière. Mais le contexte local peut aussi expliquer la difficile application de l'intercommunalité des villes nouvelles : manque d'appropriation du projet par les élus de L'Isle d'Abeau, manque d'expérience en terme de coopération intercommunale.

Depuis 1998, l'Etat envisage de mettre fin à l'opération nationale « villes nouvelles » et engage dès lors une campagne de communication auprès des élus locaux pour les préparer à la fin prochaine de leur statut dérogatoire. Cette stratégie a permis de prendre les premières mesures d'entrée dans le droit commun sans provoquer de levée de boucliers. L'Etat s'est aussi beaucoup expliqué sur les raisons qui le conduisaient à clore le statut dérogatoire des

villes nouvelles mettant notamment en avant l'état de développement avancé de nombreuses villes nouvelles et l'opportunité représentée par la loi Chevènement d'entrer dans le droit commun en optant pour une intercommunalité proche du statut dérogatoire, à savoir la communauté d'agglomération. L'Etat a tenu à montrer qu'il prenait en compte les spécificités de chaque ville nouvelle en proposant un retour au cas par cas, dans le cadre d'un calendrier souple.

Ce calendrier a d'ailleurs été jusqu'alors respecté mais l'Etat n'a que partiellement réussi à faire sortir les villes nouvelles de leur statut dérogatoire et, par-là même à simplifier le paysage intercommunal français, car, si les élus ont globalement compris et accepté de perdre le bénéfice des aides spécifiques de l'Etat, ils expriment toutefois le désir de conserver leur forme particulière d'intercommunalité, possibilité que leur accorde la loi Chevènement.

A L'Isle d'Abeau, l'entrée dans le droit commun divise les élus : certains souhaitant la constitution d'une communauté d'agglomération permettant d'inclure Bourgoin-Jallieu, d'autres préférant le maintien du syndicat d'agglomération nouvelle actuel. Il faut dire que la situation du Nord-Isère ne facilite pas l'émergence d'une coopération d'agglomération, ce territoire se caractérisant par une stratification de structures intercommunales, un morcellement de l'intervention publique et une diversité des communes dont les caractéristiques historiques et urbaines sont variées. A ces difficultés s'ajoutent des problèmes politiques, administratifs et financiers : divergence des communes sur l'avenir du territoire, incertitude sur la sortie du régime d'exception de la ville nouvelle, difficulté d'accord sur les modalités de mise en œuvre de la future agglomération.

Le passage des communes de L'Isle d'Abeau par un régime d'exception apparaît aujourd'hui plutôt handicapant, si on l'envisage dans un parcours intercommunal, car, si les communes qui se sont maintenues dans le périmètre de la ville nouvelle ont aujourd'hui une forme d'intercommunalité proche de celle des communautés d'agglomération, le rapprochement avec d'autres communes, autrefois intégrées au périmètre, s'avère délicat, le traumatisme laissé par le premier cadre intercommunal des villes nouvelles rendant les élus méfiants et réticents à toute forme intégrée d'intercommunalité.

Pourtant des éléments de dynamique sont perceptibles comme le coup de pouce donné par l'Etat par le biais du contrat de ville ou la création de syndicats communs à la ville nouvelle et à Bourgoin-Jallieu. Difficile de présager de ce que sera l'intercommunalité post-ville nouvelle à L'Isle d'Abeau : constitution immédiate d'une agglomération ? Report de ce projet à une échéance plus lointaine ? Scission du territoire en deux intercommunalités fortes – Bourgoin et la ville nouvelle ? Les élus doivent se prononcer fin juin. Les divergences et réticences fortes perceptibles parmi les élus rendent toutefois sceptiques quant à la constitution rapide d'une agglomération élargie.

Du point de vue des collectivités locales, le dispositif intercommunal des villes nouvelles a donc été une expérience plutôt dure d'intercommunalité : d'abord privés de leurs prérogatives et liés à un établissement public d'aménagement tout puissant, les élus locaux ont progressivement retrouvé des compétences mais par un système de transfert qui a pu complexifier la lecture du fonctionnement intercommunal et les relations syndicat/communes-membres. Certains aspects de ce système ont cependant été appréciés par les élus, tels le mode de représentation des communes, jugé équitable, ou les nombreuses aides apportées par l'Etat.

Pour l'Etat, l'intercommunalité des villes nouvelles a d'abord eu le mérite de permettre une réalisation globale et cohérente des villes nouvelles par un haut niveau de compétences des syndicats et l'association forcée avec un établissement public d'aménagement qui rendait

impossible le blocage du projet par les élus. Le système financier mis en place n'a pas permis d'échapper à une crise des syndicats, particulièrement endettés dans les années 80, toutefois, l'Etat ne se désengageant pas du projet et continuant de soutenir financièrement les syndicats, leurs dettes sont aujourd'hui en voie de résorption. La rentabilité du projet « *villes nouvelles* » pour l'Etat est cependant difficilement évaluable : en effet, comment le comparer à ce qu'aurait coûté le développement de villes existantes pour le même niveau d'équipements, de logements et d'activités ?

L'expérience d'intercommunalité des villes nouvelles a permis de nourrir les réflexions de l'administration sur les évolutions possibles des structures intercommunales. L'expérience des villes nouvelles permettra ainsi d'améliorer le dispositif des communautés urbaines – centrage des compétences sur l'aménagement et l'urbanisme, taxe professionnelle unique – et réciproquement – contractualisation avec l'Etat des syndicats d'agglomération nouvelle.

Les formules intercommunales des villes nouvelles ont aussi permis d'initier, en terme d'intercommunalité, de nouvelles pratiques – intercommunalité de projet, très intégrée, fonctionnant en partenariat avec un organisme d'études prospectives sur l'agglomération – mais aussi en terme d'outils – taxe professionnelle unique, système de compétences à la carte. L'expérience d'intercommunalité en villes nouvelles livre donc un héritage important. La formule des communautés d'agglomération, introduite par la loi Chevènement, apparaît d'ailleurs comme une simple transposition, dans le droit commun, du régime des villes nouvelles.

Mais certaines difficultés, déjà mise à jour dans les villes nouvelles, ne trouvent toujours pas de réponses. On peut citer l'incitation à l'intercommunalité qui montre ses limites, les inégalités qui subsistent entre les communes malgré l'établissement de la TPU ou la légitimité des délégués communautaires. La législation sur les villes nouvelles tentera parfois d'apporter des solutions à ces problèmes. Elle fut ainsi la première à proposer une élection au suffrage universel direct des représentants des communes dans un groupement intercommunal mais cette option ne sera pas adoptée par les élus des villes nouvelles.

C'est donc l'ambivalence du cadre intercommunal des villes nouvelles qu'a souhaité soulever ce document : considérée comme une référence en terme d'intégration ou de fiscalité, référence dont l'influence sur les pratiques et dispositifs actuels est prégnante, l'intercommunalité des villes nouvelles a pourtant été parfois un contre-exemple d'application réussie de l'intercommunalité – cas de L'Isle d'Abeau –, ayant engendré des comportements de repli communaliste chez les élus, l'antithèse d'une vision et d'une gestion intercommunales.

L'intercommunalité des villes nouvelles est un sujet complexe, notamment par la diversité des problèmes que recouvre la notion générique d'"intercommunalité" : fonctionnement interne, compétences, finances... chacun de ces thèmes pourrait en lui-même faire l'objet d'un travail de recherche. L'intercommunalité des villes nouvelles s'étend aussi sur plus de 30 ans : de la naissance et la mise en œuvre du projet de ville nouvelle, au mouvement de décentralisation qui les affectera également, jusqu'à leur sortie actuelle du régime d'exception... chacune de ces périodes marquantes pourrait aussi faire l'objet d'une étude spécifique. Le présent document a choisi de sacrifier la précision de l'analyse au profit d'une relative exhaustivité. Compte-tenu du peu d'études réalisées à ce jour sur l'intercommunalité des villes nouvelles, il paraissait en effet intéressant de produire un document qui embrasse les différents aspects de ce sujet – historique, juridique, local – pour en donner une vision d'ensemble. Ce document peut donc éventuellement constituer une base de

travail pour qui souhaiterait approfondir certains des thèmes évoqués. Il pourrait aussi être prolongé par une étude de l'application du régime spécifique d'intercommunalité dans les autres villes nouvelles françaises. Retrouve-t-on les dysfonctionnements observés à L'Isle d'Abeau ? Peut-on déceler, dans le contexte local, des ingrédients qui, systématiquement, ont favorisé ou nui à l'application du dispositif ?

L'expérience de l'intercommunalité des villes nouvelles n'est peut-être pas « *un épisode incontournable dans l'histoire de l'intercommunalité* », comme l'affirme un peu pompeusement le titre de la deuxième partie de ce document, mais elle y tient toutefois une place importante, voire sous-estimée : en effet, bien que méconnue et souvent peu citée des ouvrages traitant de l'intercommunalité, elle a indéniablement influencé les pratiques et législations actuelles ; les villes nouvelles constituant des laboratoires d'expérimentation de nouveaux outils et de nouvelles pratiques. Cette étude a donc voulu faire œuvre de réhabilitation en mettant en lumière l'héritage que nous livre l'intercommunalité des villes nouvelles.

•
•
•
•

Bibliographie

THEMES GENERAUX

× Les villes nouvelles

↳ OUVRAGES

CHALINE Claude, *Les villes nouvelles dans le monde*, Que sais-je ? n° 2 231, Presses Universitaires de France, 1985, 123 pages

DAEI, *25 ans de villes nouvelles en France*, éd Economica, septembre 1989, 360 pages

MERLIN Pierre, *Les villes nouvelles en France*, Que sais-je? n° 2 609, Presses Universitaires de France, 1991, 127 pages

TILLIETTE Bruno (direction de l'ouvrage), *Un nouvel art de ville, 8 villes en quête d'elles-mêmes*, éd Autrement, 1985, 197 pages

↳ RAPPORTS / ETUDES

AFVN (Association Française des Villes Nouvelles), *Les villes nouvelles à l'âge de la maturité*, 1998, dossier n°189

↳ ARTICLES DE PRESSE

Diagonal, N° 149, mai/juin 2001, « Villes nouvelles », LEMONIER Marc, pages 10-14

Urbanisme N° 301, juillet/août 1998, « Les villes "nouvelles" », PAQUOT Thierry et ZIMMERMANN Annie, dossier pages 44-92

Territoire, N°308, mai-juin 1990, dossier « Innovations en villes nouvelles », pages 18 à 52

Les cahiers de l'IAURIF Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France, N° 87-88, janvier 1989, « Villes nouvelles »

Les annales de la recherche urbaine N° 2, 1979, « Les villes nouvelles en Ile de France », ALDUY Jean-Paul, ROULLIER Jean-Eudes

La documentation française illustrée N° 277, bimestriel février 1973, « Les villes nouvelles »

↳ SITES INTERNET

<http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr/>

✕ L'intercommunalité

↳ OUVRAGES

BOURJOL Maurice, *La réforme municipale*, collection L'administration nouvelle, éd Berger-Levrault, 4^{ème} trimestre 1975, 426 pages

BERNARD-GELABERT Marie-Christine et LABIA Patrick, *Intercommunalité, mode d'emploi*, Mémento du maire, éd Economica, 1992, 381 pages

PETIT Philippe et REY Pierre-Stéphane, avocats, *Loi Chevènement : analyse, commentaires et perspectives*, éd Dossiers Experts, La Lettre du cadre territorial, 1999, 151 pages

↳ RAPPORTS / ETUDES

Cour des Comptes, *Les communautés urbaines, rapport public particulier*, Les éditions des journaux officiels, novembre 2001, 267 pages

✕ Les collectivités locales

↳ OUVRAGES

GOUX-BAUDIMENT Fabienne, *Quand les territoires pensent leur futur*, Les éditions de l'aube, 2001, 162 pages

REMOND Bruno et BLANC Jacques, *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, « Amphithéâtre », 1992, 523 pages

RICHARD Pierre et COTTEN Michel, *Les communes françaises d'aujourd'hui*, Que sais-je ? n° 2 084, Presses Universitaires de France, mars 1986, 127 pages

↳ RAPPORTS / ETUDES

Conseil Général des Ponts et Chaussées, *2020, rôle et missions de l'Etat*, 1993, 87 pages

