

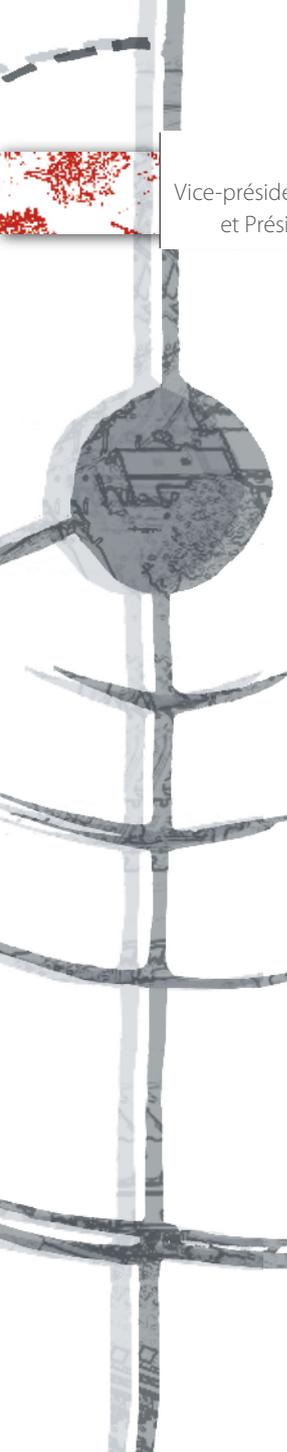


# Réfléchir ensemble pour un projet de territoire partagé



**Réfléchir ensemble  
pour un projet  
de territoire partagé**





**Danielle Brulebois**

Vice-présidente du Conseil Général  
et Présidente du CAUE du Jura

# ÉDITO

Le monde dans lequel nous vivons change, et il change vite. Absorbés par notre quotidien, nous avons du mal à nous en apercevoir. La mosaïque harmonieuse et diversifiée des villes et villages qui composent notre département du Jura n'échappe pas à cette règle. Ils se développent, s'étendent, accueillent de nouveaux habitants et de nouvelles activités, au risque parfois de perdre leurs caractéristiques et de déséquilibrer un territoire plus vaste que celui des limites communales. En appui des politiques territoriales, l'urbanisme est l'un des outils qui permet de maîtriser ces évolutions, de leur donner un paysage, un cadre de vie agréable et bénéfique à tous, respectueux du patrimoine et des identités locales tout en envisageant les contours d'un avenir où chacun trouvera son compte.

De fait, la manière même de pratiquer l'urbanisme change aussi. Ces trente dernières années ont été le théâtre de mutations profondes et avant tout politiques en matière d'aménagement du territoire, depuis les lois de décentralisation qui ont donné aux maires des pouvoirs et des responsabilités considérables, lourdes et passionnantes, dans la gestion du cadre de vie de leurs administrés, jusqu'à la loi dite « Grenelle II » de 2010. Celle-ci invite les élus locaux à réfléchir ensemble au devenir de leurs territoires, notamment au travers des SCoT ou des PLU intercommunaux.

Les élus doivent faire face à ces évolutions, parfois vécues comme des remises en cause de leurs prérogatives dans un domaine – l'urbanisme – auquel ils sont très attachés, pour s'y être fortement investis. L'objectif de cet ouvrage de sensibilisation à l'urbanisme intercommunal est d'accompagner les élus dans ces mutations, pour qu'elles ne soient plus subies mais comprises et acceptées dans tout ce qu'elles proposent de constructif. Le Conseil Général du Jura entend prendre toute ses responsabilités dans l'appui aux communes et aux communautés de communes, et soutient, aux côtés de l'ADEME de Franche-Comté, la présente publication.

Elle s'inscrit dans la continuité de l'appel à projets « Pour un urbanisme durable dans le Jura », dont les deux sessions successives, organisées conjointement par le Conseil Général, le CAUE et l'ADEME en 2009 et 2011, ont accompagné la part grandissante des intercommunalités dans l'élaboration de leurs projets de territoire.

Formulant l'espoir que cet ouvrage participe à la compréhension des intérêts multiples d'une réflexion partagée en matière d'urbanisme intercommunal, je vous en souhaite une bonne lecture.



**Florent Moragas**

chargé de mission énergie climat urbanisme  
ADEME Franche-Comté

# LE MOT DE L'ADEME

L'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie, ADEME, a participé à la réalisation et au financement de cet ouvrage car les questions d'urbanisme sont désormais au cœur de notre réflexion territoriale en Franche-Comté, comme en France.

La transition énergétique, la maîtrise des énergies et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont les axes forts de nos politiques encadrées par le Schéma Régional du Climat de l'Air et de l'Énergie. L'étalement urbain, la séparation fonctionnelle des espaces de vie, l'augmentation des distances domicile-travail et la qualité des aménagements, sont autant de thèmes que nous traitons dans notre politique énergie et climat. Mais ce sont aussi des phénomènes qui génèrent des problèmes de sociétés majeurs, comme notamment la précarité énergétique des ménages ou l'abandon des centres bourgs.

Nous sommes très heureux de vous offrir cet ouvrage de qualité, co-construit avec le CAUE du Jura avec qui nous nouons des liens professionnels depuis plusieurs années.

# SOMMAIRE

<b>ÉDITO</b> , par Danielle Brulebois	3
<b>LE MOT DE L'ADEME</b> , par Florent Moragas	5
<b>PRÉFACE</b> , par Laurent Boiteux	8
<b>1. UN ÉTAT DES LIEUX</b>	11
Un département artificialisé tous les sept ans	11
L'étalement urbain, un phénomène préoccupant	12
Des déplacements facilités, jusqu'à quand ?	12
Nous vivons au dessus de nos moyens	13
Où en est-on dans le Jura ?	13
La vision des acteurs locaux	14
Des craintes qu'il faut entendre	14
Un réel besoin de redonner du sens à l'action publique	15
<b>Entretien avec M.C. Chauvin, présidente du Pays du Revermont</b>	16
<b>2. LE POURQUOI ET LE COMMENT</b>	21
Savoir d'où l'on vient	21
La propriété privée ancrée dans la culture française	22
Le rêve du pavillon individuel : la grande illusion ?	22
Les maires au cœur de l'aménagement mais en manque d'ingénierie	24
Des projets de société pour fédérer les actions	24
<b>Entretien avec G. Jacquier, maire de St-Amour</b>	26
<b>3. RÉTICENCES</b>	29
Transfert de compétence et perte de pouvoir	30
La nécessité d'une culture commune	30
<b>Urbanisme et intercommunalité, par P. Passot, maire de Lavans-les-St-Claude</b>	31
Un sentiment de concurrence	34
Quelques mots sur cette impopulaire densité	35
Quand la proximité du Maire est un obstacle	37
Ce que les élus en disent	38

<b>4. DES OUTILS POUR AGIR</b>	<b>41</b>
Une boîte à outils performante	41
Diagnostic de disponibilité foncière et seuils minimum de densité	42
Densifier sans rien changer !	43
<b>Encart : BIMBY, une idée simple, un potentiel considérable.</b>	<b>46</b>
Ce que dit la loi	48
La question centrale de la répartition des compétences	49
Des relations de complémentarité	49
L'ingénierie territoriale, ou l'indépendance intellectuelle des territoires	50
<b>Encart : Une ingénierie en interne, pour quoi faire et combien ça coûte ?</b>	<b>51</b>
Un large panel de missions, dans un contexte innovant	54
<b>Encart : Une expérience originale et novatrice : BRUDED</b>	<b>55</b>
<b>5. LES ATOUTS D'UNE DEMARCHE PARTAGÉE</b>	<b>57</b>
La concertation comme cadre d'une réflexion collective	57
<b>Un processus de concertation intégré à la conduite de projet, par P. Gimbert, maire de La Barre, et B. Tschantré, chargé de développement à la communauté de communes Jura Nord</b>	<b>59</b>
Retours d'expériences	64
S'investir dans la réflexion collective pour retrouver du pouvoir	64
L'intercommunalité comme garant de la spécificité de chacun	64
S'éloigner pour être efficace	66
Plus de moyens, plus de solidarité	66
Prendre en main son devenir	67
<b>Bibliographie</b>	<b>68</b>
<b>Sigles utilisés</b>	<b>70</b>
<b>Remerciements</b>	<b>71</b>
<b>Crédits iconographiques</b>	<b>71</b>

## La commune, un lieu où il fait toujours bon vivre...

Lorsqu'une difficulté émerge dans son quartier, le premier réflexe de l'habitant est souvent d'en référer directement à la mairie. Rares sont ceux qui sont conscients que le problème soulevé ne fait pas toujours partie des prérogatives du maire...

Toutefois, l'élu, placé en première ligne, tente quasiment toujours de répondre aux demandes de ses administrés pour que les problèmes se résolvent au mieux. Dans ce contexte, nous pouvons comprendre ses craintes face au transfert progressif de certaines compétences à une entité de rang plus élevé (canton, Pays, communauté de communes...).

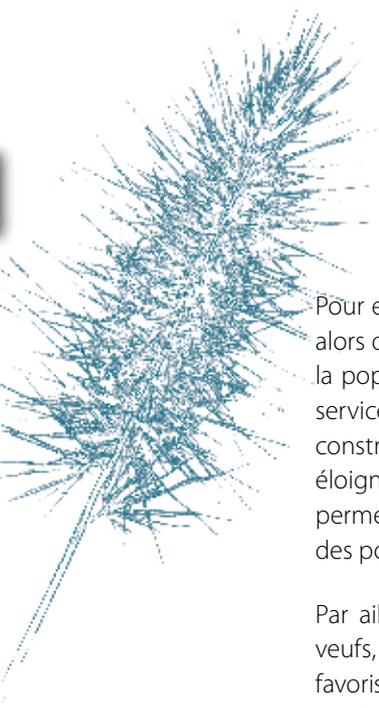
Quoiqu'il en soit, le monde évolue. Il est fini le temps où l'individu limitait son espace de vie à un micro-territoire, souvent communal ou cantonal, pour satisfaire à la fois ses besoins de travail, de loisir et de logement... Désormais les activités de chacun se déroulent dans des espaces beaucoup plus vastes et la réponse communale n'est pas toujours la plus appropriée...

## Quelle trajectoire pour demain ?

Pour l'élu, le temps est venu de résoudre de nouvelles problématiques **avec les communes voisines** de façon à ce que les bénéfices de ce partenariat soient si importants qu'ils en fassent oublier les difficultés initiales. En ce sens, outre la gestion communale courante, un travail doit impérativement être mené a minima à l'échelle intercommunale, ne serait-ce que pour être en cohérence avec les évolutions récentes de nos modes de vie...

Notre « voisin d'à côté » ne doit plus être considéré comme « l'autre » dont nous aimions nous moquer plus ou moins gentiment. Il est devenu notre principal partenaire pour mener des actions plus efficaces et adaptées. Sans lui, aucune construction pérenne, aucun bénéfice, aucune valeur ajoutée ne sont envisageables. Et cette gageure, imposée par les temps actuels, est loin d'être mineure.

Loin des pratiques d'antan, le premier devoir de l'élu est de **prendre en compte la réalité du présent**. Cette réalité fait apparaître des dysfonctionnements urbains qu'il convient de minimiser et/ou de réguler au plus vite car les problèmes soulevés sont malheureusement légion.



Pour exemple, la majeure partie de nos cités se sont largement étendues ces cinquante dernières années alors que l'évolution de la population n'a pas suivie la même expansion. De plus, les chiffres prouvent que la population vieillit, ce qui induit une augmentation des petits ménages dans des zones bénéficiant de services et d'habitats adaptés. La production de logements actuelle va-t-elle dans ce sens lorsque l'on construit prioritairement des zones à usage unique d'habitation (lotissements) sur de nouveaux espaces éloignés des centres bourgs ? Ne serait-il pas préférable de porter des politiques de renouvellement urbain permettant aux personnes âgées de profiter aisément des services et commerces, des effets de centralité et des possibilités de rencontres sociales ?

Par ailleurs, la plupart des ménages sont aujourd'hui composés d'une à deux personnes (célibataires, veufs, couples sans enfants, familles décomposées, couples de personnes âgées, étudiants...). Or, l'on favorise encore la réalisation d'une majorité de grands logements et de maisons individuelles relativement spacieuses... Ce paradoxe prend d'ailleurs des proportions peu réjouissantes quand on analyse les quarante dernières années de construction. En effet, par delà les idées reçues, nous prenons enfin conscience qu'une grande partie des personnes en précarité énergétique (et financière) sont des personnes âgées propriétaires de leur maison individuelle. Devons-nous réserver le même sort à nos jeunes ménages ?

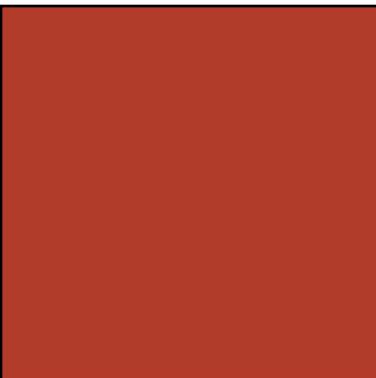
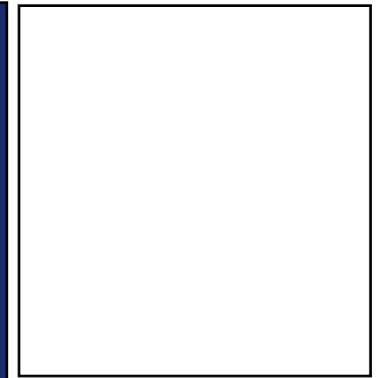
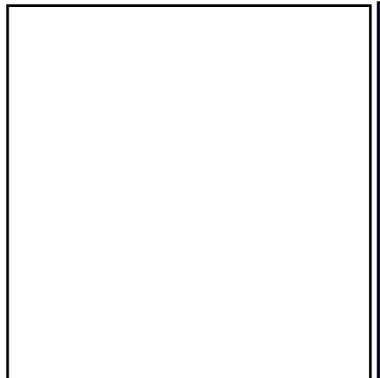
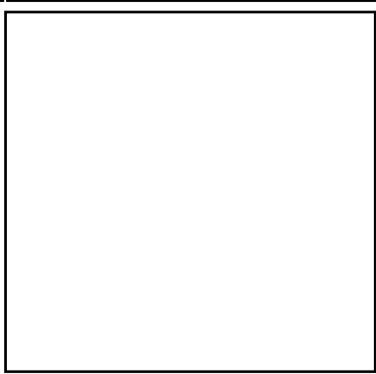
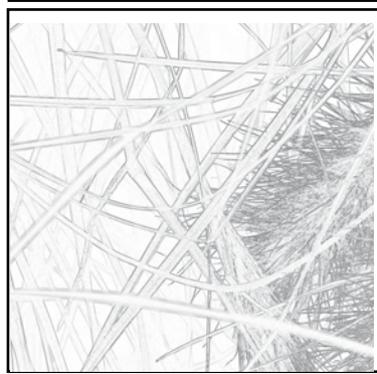
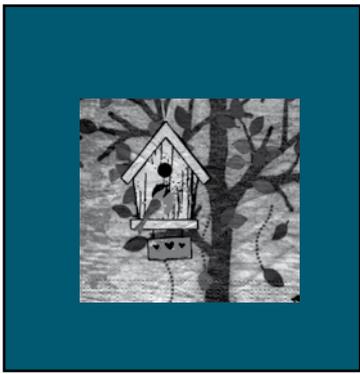
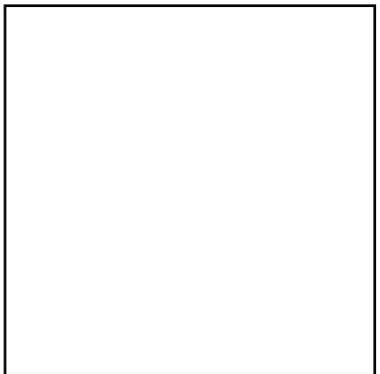
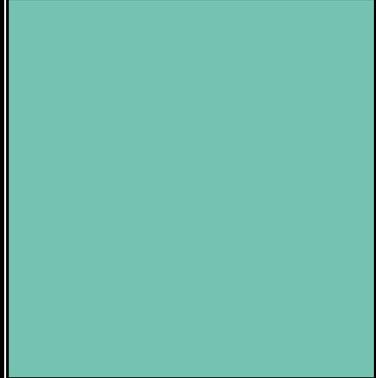
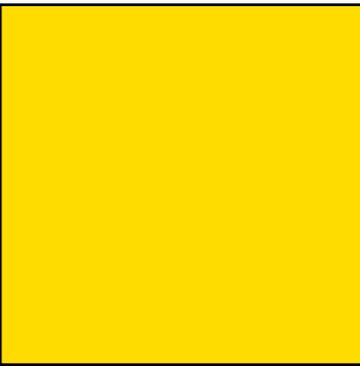
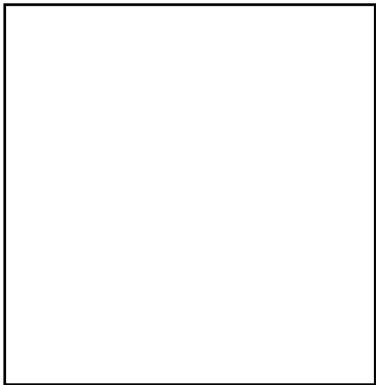
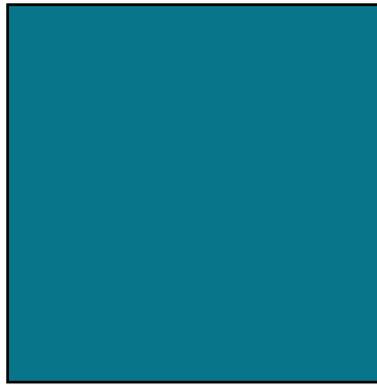
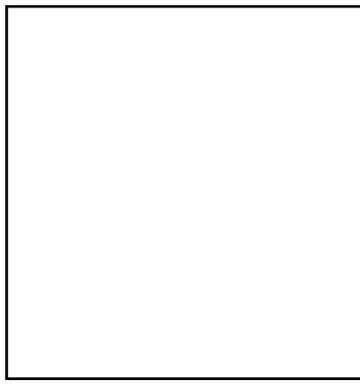
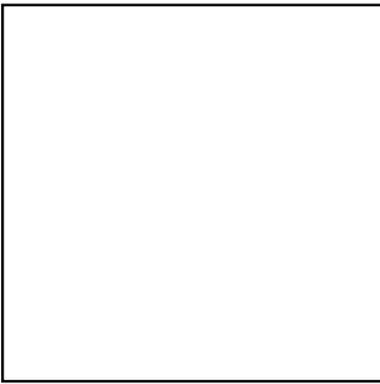
### **L'approche territoriale ...vers une ère nouvelle et collaborative**

Nous pouvons aujourd'hui porter un regard objectif, sans complaisance, sur ces dernières années de développement communal plus ou moins maîtrisé. Forts de ces retours d'expériences, il convient que nous ajustions nos politiques pour une meilleure efficacité. La tâche est ardue et complexe, pour autant elle est pleine de belles promesses.

Si les chemins sont variés, l'objectif est unique : travailler ENSEMBLE pour apporter des réponses COLLECTIVES et HARMONISÉES. De nombreux outils administratifs et réglementaires, structures ressources et politiques d'accompagnement tentent de répondre à ce défi... Gageons que chaque élu en soit conscient et s'implique en ce sens pour que nous puissions poursuivre la construction équilibrée de notre société et de nos cités.

