

## CONTRIBUTION À UN DEBAT N°1

### L'étalement urbain Compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie

Une réunion  
téléphonique du  
réseau sur un sujet  
de fond



## Une réunion téléphonique du réseau

le jeudi 18 septembre 2008 de 11h à 12h

L'étalement urbain

Compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie

Cette contribution à des débats de fond est un document qui retranscrit des réflexions collectives. Il n'a pas vocation à apporter des réponses exhaustives à partir d'expériences précises et définies ; ce n'est pas un manuel d'exécution mais un support de débat. D'ailleurs, les questions en suspens restent nombreuses...

C'est une trace des discussions qui ont eu lieu avec les partenaires et lors de la conférence téléphonique. Il ne constitue pas un document fini. Nous vous invitons à réagir par rapport aux idées exprimées dans ce document par le biais du site ([www.mairieconseilspaysage.net](http://www.mairieconseilspaysage.net)), par mail, par téléphone.

Ce document évoluera au fil des futurs échanges du réseau sur des sujets de fond. C'est le premier volet d'une série qui démarre.

Lorsque plusieurs débats de ce type auront eu lieu, nous réaliserons un document plus complet, qui sera largement diffusé au même titre que les mémentos issus des échanges d'expériences.

Pour le moment, cette contribution reste un document interne au réseau.

Synthèse élaborée à partir :

- d'une préparation avec le groupe des partenaires associés au réseau, sur la base des retours d'expérience des territoires,
- de la première conférence téléphonique du réseau sur un sujet de fond, qui a eu lieu le jeudi 18 septembre 2008, de 11 h à 12 h.

*Il a été conçu et réalisé par Mathilde KEMPF et Armelle LAGADEC, sous la direction d'Yves GORGEU, Mairie-conseils - Caisse des Dépôts.*

Cette synthèse est organisée en six parties :

- 1ère partie : le sujet tel qu'il a été préparé avec les partenaires associés,
- 2ème partie : les compétences des intercommunalités en matière d'urbanisme, interventions et témoignages,
- 3ème partie : des messages difficiles à faire accepter, interventions et témoignages,
- 4ème partie : l'ingénierie dans les territoires, interventions et témoignages,
- 5ème partie : un regard sur ces échanges : les thématiques importantes à retenir,
- 6ème partie : des réflexions que soulèvent ces échanges.

*Avertissement : tous les textes de la partie 1 sont issus de la réunion de préparation de la conférence téléphonique du lundi 9 juin avec le groupe des partenaires associés au réseau, sur la base des retours d'expérience des territoires. Les textes des parties 2, 3 et 4 (sauf les titres des chapitres) sont issus de la conférence téléphonique. Ils ont été classés par thèmes et réordonnés. Leur contenu correspond à la retranscription des propos tenus.*



## PREMIERE PARTIE : LE SUJET TEL QU'IL A ETE PREPARE AVEC LES PARTENAIRES ASSOCIES

Il est urgent de chercher à mettre en œuvre sur le terrain, au quotidien, un urbanisme plus viable à long terme et plus économe en sols, en coûts d'aménagements, en coûts d'entretien, en coûts énergétiques, en coûts environnementaux, etc. Le constat est très partagé, mais il est presque déjà trop tard.

Les changements climatiques et énergétiques, la disparition des terres agricoles (90 000 ha/an), les coûts croissants du foncier, les nouvelles demandes de matières premières agricoles, le vieillissement de la population, etc., sont autant de facteurs qui vont obliger la société dans son ensemble à repenser sa façon d'occuper les territoires, de les investir, d'y vivre, d'en vivre, de s'y déplacer... Ils impliquent de mettre un terme au développement engagé et encouragé depuis plus de 25 ans sous forme de l'étalement urbain : une société de propriétaires en habitat individuel, une agriculture déterritorialisée, une construction inscrite dans une filière dominée par des sociétés multinationales...

Il est maintenant essentiel de mieux utiliser les espaces urbains, de densifier raisonnablement les villes. Quel développement envisager dans les communes rurales, en fonction de leur situation par rapport aux pôles urbains, pôles d'emplois et d'activités? Comment organiser les territoires si le tout voiture ne fonctionne plus ? Comment densifier les tissus diffus et les territoires qui ont subi l'étalement urbain ? Comment introduire des espaces publics et des mixités dans les quartiers monofonctionnels (pavillonnaires, commerciaux, industriels, etc.) ? Comment redonner une valeur et une spécificité à chaque paysage ?

Ce qui a peut-être fait défaut jusqu'alors est l'absence d'objectifs politiques et de projet de société clairs et fédérateurs en matière de gestion de l'espace, à toutes les échelles et dans une vision à long terme. Sans ce préalable, les actions restent fragmentées, ponctuelles et isolées.

Pour avancer, deux options complémentaires se dessinent. Une première, descendante, consisterait à envisager des évolutions à apporter aux législations et aux pratiques à l'échelle nationale. Une seconde attitude chercherait à s'appuyer sur ce dont on dispose

déjà. Des outils existent, ils peuvent être très bons et doivent être capables de faire émerger une offre alternative à un aménagement du territoire gaspilleur, à condition d'être correctement utilisés, articulés et mis en œuvre. Pour cela, voici quelques leviers essentiels et indissociables :

- **Définir une compétence urbanisme et paysage intercommunale** : le développement des territoires ne peut pas être envisagé dans le seul champ communal. Il faut structurer une cascade des échelons dans la gestion de l'espace jusqu'à l'opérationnel, articuler les missions et les responsabilités des différentes collectivités, amener à regarder le territoire autrement et structurer la réflexion à toutes les échelles (quartier, commune, communauté de communes, Pays et Scot, PNR). Le désengagement de l'État sera-t-il suffisant pour pousser les collectivités à s'organiser dans ce sens ?

- **Développer une ingénierie locale** : actuellement, cette ingénierie est totalement insuffisante. En outre, la matière grise est souvent perçue comme une charge et pas un investissement. Une mise en œuvre efficace de politique d'urbanisme et de paysage cohérente ne peut se faire sans une ingénierie compétente, disponible, reconnue, formée et structurée en réseau.

- **Travailler à partir des ressources nature et paysage** : changer le regard des usagers et des acteurs sur le paysage, qui ne doit plus être vu comme la cerise sur le gâteau, mais comme une ressource essentielle structurante pour l'aménagement de l'espace et du cadre de vie. Quels sont son affectation, son usage, son avenir ? Il faut donner une valeur au contexte sans le sectoriser, c'est-à-dire envisager conjointement l'agriculture, l'énergie, l'eau, la forêt, la biodiversité, les constructions, les infrastructures etc.

- **Mettre la question des réseaux de transport, d'assainissement au cœur des réflexions des politiques d'aménagement et d'urbanisme** : il faut être en mesure d'évaluer les coûts liés aux déplacements (coûts individuels, collectifs, sociaux) afin de repenser les modes d'organisation et d'aménagement des territoires.



- **Organiser une participation des citoyens dans tous les projets à toutes les échelles:** expliquer pourquoi les pratiques doivent changer, parler des évolutions, élaborer des projets concertés, rendre les préoccupations des intéressés opérationnelles, et pas seulement demander un avis une fois les projets terminés. Cela nécessite une volonté, des compétences en animation et du temps.

Ces différents leviers permettraient-ils d'inverser la tendance et d'éviter que faire de l'urbanisme « intelligent » soit souvent le meilleur moyen de ne pas se faire réélire ?

Une chose est sûre, certains pays - Allemagne, Hollande, Québec, Autriche notamment - font nettement mieux que nous pour se développer en économisant leurs ressources.



## DEUXIEME PARTIE : LES COMPÉTENCES DES INTERCOMMUNALITÉS EN MATIÈRE D'URBANISME

*Propos introduits par Anne GENTIL (Directrice de la Société Urbicand). Lorsqu'un autre intervenant a pris la parole, son nom est mentionné sous le titre.*

### **Une préoccupation croissante et des moyens plus rares**

À Mairie-Conseils, nous sommes convaincus qu'il faut construire des politiques intercommunales d'urbanisme, aujourd'hui et dans la décennie qui vient. C'est une des meilleures choses pour faire face à l'étalement urbain actuel : nous constatons depuis cinq ans une hausse des préoccupations des élus locaux en matière d'urbanisme. Ce que j'appelle urbanisme, c'est la gestion des territoires au sens large, y compris les paysages, l'environnement, la gestion de tous les milieux. Ces dernières années, nous assistons à une double prise de conscience liée entre autres au fait qu'on n'a jamais autant construit en France depuis les années 1970. Nous - et les élus en particulier - nous apercevons que cette dynamique de constructions génère du développement en milieu rural, mais il existe un double impact négatif :

Un impact paysager, souvent déplorable, avec des problèmes d'intégration dans la vie sociale des villages. Nous prenons de plus en plus conscience que ce mode de développement est absolument anti-durable, pour de multiples raisons. Cette double conscience touche tout le monde.

