

DESENVOLUPAMENT URBÀ I GOVERN URBÀ MULTINIVELL. L'EXPERIÈNCIA FRANCESA¹

Gérard Marcou

Catedràtic de dret públic
de la Universitat de París 1, Panteó-Sorbona

Sumari

Introducció

1. De la reforma de les institucions de cooperació a la democràcia de proximitat
 - a) El nivell intermunicipal de govern urbà
 - b) La democràcia de proximitat
2. Competències i instruments
 - a) Les competències
 - b) Els instruments

Introducció

Vivim en un món de ciutats. La població es concentra cada vegada més a les ciutats, les quals han esdevingut la llar de la innovació industrial o cultural i del desenvolupament humà.

La ciutat neix com una manifestació de la civilització humana per la concentració de les funcions de poder, de dominació i d'intercanvis. La revolució industrial va originar noves formes urbanes per la concentració dels mitjans de producció i del treball. Actualment la ciutat concentra les funcions de direcció, de gestió, de comunicació i d'intercanvis, com també els llocs de producció més importants. La jerarquia i les interdependències d'aquestes funcions determinen una relació complexa de centres urbans i d'àrees diverses dins de cada centre urbà. D'aquí es desprèn que ara sigui més difícil que mai donar una definició general de què és una ciutat: Londres i Lleida són ciutats, però no tenen res en comú.

A més, quan parlem d'una ciutat, no sempre està clar si ens referim a l'àmbit de la corporació local o, en canvi, a l'aglomeració com una realitat demogràfica i econòmica més àmplia. Aquesta ambigüitat resulta del fet que la ciutat és més un conjunt de funcions que no pas un espai. Més precisament, podem dir que la ciutat és la concentració de diverses funcions en una àrea determinada. Això és el que constitueix la ciutat. I aquestes funcions cobren valor a partir de les relacions i les interdependències que es generen.

A mesura que l'espai urbà es fa més extens, cada vegada resulta més difícil precisar on són els límits de la ciutat; cada vegada és més freqüent la formació d'un con-

1. Ponència presentada en el marc del II Cicle de conferències «Ciutat de Coneixement», organitzat pel consorci entre la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Barcelona i el Centre Ernest Lluch l'any 2001.

junt econòmic i demogràfic, amb diversos nuclis urbans i una varietat d'espais més o menys urbanitzats. Aquests espais es diferencien segons les funcions que incorporen, la seva dimensió i les seves relacions amb altres centres urbans. Són espais molt heterogenis i molt desiguals.

Aquesta situació és un repte per a les institucions administratives, perquè el desenvolupament urbà ignora els límits administratius o polítics, per bé que les seves competències s'han d'aplicar dintre d'uns límits determinats. I la complexitat del teixit urbà fa que, si es traspassen a un nivell superior de govern, estatal o regional, les competències que concerneixen àrees més àmplies, les autonomies locals quedin privades de competències essencials. D'altra banda, la concentració de poder urbà en un nivell d'àrea urbana molt àmplia pot desatendre sense cap motiu l'heterogeneïtat econòmica i social de l'estructura urbana i allunyar dels ciutadans la gestió dels serveis. Així doncs, veiem que el desenvolupament urbà porta a dividir les funcions del govern en diversos nivells i a articular diversos nivells de govern, els quals a més han de comprometre els interessos socials i econòmics en el procés d'aquest govern. Aquesta complexitat i la difusió del poder que se'n desprèn expliquen la sort de la paraula *governança* (*governance*) en la ciència política.

França afronta aquesta realitat amb una estructura urbana molt específica, que es caracteritza per un alt grau d'urbanització i alhora una fragmentació extrema de l'organització municipal. Després del fracàs dels projectes de reforma territorial, que imposaven la reducció del nombre de municipis per via de la fusió autoritària d'aquests, han prevalgut les solucions pragmàtiques: el desenvolupament de la cooperació, amb formes molt diverses d'establiments públics; la devolució de la gestió de determinats serveis públics a les empreses privades, i el suport dels serveis administratius estatals, que s'estan convertint en agències de gestió més autònomes, sota la direcció general del prefecte.

Els errors d'aquest sistema són ben coneguts: si bé pot assegurar un bon nivell de serveis als ciutadans, dificulta que es puguin dur a terme polítiques de desenvolupament i de reordenació a llarg termini que es basin en un projecte i una visió de futur, perquè les rivalitats polítiques i els conflictes d'interessos entre els municipis ho obstaculitzen. Especialment la sociologia de la periurbanització pot fer cristal·litzar els conflictes més aguts que presenten les institucions municipals.

D'altra banda, la cristal·lització espacial de les desigualtats socials constitueix un desafiament per als ajuntaments que representen tota la ciutadania i els porta a conciliar formes de cooperació política a nivells inframunicipals i una oferta de serveis adaptada a les característiques dels diferents barris.

Tanmateix, els anys 1999 i 2000 la situació s'ha desbloquejat per diversos factors:

- L'aplicació decebedora de la reforma de la cooperació municipal, de 1992, i de la Llei d'ordenació territorial, de 1995.
- La crisi social urbana, que s'estava agreujant ràpidament (segons un informe sobre «la política de la ciutat» el 1998), i
- La unificació europea, que porta els alcaldes a pensar que han de fer una política de promoció de les seves ciutats com a àrees atractives, per tal de mantenir-hi els llocs de treball.

Aquests factors han reduït els obstacles polítics i han creat un terreny favorable per a les iniciatives del Govern, que aquesta vegada s'hi ha comprom s amb més força que en el passat, amb incentius financers importants i amb un abast determinat en el temps.