### **Pour que nos utopies deviennent réalité...**

D'ailleurs, par delà le devoir de prise en compte de la réalité du présent, n'oublions pas que les moteurs de toute action humaine pérenne restent l'implication et l'envie auxquelles on peut associer la joie et la fierté du travail bien fait. **Pour que nos utopies deviennent réalité dans un cadre volontaire et enthousiaste...**



# 1 UN ÉTAT DES LIEUX

## Un département artificialisé tous les sept ans

L'exode rural qui a vidé nos campagnes pendant plus d'un siècle a pris fin dans les années 1970. L'inversion de tendance s'est d'abord fait sentir en périphérie des grandes villes, puis s'est étendue progressivement aux espaces ruraux. La décennie 1990-2000 a vu l'installation de 250.000 nouveaux habitants au sein des territoires ruraux isolés, et le mouvement s'est encore accentué lors de la dernière décennie, avec 500.000 arrivants de plus.

Si l'on ne peut que se réjouir d'une revitalisation de ce qu'il était convenu d'appeler « le désert français » (*Paris et le désert français*, Jean-François Gravier, 1947), on est en droit de s'inquiéter de la forme qu'a pris ce développement. Le phénomène d'artificialisation est maintenant bien connu, il est observé, mesuré : tous les sept ans, c'est l'équivalent d'un département moyen qui est artificialisé, c'est-à-dire dont le sol initialement occupé par l'agriculture au sens large ou des espaces naturels est transformé en lotissements, infrastructures de transport, zones commerciales, etc. Ce phénomène est en forte et constante accélération, puisque dans les années 1990, il fallait dix ans pour obtenir le même résultat. Les surfaces artificialisées occupent désormais 8,9% du territoire national (INSEE 2010), alors que quatre ans plus tôt, cette proportion était de 5% seulement. Le Jura est un peu moins touché que d'autres secteurs géographiques, mais notre département à forte dominante rurale est malgré tout artificialisé sur près de 6% de sa superficie. Cela devient significatif au regard de la moyenne nationale qui inclut les vastes étendues très urbanisées des métropoles. L'ampleur de la mutation des territoires est telle que l'architecte-urbaniste Frédéric Bonnet n'hésite pas à parler *d'exode urbain* lors d'une conférence organisée par le réseau des CAUE qui s'est tenue à Arras en septembre 2009 sur le thème de l'étalement urbain.

## L'étalement urbain, un phénomène préoccupant

L'artificialisation des sols est une chose, l'étalement urbain en est une autre, qui vient aggraver les conséquences de cette transformation des paysages. On appelle étalement urbain la résultante d'une croissance des surfaces artificialisées supérieure à la croissance démographique qui lui est associée. Et il n'est pas rare de constater des coefficients d'étalement urbain de 3 ou 4, signifiant que les nouveaux arrivants occupent, par personne et toutes activités confondues, trois ou quatre fois plus de territoire que leurs prédécesseurs. Toutes activités confondues, parce que le lotissement n'est pas seul responsable – loin s'en faut – bien qu'il vienne spontanément à l'esprit lorsque l'on parle d'étalement urbain.

Mais si les secteurs d'habitat ne sont pas les seuls consommateurs d'espaces, ils en sont malgré tout les déclencheurs. On imagine mal une zone commerciale s'implanter si ses clients n'existent pas. À titre d'exemple, durant la seule année 2010, plus de quatre millions de m<sup>2</sup> de surfaces commerciales supplémentaires ont été autorisés, sans qu'aucune augmentation de pouvoir d'achat de cette ampleur ne le justifie (Assemblée des Communautés de France, juillet 2011). Le phénomène ne date pas d'hier, puisqu'entre 1992 et 2004, la surface dévolue aux centres commerciaux a progressé de 44 % alors que la consommation ne progressait que de 14 % dans le même temps. Citons un dernier exemple d'artificialisation non liée directement au secteur de l'habitat. Dans leur livre paru cette année, *La tentation du bitume*, les auteurs Eric Hamelin et Olivier Razemon alertent avec une image choc : « Avec les 5.000 km<sup>2</sup> de parking dont on dispose en France, il serait possible de loger 100 millions de personnes à raison de 100 logements par hectare ! ». Transposons cette forte densité de milieu urbain à une densité plus

courante en milieu rural. C'est encore plus de trente fois la population du Jura qui pourrait théoriquement se loger sur cette marée noire solidifiée...

## Des déplacements facilités, jusqu'à quand ?

Le développement considérable des secteurs d'habitat éloignés des zones d'emplois, de loisirs, de services, a été rendu possible par la facilitation des déplacements, intimement liée à un coût de l'énergie relativement faible jusqu'à maintenant. Ce contexte favorable à l'étalement est en train de changer, et le coût de l'énergie augmentera en fonction de la raréfaction inéluctable de la ressource et de l'accroissement de la demande.

Un article du 7 février 2012 paru dans Actua Environnement rappelle le poids des déplacements individuels en milieu rural : « La majorité des kilomètres parcourus en voiture en France s'effectue dans les territoires ruraux et périurbains, dont la population est la plus motorisée. 20 millions de voitures circulent chaque jour dans ces territoires ». Le sujet du coût collectif des déplacements individuels est au centre des débats (pollution, émission de gaz à effet de serre, ...), mais sommes-nous conscients du coût directement imputable au budget familial de ces derniers ? Un sondage CSA réalisé en 2008 semble montrer que non : un ménage estime que le coût de la possession d'une voiture s'élève en moyenne à 185 € par mois, alors que l'ADEME annonce qu'il s'agit en réalité de 330 € par mois pour une petite voiture à essence, et jusqu'à 830 € pour un monospace diesel. En réalité, la part du revenu familial affectée au transport dépend de la situation géographique des ménages : elle est inférieure à 10% en zone dense, alors qu'elle s'établit entre 25 et 30% en zone diffuse. Un ménage est dit vulnérable à l'augmentation du prix des carburants s'il dépense plus

de 18% de ses ressources à se déplacer. En 2009, plus de neuf millions de Français étaient dans ce cas.

Et le RAC (Réseau Action Climat) de conclure, dans une étude publiée en juillet 2011 : « *Les conséquences de ce phénomène [d'étalement urbain], en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de vulnérabilité des territoires face aux impacts des changements climatiques ou de ségrégation sociale, ne sont pas soutenables* ».

## Nous vivons au dessus de nos moyens

Enfin, avant de nous intéresser aux éléments d'un constat plus local, à l'échelle du département du Jura, rappelons qu'à l'échelle la plus globale qui soit, celle de la planète, il faudrait dédier en moyenne 2,2 hectares à chaque habitant, toutes activités additionnées, alors que la limite physique est de 1,8 hectares par habitant. Cette superficie virtuelle mesure les surfaces biologiquement productives de terre et d'eau nécessaires pour produire les ressources qu'un individu consomme et pour absorber les déchets qu'il génère. Depuis 2008, notre empreinte écologique globale a dépassé les ressources naturelles de la Terre.

## Où en est-on dans le Jura ?

Le Jura est un département rural composé de 544 communes. Les deux tiers, soit 347 communes, ne disposaient pas de document d'urbanisme (PLU ou carte communale) au 1<sup>er</sup> janvier 2012. On constate qu'au cours de la dernière décennie, la population de ces petites communes régies par le RNU (Règlement National d'Urbanisme) a progressé beaucoup plus rapidement (+8.36%) que celle des communes dotées d'un document d'urbanisme (+1.58%). La population des pôles de plus de 2.000 habitants a même régressé de 2% entre 1998 et

2008 (source : DDT du Jura). Bien que les facteurs soient multiples et que le coût du foncier, souvent moindre dans les petites communes éloignées, ne puisse être passé sous silence, force est de constater que l'absence de document d'urbanisme est fortement corrélée à un développement parfois disproportionné de villages sans commerces ni services à la population, hormis la mairie elle-même.

D'ampleur plus mesurée, le phénomène d'artificialisation constaté au niveau national existe bel et bien dans le département du Jura, qui voit 175 à 200 hectares consommés chaque année par l'urbanisation, soit l'équivalent de deux exploitations agricoles de taille moyenne. Dit autrement, cela signifie que le territoire occupé par une commune de superficie moyenne disparaît tous les cinq ans, ou encore qu'il faudrait seulement huit ans pour urbaniser le territoire occupé par le lac de Vouglans, troisième plus grande retenue artificielle de France...



Le lac de Vouglans

## La vision des acteurs locaux

Mais, au-delà des chiffres, nous tenions, pour établir ce constat jurassien, à associer étroitement les principaux acteurs du territoire en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme afin que le tableau soit dressé par ceux qui le vivent au quotidien. C'est ainsi que les paragraphes suivants font état de réflexions recueillies auprès des représentants de l'AMJ (Association des Maires et des Présidents de Communautés du Jura), de la DDT (Direction Départementale des Territoires), de la Chambre d'Agriculture et de l'AJENA Énergie et Environnement (Association Jurassienne pour la promotion des Énergies Nouvelles et Alternatives). Naturellement, les opinions sont contrastées, parfois divergentes. Qu'elles soient issues du ressenti, du vécu ou de la statistique, ces opinions forment le puzzle local dont il convient de prendre en considération toutes les pièces pour tenter d'appréhender les leviers déclencheurs d'actions comprises et admises par tous.

Les thèmes de l'étalement urbain et du mitage des paysages sont évoqués dans chaque entretien, même si les appréciations de détail ne concordent pas toujours, notamment autour de la notion d'urbanisation linéaire suivant les voies et réseaux et de celle ayant trait à la continuité du bâti. Incidemment, le thème de la densification urbaine, l'un des recours contre l'étalement, est également présent dans les discours. Certains souhaitent une adaptation de cette notion aux spécificités paysagères et urbanistiques locales historiques, d'autres lui préfèrent le terme d'intensité urbaine, prenant en compte des critères plus diversifiés (répartition, qualité et diversité des services, organisation et maillage des déplacements, relations sociales, espaces publics, tissu associatif, etc.).

## Des craintes qu'il faut entendre

La densité urbaine fait peur. C'est probablement en partie parce qu'elle est mal perçue, mal expliquée et pas toujours bien mise en œuvre. Et ce n'est pas le seul sujet sur lequel les craintes s'expriment. Sur le plan de l'articulation des compétences en matière d'urbanisme entre l'échelon communal et intercommunal, nombre de maires de petites communes rurales redoutent de perdre leur pouvoir, tant face aux services de l'État qu'au profit de la ville ou du bourg-centre de leur territoire.

Ces craintes sont légitimes. Il faut les entendre... et les dépasser. Car le sentiment d'appartenance à un territoire est aussi souvent très fort. Il ne se superpose d'ailleurs pas toujours aux limites administratives, ni aux critères officiels qui définissent les bassins de vie. Un habitant de la Bresse du Jura se sait bressan, puis jurassien sans échelon intermédiaire, mais il se sentira probablement plus proche d'un habitant bressan de l'Ain ou de la Saône-et-Loire que d'un habitant du Bassin Lédonien pourtant voisin.

Malgré ces peurs « que le gros mange les petits », nos partenaires mentionnent tous à leur manière le besoin de solidarité, repoussant – éventuellement – l'idée de concurrence à des frontières beaucoup plus lointaines, le besoin de retrouver des relations « gagnant-gagnant ». Cette évocation de la solidarité rappelle immanquablement le passé coopératif et mutualiste jurassien sur lequel d'autres régions ne peuvent se vanter d'avoir fondé leur développement, et qui a notamment vu l'avènement des fruitières à Comté (le terme de fruitière vient de la mise en commun du fruit du travail des paysans au sein d'un système coopératif). Le dynamisme et l'antériorité du mouvement mutualiste jurassien, notamment au travers de La Fraternelle de Saint-Claude (coopérative d'alimentation née en 1881), sont également largement reconnus. Stève Desgré, auteur

spécialisé dans les structures de l'économie sociale, cite le poète Paul Eluard à l'occasion d'un travail sur l'histoire de la mutualité du Jura : « *Nous avons inventé autrui, comme autrui nous a inventé : nous avons besoin l'un de l'autre* ». Est-ce si différent aujourd'hui ?

## Un réel besoin de redonner du sens à l'action publique

Au regard de l'évolution lente et séculaire des villages et de leurs territoires, les structures intercommunales en sont encore à leur genèse. **Mais le risque existe**, il a été mis en lumière lors de cette série d'entretiens, **que la structure intercommunale dérive trop vite vers une structure de gestion alors que l'une de ses raisons d'être est de développer la réflexion collective, la construction partagée d'un projet de territoire.**

Enfin, de manière répétée et sous différentes formes, la plupart de nos interlocuteurs exprime un besoin de prise de conscience des élus locaux quant aux enjeux liés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, ainsi qu'en matière de développement durable. Les actions de sensibilisation sont ici au cœur du débat, mais posent aussi la question de la confiance réciproque entre ceux qui les mènent et ceux qui les reçoivent. L'objectif de cette prise de conscience accrue a été évoqué en termes de responsabilisation des élus, afin que ceux-ci, plutôt que de perdre leur pouvoir, reprennent en main le destin des territoires dont ils ont la charge, qu'ils animent et qui font vivre leurs villages.

En un mot, il existe un réel besoin de redonner du sens à l'action publique.

## ENTRETIEN avec Marie Christine CHAUVIN, Présidente du Pays du Revermont Poligny - Arbois - Salins

**Le Pays du Revermont a initié une réflexion préalable sur la mise en place d'un SCoT « rural » couvrant son territoire. Hormis le Parc Naturel Régional du Haut-Jura, qui est une entité territoriale particulière, vous êtes des précurseurs à l'échelle du département en matière de SCoT « rural ». Quelles sont les raisons qui vous ont incitées à lancer ce projet ?**

Le Pays du Revermont se compose des Communautés de Communes du Comté de Grimont, d'Arbois Vignes et Villages Pays de Louis Pasteur, et du Pays de Salins, articulé autour de ses trois bourgs-centres. Il accueille un peu plus de 22.000 habitants, et possède une identité forte. Les habitudes de travail en commun sont prises, les élus collaborent déjà en bonne intelligence sur de nombreux projets. Ceci dit, rien n'est encore acquis, les choses sont en discussion. L'une des trois Communautés de Communes a d'ores et déjà sollicité la compétence SCoT auprès de ses communes membres, les deux autres vont se positionner dans les semaines qui viennent.

D'autre part, une partie des communes du Pays du Revermont se trouvent dans le périmètre des 15 kilomètres des agglomérations de Dole et de Lons-le-Saunier. Si ces communes restaient sans SCoT, les dispositions restrictives issues du Grenelle II s'appliqueraient très prochainement à l'encontre de ces communes.

Enfin et surtout, il est de la responsabilité des élus de mettre en place et de mener une réflexion transversale, traduction d'une vision à long terme du devenir de leur territoire.

**Pourquoi avez-vous privilégié le SCoT plutôt que le PLU intercommunal, qui peut faire office de SCoT sur décision préfectorale ?**

Pour effectuer ces choix stratégiques et prendre les bonnes décisions, nous avons bénéficié de l'accompagnement indispensable et de qualité des services de l'Etat, et notamment de la MDD (Mission Développement Durable) de la DDT. Le SCoT définit les principes, trace les grandes lignes du développement d'un territoire. Il s'agit d'un dossier d'orientation stratégique. En cela, il n'est pas « trop » précis, et il est plus facile de faire adhérer un grand nombre de personnes à des idées généralistes qu'à des éléments finement localisés. Pour certains élus, le SCoT est moins « inquiétant » qu'un PLUi qui définirait les choses à la parcelle près.

Et puis la philosophie du document SCoT était celle qui correspondait le mieux, le plus naturellement, à la structuration du Pays telle que nous la vivons tous les jours.

### **Qu'attendez-vous d'un tel document en termes de retombées pour votre territoire ?**

Il s'agit de se doter d'une vision à long terme du développement du Pays, définir un fil rouge servant de guide tout au long des mandats qui se succéderont. La tâche est ardue lorsque l'on s'attaque à des échéances lointaines, et il est important de souligner que les modalités de mise en œuvre des objectifs que nous aurons définis resteront adaptables au cours des années à venir. Cela permettra de maintenir l'adéquation entre la nature des projets et un contexte dont on ne peut présager de toutes les évolutions.

Nous pensons également que le travail que nous souhaitons engager autour du SCoT offrira au Pays l'occasion de renforcer encore son identité, qui est déjà bien présente malgré une certaine disparité entre les différentes composantes du territoire, des plateaux agricoles aux coteaux viticoles et à la plaine du Val d'Orain, des villes de Poligny, Arbois et Salins riches de leur patrimoine urbain aux nombreux villages et leur petit patrimoine rural.

### **Quel a été l'accueil des communes pour le projet de SCoT ?**

Comme pour tout projet collectif engageant fortement l'avenir, les réactions sont mitigées. Les élus des villes sont plutôt favorables à cette mise en commun et à cette réflexion globale, tandis que certains maires de communes plus petites craignent de perdre leur pouvoir en passant les sujets liés à l'urbanisme à une échelle intercommunale. La mise en place d'une telle démarche nécessite beaucoup de dialogue et d'écoute, un investissement fort et permanent. Il faut faire passer le message que le SCoT est un document construit avec tous, nécessitant une forte période de négociation.

### **En matière d'urbanisme, que peuvent attendre les communes de leurs relations avec le Pays ?**

Les relations entre les communes et leur Communauté de Communes sont beaucoup plus fortes qu'avec le Pays. En revanche, le Pays peut apporter une vision d'ensemble, une cohérence sur des thèmes qui se réfléchissent à une échelle élargie, comme les transports par exemple. Dans un second temps, ce sera aux Communautés de Communes de réfléchir, si elles le souhaitent, aux déclinaisons possibles sur leurs territoires respectifs, pourquoi pas dans le cadre de PLU intercommunaux.

### **Dans d'autres régions, certains Pays ruraux à la population et aux moyens similaires à ceux des Pays jurassiens ont mis en place un service d'urbanisme en interne. Dans l'absolu, seriez-vous intéressée par une telle démarche d'ingénierie territoriale locale, incluant éventuellement l'urbanisme opérationnel (par exemple, la création de lotissements) ?**

Je crains que l'échelle de notre Pays de 22.000 habitants soit trop restreinte pour installer un service d'urbanisme tel que vous le décrivez. L'idée est pourtant intéressante, mais son financement risque d'être délicat. Les cotisations des communes au Pays se montent à 5 euros par habitant et par an. S'il faut rajouter entre 2 et 3 euros, la part affectée à ce service s'avère trop importante dans le budget global. En revanche, c'est peut-être envisageable à une échelle plus vaste.

**En Bretagne, un réseau d'élus locaux est à l'initiative de la création de l'association BRUDED, dont l'objectif principal est la mise en relation des collectivités et la mutualisation d'expériences visant à un développement durable des territoires. Que pensez-vous de l'idée d'un réseau similaire dans le Jura ?**

Cela nécessite que les élus se connaissent bien entre eux, ce qui n'est pas toujours le cas, même au sein de l'Assemblée départementale. L'échelle de la Région semble plus adaptée à la constitution d'un réseau d'élus qui partagent leurs projets novateurs, mais la question de la connaissance mutuelle se pose alors de manière encore plus prégnante.