Parallèlement, force est de constater que nous avons à faire à un retrait de l'assistance de l'État, progressif mais continu depuis vingt ans. On le constate principalement dans les DDE. Cette assistance n'existe quasiment plus aujourd'hui.

Nous avons donc à la fois une préoccupation qui monte et des moyens qui se raréfient.

### **Une compétence en urbanisme communale**

De par les lois de décentralisation, on est aujourd'hui bien conscient qu'en milieu rural, les seules compétences en matière d'urbanisme appartiennent aux communes. Personne d'autre n'est compétent. Autant en matière de compétence économique, on constate une surenchère - y compris financière -, autant en matière d'urbanisme, les seules compétentes sont les communes. Force est de constater qu'elles exercent peu, mal et sans aucun moyen cette compétence. Le milieu rural particulièrement est totalement dépourvu de moyens intellectuels, comme l'ingénierie. Il faut atteindre des villes de 20 000 habitants pour avoir des moyens.

### **La nécessaire mutualisation des moyens**

Pourtant, il existe des outils en matière d'urbanisme en France (urbanisme, aménagement du territoire, gestion de l'espace...) assez remarquables et très étoffés, y compris quand on les compare à ceux de beaucoup d'autres pays au monde. Nous avons une culture de l'action publique forte en France. Mais nous sommes incapables en milieu rural de nous servir de cette boîte à outils.

Pour la puissance publique rurale, un enjeu majeur a déjà démarré et arrive pour la décennie à venir : il faut se ressaisir de la question et que les communes reprennent le devant de la scène. Comme elles n'en ont pas les moyens, tout au moins pour 32 000 communes en France, elles sont condamnées à mutualiser leurs moyens. C'est là que l'intercommunalité prend toute sa place.



## Un emboîtement des échelles

Depuis cinq ou six ans, les initiatives se multiplient. Pour réfléchir et mettre de l'ordre dans ces initiatives éparpillées, nous pensons qu'il faut intervenir sur plusieurs cadres. Le premier et le plus important est d'organiser une politique globale, cohérente et qui réponde aux questions, en jouant de cette boîte à outils, de ces échelons territoriaux et de ces compétences.

L'urbanisme et la gestion du territoire doivent se gérer à toutes les échelles car tout s'emboîte, depuis le petit acte de construire individuel qui nécessite un permis et doit être géré par un document d'urbanisme communal, qui lui-même peut être intégré et géré par un schéma d'aménagement intercommunal, qui lui-même peut être intégré, etc., etc. C'est cette cascade qu'il faut arriver à maîtriser si l'on veut agir sur l'espace. Pour ce faire, il convient d'avoir une vision globale.

## 3 axes d'actions pour l'intercommunalité

Dans l'intercommunalité, trois axes très forts permettent de s'organiser pour agir au plus près des élus communaux qui n'attendent que cela et qui ont besoin qu'on les aide. Ils nous le demandent constamment. Il faut aussi agir auprès des citoyens, qui sont ceux qui construisent et habitent ces constructions.

Les trois axes d'action sont :

- La planification : il faut agir sur une planification stratégique de gestion du territoire ;
- L'urbanisme opérationnel, méconnu en milieu rural, et sur lequel il faut réinvestir et réagir ;
- L'action auprès des citoyens de base.

## La planification stratégique à une grande échelle

Pour agir sur la planification stratégique, je vois bien se dessiner un emboîtement à deux ou trois échelles, avec un rôle important pour ce que j'appelle « la grande intercommunalité ». Ce sont les Pays, les Parcs naturels régionaux, voire les grandes Communautés d'agglomérations ou les très grandes Communautés de communes. Cet échelon est le plus pertinent pour mettre de la cohérence stratégique. Pour cela, il y a tous les outils nécessaires. C'est le projet de territoire qu'on appelle « charte », qui se traduit inévitablement à nos yeux dans un document d'urbanisme maître, le SCOT. Et je pense qu'un jour, on arrivera peut-être à fusionner les deux. Mais pas aujourd'hui.

Les Parcs font un peu cela. Dans une charte de Parc, vous avez un plan de Parc qui est aussi un outil de gestion du Parc. Ces deux outils sont totalement liés. Ce sont les deux documents-cadres. Cette échelle est aussi très cohérente pour décliner ces politiques dans beaucoup d'autres outils plus sectoriels pour mettre en œuvre les politiques. C'est le programme local de l'habitat, le plan de département urbain, un plan d'action foncière, un schéma de développement commercial, des documents d'objectifs Natura 2000, un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau...

On voit bien la pertinence de cet échelon.

## La planification stratégique à l'échelle des Communautés de communes

Derrière cet échelon, on a les Communautés de communes. Actuellement, elles cherchent leur place dans ce paysage. Ce n'est pas toujours le cas, mais dans le cas moyen où existe le grand échelon - Pays, Parc,... - l'intérêt de la Communauté de communes est de préciser les choses et de les décliner de façon cohérente mais plus précise à l'échelle de son territoire.

Parfois elles font un petit SCOT, mais c'est assez rare. Sinon, on voit se dégager un document de coordination intercommunal : des Communautés de communes font des schémas d'aménagement et de développement durable (SADD) ou des plans d'aménagement et développement durable (PADD). Ils précisent le SCOT et l'anticipent, ou bien ils servent de



document-cadre pour encadrer les documents d'urbanisme des communes.

Autour de cette notion de schéma d'aménagement et de développement durable, beaucoup de réflexions sont en train de se faire aujourd'hui. Cela me paraît très intéressant parce que cela précise souvent les choses qui restent un peu générales dans les SCOT. C'est une assistance rapprochée des élus des communes. Cela permet d'encadrer les PLU, avec le grand débat de savoir si les communes doivent garder la maîtrise du document d'urbanisme ou pas.

Certains proposent des PLU intercommunaux. Pour avoir fait des PLU intercommunaux, je ne suis pas convaincue de ce système. Je pense à une autre solution. Quand on a un schéma d'aménagement et de développement durable intercommunal bien calé, on peut laisser la maîtrise d'ouvrage et la responsabilité première aux communes sur le terrain face à leurs concitoyens, ainsi que la gestion du document d'urbanisme à la parcelle. C'est un autre relationnel vis-à-vis des citoyens.

## **Les PLU intercommunaux en débat (1/2)**

*Philippe SCHMITT (Assemblée des Communautés de France)*

L'approche intercommunale de l'urbanisme est un sujet très important, auquel l'ADCF a consacré beaucoup de travaux. C'est un sujet éminemment d'actualité. Il est fort à parier que le Code de l'Urbanisme évolue et sorte de l'ombre le PLU intercommunal.

Le PLU intercommunal ne doit pas être considéré comme une compétence ordinaire. On ne doit pas mettre la compétence PLU avec un esprit d'exclusivité et de spécialité de la communauté sur ce champ. On a à travailler tout cela dans une relation extraordinairement étroite entre les communes et la communauté, dans le sens où l'on doit aller vers une collaboration, vers une coconstruction, vers une coresponsabilité du PLU. En définitive, les chefs de la communauté doivent associer à la fois des enjeux de proximité et de grands enjeux plus larges.

On observe des communautés qui ont particulièrement bien réussi l'approche intercommunale de l'urbanisme, avec des PLU communautaires. Il y avait d'abord une histoire de la communauté assez ancienne et riche, et surtout des élus ont pris leur bâton de pèlerin et ont été dans tous les conseils municipaux, dans toutes les réunions publiques, partout, pour essayer de faire fonctionner un couple commune-communauté sur ce champ du PLU, sans esprit de dessaisissement qui ne peut pas fonctionner.

## **Les PLU intercommunaux en débat (2/2)**

Des choses sont en préparation. Je ne crois pas que ce soit dans l'optique de le rendre obligatoire, mais plutôt avec des mécanismes incitatifs. Je sais d'expérience que ce sujet est très délicat pour les communes. Déposséder les communes du document d'urbanisme, qui est le lien avec chaque propriétaire foncier, lien viscéral et l'un des plus anciens tissés entre un individu et sa commune, pour des raisons techniques que l'on comprend très bien et pour des raisons psychologiques et pédagogiques ? Cela ne m'étonne pas du tout que les élus soient très réticents. C'est les déposséder de beaucoup de choses symboliquement.

Pour en avoir fait, j'en connais les limites, y compris l'extrême pouvoir coercitif. J'ai fait un PLU intercommunal dans une communauté urbaine où on a littéralement imposé ce document d'urbanisme à une commune par la loi des majorités alors que le Maire était absolument hostile à cette démarche. Ces pouvoirs ne doivent pas être sous-estimés. En matière d'urbanisme, un dialogue plus pédagogique peut suffire, avec des engagements que l'on peut trouver dans les SCOT, peut suffire.