THEME SPECIFIQUE : L'INTERCOMMUNALITE DES VILLES NOUVELLES

↳ OUVRAGES

BRISSY Yves, *Les villes nouvelles, l'administration nouvelle*, éd Berger-Levrault, 1974, 248 pages

FNSP, Fondation Nationale des Sciences Politiques, *L'expérience française des villes nouvelles*, compte rendu d'une journée d'étude sur les villes nouvelles le 19 avril 1969, éd Armand Colin, 1971, 214 pages

MERLIN Pierre, *Les villes nouvelles*, Presses Universitaires de France, « Villes en devenir », 1972, 381 pages

↳ TRAVAUX UNIVERSITAIRES

MOINARD René, *Les problèmes administratifs et juridiques posés par la création des villes nouvelles de la région parisienne : du schéma directeur aux syndicats communautaires*, travail personnel, ENPC (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées), avril-mai 1973, 209 pages

↳ RAPPORTS / ETUDES

ANDERSEN Arthur, *Analyse de la situation financière*, étude réalisée pour le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1999, dossier EPIDA n°507

BECKER Dominique, ULIVIERI François (ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées) et PREVOT Marc (inspecteur général de l'Équipement), *Etat des lieux des EPA d'aménagement des villes nouvelles*, février 2002

↳ ARTICLES DE PRESSE

Les échos, l'atlas des régions 2002 tome 3, « Les villes nouvelles rentrent dans le droit commun », ROBERT Martine, pages 51-56

Territoire octobre 1993, « Réflexions autour de l'endettement – Villes nouvelles, banques et préfets », JOYEUX Patrick, pages 43-45

Urbanisme N° 233, décembre 1989/ janvier 1990, « Les villes nouvelles après la loi du 2 août 1989 », LENA Hyacinthe, pages 109-110

↳ SITES INTERNET

<http://www.ccomptes.fr>

<http://www.san-vnf.fr>

<http://www.cergyponoise.fr> et <http://www.epa-cergy.fr>

<http://www.sanevry.fr>

<http://www.san-valmaubuee.fr>

<http://www.san-sqy.fr> et <http://www.epa-sqy.fr>

<http://www.senart.com>

THEME SPECIFIQUE : LA VILLE NOUVELLE DE L'ISLE D'ABEAU

↳ TRAVAUX UNIVERSITAIRES

ANCILLON Cédric, *La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, bilan et perspectives*, mémoire de maîtrise de géographie, Université des sciences humaines de Strasbourg, Faculté des sciences sociales, Institut de démographie, septembre 1998, 73 pages

BOUVIER Dominique, *La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau au cœur de la coopération intercommunale*, rapport de stage de maîtrise AES (Administration Economique et Sociale) option gestion publique, Université Lyon II, 1991-1992

CAFFO Patricia, sous la direction de J.JEANNERET, *Les villes nouvelles : des relations entre l'Etat et les communes, le cas de L'Isle d'Abeau*, mémoire de DEA « Urbanisme, environnement urbain et politique des villes », IUG Grenoble II, 1994-1995, 132 pages

CHATARD Christophe, *De l'émergence de L'Isle d'Abeau... à son intégration économique dans la région Rhône-Alpes*, rapport de stage de DESS « Entreprises et collectivités locales dans l'Europe communautaire », Université Lyon II, 1992-1993, 101 pages

FOUSDRILIS Céline, *SAN de L'Isle d'Abeau*, mémoire de maîtrise AES (Administration Economique et Sociale) option gestion du territoire, Université Lyon II, 1995-1996, 55 pages

MARTINEZ Lionel, sous la direction de Monsieur CHABERT, *Le développement économique de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, mémoire de maîtrise d'études urbaines, 1991-1992, 162 pages

VEYRET Marion, sous la direction de Messieurs BONAFE-SCMITT et VOURLAT, *La situation singulière de Villefontaine*, rapport de stage de licence de sociologie, mention développement social, 1999-2000, 34 pages

↳ RAPPORTS / ETUDES

BERNARD Henri, *Histoire des premières années de la ville nouvelle*, étude réalisée pour le compte de l'EPIDA, février 1977, 115 pages

BUTIKOFER Jean-Marie, ingénieur général des Ponts et Chaussées, *L'Isle d'Abeau 2015, une grande ambition à mener à terme*, rapport aux ministres de l'Equipement, des Transports et du Logement ; de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 1998, 74 pages

CETE / DDE, *DTA de l'aire urbaine de Lyon, diagnostic stratégique de l'espace interdépartemental autour de Satolas*, mars 2000, dossier n°340

EPIDA, *L'Isle d'Abeau et le Nord-Isère, le développement d'un pôle de l'aire métropolitaine*, Les dossiers de l'INSEE Rhône-Alpes n°142, 55 pages

EPIDA, *Expo 30 ans, 1972-2002 la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau fête ses 30 ans*, 4^{ème} trimestre 2002

EPIDA, *Un projet de territoire pour l'agglomération Nord-Isère, éléments de lecture du territoire, réunion du 18 janvier 2001*, dossier n°419

SIVOM des cantons des communes de Bourgoin-Jallieu, *Un projet de territoire pour l'agglomération berjallienne*, 2001, dossier EPIDA n°526

EPIDA, *Projet de territoire et programme de développement*, 22 mars 2000, dossier n°518

Etat et Région Rhône-Alpes, *RUL 2010, charte d'objectifs de la RUL*, 1993, dossier EPIDA n°532

Trajectoire REFLEX GRE (Groupe de Recherche et d'Etudes), *Contrat de ville du Nord-Isère, diagnostic territorial*, septembre 2001, dossier EPIDA n°57

Ville de Bourgoin-Jallieu, *Bourgoin-Jallieu hier, aujourd'hui, demain*, 1977, dossier EPIDA n°161

↳ ARTICLES DE PRESSE

revue de presse sur L'Isle d'Abeau, bibliothèque municipale Lyon Part-Dieu, documentation Rhône-Alpes

revue de presse sur L'Isle d'Abeau, service des archives du SAN, Villefontaine

↳ SITES INTERNET

<http://www.epida.fr/>

<http://www.isere.org>

<http://www.grenoble-isere.com>

<http://www.sivom-bj.com>

<http://www.sitom-ni.fr>

⋮
⋮
⋮

Annexes

Liste des annexes

- **annexe 1** : index des sigles
- **annexe 2** : table des illustrations
- **annexe 3** : liste des personnes rencontrées et grilles d'entretien
- **annexe 4** : loi Boscher du 10 juillet 1970
- **annexe 5** : loi Rocard du 13 juillet 1983
- **annexe 6** : articles de la loi Chevènement concernant les villes nouvelles

Annexe 1 : index des sigles

A

AEVN

Association des Elus des Villes Nouvelles

AFTRP

Agence Foncière et Technique de la
Région Parisienne

C

CAF

Caisse d'Allocations Familiales

CAN

Communauté d'Agglomération Nouvelle

CLH

Comité Local de l'Habitat

D

DAFU

Direction de l'Aménagement Foncier et de
l'Urbanisme

DGE

Dotation Globale d'Équipement

DGF

Dotation Globale de Fonctionnement

DTA

Directive Territoriale d'Aménagement

E

ENTPE

École Nationale des Travaux Publics de
l'État

EPA

Établissement Public d'Aménagement

EPCI

Établissement Public de Coopération
Intercommunale

EPIDA

Établissement Public de L'Isle D'Abeau

G

GCVN

Groupe Central des Villes Nouvelles

GCGOU

Groupe Central des Grandes Opérations
d'Urbanisme

GIE

Groupement d'Intérêt Économique

I

IUL

Institut d'Urbanisme de Lyon

M

MEAVN

Mission d'Étude et d'Aménagement des
Villes Nouvelles

O

OIN

Opération d'Intérêt National

P

PIG

Projet d'Intérêt Général

PLA

Prêt Locatif Aidé

POS

Plan d'Occupation des Sols

S

SAGE

Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAN

Syndicat d'Agglomération Nouvelle

SATIN

Syndicat d'étude pour l'Aménagement du Territoire de l'Isère-Nord

SCA

Syndicat Communautaire d'Aménagement

SCAL

Syndicat des Communes Aspirant à la Liberté

SCOT

Schéma de COhérence Territoriale

SCANIDA

Syndicat Communautaire de l'Agglomération Nouvelle de L'Isle D'Abeau

SDAU

Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SEM

Société d'Economie Mixte

SGVN

Secrétariat Général des Villes Nouvelles

SGOU

Secrétariat aux Grandes Opérations d'Urbanisme

SIAVNIA

Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau

SITOM

Syndicat Intercommunal pour le Traitement des Ordures Ménagères

SIVOM

Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

SIVU

Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SRADT

Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

STUNI

Syndicat des Transports Urbains de voyageurs du Nord-Isère

T

TFB

Taxe sur le Foncier Bâti

TFNB

Taxe sur le Foncier Non Bâti

TP

Taxe Professionnelle

TPU

Taxe Professionnelle Unique

TUB

Transports Urbains Berjalliens

U

UDAC

Union de Défense de l'Autonomie Communale

Z

ZAC

Zone d'Aménagement Concerté

ZAD

Zone d'Aménagement Différé

ZAN

Zone d'Agglomération Nouvelle

ZUP

Zone à Urbaniser par Priorité

Annexe 2 : table des illustrations

| titre de l'illustration | source | page |
|---|---|------|
| Les villes nouvelles en France | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan issu de l'ouvrage de Bruno TILLIETTE, <i>Un nouvel art de ville</i> , 8 villes en quête d'elles-mêmes, éd Autrement, 1985, page 5 | 10 |
| Présentation du terrain d'étude | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan issu du site http://www.cinam.com/insee-rhone-alpes/pages/lia00000.htm | 13 |
| Villes nouvelles anglaises | reproduction du schéma de l'ouvrage de Pierre MERLIN, <i>Les villes nouvelles</i> , Presses Universitaires de France, « Villes en devenir », 1972, page 24 | 30 |
| Schéma d'organisation | réalisation personnelle à partir d'un schéma de l'ouvrage d'Yves BRISSY, <i>L'administration des villes nouvelles</i> , éd Berger Levrault, 1974, page 111 | 35 |
| Aide financière de l'Etat au fonctionnement des villes nouvelles | reproduction du graphique de l'ouvrage <i>25 ans de villes nouvelles</i> en France, DAEI, éd Economica, septembre 1989, 357 pages, page 138 | 40 |
| Ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : à l'origine, un chapelet de bourgs | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan issu du site http://www.cinam.com/insee-rhone-alpes/pages/lia00000.htm et d'une carte de la lettre de l'INSEE n°50 de janvier 98 | 50 |
| Périmètres de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan de l'IGN (BD Carto 2000) | 55 |
| Superposition des structures intercommunales | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan de l'IGN (BD Carto 2000) | 73 |
| Ceinture de communautés de communes | réalisation personnelle à partir d'un fond de plan de l'IGN (BD Carto 2000) | 74 |

Annexe 3 : liste des personnes rencontrées et grilles d'entretien

Personnel des administrations

↳ sur Paris

Catherine GUIEU, ex-chargée de mission au GCVN, Groupe Central des Villes Nouvelles
Frédéric THEULE, cadre à l'EPASQY, Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines, thèse sur l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines

↳ à L'Isle d'Abeau

Stéphane RABILLOUD, consultant à l'EPIDA, Etablissement Public de l'Isle D'Abeau, thèse sur l'émergence d'un territoire Nord-Isère

Elus de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau

Marc BLONDEL, maire de Four
Michel CHARPENAY, premier adjoint de Saint-Quentin-Fallavier
Edmond GONNET, maire de Vaulx-Milieu
Raymond FAYSSAGUET, maire de Villefontaine
Albert NIVERT, adjoint à l'urbanisme de L'Isle d'Abeau

Elus des communes proches de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau

Jean-Pierre AUGUSTIN, maire de Domarin
Jacques DUVERNAY, secrétaire de cabinet au maire de Bourgoin-Jallieu
Achille PAOLI, maire de La Verpillière

Grille d'entretien destinée au personnel des administrations

↳ L'entrée dans le droit commun des villes nouvelles

- Pourquoi le gouvernement a-t-il pris cette décision en 1998 ?
- Quel lien avec la loi Chevènement ?
- Quel lien avec le programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles ?
- Comment la décision a-t-elle été accueillie ? Etait-on préparé ?
- Pourquoi l'entrée dans le droit commun n'est pas intervenue 25 ans après le décret de création comme prévu ?
- Les élus avaient exprimé le souhait de conserver certaines spécificités, est-ce que ça a été le cas ?
- Pourquoi orienter les villes nouvelles vers une communauté d'agglo ?
- Y-a-t-il des liens entre les villes nouvelles – transmission d'expérience...- ?
- En pratique, comment l'entrée dans le droit commun va-t-elle s'effectuer ?
- Quelles sont les difficultés ?