**Quels éléments d'accompagnement le CAUE peut-il apporter au Pays pendant la durée de l'élaboration du SCoT ?**

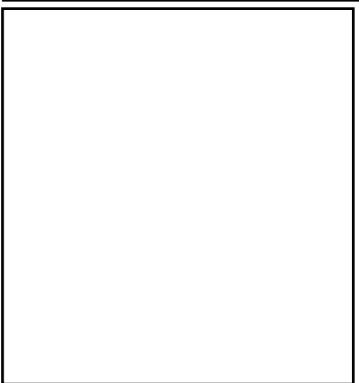
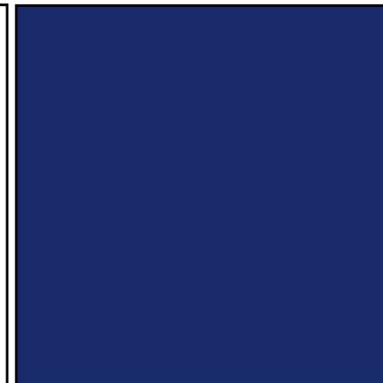
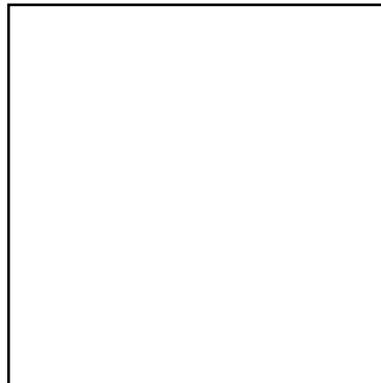
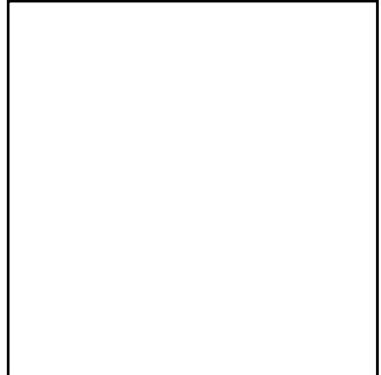
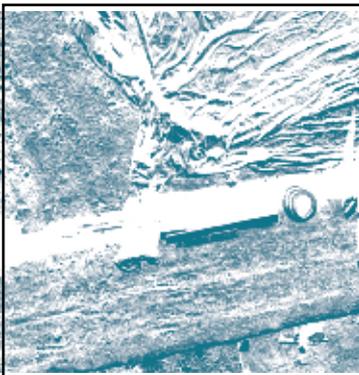
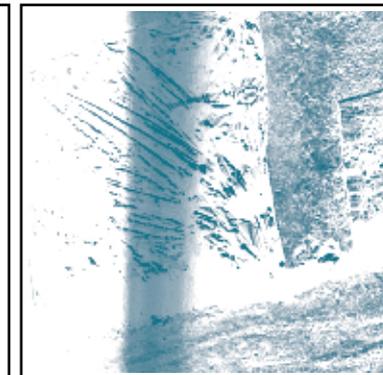
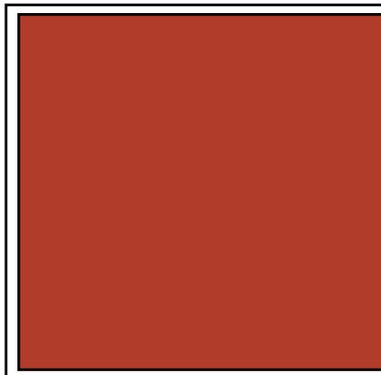
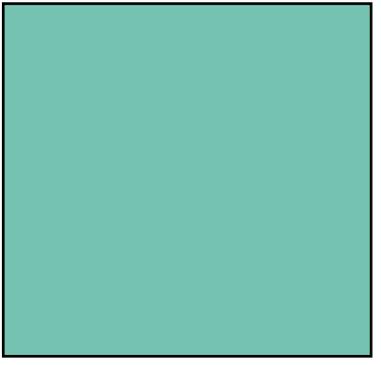
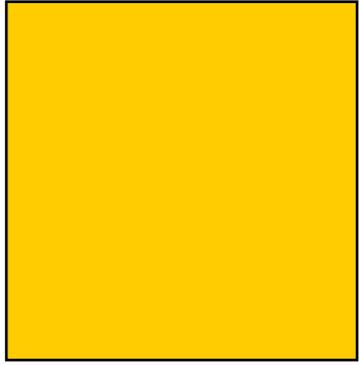
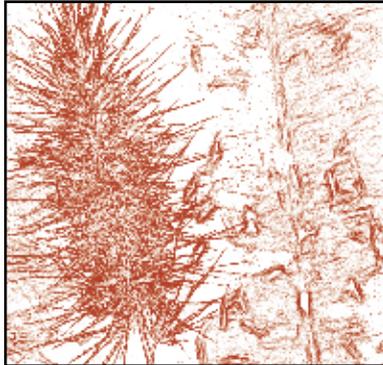
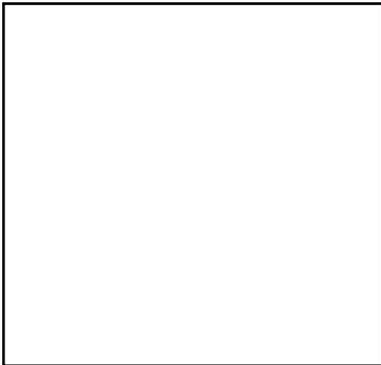
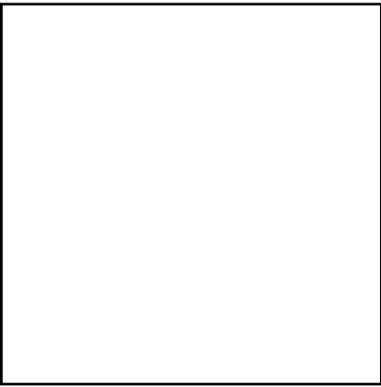
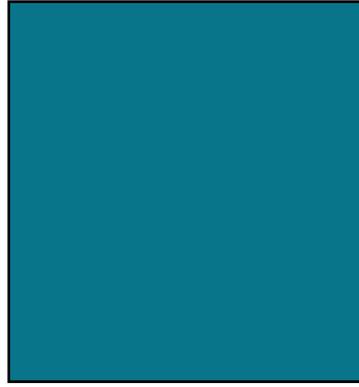
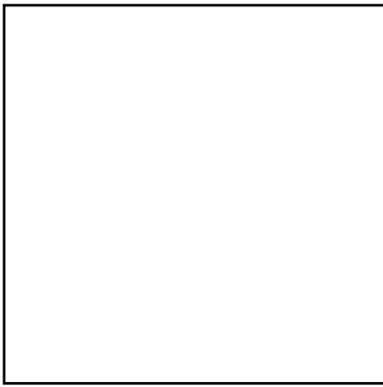
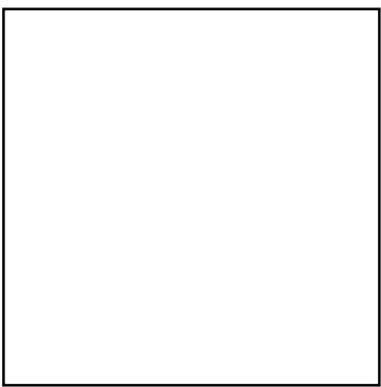
Nous comptons beaucoup sur le CAUE pour nous accompagner dans notre projet de territoire, comme il l'a déjà fait au travers d'autres actions et notamment le guide pratique « *Les fermes traditionnelles... comment les rénover ?* ». Le projet S'PASS Territoires auquel vous nous proposez de nous associer serait l'occasion d'avoir d'une part une vision d'ensemble des documents existants et d'autre part de définir notre vision stratégique avec l'aide d'un accompagnateur objectif. Ce projet de mise en réseau des partenaires par le croisement des données et le partage des compétences devra trouver une articulation intelligente et constructive avec l'Atelier des Territoires proposé par la DDT et pour lequel le Pays du Revermont vient d'être retenu.

**En tant que défricheur des SCoT « ruraux » à l'échelle du département du Jura, quels conseils souhaiteriez-vous donner à vos homologues jurassiens en matière de projet de territoire intercommunal ?**

Ces mots me viennent... : écoute, dialogue, information, concertation...

L'adhésion à un tel projet demande du temps de réflexion et de maturation de la part de chacun. Il ne faut laisser personne en arrière.

Nous avons bénéficié d'informations de qualité au sein du Comité Syndical du Pays. Des interventions ont également été menées par la DDT auprès des Communautés de Communes. Il faut maintenant que l'information soit diffusée à chacun des Conseils Municipaux pour que tous soient au même niveau de connaissance des mécanismes et de compréhension des enjeux.



# 2 LE POURQUOI ET LE COMMENT

## Savoir d'où l'on vient

Afin de bien comprendre pourquoi le territoire français en est arrivé à la situation que nous connaissons aujourd'hui, il convient d'en analyser rapidement les causes. Savoir d'où l'on vient permet, non pas de désigner des responsables (cela n'aurait aucun intérêt et nous le sommes probablement tous...), mais de regarder lucidement les choses et de comprendre comment nous serions en mesure – ensemble – infléchir les tendances. Les mécanismes sont complexes, remontent parfois loin dans le temps, et sont ancrés profondément dans les mentalités par la force d'usages dans lesquels on pourrait retrouver cette fameuse spécificité française, évoquée dans de nombreux domaines.

La structuration du territoire national en plus de 36.000 communes tient un rôle primordial dans cette analyse. La France est l'un des seuls pays européens à ne pas avoir redéfini les périmètres communaux. À titre de comparaison, en 2005, l'Union Européenne à vingt-sept était composée d'environ 90.000 communes en tout. Le Réseau Action Climat (RAC) note dans son rapport sur l'étalement urbain et les changements climatiques de juillet 2011 que « *le territoire se retrouve ainsi morcelé par la somme des intérêts communaux, voire particuliers, sans qu'il soit possible de développer une réelle planification à l'échelle du bassin de vie* ».

## La propriété privée ancrée dans la culture française

L'évocation des intérêts particuliers renvoie à la notion de propriété privée, très fortement inscrite dans nos comportements depuis la Révolution Française. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 affirme que la propriété est un droit sacré et inviolable. Notre société s'est construite en partie sur ces fondations. Loin de nous l'idée de vouloir remettre en cause la pertinence de cette notion, notons pourtant que d'autres sociétés, proches, n'ont pas le même rapport à la propriété privée, et semblent ne pas s'en porter plus mal. Le territoire de la ville d'Helsinki appartient à 80% à la municipalité et à 10% à l'Etat finlandais. De quoi regarder sous un autre angle nos problèmes de rétention foncière qui empêchent souvent la réalisation de projets de développement et d'aménagement cohérents... En France, même s'ils restent pour l'instant marginaux, d'autres usages de la propriété privée existent, par exemple grâce aux sociétés coopératives d'habitants. Ces structures regroupent des personnes qui souhaitent gérer ensemble les logements qu'ils occupent notamment par la mutualisation de services et le partage d'espaces communs. Les habitants ne sont plus propriétaires de mètres carrés, mais de parts sociales de la coopérative.

La propriété privée est un paramètre clé du désir des ménages. Près de la moitié des locataires souhaiterait accéder à la propriété dans un avenir proche. Les déclencheurs principaux en seraient, d'une part, un besoin de sécurité psychologique dans une société où l'avenir est de moins en moins garanti et, d'autre part, le désir de constitution d'un patrimoine à léguer à ses enfants. Bien que ces notions soient hautement symboliques et sensibles, on est en droit (en devoir ?) de s'interroger sur le maintien de leur validité, dans un certain nombre de cas. Aujourd'hui, on change de logement en moyenne

tous les sept ans (transformations plus fréquentes de la composition du noyau familial, instabilité de l'emploi, etc.). Par ailleurs, les organismes notariaux constatent de plus en plus souvent une perte de valeur de certains types de biens immobiliers (maisons construites entre la fin de la dernière guerre et le premier choc pétrolier de 1974, maisons trop éloignées des réseaux de transport en commun et des bassins d'emploi...), remettant en cause la notion même de placement pour les générations futures. Essayons de ne pas léguer des dettes...

## Le rêve du pavillon individuel : la grande illusion ?

Selon l'AdCF (Assemblée des Communautés de France), le rêve du pavillon individuel avec jardin est partagé par 82 % des Français (*L'aménagement durable au-delà des idées reçues*, décembre 2009). Le supposé rejet de la densité n'explique pas totalement ce positionnement massif de la population pour le mode d'habitat le plus consommateur d'espace qui soit. Les auteurs de l'ouvrage *Pour un nouvel urbanisme*, D. Clerc, C. Chalon, G. Magnin et H. Vouillot avancent déjà une hypothèse, sous forme de boutade illustrative, qu'il convient cependant de prendre au sérieux quant à l'idée de fond : « *Faute de proposition acceptable de quartiers plus denses au cœur des agglomérations, les ménages plébiscitent le pavillon, le plus souvent éloigné parce que le foncier est moins cher, un peu comme les Allemands de l'Est, avant 1989, ont beaucoup rêvé de Trabant parce que c'était la seule voiture envisageable pour eux* ». Un choix par défaut, donc... Le sujet dépasse maintenant largement la sphère des techniciens, des experts, des législateurs..., pour se diffuser à celle du grand public. Pour preuve l'un des récents dossiers développé par le magazine *Télérama* (septembre 2012) titre à l'appui d'une photographie de quartier pavillonnaire impersonnel comme il en existe des milliers : *Loin des villes, un rêve qui tourne mal*, avec ce

sous-titre issu du patrimoine cinématographique national : *La grande illusion !*

« Entre ville et campagne », la maison individuelle tente de concilier – sans y parvenir complètement – plusieurs des principales attentes sociales contemporaines : l'accès à la propriété, l'intimité, la proximité des services comme de la nature, l'espace vital. Les « rurbains », ces urbains venus habiter à la campagne pour la qualité du cadre de vie (quand il ne s'agit pas de raisons financières), souhaitent retrouver leurs habitudes, notamment en terme de proximité, de diversité et de qualité des services. Or, le milieu qui les accueille n'est pas forcément préparé, ni même destiné, à répondre à leurs attentes. Ils n'en ont souvent pas conscience au niveau individuel, mais au niveau collectif, ce développement périurbain majoritairement non maîtrisé induit une faible densité démographique dont les corollaires principaux sont une forte consommation d'espaces naturels ou agricoles, la multiplication des déplacements pendulaires et une lourde infrastructure de voies et réseaux.

En reprenant un peu de recul, on se rappelle que la maison individuelle n'existe pas depuis si longtemps. Dans son ouvrage *La ville franchisée*, David Mangin présente l'enchaînement suivant : « *La maison individuelle en tant que logement de masse est advenue dans les années 1970 du fait de la volonté de l'État de se désengager progressivement du secteur locatif.* [Le sociologue] *Pierre Bourdieu et son équipe ont étudié les débats au sein de l'appareil d'État au début des années 1970 sur l'accès des classes moyennes réduit à la propriété d'une maison individuelle, via une politique de crédits incitative. L'État a appuyé sa politique sur le rejet des grands ensembles, médiatisé à partir du début des années 1970, ainsi que sur une mémoire rurale encore bien présente. Cette conspiration du sérail a réduit la maison individuelle à un produit patrimonial et financier.*

*Aujourd'hui, l'État persiste sur cette lancée, et le marketing suit : d'amortissement Périssol en produits Besson pour l'investissement locatif [...], ainsi que pour l'accession à la propriété, l'attrait financier et fiscal l'emporte sur la valeur d'usage.* Les dispositifs de financements plus récents (Robien, Scellier, PTZ – Prêts à Taux Zéro – et PTZ+) poursuivent le mouvement en favorisant la construction en milieu diffus. 90% des acquisitions financées par le PTZ sont des maisons individuelles, le plus souvent neuves, et plus souvent construites en individuel diffus que la moyenne des constructions hors PTZ.

Nous rêvons, c'est légitime. Mais lorsque nous décidons de franchir le pas de la réalisation de nos rêves, s'agit-il vraiment d'un choix, ou acceptons-nous ce qu'on nous propose, parce qu'il n'y a pas (ou si peu) d'alternative à la maison individuelle ? Et sommes-nous conscients des



Entre ville et campagne, ou au milieu de nulle part ?

## Les maires au cœur de l'aménagement mais en manque d'ingénierie

Parallèlement à ce mouvement amorcé dès les années 1970, la décentralisation de 1982 et les vagues législatives suivantes ont fait du maire le principal aménageur du territoire. Il est d'usage de considérer que le PLU (Plan Local d'Urbanisme) – et avant lui le POS (Plan d'Occupation des Sols) – seul document d'urbanisme opposable aux tiers, a largement contribué depuis trente ans à construire l'essence même du mandat municipal. Son élaboration est indéniablement un acte majeur de la vie locale compte tenu de la relation directe qu'il entretient avec le droit de propriété des administrés.

Or, depuis 2007, date à laquelle le volet ingénierie territoriale des CPER (Contrats de Projets État-Région) a été supprimé, les collectivités territoriales se retrouvent en charge de missions et de responsabilités qu'elles pensaient pouvoir en partie confier au secteur privé. C'était ce qu'estimaient les analystes au début des années 2000. On constate aujourd'hui que ce « marché » ne répond pas, ou en tout cas pas assez et pas de manière suffisamment satisfaisante, comme en témoigne Sébastien Segas, maître de conférence en science politique à l'université Rennes 2 <sup>1</sup>. La RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) ayant induit un recentrage des missions d'ingénierie publique vers un rôle d'expertise plutôt que de prestataire de services au travers d'une volonté de rationalisation de la dépense publique, M. Segas, comme beaucoup d'autres, envisage l'intercommunalité comme l'un des lieux pertinents où relocaliser cette ingénierie. Nous verrons qu'en fonction de l'échelle et de la structuration existante des territoires, cette ingénierie a également vocation à se développer sous l'égide de structures telles que les Pays ou les départements, dans une relation de complémentarité et non d'exclusivité.

En juillet 2012, le rapport d'information du Sénat, présenté par Pierre Jarlier, sénateur et président de la commission urbanisme de l'AMF (Association des Maires de France), alerte non sans raisons sur les dangers d'un immobilisme en la matière : « *Le désengagement de l'État privera ainsi les espaces à faible densité de population des outils nécessaires à leur développement. Une telle situation pourrait conduire [...] in fine à la désertification de ces territoires* ».

## Des projets de société pour fédérer les actions

Mais au-delà de ces aspects techniques, fiscaux, sociologiques, législatifs, etc., une question de fond demeure, persistante, que pose en ces termes Mairie-conseils dans un dossier d'étude sur l'étalement urbain (*Compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie*, janvier 2009) : « ***Ce qui a peut-être fait défaut jusqu'alors est l'absence d'objectifs politiques et de projets 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*** ».

---

1 - Dans le cadre d'un séminaire organisé par la Fédération Nationale des CAUE ([www.fncaue.fr](http://www.fncaue.fr)) sur le thème de l'intercommunalité comme nouvel espace de l'ingénierie territoriale en octobre 2011.

## ENTRETIEN avec Gérard JACQUIER, Maire de ST-AMOUR

**Vous avez récemment rassemblé autour de votre initiative la plupart des communes de la Communauté de Communes du Pays de St-Amour afin de passer une commande groupée pour l'établissement ou la révision de leurs documents d'urbanisme. Vous avez entrepris cette démarche en tant que Maire de St-Amour et non président de la Communauté. Pourquoi ?**

Bien qu'âgée d'une vingtaine d'années, la Communauté de Communes est encore jeune, et les habitudes de travail en commun ne sont pas toujours prises ni bien acceptées. Il existe encore une crainte de la part de certains élus de petites communes que le bourg-centre prenne une trop grande importance dans la gestion de leurs territoires communaux, impose une sorte d'ingérence qui remettrait en cause le pouvoir du Maire. Mais ce pouvoir dont on parle tant, existe-t-il encore vraiment ? C'est une vraie question. La Communauté de Communes n'a donc pas pris la compétence urbanisme et c'est en tant que Maire que j'ai engagé cette action collective avec mes homologues. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence, à l'époque de la création des Communautés de Communes, du libre choix des compétences dites optionnelles. Il aurait peut-être mieux valu que toutes les Communautés de Communes soient dotées de manière obligatoire des mêmes compétences, dès le départ...