## **L'urbanisme opérationnel méconnu et sous financé**

L'urbanisme opérationnel, le deuxième axe, est absolument méconnu en milieu rural. Il faut absolument le réinvestir si l'on veut, derrière la planification, booster les projets et engager des choses sur lesquelles la puissance publique peut porter beaucoup plus de choses qu'aujourd'hui. En matière d'urbanisme opérationnel (immeubles, zones d'activités, groupements de logements, sites naturels,...), nous avons une boîte à outils très développée (orientations d'aménagement des PLU, Zone d'Aménagement Concerté, lotissement, cahiers des charges, Programme d'Aménagement d'Ensemble, Résorption de l'Habitat Insalubre, Association Foncière Urbaine, Approche Environnementale de l'Urbanisme...). Il faut que les communes et leurs groupements apprennent à s'en servir pour ne pas toujours se dessaisir ou se décharger sur le privé, maîtriser des opérations importantes à leurs yeux, imposer leur cahier des charges aux opérateurs futurs, montrer l'exemple,... Pour que les communes agissent et réinvestissent le champ de l'urbanisme



opérationnel, le problème se situe essentiellement au niveau des compétences et de l'ingénierie, ainsi que des moyens financiers.

Pour cela, l'intercommunalité trouve son sens en apportant l'ingénierie d'une façon ou d'une autre et en mobilisant les moyens pour financer l'ingénierie, puisque l'ingénierie a un coût. Souvent, l'échelon des Pays permet de contractualiser des financements qui développent les choses, en apportant aussi la politique foncière qui ne peut être gérée à l'échelle communale. On a un vrai problème de portage financier sur ces opérations.

## **L'action auprès des citoyens**

Le troisième axe d'intervention est l'action auprès des citoyens. Les communes sont en première ligne, puisque ce sont elles qui ont en face d'eux leurs concitoyens et les pétitionnaires, en particulier des permis de construire. Il faut les aider à avoir les réponses adaptées aux questions de leurs concitoyens. Pour cela, l'échelon intercommunal peut mettre en œuvre une multitude d'actions pédagogiques, de sensibilisation, de participation des citoyens à la conscientisation de la qualité de l'acte de construire, à l'évolution des modèles culturels en ce qui concerne la maison individuelle, etc.

Les Parcs naturels régionaux le font d'ailleurs depuis longtemps et des acquis sont à valoriser. Un minimum de méthodes et de savoirs doit être transféré vers les élus pour qu'ils puissent donner le premier conseil et la première orientation.

## **Les stratégies de peuplement rarement prises en compte**

*Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE du Loir-et-Cher)*

On voit bien la complexité des préoccupations entre l'intercommunalité, l'échelle territoriale et la commune elle-même, où seul le maire est compétent. Dans cette complexité, chaque commune souhaite s'agrandir et se développer. Elle a l'impression que ce développement passe par l'habitat, pour des raisons déjà évoquées : actuellement les finances publiques actuellement sont centrées sur les taxes locales. Cet habitat arrive très vite à dire : « Ma seule préoccupation, c'est l'aspect, entre guillemets, esthétique de la qualité d'extension. » La donnée économique a été évoquée tout à l'heure : comment maîtriser l'aménageur privé ? Tout cela est compliqué parce que l'on entre dans un cadre beaucoup trop restreint pour pouvoir parler des politiques territoriales, et qui ne règle pas le problème.

Quelques petites observations :

Au niveau local, certaines questions ne sont jamais posées : les stratégies de peuplement, par exemple. On parle toujours de formes urbaines, de lotissements, d'extension. On ne parle jamais de la population qui va s'implanter, des besoins de la commune en termes de population. Faut-il favoriser l'accueil des jeunes, par exemple ? Et ces problèmes de peuplement, qui font le programme de l'opération, sont rarement abordés. Je pense que c'est pourtant fondamental. On s'aperçoit que le programme qui constitue l'extension d'une commune est totalement gérable au niveau d'une planification territoriale. Ce peut être un programme similaire à celui d'une commune voisine. Il peut être plus cohérent et des outils ont été évoqués tout à l'heure, le PLH ou autre. En réfléchissant à ces questions de peuplement, de besoins, l'échelle de la commune est souvent trop petite et il faut arriver à un moment donné à des stratégies territoriales.

### **Une charte sur les extensions urbaines**

*Amandine CARRERE (Chargée de l'urbanisme et de l'aménagement à la Communauté d'Agglomération du Pays Rochefortais)*

Pour aider les élus communaux à garantir davantage de qualité urbaine dans leurs opérations, la Communauté d'agglomération a mis en place une charte sur les extensions urbaines. Cette charte est un outil méthodologique qui permet aux élus de s'engager dans davantage de qualité, donc d'être un peu plus soucieux de cet enjeu au niveau des documents d'urbanisme. Elle recommande de s'entourer de professionnels qualifiés pour concevoir les opérations d'aménagement et également d'aller vers plus de qualité auprès des constructeurs.

Le premier niveau préalable à l'installation de cette charte a été la sensibilisation des élus. Nous avons emmené les élus sur le terrain. Nous avons monté des ateliers en partenariat avec notre CAUE, pour rendre un peu de responsabilités à ce qu'est un projet urbain. L'échange des élus entre eux a également permis une prise de conscience sur les enjeux et sur les modes d'action possibles.

### **L'imbrication des échelles sur les stratégies de peuplement**

*Cécile COYEZ (Directrice du Pays des Vallées d'Anjou)*

On peut apporter une réponse aussi au travers des SCOT. Nous sommes en train d'en élaborer un. Nous en sommes aux prémices puisque nous avons fait notre phase de diagnostic et nous engageons la phase PADD. Aujourd'hui, nous allons avoir une réunion où l'on pose la question du peuplement : quelle population voulons-nous accueillir sur notre territoire composé de six Communautés de communes ?

Une des Communautés de communes a engagé en partenariat avec le CAUE une réflexion à l'échelle de son territoire. Elle va reprendre les éléments que nous aurons déterminés à l'échelle du Pays à son propre compte, pour pouvoir ensuite travailler à l'échelle communale.

Nous essayons d'avoir des relations entre les différents échelons.

### **Des réflexions sur l'échelle SCOT / Pays**

*Cécile DEBLIC (Directrice du Carrefour des Pays Lorrains)*

Les États Généraux des Pays sont prévus à Caen, avec notamment deux ateliers dont nous en animons un, sur le thème SCOT / Pays. Nous poursuivrons forcément la réflexion sur ce qui peut se faire à cette échelle. Le lendemain, un atelier traitera de l'étalement urbain.



*Pays des Vallées d'Anjou*



## **Une gestion de l'aménagement à différentes échelles : charte, PLU, SCOT...**

*Pierre CHEVILLON (Vice-Président chargé de l'Aménagement et du développement local à la Communauté d'Agglomération du Pays Rochefortais)*

Je suis Vice-Président chargé des aménagements et Maire d'une commune rurale de 1 200 habitants. Je suis impliqué directement dans ces problèmes, avec l'idée d'une charte pour les extensions urbaines sur le Pays Rochefortais. Cela va permettre à chacun d'élaborer les PLU en accord avec ces outils et en accord avec le SCOT, désormais approuvé dans le Pays Rochefortais.

Nous devons veiller à ce que les orientations d'aménagements soient un document suffisamment précis, tout en laissant quelques latitudes, pour gérer les problèmes d'aménagement en tant qu'implantation d'habitants, mais aussi en respectant les bassins d'emplois, les déplacements urbains. Tous ces critères sont intégrés à ces documents d'aménagements et aux projets d'aménagements durables.

C'est une nouvelle façon de penser qu'il n'est pas facile de faire accepter par tous les élus. On le voit tous les jours. Mais il faut vraiment se prendre en main dans l'élaboration des PLU. C'est le moment important pour gérer ces problèmes d'aménagement.

## **Un plan intercommunal d'aménagement et de gestion de l'espace**

*Olivier THIEBAUT (Chargé de mission paysage et urbanisme au PNR du Morvan)*

Nous nous sommes inspirés du SADD (schéma d'aménagement et de développement durable) du Massif des Bauges pour décliner un PIAGE, Plan Intercommunal d'Aménagement et de Gestion de l'Espace. L'idée était de travailler à l'échelle intercommunale, puisqu'on se rend compte que pour la gestion du paysage ou de l'espace, la limite communale n'est pas suffisante. On voit à une échelle plus large.

Chez nous, l'entrée paysage n'est pas porteuse. Il faut qu'on arrive à avoir une approche plus économique ou sociale pour arriver à travailler à cette échelle. Nous avons essayé de développer un outil de toutes pièces - puisqu'il n'existe pas au niveau réglementaire - qui permette de mettre ensemble plusieurs élus d'un territoire. Ce peut être deux, trois, quatre communes qui ont des problématiques urbaines, de développement ou autre. Au travers de leurs problématiques, il s'agit de les faire travailler sur l'ensemble de leur territoire, sur toutes les facettes qui les composent : à la fois la dimension agricole, paysagère, environnementale, mais également sociale, le fonctionnement du territoire, les flux routiers, les flux de population, les bassins de vie, le fonctionnement avec les centres sociaux ou les écoles. Ceci pour que ce soit eux qui aient leur territoire en main et qu'ils proposent un mode de fonctionnement et d'organisation cohérent.