↳ L'héritage du régime d'exception

- L'application de l'intercommunalité dans les villes nouvelles semble avoir été délicate, est-ce une impression ?
- Les périmètres ont souvent diminué, pour quelles raisons ? Est-ce seulement lié aux difficultés économique ?
- Les contextes locaux expliquent-ils aussi les difficultés d'application de l'intercommunalité ?
- Qu'y avait-il avant l'intercommunalité des villes nouvelles ?

- Est-ce qu'on peut considérer que le passage par l'intercommunalité des villes nouvelles est une expérience qui traumatise un peu les élus vis-à-vis de l'intercommunalité ?

Grille d'entretien destinée aux élus

↳ La sortie du régime d'exception

- Quelle a été votre réaction par rapport à la fin du régime d'exception prôné par le gouvernement (loi Chevènement) ?
- Est-ce que la fin du régime d'exception était souhaitée par les municipalités proches de la ville nouvelle (concurrence déloyale de la ville nouvelle) ?
- Avez-vous été consultés / associés à cette décision ?
- Pensez-vous que cette entrée dans le droit commun intervient « au bon moment » / trop tôt / trop tard ?
- En 1998, les élus de l'association des élus des villes nouvelles avaient exprimé le souhait que soient maintenues certaines de leurs spécificités (souplesse dans la fixation des compétences, niveau de DGF), a-t-on répondu à cette requête ?
- Qu'en sera-t-il de la dette du SAN ? Y-a-t-il eu des négociations avec l'Etat ?
- Le SAN a ses propres services techniques, que va devenir l'EPIDA ?

↳ L'agglomération élargie

- Comment est né le SATIN ?
- Comment sont nés les syndicats communs à la ville nouvelle et B-J (STUNI + écoles de musique et eau) ? Qui en a eu l'initiative ? Est-ce un succès aujourd'hui ? Est-ce que ça rend plus facile le processus de construction de l'agglomération élargie ? Y-a-t-il des projets de création d'autres syndicats entre la ville nouvelle et B-J ?
- Pourquoi la ville nouvelle ne s'est-elle pas rapprochée plus tôt de Bourgoin (ou inversement car en 1994 Edmond Roy avait demandé le statut de commune associée et cela lui a été refusé) ?
- Est-ce que vous avez l'impression de subir des incitations / pressions de la part de l'Etat (loi Chevènement, DTA) ?
- Quelles sont vos attentes / vos craintes par rapport à cette agglomération ?
- Quels sont les avantages / inconvénients d'un rapprochement avec B-J ?
- Quelles sont les avantages qu'il vous reste en tant que SAN ?
- Selon vous, vers quelle forme de coopération s'oriente l'agglomération élargie (communauté de communes, d'agglomération) ? Pourquoi ?
- Pourquoi l'agglomération élargie ne verra-t-elle le jour qu'en 2006 ? Quels sont les freins / difficultés ?
- Où en est le travail du SATIN ? Y'a-t-il des points sur lesquels vous vous êtes entendus : représentativité, compétences, formes de la future structure... ?
- Pensez-vous que la zone géographique ville nouvelle / B-J constitue vraiment un territoire ?
- Y-a-t-il un projet de territoire ?
- Est-ce que vous pensez que la ville nouvelle a rendu les élus méfiants par rapport à l'intercommunalité ? Est-ce que l'expérience ville nouvelle n'a pas exacerbé l'esprit communal / la volonté de conserver ses prérogatives ?
- Est-ce que vous pensez qu'il existe un risque de constitution d'une double intercommunalité car Bourgoin a fixé la fin de l'année comme date-buttoir ?

↳ Le passé d'intercommunalité

- Est-ce qu'il existait une intercommunalité avant la ville nouvelle ?
- Pourquoi le fonctionnement du SCANIDA puis du SAN / les relations avec l'EPIDA étaient-ils difficiles ?
- Pensez-vous que les SAN et l'EPIDA étaient des outils précurseurs ? Quels étaient leurs défauts ? Comment aurait-on pu les améliorer ?

Plus précisément sur le dispositif intercommunal :

- que pensez-vous du système de représentation au sein du SCANIDA puis du SAN ?
- que pensez-vous du partage des compétences entre la commune et le syndicat ?
- que pensez-vous des moyens financiers du SAN ? de la TPU ?
- que pensez-vous de la situation financière du SAN ? de son évolution ?
- que pensez-vous des réalisations de la structures intercommunales : y'a-t-il des succès probants ? des faux pas ?

Annexe 4 : loi Boscher du 10 juillet 1970

LOI N° 70-610 DU 10 JUILLET 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles

Travaux préparatoires

Assemblée nationale :

Proposition de loi n° 142 ;
Rapport de M.Zimmermann, au nom de la commission des lois (n°961) ;
Discussion et adoption le 18 décembre 1969.

Sénat :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, n°159 (1969-1970) ;
Rapport de M.Mignot, au nom de la commission des lois, n°182 (1969-1970) ;
Discussion les 16 avril, 14 et 28 mai 1970 ;
Adoption le 28 mai 1970.

Assemblée nationale :

Proposition de loi, modifiée par le Sénat, n°1178 ;
Rapport de M.Zimmermann, au nom de la commission des lois (n°1280) ;
Discussion et adoption le 25 juin 1970.

Sénat :

Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, n°326 (1969-1970) ;
Rapport de M.Mignot, au nom de la commission des lois, n°343 (1969-1970) ;
Discussion les 16 avril, 14 et 28 mai 1970 ;
Adoption le 30 juin 1970.

Assemblée nationale :

Proposition de loi, modifiée par le Sénat, n°1352 ;
Rapport de M.Zimmermann, au nom de la commission des lois (n°1353) ;
Discussion et adoption le 30 juin 1970.

Sénat :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, n°359 (1969-1970) ;
Rapport de M.Mignot, au nom de la commission des lois ;
Discussion et adoption le 30 juin 1970.

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er} De la création d'agglomérations nouvelles

Art. 1^{er}. - Les agglomérations nouvelles sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur dix mille logements au moins.

Art. 2 . - Les moyens de réalisation des agglomérations nouvelles sont prévus par le plan de développement économique et social.

Art. 3 . - La création d'une agglomération nouvelle est décidée par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil général, des conseils municipaux intéressés et éventuellement du conseil de la communauté urbaine intéressée.

Ces avis sont pris sur le vu d'un rapport préalable permettant d'apprécier la cohérence des objectifs à atteindre compte tenu du nombre de logements prévus, énumérant les communes intéressées et délimitant un périmètre d'urbanisation pour la création de l'agglomération nouvelle.

Art. 4. – Les conseils municipaux des communes intéressées sont amenés à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle et à cet effet peuvent :

- soit décider de se grouper en un syndicat communautaire d'aménagement soumis aux dispositions du titre II de la présente loi ;
- soit se prononcer, dans les conditions fixées par la loi n°65-1069 du 31 décembre 1966, pour la constitution d'une communauté urbaine ;
- soit se prononcer pour la création d'un « ensemble urbain » soumis aux dispositions du titre III de la présente loi.

Les décisions des conseils municipaux prévues ci-dessus doivent être prises dans un délai de quatre mois après la publication du décret visé à l'article 3.

Si le périmètre d'urbanisation est compris dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, celle-ci peut décider de prendre en charge l'aménagement de l'agglomération nouvelle. Si ce périmètre n'est compris qu'en partie dans le territoire d'une communauté urbaine, le décret visé à l'article 3 en modifie l'aire géographique à l'effet d'y inclure la totalité des communes intéressées ; dans ce dernier cas, il est procédé à une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine, dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966.

Art. 5. – Le syndicat communautaire d'aménagement est créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou lorsque les conseils municipaux de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté d'associer la totalité des communes intéressées en vue de l'aménagement d'une agglomération nouvelle.

L'autorisation de créer le syndicat communautaire d'aménagement est donnée par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

L'ensemble urbain est créé lorsque les conseils municipaux de chacune des communes intéressées en ont fait la demande.

Art. 6. – Lorsque le périmètre d'urbanisation prévu à l'article 3 ne coïncide pas avec les limites des communes intéressées, celles-ci peuvent demander, à la majorité définie au premier alinéa de l'article 5, la création d'une zone d'agglomération nouvelle coïncidant avec leurs limites territoriales.

Un arrêté du préfet fixe les limites de cette zone conformément à la demande présentée par les communes ou, si les communes n'ont pas formulé cette demande, constate la coïncidence des limites de la zone d'agglomération nouvelle avec le périmètre d'urbanisation visé à l'article 3.

Art. 7. - La zone délimitée par le périmètre défini à l'article 3 est détachée, par décret en Conseil d'Etat, des communes dont elle fait partie pour constituer provisoirement un ensemble urbain régi par les dispositions du titre III de la présente loi :

1° Lorsque, dans le délai fixé par l'article 4 (premier alinéa), la décision de créer un syndicat communautaire ou une communauté urbaine n'a pas été prise par les conseils municipaux intéressés ou lorsque, quatre mois après la constitution du syndicat communautaire ou de la communauté urbaine, le comité du syndicat ou le conseil de la communauté n'a pas, de son fait, passé la convention prévue à l'article 10 de la présente loi ;

2° Lorsque le conseil de la communauté urbaine sur le territoire de laquelle a été définie la zone ci-dessus mentionnée n'a pas, de son fait, passé la convention précitée, soit quatre mois après la publication du décret prévu à l'article 3, si la composition du conseil n'a pas été modifiée, soit quatre mois après la constitution du nouveau conseil ;

3° Lorsque les conseils municipaux des communes intéressées en ont fait la demande, conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente loi.

Lorsque l'ensemble urbain ainsi défini s'étend sur plusieurs départements, arrondissements et cantons, le décret susmentionné le rattache provisoirement à l'un d'entre eux après avis des conseils généraux intéressés.

Si l'ensemble urbain comprend une partie d'une communauté urbaine, il est procédé à une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966.

TITRE II

Du syndicat communautaire d'aménagement

Art. 8. – Le syndicat communautaire d'aménagement, créé en application de l'article 4 ci-dessus est un

établissement public.

Art. 9. - Le syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive du syndicat par accord entre les conseils municipaux à la majorité prévue à l'article 5 de la présente loi ; toutefois, chaque commune est représentée par un délégué au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue.

Cette répartition tient compte :

1° De l'intérêt direct de chaque commune à la réalisation de l'agglomération nouvelle

2° De la population des communes.

A cet effet, un recensement partiel a lieu dans chacune des communes au cours de l'année qui précède les élections municipales et la composition du comité est modifiée dans les deux mois qui suivent ces élections, en conséquence de l'évolution de la population.

A défaut d'accord dans les conditions fixées ci-dessus, chaque commune est représentée au comité du syndicat par deux délégués.

Art. 10. - Le comité du syndicat communautaire ou le conseil de la communauté urbaine, dans le ressort duquel est située la zone définie à l'article 6 ci-dessus est appelé à délibérer sur les modalités de sa participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle, notamment sur la passation d'une convention avec l'un des organismes mentionnés à l'article 78-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation en vue de la réalisation des travaux et ouvrages incombant au syndicat ou à la communauté urbaine sur la zone susvisée et nécessaire à l'aménagement de l'agglomération nouvelle.

La convention ci-dessus mentionnée est soumise à approbation si elle n'est pas conforme à une convention type établie dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 11. - Sous réserve des dispositions prévues par la présente loi, les articles 142 (dernier alinéa), 144 à 146 et 148 du code de l'administration communale sont applicables au syndicat communautaire d'aménagement.