La reforma de l'organització municipal no es pot separar de quatre lleis addicionals. En conjunt, les quatre lleis formen un nucli polític i jurídic que modifica molts capítols del dret:

- La Llei, de 25 de juny de 1999, de reforma del marc jurídic d'ordenació del territori;
- La Llei, de 12 de juliol de 1999, de reforma de la cooperació municipal;
- La Llei, de 13 de desembre de 2000, sobre la solidaritat i la renovació urbana, que de fet reforma completament el codi urbanístic, i l'organització dels transports;
- Llei de 27 de febrer de 2002, sobre la «democràcia de proximitat» (*démocratie et proximité*).

Així doncs, a França tenim una reforma de les *institucions* locals que es basa en mecanismes de solidaritat financera entre municipis urbans, una reforma de la distribució de les *competències* i una reforma dels *instruments* que necessiten les polítiques locals de desenvolupament. Aquest conjunt conforma un sistema complex de govern urbà multinivell, amb diverses opcions, que es fonamenta en instruments de cooperació i de delegació.

Es tracta, doncs, d'una reforma de gran abast, i ja disposem d'alguns elements d'avaluació del seu funcionament pel que fa a les qüestions del govern urbà.

1. De la reforma de les institucions de cooperació a la democràcia de proximitat

El nexa en comú entre les dues lleis fa referència al problema de la legitimitat de les mancomunitats. La part més important de la reforma afecta les institucions de cooperació intermunicipal.

a) *El nivell intermunicipal de govern urbà*

Recordem els antecedents següents:

- La cooperació entre les corporacions locals (*collectivit s locales*, CL) es basa en la lliure elecció; principi que és confirmat per la Llei de 1992, actualment en el *Codi general de les col·lectivitats territorials* (*Code général des collectivit s territoriales*, CGCT).
- Se'n desprèn una pauta poc transparent de cooperació i, en conseq ncia, de gestió dels serveis encomanats a les entitats de cooperació; cada municipi pot pertànyer a diverses entitats que no tinguin els mateixos membres.
- Tradicionalment, les formes preferides de cooperació eren les menys integradores: les unions de municipis (sindicats) i els consorcis (sindicats mixtos). Es tractava de formes de cooperació funcionals, mentre que se'n formaven poques de naturalesa m s federativa: mancomunitats de diversos tipus,

com ara la mancomunitat urbana (*communautés urbaines*, CU), la mancomunitat de ciutats (*communautés de villes*, CV), la mancomunitat de municipis (*communautés de communes*, CC) i sindicats de nova aglomeració (*sindicats d'agglomération nouvelle*, SAN).

La Llei de 12 de juliol de 1999 comença a aclarir les diverses formes de cooperació i disposa un procés politicoadministratiu per tal d'establir una pauta diferent de l'organització social, que, tanmateix, es continua basant en establiments públics, els consells dels quals emanen dels ajuntaments.

L'objectiu és fer de la *intercommunalité* la nova dimensió de l'existència dels municipis, és a dir, el municipi ja no es pot desentendre de les relacions institucionals estables i permanents que l'uneixen a d'altres municipis dins un mateix espai. Això és així perquè la Llei promou les formes federatives (diguem-ne, les mancomunitats), mentre que les unions mantenen un paper residual, el qual, però, és important per a la gestió de serveis i la coordinació entre les comunitats, i serà necessari per accomplir algunes funcions, especialment la planificació urbanística.

La Llei crea la mancomunitat d'aglomeració, modifica el règim de la mancomunitat urbana i afavoreix l'ampliació de les funcions que exerceixen les mancomunitats de municipis. Suprimeix alguns tipus antics de mancomunitats, com ara el *districte* (1959) i la *mancomunitat de ciutats* (1992), i organitza la transformació de les existents en les noves, en un període transitori fins al final de l'any 2001. Les noves mancomunitats es distingeixen per una concentració de funcions sobre ordenació del territori, medi ambient i desenvolupament econòmic, com també pel seu poder fiscal propi.

La reforma reflecteix un esforç de racionalització de l'espai i de les institucions.

Així doncs, la racionalització de l'organització municipal del territori es fonamenta en quatre principis, que es poden identificar en les disposicions de la Llei:

- Continuitat territorial: les mancomunitats han de reunir municipis contigus i sense cap enclavament;
- Exclusivitat: un municipi no pot pertànyer a més d'una mancomunitat;
- Coherència territorial: coordinació entre la Llei de 12 de juliol de 1999 i la Llei de 25 de juny de 1999, que defineix àmbits de programació per a l'ordenació del territori: els «països» han de respectar els límits de les comunitats; i
- projecte comú de desenvolupament urbà i d'ordenació del territori: la formació de les mancomunitats s'ha de basar en un projecte. La Llei enuncia que els municipis s'uneixen en el marc d'un espai de solidaritat a fi que elaborin i duguin a terme conjuntament un projecte de desenvolupament urbà i d'ordenació del territori. Les competències i els instruments creats per les lleis esmentades aniran concretant aquest objectiu.

D'altra banda, la racionalització de les institucions es reflecteix en l'afirmació d'una pretensió especial per a cada tipus de mancomunitat i els seus mecanismes de solidaritat financera:

- *Mancomunitat urbana* (CU). Per a aglomeracions de més de 500.000 habitants, amb un impost comú sobre activitats econòmiques (*taxe professionnelle unique*, TP) i el traspàs dels béns vinculats a les seves competències.

- *Mancomunitat d'aglomeració* (CA). És la innovació més gran de la Llei i té per objectiu estructurar aglomeracions de dimensió mitjana, d'entre 50.000 i 500.000 habitants, amb una ciutat central que tingui almenys 15.000 habitants o una capital de província, i amb un impost comú sobre activitats econòmiques (TP) i el traspàs dels béns vinculats a les seves competències.
- *Mancomunitat de municipis* (CC). Ja existia des de la Llei de 1992 i va ser el seu únic èxit. La Llei no imposa cap condició de població i deixa més flexibilitat en l'elecció de les competències que es deleguin a la mancomunitat, que té poder fiscal propi, però de naturalesa addicional. Pretén estructurar àrees menys urbanitzades, però també oferir una solució mínima a les aglomeracions urbanes importants si els municipis no es poden posar d'acord amb un altre tipus de mancomunitat (*ex officio* des de l'1 de gener de 2002).