**Qu'est-ce qui a motivé cette initiative collective en matière de documents d'urbanisme ?**

Le Grenelle II de l'Environnement impose pour 2017 une couverture complète des territoires par les SCoT, ou éventuellement par des PLU intercommunaux valant SCoT. Les différentes composantes de la Communauté de Communes n'étant pas encore prêtes à se lancer dans un document partagé, il fallait trouver le moyen d'enclencher la démarche de réflexion collective à un niveau acceptable par tous. La commande groupée est une occasion d'initier cette réflexion collective dans la mesure où un bureau d'études unique travaille sur l'ensemble des territoires communaux dans une démarche globale cohérente, même si *in fine* chaque commune se voit dotée d'un document d'urbanisme qui lui est propre.

Naturellement, il ne faut pas nier que la mutualisation de la commande induit une économie d'échelle qui n'est pas inintéressante, notamment pour les communes modestes qui gèrent souvent de très petits budgets, pour lesquelles 500 euros sont une dépense que l'on discute. Mais même dans ces conditions de mutualisation, avec une aide de l'Etat de 50% et le choix d'une Carte Communale plutôt que d'un PLU, certaines communes estiment que la charge reste trop lourde à porter.

### **Malgré le bénéfice qu'elles peuvent en tirer ?**

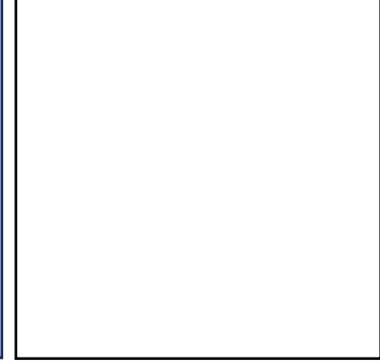
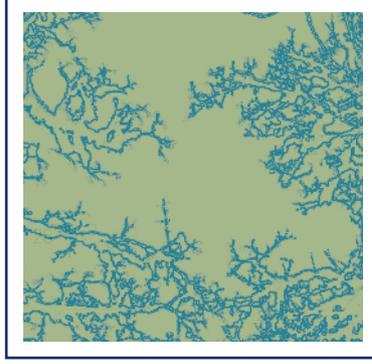
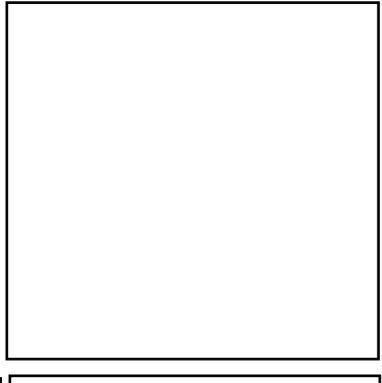
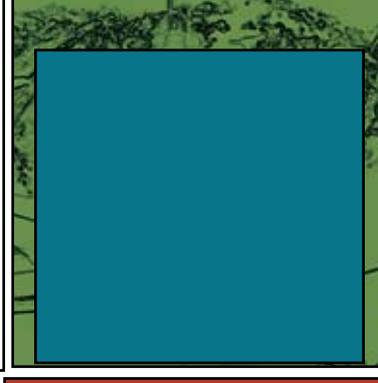
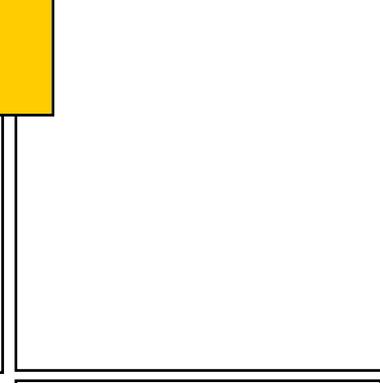
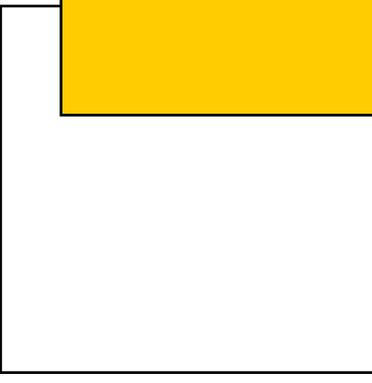
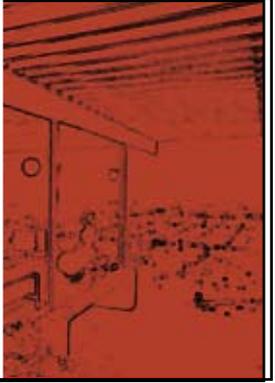
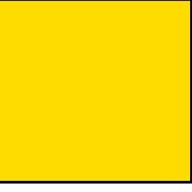
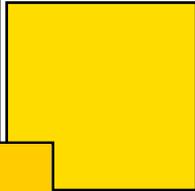
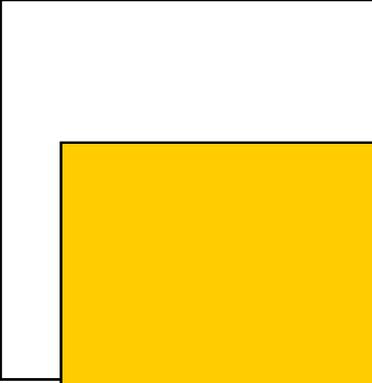
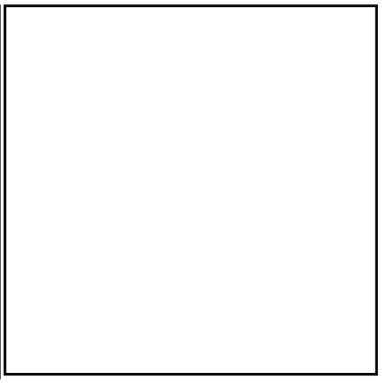
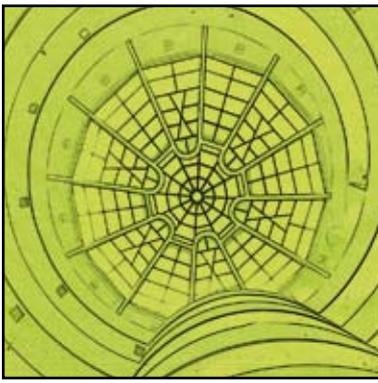
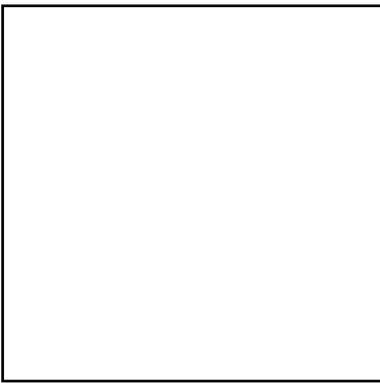
Elles n'en ont pas toujours conscience. Les maires des petites communes de 150, voire moins de 100 habitants se demandent encore souvent si le fait de pouvoir dégager quelques parcelles constructibles nécessite vraiment un tel investissement en temps de réunions multiples et en argent. Ils se demandent pourquoi ils le font, si le jeu en vaut la chandelle. C'est également lié à la portée réelle d'une Carte Communale, assez limitée par rapport à l'approfondissement d'un PLU. Et puis il faut les comprendre : le décalage est immense entre les très nombreuses et complexes implications générées par la prise en compte simultanée des problématiques de développement durable et d'urbanisme, et la gestion du quotidien, notamment tout simplement en matière d'assainissement le plus basique.

### **Cela signifie-t-il qu'il y a trop de communes en France ?**

Ce n'est pas tant le nombre qui pose question, mais bien la taille de ces communes, et donc leurs moyens. Elles n'ont pas les moyens, seules, de répondre aux nombreuses sollicitations qui s'imposent à elles. D'ailleurs, sans l'action de la Communauté de Communes, de nombreux équipements n'auraient pas vu le jour dans les villages.

### **L'apport de la Communauté de Communes est donc majeur pour le territoire dans son ensemble ?**

Il est évident, quand on prend du recul et qu'on analyse les évolutions de ces deux dernières décennies, que le dynamisme du bourg-centre rejaillit positivement sur le développement des villages alentours et que la notion de concurrence entre villages et bourg-centre n'a pas lieu d'être. C'est au contraire dans un cercle vertueux que s'inscrit le territoire de la Communauté de Communes, au travers de ces multiples actions collectives. Encore faut-il que chacun en prenne conscience.



# 3 RÉTICENCES

Le constat est établi, l'ampleur de l'artificialisation du territoire est mesurée précisément, localisée, cartographiée, ses causes et leurs enchaînements sont maintenant démontrés, ses conséquences en termes économiques, écologiques et sociétaux ont donné lieu à de nombreuses recherches souvent quantifiées, les lois, les procédures, les outils, la matière grise existent et n'attendent que d'être utilisés à bon escient pour inverser la tendance. Pourtant, les réticences sont réelles et parfois fortes quant à ces notions de densité bâtie, de formes urbaines alternatives au « tout-pavillonnaire », ainsi que celles concernant l'équilibre entre communes et échelons territoriaux supérieurs (communautés de communes, d'agglomération, Pays) et le pouvoir décisionnel de chacun. Reconnaissons que les sujets sont sensibles. Les tensions que leur évocation provoque sont difficiles à éviter. Cependant, il serait regrettable de passer sous silence tout ce pan de la réflexion, car il représente peut-être un des freins majeurs à la mise en application des principes d'urbanisation moins consommateurs d'espace décrits dans les textes de lois de ces dix dernières années. Sans jugement ni volonté de culpabilisation, tentons de décrire les raisons de ce qu'il faut bien parfois appeler un blocage.

## Transferts de compétence et perte de pouvoir

Le transfert de la compétence urbanisme à une entité supracommunale entraîne de par la loi le dessaisissement de la commune en la matière. Ce mot de dessaisissement laisse malheureusement supposer que les maires et leurs conseillers n'auraient plus voix au chapitre et remettraient sans condition entre les mains des instances intercommunales le devenir du territoire dont ils ont la charge et auquel ils sont très souvent fortement attachés affectivement (sans parler des comptes qu'ils ont à rendre à leurs électeurs qui sont aussi leurs voisins). On comprend aisément que sur de telles bases, les réticences, la méfiance, voire la défiance s'expriment haut et fort dans l'enceinte des salles de Conseil et au dehors.

L'étude de l'AdCF de 2008 *Les communautés et l'urbanisme* met sans ambiguïté cette réaction en lumière : « *L'établissement d'une relation de confiance entre les communes et la communauté est indispensable à l'exercice de la compétence PLU par la communauté. Il est certain que celui-ci peut faire naître une peur relative à la perte d'identité communale à laquelle les maires rappellent souvent leur attachement* ». De plus, cette étude pointe au

travers d'un sondage que le renforcement de l'efficacité communautaire passerait notamment par « *une plus forte mobilisation des communes dans la mise en œuvre du projet communautaire* » (47% des réponses, total supérieur à 100% car plusieurs réponses possibles). Les élus municipaux craignent de se voir écartés des décisions tandis que les représentants communautaires appellent de leurs vœux une participation plus forte des communes, deux positions parfaitement cohérentes qui ne demandent qu'à se rencontrer !

Mobilisation, implication et responsabilisation font assurément partie des maîtres-mots de l'harmonisation des relations, car comme le rappellent enfin les auteurs de l'étude « *le succès de l'entreprise communautaire passe indiscutablement par une implication très forte de l'élu communautaire en charge de l'urbanisme* ». Et même lorsqu'une relation constructive est établie entre la communauté et les représentants des communes, il reste encore à faire « *redescendre* » cette confiance au sein des Conseils municipaux, entre les conseillers eux-mêmes. Qui n'a pas vécu cette expérience relatée par un maire engagé dans une réflexion d'urbanisme intercommunal ? : « *Lorsque chacun des membres de la commission du PLU intercommunal est retourné dans son Conseil municipal, il y a eu [...] un décalage. Des conseillers municipaux ont refusé des partis pris d'aménagement qui avaient été faits dans le souci de l'intérêt commun et ont imposé des zonages dans leur propre intérêt* ».

## La nécessité d'une culture commune

« *Le vrai pouvoir, c'est la connaissance* ». Cette phrase de Francis Bacon (philosophe et homme d'État, 1561-1626) conserve toute son acuité en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, il est bien question de pouvoir et de connaissance, ou de méconnaissance, dans les relations politiques qui

structurent l'imbrication des territoires depuis l'échelle communale jusqu'à une intercommunalité plus ou moins vaste.

La relation de confiance n'est pas toujours facile à construire, et les raisons peuvent être multiples. La méconnaissance des sujets liés à l'urbanisme – bien compréhensible – est certainement l'un des freins principaux à l'évolution des relations entre les différents échelons territoriaux et les élus qui les représentent. « *Les habitants, les maires [...] n'ont aucune culture urbaine. À leur décharge, ce n'est pas tant qu'ils seraient « fermés », mais personne ne leur propose autre chose* ». Les propos de François Tacquart, président de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin, sont certes directs et pourraient être nuancés, mais ils soulignent bien le manque de connaissance des acteurs pour le sujet qu'ils ont à gérer et les conséquences lourdes et pérennes des décisions qu'ils prennent ou ne prennent pas sur l'avenir de leur territoire. L'acquisition d'une culture commune, d'un socle de connaissances homogène, est un préalable à toute réflexion collective qui, pour être constructive, doit se fonder sur une confiance mutuelle dirigée vers un objectif partagé.

# Urbanisme et intercommunalité

**par Philippe PASSOT,  
Maire de Lavans-les-St-Claude**

En théorie, organiser l'espace en se limitant au seul périmètre communal ne permet pas une vraie lisibilité et l'affichage d'une vraie démarche de territoire. Urbanisme et intercommunalité semblent de ce point de vue compatibles.

Pour autant, en pratique, le niveau de décision n'est pas le même. L'affectation d'une zone à un usage déterminé est décidée par le conseil municipal.

Dans le processus de création de Haut-Jura Saint-Claude, fruit de la fusion des trois communautés de communes (Val de Bienne, Hautes Combes, et Plateau du Lizon, dont j'étais le président), j'ai freiné avec détermination le transfert de la compétence « lotissements résidentiels », déterminant en matière d'urbanisme, qu'avait adoptée Val de Bienne.

Je vais tenter d'expliquer ma position.

La politique d'urbanisme très volontaire que nous conduisons à LAVANS-LES-SAINT-CLAUDE depuis deux mandats, en nous entourant de compétences reconnues : DDT, DREAL, CAUE, CETE DE LYON, écoles d'architectures, urbanistes et paysagistes, et en associant des partenaires privilégiés comme le PNR du Haut-Jura, l'ADEME, l'AJENA, et les offices et sociétés d'Habitat, me permet de nourrir un avis.

Du point de vue opérationnel, sur le terrain, les arguments contre une politique gérée au niveau intercommunal me semblent plus pertinents que ceux qui inclinent en sa faveur. Si nous quittons le zoom de l'opération pour le grand angle et parlons « dynamique et vision de territoire », mon avis est différent. La conciliation entre ces deux approches est-elle possible ? et dans quelle démarche ?

## Le rôle indiscutable du conseil municipal

Les élus appréhendent mieux leur commune que leur communauté de communes. De leur commune, ils connaissent l'histoire, ils en parcourent le territoire, ils échantillonnent avec leurs concitoyens, avec les anciens qui leur transmettent des valeurs essentielles. Détenteurs de cette connaissance, ils ne peuvent être privés du pouvoir décisionnel quant au devenir de ce territoire. Ce droit, de « disposer » du sol, n'est-il pas quasi « régalien », intimement attaché au Conseil Municipal, et au principe de primauté de l'intérêt public qu'il représente ?

Chaque conseil municipal a une sensibilité différente, une approche différente, et surtout une vision différente sur l'avenir de son territoire. Outre des niveaux attractifs divers en fonction de la situation géographique, démographique, ou économique, le manque de moyens et l'inégalité des ambitions concourent largement à un développement disparate.

Les élus qui ont une conscience plus affirmée en faveur du développement durable et de la réduction de la consommation des espaces naturels ne sont pas aujourd'hui majoritaires. Pour conduire des projets innovants, ils ont souvent dû y mettre les moyens financiers (études plus nombreuses et plus coûteuses), et faire preuve de conviction et de pédagogie.

Dès l'instant où l'investissement, tant culturel que financier, varie d'une commune à l'autre, il est à craindre que les délégués communautaires élus issus des conseils municipaux aient une approche variable, et finalement frileuse, quand il s'agira de prendre position en faveur des projets d'urbanisme ambitieux et « vertueux » de la Communauté de Communes.

En l'état actuel, je redoute que l'audace soit jugulée, et que les projets audacieux en termes de respect de l'environnement soient mis en échec, à la faveur du seul éclairage des habitudes et du surcoût des études.

## La nécessaire prise en compte de l'espace intercommunal

En étant beaucoup plus prosaïque, force est de constater que les projets importants d'un territoire sont rarement portés par la seule commune concernée. La raréfaction des aides, et l'approche plus globale des financeurs quant à l'implantation des équipements, obligent nécessairement les élus à porter leur réflexion à l'échelle du territoire. Pour peu qu'elle épouse, comme Haut-Jura Saint-Claude, le périmètre du bassin de vie, la Communauté de Communes est bien l'échelon le plus pertinent pour réfléchir à la localisation des équipements, et du coup, au contenu de leur programme. Pour autant, le champ de réflexion peut être plus large. Les avancées de la nouvelle charte du Parc Naturel Régional du Haut-Jura en est l'exemple.

Cette prise de conscience collective a eu lieu il y a bien longtemps, dans un pays comme l'Autriche. Les réalisations dans les domaines de l'urbanisme et de l'architecture dans une province comme le Vorarlberg sont exemplaires. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si des élus comme moi en font une destination de choix. Il s'agit là d'un véritable parcours initiatique. Les visites et les rencontres avec nos homologues génèrent un « avant » et un « après » Vorarlberg. La politique urbanistique conduite depuis de longues années par les élus de cette petite région d'Autriche, qui présente d'ailleurs de vraies similitudes avec le Haut-Jura, devrait nous inspirer. En France, une démarche locale exemplaire a acquis une renommée nationale, celle de l'association BRUDED, réseau de collectivités bretonnes qui s'engagent dans des réalisations concrètes de développement durable et solidaire. La prise de conscience des élus bretons et l'ampleur de leur travail sont tout aussi exemplaires. Leur site internet devrait convaincre les plus frileux.

Ces exemples prouvent aussi qu'une démarche innovante et vertueuse dans les domaines de l'urbanisme et de l'architecture peut affirmer l'identité d'un territoire. La communauté de communes peut alors dégager une vraie dynamique, et peut s'appuyer sur l'image forte d'une collectivité respectueuse de son environnement, soucieuse des conditions d'accueil des entreprises comme de la qualité de vie de ses habitants. Les P.M.E. sont d'ailleurs très sensibles à cet aspect et ont souvent une longueur d'avance sur les élus. La communauté de communes peut alors devenir beaucoup plus attractive que celles qui conduisent des politiques éloignées de ces préoccupations. Même si cette considération est anecdotique, les élus porteurs de projets respectueux de l'environnement, que j'ai pu rencontrer, à Chalon-sur-Saône, Grenoble, Miribel-Lanchâtre, La Rivière, ou Treffort-Cuisiat, ont insisté sur la dynamique d'un « tourisme architectural » qui profite aux commerçants locaux. Pour les entreprises du bâtiment, le soutien apporté par ces projets est important.