Art. 12. - Lorsque la zone définie à l'article 6 ne coïncide pas avec les limites territoriales des communes, le syndicat communautaire d'aménagement exerce sur la partie du territoire des communes qui le composent, située à l'extérieur de ladite zone, les compétences énumérées dans sa décision institutive.

Art. 13. - A l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle définie à l'article 6, le syndicat communautaire d'aménagement exerce les compétences d'une communauté urbaine telles qu'elles sont énumérées aux articles 4 et 5 selon les modalités des articles 11, 12, 13 et 14 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966. Ces compétences peuvent être étendues ainsi qu'il est prévu à l'article 6 de ladite loi.

Art. 14. - Lorsque la zone définie à l'article 6 ne coïncide pas avec les limites territoriales des communes, le syndicat communautaire ou la communauté urbaine établit un budget divisé en deux parties :

- la première partie retrace, d'une part les recettes et les dépenses afférentes à la réalisation des équipements et à la gestion des services à l'intérieur de la zone susvisée ; d'autre part, les recettes et les dépenses se rapportant directement, hors de cette zone, à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle ;
- la seconde partie retrace les recettes et les dépenses du syndicat communautaire ou de la communauté urbaine autres que celles mentionnées ci-dessus.

La première partie du budget est soumise à l'approbation expresse de l'autorité de tutelle. L'article 179 du code de l'administration communale est applicable aux dépenses que le syndicat ou la communauté urbaine doit engager en exécution de la convention visée à l'article 10 de la présente loi.

Art. 15. - I - L'article 149 du code de l'administration communale est applicable, le cas échéant, aux activités retracées dans la seconde partie du budget définie à l'article 14, lorsque celles-ci sont exercées par le syndicat communautaire d'aménagement.

Le principal fictif servant de base au produit des centimes recouverts en dehors de la zone visée à l'article 6 ci-dessus, soit par le syndicat communautaire d'aménagement par application de l'article 149 ci-dessus mentionné, soit par la communauté urbaine, est égal, dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la somme des principaux fictifs afférents à chacune des communes ou fractions de communes situées à l'extérieur de ladite zone. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la valeur des centimes est déterminée d'après le total des bases d'imposition des communes ou fractions de communes situées à l'extérieur de cette même zone.

II - En dehors des cas prévus au I (1^{er} alinéa) ci-dessus, les articles 29 à 37, 39 et 40 de la loi n° 66-1009

du 31 décembre 1966 sont applicables au syndicat communautaire.

Les impôts directs et taxes assimilées dont l'établissement est autorisé au profit des communes par le code général des impôts et par l'ordonnance n°45-2522 du 19 octobre 1945 ne peuvent être perçues dans la zone visée à l'article 6 ci-dessus.

Le principal fictif servant de base au produit des centimes recouverts par le syndicat communautaire ou la communauté urbaine dans ladite zone est égal, dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la somme des principaux fictifs afférents à chacune des communes ou fractions de communes situées dans cette zone. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la valeur des centimes est déterminée d'après le total des bases d'imposition des communes ou fractions de communes situées dans cette même zone.

Celle-ci est soumise au régime applicable aux communes en ce qui concerne les attributions et répartitions du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires qui sont exclusivement perçues par le syndicat communautaire ou par la communauté urbaine. Pour l'application des articles 40 et 42 de la loi n°61-707 du 10 juillet 1954 portant réorganisation de la région parisienne, pour toute répartition de fonds communs et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumises à un critère démographique, il est ajouté à la population de la zone susvisée, une population fictive suivant les modalités fixées par décret.

Lorsque la zone susvisée est soumise à des régimes différents au titre de l'article 7 (2^{ème}) de la loi n°61-845 du 2 août 1961 et des textes pris pour son application, le plus élevé des coefficients d'abattement en vigueur dans cette zone est seul retenu pour l'application de l'article 33 (II, 2^{ème} alinéa) de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964. Le montant défini à l'article 33 (I, 1^o, 3^{ème} alinéa) de cette loi est établi de manière fictive dans les conditions fixées par décret pour déterminer le prélèvement opéré au bénéfice du fonds d'égalisation des charges des communes sur les ressources attribuées à la zone ci-dessus mentionnée par application des articles 40 et 41 de la loi n°66-10 du 6 janvier 1966.

Les conditions dans lesquelles le syndicat communautaire ou la communauté urbaine verse aux communes dont le territoire est compris en tout ou partie dans la zone mentionnée ci-dessus une allocation annuelle rémunérant les services que ces communes assurent dans ladite zone sont définies par décret en Conseil d'Etat.

III- Lorsque la zone prévue à l'article 6 de la présente loi a été établie dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, le conseil de la communauté peut décider, lorsqu'il statue sur la prise en charge de l'aménagement de l'agglomération, que les dispositions budgétaires, financières et fiscales prévues par les textes en vigueur à l'égard des communes et par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 seront applicables, dans la zone susvisée, de la même manière qu'aux autres parties du territoire de la communauté.

Art. 16. - Le comité du syndicat communautaire assume de plein droit toutes les compétences confiées à la commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies à l'intérieur de la zone prévue à l'article 6 ci-dessus. Le président du comité exerce, en cette matière, les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints.

Lorsque la zone susvisée est située dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, le conseil de communauté élit dans son sein une commission de sept membres qui exerce les compétences de la commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies à l'intérieur de cette zone. Le président de la commission exerce, en cette matière, les mêmes compétences que le maire; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints. '

Art. 17. - Pour les professions dont le droit fixe de la contribution des patentes varie en fonction de la population du lieu où elles sont exercées et jusqu'à la publication des résultats d'un recensement complémentaire dont les modalités seront fixées par décret, les tarifs demeurent appliqués, dans chaque fraction du syndicat correspondant à une commune donnée et incluse à l'intérieur de la zone prévue à l'article 6 ci-dessus, d'après l'importance de la population de cette commune déterminée par le dernier décret de dénombrement.

Art. 18. - Sur proposition ou après avis du comité du syndicat communautaire d'aménagement ou du conseil de la communauté urbaine, et après avis des conseils municipaux des communes intéressées, un décret fixera la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement de l'agglomération nouvelle seront considérées comme terminées.

A cette date, qui ne pourra intervenir plus de vingt-cinq ans après le décret de création de l'agglomération nouvelle et dans le cas où la fusion des communes n'a pas été décidée antérieurement en vertu de l'article 10 du code de l'administration communale et des textes pris pour son application, une communauté urbaine est substituée au syndicat communautaire d'aménagement, à moins que les conseils municipaux des communes intéressées aient fait connaître, dans les conditions de majorité prévues à l'article 5 de la présente loi, leur

volonté de créer une nouvelle commune.

TITRE III **De l'ensemble urbain**

Art. 19. – Sous les réserves prévues ci-après, l'ensemble urbain visé à l'article 7 est soumis au régime juridique, administratif, financier et fiscal applicable aux communes. Les budgets et comptes de l'ensemble urbain sont soumis à l'approbation expresse de l'autorité de tutelle.

Art. 20. - L'ensemble urbain, doté de la personnalité morale, est administré par un conseil qui est soumis aux mêmes dispositions qu'un conseil municipal et qui est initialement composé de neuf membres désignés ainsi qu'il suit :

a) Lorsque l'ensemble urbain est créé dans les conditions prévues à l'article 4 de la présente loi, le conseil comprend quatre membres désignés en son sein par une assemblée spéciale réunissant les conseillers municipaux en exercice au moment de cette création dans les communes intéressées, les autres membres étant nommés en leur sein par le ou les conseils généraux et comprenant obligatoirement le ou les conseillers généraux du ou des cantons dans lequel était situé le territoire ayant constitué l'ensemble urbain.

b) Dans les autres cas, le conseil comprend neuf conseillers généraux. Les conseillers généraux du ou des cantons dans lequel était situé le territoire ayant constitué l'ensemble urbain sont membres de droit ; les autres sont élus par le ou les conseils généraux.

Les conseillers généraux siègent au conseil de l'ensemble urbain jusqu'à l'expiration de leur mandat de conseiller général ; ils sont rééligibles.

Le conseil initialement formé est complété à trois reprises par trois membres élus par la population :

1° Lorsque deux mille logements prévus au programme de construction sont occupés, l'élection a lieu dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la publication d'un recensement complémentaire dont les modalités seront fixées par décret ;

2° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1° ci-dessus ;

3° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 2° ci-dessus.

Une révision exceptionnelle de la liste électorale sera effectuée pour chacune des élections ci-dessus mentionnées suivant les règles prescrites par le code électoral pour la révision annuelle, la date d'ouverture de la période de révision étant fixée par arrêté électoral.

Le conseil de l'ensemble urbain élit son président et ses vice-présidents parmi ses membres. Lorsque les nouveaux membres élus sont appelés à siéger au conseil, il est procédé à une nouvelle élection du président et des vice-présidents. Les règles concernant le statut, la compétence et les modalités d'élection du maire et des adjoints sont applicables au président et aux vice-présidents.

Art. 21. - Le conseil de l'ensemble urbain, constitué dans les conditions prévues au a) de l'article 20 de la présente loi, cesse de plein droit d'exercer ses fonctions quatre mois après la création de l'ensemble urbain pour être remplacé par un conseil dont les membres sont désignés dans les conditions fixées au b) dudit article, lorsque à l'expiration du délai mentionné ci-dessus, il n'a pas, de son fait, passé la convention visée à l'article 10 de la présente loi.

Art. 22. - Le conseil de l'ensemble urbain assume de plein droit toutes les compétences confiées à la commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies sur son territoire. Son président exerce en cette matière les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président les mêmes compétences que les adjoints.

Art. 23. - L'ensemble urbain est érigé en commune trois ans au plus tard après l'élection prévue au 3° de l'article 20 ci-dessus.

Lorsqu'il y aura lieu d'élire pour la première fois le conseil municipal de la nouvelle commune, une révision exceptionnelle de la liste électorale sera effectuée suivant les règles prescrites par le code électoral pour la révision annuelle, la date d'ouverture de la période de révision étant fixée par arrêté préfectoral.

Art. 24. - Jusqu'à la publication des résultats du recensement complémentaire prévu à l'article 20 ci-dessus, les impôts dont la quotité ou les modalités d'établissement varient en fonction de l'importance de la population du lieu d'imposition restent calculés, dans chaque fraction de l'ensemble urbain correspondant à une commune donnée, d'après l'importance de la population de cette commune déterminée par le dernier décret de dénombrement.

Annexe 5 : loi Rocard du 13 juillet 1983

LOI N° 83-636 DU 13 JUILLET 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles

SECTION 1 CHAMP D'APPLICATION

ART. 1er. - Les agglomérations nouvelles contribuent à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts ; elles constituent des opérations d'intérêt national et régional, dont la réalisation est poursuivie dans le cadre du Plan; elles bénéficient de l'aide de l'Etat : les régions et les départements concernés y apportent leur concours, notamment par convention.

ART. 2. - Les agglomérations nouvelles créées en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 sont régies par les dispositions de la présente loi.

ART. 3. - Il peut être procédé à la création d'une agglomération nouvelle dans les conditions suivantes.

Le représentant de l'Etat dans le département où se trouvera le siège de l'agglomération nouvelle propose, après concertation avec les maires et les conseillers généraux concernés, la liste des communes intéressées et le projet de périmètre d'urbanisation.

Le projet de liste des communes intéressées et de périmètre d'urbanisation, ainsi établi, est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées, au ou à chaque conseil général et au conseil régional concernés. La décision est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département en cas d'avis favorable de chacun des conseils municipaux; à défaut, la décision est prise par décret en Conseil d'Etat.

ART. 4. - Au plus tard le 31 décembre 1983, il est procédé à une révision du périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, à une modification de la liste des communes de chacune des agglomérations nouvelles dans les conditions prévues aux alinéas suivants.

Le projet de révision de la liste des communes intéressées et du périmètre d'urbanisation est proposé, après consultation des conseils municipaux des communes concernées, par le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège du syndicat communautaire d'aménagement.