La seule limite que nous avons rencontrée avec ce type de documents, c'est que cela n'est pas réglementaire, donc pas opposable. Il repose uniquement sur la bonne volonté des élus qui l'ont mis en place et qui vont le faire perdurer.

Rien n'empêche ensuite que les élus le déclinent dans leur document d'urbanisme.

Chez nous, très peu de communes ont un document d'urbanisme. Si les communes ne savent pas exactement où elles veulent aller, on leur propose de faire dans un premier temps un plan intercommunal, qui par la suite indiquera les besoins en matière de planification plus détaillée à la parcelle, pour chaque commune.

# 3

## TROISIEME PARTIE : DES MESSAGES DIFFICILES À FAIRE ACCEPTER

### La planification, un sujet difficile à faire accepter au niveau intercommunal

Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE du Loir-et-Cher)

Quels sont les leviers pertinents pour aborder ces questions de stratégie planificatrice, souvent vécues par les élus comme des contraintes. Comment se fait-il que parler de territoire et d'intercommunalité soit si difficile, comme si on n'arrivait pas à comprendre que la commune vit dans son territoire ? Une très belle formule dit : « J'habite la commune d'à côté. » Tout le monde habite la commune d'à côté !

On va travailler, consommer, bouger. Comment se fait-il que les notions de planification ne passent pas au niveau intercommunal ?

### Un frein dû au temps de maturation différent des porteurs de projet

Michel MATTEI (Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine)

Une de nos communes commence à avoir un peu de succès<sup>1</sup>. C'est un succès que l'on retrouve un peu partout, sauf sur notre territoire. Nous nous sommes posés la question des freins à la mise en œuvre d'une opération de ce type, même des freins culturels. Par exemple, une Communauté de communes a engagé une réflexion sur un PLU intercommunal de quatre communes. Nous avons une équipe très motivée. Nous avons mené une animation paysagère spécifique avec une forte participation des acteurs du paysage et avec une forte attente de ces acteurs du paysage pour essayer de maîtriser la forme urbaine.

Lorsque nous avons présenté les résultats de l'exemple de Forges au comité du PLU intercommunal en expliquant en détails sur la mise en œuvre, nous avons rencontré tout

de suite une réaction très méfiante. Je pense qu'il faut venir à bout d'un certain nombre de freins culturels, mais c'est vraiment du cas par cas.

J'ai bien identifié l'un des principaux freins. Quand on essaye de montrer une expérience qui fonctionne, une culture du projet se fait autour de cette expérience. Par exemple, à Forges, l'idée au départ était de travailler sur la question du paysage. Les élus se sont motivés sur les questions d'énergie. Ils ont intégré cette notion dans leurs réflexions, sur le lotissement qu'ils faisaient dans le cadre du PLU. Ils se sont piqués au jeu et ont monté un projet assez ambitieux.

Quand on arrive avec la présentation de ce projet, le décalage de culture entre cet exemple qui a deux ou trois ans de maturation et la volonté d'engager quelque chose sur un terrain nouveau est tel que l'exemple présenté paraît quasiment décalé.

Je n'ai pas de réponse sur la mise en œuvre opérationnelle et la façon de passer d'une échelle de territoire à une opération précise. Mais j'ai surtout une difficulté de message à faire passer.



PNR Loire-Anjou-Touraine

<sup>1</sup> Il s'agit de la commune de Forges (49)

# 3

## **Pour une intercommunalité de proximité basée sur des besoins et des attentes mutuels**

*Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE du Loir-et-Cher)*

J'entends bien les notions de temps, qui sont essentielles, et les cultures locales. On a l'impression que tout peut continuer comme avant et qu'on peut continuer éternellement l'urbanisme qui s'est fait dans les années 1970, 80...

Je crois qu'on a du mal à travailler parce qu'on identifie les leviers d'action auprès des communes. C'est davantage un problème de pédagogie et de compréhension qu'un problème de culture. Je pense que, quand on travaille en se demandant si les stratégies de peuplement vont pouvoir répondre aux besoins exprimés par la population, que vous avez peut-être vus dans un PLU, ou aux besoins exprimés par l'école, on s'aperçoit que c'est un angle d'attaque que les élus entendent très rarement. Et il faut démonter les préoccupations liées aux lotisseurs qui n'ont pas du tout le produit commercial correspondant aux exigences de population que peut avoir une commune.

Quand on travaille au niveau intercommunal, en disant à un moment donné : « Vous avez des communes voisines, avec lesquelles vous pouvez par exemple monter des projets, scolaires ou parascolaires, ou de petite enfance », problèmes de plus en plus actuels, on s'aperçoit qu'à travers ce champ, on commence à voir qu'il existe une intercommunalité de proximité qui devient intéressante.

Quand on commence à travailler sur des échelles un peu plus larges, quelle est la notion de services qu'on peut avoir d'une commune à une autre ? Qu'attendez-vous de la commune capitale de votre canton, de votre bassin d'emplois ? Et qu'est-ce que la commune attend de vous ? Ces angles d'attaque permettent de mieux définir les ressorts d'une planification stratégique.

## **Donner du sens au territoire avant de chercher les outils à mettre en oeuvre**

*Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE du Loir-et-Cher)*

Il est difficile de parler tout de suite de cadre. Tous les outils existent, j'en suis d'accord. Il est difficile de commencer par l'outil, si l'on ne donne pas le sens des outils. Le travail est peut-être de regarder, à travers les élus, quel est le moteur de la croissance, le moteur du développement, et quelles sont les relations et les synergies que les uns et les autres peuvent avoir dans cette croissance.

C'est un travail long, qui demande de la patience, qui a une autre exigence : représenter le territoire. Parmi les outils qui sont un peu inconsistants, c'est la représentation du territoire. Il n'est pas normal que quand une commune s'offre un PLU, elle ne voit pas la commune d'à côté et que le cadastre ne soit pas à jour. Au-delà de la frontière administrative, le territoire est blanc.

Il n'est pas normal que cette fréquentation un peu plus large des territoires ne soit pas mise en avant – et je ne parle pas du relief qui souvent est absent des documents d'urbanisme -, que tous ces outils qui vivent actuellement et qui permettent de voir un cadastre, de voir une représentation en 3D d'un territoire, avec les enjeux du territoire, ne soient pas pris en compte. Et il n'est pas normal que l'on n'inverse pas la réflexion, en disant que ce n'est pas la commune qui s'étend sur le territoire, mais que c'est le territoire qui est une ressource pour la commune.

On retombe sur des préoccupations très peu évoquées : la qualité des sols, la nécessité de monter des circuits courts, etc. Et la complexité est telle que les élus ont du mal à trouver le bon échelon pour pouvoir avancer.

Il existe un outil. Des fiches ont été produites sur des chartes d'extension. Mais il faudrait capitaliser toutes les expériences qui permettent d'identifier les petits leviers qui donnent du sens aux outils que l'on veut utiliser ensuite.

## Une pédagogie indispensable aux échelons communaux et intercommunaux

Michel MATTEI (Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine)

Dans le cadre du travail intercommunal que nous avons fait en accompagnement du PLU, ce sont des éléments que nous avons mis en avant. Ils ont finalement été partagés avec la commission en charge du PLU intercommunal. C'est là que l'on rejoint un problème d'échelle. Lorsque chacun des membres de cette commission du PLU intercommunal est retourné dans son conseil municipal, il y a eu là aussi un décalage dont on a parlé. Ces membres ont compris des choses, perçu des messages, mais ils ont été mal reçus lorsqu'ils sont retournés en conseil municipal pour expliquer et faire adopter ces principes.

Le PLU intercommunal était quasiment l'acte fondateur de l'intercommunalité. Il y avait certainement des accompagnements de ces personnes à réaliser pour faire adhérer à ces problématiques l'ensemble des conseils municipaux concernés par le PLU. Dans le projet qui a été arrêté, huit communes sur les quinze sont revenues à des préoccupations très communales, très « Clochemerle ». Et cela crée une situation de blocage.

Dans la méthode d'animation du projet intercommunal et dans le retour au niveau des communes, même dans la volonté de faire un PLU intercommunal, ils se sont retrouvés face à ce constat d'échec de pédagogie. Dans les faits, des conseils municipaux ont refusé des partis pris d'aménagements qui avaient été faits dans le souci de l'intérêt commun et ont, entre guillemets, imposé des zonages dans leur propre intérêt.



PNR Loire-Anjou-Touraine

## La France, une combinaison des deux systèmes très différents : sans chaud et sang froid

Anne GENTIL (Directrice de la Société Urbicand)

Lors de la décentralisation, il y a vingt-cinq ans, on disait : « La France fonctionne avec un système à sang chaud qui est élus, communes, départements, État. » Il nous vient de la Révolution française.