## Apprendre à réfléchir ensemble plutôt que de transférer la compétence ...

Pour une commune, transférer une compétence c'est l'abandonner. Encore faut-il bien en délimiter le contour. Transférer la compétence « urbanisme » en totalité est pour le coup une vraie perte de liberté. Transférer la compétence « Elaboration des documents d'urbanisme » n'est guère moins liberticide. Transférer la compétence « instruction des documents d'urbanisme » est une question qu'il faudra peut-être se poser à plus court terme. Les plus petites communes sont bien désemparées à réception d'une simple demande de certificat d'urbanisme informatif (CUa). La question n'est pas à l'ordre du jour tant que les agences de la DDT instruisent les certificats d'urbanisme opérationnels, les déclarations préalables, et les demandes de permis de construire ou d'aménager. Les agences d'urbanisme n'existent que dans les villes importantes. Est-il utopique d'envisager qu'une communauté de communes, qui a acquis une renommée en portant ou soutenant des projets reconnus, puisse créer une petite « agence d'urba » ? Le chemin à parcourir est long, mais osons l'imaginer.

Tous les élus n'ont pas le même niveau de conscience ; parler « réduction de la surface des parcelles » est pour l'heure incongru. J'ai pu récemment constater, au sein d'une assemblée de maires, que, pour l'immense majorité, il ne fallait rien changer. J'admets bien volontiers que le territoire d'une communauté de communes n'est pas uniforme et que le « copier-coller » n'est pas la solution, mais je déplore que la conclusion de ce genre de débat soit « il faut laisser faire ».

Essayons déjà de réfléchir ensemble, par exemple dans le cadre de l'élaboration commune des documents d'urbanisme. Avant d'envisager des P.L.U.

intercommunaux, les groupements de commandes concernant l'élaboration des P.L.U. entres communes voisines est déjà un immense progrès. Sur notre territoire, l'exemple des communes de Bellecombe, Les Bouchoux, Les Molunes et les Moussières, ou celui de Lavans-lès-Saint-Claude et Pratz, sont à encourager. L'élaboration en commun du P.A.D.D. (Programme d'Aménagement et de Développement Durable) – qui détermine les orientations d'urbanisme et d'aménagement – permet d'envisager un avenir partagé à une échelle dépassant les limites de la commune. L'autre avancée consiste, pour notre communauté de communes, à se doter d'un document d'orientation (diagnostic, principes, et objectifs). Je souhaite que les réunions avec le bureau d'études permettent aux élus de s'approprier les problématiques de l'urbanisme, et à défaut d'harmoniser leurs politiques d'urbanisme, d'avoir un ressenti commun sur le devenir du territoire. La Communauté de Communes peut être un forum intéressant. Des commissions ad hoc peuvent constituer l'outil idéal pour une prise de conscience qui essaimera dans les conseils. Les démarches innovantes doivent servir d'exemple. On progresse en se nourrissant des expériences des autres.

Fort du chemin parcouru à Lavans-lès-Saint-Claude, et disposé à faire partager cette expérience, je suis pourtant convaincu, en étant confronté à la réalité du terrain, que pour conduire une politique urbanistique et architecturale de qualité, respectueuse de l'environnement à l'échelon intercommunal, le « transfert de compétence » n'est pas la démarche appropriée.

Dans une commune, comme dans un EPCI, les projets innovants et durables n'avancent qu'avec l'envie, l'enthousiasme, et l'audace. Puisse cette conscience diffuser à l'échelon intercommunal !

## Un sentiment de concurrence

L'exemple de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, même s'il est un peu disproportionné par rapport aux villes et campagnes jurassiennes, est cependant transposable dans son état d'esprit de complémentarité et non de concurrence. Jean-Yves Chapuis, vice-président de la communauté, délégué aux formes urbaines, définit pour son territoire le concept de « ville-archipel ». Pour lui, « *de la même façon que le maire de Rennes ne peut pas tout régler, aucun autre maire de l'agglomération ne peut le faire seul dans sa commune. Il faut mettre en place une politique commune dans tous les domaines de la vie publique. Cela se fait pour les transports et l'économie, et chacun y trouve son compte* [dans le cadre d'une] *politique qui additionne les forces de chaque commune pour bâtir une agglomération solidaire et dynamique* ». Mais combien de fois avons-nous entendu cette crainte s'exprimer que la ville ou le bourg-centre s'accapare tout au détriment des villages environnants ? Cette peur est-elle rationnelle, fondée, dans nos territoires ruraux entourés, là effectivement, de beaucoup plus gros qu'eux (Lyon, Genève, Dijon...) ? Comment nos modestes villes et bourgs-centres de quelques milliers d'habitants seulement pourraient-ils raisonnablement se conforter sans les villages qui composent leur périphérie immédiate ? Et comment la myriade de villages (microscopiques si l'on prend un peu de recul, et pourtant si précieux dans leur diversité) pourrait-elle perdurer sans un bourg-centre dynamique ?

La concurrence, ou le sentiment de concurrence, qui oppose aussi bien les villages entre eux que la ville et la « campagne », est un thème récurrent des débats entre acteurs de l'urbanisme. En effet, l'urbanisme s'est presque toujours pensé depuis les villes vers les « campagnes » et non l'inverse, de même que les terres agricoles étaient encore souvent considérées comme un réservoir

d'espaces disponibles pour l'urbanisation, jusqu'à ce que la question de la ressource alimentaire mondiale s'invite dans la discussion. Comment ne pas être sur la défensive lorsque l'on se place dans la position du maire d'une petite commune rurale ? En opposition à l'urbanisme, devrait-on remettre au goût du jour le ruralisme, terme employé pour la première fois en 1916 par M. Vignerot, ingénieur du Génie rural, et tombé en désuétude depuis les années 1960, remplacé par celui d'aménagement rural ? Probablement pas, car cette distinction primaire urbanisme / ruralisme insiste sur le fait qu'il y aurait deux mondes et que ceux-ci, au mieux s'ignoraient (quand l'un ne chercherait pas à envahir l'autre). Mais comme le dit Emmanuel Brochard, directeur du CAUE du Loir-et-Cher, « **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 son territoire, mais que c'est le territoire qui est une ressource pour la commune** ». Cette ressource, non renouvelable comme beaucoup d'autres, doit être gérée pour durer, sous peine d'épuisement. Grâce à l'Association éponyme qui en a inventé le terme, on parle de négawatt quand on évoque l'énergie que l'on n'a pas consommée. La transposition de l'énergie au foncier en tant que ressource pourrait amener à parler de négare pour une opération d'aménagement dont on quantifierait l'espace qu'elle n'a pas utilisé.

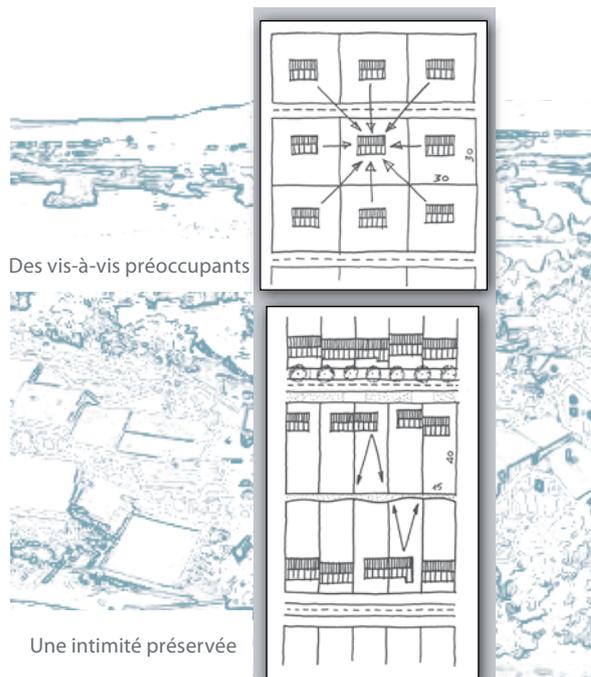
La loi est pourtant très claire lorsqu'elle évoque, au travers de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, les fondamentaux à respecter lors de l'établissement d'un SCoT, d'un PLU ou d'une carte communale, insistant sur l'équilibre à trouver entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural d'une part, et la préservation des espaces agricoles, forestiers ou naturels d'autre part. Aucun milieu n'est privilégié au détriment d'un autre, chacun apporte sa pierre à l'équilibre de l'édifice dans un faisceau de

relations de complémentarité. Aurait-on du mal à passer de l'esprit de la loi à son application ? Cette notion centrale d'un indispensable équilibre bénéfique à tous est d'ailleurs probablement mieux perçue par les acteurs ruraux vis-à-vis des villes que l'inverse. C'est ce qu'exprime Francis Aubert, professeur d'économie au CESAER de Dijon <sup>2</sup> quand il affirme qu' « *indéniablement, les territoires structurés par des petites villes jouent un rôle important dans la géographie économique et sociale* » <sup>3</sup>. Et d'ajouter que « *le devenir des campagnes ne peut se concevoir indépendamment de celui des villes* »... et inversement.

## Quelques mots sur cette impopulaire densité

65% des français pensent que la densité est quelque chose de négatif, selon les résultats du sondage TNS-Sofres de 2007 « Les français et leur habitat ». Ce qui laisserait à penser que 35% de la population a une image positive de cette même densité, proportion déjà significative... Mais comme le rappelle Jean Frébault, président du conseil de développement du Grand Lyon, <sup>4</sup> « *Le mot densité est piégeant parce qu'il est assimilé à une ville minière* ». Pourtant, les urbanistes ont beau parler désormais d'intensité, après avoir fait l'éloge de la compacité, la densité a durablement mauvaise presse. Joe Spiegel, président de la communauté d'agglomération Mulhouse-Sud Alsace, en fait également le constat en ces termes : « *La lutte fondamentale contre l'étalement urbain est très difficile à faire comprendre aux habitants, car dès que l'on parle densité, ils vous considèrent comme des bétonneurs* ».

On peut avancer sans risque que l'échec des grands ensembles a inscrit profondément dans la conscience politique le rejet de la population pour la densité. Mais à l'image des bulletins météorologiques au cours



Une intimité préservée



Chalon sur Saône : quartier St Jean des Jardins  
Une densité au service du piéton

Architectes : Dauber, Sénéchal, Auclair



Le Pin : un quartier dense en coeur de village  
Paysagiste : Fanny Cassani, Architecte : Michèle Bourgeois

desquels on parle maintenant de température réelle et de température ressentie en fonction d'autres phénomènes qui modifient la perception de la réalité, on pourrait également évoquer la densité réelle et la densité ressentie. Un quartier de grands ensembles n'est pas plus dense que certains cœurs de villages, nos villages vigneron jurassiens en sont un bel exemple. Le bâti y est simplement organisé de manière très différente, laissant dans le premier cas beaucoup de « vide » entre chaque construction, vide qui devient rapidement *no man's land* s'il n'est pas aménagé et entretenu à la hauteur des liens sociaux dont il se doit d'être le terreau. Pléthore d'études ont vu le jour sur les quartiers pavillonnaires dévoreurs d'espace, d'essence, de sens..., mais ce sont peut-être deux non-experts en la matière qui résument le mieux le phénomène, en laissant simplement s'exprimer leur sensibilité propre. Les réalisateurs du film *Le grand soir*, Benoit Delépine et Gustave Kervern, plantent le décor d'une zone commerciale comme il en existe des centaines, indifférenciées, entourées de pavillons étalés par kilomètres carrés : « *Toutes ces petites maisons rapprochées nous font penser à de grands ensembles qui seraient tombés d'un coup et se seraient éparpillés* ». Quelques mots du quotidien qui résument sous forme de constat sensible, peut-être sans vraiment le savoir et en tout cas sans jugement, une évolution politique de plusieurs décennies et un non-sens urbain autant que social.

L'AURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île de France) écrit en juin 2005, en conclusion d'une étude intitulée *Appréhender la densité*: « *[...] il apparaît que la densité n'est qu'un élément de l'appréhension de l'espace urbain et ne correspond pas à des formes urbaines spécifiques. Réciproquement, une forme urbaine ne conditionne pas la densité d'un espace. Une forte densité n'est pas forcément synonyme d'une grande hauteur et il est possible de faire de l'habitat individuel ou semi-collectif assurant des densités importantes. De plus, les rapports entre surfaces bâties et*

surfaces libres, la qualité des espaces publics et l'intensité de la fréquentation participent tout autant à l'ambiance urbaine. Il est essentiel de ne pas confondre « densification » [...] et qualité urbaine ou architecturale, la densité n'en étant qu'une composante ». La densité n'est donc pas une fin en soi, mais bien un moyen. Et comme le soulignent J.P. Dind, M. Thomann et Y. Bornard<sup>5</sup> « Pour être socialement acceptable, la densité doit permettre d'offrir un meilleur accès aux ressources (commerces, transports publics, services, aire de sociabilité), sans pour autant augmenter les nuisances (promiscuité, bruit, confinement) ».

## Quand la proximité du Maire est un obstacle

Incompréhension vis-à-vis des formes urbaines alternatives au lotissement diffus et de l'intensification urbaine, peur du dessaisissement et de la perte de pouvoir liés au passage à l'échelon intercommunal... l'urbanisme de projet se heurte encore à d'autres facteurs qui remettent en cause son acceptation. Dans son dossier de janvier 2009 *L'étalement urbain : compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie*, Mairie-conseils note que « faire de l'urbanisme « intelligent » [est] souvent le meilleur moyen de ne pas se faire réélire ». En effet, certaines mesures pourtant incontournables peuvent s'avérer impopulaires, voire injustes aux yeux du particulier touché par exemple par le classement de son terrain en secteur inconstructible, ou soumis à des règles qu'il ne comprend pas et qui lui paraissent pénalisantes et injustifiées. La très grande proximité du maire avec ses administrés, surtout dans les villages, rend l'exercice impossible quand l'intérêt collectif demande à ne pas suivre l'empilage des intérêts particuliers. Cette proximité fait la force et la richesse des relations locales dans bien des domaines, mais dans celui de l'urbanisme, elle prend souvent la

forme d'un obstacle incontournable pour l' élu, qui subit parfois des pressions intenable au quotidien. Nous avons connaissance d'une commune dont les biens personnels du maire ont été vandalisés à cause de son soutien à un projet « trop » novateur, une autre dont le maire refuse de traiter les demandes de certificat d'urbanisme tellement les pressions sont insoutenable. Dans ces conditions, où est le pouvoir réel de l' élu, si celui de ses administrés le surpasse ? Les exemples sont certainement plus nombreux qu'il n'y paraît. Comment les élus municipaux peuvent-ils remplir leur mission dans un tel contexte ? Mairie-conseils résume ce travers de la proximité dans *Construire et conduire une politique intercommunale d'urbanisme* en octobre 2008 : « Une proximité de terrain, mais le besoin d'une solidarité et d'une autorité intercommunale face aux pétitionnaires ». Sans parler de coupure, il s'agit de prendre un peu de recul par rapport au terrain, afin de mener le plus sereinement possible les réflexions et les actions nécessaires au développement harmonieux des territoires.

En matière de relations avec ses électeurs, le maire doit affronter un autre écueil. Olivier Razemon, co-auteur avec Eric Hamelin de *La tentation du bitume*, précise lors d'une interview accordée à Novethic le 20 février 2012 que « ce qui pose problème aux élus qui souhaitent lutter contre le phénomène de l'étalement urbain, c'est aussi que la plupart des mesures qui le permettent ne sont pas spectaculaires ». Il est en effet très difficile pour un élu de rendre « lisible » son action lorsqu'il s'engage dans une politique d'intensification urbaine, c'est-à-dire quand il fait en sorte de favoriser de nouvelles constructions au sein même du tissu bâti existant, ou la réhabilitation de fermes anciennes en plusieurs logements. La création d'un nouveau lotissement *ex nihilo* à la sortie du village sera probablement perçue plus positivement par la population, alors même qu'elle consomme un foncier qui aurait pu être épargné, pour un apport de population

équivalent. Ces démarches demandent un dialogue étroit et une concertation permanente entre les élus et leurs administrés pour être comprises et soutenues par les habitants. Il convient qu'au fil du temps s'instaure une relation de confiance et le partage d'une culture commune entre toutes les parties prenantes. Cet impératif est d'autant plus vrai que la proximité est forte, dans les villages encore plus que dans les villes.

Enfin, le temps de l'urbanisme est long, beaucoup plus long que le temps des mandats. L'élaboration d'un document d'urbanisme requiert plusieurs années, sans compter les années de lente et nécessaire maturation en amont de la décision de faire. Ses effets bénéfiques ne seront perceptibles sur le territoire que graduellement, tout au long des décennies qui suivent sa mise en application. Cela demande une grande abnégation que d'investir autant de temps et d'énergie dans un projet qui sera en réalité vécu et apprécié lorsque ses initiateurs politiques ne seront plus « aux responsabilités ».

## Ce que les élus en disent

Avant d'envisager les nombreux aspects positifs d'une démarche d'urbanisme intercommunal, et afin que le panel des freins à sa mise en place soit le plus objectif et le plus complet possible, donnons directement la parole aux élus qui se sont lancés dans une réflexion globale dépassant les limites de leur commune. Dans un questionnaire envoyé en 2008 aux collectivités concernées par le sujet, l'AdCF a demandé aux maires quels inconvénients majeurs ils attribueraient au PLU intercommunal. La plupart des réponses auraient sans doute pu être obtenues dans le cadre d'un SCoT :

- il est difficile d'éviter, lors de la première élaboration, l'écueil d'une juxtaposition des POS (ou PLU) communaux,
- il est difficile de faire s'intéresser les élus à d'autres communes que la leur,
- les procédures pour recueillir l'adhésion des communes sont longues et lourdes à porter,
- la concertation est difficile à mettre en place entre les élus et les habitants,
- la recherche d'un consensus est une tendance forte,
- il est difficile de convaincre les élus et les habitants de la nécessité d'une planification.

Le chemin est long et la charge est difficile. Il y a fort à parier que les élus jurassiens engagés dans une démarche d'urbanisme intercommunal se seront, en tout ou partie, reconnus dans l'énoncé des multiples embûches qu'ils ont dû dépasser et qu'ils affrontent encore.