Ce projet de révision peut comporter l'unification des périmètres d'urbanisation d'agglomérations nouvelles limitrophes. Dans le cas où ces périmètres d'urbanisation sont situés dans des départements différents, la procédure de révision est conduite conjointement par les représentants de l'Etat dans les départements où se trouve le siège des syndicats communautaires d'aménagement concernés.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département envisage d'ajouter à la liste des communes-membres de l'agglomération nouvelle une commune qui n'en faisait pas Jusqu'alors partie, il consulte le conseil municipal qui peut s'opposer à l'intégration de la commune dans l'agglomération nouvelle. Dans ce cas, la commune ne figure pas sur le projet de révision du périmètre d'urbanisation.

Sur la demande d'une ou plusieurs communes ou s'il l'estime nécessaire, le représentant de l'Etat peut proposer le retrait d'une ou plusieurs communes en assortissant cette proposition des révisions territoriales rendues nécessaires par la poursuite de l'urbanisation et préalablement acceptées par les communes concernées.

Dans le projet de révision du périmètre d'urbanisation qu'il élabore et transmet aux conseils municipaux intéressés, le représentant de l'Etat dans le département peut, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées et pour tenir compte de la continuité des quartiers urbains existants ou à créer, inclure des projets de rectification des limites territoriales des communes qu'il propose de maintenir dans l'agglomération nouvelle. Lorsque ces modifications de limites territoriales sont susceptibles d'affecter les limites territoriales de communes qui n'appartenaient pas à l'agglomération nouvelle, l'accord des conseils municipaux de ces communes est requis.

Le projet de révision du périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, de modification de la liste et des limites territoriales des communes membres de l'agglomération nouvelle, ainsi que les conditions financières et patrimoniales de ces modifications, est soumis au vote du ou des syndicats communautaires d'aménagement et des conseils municipaux des communes concernées. Si le comité du ou des syndicats communautaires et les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population votent pour ce projet en des termes identiques, le nouveau périmètre d'urbanisation, la liste et les limites territoriales des communes membres de l'agglomération nouvelle sont adoptés de plein droit et constatés par le représentant de l'Etat dans le département. Si les conditions de majorité ci-dessus ne sont pas remplies, la décision ne peut être prise que par décret en Conseil d'Etat. La décision qui constate les nouvelles limites territoriales des communes modifie, en tant que de besoin, les limites cantonales.

ART. 5. - Le périmètre d'urbanisation défini aux articles 3 et 4 est considéré comme périmètre d'opération d'intérêt national au sens de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat; les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des projets d'intérêt général au sens de cette même loi.

ART. 6. - Après la révision du périmètre d'urbanisation et après modification éventuelle de la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle, selon les modalités de l'article 4 ci-dessus, ou après création de l'agglomération nouvelle prévue à l'article 3 ci-dessus, les conseils municipaux des communes figurant sur la liste des communes membres sont appelés à se prononcer dans un délai de six mois sur le choix de l'une des solutions suivantes:

1° Création d'une nouvelle commune, soit par fusion simple, soit par fusion association des communes membres de l'agglomération nouvelle ; le choix en faveur de cette solution doit être opéré par les communes dans les deux premiers mois du délai ouvert à l'alinéa ci-dessus. Toutefois, dans le cas où il est procédé à des élections municipales à la suite de la modification des limites territoriales de certaines communes en application de l'article 4, les délais de six mois et de deux mois visés ci-dessus sont portés respectivement à sept mois et à trois mois. La consultation de la population prévue à l'article L.112-2 du code des communes est effectuée dans les deux mois suivants. Dans le cas où il résulte de cette consultation que la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes consultées est en faveur de la fusion, celle-ci est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Les dispositions des articles L.112-3 et L.112-5 à L.112-12 du code des communes sont alors applicables. Dans le cas contraire, les communes disposent d'un délai de deux mois pour opter entre l'une des trois solutions restantes ;

2° Transformation en commune unique, suivant le régime de la fusion simple, des communes ou portions de communes comprises à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ;

3° Création d'une communauté d'agglomération nouvelle régie par les dispositions de la présente loi par adhésion, en termes concordants, à un projet de décision institutive réglant le fonctionnement de la communauté ;

4° Création d'un syndicat d'agglomération nouvelle régi par les dispositions de la présente loi par adhésion, en termes concordants, à un projet de décision institutive réglant le fonctionnement du syndicat, sous réserve, le cas échéant, des dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 14.

Le choix entre ces solutions s'effectue à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés; deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population. Ce décompte ne s'effectue qu'entre les communes dont les conseils municipaux se sont prononcés explicitement en faveur de l'une des solutions énumérées aux quatre alinéas précédents. A défaut de décision obtenue dans ces conditions avant l'expiration du délai prévu au premier alinéa, la zone comprise à l'intérieur du périmètre d'urbanisation est érigée en commune.

La commune visée au 1° ci-dessus est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département à une date fixée par celui-ci. La commune visée au 2° ci-dessus ou à l'alinéa précédent est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département à une date fixée par celui-ci. Cet arrêté constate les nouvelles limites communales et, le cas échéant, les nouvelles limites cantonales. La communauté d'agglomération nouvelle visée au 3° ou le syndicat d'agglomération nouvelle visé au 4° sont autorisés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département qui fixe la date à laquelle cet établissement public est substitué au syndicat communautaire d'aménagement.

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, les conseils municipaux des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle peuvent décider, à la majorité qualifiée prévue au cinquième alinéa du présent article, de substituer au syndicat une communauté d'agglomération nouvelle. Cette décision, qui doit avoir été prise dans un délai de six mois, prend effet neuf mois après le renouvellement général des conseils municipaux.

ART. 7. - La modification des limites communales visée à l'article 4 ainsi que, le cas échéant, la fusion visée au 1° ou au 2° de l'article 6 donnent lieu à l'application des articles L.112-19 et L.112-20 du code des communes en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux. Un décret en Conseil d'Etat fixe les procédures applicables pour la modification des limites communales.

ART. 8. - Lorsqu'une nouvelle commune est créée en application de l'article 6 ci-dessus, elle se substitue au syndicat communautaire d'aménagement dans tous ses droits et obligations. Toutefois, lorsque cette commune a été créée en application du 2° de l'article 6, ces dispositions ne s'appliquent qu'en ce qu'elles concernent les opérations retracées dans la première partie du budget visé au deuxième alinéa de l'article L.255-2 du code des communes. La nouvelle commune bénéficie des dispositions des articles 24 et 33 ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 ci-après.

ART. 9. - (JO du 11/10/83) Lorsqu'une nouvelle commune est créée, en application de l'article 3 ci-dessus, selon les modalités de l'article 6 par transformation en commune de la zone comprise à l'intérieur du périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle créée, cette nouvelle commune est administrée à titre transitoire par une délégation spéciale nommée dans les conditions prévues à l'article L.121-5 du code des communes et composée d'élus municipaux, départementaux et régionaux. Cette délégation spéciale exerce les compétences, pouvoirs et prérogatives d'un conseil municipal.

Il est procédé à l'élection du conseil municipal de la nouvelle commune lorsque cinq cents des logements prévus au programme de construction sont occupés et au plus tard dans un délai de trois ans à compter de l'acte de création de la nouvelle commune.

Cette nouvelle commune bénéficie des dispositions des articles 24 et 33 ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 de la présente loi.

ART. 10. - La commune nouvelle créée en application des articles 3 et 6 ainsi que les communes situées à l'intérieur du périmètre d'un établissement public d'aménagement de ville nouvelle et ayant passé convention avec l'Etat sur un programme de développement, en matière de logements, d'équipements et d'emploi, bénéficient des dispositions de l'article 31, troisième alinéa, ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 de la présente loi.

ART. 11. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle regroupe des communes entières; ses compétences s'exercent sur l'ensemble du territoire des communes- membres.

SECTION II DISPOSITIONS PROPRES A LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION NOUVELLE

ART. 12. - La communauté d'agglomération nouvelle est un établissement public de coopération intercommunale à caractère administratif administré par un conseil d'agglomération composé de délégués des communes élus au suffrage universel par les électeurs inscrits dans les communes membres de cette communauté.

(L. 83.1186 du 29/12/83 art 30-1) Le nombre de conseillers élus dans chaque commune est fixé en fonction de la population, déterminée par le dernier recensement général ou complémentaire, conformément au tableau suivant, sous réserve qu'aucune commune ne détienne la majorité absolue sauf dans le cas où la communauté n'est composée que de deux communes:

| COMMUNES DE | NOMBRE DE DELEGUES |
|-------------------------------|--------------------|
| Moins de 2 500 habitants | 2 |
| 2 500 à 3 499 habitants | 3 |
| 3 500 à 9 999 habitants | 4 |
| 10 000 à 14 999 habitants | 5 |
| 15 000 à 19 999 habitants | 6 |
| 20 000 habitants et au-dessus | 7 |

(L. 83.1186 art 30-11) Lorsque la répartition des sièges entre les communes effectuée suivant les règles définies ci-dessus donne à l'une d'entre elles la majorité absolue des sièges, le nombre de ses délégués est réduit pour être inférieur à la moitié du nombre total des membres du conseil d'agglomération à moins que la communauté ne soit composée que de deux communes.

Le conseil d'agglomération est élu pour six ans ; son renouvellement intervient en même temps que celui des conseils municipaux.

Toutefois, la première élection du conseil d'agglomération a lieu à une date fixée par le représentant de l'Etat dans le département. Il est procédé à son installation dans un délai d'un mois après son élection.

Le premier mandat du conseil d'agglomération sera écourté pour faire coïncider son échéance avec celle du mandat des conseils municipaux.

Le mode de scrutin appliqué à cette élection est identique dans chaque commune au mode de scrutin applicable à l'élection du conseil municipal.

Entre deux élections générales du conseil d'agglomération, il est procédé, à la fin de la deuxième et de la quatrième année de mandat, à une élection partielle dans chacune des communes où au moins trois sièges sont à pourvoir lorsqu'on additionne les sièges devenus vacants et les sièges supplémentaires auxquels donne droit l'augmentation de la population légale de la commune constatée lors d'un recensement général ou complémentaire. Si l'application de ces dispositions a pour effet de permettre à l'une des communes de détenir la majorité absolue du nombre des délégués, il n'est pas procédé à l'élection partielle dans cette commune.

Le conseil d'agglomération élit parmi ses membres un président et des vice-présidents selon les dispositions applicables à l'élection des maires et adjoints.

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les règles, droits et obligations applicables au président et au conseil des communautés urbaines sont applicables au président et au conseil d'agglomération ; de même, les dispositions applicables aux communautés urbaines sont applicables à la communauté d'agglomération nouvelle.

SECTION III DISPOSITIONS PROPRES AU SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE

ART. 13. - Sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes les dispositions applicables aux syndicats de communes sont applicables au syndicat d'agglomération nouvelle.

ART. 14. - Chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes constituant l'agglomération nouvelle. La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive. Toutefois, chaque commune est représentée par deux délégués au moins et aucune ne peut disposer de la majorité

absolue (L.83.1186 art 30-III) à moins que le syndicat ne soit composé que de deux communes. La répartition tient compte notamment de la population de chacune des communes.

A défaut de l'accord prévu à l'alinéa précédent, à la date de l'arrêté d'autorisation pris par le représentant de l'Etat dans le département, la répartition des sièges entre les communes s'effectue dans les conditions prévues à l'article 12 pour la communauté d'agglomération nouvelle.

La décision institutive fixe également les conditions de population municipale telle qu'elle résulte du dernier recensement général ou complémentaire, ouvrant droit pour les communes-membres de l'agglomération nouvelle à l'augmentation du nombre de leurs délégués au sein du comité.

Le comité du syndicat est installé dans le délai d'un mois à compter de la création du syndicat d'agglomération nouvelle.

ART. 14 bis. - (loi n°89.550 du 2/08/89 art 5) Une commune peut, sur sa demande, être admise à faire partie du syndicat d'agglomération nouvelle.

Par dérogation aux dispositions de l'article 1.163-15 du code des communes, la décision d'admission est prise par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et de la majorité des conseils municipaux des communes-membres représentant au moins la moitié de la population.

ART. 14 ter. - (loi n°89.550 du 2/08/89 art 6) Les conditions financières et patrimoniales de cette entrée font l'objet d'une convention entre l'Etat, le syndicat d'agglomération nouvelle et la commune. (loi n° 89-550 du 2 août 1989).