On est en train d'instituer un système à sang froid, qui est très puissant du point de vue technocratique et très intéressant, c'est l'intercommunalité, les Régions et l'Europe. On a toujours des problèmes, à tous les niveaux, sur cet échelon qui n'arrive pas à capter le sang chaud.

Je pense que l'une de nos richesses, même si c'est difficile, est d'avoir à la fois le sang chaud et le sang-froid.

### **Un manque d'information de certains élus**

Dominique ALLAUME-BOBE (Présidente commission « Aménagement du territoire et services aux personnes » du Pays des Vallées d'Anjou)

Je suis élue d'un tout petit village. Nous avons un PLU. Nous avons projeté un lotissement qui serait le plus près possible du chef-lieu de canton, pour bénéficier de l'assainissement, etc. Le maire ne savait pas que sur un terrain privé, on ne faisait pas ce que l'on voulait. Comment faire passer ce message au maire, que l'on peut avoir des exigences sur les lotissements éventuellement ? Et jusqu'où peut-on en avoir ?



Pays des Vallées d'Anjou

**Faire travailler des communes ensemble indépendamment des limites administratives**

Olivier THIEBAUT (Chargé de mission paysage et urbanisme au PNR du Morvan)

J'ai eu cette même contrainte en allant voir des élus. Ils ont l'impression, quand on leur propose une démarche intercommunale, que le dossier va leur échapper. Ils craignent que l'on passe à un échelon supérieur et qu'ils n'aient plus la maîtrise de l'urbanisme. Nous avons développé avec Anne GENTIL le PIAGE, Plan Intercommunal d'Aménagement et de Gestion de l'Espace, et on arrive à s'affranchir de la notion administrative des Communautés de communes. On marche par groupements de communes intéressées à un projet, même si l'on est à cheval sur plusieurs départements ou plusieurs Communautés de communes.

Nous arrivons à motiver les élus parce que nous sommes sur des communes voisines qui se regroupent autour d'un projet ou des thématiques qu'elles ont en commun. Mais quand on propose une démarche plus intercommunale, au sens administratif du terme, les communes ont peur de voir leur échapper le projet. C'est peut-être ce sentiment qui les rend frileuses.

Un premier a été lancé sur la communauté de communes de Moulins-en-Gilbert, sur la frange Ouest du Morvan. C'est une Communauté de communes et une autre commune qui s'y est rattachée. Seules deux communes de la Communauté de communes ont un PLU. Les autres n'ont rien et se posent la question du type de document d'urbanisme qu'il faut avoir. Est-ce une carte communale, un PLU ou rien du tout ?

Les élus n'étant pas tous, au sein de la Communauté de communes, au même niveau de réflexion sur l'urbanisme, ils ont souhaité avoir une approche un peu plus globale sur cette démarche.



PNR Morvan

# 4

## QUATRIÈME PARTIE : L'INGÉNIERIE DANS LES TERRITOIRES

*Propos introduits par Anne GENTIL (Directrice de la Société Urbicand). Lorsqu'un autre intervenant a pris la parole, son nom est mentionné sous le titre.*

### **Une montée en puissance probable de l'ingénierie dans les intercommunalités**

Rien ne se fera rien si on n'y met pas les moyens. Les petites communes sont très dépourvues de moyens financiers. Elles pourraient un peu accroître leur marge, mais cela serait coûteux. L'intercommunalité a ici tout son rôle à jouer.

L'intérêt de l'intercommunalité est double. Elle permet de mutualiser les moyens et de rechercher des subventions.

Dans la décennie qui vient, on va sûrement assister à une montée en puissance de l'ingénierie sur ces sujets dans les Communautés de communes et les Pays. C'est inévitable pour faire face au quotidien, dès maintenant, et encore plus dans une dizaine d'années. Cela concerne notamment la gestion des permis de construire. Il y a un moyen d'aller décrocher, pour une petite décennie, des moyens financiers à travers les subventions. Dans le cadre des Contrats de Pays Développement durable par exemple, bon nombre de Régions ont aujourd'hui pris conscience de cette urgence. Elles accompagnent les groupements de communes dans leurs démarches d'élaboration de documents de planification, mais aussi d'élaboration de projets urbains à l'échelle de petits villages. C'était impensable il y a dix ou quinze ans. On aurait hurlé au saupoudrage des crédits et les Régions ne seraient jamais venues sur ces sujets. Le changement climatique, entre autres, fait qu'on se rend bien compte que l'urbanisme et la construction causent 30 à 35 % de production de gaz à effet de serre. Les chiffres sont similaires pour la consommation énergétique. On sait qu'il faut agir dans ce domaine.

### **Des aides pour permettre de démarrer**

On va avoir des aides. Comme pour tout sujet émergent, je pense que ces aides n'auront

qu'un temps, sans doute environ une décennie. Il faudra ensuite commencer à s'habituer à payer : 10 %, 20 %, 50 %... et dans dix ans, on intégrera ces dépenses en totalité. Il faudra sans doute « réduire la voilure » sur d'autres tâches et rationaliser les moyens.

### **Rationalisation, mutualisation et complémentarité des organismes et des financements**

Des rationalisations et des économies de moyens sont à faire sur des champs de compétences où tout le monde intervient de la même façon. Je vise en particulier le développement économique. Dans le champ des préoccupations des communes, on se rend compte qu'on est allé au bout, et peut-être même trop loin, sur l'intervention en matière de développement économique. Ce sont des choix politiques.

Un niveau d'ingénierie se constitue de fait à l'échelle de la grande intercommunalité. Les Parcs ont plus de moyens que les Pays, et les Pays assurent le management des projets et de tous les documents déjà cités (PLH, PDU, etc.). Tout cela se mutualise de plus en plus et l'on parvient à obtenir des subventions, sans doute encore pour quelques temps.

### **Deux parents pauvres : l'urbanisme opérationnel et l'action auprès des citoyens**

L'urbanisme opérationnel et l'action auprès des citoyens demandent une démultiplication des moyens phénoménale. Elle est totalement sous-estimée aujourd'hui politiquement, et ce depuis une trentaine d'années.

Depuis la naissance des CAUE en 1977, il n'y a pas eu de moyens financiers dans ce domaine. C'est assez effrayant. Nous n'avons pas du tout les moyens de nos ambitions, sans en avoir conscience d'ailleurs.

L'échelon des Pays n'est pas suffisant en la matière. Il faut s'organiser entre Pays et

Communautés de communes. Les affaires quotidiennes incombent davantage à la Communauté de communes : l'instruction des permis de construire, la sensibilisation des particuliers qui viennent déposer leur certificat d'urbanisme, le conseil au maire des petites communes d'une centaine d'habitants... Une complémentarité et des relais devraient être organisés pour renforcer cet échelon.

### Un coût des études sous-estimé alors qu'elles sont un investissement

*Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE du Loir-et-Cher)*

Le document d'urbanisme est un échelon est fondamental. Il faut y mettre des moyens financiers. Il est anormal que l'on soit capable de mobiliser du foncier pour des zones d'activités, que l'on soit capable de faire du développement sur les lotissements en ne mettant pas de coût sur les parcelles, que l'on soit capable d'avoir des budgets reconduits d'année en année sans évaluation. Je dis ça avec un peu de provocation, mais il faut le dire.

Il est anormal que l'on ne soit pas capable de financer des études. Un PLU vaut entre 30, 40, 50, 60, 70 000 €. Qu'est-ce que ça représente sur un budget global quand on engage la commune sur une décennie ? La vérité des coûts n'est malheureusement jamais mise en avant. On agit si on a une subvention, alors qu'il faudrait que le discours soit clair : l'argent mis dans les études n'est pas une dépense, mais un investissement. C'est là un discours pédagogique qui s'adresse à tous les acteurs.

Je vois encore des communes dire : « Je n'ai pas de subventions, donc je fais une carte communale. » Ce n'est pas raisonnable.



*PNR Morvan*

### **Un accompagnement et un financement complémentaire du PNR pour les PLU**

*Olivier THIEBAUT (Chargé de mission paysage et urbanisme au PNR du Morvan)*

On voit des PLU de 10 ou 12 000 € qui ne contiennent rien. On doit arriver à mobiliser un accompagnement financier supplémentaire pour que les communes franchissent le pas d'un document qualitatif. Pour les petites communes rurales, mobiliser plus de 20 à 30 000 € pour un document d'urbanisme est lourd par rapport à leur budget.

Au Parc, nous avons mis en place des subventions complémentaires à la DGD pour des PLU, à partir d'un cahier des charges que nous avons rédigé pour garantir un minimum de qualitatif. Le cahier des charges est validé par les différentes DDE avec lesquelles nous travaillons. Le cofinancement est apporté par le contrat de Parc. Nous appuyons alors les communes qui élaborent des PLU sur la base de ce cahier des charges.

