

Devant les résultats regrettables de la concentration du pouvoir d'urbanisme dans les mains des maires, il est temps de changer. Les ravages de la périurbanisation, la question des transports, les dangers pour l'environnement... autant de bonnes raisons pour penser dès que possible l'urbanisme au sein des intercommunalités. Au risque de hurler dans les communes, il est temps de faire ce pari de l'intelligence collective.

↳ Maya Capucin • maya.capucin@gmail.com

Pour un urbanisme intercommunal !

Charles De Gaulle se demandait comment gouverner un pays où il y a 365 sortes de fromage. « *Comment aménager un pays où il y a 36 000 communes en charge de l'urbanisme ?* » doit-on se demander aujourd'hui.

Fallait-il accorder en 1982 la compétence urbanisme à cette myriade de communes ? La question mérite d'être posée, car le constat est peu glorieux : consommation excessive des richesses foncières, perte des aménités naturelles, banalisation des paysages, appauvrissement de la biodiversité, périurbanisation mal contrôlée et dépendance extrême à l'automobile qui l'accompagne... La concentration dans les mêmes mains de la perception des impôts locaux, notamment de la TP, et de l'urba-

nisme a largement contribué à ces évolutions profondément regrettables. Olivier Guichard n'était-il pas précurseur lorsqu'en 1976, il envisageait dans son célèbre rapport « *Vivre ensemble* » de confier l'urbanisme, la planification et l'application du droit des sols, à des communautés de villes et de communes ?

Une chasse très gardée

La question est aujourd'hui d'une grande actualité. L'avant-projet de loi sur la réforme des collectivités et le projet de loi Engagement national pour l'environnement, le Grenelle II, abordent chacun cette question politiquement sensible. L'urbanisme doit-il être de compétence communautaire ? Autrement dit les communautés de communes et d'agglomération doivent-elles être dotées comme leurs consœurs communautaires urbaines de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme ? Les parlementaires s'empareront de ce sujet épineux cet automne. Les députés débattront très prochainement des dispositions du Gre-

*Le maire règne
seul depuis 30 ans
sur l'évolution
et l'aménagement
de sa commune*

Il est temps de partager l'urbanisme dans un cadre plus large

nelle II qui affichent désormais l'élaboration d'un PLU intercommunal comme le principe général et le PLU communal comme l'exception retenue à défaut. Ce texte réécrit en ce sens le Code de l'urbanisme, mais n'opère aucun transfert organisé et contraint de cette compétence ; il ne modifiera donc pas le CGCT. Les parlementaires devraient traiter également de ce sujet quand sera débattue la réforme des collectivités. Dans sa dernière mouture, l'avant-projet de loi opère un transfert systématique du PLU aux communautés de plus de 30 000 habitants, seuil également retenu pour l'élaboration obligatoire d'un programme local de l'habitat. Il s'agit là d'ailleurs de la seule compétence abordée par ce projet de texte connu à l'heure où s'écrivent ces lignes.

Le maire règne seul depuis trente ans sur l'évolution et l'aménagement de sa commune. Pourquoi porter atteinte à ce qui constitue l'essence même de son mandat ? Pourquoi bousculer cette chasse gardée pour la placer dans le giron de l'intercommunalité ?

Le cadre communal est dépassé

Ces trente dernières années, le dynamisme des territoires s'est traduit par une insertion croissante d'un très grand nombre de com-

munes périphériques dans leur agglomération ou dans la zone d'influence de leur pôle urbain. L'extension des bassins de vie et des aires urbaines s'illustre alors par un dépassement du cadre communal pour de nombreux sujets majeurs de l'aménagement : les parcours résidentiels, les déplacements domicile-travail, l'organisation des commerces et l'extension des zones de chalandise débordent aujourd'hui largement les limites de la commune. Les problématiques de l'agriculture périurbaine, de la biodiversité et du paysage ne peuvent plus être traitées efficacement à l'échelle de la commune. Il est donc temps de partager l'urbanisme dans un cadre plus large. Cette évolution s'impose d'autant plus que les enjeux environnementaux aujourd'hui très largement identifiés et acceptés dans un large consensus, imposent de repenser le fonctionnement et la morphologie de nos agglomérations.