ART. 15. - Par dérogation aux dispositions de l'article 1.163-16 du code des communes, la décision de retrait d'une commune membre du syndicat d'agglomération nouvelle est prise par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et des conseils municipaux des communes-membres obtenu à la majorité telle que définie à l'article 4.

SECTION IV **DISPOSITIONS GENERALES COMMUNES A LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION NOUVELLE** **ET AU SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE**

ART. 16. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles et du développement économique. Elle ou il est compétent en matière d'investissement pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles engagées sous forme de zones d'aménagement concerté ou de lotissement comprenant plus de trente logements, quelle que soit la localisation de ces équipements ; les autres équipements sont réalisés par les communes soit sur leurs ressources propres, soit sur des crédits délégués à cet effet par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

ART. 17. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences définies aux articles 1.122-1-1, 1.122-1-2 et 1.122-1-3 du code de l'urbanisme relatives aux schémas directeurs.

Lorsque les communes ne sont pas couvertes par un schéma directeur approuvé et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration des plans d'occupation des sols sont exercées par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

ART. 18. - (loi n° 85.729 du 18/07/85 art 39) La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences attribuées aux communes relatives aux zones d'aménagement concerté et au plan d'aménagement des zones ainsi qu'aux lotissements comportant plus de trente logements.

Les projets relatifs à ces décisions d'urbanisme sont soumis pour avis aux conseils municipaux des communes dont le territoire est intéressé.

Dans les zones d'aménagement concerté et les lotissements de plus de trente logements ainsi que pour les opérations groupées de plus de trente logements, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle exerce les pouvoirs dévolus au maire de la commune en matière d'autorisations d'utilisation des sols et l'assemblée délibérante exerce ceux du conseil municipal en matière d'adoption des investissements.

Toutefois, lorsque 90% de la surface des programmes prévisionnels de construction de la zone d'aménagement concerté ont été réalisés ou lorsque les neuf dixièmes des lots du lotissement ont été construits, le conseil de la communauté ou le comité du syndicat le constate par une délibération qui a pour effet de restituer au maire dans cette zone ou ce lotissement ses pouvoirs en matière d'autorisation d'utilisation du sol. Il en est de même dès que la conformité d'une opération groupée a été constatée.

ART. 19. - Les communes gèrent les équipements, à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun et qui sont à ce titre créés et gérés par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

Un inventaire des équipements existants ou en voie de réalisation est dressé lors de la création de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ; les conseils municipaux se prononcent à la majorité définie à l'article 4 dans un délai de quatre mois à compter de la date de l'arrêté pris par le représentant de l'Etat dans le département en application du septième alinéa de l'article 6 sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun lors de l'établissement de cet inventaire qui est constaté par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département. L'inventaire est renouvelé après chaque

renouvellement des conseils municipaux dans les conditions prévues pour son établissement initial.

(Loi n° 91.1256 du 17/12/91 art 1er) Dans le cas de transferts d'équipements lors du renouvellement de l'inventaire, les conséquences financières de ces transferts sont fixées par une convention signée entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et la ou les communes-membres concernées et approuvée à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'agglomération ou du comité syndical.

Les équipements dont la réalisation est décidée par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle, postérieurement à l'établissement de cet inventaire, peuvent être ajoutés à la liste des équipements reconnus d'intérêt commun par délibération de la communauté ou du syndicat adoptée à la majorité des deux tiers au moment de la première inscription budgétaire les concernant.

Si un équipement de nature intercommunale n'est pas porté sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun, faute de la majorité qualifiée prévue aux deux alinéas précédents, la commune à qui en revient la gestion peut demander qu'il soit ajouté à cette liste par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, après une nouvelle délibération du conseil d'agglomération ou du comité du syndicat.

ART. 20. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut assurer la gestion de services et l'exécution de tous travaux ou études, pour le compte des communes-membres dans les conditions fixées par convention avec la ou les communes intéressées. Elle ou il peut demander, dans des conditions fixées par convention, à une ou plusieurs communes d'assurer pour son compte certaines prestations de services et, le cas échéant, certains investissements. Ces conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'agglomération ou du comité syndical.

ART. 21. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué de plein droit pour l'exercice de ses compétences aux communes-membres qui font partie d'un établissement public de coopération lorsque celui-ci comprend des communes extérieures à l'agglomération nouvelle.

Après consultation de ces communes-membres, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut, dans le délai d'un an à compter de sa création, demander son retrait de l'établissement public de coopération, pour l'exercice d'une ou plusieurs compétences dans les conditions fixées au présent article.

Le conseil de la communauté ou le comité du syndicat d'agglomération nouvelle et le comité de l'établissement public de coopération se prononcent, par délibérations concordantes, sur les conditions de ce retrait. Ces délibérations déterminent les conditions financières et patrimoniales de ce retrait ainsi que l'affectation des personnels concernés.

Toutefois, ce retrait ne peut être effectué qu'en vue d'harmoniser les conditions de gestion du ou des services en cause au sein de l'agglomération nouvelle.

Dans le cas où les délibérations concordantes visées ci-dessus n'ont pas été prises dans le délai de six mois à partir de la date où la demande de retrait a été transmise à toutes les personnes morales concernées, la décision peut être prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

ART. 22. - Les biens, immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes-membres sont affectés à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de ses compétences.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est propriétaire des biens du domaine public qu'elle ou qu'il acquiert ou crée dans l'exercice de ses compétences.

Il peut être procédé par convention à des transferts de propriété entre les communes et la communauté ou le syndicat ainsi que des droits et obligations qui sont attachés aux biens transférés. Ces transferts ne donnent pas lieu à indemnités, droits, taxes, salaires ou honoraires.

(loi n° 91.1256 du 17/12/91 art 2) Toutefois, des dotations pour travaux d'investissement, destinées à couvrir la charge incombant au propriétaire au titre des équipements transférés, peuvent être attribuées par le conseil d'agglomération ou le comité syndical, selon des modalités fixées par lui à la majorité des deux tiers de ses membres.

ART. 23. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué de plein droit au syndicat communautaire d'aménagement dans ses droits et obligations.

Elle ou il assure le service de la dette du syndicat communautaire ainsi que celle afférente, d'une part, aux équipements créés ou acquis par lui et, d'autre part, aux équipements créés ou acquis par les communes lorsque ces équipements figurent sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun dans les conditions prévues à l'article 19.

La convention de délégation de maîtrise d'ouvrage conclue par le syndicat communautaire d'aménagement avec l'établissement public d'aménagement est révisée, à la demande de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, lors de la création de celle-ci ou de celui-ci.

SECTION V

DISPOSITIONS FINANCIERES ET FISCALES COMMUNES A LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION NOUVELLE ET AU SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE

ART. 24. - Le budget de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle est exécutoire dans les conditions applicables aux budgets des communes.

Toutefois, lorsque son équilibre nécessite, du fait du développement rapide de l'agglomération, l'inscription d'une dotation en capital de l'Etat, en application de l'article 33 ci-après, celle-ci doit avoir préalablement fait l'objet d'une convention avec l'Etat.

Les dépenses que la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle doit engager en exécution de la convention

de délégation de maîtrise d'ouvrage constituent des dépenses obligatoires.

ART. 25. - Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle votent les taux et perçoivent le produit des taxes foncières, de la taxe d'habitation et des autres droits et taxes, à l'exclusion de la taxe professionnelle, conformément aux dispositions applicables aux communes.

(LFR 1991 art 62) Lorsqu'ils peuvent être perçus par des établissements publics de coopération intercommunale, les autres droits et taxes mentionnés à l'alinéa précédent peuvent être transférés à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle par délibérations concordantes de toutes les communes membres.

Le transfert de ces droits et taxes à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle s'accompagne des obligations liées à leur perception.

En cas de dénonciation de l'accord par une des communes-membres, la perception de ces droits et taxes par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle prend fin sur le territoire de cette commune.

ART. 26. - La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué aux communes-membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle, à l'exception de l'article 1648 A, paragraphes II et suivants, et de l'article 1648 B du code général des impôts (Art.4-1 loi n°1284 du 31/12/84). Elle ou il perçoit le produit de cette taxe et en vote le taux dans les limites définies aux troisième et quatrième alinéas du 1 de l'article 1636 B sexies et à l'article 1636 B septies du code général des impôts.

Pour l'application des troisième et quatrième alinéas du 1 de l'article 1636 B sexies précité:

1° Le taux de la taxe d'habitation est égal au taux moyen de cette taxe constaté dans l'ensemble des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ;

2° Le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à la somme des taux moyens constatés pour chacune de ces taxes dans l'ensemble des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, pondérés par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année visée au premier alinéa du 3° ci-après ;

3° La variation des taux définis aux 1° et 2° ci-dessus est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle vote son taux de taxe professionnelle.

A titre transitoire, elle est calculée, la première année d'application des dispositions du présent article, à partir des taux de taxe d'habitation et des taxes foncières votés les deux années précédentes par le syndicat communautaire d'aménagement auquel la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle s'est substitué.

ART. 26 bis. - (loi n°91.1256 du 17/12/91 art 3) Lorsqu'une zone d'activités économiques se situe à la fois sur le territoire d'une agglomération nouvelle et sur celui d'une commune limitrophe de cette agglomération nouvelle et comprise dans le périmètre d'intervention d'un établissement public d'aménagement de villes nouvelles, l'organe délibérant de l'agglomération nouvelle et le conseil municipal de la commune concernée peuvent, par délibérations concordantes, décider que le taux de la taxe professionnelle acquittée dans cette zone sera celui s'appliquant chaque année sur le territoire de l'agglomération nouvelle, convenir de la répartition du produit de cette taxe afférent à ladite zone et fixer, en tant que de besoin, leurs obligations réciproques. Ces délibérations déterminent également le périmètre de la zone d'activité concernée.

L'agglomération nouvelle se substitue à la commune pour la perception de la taxe professionnelle acquittée dans la zone.

Toutefois, l'organisme délibérant de l'agglomération nouvelle et le conseil municipal de la commune peuvent décider, par délibérations concordantes, de réduire progressivement, dans la partie de la zone d'activités située hors de l'agglomération nouvelle, l'écart entre le taux de la taxe professionnelle de la commune limitrophe et celui de l'agglomération nouvelle (art 102 loi n° 125 du 06/02/92). Cette réduction de l'écart de taux s'effectue à raison du cinquième par année pendant cinq ans.

ART. 27. - (loi n° 91.1256 art 4) Pour la première année d'application des dispositions de l'article 26, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle verse aux communes-membres une dotation de référence destinée à couvrir une insuffisance éventuelle des ressources des communes qui résulterait des transferts de recettes et de charges prévues par la présente loi. Ces dotations constituent pour l'agglomération une dépense obligatoire.

(loi n°85.97 du 25/01/85 art 38) Après avis d'une commission, et après consultation des maires de l'ensemble des communes-membres, le représentant de l'Etat dans le département détermine une dotation de référence. (loi 91.1256 art 4) Cette dotation de référence sera calculée sur la base des comptes administratifs des communes-membres en tenant compte des mesures nouvelles et des transferts de recettes et de charges qui auront été effectivement décidés au cours de la première année au titre de laquelle la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle. Son montant devra être communiqué aux communes dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'inventaire prévu à l'article 19. Un décret détermine la composition de la commission prévue au présent article.

Au cas où ces transferts feraient apparaître, au contraire, un excédent de plus de 10% de la section de fonctionnement du budget d'une commune, cet excédent devra être reversé à l'organisme d'agglomération et constituera pour la commune une dépense obligatoire.

ART. 27.bis. - Il est créé dans le budget de chaque communauté ou syndicat d'agglomération nouvelle un fonds de coopération destiné à servir les dotations de coopération prévues à l'article 27 ter.

Ce fonds de coopération dispose des ressources suivantes :

1° Un prélèvement sur le produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat d'agglomération

nouvelle sur son territoire, augmenté des compensations prévues aux articles 1469 A bis, 1472, 1472 A et 1472 A bis du code général des impôts.

Le montant de ce prélèvement est égal en 1992 à la somme, corrigée par l'application de l'indexation de l'alinéa ci-dessous, des dotations de référence effectivement versées aux communes l'année précédente.