Cal destacar l'abast estratègic de l'impost comú sobre activitats econòmiques, amb el qual es pretén superar els conflictes d'interessos entre els municipis dintre de les aglomeracions amb l'objectiu de beneficiar-se dels rendiments fiscals de les empreses que es localitzen en el seu territori, com també la desigualtat de recursos que en resulta respecte de les seves necessitats. També disposa que la mancomunitat ha de proporcionar subsidis als municipis d'acord amb les càrregues que tenen i els recursos que recaptaven abans, juntament amb un subsidi de solidaritat, obligatori en les CU, per tal d'assolir la igualtat interna dels recursos respecte de les necessitats.

Tanmateix, sorgeix el problema de la legitimació democràtica. Les noves mancomunitats tenen més competències i més poder fiscal, i assumeixen les funcions més importants, en comptes dels municipis que en són membres. Així, per exemple, els consells són escollits per mitjà dels ajuntaments i, per tant, no emanen dels ciutadans.

En la discussió parlamentària, el Govern va renunciar a sostenir aquesta proposta per tal de no suscitar oposició. Més tard, el novembre de 2000, l'informe Mauroy sobre una nova etapa de la descentralització va proposar que en les següents eleccions municipals s'elegissin també els consells de les mancomunitats. Darrerament, l'Assemblea Nacional havia adoptat una disposició de la Llei sobre la democràcia de proximitat segons la qual els membres dels consells de les mancomunitats amb poder fiscal propi han de ser elegits directament al mateix temps que els ajuntaments, de manera que cada municipi hi tingui almenys un representant. No obstant això, davant l'oposició del Senat, finalment aquesta disposició va ser abandonada. Una altra llei haurà de precisar les condicions d'aquesta elecció directa.

A més, també cal descriure les disposicions d'aplicació de la Llei. Les mancomunitats es creen *ex nihilo* o per transformació, d'acord amb els procediments següents:

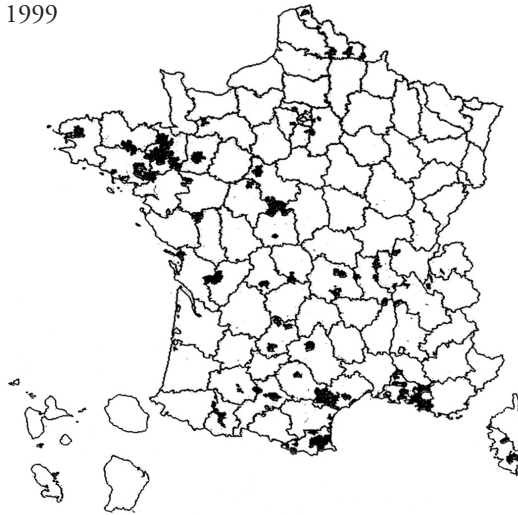
- *Ex nihilo*: per iniciativa dels municipis o del prefecte. En ambdós casos, es requereix un dictamen de la comissió provincial per a la cooperació municipal i el prefecte determina quins municipis han de ser consultats per majoria qualificada o reforçada.
- Per transformació: per simple decisió de la mancomunitat si ja té les competències de la nova mancomunitat creada i si no se'n modifiquen els límits territorials. En els altres casos, el prefecte ha d'exercir novament el seu paper.

De fet, els prefectes tenen un paper important en el procés, ja que no necessàriament han de crear la mancomunitat que els alcaldes volen, i tenen la potestat de valorar si els límits territorials i les competències s'ajusten a la Llei i si són raonables.

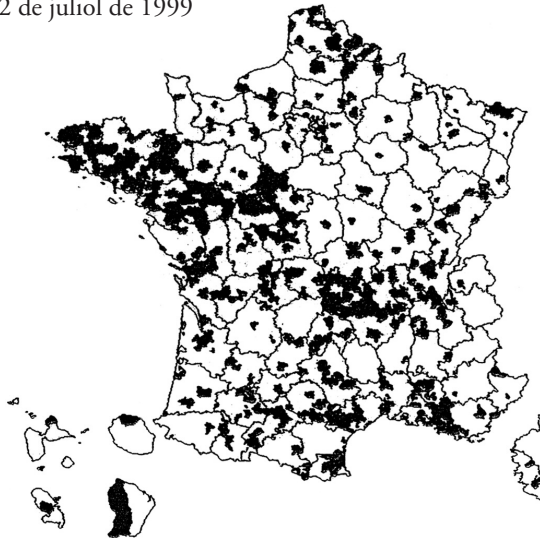
Pel que fa als incentius financers, es preveu un augment del subsidi de 250 francs per habitant per a cada CA. Així, s'estima que d'aquí a tres anys el nivell de subsidi evolucioni d'acord amb el nivell d'integració. Això vol dir que, si la mancomunitat traspasa molts diners a municipis que de fet conserven moltes competències, el subsidi disminuirà ràpidament.

