



Il faut éviter un écueil, que la politique des grands territoires centrés autour d'un noyau urbain ne se traduise par une moindre prise en compte des espaces intermédiaires.

L'urbanisme entre communes et intercommunalités

Les intercommunalités¹ voient confirmer leur compétence en urbanisme avec la loi ALUR et les textes qui lui font suite. Cela n'est pas sans conséquence sur les relations entre élus communaux qui sentent un pouvoir leur échapper et élus communautaires qui veulent mettre en œuvre leur vision territoriale en esquivant le cas échéant le traitement de certaines spécificités communales. Quelles conséquences entraînent pour les communes ce transfert de compétence ?²

UNE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE PLANIFICATION INTERCOMMUNALE ET APPLICATION COMMUNALE

Lorsque l'intercommunalité est compétente pour élaborer le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), elle est tentée de contrôler le processus aval, c'est-à-dire l'application du droit des sols (ADS). En revanche, il est important pour le maire de la commune de continuer à signer les permis et les autres autorisations de droit des sols. Les élus et les techniciens de l'intercommunalité craignent que des considérations

trop locales ne viennent troubler le processus de l'ADS, tandis que les maires et leurs services voient un fort risque de recentralisation dans l'affectation de compétences en urbanisme au niveau de l'intercommunalité. Les maires argumentent de leur bonne connaissance du terrain et de la nécessité du maintien d'une véritable proximité avec l'habitant-citoyen-électeur.

PROXIMITÉ ET LÉGITIMITÉ REVENDIQUÉES PAR LE MAIRE

Arbitrer totalement pour l'intercommunalité

ou pour la commune est également problématique pour l'équilibre d'un processus à plusieurs facettes. La France est encore un pays en grande partie rural et péri-rural. L'avenir de nos territoires dépend donc de l'entente de tous les acteurs des bassins de vie autour des projets stratégiques, mais aussi autour des projets plus petits qui structurent nos communes au quotidien. De plus, la légitimité des élus communaux, qui sont élus au suffrage direct reste un point fort dans ce contexte à la complexité croissante.

Le maire se retrouve aussi fréquemment comme facilitateur : il est fréquent qu'il demande à ses services municipaux de trouver une solution lorsqu'un dossier pose problème afin qu'un avis favorable puisse être donné au final au projet. L'instruction réglementaire par les services intercommunaux se révèle beaucoup plus technocratique et la relation avec l'usager plus anonyme et distante. On risque d'avoir des instructeurs qui feront une instruction sur la base des documents fournis sans se déplacer sur le terrain.

La délivrance d'un arrêté de permis de construire par un maire ou un adjoint délégué revêt un caractère politique fort. Elle illustre une forme de pouvoir dont un maire dispose vis-à-vis de ses administrés dans l'aménagement de sa commune. Pour le maire c'est aussi un bon moyen d'obtenir de la reconnaissance des habitants-citoyens-électeurs, pour qui un permis de construire est une étape importante dans un projet de vie.

LA FUITE EN AVANT DES INTERCOMMUNALITÉS DANS LES ÉCHELLES TERRITORIALES

Comme nous l'avons déjà évoqué, les intercommunalités ont connu avec la Réforme territoriale une véritable fuite en avant dans les échelles territoriales, avec la réunion, souvent contrainte, d'intercommunalités plus petites même si celles-ci étaient souvent bien gérées. La politique des grands territoires centrés autour d'un noyau urbain risque d'obtenir une négation des espaces intermédiaires, de la ville moyenne aux territoires ruraux, qui se trouvent annexés de fait et ignorés dans ce qui fait leur caractère propre et leur dynamique spécifique³. Il peut y avoir là un dérapage qui engendre un manque de fonctionnement démocratique, le non-respect de minorités actives et motivées, ainsi qu'une non-reconnaissance du caractère créatif de petites entités pourtant très respectables. Le mal-vécu qui en résulte ne doit pas être sous-estimé, car il s'exprimera d'une façon ou d'une autre de manière critique.