Le montant de ce prélèvement est indexé chaque année, par rapport au montant du prélèvement de l'année précédente, d'un pourcentage égal à 70% de la variation du produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle, augmenté des compensations prévues aux articles 1469 A bis, 1472, 1472 A et 1472 A bis du code général des impôts.

2° Une contribution de chaque commune dont le potentiel fiscal par habitant excède trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Le montant de la contribution est égal aux trois quarts du montant du potentiel fiscal excédant le triple du potentiel fiscal moyen par habitant, multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée. Pour l'application du présent alinéa, le potentiel fiscal est calculé selon les règles fixées à l'article 27 ter. La contribution constitue pour la commune une dépense obligatoire.

ART. 27 ter. - Une dotation de coopération est instituée en faveur de chacune des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Elle se substitue à la dotation de référence à compter de 1992.

Le versement de cette dotation constitue pour la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle une dépense obligatoire.

La dotation de coopération d'une commune comporte trois attributions servies dans l'ordre de priorité qui suit:

1° Une attribution de garantie de ressources égale à la dernière dotation de référence perçue par la commune en 1991. Dans le cas où le montant du fonds de coopération est inférieur à la somme de ces dotations de référence, le montant du fonds est intégralement réparti entre les communes au prorata de ces dotations de référence.

2° Une attribution pour accroissement de population qui se compose :

a) D'une première partie égale, pour chaque habitant nouveau, à la dotation de coopération moyenne par habitant de l'agglomération versée l'année précédente et, pour l'exercice 1992, à la dotation de référence moyenne par habitant de l'agglomération de l'année précédente ; si le solde du fonds mis en répartition est insuffisant pour verser cette première partie, il est intégralement réparti entre les communes au prorata des habitants nouveaux ;

b) D'une seconde partie égale au montant de l'attribution pour accroissement de population versée l'année précédente ; si le solde du fonds mis en répartition est insuffisant pour verser cette seconde partie, il est intégralement réparti entre les communes au prorata des attributions pour accroissement de population versées l'année précédente.

3° Une attribution de péréquation résultant de la répartition du solde du fonds de coopération entre les communes au prorata de l'écart de potentiel fiscal, des enfants scolarisés et des logements sociaux.

La pondération entre les différents critères ci-dessus énumérés est fixée par le conseil d'agglomération ou le comité syndical à la majorité des deux tiers de ses membres. A défaut, la pondération entre ces différents critères est la suivante:

- 65% au titre de l'écart de potentiel fiscal ;
- 10% au titre des enfants scolarisés ;
- 25% au titre des logements sociaux.

La fraction de l'attribution de péréquation répartie en fonction de l'écart de potentiel fiscal n'est pas versée aux communes dont l'écart de potentiel fiscal est négatif ou nul.

Les critères pris en compte pour le calcul des dotations de coopération sont :

- le nombre d'enfants scolarisés dans l'enseignement pré élémentaire et primaire ;
- les logements sociaux définis à l'article L. 234-10 du code des communes ;
- la population résultant du recensement complémentaire effectué chaque année et diminuée de la population fictive ;
- le potentiel fiscal, calculé sur la base des données fiscales de la dernière année connue, est égal au montant des bases pondérées de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, le coefficient de pondération étant le taux moyen d'imposition, à chacune de ces trois taxes, des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ; ce montant est majoré des compensations versées par l'Etat au titre des mesures temporaires d'exonération de la taxe foncière des propriétés bâties pour les constructions nouvelles ; il y est ajouté, pour les communes en bénéficiant, le montant de l'attribution de garantie de ressources, ou retranché, pour les communes visées par l'article 27 quinquies, le montant du reversement tel que défini par cet article ;
- l'écart de potentiel fiscal d'une commune est égal à la différence entre deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant et le potentiel fiscal par habitant de la commune, divisée par le potentiel fiscal moyen par habitant et multipliée par la population de la commune.

ART. 27 quater. - En sus du fonds de coopération, le conseil d'agglomération ou le comité syndical, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres, peut attribuer aux communes, selon des modalités qu'il fixe, des compléments de ressources.

Le montant total de ces compléments de ressources ne peut excéder un plafond. Celui-ci est calculé en appliquant au prélèvement prévu au 1° de l'article 27 bis et afférent à l'année précédente un pourcentage égal à 30% de la variation du produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle, augmenté des compensations prévues aux articles 1469 A bis, 1472, 1472 A et 1472 A bis du code général des impôts.

Pour l'application du présent article en 1992, le montant du prélèvement mentionné ci-dessus est remplacé par la somme des dotations de référence versées aux communes en 1991. Le conseil d'agglomération ou le comité syndical peut en 1992, à la majorité des deux tiers, décider d'abonder au titre de 1992 et des années ultérieures ces compléments de ressources d'un montant au plus égal à 10% de la somme des dotations de référence versées aux communes en 1991.

Le présent article n'est pas applicable lorsque la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle bénéficie ou a bénéficié, depuis moins de cinq années, d'avances remboursables accordées par l'Etat afin d'équilibrer son budget de fonctionnement.

ART. 27 quinquies. - Les communes qui, en 1991, ont reversé un excédent à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle devront lui reverser, chaque année, un montant égal à celui de l'année précédente divisé par l'indice d'évolution du prélèvement prévu au 1° de l'article 27 bis. Ce reversement constitue pour la commune une dépense obligatoire.

ART. 27 sexies. - Pour l'application des dispositions prévues aux articles 27 bis à 27 quinquies aux communautés ou aux syndicats d'agglomération nouvelle créés après le 1er janvier 1992, l'exercice 1991 s'entend du premier exercice au titre duquel l'organisme d'agglomération nouvelle a été substitué aux communes-membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle et l'exercice 1992 s'entend du deuxième exercice au titre duquel l'organisme d'agglomération nouvelle a été substitué aux communes-membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle.

ART. 28. - Si, du fait de l'application des dispositions de l'article 1636 B sexies ou de l'article 1636 B septies du code général des impôts, les ressources propres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, à l'exclusion du produit des emprunts, sont insuffisantes pour couvrir la charge de la dette et les autres dépenses obligatoires, notamment la dotation d'équilibre servie aux communes en vertu de l'article précédent, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut prélever une taxe additionnelle sur les taxes foncières et sur la taxe d'habitation, sous réserve que les rapports entre les taux de ces trois taxes soient égaux aux rapports constatés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes-membres.

ART. 29. - (loi n° 84.1284 du 31/12/84 art 4-II)

I - Pour l'application de l'article 1648 A, paragraphes II et suivants, et de l'article 1648 B du code général des impôts, le potentiel fiscal de chaque commune membre est calculé de la façon suivante :

a) pour la première année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal de chaque commune intègre, au titre de la taxe professionnelle, une quote-part des bases d'imposition de l'ensemble de l'agglomération, proportionnelle, à la population de la commune ;

b) à compter de la seconde année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal de chaque commune est celui qui est défini au premier alinéa de l'article 31 de la présente loi.

II - Dans le dernier alinéa du 1 de l'article 1648 A du code général des impôts et au 10 du paragraphe II du même article, les mots : "organismes mentionnés à l'article 4 de la loi n° 70.610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'.." sont supprimés.

ART. 30. - Chaque commune peut décider d'appliquer la procédure d'intégration fiscale progressive prévue à l'article 1638 du code général des impôts, afin de réduire les écarts de taux de taxe d'habitation ou de l'une des taxes foncières constatés l'année précédant la constitution de la communauté ou du nouveau syndicat entre la zone d'agglomération nouvelle et la portion de son territoire située hors de cette zone.

Toutefois, cette procédure doit être précédée d'une homogénéisation des abattements pratiqués en matière de calcul de la taxe d'habitation.

Par dérogation aux dispositions de l'article 1638 précité, des taux d'imposition différents peuvent être appliqués pour l'établissement des dix premiers budgets. Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sont réduites chaque année d'un onzième et supprimées à partir de la onzième année.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut décider de réduire progressivement les écarts de taux de taxe professionnelle constatés l'année précédant la mise en application de la présente loi entre : d'une part, le taux pratiqué en zone d'agglomération nouvelle et les taux des territoires des communes-membres situés hors zone d'agglomération nouvelle et, d'autre part, le taux moyen pondéré de référence qui aurait été applicable à l'organisme d'agglomération nouvelle compte tenu notamment des dotations de référence visées à l'article 27. Cette réduction des écarts de taux s'effectue à raison d'un onzième par année pendant dix ans. Dans ce cas, les dispositions de l'article 1638 du code général des impôts ne sont pas applicables.

ART. 31. - Les communes reçoivent la dotation globale de fonctionnement selon les dispositions du droit commun à compter de la seconde année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Pour le calcul de la dotation de péréquation, le potentiel fiscal de chaque commune intègre, au titre de la taxe professionnelle, une quote-part déterminée (loi 91.1256 art 6) en divisant la somme des dotations de coopération visées à l'article 27 ter et des compléments de ressources prévus à l'article 27 quater par le taux de taxe professionnelle voté l'année précédente par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et, pour le produit de taxe professionnelle non reversé par la communauté ou le syndicat, une quote-part, proportionnelle à la population de la commune, dans les bases d'imposition correspondant à ce produit.

Pour la première année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, la dotation globale de fonctionnement au titre de la zone d'agglomération nouvelle dans ses limites de l'année précédente est calculée dans les conditions applicables au syndicat communautaire d'aménagement auquel la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle s'est substitué. Les modalités de répartition entre les communes du montant de dotation ainsi obtenu sont fixées par décret. Pour l'année suivante, la base de calcul de la dotation forfaitaire au titre de la zone

d'agglomération nouvelle dans ses limites anciennes est répartie entre les communes proportionnellement à leur population dans cette zone.

Pour l'application de dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement, pour toute répartition de fonds commun et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumise à un critère démographique, il est ajouté à la population de chaque commune une population fictive calculée dans les conditions applicables aux syndicats communautaires d'aménagement.

ART. 31 bis. - (loi n° 88.13 du 05/01/88 art 8-1) A compter de 1988, les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle reçoivent une attribution de dotation globale de fonctionnement dans les conditions prévues par l'article L.234-17 du code des communes.

ART. 32. - Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle reçoivent la dotation globale d'équipement selon les dispositions du droit commun. Toutefois, un même investissement ne peut bénéficier à la fois de la dotation globale d'équipement et de la dotation spécifique visée à l'article 33.

ART. 33. - La communauté, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la commune créée en application des 1° et 2° de l'article 6 bénéficient :

1° De dotations en capital de l'Etat, notamment pour alléger la charge de la dette et, le cas échéant, pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de croissance de ces agglomérations, sous réserve qu'une convention avec l'Etat fixe les conditions d'octroi de ces dotations, notamment en ce qui concerne les engagements respectifs des parties signataires de cette convention en matière de programmes de logements, d'équipements et d'emploi ;

2° De subventions d'équipement qui font l'objet d'une individualisation dans les budgets de l'Etat, des régions et des départements et d'une notification distincte. Cette individualisation s'applique également aux dotations d'aide au logement et à tout programme d'investissements publics ;

3° D'une dotation spécifique en matière d'équipement qui est individualisée dans la loi de finances. Cette dotation à caractère transitoire est prévue pour une durée maximum de quinze ans (art 87 LFI 89 1 art 110 LFI 94 1 art 89 LFI 95) à compter du premier exercice budgétaire suivant l'année de la promulgation de la présente loi ; à l'issue de ce délai, elle disparaîtra pour faire place à la dotation globale d'équipement de droit commun. Ce délai pourra être réduit lorsque des villes nouvelles actuellement en cours de réalisation verront leur achèvement constaté avant la fin de cette période de dix ans, suivant les modalités indiquées à l'article 34 ci-après.

En cas de création d'une commune nouvelle ou d'un syndicat en application de l'article 6 ci-dessus, les majorations de subventions prévues aux articles L.235.10 à L.235.12 du code des communes ne sont pas applicables.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ou la commune unique support d'une agglomération nouvelle est habilité à recevoir la garantie de l'Etat et des collectivités publiques pour les opérations engageant sa propre responsabilité vis-à-vis des établissements publics de crédit.