L'impost sobre activitats econòmiques comú (TPU, *taxe professionnelle unique*)

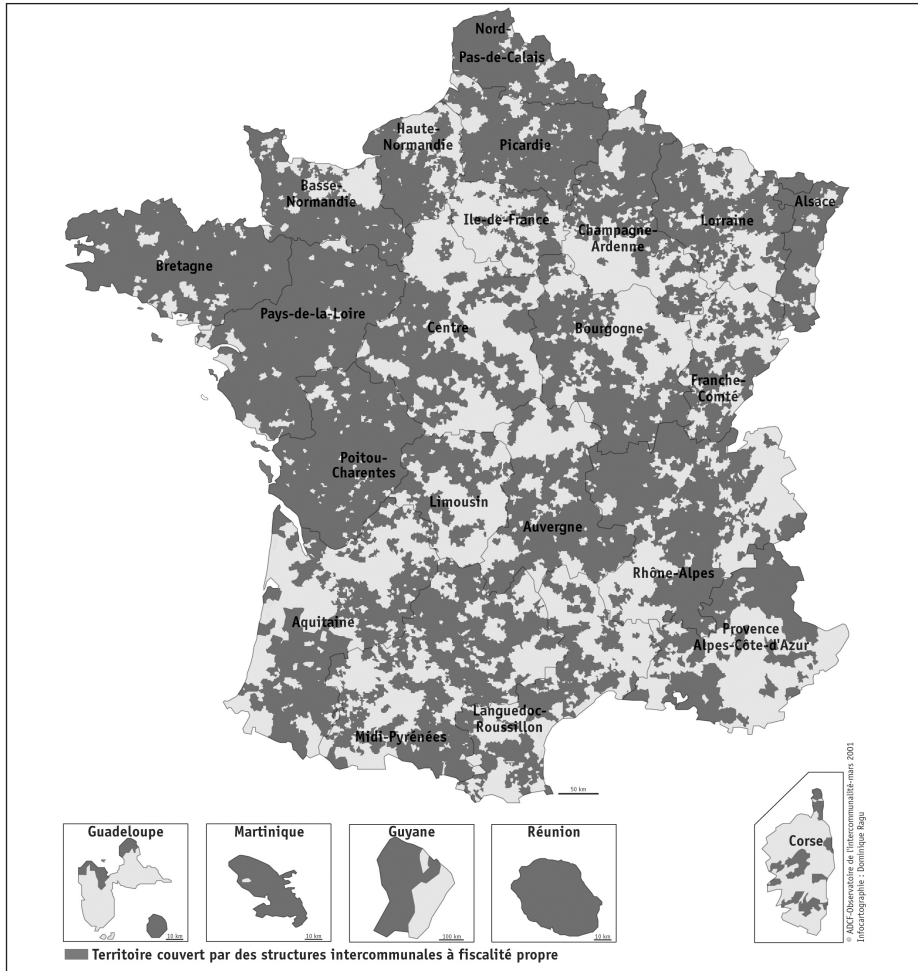
Abans de la Llei de 12 de juliol de 1999
(l'1/01/1999)



18 mesos després de la Llei de 12 de juliol de 1999
(l'1/01/2001)



La France de l'intercommunalité en 2001

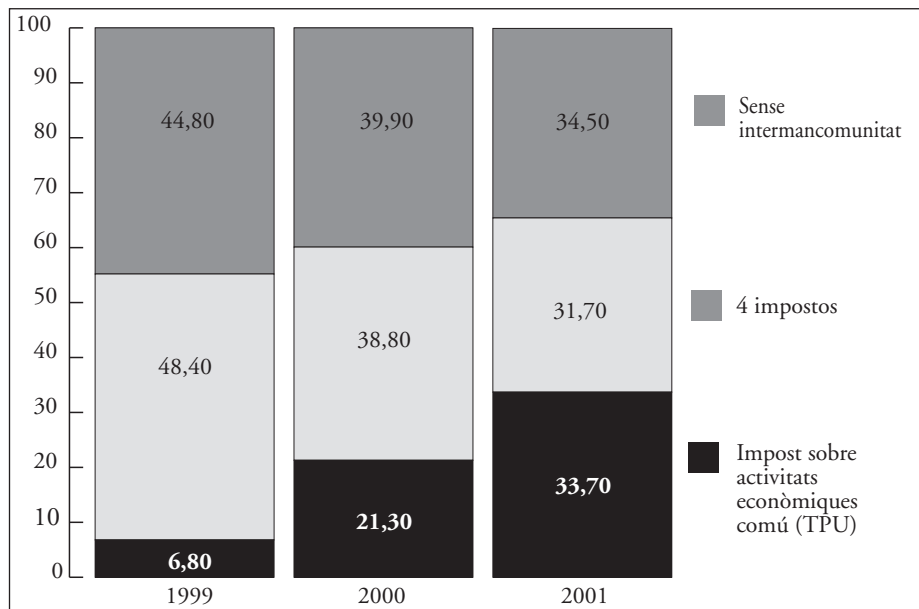


Font: *La Gazette des Communes*, núm. 1593, de 16 d'abril de 2001.
<http://www.lagazettedescommunes.com/cahiers_det>: Cahier detachée 2, núm. 15, 2001.

b) *La democràcia de proximitat*

La nova Llei es basa en les recomanacions de l'informe que Pierre Mauroy va lliurar i aborda molts aspectes del govern local: planteja un marc jurídic per als barris; reforça els drets dels consellers, particularment els de l'oposició, i amplia les competències de les regions. El que ens interessa aquí són les disposicions sobre els barris, que tenen l'objectiu d'afavorir la participació dels ciutadans en els debats públics. Recordem que les ciutats de París, Lió i Marsella es divideixen en districtes urbans que elegeixen el seu consell, els membres del qual són alhora consellers de l'ajuntament elegits en el mateix districte. La creació dels consells de barri s'imposa també en aquells districtes que representen àrees molt àmplies i poblades.

Repartiment de la població de tot França segons la fiscalitat de l'agrupació de pertinença de 1999 a 2001



És important destacar que la delimitació dels barris a les ciutats està relacionada amb una política nacional de suport a aquells barris que concentren bosses de pobresa, desocupació, immigració i un teixit urbà deteriorat. Aquesta política es basa en una delimitació dels barris segons uns índexs socials i econòmics que permetin caracteritzar la població del barri i els tipus d'allotjament. Es fa efectiva mitjançant els «contractes de ciutat» entre l'Estat i els alcaldes dels municipis on es troben aquests barris, com també la regió i la província que contribueixen a finançar els programes en el marc de les seves competències respectives. Per a les ciutats on hi ha barris que necessiten inversions importants de renovació del teixit urbà, hi ha els «grans projectes de ciutat», per mitjà dels quals l'Estat i les corporacions locals es comprometen a finançar a llarg termini aquestes inversions. La «política de ciutat» va motivar la Llei de 13 de desembre de 2000, que revisa el codi urbanístic per tal que els instruments jurídics de la planificació urbanística no siguin un obstacle per a l'acompliment dels objectius de la «política de la ciutat» sinó que, al contrari, l'afavoreixin.