Cette approche intercommunale de la planification est évidemment l'essence même du SCOT, mais le PLU reste aujourd'hui l'instrument de toutes les politiques d'aménagement et le document majeur pour l'évolution du territoire. C'est encore dans le PLU, et en particulier sa carte et son règlement sur lesquels nombre d'élus focalisent leur attention, que s'opèrent les réels arbitrages. Mais nombre de documents élaborés, et bien souvent approuvés à l'unanimité, par les CC et CA tels que les PDU, PLH, chartes paysagères, schémas de développement économique ou commercial,...



Yves Goasdoué
Président de la CA
du Pays de Flers

Un PLU intercommunal indispensable au projet de territoire

Nous avons voulu prendre la compétence habitat et construction de A à Z, et pas simplement faire un PLU intercommunal. Nous avons en effet jugé que nous n'aurions pas des outils pour mettre en œuvre le projet de territoire porté par la CA si nous n'avions pas cette compétence et qu'il n'y avait pas, entre les différentes communes de l'agglomération, un partage de vue sur nos projets urbains et ruraux. Ceci passait par l'achèvement du schéma d'assainissement pour fixer les conditions d'accueil de nouveaux habitants et de nouvelles constructions. Dans un second temps, il s'agissait d'avoir une déclinaison pratique des schémas mis en œuvre : PLH, zone de développement éolien, PDU, charte paysagère... Ces documents peuvent apparaître technocratiques mais le PLU intercommunal en est la déclinaison pratique. Dans un premier temps, l'intervention de la CA va prendre la forme d'une carte intercommunale qui sera immédiatement transformée en PLU, qui devrait couvrir tout le territoire intercommunal.

Les textes de loi futurs vont instaurer des PLU intercommunaux au-dessus de 30 000 habitants : ce seuil est trop élevé et va générer des effets de frontières. D'autre part la loi découple l'existence d'un PLU intercommunal de la délivrance communale des permis de construire : c'est aussi une erreur car si on est d'accord sur la base réglementaire, le PLU, il faut aussi se mettre d'accord sur la vie journalière du PLU et sur la manière dont on règle jour après jour, les difficultés qui en émanent.

LES COMMUNAUTÉS ET L'URBANISME : LE POINT EN CHIFFRES !

- La compétence PLU à la communauté

Environ 100 communautés seraient statutairement compétentes en matière de PLU (parmi elles les 16 communautés urbaines compétentes, par la loi, en matière de planification urbaine).

- La participation des communautés aux PLU communaux

22 % des communautés déclarent jouer un rôle actif dans l'élaboration des PLU communaux. Qu'il s'agisse d'un désir émanant spécifiquement de la commune de faire participer la communauté (dans 53 % des cas) ou d'une implication plus spontanée de la structure intercommunale, les objectifs poursuivis sont de trois ordres : un partage progressif des orientations de chaque commune ; une plus fine déclinaison dans les PLU des engagements sectoriels de la communauté ; une assistance technique aux communes.

- L'instruction communautaire des autorisations d'urbanisme

Environ 10 % des communautés ont organisé un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme. Leurs principales motivations sont de pallier les désengagements locaux des DDE, de valoriser une instruction plus proche des réalités du terrain et des administrés... Il est très probable que cette proportion atteigne les 30 % à moyen terme.

Extrait d'une étude menée par l'AdCF, octobre 2008.



Dominique Pallier,
Directeur du pôle
Aménagement
et Transports,
CA du Pays
Voironnais

dominique.pallier@PaysVoironnais.com

Un débat « au-delà de la compétence urbanisme »

Il est bien évident qu'il est temps de passer à l'étape suivante, à l'étape d'une collaboration en bonne intelligence entre la commune et l'intercommunalité. Il est bien évident que cela ne se fera pas si le législateur laisse le choix aux communes de « lâcher » ou non l'urbanisme. Mais au-delà de la question de l'urbanisme, il faut envisager de façon urgente une nouvelle collaboration, tout simplement parce que le débat se portera très rapidement sur les questions des ressources.