SECTION VI FIN DU REGIME PARTICULIER APPLICABLE AUX AGGLOMERATIONS NOUVELLES

ART. 34. - Sur proposition ou après avis du conseil d'agglomération ou du comité du syndicat d'agglomération nouvelle, un décret fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées.

ART. 35. - Un décret en Conseil d'Etat peut également dissoudre le syndicat communautaire d'aménagement avant la mise en place de l'une des solutions prévues à l'article 6, sur proposition de tous les conseils municipaux des communes membres du syndicat communautaire d'aménagement et après avis de celui-ci.

ART. 36. - (L. 89.550 du 02/08/89 art 4) A la date fixée par l'un ou l'autre des deux décrets mentionnés aux articles 34 et 35 ci-dessus, il est mis fin au régime financier particulier défini par l'article 33 et le troisième alinéa de l'article 31 ci-dessus.

Dans les deux mois suivant la date de publication du décret prévu à l'article 34 ci-dessus, une ou plusieurs communes peuvent adresser au représentant de l'Etat dans le département une demande de retrait du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle. Dans le même délai et selon la même procédure, une ou plusieurs communes limitrophes peuvent demander leur admission dans le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle.

Le comité syndical prévu à l'article 14 ou le conseil d'agglomération prévu à l'article 12 ainsi que les conseils municipaux des communes membres du syndicat ou de la communauté disposent d'un délai de six mois courant à compter de la même date pour se prononcer sur le retrait ou l'admission et sur leurs conditions financières et patrimoniales.

Si le comité syndical ou le conseil d'agglomération ainsi que les deux tiers des conseils municipaux des communes-membres représentant plus des trois quarts de la population ou les trois quarts des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population ont donné leur accord, le retrait ou l'admission est constaté par le représentant de l'Etat dans le département.

Par le même acte, le représentant de l'Etat peut modifier les limites territoriales des communes avec l'accord des conseils municipaux de ces communes ainsi que du comité syndical ou du conseil d'agglomération.

Si la modification des limites territoriales des communes affecte celle des cantons, cette modification ainsi que la décision de retrait ou d'admission sont prises par décret en Conseil d'Etat.

A l'issue de la procédure de retrait ou d'admission ou, à défaut, à l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la communauté d'agglomération nouvelle prend la dénomination de syndicat d'agglomération ou de communauté d'agglomération.

Les communes membres du syndicat d'agglomération ou de la communauté d'agglomération peuvent, dans les conditions de majorité prévues au dernier alinéa de l'article 4, opter pour la transformation du syndicat d'agglomération en communauté d'agglomération ou pour la transformation de la communauté d'agglomération en syndicat d'agglomération.

Cette option peut être exercée, soit dans un délai de trois mois à compter de la décision de retrait ou d'admission ou, si le représentant de l'Etat n'a pas été saisi d'une telle demande, dans un délai d'un an à compter de la publication du décret prévu à l'article 34, soit dans un délai de trois mois suivant un renouvellement général des conseils municipaux.

SECTION VII DISPOSITIONS DIVERSES

ART. 37. - L'article L.321.5 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les représentants, au conseil d'administration de cet établissement, des communes incluses dans l'agglomération nouvelle sont élus par le conseil d'agglomération de la communauté ou par le comité du syndicat ou le conseil municipal s'il s'agit d'une commune unique ; les autres communes, qui sont liées à cet établissement par une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage, désignent un représentant chacune. Dans ce cas, il n'est pas créé d'assemblée spéciale au sens du premier alinéa ci-dessus.

ART. 38. - Le premier alinéa de l'article L 321.6 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les présidents des communautés ou des syndicats d'agglomération nouvelle sont membres de droit du conseil d'administration de cet établissement public en sus de la représentation statutaire des collectivités locales intéressées. Dans le cas où l'établissement public a été créé pour l'aménagement de plusieurs agglomérations nouvelles au sens de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, un décret détermine la répartition des sièges revenant aux représentants de ces agglomérations nouvelles.

ART. 38 bis. - (L. 91.1256 art 7) Les dispositions de l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ne sont pas applicables aux cessions d'immeubles que l'Etat consent à un établissement public d'aménagement de ville nouvelle.

ART. 39. - Les personnels soumis aux dispositions du code des communes, les personnels recrutés sous contrat de droit public et les personnels soumis aux dispositions du code du travail qui relevaient d'un syndicat communautaire d'aménagement sont pris en charge par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ou par la commune créée en application de l'article 6.

Jusqu'à leur reclassement éventuel dans les communes ou au règlement définitif de leur situation, ils sont maintenus dans leur situation administrative antérieure et continuent d'être rémunérés dans les conditions dont ils bénéficiaient antérieurement.

Ils conservent leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et qui comportent notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade ainsi que de durée de carrière et les mêmes modalités de rémunération que dans le cadre du syndicat communautaire.

ART. 39 bis. - (L. 84.1284 du 31/12/84 art 5) Lorsque l'application de la loi a pour conséquence une modification de la répartition des compétences entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et une ou plusieurs communes, les agents des collectivités publiques intéressées, affectés à l'exercice de ces compétences, sont répartis entre ces collectivités, sans que cette répartition puisse donner lieu à un dégageant des cadres. Cette répartition est également faite entre les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics qui en font la demande.

La répartition est soumise à l'avis des commissions paritaires compétentes. Les intéressés sont nommés dans un emploi de même niveau en tenant compte de leurs droits acquis.

La répartition est décidée par convention entre les collectivités publiques intéressées.

A défaut de convention ayant fait l'objet de délibération concordantes des collectivités intéressées dans le délai de trois mois à compter de l'arrêté du représentant de l'Etat prévu au deuxième alinéa de l'article 19, la répartition des agents est faite par le représentant de l'Etat dans le département du siège de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, sur la proposition d'une commission qu'il préside et qui comprend en outre, paritairemment, d'une part, des élus de la communauté ou du syndicat de l'agglomération nouvelle et des communes, d'autre part, des représentants des organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition de cette commission ainsi que les conditions et les modalités de répartition des agents concernés.

ART. 40. - Une commune, un département, une région ou un établissement public administratif dépendant de ces collectivités ou les regroupant peut recruter directement, dans un emploi permanent, un agent d'un établissement public d'aménagement de ville nouvelle à la suite de la dissolution de cet établissement ou de suppression d'emploi décidée par ce dernier. Le statut, le grade et la rémunération de l'agent ainsi recruté sont déterminés en prenant en compte l'ancienneté de service acquise au sein de l'établissement public d'aménagement dans l'exercice de fonctions équivalentes à celles

correspondant au grade auquel il accède.

ART. 40 bis. - (L. 84.1284 art 6) Sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente loi, les communes qui, en application de l'article 4, ont cessé de figurer sur la liste des communes faisant partie d'une agglomération nouvelle, bénéficient à titre transitoire, dans leurs nouvelles limites, d'un décompte de population fictive de six habitants par logement en chantier pour l'année 1984 et de quatre habitants par logement en chantier pour l'année 1985.

ART. 41. - Les articles L.171-1 à L.174-1 ainsi que les articles L.255-1 à L.257-4 du code des communes sont abrogés avec effet à une date fixée par un décret constatant la substitution effective de communautés ou de syndicats d'agglomération nouvelle ou de communes nouvelles à tous les syndicats communautaires d'aménagement.

A compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, et jusqu'à la date fixée par le décret prévu ci-dessus, les dispositions relatives aux communautés urbaines et applicables aux syndicats communautaires d'aménagement en vertu du code des communes demeurent applicables à ces syndicats dans leur rédaction antérieure à celle de la loi précitée du 31 décembre 1982.

ART. 42. - Le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 81.880 du 25 septembre 1981 est ainsi modifié :

Les dispositions des articles 24, 31, troisième alinéa, et 33 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont applicables à la commune jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement de l'agglomération nouvelle du Vaudreuil.

ART. 43. - Des décrets en Conseil d'Etat procèderont à la codification des dispositions de la présente loi dans le code des communes, le code de l'urbanisme et le code général des impôts.

ART. 44. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi. La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Annexe 6 : articles de la loi Chevènement concernant les villes nouvelles

Chapitre VI

Syndicats d'agglomération nouvelle et communautés d'agglomération nouvelle

Article 48 Il est inséré, dans le code général des collectivités territoriales, un article L. 5333-4-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 5333-4-1. - Les communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle ou d'une communauté d'agglomération nouvelle peuvent à tout moment transférer à ce syndicat ou à cette communauté tout ou partie des compétences visées à l'article L. 5216-5 dont le transfert n'est pas prévu par les articles L. 5333-1 à L. 5333-4, ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération nouvelle et des conseils municipaux se prononçant à une majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, la commune dont la population est la plus importante. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la commune de la délibération du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

Les transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux trois derniers alinéas de l'article L. 5211-17. "

Article 49

I. - Au premier alinéa de l'article L. 5333-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : " ainsi que les services publics qui leur sont attachés " sont insérés après les mots : " gèrent les équipements " .

II. - Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, il est établi, dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article L. 5333-4 du code général des collectivités territoriales, un inventaire des services publics qui sont attachés aux équipements visés au premier alinéa du même article .

III. - L'article L. 5332-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
"Art. L. 5332-3. - Une commune peut, sur sa demande, être admise à faire partie du syndicat d'agglomération nouvelle dans les conditions prévues à l'article L. 5211-18. "

Section III : Transformation des syndicats d'agglomération nouvelle et des communautés d'agglomération nouvelle

Article 59 L'article L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

" Art. L. 5341-2. - Dans les six mois suivant la date de publication du décret prévu à l'article L. 5341-1, un syndicat d'agglomération nouvelle ou une communauté d'agglomération nouvelle qui remplit les conditions fixées à l'article L. 5216-1 peut être transformé en communauté d'agglomération par décision prise à la majorité des deux tiers au moins des membres du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil d'agglomération nouvelle lorsque le syndicat ou la communauté exerce les compétences prévues à l'article L. 5216-5.

Dans le cas contraire, cette transformation peut être décidée à la majorité qualifiée prévue au II de l'article L. 5211-5 , sur proposition du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération nouvelle adressée au représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou aux représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération nouvelle par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, pour se prononcer sur cette proposition. A défaut de cette délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

" La transformation du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou par arrêté conjoint des représentants de

l'Etat dans les départements concernés. La transformation n'entraîne pas création d'une nouvelle personne morale. Cette transformation est sans effet sur les compétences exercées au lieu et place des communes à la date de transformation ou en leur nom par voie de convention à la même date, et qui ne sont pas visées au I et au II de l'article L. 5216-5. L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est transféré à la communauté d'agglomération, qui est substituée de plein droit au syndicat d'agglomération nouvelle ou à la communauté d'agglomération nouvelle dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation. L'ensemble des personnels du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est réputé relever de la communauté d'agglomération dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Sans préjudice des dispositions des articles L. 2121-23 et L. 2122-10, les délégués des communes au comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou au conseil de la communauté d'agglomération nouvelle conservent leur mandat, pour la durée de celui-ci restant à courir, à l'organe délibérant de la communauté d'agglomération.

" En cas de rejet de la proposition du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération nouvelle, le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle continue d'être régi par les dispositions du titre III du présent livre.

" Le périmètre d'urbanisation prévu à l'article L. 5311-2 est abrogé, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, à la date de transformation du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle en communauté d'agglomération.

Article 60 Après l'article L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L.5341-3 ainsi rédigé :

" Art. L. 5341-3. - Le périmètre d'une agglomération nouvelle dont les opérations de construction et d'aménagement sont déclarées terminées conformément à l'article L. 5341-1 et dont le comité du syndicat ou le conseil de la communauté d'agglomération nouvelle propose la transformation en communauté d'agglomération en application de l'article L. 5341-2 peut être étendu dans les conditions prévues aux trois derniers alinéas de l'article L. 5211-41-1 . A cette fin, la proposition de transformation du comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou du conseil de la communauté d'agglomération nouvelle et le projet d'extension du périmètre arrêté par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés font l'objet de la même notification aux communes membres du syndicat.

" Les communes auxquelles le périmètre a été étendu sont représentées à l'organe délibérant de la communauté d'agglomération dans les mêmes conditions que les autres communes jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux qui suit la transformation. "