### **Une articulation pas toujours simple entre les différentes politiques territoriales**

*Dominique ALLAUME-BOBE (Présidente commission «Aménagement du territoire et services aux personnes» du Pays des Vallées d'Anjou)*

Les moyens doivent être dans les Communautés de communes et les Pays. Tout le monde doit travailler ensemble pour se mettre d'accord sur les documents et mutualiser les moyens. Seulement, nous subissons presque une attaque contre les Pays.

Le Conseil Général a une autre politique contractualisée sur l'habitat, qu'il exerce directement avec les Communautés de communes. On se retrouve avec une petite « guéguerre » Conseil généraux / Conseils régionaux, les uns appuyant les Pays et pas les autres.

Nous nous trouvons à l'articulation entre les deux, ce qui rend les relations difficiles. Des chargés de mission peuvent aider à mettre sur pied des projets sur tout le territoire.

Et si maintenant on nous dit : « On ne contractualise plus avec vous », nous serons obligés de supprimer ces chargés de mission.

Or, les Communautés de communes n'ont pas les moyens d'en avoir. Nous avons l'impression d'évoluer à reculons...

**Un soutien de l'intercommunalité aux communes pour bénéficier d'outils de projets participatifs**

*Clotilde DELFORGE (Directrice Syndicat mixte de gestion du Salagou)*

Une Communauté de communes finance pour les communes l'intervention d'un professionnel pour élaborer avec l'équipe municipale un projet urbain dans les villages ruraux. Un levier financier est mis à disposition.

L'expertise est apportée par une association, la Manufacture des Paysages, spécialisée dans cette thématique de développement urbain en milieu rural. Ils fonctionnent avec des maquettes en 3D, un peu comme un jeu de rôle. On peut ainsi visualiser différents scénarios. Cela permet aux élus de réaliser que l'on peut procéder de différentes façons et d'avoir une bonne notion de l'impact visuel de chaque scénario.

**L'outil Leader pour mener des actions avec les Communautés de communes**

*Fanny BENSA (Chargée de mission LEADER au Pays du Chalonnais)*

Un programme Leader a été monté sur thématique de la maîtrise de l'étalement urbain à l'échelle du Pays. Nous travaillons au montage des actions que nous allons financer dans ce cadre. Pour l'instant, nous manquons de recul sur l'action. Nous en sommes au choix pertinent des actions à financer et des outils que nous allons appuyer.

Nous avons un SCOT à l'intérieur du Pays sur l'agglomération du Grand Chalon et six Communautés de communes autour. L'idée est de pouvoir également mettre en place une sorte de PADD pour ces Communautés de communes.

**Un PADD intercommunal fait-il baisser les coûts des documents d'urbanisme communaux ?**

*Clotilde DELFORGE (Directrice Syndicat mixte de gestion du Salagou)*

Est-ce que lorsqu'on a mis en place un PADD ou un schéma d'aménagement et de développement durable, cela implique un coût moindre du PLU pour chaque commune si elle se base sur ce document ?

Est-ce que ça a cet impact direct ?

**Lorsqu'ils sont réalisés simultanément, l'économie est substantielle.**

*Anne GENTIL (Directrice de la Société Urbicand)*

Je peux vous donner un exemple dans l'Yonne d'une Communauté de communes qui demande l'élaboration d'un PADD intercommunal ou d'un schéma d'aménagement et de développement durable et la réalisation de seize cartes communales dans la même commande. C'est le principe d'une commande groupée.

Le fait de faire le schéma d'aménagement et de développement durable commun permet de réintégrer le PADD intercommunal dans la justification et la présentation du choix du projet communal. Nous allons réaliser une économie d'échelle et de travail.

La mutualisation du coût a été calculée par la DDE. Ils arrivent à 97 600 € HT (16 x 6 100 € HT) pour le document comprenant la réalisation du SADD intercommunal et les seize cartes communales.



*Syndicat mixte de gestion du Salagou*

# 5

## CINQUIEME PARTIE : UN REGARD SUR CES ECHANGES : LES THEMATIQUES IMPORTANTES A RETENIR

À travers ce chapitre, nous vous proposons une lecture synthétique des thèmes et réflexions abordés pendant la réunion, afin de nourrir la réflexion des territoires et des partenaires.

### Les compétences des collectivités en urbanisme

La commune a un rôle central : elle est la seule compétente sur le sujet de l'urbanisme.

L'urbanisme doit néanmoins se travailler à une plus grande échelle pour croiser les enjeux de proximité (communaux) et ceux relevant d'une échelle plus large, supracommunale. Par exemple : les stratégies de peuplement, la mobilité, l'économie, l'éducation, les services, les activités sportives, culturelles, etc. Il s'agit alors de trouver une articulation et une complémentarité entre toutes ces échelles afin de maîtriser ces emboîtements.

Chaque échelon intercommunal (Communauté de communes, Pays, Parc naturel régional, Communauté d'agglomération, SCOT...) peut donner un type de message lié à son emprise territoriale et ses missions. Il doit ensuite se préciser à tous les niveaux, selon les compétences propres de chacun.



la commune est compétente en urbanisme

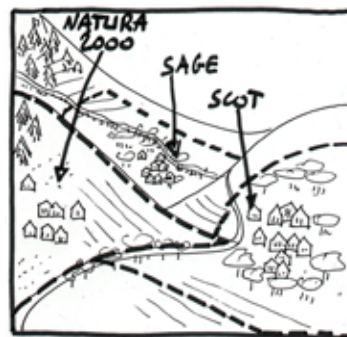
### Développer des outils intercommunaux complémentaires et qui ont du sens

Il existe de nombreux outils performants et adaptés. Ils sont souvent mal utilisés ou méconnus ; il s'agit alors de les réinvestir.

Certains outils sont utilisés sans bien en connaître le sens et les possibilités. Par exemple, un SCOT n'est qu'une étape dans une démarche plus globale à mener à toutes les échelles ; il n'est pas un but en soi mais un outil au service du territoire et de ses projets.

La grande intercommunalité (Pays, PNR, grandes agglomérations, très grandes Communautés de communes, SCOT...) peut porter des documents cadres généraux et aussi des documents sectoriels pour mettre en œuvre les politiques. Ce peut être par exemple : un programme local de l'habitat, un plan de département urbain, un plan d'action foncière, un schéma de développement commercial, des documents d'objectifs Natura 2000, un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau...

L'échelle des Communautés de communes est un maillon entre ces politiques plus globales et le territoire plus rapproché des politiques communales. Elles peuvent mettre en œuvre des documents cadres qui seront déclinés par les communes



des outils complémentaires pour l'intercommunalité

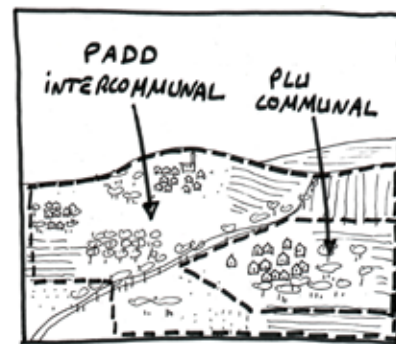
## Les articulations des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux

L'intercommunalité a une vision plus globale du territoire et de son fonctionnement. Elle a donc un rôle crucial dans les documents d'urbanisme, y compris communaux, pour apporter une vision complète, large et s'assurer d'une cohérence des différents projets.

Des documents permettant de réunir les réflexions, les attentes, les ressources et les projets des communes en matière de gestion de l'espace sont essentiels. On peut les appeler PADD ou SADD (projet ou schéma d'aménagement et de développement durable) intercommunaux, chartes d'urbanisme intercommunales, etc.

À l'échelle de la commune, le document intercommunal permet de mettre en œuvre ses projets en cohérence avec ceux des collectivités voisines et en prenant en compte des logiques plus larges (peuplement, mobilité...). Cela permet une meilleure rationalisation des projets et des démarches, donc de faire certaines économies. Le territoire peut alors être envisagé comme une ressource précieuse pour la commune et pas seulement comme un terrain à utiliser, que l'on peut consommer.

Avec ce type de démarche, la commune garde la maîtrise de son urbanisme. Elle peut travailler de façon fine avec une bonne connaissance du terrain, tout en étant attentive à ce qui se passe autour. La commune n'est pas une île.



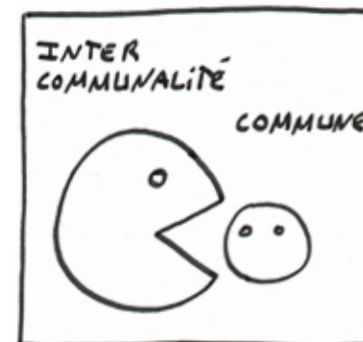
*des documents d'urbanisme coordonnés*

## Des réticences à aborder l'urbanisme à l'échelle intercommunale

Ces partenariats à différentes échelles territoriales sont parfois difficiles à mettre en œuvre car les communes ont souvent peur d'être dépossédées de leurs compétences. L'urbanisme est en effet une compétence communale très importante car elle établit immédiatement le lien entre la collectivité et les habitants sur des sujets sensibles (droits des sols, propriété foncière, permis de construire, etc.).