Les collectivités vont vivre une crise financière et un séisme fiscal qui va les obliger à signer entre elles un « pacte » qui permettra de hiérarchiser les investissements et les dépenses sur leur territoire. L'intercommunalité, en perdant sa principale ressource, la TP, devra revoir sa redistribution aux communes et collectivement, élus intercommunaux et communaux devront arbitrer les priorités entre les projets communaux et intercommunaux. « Le politiquement correct » serait de se retrouver sur les projets intercommunaux... fondement des projets de territoire, mais pour cela il faudra passer par la suspension des investissements communaux. Tout simplement parce que l'habitant ne pourra supporter l'augmentation des impôts sur les deux niveaux. Une raison de plus pour que les questions de compétences et de ressources soient travaillées en même temps par les législateurs.

Devant les enjeux du foncier, le maire est souvent seul face aux pressions des propriétaires

... agendas 21... ne trouvent pas leur traduction dans les PLU et leur mise en œuvre en est fortement pénalisée. Si on accepte aisément les grands objectifs d'un PLH à l'échelle de la communauté, on ne se presse pas toujours pour soutenir le logement social à l'échelle de la communauté.

Quel transfert ?

Le sujet du transfert du PLU ne sera pas abordé sous le même angle dans tous les territoires. La teneur du débat différera selon que la communauté est ancienne ou récente, un club restreint ou une union de plusieurs dizaines de communes, riches de réussites en matière de développement ou encore une « coquille vide », richement dotée de compétences transférées ou bâtie sur des statuts réduits au minimum légal, pilotée par le maire de la ville-centre ou présidée par celui d'une commune périphérique, pourvue ou non en ingénierie et personnels...

Les discussions pourraient d'ailleurs se révéler plus vives en milieu urbain qu'en milieu rural. En effet, nombre de communes rurales ne manqueront pas de saluer la possible mutualisation de moyens et d'ingénierie offerte par l'intercommunalité, le possible dépassement du copier-coller de la DDE ou la capacité de réaliser enfin un document opposable aux tiers...

Le poids du foncier

Le maire conserverait son pouvoir de délivrer les autorisations d'urbanisme, mais il pourrait trouver dans l'intercommunalité un rempart face à ces pressions locales qui fréquemment orientent insidieusement l'évolution des communes.

Le trait de l'urbaniste a en effet de très (trop) lourds effets sur la constructibilité et donc sur la valeur du foncier (avec fréquemment des plus-values très peu voire non imposables).

Devant ses enjeux financièrement lourds, le maire est en première ligne et souvent seul face aux diverses pressions amicales des propriétaires (administrés connus depuis longue date, agriculteur dont la vente de terres à urbaniser améliorerait la retraite...), aménageurs et promoteurs.

L'enjeu est de penser et dessiner une planification qui dépasse les égoïsmes communaux et s'exonère des intérêts particuliers pour répondre collectivement à des préoccupations environnementales majeures sur les territoires.

Les forces rétives au changement ne manqueront pas de se réveiller. Les conservateurs agiteront le chiffon rouge. Ils s'inquiéteront qu'il ne reste rien aux communes, diront qu'elles sont dépecées au profit de l'intercommunalité. Reste à parier que ces réactions de pouvoir s'effaceront devant le besoin d'intelligence collective qu'impose, dans une logique d'association communes/communauté, le besoin de cohérence dans les politiques locales d'aménagement. ■

DOC↓DOC

POUR ALLER PLUS LOIN

- Les outils et interventions des communautés sur l'urbanisme, 56 questions-réponses, AdCF/Mairie-conseils
 - Les outils juridiques et opérationnels de l'aménagement
 - Guide de l'élu délégué à l'urbanisme
 - La gestion du patrimoine des collectivités
 - Réussir son PLU
 - Le Code de la coopération intercommunale
- Des ouvrages de Territorial Éditions. Sommaire et commande sur <http://librairie.territorial.fr>

À LIRE

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro » : « Périurbain : planification obligatoire ! »
La Lettre du cadre territorial n° 384, 15 juillet 2009.