Segons la Llei sobre la democràcia de proximitat, l'ajuntament determina els límits de l'àrea de cada barri per a tots els municipis que tenen més de 50.000 habitants. Presumiblement, la delimitació d'aquests barris per part dels ajuntaments estarà d'acord amb el disseny dels barris de la «política de la ciutat», però la Llei no obliga a fer-ho.

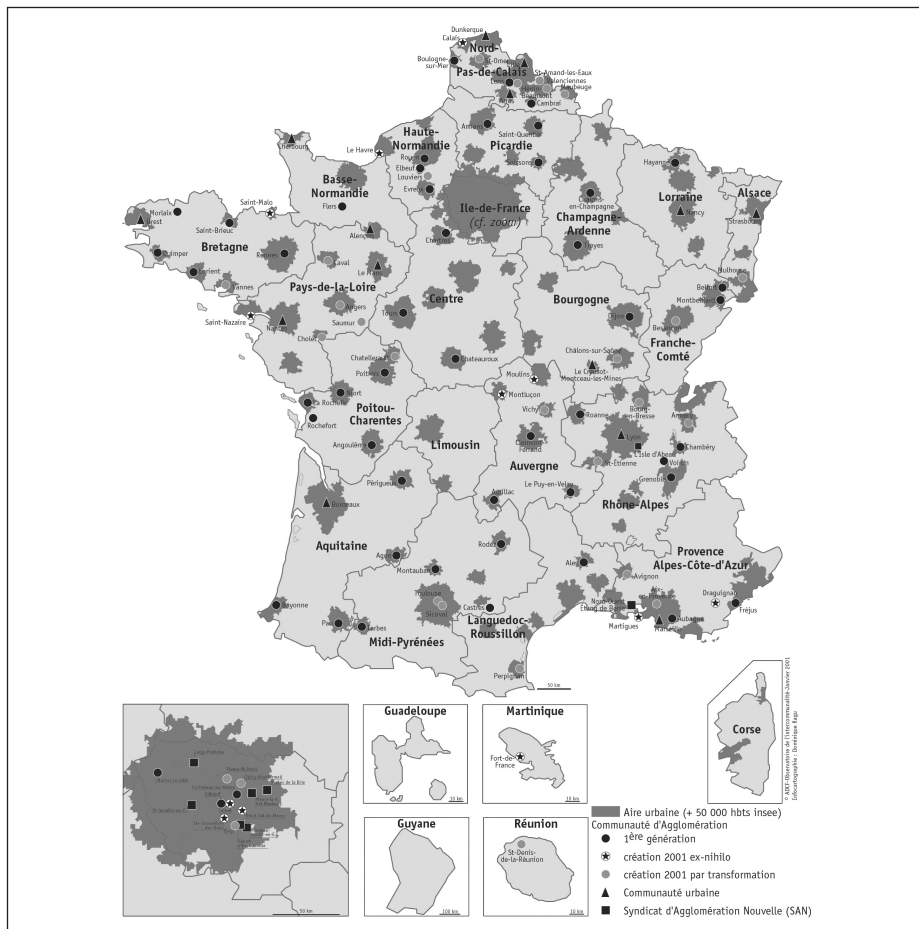
L'ajuntament decideix també sobre la composició i les formes de designació dels membres dels consells de barri. Poden incloure regidors de l'ajuntament i representants dels veïns, que poden ser elegits o no, o representants d'associacions. El president del consell és un tinent d'alcalde.

El consell de barri té un paper consultiu i un paper de proposició cap a l'ajuntament. El consell de barri rep de l'ajuntament un pressupost de despeses corrents per al seu funcionament i  s consultat sobre les despeses que corresponen al barri.

2. Competències i instruments

Aquí es plantegen algunes dificultats d'aplicació de la Llei i també sorgeixen altres aspectes territorials de les àrees urbanes: com poden traspassar les institucions locals algunes de les competències al nivell de l' rea urbana estesa i com es formen noves relacions entre el nivell intermunicipal — s a dir, el poder d'aglomeració— i els municipis membres — s a dir, el poder local municipal— i el poder dels alcaldes?

La France de l'intercommunalité urbaine CA, CV et aires urbaines en 2001



Font: *La Gazette des Communes*, núm. 1593, de 16 d'abril de 2001.

<http://www.lagazettedescommunes.com/cahiers_det>: Cahier detach e 2, núm. 15, 2001.

Xifres sobre les agrupacions de fiscalitat pròpia l'1 de gener de 2001

| | CA | CU | SAN | CC i districtes | | Total |
|----------------------------------------------|--------|-------|-------|-----------------|-----------|--------|
| | | | | Amb TPU | Sense TPU | |
| Nombre d'agrupacions | 90 | 14 | 8 | 410 | 1.478 | 2.000 |
| Nombre de mancomunitats reagrupades | 1.435 | 348 | 47 | 4.153 | 17.505 | 23.486 |
| Població reagrupada (en milions d'habitants) | 11,486 | 6,193 | 0,635 | 5,644 | 16,379 | 40,337 |
| Distribució mitjana (en milers d'habitants) | 127,6 | 332,4 | 79,4 | 13,8 | 11,1 | 20,2 |