UNE NÉCESSAIRE ENTENTE ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS

En définitive, la répartition des interventions entre les deux niveaux territoriaux, communal et intercommunal, peut fonctionner avec un critère du type « du local au global », tout comme pour les aménagements d'espaces publics, avec la réalisation de l'éclairage

LE CAS DES MÉTROPOLIS

La mise en œuvre de la compétence urbanisme dans les grandes métropoles n'est pas simple. L'objectif de départ est bien de placer le territoire dans la concurrence territoriale mondialisée et d'aborder l'urbanisme et l'aménagement du territoire dans un bassin de vie élargi. Mais comme nous pouvons le voir, pour la métropole Aix Marseille par exemple (1 métropole, 6 territoires, 92 communes), les contraintes financières et la peur de perte d'identité des communes membres nous questionnent sur les cadres juridiques rigides à la française.

Une vision commune de l'aménagement du territoire à travers un PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) commun ne peut se faire sans une démarche adaptée aux us et coutumes locales, à l'histoire du territoire, aux avis de tous les maires et élus concernés. Car ce sont eux qui restent encore garants de la proximité avec les habitants et de leurs intérêts, objectif majeur.

La réalisation d'un PLUi de cette ampleur était un exercice impossible, car il désorientait élus, techniciens et habitants. Six PLUi seront donc élaborés sur les six territoires ex-EPCI fusionnés. À terme, plusieurs futurs possibles pour ce type de méga métropole, depuis une vision commune et partagée du territoire et des réalisations rapides et visibles, à l'impossibilité d'une entente politique et financière pour des réalisations métropolitaines qui ne répondraient pas à l'aspiration des habitants des communes membres.

Le législateur doit faire évoluer les lois vers des cadres juridiques plus souples, sécurisants et responsabilisants, et l'urbanisme entre communes et intercommunalités ne sera plus source de conflits.



Janine Bellante, adjointe à l'urbanisme et au développement durable à Coudoux (Bouches-du-Rhône) janine.bellante@free.fr

public par la commune sur un projet porté par l'intercommunalité. Tout comme pour la mise en place des programmes d'habitat en mixité sociale.

Cela nécessite toutefois un bon accord entre élus et services respectifs, en évitant les doublons dans les interventions : les communes peuvent garder une structure légère dédiée à l'urbanisme avec les missions de stratégie à l'échelle de leur territoire, de conseil aux élus et de dialogue avec la population et les instances intercommunales, tandis que ces dernières doivent en complément se consacrer à la vision générale sur l'ensemble des territoires, à la prospective, la stratégie et à la planification.

Le jeu d'acteurs est celui du gagnant-gagnant, et l'hypothèse d'une élection au suffrage direct des élus de l'intercommunalité pourrait abonder ce jeu où chacun apporterait une participation dans une élaboration conjointe ; chaque élu serait responsable devant ses électeurs de la qualité des réalisations et de la bonne marche de leur gestion. Mais il faudra veiller à ce que cette hypothèse n'éloigne pas les élus communaux et les habitants qu'ils représentent, des choix stratégiques et de leur mise en œuvre locale.

Bernard Lensel, association des Urbanistes des Territoires blensel@yahoo.fr



Éric Raimondeau, association des Urbanistes des Territoires eric.raimondeau@wanadoo.fr



1. Par intercommunalité, on désigne le terme générique qui sous-entend toutes les formes d'intercommunalité de la communauté de communes à la métropole.

2. L'article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 l'a confirmé : l'instruction des autorisations d'urbanisme par les services de l'État au profit des petites communes se réduit encore : au 1^{er} juillet 2015, seules les communes membres d'un EPCI regroupant moins de 10 000 habitants, ou les intercommunalités de moins de 10 000 habitants, pourront continuer à bénéficier de l'instruction gratuite des permis de construire par les services de l'État. Environ 10 000 communes vont donc devoir s'organiser pour mettre en place des services compétents, de préférence mutualisés. Une instruction gouvernementale du 3 septembre dernier vient d'ailleurs de faire le point sur les solutions qui s'offrent aux collectivités et promet des conventions d'accompagnement.

3. Article « La réforme territoriale à l'épreuve des faits... » Laurence Cormier, Bernard Lensel et Éric Raimondeau, Urbanistes des Territoires, *La Gazette des Communes*, tribune Décentralisation, 10 avril 2013.