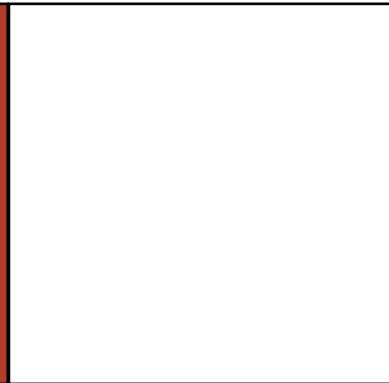
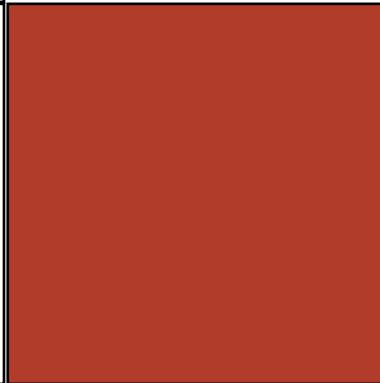
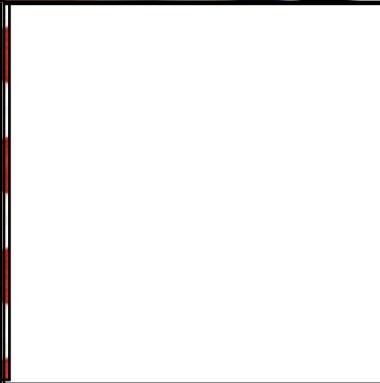
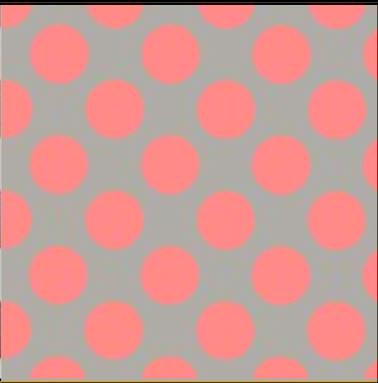
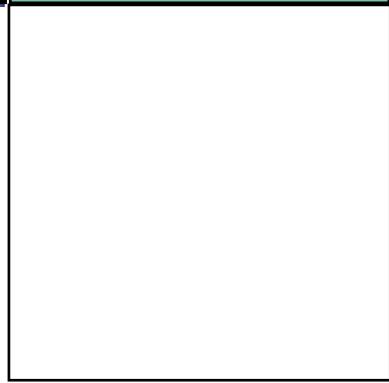
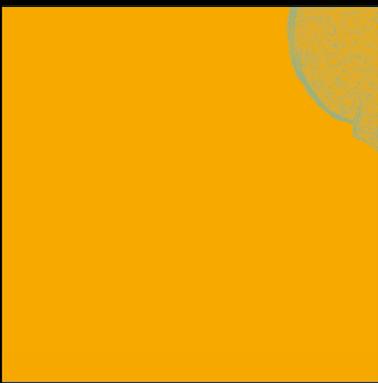
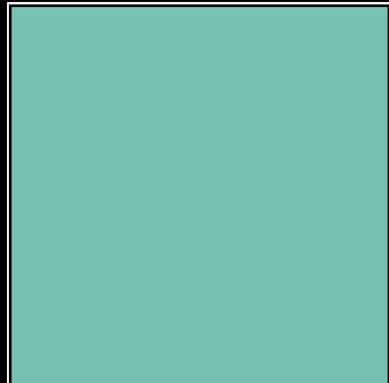
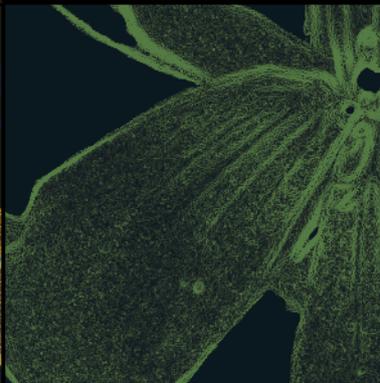
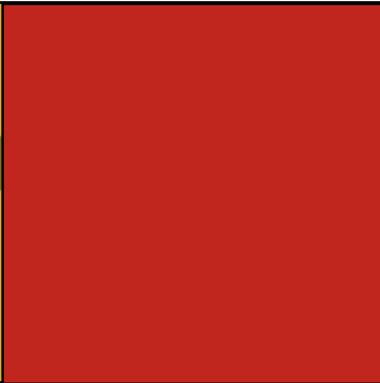
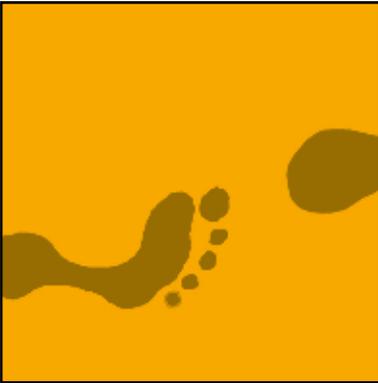
---

2 - *Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux*

3 - *cité dans le dossier Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 édité par l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) en juillet 2008.*

4 - *L'aménagement durable au-delà des idées reçues, décembre 2009,*

5 - *Urbia, les cahiers du développement urbain durable, Université de Lausanne, 2007,*





# 4 DES OUTILS POUR AGIR

Afin que tous les points de vue soient présentés au sujet de la réflexion intercommunale en matière d'urbanisme, nous avons volontairement laissé une large part à l'expression des opinions « réservées ». Celles-ci ont naturellement autant de valeur que les positions favorables, voire enthousiastes en la matière. Nous avons tenté d'en analyser la teneur exacte dans l'espoir de dédramatiser le débat, qui doit maintenant s'ouvrir à ceux qui ont franchi le pas d'une démarche partagée. Avec quels outils, et pour quels bénéfices ? C'est l'objet des chapitres suivants que de mettre en valeur des idées novatrices et accessibles au service de réflexions et d'actions collectives en matière d'urbanisme.

## Une boîte à outils performante

Comme le souligne Anne Gentil, architecte et directrice du bureau d'études Urbicand <sup>6</sup> « *Des Plans Climats Territoriaux (PCT) aux Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUI), en passant par les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT), Plans Locaux de l'Habitat (PLH), Plans de Déplacements Urbains (PDU), etc., nous avons les outils, les connaissances et l'expérience pour concevoir un urbanisme et un aménagement durables du territoire, quelle que soit son échelle. Ces outils s'emboîtent et se tiennent les uns les autres. Une politique visionnaire et méthodique permet d'agir de l'amont à l'aval, de la planification à long terme jusqu'à l'opérationnel, et d'encadrer très fortement, si on le souhaite, les actions et initiatives privées. On peut être très exigeant... mais aussi très laxiste, ce qui a été beaucoup trop souvent le cas ces trente dernières années... ce dont nous payons et paierons le prix ces prochaines années.* ».

L'objectif de ce chapitre n'est pas de détailler ce que contient chacun de ces documents. De nombreux ouvrages, bureaux d'études, et les services de l'État assurent parfaitement ce rôle. Il s'agit plutôt de souligner que ces outils existent, depuis plus d'une décennie pour certains (le SCoT a été instauré par la loi SRU – Solidarité et Renouvellement Urbain – de décembre 2000), et qu'ils sont tout à fait performants et adaptés à l'usage qu'il convient d'en faire.

## Diagnostic de disponibilité foncière et seuils minimum de densité

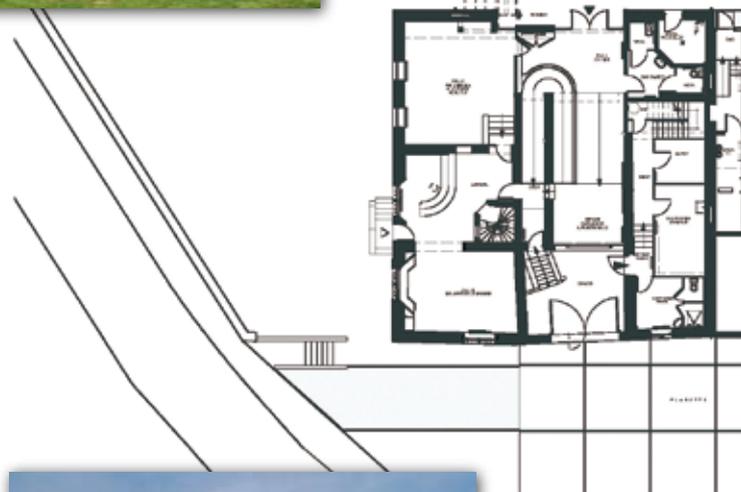
En revanche, un coup de zoom doit être apporté sur deux outils encore peu connus et/ou peu utilisés, alors qu'ils sont particulièrement efficaces pour lutter contre deux des fléaux d'un projet d'urbanisme cohérent : la rétention foncière et l'étalement urbain.

### Le diagnostic de disponibilité foncière :

Le phénomène de rétention foncière, étroitement associée à la prédominance de la propriété privée, oblige les bureaux d'études à surdimensionner de manière aberrante les secteurs à ouvrir à l'urbanisation afin de rendre possible le projet de développement d'une collectivité. En effet, sans politique foncière sur le long terme, nécessitant de la part de la collectivité l'acquisition puis le portage foncier des parcelles les plus intéressantes pour le développement de la commune, celles-ci sont comptabilisées par les bureaux d'études alors même qu'elles ne donneront lieu à aucun projet d'intérêt collectif, leurs propriétaires n'ayant d'autres ambitions que de les conserver en l'état. Cet état de fait conduit d'ailleurs bien souvent les collectivités à urbaniser en priorité des espaces éloignés du cœur de village alors que ceux-ci devraient être mobilisés lorsque toutes les autres opportunités ont été épuisées. Depuis de nombreuses années, les urbanistes anglais ont intégré à leur travail une démarche de stratégie foncière qui consiste à identifier au travers d'un diagnostic spécifique les opportunités de terrains potentiellement constructibles, échelonnées dans le temps, afin que le foncier prévu à la construction soit réellement disponible. **Un tel diagnostic foncier devrait systématiquement trouver sa place dans les rapports de présentation de nos PLU, en amont de toute définition des secteurs à urbaniser.**

### Les seuils minimum de densité :

Concernant l'étalement urbain et ses méfaits tant paysagers qu'économiques et sociaux, soulignons que depuis l'avènement des POS, qui régissent notamment la densité par secteur, les règlements sont ainsi rédigés qu'ils imposent un maximum de densité au travers des COS (Coefficient d'Occupation du Sol). Si cette notion de densité maximale fonctionne plutôt correctement en milieu urbain, car elle est toujours recherchée par la promotion privée pour des raisons de rentabilité des investissements, elle n'est jamais atteinte – loin de là – en milieu rural lorsque le particulier est le principal aménageur de l'espace, au coup par coup. Pour prendre le contrepied de cette dérive, certaines collectivités commencent à prescrire des mesures de densification dans leurs documents d'urbanisme. C'est le cas des élus de Rennes Métropole qui ont fixé dans leur SCoT **des règles strictes de densité minimale** cette fois : plus de quarante-cinq logements par hectare dans les communes du noyau urbain et plus de vingt-cinq dans les communes rurales périphériques. Ces règles ont été établies suite à un constat qui « *a beaucoup alarmé les élus : il n'y aurait plus une seule parcelle agricole sur le territoire de Rennes Métropole d'ici 70 à 80 ans* »<sup>7</sup> si le rythme des trente dernières années se poursuivait. Pour mémoire, la densité communément constatée dans le Jura actuellement tourne autour de huit à dix logements par hectare, offrant une marge de manœuvre considérable sur ce sujet. Pour aller encore plus loin, il conviendrait de prendre en compte la typologie desdits logements dans le calcul de la densité minimum, étant entendu qu'un logement de deux pièces requiert moins de terrain qu'un cinq pièces avec garage double. **La notion de capacité d'accueil en nombre d'habitants par hectare pourrait alors devenir plus pertinente que celle du nombre de logements par hectare.**



Une ferme réhabilitée à Deyvillers (88)  
Architecte : Nicolas Mire

## Densifier sans rien changer !

L'intensification urbaine vise à utiliser mieux et davantage les espaces urbains existants, sans nécessairement ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs. À l'échelle de la parcelle, il s'agira, par exemple, dans le cadre d'opérations de réhabilitation respectueuses du patrimoine, d'augmenter la capacité d'accueil des nombreuses fermes anciennes qui étaient conçues à l'origine avec une seule travée dédiée à l'habitation et deux ou trois autres à l'activité agricole (travée de grange, d'écurie). Les très vastes combles inoccupés représentent aussi une opportunité de produire de la surface habitable sans consommer de foncier. Ces réhabilitations, qui passent aujourd'hui par une optimisation des performances énergétiques du bâtiment, sont une occasion très valorisante (dans tous les sens du terme) d'offrir une seconde vie à notre patrimoine local et ainsi d'en pérenniser l'identité.

À l'échelle du quartier, ou même de la commune, cette intensification peut prendre une autre forme, d'autant plus intéressante que le tissu bâti existant est peu dense. Celui-ci recèle en effet bien souvent de nombreuses « dents creuses », parcelles restées non bâties émaillant le paysage villageois. Elles avaient leur justification autrefois (jardins potagers, vergers...). Il ne s'agit pas de les combler toutes aujourd'hui car elles font partie intégrante des éléments caractéristiques des villages. Des interventions fines et soignées sur certaines parcelles, abandonnées, aboutiraient à l'extension du village « sur lui-même », renforçant sa typicité au lieu de la diluer. Enfin, comme l'évoque David Mangin dans *La ville franchisée* en 2004, « [...] permettre la densification des parcelles [...] atténue l'effet de promiscuité. Chacun trouvera alors, à plus ou moins long terme, une valeur ajoutée à son bien ». Cette idée simple et donc potentiellement efficace a dernièrement été reprise et développée sous le vocable BIMBY (voir encadré).



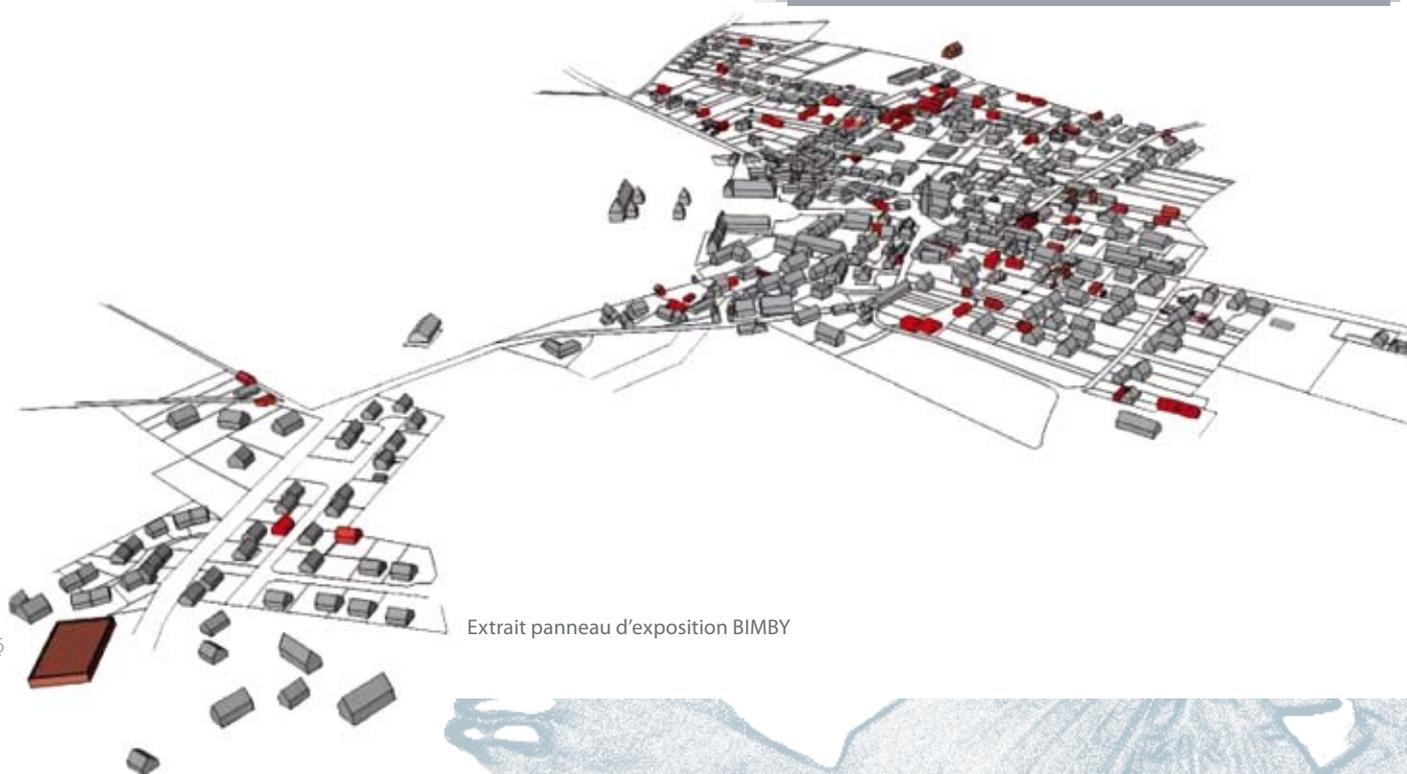
## BIMBY, une idée simple, un potentiel considérable.

L'acronyme BIMBY signifie « *Build In My BackYard* » : Construire dans mon jardin. Il fait référence sous forme de clin d'œil au NIMBY plus ancien et beaucoup plus négatif (« *Not In My BackYard* » : Pas dans mon jardin), utilisé pour décrire la posture de ceux qui trouvent certaines idées intéressantes, et qui seraient d'accord pour les voir se concrétiser chez leurs voisins, mais pas chez eux.

La démarche BIMBY s'adresse aux élus, aux professionnels comme aux habitants. Ses promoteurs indiquent que « *la présenter relève d'un exercice difficile tant elle demande à la plupart*

*d'entre nous d'accepter de remettre en cause une bonne partie de nos schémas de pensée traditionnels en matière d'urbanisme* ». Et d'ajouter que :

- d'un point de vue **économique** : il est possible de fabriquer un urbanisme sur mesure et à moindre coût pour la collectivité, **sans maîtrise foncière**,
- d'un point de vue **environnemental** : il est possible de construire, sur ces parcelles produites à l'unité et dans les tissus urbains existants, de la maison individuelle à **étalement urbain nul**, tout en maintenant des densités faibles,
- d'un point de vue **social** : en redonnant à l'habitant un rôle fort de maître d'ouvrage de la production de l'habitat, on propose à la collectivité de puissants leviers pour porter une politique urbaine ambitieuse.



Extrait panneau d'exposition BIMBY



Cette remise en cause de nos réflexes en matière d'urbanisme, qui consistent encore la plupart du temps à envisager le développement d'une commune, d'un village, en cherchant du terrain disponible et en un seul tenant souvent inutilement vaste pour y implanter un lotissement, doit nous conduire à emprunter des chemins plus novateurs. Combien de fois n'avons-nous pas entendu des personnes se plaindre que le terrain qui entoure leur maison est devenu trop grand, demande trop d'entretien, le poids des ans se faisant sentir ? Ce que BIMBY nomme la filière diffuse consiste tout simplement à permettre la division d'une parcelle pour accueillir une deuxième construction. Et c'est la simplicité de cette proposition qui fait sa force. Mais pour qu'elle se développe, deux conditions principales sont à réunir :

- la grande majorité des règlements d'urbanisme en vigueur dans les communes nécessite un toilettage autorisant cette deuxième construction, car nombre d'entre eux interdisent encore les implantations sur limites séparatives et ont parfois conservé un COS, une emprise au sol ou la définition d'une taille minimale de parcelle qui entrave cette évolution,
- l'implication forte des élus dans des actions de sensibilisation de leurs administrés à cette démarche, permettant d'informer ceux qui souhaitent diviser leur parcelle que c'est maintenant possible et éveillant peut-être des envies chez ceux qui n'y avaient pas pensé.

Les avantages pour les élus sont multiples, au titre desquels on peut citer le développement de leur commune sans aucun portage foncier ni extension des réseaux, donc quasiment sans investissement. Ceux qui bénéficient aux habitants sont à énumérer en fonction de la situation personnelle de chacun : garder ses parents âgés à proximité

dans une petite maison autonome, ou construire pour ses vieux jours une maison plus adaptée sans changer de quartier, louer ou vendre un bout de son terrain pour améliorer sa retraite, etc.