L'intercommunalité paraît plus abstraite et plus lointaine des habitants, comme si elle les concernait moins directement.

Pourtant, bien coordonnée et bien organisée, cette imbrication d'échelle entre commune et intercommunalité sur les questions d'urbanisme peut beaucoup apporter aux communes : un regard plus global, une ingénierie et des moyens financiers qui peuvent être mobilisés plus facilement.



*au-delà des incompréhensions*

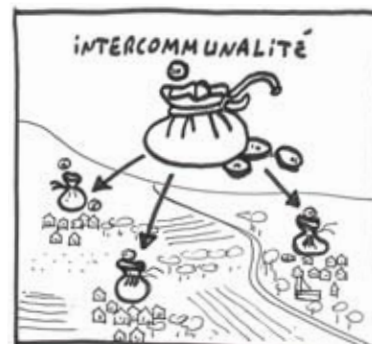
## Mutualiser les coûts et l'ingénierie

Les petites communes seules disposent rarement de l'ingénierie technique en interne ni de fonds financiers suffisants pour mener à bien des réflexions fines.

La matière grise a un coût qui est souvent perçu comme une surcharge et pas un investissement, alors qu'il s'agit de réfléchir aux évolutions et développements envisageables pour les territoires dans l'avenir.

Pour disposer de personnes compétentes ancrées dans le territoire, disponibles et identifiées, pour mener des études suffisamment précises et complètes, une solution est de mutualiser les moyens, les fonds et les réflexions. Une démarche intercommunale préalable (PADD intercommunal par exemple) permet de réaliser des économies sur les documents d'urbanisme communaux car certains points auront déjà été traités collégalementment.

L'échelon intercommunal a sa légitimité par son échelle et la vision globale qu'il peut apporter, mais aussi par les moyens (humains et financiers) qu'il peut générer.



*mutualiser les coûts et l'ingénierie*

## L'urbanisme opérationnel, un parent pauvre en milieu rural

L'urbanisme opérationnel est méconnu et sous-estimé dans le milieu rural. On fonctionne souvent par systématisme et projets-types sans toujours se rendre compte des impacts réels de ces opérations lorsqu'elles sont mises bout à bout : coûts d'entretien et de fonctionnement pour les usagers et les collectivités, gaspillage du foncier, banalisation des paysages, appauvrissement des milieux, des espaces, du cadre de vie, etc.

Ces opérations sont souvent déléguées au privé. Il y a ici une réelle dépossession des collectivités. Reconnaître que le milieu rural a une valeur et une spécificité demande des projets adaptés, toujours différenciés, cohérents aux échelles communales et intercommunales. Seule la puissance politique peut porter ce regard global. Les collectivités doivent reprendre la maîtrise des opérations importantes. Les outils et démarche existent. Il reste à les utiliser à bon escient. Le domaine où il faut changer les pratiques est celui de l'ingénierie et des moyens financiers supplémentaires que cela demande, sans quoi rien n'est envisageable.



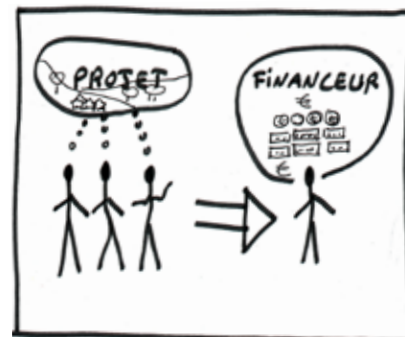
*ceci n'est pas de l'urbanisme*

## Trouver des sources de financement

Trouver des financements supplémentaires pour créer des postes et mener des études demande à se tourner vers les entités territoriales supérieures (Pays, départements, régions, État, Europe), ce qui n'est pas réaliste si on reste à une échelle trop locale. Cela milite une fois encore à se regrouper, harmoniser les politiques de façon à pouvoir mieux mutualiser les moyens. Il y a là une véritable économie d'échelle à réaliser.

Les politiques de gestion de l'espace sont de plus en plus fréquentes dans les territoires car le manque de foncier disponible, les changements climatiques, la nécessité de réduire les gaz à effet de serre, les économies d'énergie, etc. obligent à repenser notre façon d'occuper et d'investir le territoire.

De nouvelles aides doivent apparaître (ou existent déjà selon les secteurs) pour aider les territoires à aller dans ce sens. Ces lignes financières auront une durée limitée dans le temps (environ 10 ans ?). Ensuite, ces démarches devront probablement être intégrées dans le fonctionnement habituel des collectivités... Par ailleurs, des économies peuvent probablement être réalisées sur des thématiques où de nombreuses collectivités interviennent simultanément (l'économie par exemple).



*se regrouper pour trouver des financements*

## Culture, sensibilisation, pédagogie et compréhension

Pour fonctionner, ce système à plusieurs échelles doit être bien perçu et compris par tous : de l'habitant aux élus communaux, intercommunaux, supracommunaux... en passant par les usagers, les techniciens et les acteurs qui oeuvrent au quotidien sur le terrain.

Les intercommunalités mènent souvent des actions de sensibilisation et de pédagogie pour faire comprendre les enjeux de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du paysage. Ces actions menées auprès de différents publics (pétitionnaires, scolaires, habitants, entreprises, etc.) permettent d'ouvrir ces sujets et de les faire partager.

Cependant, l'ensemble des usagers d'un territoire n'est pas touché par ces actions. C'est donc une voie à développer.

Une autre difficulté peut être générée par d'importants écarts dans la compréhension. Les personnes engagées dans un projet vont se former « en direct » à travers les questions soulevées par le projet et les réponses apportées. Elles acquièrent une culture et un regard nouveau.

Ceux qui n'ont pas suivi ces travaux restent en arrière et un fort décalage peut s'instaurer entre ces différentes personnes, facilitant les mécontentements et les incompréhensions...



*partager les enjeux et comprendre le contexte*



## SIXIEME PARTIE : DES REFLEXIONS QUE SOULEVENT CES ECHANGES

*À la lumière de ces échanges, plusieurs types de questions émergent. Nous les soumettons au débat et à la réflexion.*

*Si vous souhaitez proposer des éléments de réponse, de réflexion ou si vous avez d'autres questions à proposer, rendez-vous sur le site Internet du réseau, dans la rubrique «Discussions». Ces questions feront l'objet d'autres échanges du réseau.*

### **L'intercommunalité ne va pas tuer les communes**

Il est important de faire passer le message aux communes que le fait de travailler conjointement avec les autres collectivités ne va pas conduire à leur uniformisation, bien au contraire.

Travailler ensemble permet de relever les spécificités et les caractéristiques de chaque portion de territoire, de bien les identifier. C'est une garantie qu'elles pourront être prises en compte dans les évolutions futures des territoires. La zone commerciale et le lotissement standardisés trouveraient moins facilement leur place dans les communes si ce travail de connaissance fine du territoire était mené collégalement.

La dimension intercommunale permet alors une prise de recul qui peut être bénéfique pour les communes car elle leur donne des arguments pour orienter leur développement de façon personnalisée, tout en apportant une ingénierie et des financements indispensables pour mener les projets.

### **Des outils performants et nombreux**

Tous les outils existent, à toutes les échelles, sur tous les sujets : outils réglementaires, légaux, des démarches, des procédures, des outils techniques, de concertation, de planification, des outils fiscaux, etc. Ils sont nombreux.

C'est une richesse, qui peut rebuter aussi... Ce panel d'outils et de démarches est si étoffé qu'on eut s'y perdre car il est difficile de tous les connaître parfaitement. L'intermédiaire avec des spécialistes formés est indispensable. Cela complique leur utilisation.

Ils peuvent être performants s'ils sont utilisés à bon escient. Un travail de connaissance et de partage de l'information devrait permettre de mieux les utiliser et de bien les articuler.

### **Une prise de conscience indispensable sur la nécessité de mener des projets opérationnels de qualité**

Les projets opérationnels dans les petites et moyennes communes sont souvent envisagés à la baisse : « Pour dix maisons, on ne va pas s'embêter avec une étude... », choix des intervenants souvent basé sur le moins disant et pas le mieux disant, etc.

Pourtant, les projets d'urbanisme en milieu rural demandent autant d'attention que ceux en milieu urbain, même s'ils concernent moins de population et moins de volume de constructions. En effet, le renouvellement urbain se fera moins facilement qu'en milieu urbain car on a la sensation d'avoir de la place ; la consommation d'espace paraît moins importante. Les incidences sur les activités et les économies agricoles ou forestières sont souvent irréversibles et lourdes de conséquences. La pérennité du modèle de développement basé sur le tout voiture n'est pas garantie avec un surenchérissement du coût des énergies...