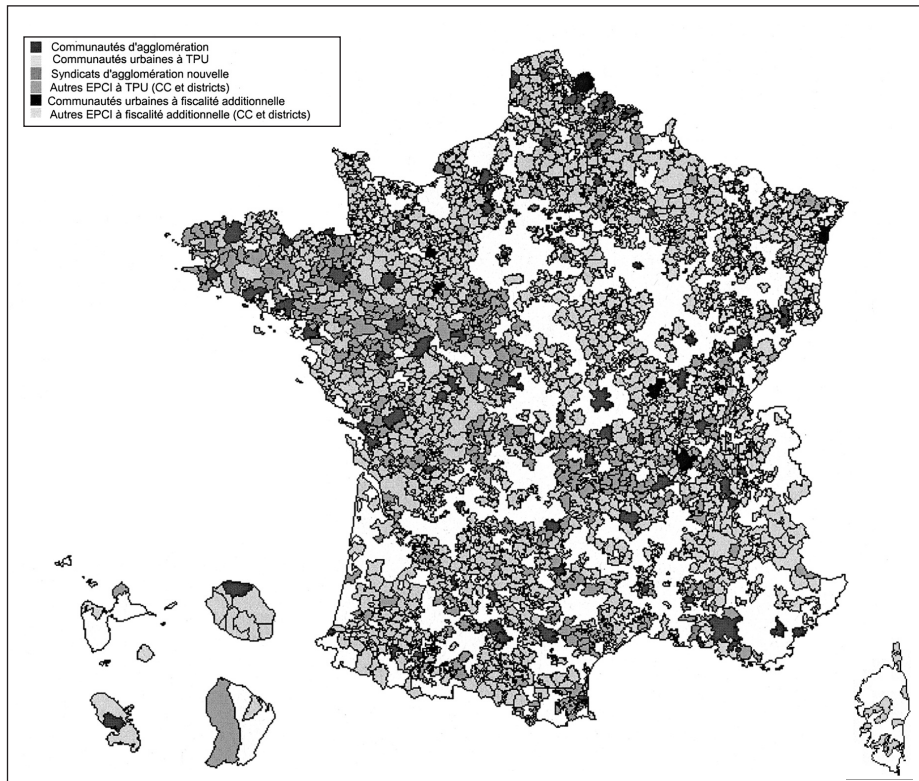
CA: Mancomunitats d'aglomeració (*communautés d'agglomération*)

CU: Mancomunitats urbanes (*communautés urbaines*)

SAN: Sindicats de nova aglomeració (*syndicats d'agglomération nouvelle*)

CC: Mancomunitats de municipis (*communautés de communes*)

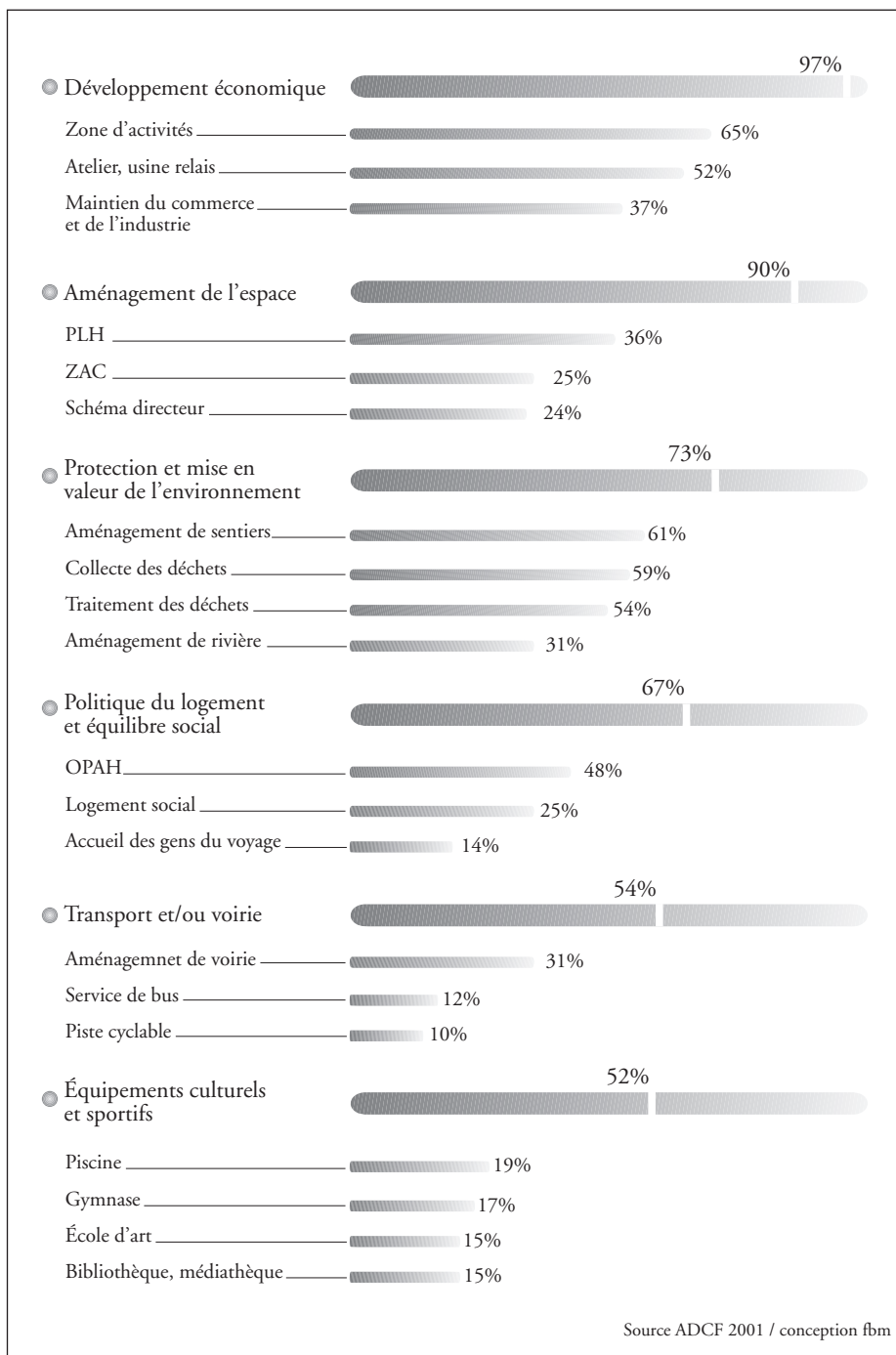
TPU: Impost comú sobre activitats econòmiques (*taxe professionnelle unique*)