Le «gisement» de nouveaux logements sans extension urbaine est considérable. Si un seul propriétaire sur cent engage cette démarche, ce sont chaque année en France 140.000 nouveaux logements qui voient le jour au cœur des villages et des quartiers existants. Extrapolés au département du Jura, ces chiffres démontrent un potentiel de construction de plus de 500 logements par an, de quoi absorber largement l'accroissement démographique constaté depuis 15 ans, d'environ 1.000 habitants supplémentaires chaque année.

Le site Internet BIMBY donne de plus amples renseignements : <http://www.bimby.fr/>. On peut y télécharger une courte vidéo qui explique de manière très simple et parlante le mécanisme, les formes qu'il peut prendre concrètement et les nombreux avantages qui en résultent : <http://vimeo.com/28191198>

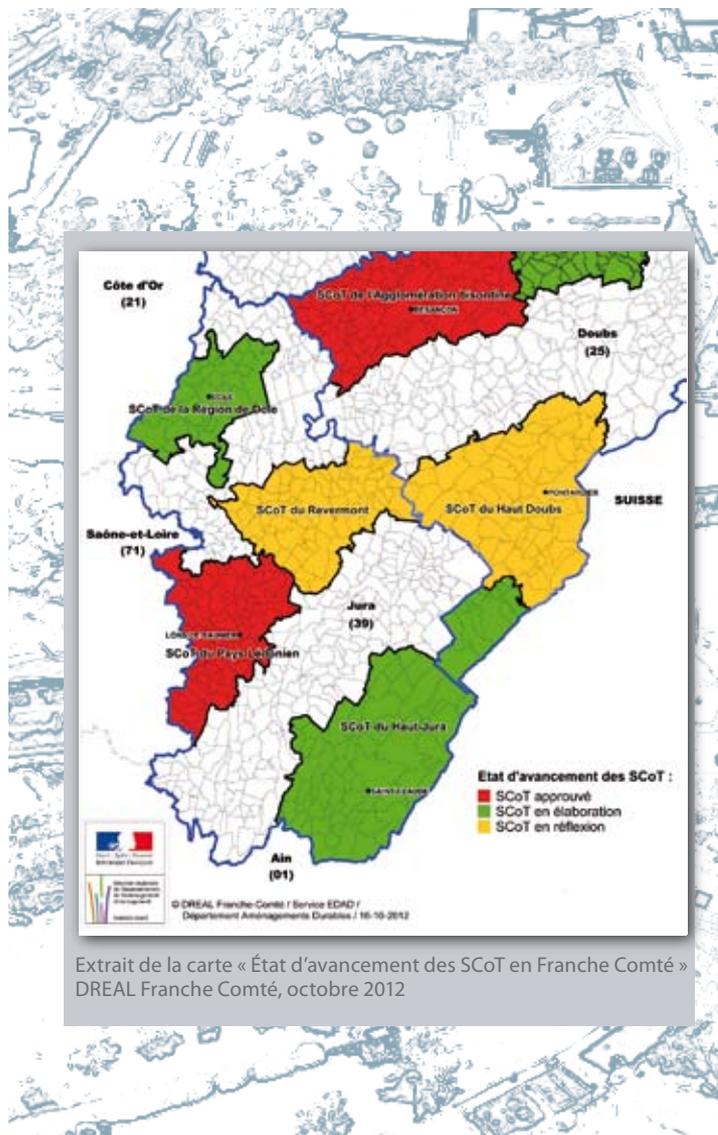
## Ce que dit la loi

Il faut également rappeler ici ce que dit la loi portant Engagement National pour l'Environnement (loi ENE de juillet 2010, dite « Grenelle II »). À défaut de SCoT applicable – ou de PLUI valant SCoT – les zones à urbaniser délimitées après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 (zones AU, anciennement NA) et les zones naturelles (zones N) ne peuvent plus être ouvertes à l'urbanisation :

- à partir de 2013 pour les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants,
- à partir de 2017 pour toutes les autres communes.

Pour ce qui est des communes régies par le RNU, aucune construction nouvelle ne peut voir le jour en dehors des PAU (Parties Actuellement Urbanisées), c'est-à-dire qu'aucune extension du village n'est autorisée au-delà de ses limites bâties, seules les « dents creuses », parcelles disponibles à l'intérieur du village, étant éventuellement constructibles.

Ces échéances proches ont peut-être été édictées pour éviter que ne se reproduise la très lente montée en puissance des Plans d'Occupation des Sols issus de la loi d'Orientations Foncière de 1967 et adoptés au niveau national par moins de 15% des communes quinze ans après. De plus, douze ans après la loi SRU initiant les PLU, nombre de communes n'ont pas encore effectué la mutation de leur document d'urbanisme. Dans le Jura, au 6 novembre 2012 et sur les 544 communes qui composent le département, seulement 93 d'entre elles possèdent un PLU (approuvé, en révision ou en cours d'élaboration), alors que 81 communes sont encore régies par un POS. La Carte Communale s'applique dans 50 communes, et 74 autres sont en cours d'élaboration de ce document minimal. Cette photographie de l'état d'avancement des documents d'urbanisme laisse encore près de la moitié des communes jurassiennes (246, soit 45%) sans aucun cadre de planification.



Extrait de la carte « État d'avancement des SCoT en Franche Comté »  
DREAL Franche Comté, octobre 2012

Cette volonté d'accélération dans la mise en place généralisée des SCoT est peut-être aussi tout simplement liée à l'urgence d'agir contre le dérèglement climatique et pour un développement plus durable, les documents d'urbanisme faisant partie des leviers les plus efficaces de ce combat, à la condition de traduire des objectifs suffisamment ambitieux. Quoiqu'il en soit, étant donné le temps d'élaboration d'un SCoT, de l'ordre de quatre à cinq ans, le législateur invite les collectivités à lancer la réflexion au plus tôt.

## La question centrale de la répartition des compétences

Dès lors se pose la question centrale de la répartition des compétences... et de son acceptation. Qui fait quoi ? Et aussi, qui a la capacité de faire quoi ? Ou encore, quelle est l'échelle pertinente pour maîtriser telle ou telle problématique ?

Aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté de communes doit exercer des actions d'intérêt communautaire relevant de la compétence « aménagement de l'espace ». Le contenu de la compétence n'est malheureusement pas précisé, et il appartient aux conseils municipaux de définir les actions qui relèvent de la communauté. On constate dans les faits que cette latitude n'aide pas à la structuration et à l'articulation efficace des échelles décisionnelles en matière d'urbanisme. Comme beaucoup d'autres, le Réseau Action Climat, relayé par l'AdCF, s'interroge : « *Comment une commune de moins de 2.000 habitants [Mairie-conseils évoque même le seuil de 20.000 habitants...] peut-elle avoir les moyens et représenter l'échelle adéquate pour construire un projet d'aménagement et de développement durable et le traduire réglementairement en droit d'usage du sol ; cela en intégrant l'ensemble des*

*politiques d'habitat, de développement économique, d'équipement, de déplacement, d'action foncière, de lutte contre le changement climatique, d'adaptation à ce dernier, de prévention des risques, etc. ?* » Pour mémoire, la moyenne des communes jurassiennes se situe autour de 200 habitants. N'est-ce pas le territoire rêvé pour donner à l'intercommunalité toute son ampleur ? Mais comme le rappellent les auteurs de l'ouvrage déjà cité *Pour un nouvel urbanisme* : « *Cela ne signifie pas qu'il faille supprimer les communes, mais qu'il faut placer les compétences décentralisées au bon niveau. C'est à l'intercommunalité qu'il faut confier les compétences d'urbanisme, si l'on veut que ce dernier soit durable, c'est-à-dire organisé pour minimiser les consommations d'énergie tout en satisfaisant au mieux les besoins de la population en logements et en services* ». Aménager durablement nécessite en effet de penser à l'échelle des activités humaines du quotidien dans le cadre d'une approche globale.

## Des relations de complémentarité

Commune, Intercommunalité, Pays, Département, Région, toutes les échelles territoriales ont leur rôle à tenir dans le grand engrenage de l'aménagement du territoire, du façonnage de notre cadre de vie, de notre écosystème. À la commune les relations de proximité, la connaissance extrêmement fine et irremplaçable de la moindre parcelle de terrain et de l'histoire humaine et sociale qui lui est attachée. Elle constitue le socle, la base de toute réflexion d'ensemble, et ce socle se doit d'être solide et fiable. L'intercommunalité est le lieu de l'identité d'un territoire, le lieu où l'on forge ensemble le projet de territoire à partir duquel seront déclinées les actions d'urbanisme et d'aménagement. Le Pays, au travers des SCoT notamment, est le lieu de la solidarité. C'est lui qui relie et qui soude les différentes composantes de cette entité. C'est également dans l'organisation politique actuelle un des échelons

majeurs pour la définition d'une stratégie territoriale et pour la contractualisation du financement des projets. Comme le souligne Pierre Jarlier dans son rapport au Sénat, les départements peuvent apporter un appui dans les zones rurales, là où les intercommunalités sont de trop petite taille. « *Cet appui a vocation à s'inscrire dans une coopération avec les intercommunalités* ». L'échelle régionale est, quant à elle, la plus pertinente pour mener des réflexions sur l'armature infrastructurelle des territoires, notamment en matière de déplacements, sur la thématique écologique au travers des Trames Vertes et Bleues (TVB), des Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE), etc. Cette répartition est naturellement susceptible d'accueillir toutes les nuances locales nécessaires à son adéquation avec un contexte donné. Cependant, chacun des acteurs doit tenir sa place sur l'échiquier, et chacun a besoin que les autres tiennent la leur, dans un faisceau de relations de complémentarités basées sur l'échange et le « faire ensemble » bien plus qu'au sein d'une structuration pyramidale de type hiérarchique.

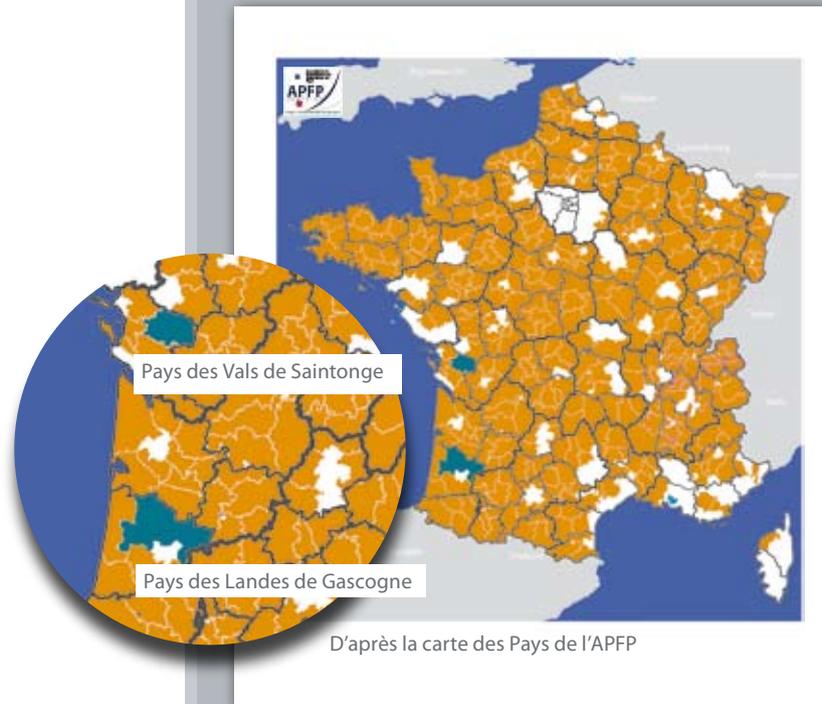
## **L'ingénierie territoriale, ou l'indépendance intellectuelle des territoires**

Il faut le reconnaître, les territoires à forte dominante rurale, tel le département du Jura, sont souvent peu considérés et manquent cruellement d'ingénierie de qualité. Pourtant, comme le rappelle David Mangin dans *La ville franchisée*, les enjeux sont considérables, notamment quant à l'artificialisation galopante que subissent nos campagnes : « *Offrir une alternative aux projets d'extension des villes moyennes, des bourgs et des villages : il s'agit de l'enjeu prioritaire, car c'est là que se trouve la majeure partie des surfaces construites chaque année* ». Plutôt que d'aller chercher à l'extérieur les compétences et l'expertise indispensables au développement des territoires, en

abandonnant parfois à d'autres le soin de définir les enjeux et les actions à mener pour y répondre, le Réseau Action Climat affirme l'urgence de doter le milieu rural de son indépendance intellectuelle : « *Les territoires ruraux et les espaces naturels sont d'une importance fondamentale pour la qualité de vie future de notre planète, sans commune mesure avec l'importance de leur population. En conséquence, les territoires ruraux doivent disposer de compétences et de moyens d'étude et d'action analogues aux territoires urbains. Il est donc crucial de renforcer l'ingénierie territoriale, interne aux collectivités mais également externe – au travers des agences d'urbanisme, des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) et des Établissements Publics Fonciers (EPF)* ». La recommandation n°4 du rapport Jarlier déjà cité confirme cette nécessité quand elle précise qu'il convient de constituer des pôles d'ingénierie départementale, communautaires ou intercommunautaires mutualisés et en réseau avec l'expertise des CAUE et, lorsqu'elles existent, des agences techniques départementales. Certains Pays comparables aux Pays jurassiens se sont d'ores et déjà dotés d'une ingénierie en interne (voir encadré).

## Une ingénierie en interne, pour quoi faire et combien ça coûte ?

Les deux structures territoriales qui vont nous servir d'exemple se sont dotées d'un service d'urbanisme en interne. Il s'agit de deux Pays comparables aux structures équivalentes de notre département, tant par le nombre de communes qu'elles rassemblent que par la population qu'elles accueillent.



D'après la carte des Pays de l'APFP

## Le Pays des Landes de Gascogne

118 communes, 11 communautés de communes, 63.000 habitants.

A l'origine, les élus sont plutôt méfiants culturellement vis-à-vis de la notion d'urbanisme. Ce dernier est synonyme de contraintes, il est considéré comme allant à l'encontre du développement. Petit à petit, les élus prennent conscience de la valeur du patrimoine bâti et de l'espace, et reconnaissent « *qu'il y a eu des dégâts sur le paysage* ». Dans le même temps, la DDE (actuelle DDT) oppose de plus en plus de refus sur les permis de construire. C'est la conjugaison de ces facteurs qui conduit à une prise de conscience de la valeur de l'espace, des villages et des airiaux (hameaux spécifiques aux Landes), y compris comme facteur permettant de stimuler le développement.

Une Charte de Pays est alors élaborée, qui place la gestion de l'espace comme enjeu prioritaire et premier axe d'actions. Puis un Livre Blanc est rédigé, fruit d'un travail commun entre élus, techniciens et administrations (DDT, CAUE, PNR...). Il exprime la volonté générale de préserver l'identité des lieux tout en permettant modernité et développement. Le Pays recrute alors une chargée de mission urbanisme. Une déclinaison du Livre Blanc voit le jour à l'échelle de chaque intercommunalité, précisant les projets.

L'équipe du Pays assiste les communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. En 2009, une majorité de communes possède ou est en cours d'établissement d'un PLU, y compris les très petites communes de 150 habitants. Le Pays a également apporté son assistance à une

commune pour la réalisation d'un éco-lotissement de huit maisons en bois. Ses missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de rédaction de cahiers des charges, de suivi des opérations, s'accroissent fortement d'année en année. Parallèlement, une des communautés de communes vient de recruter en interne un architecte-urbaniste chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme et des appels d'offres, tandis qu'une autre mène des actions de sensibilisation des habitants sous forme de journées à thème et d'expositions.

Le service urbanisme du Pays se compose d'un directeur et d'une chargée de mission. Jusqu'en 2010, ce dernier poste était autofinancé à 30% et subventionné par le programme Leader et la région à 70%. La cotisation annuelle des communes se monte à environ trois euros par an et par habitant. Les PLU ont coûté de 15 à 20.000 euros aux communes, les Chartes intercommunales d'urbanisme en moyenne 40.000 euros, financées à 50% par le programme Leader.



## Le Pays des Vals de Saintonge

117 communes, 7 communautés de communes, 55.000 habitants.

C'est la conjonction de la croissance démographique génératrice de constructions et des termes de la loi SRU qui conduit les services de l'État et les élus à vouloir mieux encadrer le développement urbain. De cette volonté est né le service d'urbanisme du Pays.

Ce service élabore en interne le SCoT du territoire, sauf pour les volets environnement et énergie, qui nécessitent l'appui de bureaux d'études extérieurs. Avec un recul de cinq ans, l'ensemble de cette mission d'urbanisme est jugée essentielle pour la cohésion du Pays. Le service d'urbanisme élabore également les PLU des communes, celles-ci restant compétentes pour l'approbation du document. Il est le garant de l'homogénéité et de la cohérence des documents entre eux. Le bilan de cette collaboration est, lui aussi, jugé très positif : *« La logique d'aménagement prime sur l'aspect réglementaire. D'expérience, le Pays constate que l'élaboration d'un PLU crée une dynamique dans la commune concernée et favorise son développement urbain. Les gens discutent, les projets sortent, la commune entreprend ».*

En matière d'urbanisme opérationnel, le service urbanisme du Pays assiste les communautés de communes, notamment pour les ZAE (Zone d'Activités Économiques), et parfois les communes dans leurs projets de lotissements innovants, par exemple.

Quant aux autorisations d'urbanisme, les réflexions sont en cours. En 2009, ces autorisations étaient

gérées par les communes, avec l'appui des services de l'État. Le souhait du Pays serait une instruction par les communautés de communes, complétée par l'animation du réseau des instructeurs à l'échelle du Pays (dont le nombre nécessaire est estimé à une dizaine) permettant d'assurer leur formation, partager les problématiques issues des dossiers complexes, discuter des recours, etc.

En 2009, le coût du service urbanisme s'élève à 250.000 euros, financés à hauteur des deux tiers par une partie des cotisations des communes (trois euros par an et par habitant, sur un total de 18 euros de cotisation), et pour le reste par des aides du Conseil Régional et du Conseil Général, dans le cadre des contrats de territoire. Le SCoT est financé de manière spécifique. Sur un coût global de 200.000 euros sur quatre ans, le montant des subventions cumulées (État, ADEME et fonds européens) laisse à la charge du territoire 68.000 euros, soit 17.000 euros par an.



## Un large panel de missions, dans un contexte innovant

Les missions qu'un tel pôle d'ingénierie est à même d'apporter aux territoires qui s'en équipent sont nombreuses. Elles dépendent de la structuration de chaque territoire et sont à articuler et à mettre en cohérence avec l'existence éventuelle d'un Syndicat Mixte supérieur, d'un Parc Naturel Régional, etc. Afin d'illustrer le propos, on peut citer :

- mise en place d'un observatoire et d'un SIG (Système d'Information Géographique),
- conduite de l'élaboration des documents cadres type SCoT, PLU, PLH, PDU... , ou participation au Syndicat Mixte supérieur chargé de leur élaboration,
- participation à l'élaboration des PLU, ou conduite de l'élaboration directe du PLU communautaire,
- exercice du droit de préemption urbain (exclusivement en rapport avec les compétences de la communauté de communes),
- constitution et gestion des réserves foncières,
- instruction des autorisations d'urbanisme (permis d'aménager, permis de construire, permis de démolir) pour le compte des communes,
- assistance technique aux communes pour leurs conduites d'opérations et réflexions préalables,
- conduite des actions de sensibilisation, communication, formation
- etc.