### **Des freins nombreux aux réflexions sur l'urbanisme**

Tout ce qui touche à la terre est éminemment sensible. Dans le milieu rural, plus encore car il peut y avoir un vécu familial, affectif, personnel au sol. En France, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 va d'ailleurs dans ce sens : « La propriété privée est un droit sacré et inaliénable ». Par ailleurs, dans les petites communes, tout le monde se connaît et cela ne facilite pas une prise de distance. Le coût du foncier à urbaniser vient accentuer ce phénomène. Dès lors, il est difficile d'avoir un débat posé, objectif et constructif sur l'urbanisme.

Ici aussi, l'échelle intercommunale permet peut-être d'avoir plus de recul. Elle peut endosser des responsabilités plus difficiles à faire accepter au niveau communal. Elle peut aussi plus facilement faire confiance à un regard professionnel extérieur.

## **Faire prendre conscience à tous que l'articulation entre commune et intercommunalité en urbanisme est une nécessité**

En tant que personnes convaincues et sensibilisées sur l'importance d'aller au-delà des frontières communales pour partager plus largement les projets, nous avons plus de questions que de réponses à la question de la prise de conscience nécessaire par tous les acteurs pour avancer sur les questions que posent la mise en œuvre d'un urbanisme raisonné et adapté au milieu rural :

Comment établir une véritable connexion entre les politiques d'urbanisme communales et intercommunales ?

Comment agir sur la compréhension mutuelle de l'intérêt de collaborer et travailler conjointement, sans esprit de concurrence ni de jalousie ?

Comment montrer que tous (élus, habitants, acteurs..) ont intérêt à s'ouvrir à d'autres échelles pour être plus efficaces et cohérents, donc plus économiques et de bon sens ?

Comment travailler ensemble ?

Comment rendre ces approches plus naturelles et partagées, avec moins de méfiance ?

Que mettre en œuvre pour banaliser ces méthodes de travail plus ouvertes ?

## **Les non-dits de la conférence téléphonique**

Quelques sujets importants pour notre réseau n'ont pas fait l'objet de remarques ou de réponses dans le cadre du débat.

Le volet opérationnel de l'urbanisme a très peu été abordé.

Les actions dans ce domaine restent de l'ordre du cas par cas, selon la motivation des personnes qui le portent, sans réflexion à l'échelle intercommunale. Pourtant, il s'agit de se qui se construit sur les territoires... C'est donc un sujet essentiel qu'il faut développer et alimenter.

La dimension paysagère dans les politiques intercommunales d'urbanisme, d'aménagement...

La prise en compte du paysage comme élément structurant pour construire l'urbanisme est toujours difficile. Les deux domaines semblent dissociés dans les actes, alors qu'ils ne peuvent être envisagés isolément.

Ces thèmes non abordés feront l'objet de réflexions futures du réseau.

## Remerciements

Anne GENTIL, Directrice d'Urbicand ; les partenaires associés qui ont préparé la conférence téléphonique, à savoir : Régis AMBROISE (Chargé de mission paysage Ministère de l'agriculture et de la pêche), André BARBAROUX (Directeur FNSAFER), Pierre-Henri BOMBENGER (Doctorant), Emmanuel BROCHARD (Directeur du CAUE 41), Anne GENTIL (Directrice d'Urbicand), Yves GORGEU (Chargé de mission Mairie-conseils), Yves HELBERT (Chargé de mission FNCAUE), Cathy KUHN (Architecte Urbaniste ADU du Pays de Montbéliard), Elen LEMAITRE-CURRI (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, MEEDDAT), Odile MARCEL (Philosophe, Association la Compagnie du Paysage), Simon PAILLET (Architecte urbaniste PNR Massif des Bauges), Aurélie TOURNIER (Juriste), Marc VERDIER (Architecte-urbaniste enseignant ENSA Nancy), Anne VOURC'H (Directrice Réseau des Grands Sites de France), Patricia ZANDER (Maître de Conférences ULP Faculté de géographie et d'aménagement Strasbourg) ; ainsi que l'ensemble des participants à la conférence téléphonique.

## Pour en savoir plus

Le site du réseau : [http:// www.mairieconseilspaysage.net](http://www.mairieconseilspaysage.net)

dans la rubrique Vie du réseau (Préparation à une conférence téléphonique, le 9 juin 2008 et Une conférence téléphonique, le 18 septembre 2008), pour des documents autour du sujet abordé, dans la rubrique Partenaires (Comité de pilotage et Partenaires associés) pour les contacts et les coordonnées des intervenants.

## Contributions à des débats

**Contribution à un débat N°1** : L'étalement urbain - compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie  
Une conférence téléphonique sur un sujet de fond préparée avec les partenaires associés au réseau Janvier 2009

## Mémentos réalisés

**Mémento N°1** : Un projet de village qui s'appuie sur une politique foncière volontaire et sur la concertation  
Expérience de la commune de Treffort-Cuisiat et de la Communauté de Communes de Treffort-en-Revermont (Ain) Février 2008

**Mémento N°2** : La charte paysagère et environnementale des Costières de Nîmes (Gard)  
Expérience du Syndicat de l'AOC Costières de Nîmes en partenariat avec la Communauté d'agglomération Nîmes Métropole et l'Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne Mai 2008

**Mémento N°3** : Greffes urbaines en Vauvage (Gard)  
Expérience de la Communauté d'agglomération Nîmes Métropole, en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne, l'Université Paul Valéry Montpellier III et l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Montpellier Mai 2008

## Contacts

Armelle LAGADEC et Mathilde KEMPF  
Architectes urbanistes mandatées par Mairie-conseils pour mettre en place et animer le réseau de territoires

Tél. Armelle LAGADEC : 06 62 37 55 36  
Tél. Mathilde KEMPF : 0032 27 70 85 94  
[reseauterritoires@mairieconseilspaysage.net](mailto:reseauterritoires@mairieconseilspaysage.net)  
[www.mairieconseilspaysage.net](http://www.mairieconseilspaysage.net)

Mairie-conseils - Caisse des Dépôts : 01 58 50 85 81  
[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)

# Le réseau de territoires «Paysage rural : vers un urbanisme durable» en quelques mots

## Réseau de territoires

créé à l'initiative Mairie-conseils (Caisse des Dépôts), suite aux États Généraux du Paysage de février 2007. L'échelle d'intervention est nationale. Pour plus d'informations sur Mairie-conseils <http://www.localtis.fr/servlet/ContentServer?pagename=MairieConseils/homepage>

## Un thème général

celui du «paysage rural : vers un urbanisme durable». Le réseau aborde des questions autour du développement des communes rurales face aux logiques du développement durable.

## Un objectif

partager des expériences et des questionnements, connaître des interlocuteurs et trouver des pistes concrètes sur les questions liées au paysage rural et au développement urbain (que l'on souhaiterait plus durable...).

## Le démarrage

la 1ère rencontre du réseau a eu lieu le 22/01/2008 ; depuis deux conférences téléphoniques autour d'expériences de territoires se sont déroulées, ainsi qu'une journée de préparation à une conférence téléphonique de fond avec les partenaires associés.

## Les territoires membres

aujourd'hui, nous comptons 70 territoires membres. Ce sont pour l'essentiel des territoires intercommunaux (Communautés de communes, Pays, PNR...), représentés par un élu et un chargé de mission de la structure.

## Le comité de pilotage

un comité de pilotage composé de 8 personnes (Mairie-conseils, Grands Sites de France, Ministère de l'agriculture, Communauté de commune, Fédération des PNR, enseignant architecture/urbanisme, architecte indépendant) coordonne et suit les avancées du réseau.

## Les partenaires associés

des experts, structures, associations... qui interviennent dans le domaine du paysage et de l'urbanisme sans être un territoire ou un groupement de territoires apportent leur expertise, leur regard extérieur et de la matière grise.

## L'adhésion des territoires au réseau

réservée aux territoires, sur la base du volontariat, avec un intérêt aux thématiques abordées dans le réseau, pour connaître d'autres expériences et faire part de ses propres expériences.

## 4 thèmes principaux de réflexion

l'entrée très large de la thématique du réseau nous a amené à proposer 4 groupes de travail, dont les intitulés sont :

- thème 1 : le paysage rural - *le contexte dans lequel se joue l'urbanisation*
- thème 2 : l'étalement urbain des villes et des villages - *économie des sols, gestion des ressources, déplacements*
- thème 3 : les formes de l'urbanisation nouvelle - *habitat, activités, voisinages, mixités*
- thème 4 : la participation, la sensibilisation et la culture - *regards, habitudes et comportements*

## Les outils et actions du réseau

une visite sur site annuelle, des conférences téléphoniques à partir d'expériences du réseau ou de sujets de fond, des rencontres liées à des thématiques précises, un forum de discussion et une base de données régulièrement actualisée sur un site Internet (documents des membres du réseau, documents d'expériences hors réseau, documents de fond, événements, références, etc.).



**Paysage rural :  
vers un urbanisme durable**

Réseau de Territoires