Les groupements de communes à fiscalité propre au 1er janvier 2001

Font: DGCL/SETL février 2001

<http://www.dgl.interieur.gouv.fr/donneschiffrees/interco_SETL/carteFE2001.htm>

Les principaux compétences exercées



a) *Les competències*

El model que la Llei defineix distingeix entre les competències obligatòries de la mancomunitat, les competències opcionals i les competències que els municipis decideixen lliurement de traspassar a la mancomunitat. A més, la Llei disposa que determinades competències obligatòries o opcionals siguin traspassades només en la mesura que siguin d'«interès comunitari». Finalment, les disposicions sobre les competències s'han de considerar d'acord amb el que estableixen les lleis de 25 de juny de 1999 i de 13 de desembre de 2000.

Mancomunitat de municipis (CC): La discrecionalitat dels municipis és més gran. Han de triar els temes que transfereixen, d'entre les cinc matèries que la Llei enumera. Per exemple, les escombraries, en matèria de medi ambient. Tanmateix, segons la nova Llei, les CC més importants, que adopten l'impost sobre activitats econòmiques i els són traspassades quatre de les cinc matèries enumerades —la qual cosa, de fet, les aproxima a una CA—, perceben també incentius financers, però no tan elevats (175 francs per habitant). Els cinc grups són: desenvolupament econòmic; ordenació d'interès comunitari (esquema de coherència territorial de la Llei de 13 de desembre de 2000); vies d'interès comunitari; allotjament social d'interès comunitari; eliminació, i valorització de les escombraries.

Mancomunitat d'aglomeració (CA): La Llei traspassa quatre grups de competències: desenvolupament econòmic; ordenació d'interès comunitari, que inclou fins i tot els transports urbans i un esquema de coherència territorial; equilibri social de l'hàbitat, i política de la ciutat. A més, els municipis han d'elegir tres dels cinc grups opcionals següents: vies d'interès comunitari; sanitat; subministrament d'aigua; protecció i valorització de l'ambient, i equipaments culturals i esportius d'interès comunitari.

Mancomunitat urbana (CU): Des del principi, ja tenien àmplies competències. Aquestes els són ampliades amb les dels equipaments culturals i esportius d'interès comunitari, la política de l'allotjament d'interès comunitari, la política de la ciutat, el medi ambient (en sentit ampli: escombraries, soroll, contaminació de l'aire) i els edificis escolars de secundària. D'altres competències són definides de manera més precisa, cosa que deixa menys discrecionalitat als municipis a l'hora d'interpretar-les. Aquestes inclouen el desenvolupament econòmic i l'ordenació de manera més àmplia (la qual es fa extensiva als plans urbanístics locals, que en altres mancomunitats són competència dels municipis, com ara els permisos d'obra).

La noció d'interès comunitari està orientada a traspassar a la mancomunitat els afers que s'han de gestionar en un nivell superior i no aquells que, en diverses matèries, tenen una dimensió purament local. Llevat del cas de les CC, és propi del consell de la mancomunitat definir, per a cada matèria, què és d'interès comunitari. Aquesta decisió té conseqüències financeres, perquè el coeficient d'integració tindrà més pes sobre el nivell de la dotació global de funcionament (DGF) de la mancomunitat. Encara falten algunes dades sobre la pràctica d'aquest repartiment de competències i de càrregues financeres. Tanmateix, la lògica dels incentius financers fa pensar que els municipis podrien tenir més interès a delegar algunes càrregues perquè aquesta solució maximitzaria la dotació estatal a la mancomunitat, i així podrien participar en un procés local de negociació sobre els tipus d'equipaments i, sobretot,

sobre la seva localització, de manera que cada municipi podria rebre allò que necessita o desitja. En particular, es mostren interessats per aquesta solució: 1) la ciutat central, que així podrà traspasar part de les seves càrregues als altres municipis, i 2) els municipis perifèrics, que disposen de terrenys lliures per a equipaments. Resumint, em sembla que la tendència va cap a una interpretació generosa de la noció d'*interès comunitari*. No obstant això, podem observar que a vegades no es defineix el que és d'*interès comunitari* i es queda la competència en mans dels municipis.

Què passa amb les competències que ja s'havien delegat a unions de cooperació o consorcis? Què succeeix quan el municipi entra en una mancomunitat que ha de ser competent per a allò mateix? La Llei regula aquesta qüestió amb disposicions molt complexes, de les quals resulta que, segons el cas i la competència concreta de què es tracti, o bé la mancomunitat substitueix la unió entre municipis membres, o bé els representa en el consell de la unió, o bé el municipi s'ha de retirar de la unió, però la mancomunitat s'hi ha d'unir. En els casos en què les competències s'han de transferir de la unió a la mancomunitat, el traspàs entra en vigor només quan aquesta ha definit el contingut de les competències comunitàries.

b) *Els instruments*

Són els plans i els contractes. La dificultat més gran que es planteja és aquesta: els plans i els contractes són definits des d'una aproximació funcional, que molt sovint requereix un marc territorial més ampli que el que han de regular les noves comunitats.

Les tres lleis es basen en els resultats de les investigacions que ha realitzat l'Institut Nacional d'Estadística i d'Estudis (INSEE), que conclouen que a França es poden identificar 361 àrees urbanes amb una població superior als 10.000 habitants, entre les quals 141 tenen més de 50.000 habitants. Aquestes investigacions sobre l'evolució de la urbanització detecten una mescla creixent entre ciutat i camp (periurbanització), cosa que comporta l'extensió de les xarxes, i alhora una diferenciació social creixent dins les àrees urbanes. Teòricament, el pla del Govern era aconseguir que es creés una mancomunitat d'aglomeració o urbana a cada àrea urbana de més de 50.000 habitants. Però és possible que una mancomunitat no cobreixi completament aquesta àrea urbana, ja sigui perquè aquesta és massa extensa i més aviat necessita que s'hi creïn diverses mancomunitats, o bé perquè els conflictes d'interessos polítics o econòmics ho impedeixin.

1. El pla de coherència territorial (*schéma de cohérence territoriale*, SCOT)

Substitueix l'antic *pla directeur* (*schéma directeur*, SD) i té un contingut més ampli. Presenta un projecte complex de desenvolupament sostenible (urbanístic, d'hàbitat, de transports i d'equipaments comercials), sobre la base del qual determina unes orientacions generals de l'ordenació del territori, respecte de l'equilibri entre àrees urbanes i per urbanitzar i àrees que s'han de protegir; estableix objectius en les matèries sobre l'equilibri social en l'hàbitat, els transports, les activitats econòmiques; pot definir grans projectes d'equipaments, prevenció de riscos, etc. A diferència del pla director, no es limita simplement a definir la utilització dels sòls i la localització dels grans equipaments o infraestructures.

No obstant això, per acomplir les seves funcions, l'SCOT ha de cobrir una àrea general més àmplia que la de la mancomunitat. Aquesta situació portarà a establir un consorci entre diverses mancomunitats, o amb municipis de fora de la comunitat, per tal que es pugui elaborar l'SCOT. Es dedueix que podria ser un instrument potent, respecte del pla, per al govern d'aglomeració. El poder i el lideratge polític s'hauran de compartir entre alguns nuclis urbans.

L'Estat encara intentarà utilitzar els seus poders jurídics servint-se dels prefectes per tal d'aconseguir que l'SCOT abasti completament l'àrea urbana, i el contracte d'aglomeració ha de ser l'instrument essencial d'aquesta estratègia.

2. El contracte d'aglomeració

La Llei, de 25 de juny, sobre ordenació del territori disposa dos instruments que s'apliquen especialment a les àrees urbanes: el projecte d'aglomeració i el contracte d'aglomeració, el qual s'inscriu en la part o el capítol territorial (territorialitzat) del contracte del pla que l'Estat (per mitjà del prefecte de la regió) subscriu amb cada regió (com a autonomia).

En el cas ideal, la mancomunitat amb un impost econòmic únic s'estén a tota l'àrea urbana, adopta un SCOT que correspon a aquesta àrea, organitza l'elaboració del projecte d'aglomeració i signa el contracte d'aglomeració amb l'Estat i la regió.

Però el cas ideal mai no es dona i les lleis permeten que aquests procediments es desenvolupin de manera separada. Així mateix, el Decret, de 21 de desembre, sobre els contractes d'aglomeració i les circulars als prefectes, en particular la Circular de 7 de juny de 2001, permeten considerar de quina manera es podria assolir un certa coherència territorial.

La Circular de 7 de juny destaca com una innovació la consideració del «fet urbà» en la territorialització «de les polítiques públiques» i demana als prefectes que actuïn per tal d'aconseguir la «convergència» de totes aquestes disposicions.

Segons la Circular, l'àrea urbana, en el sentit estadístic (INSEE), constitueix per a l'Estat el «perímetre de referència», i també ho ha de ser per a l'elaboració de l'SCOT. Els prefectes han d'«invitar» els municipis i les mancomunitats —sempre que sigui possible— a aproximar-se als perímetres de l'SCOT. Les lleis no imposen la correspondència entre ells, però l'Estat n'ha de corregir l'aproximació.

De quins mitjans disposen els prefectes per assolir aquest objectiu?

Les corporacions locals tenen la competència del projecte territorial. La decisió d'elaborar el projecte es pren per acord de tots els municipis i les mancomunitats. Aquest és sotmès a un consell consultiu de desenvolupament, integrat per representants de totes les activitats econòmiques, socials i culturals que hi ha en el perímetre. El prefecte ha de contribuir en els treballs de recerca per tal que, quan sigui possible, es pugui arribar a un diagnòstic compartit de la situació.

En la negociació sobre el contracte d'aglomeració, els compromisos financers de l'Estat han d'invitar els municipis i les mancomunitats a adoptar una perspectiva de coherència territorial; així, per exemple:

- S'ha de fer un sol projecte per a una àrea urbana i, si hi ha d'haver més d'un projecte, almenys han de tenir una part en comú.
- El contracte se signa només amb una mancomunitat, però si n'hi ha més, el prefecte ha de cercar el compromís de formar una sola mancomunitat al final del període de contracte.
- Els municipis aïllats s'han d'integrar a la mancomunitat abans que s'acabi el contracte o, si no, no es podran beneficiar del contracte següent.
- El prefecte no ha de signar contractes amb mancomunitats que es formin només per oposar-se a l'extensió de l'aglomeració central.

Resumint, veiem que s'intenta, de manera pragmàtica, assolir una organització que relaciona tots els elements del complex urbà i rural/urbà que pot distribuir les competències entre els diversos nivells, i aconseguir així una certa coherència territorial sobre els processos econòmics i socials.

En els propers anys veurem si aquest objectiu es pot assolir.

P.S.: Al principi de l'any 2002 existeixen 120 mancomunitats d'aglomeració (CA), que agrupen prop de 2.000 municipis i 16 milions d'habitants.