Mairie-conseils, qui établit cette liste de missions potentielles d'un service d'urbanisme interne à la collectivité dans son dossier de janvier 2009 *L'étalement urbain : compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie*, évoque également le fait que l'urbanisme opérationnel est souvent sous-utilisé (et sous-financé...). C'est pourtant l'occasion pour les élus locaux de maîtriser d'un bout à l'autre des opérations importantes à leurs

yeux, d'imposer leur cahier des charges aux opérateurs futurs, « sans se dessaisir ou se décharger sur le privé », et ainsi de montrer l'exemple. L'exercice de cette exemplarité de l'action publique peut ainsi s'exprimer au travers des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) obligatoirement contenus dans les PLU, des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), des Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE), des lotissements, etc.

On le voit, quelle que soit l'échelle de territoire considérée, de nombreux outils sont à la disposition des élus pour répondre aux enjeux actuels posés par un développement urbain vertueux. Mais comme le rappelle Sébastien Segas, maître de conférences en science politique (déjà cité), « *en milieu rural, l'innovation est dépendante des leaders politiques qui vont générer des dynamiques* ». Une illustration parfaite de ces mouvements endogènes portés par les élus peut être trouvée dans l'association BRUDED, réseau d'élus bretons (voir encadré).

---

6 - Construire et conduire une politique intercommunale d'urbanisme, fiches pédagogiques Mairie-conseils, octobre 2008.

7 - Actu Environnement : Une étude officielle française compare la gestion économe des terres agricoles dans quatre pays voisins, 10 Mai 2012.

## Une expérience originale et novatrice : BRUDED

L'Association BRUDED (Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable) est un réseau de collectivités bretonnes dont les objectifs sont :

- le développement d'un réseau d'élus,
- la mise en relation des collectivités,
- la mutualisation d'expériences mettant en œuvre un développement durable des territoires.

Une des grandes originalités de cette association créée par et pour les élus réside dans le fait que ses initiateurs ont souhaité se retrouver autour de ce thème, dans une vision humaniste et non technico-financière des projets : « *La démarche d'intervention du réseau replace l'homme et la responsabilité des élus au centre des projets. La technicité n'est pas posée a priori ; c'est d'abord le projet humain et collectif qui va déterminer les orientations et les actions* ».

L'association considère que cette place centrale donnée aux élus leur offre une réelle occasion d'échanges. « *Cela permet de rompre l'isolement que connaissent souvent les élus novateurs dans leur territoire de proximité* ». De plus, les élus fondateurs estiment que les messages passent souvent mieux lorsque les élus parlent aux élus, la parole étant plus libre. Ils constatent également que leurs actions permettent aussi de « *mettre en route des collectivités qui craignent de ne pas réussir* » et hésitent souvent – voire renoncent – à se lancer dans la réalisation de projets novateurs et ambitieux.

Un des élus fondateurs avance que pour entrer dans une démarche de développement durable, il faut devenir animateur de la vie locale, s'investir, aller à la rencontre de la population, avoir d'autres

pratiques et « *ne plus décider seul ou au sein de son conseil municipal de ce type de projet* ». Il s'agit bien là des bases d'une réflexion collective et partagée entre les élus et les différentes composantes de la société civile.

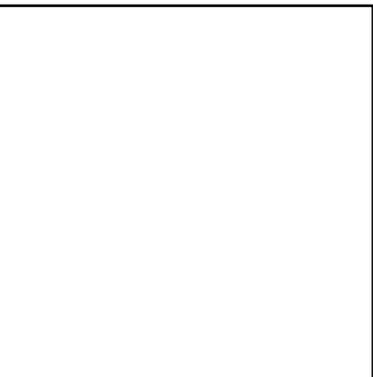
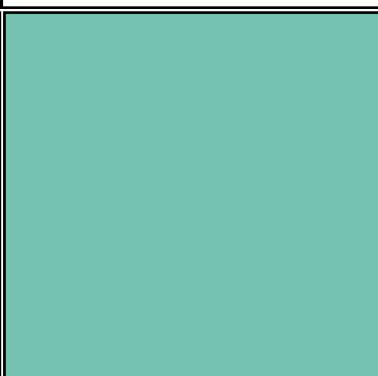
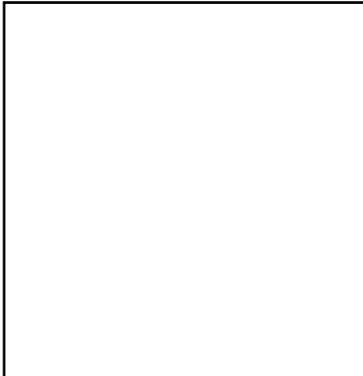
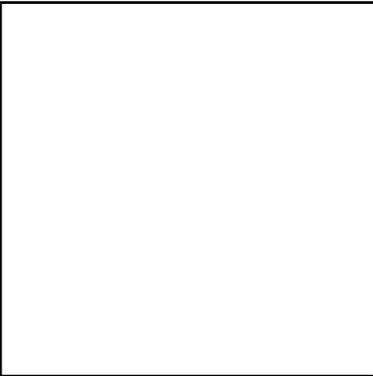
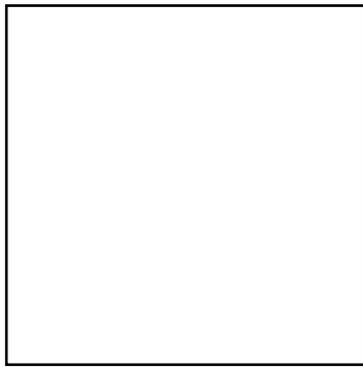
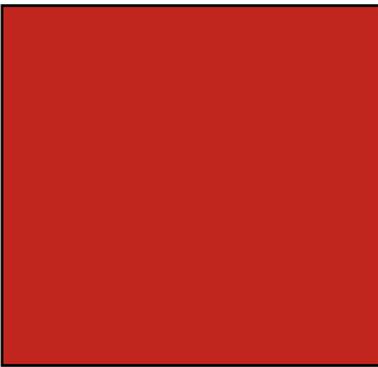
La démarche et l'état d'esprit BRUDED essaient sur le territoire national, certains élus d'autres régions se montrant intéressés par l'expérience. C'est le cas du réseau EDEN en Normandie, et du réseau d'élus Dordogne Développement Durable qui se structure avec l'appui d'ATD 24 (Agence Technique Départementale) et du CAUE de la Dordogne.

De plus amples renseignements peuvent être pris et des contacts établis par l'intermédiaire du site de l'association : [www.bruded.com](http://www.bruded.com).



Visite à la Zac de la Timonière d'Acigné ( 35 )

Urbaniste : Atelier du Canal  
Architecte : Laurence Crosliard



# 5 LES ATOUTS D'UNE DÉMARCHÉ PARTAGÉE

## La concertation comme cadre d'une réflexion collective

La concertation s'impose progressivement dans les débats nationaux comme au niveau local. Il semble de plus en plus admis que la délégation qui est faite aux élus par le suffrage des élections ne peut plus leur permettre de définir seuls l'intérêt général quand il est question de sujets de société, notamment en urbanisme.

Face aux phénomènes actuels de perte de confiance vis-à-vis de l'action publique, de déresponsabilisation et d'abstention de la population, certains considèrent même la concertation comme un levier pouvant participer à sa refondation, en amenant les habitants à (re)devenir citoyens.

Cependant, la concertation apparaît encore pour de nombreux élus comme une démarche hasardeuse, comportant en elle le risque de donner trop d'écho aux intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt collectif. Elle est également délicate à mettre en œuvre, et se borne souvent à une simple information du public sur les projets en cours, éventuellement assortie d'un cahier ouvert aux remarques des personnes consultées.

Pourtant, les bénéfices d'une concertation bien menée sont nombreux. Elle conduit à :

- ouvrir le débat sur l'opportunité de la décision,
- identifier la totalité des choix envisageables,
- cerner les points d'accord et de désaccord entre les parties,

- permettre un choix mieux éclairé et tenir compte d'intérêts ou de suggestions dont la prise en compte ne remet pas en cause l'essentiel,
- enrichir les projets en les adaptant, éventuellement, aux besoins des habitants,
- permettre une appropriation et une meilleure compréhension des projets, grâce au partage des paramètres de décision,
- limiter les remises en cause ultérieures,
- faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers,
- conforter les élus dans leur rôle de décideurs publics à l'écoute des habitants.

L'échange et le partage créent et renforcent le respect mutuel, et d'une certaine manière, la démocratie. Ils obligent en effet à certaines formes de justification des demandes, valorisent tous les acteurs par la prise en compte de leurs arguments, éclairent en retour chacun sur les conséquences véritables de ses choix et de ses préférences, aboutissant à la construction d'un point de vue global.

Mais organiser et conduire une action de concertation efficace nécessite au préalable de s'interroger sur les conditions de sa mise en œuvre :

- comment assurer une participation quantitativement significative et socialement représentative de l'ensemble des citoyens ?
- comment surmonter les problèmes d'échelle pour faire du local et du sectoriel un tremplin plutôt qu'un piège, en évitant les corporatismes et l'esprit de clocher ?

- comment articuler consultation et décision pour garantir au citoyen que sa position sera entendue et prise en compte ?
- comment s'assurer que les conditions de qualité du débat soient réunies et que les démarches puissent ainsi déboucher sur des résultats concrets ?
- par quelles actions d'information et/ ou de formation amener progressivement les participants à une culture commune, condition *sine qua non* d'un débat de qualité ?

La concertation est une discipline subtile qui fait appel à une technicité spécifique et un sens aigu des rapports humains. Elle met en jeu des mécanismes très particuliers, la distinguant d'autres disciplines proches dont nous avons peut-être plus l'habitude : concertation n'est pas négociation, car elle n'aboutit pas nécessairement à une décision, mais vise à la préparer ; elle n'est pas consultation, car elle ne se résume pas à une demande d'avis, mais organise la confrontation entre les parties, les échanges d'arguments, l'explication des points de vue de chacun ; elle n'est pas médiation, car elle ne fait pas intervenir un tiers pour faciliter la recherche d'un accord ; elle n'est pas simple débat, car elle s'inscrit clairement dans un processus décisionnel ; elle n'est pas co-décision, car la décision finale appartient aux élus, qui seuls en détiennent formellement le pouvoir et à laquelle ils devront intégrer les résultats de la concertation.

Ces définitions « en creux » laissent apparaître que la concertation, qui vise à construire ensemble l'avenir, pourrait se comprendre comme un processus de dialogue dont le but est de parvenir à des conditions, des orientations ou des projets acceptés par toutes les parties impliquées. De plus, elle répond aux principes de transparence, de démocratie et d'égalité du développement durable.

De nombreux exemples de concertations réussies montrent les bénéfices concrets qu'elle a apporté aux projets. À Chalon-sur-Saône pour le quartier de St-Jean des Jardins, « [La] concertation a permis d'ajuster le projet aux préoccupations de la population, et ainsi, d'obtenir un véritable engagement citoyen autour des questions environnementales ». À Miribel-Lanchâtre, petit village du Vercors, « [Une] concertation active a permis de favoriser l'adhésion des propriétaires privés à la démarche communale » dans le cadre de la réalisation d'un lotissement novateur. En Bretagne, l'AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise) apporte son soutien aux collectivités avec compétence et conviction dans la pratique de la concertation au travers du dispositif ADDOU (Approche du Développement Durable dans les Opérations d'Urbanisme). Grâce à l'expérience acquise au fil de nombreux projets réalisés aussi bien en ville que dans les villages, « l'ADDOU a permis indiscutablement une très large sensibilisation des élus et des acteurs, ainsi que des formes urbaines plus denses et plus mixtes [...] ».

Gardons à l'esprit que ces apports indéniables, sans lesquels ces projets de qualité n'auraient pas vu le jour, appellent à s'entourer des compétences nécessaires à une démarche de concertation véritable. Cette participation démocratique – plutôt que démocratie participative – demande du temps. Mais comme le souligne non sans fierté le maire d'une petite commune bretonne ayant mis en place une concertation approfondie, « On aurait été plus vite sans les habitants, mais on serait allé beaucoup moins loin ».

## La Barre, d'un « écoquartier » à un « écovillage » : un processus de concertation intégré à la conduite de projet.

par Phiippe Gimbert, Maire de La Barre et vice-président de la  
Communauté de communes Jura Nord,  
et Bruno Tschantré, chargé de développement à la CCJN

Pour mener à bien ce projet d'ouverture citoyenne, les élus communaux se sont associés, en 2009, à la Communauté de communes Jura Nord, dans le cadre d'un Appel à Projets « Urbanisme Durable dans le Jura » (porté conjointement par l'ADEME, le CAUE et le Conseil Général du Jura), afin d'être accompagnés tout au long de cette démarche prospective et participative, qui s'apparente, à l'échelle du village, à une profonde transformation culturelle.

### Les objectifs préalables du débat public

Au départ, l'équipe municipale de La Barre, 240 habitants, souhaite répondre à une demande de logements, pour ses habitants (notamment pour le maintien des personnes âgées sur place) mais aussi en direction de nouveaux ménages qui envisageraient de s'installer. La commune a à cœur d'assurer l'intégration de ces derniers, aussi bien à l'échelle d'un futur quartier qu'à celle du village dans son ensemble.

Convaincue que la qualité de vie dans le village repose sur la préservation de l'environnement et de son paysage, mais dépend tout autant du dialogue avec

et entre les habitants, la Commune s'est proposée de mobiliser la population autour d'un projet collectif et renforcer ainsi l'expérience de la démocratie locale, en les impliquant dès l'amont au processus de création d'un « écoquartier », pour s'interroger, imaginer et construire ensemble et ainsi enrichir le projet par les attentes des habitants, dans le cadre d'une relation horizontale entre citoyens, élus et structures d'accompagnement. Un bon moyen pour ainsi prévenir tout conflit ou rejet de la part des habitants et susciter l'adhésion politique des citoyens.

En retour, il a été souhaité, au démarrage de l'action, que la démarche de réflexion co-construite, d'un écoquartier comme mode de pensée, puisse profiter à tous, en s'inscrivant dans un processus « gagnant-gagnant ». En amenant à une réflexion globale sur le village, à travers l'intégration d'une extension au centre village et ainsi dessiner les formes d'un « écovillage », l'ensemble des villageois pourrait bénéficier des réflexions et des orientations/solutions retenues.

## Les modalités de la participation

### Des moyens adaptés mis au service de l'animation du projet

L'engagement et la conviction ne suffisant pas pour faire et surtout bien faire, la mise en place d'un processus d'élaboration participative d'un projet est d'abord un exercice sensible. De nombreux écueils pouvant limiter la portée de la participation citoyenne : participation partielle exprimant une vision partielle ; instrumentalisation ; non prise en compte des apports de la participation dans la décision finale des élus ; prise de retard sur le déroulement du projet, .... une approche rigoureuse, stratégique et transversale ainsi que des moyens adaptés s'imposaient.

Pour la CCJN, il s'agissait bien d'apporter l'ingénierie sans pour autant se substituer aux compétences communales, et de mutualiser les moyens pour mieux mobiliser les ressources territoriales et partenariales.

Trois partenaires techniques associatifs ont aussi été intégrés à l'ensemble de la démarche participative: l'Atelier Pasteur de Dole, le CPIE de la Bresse du Jura (Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement), et le CAUE du Jura.

Cette action a été cofinancée par « Fondation de France », très impliquée dans les expériences de démarches participatives.

La démarche participative avec les habitants s'est déroulée d'octobre 2010 à juin 2011.

Partant du principe que la concertation s'inscrit dans un processus itératif global, l'expérience menée s'est appuyée sur plusieurs instances de dialogues, favorisant le management de projet (le comité de pilotage) l'information (l'ensemble des citoyens), l'écoute (au moins ceux qui veulent s'exprimer), la consultation (ceux que la collectivité veut voir s'exprimer) et le dialogue (ceux avec lesquels sont recherchés une compréhension et un enrichissement mutuels).

- **Le comité de pilotage** : constitué des élus de La Barre, de l'agent de développement de la Communauté de communes Jura Nord, du CPIE de la Bresse du Jura, de l'Atelier Pasteur et du CAUE du Jura, il s'est réuni au complet tout au long du projet pour analyser, recadrer et préparer les réunions publiques.

- **Le groupe habitants** : constitué par les personnes présentes aux réunions publiques, non formalisé de façon précise, il a permis la réunion d'une quarantaine d'adultes, 7 scolaires et 8 jeunes, et de mobiliser le « vécu citoyen », responsabiliser le citoyen tout en créant du « lien social » et adapter l'action aux besoins.

- **Les « Eco-jeunes »** : les élus ont préféré la création d'un « groupe jeunes » entre 11 et 16 ans dédié à cette action, plutôt que la constitution d'un conseil municipal des jeunes. La création de ce groupe et son animation ont été menées par le CPIE de la Bresse du Jura et un conseiller municipal, ancien instituteur de la classe unique.

- **Les entretiens individuels** : ils ont été ciblés par le comité de pilotage au regard des participants aux réunions.

- **L'école d'Orchamps** : La définition de l'action et son animation ont été réalisées par l'Atelier Pasteur en étroite collaboration avec les enseignantes de ce RPI. Trois classes ont participé : CE1/CE2 – CE2/CM1 – CM1/CM2.

- **Le site Internet de la commune (labarre39.fr)** : initié par la commune pour l'accompagnement de la démarche, conçu comme un espace de dialogue où chacun pouvait faire part de ses commentaires.

## Les modes d'interaction du débat public

### • Une visite de la commune avec la population

a permis d'échanger sur le vécu des habitants, comprendre la carte communale, et partager la « lecture » architecturale et paysagère de la commune.

• **La projection du court métrage** « fabriquer l'espace » extrait du DVD « Un monde pour soi », produit par la Fédération Nationale des PNR a illustré une démarche participative qui permette à chacun de s'exprimer dans le respect des différences et provoquer l'échange avec la salle

• **Un questionnaire - Des ateliers** : ont produit une analyse collective des besoins des habitants, le recueil de données sur le vécu des différents acteurs, et leurs souhaits quand à l'évolution et à l'avenir de la commune.

La liberté de parole leur a permis de devenir des acteurs réels de la co-construction. Ceux qui n'adhéraient pas au projet ne sont pas venus mais ont fait part de leurs interrogations dans les questionnaires.

• sans oublier les pots de l'amitié (!)

• **Des entretiens individuels ciblés** : l'exploitant agricole propriétaire du terrain pressenti ; un couple pour l'histoire et le vécu dans le village ; un habitant qui vient d'arriver ; une jeune personne, ayant toujours habité La Barre, qui a fait une réponse assez virulente au questionnaire et n'est pas venue à la 2ème réunion publique.

### • Une synthèse des participations.

Une habitude de dialogue, sans doute acquise grâce à la vie communale pré-existante et à la confiance que les habitants ont entre eux et vis-à-vis de leurs élus, a permis à chacun de s'exprimer et de faire part d'interrogations quant à l'urgence de cette démarche qui leur paraît éloignée de leurs attentes au quotidien : assainissement, sécurité, disparition de l'école...

L'ensemble des données issues des paroles d'habitants a été regroupés sous forme d'entrées thématiques : L'habitat ; L'habitant ; La perception du village aujourd'hui ; Les comportements ; La philosophie de l'écoquartier ; l'urbanisme ; le futur parcellaire ; la qualité de vie aujourd'hui ; la qualité de vie souhaitée ; l'économie du projet ; le contexte économique du village.

### • Des simulations concrètes.

Ayant le sentiment que le projet d' « écoquartier », ou plutôt d' « écovillage », apparaissait encore trop abstrait, il a été décidé que le CAUE présenterait en préambule d'une réunion des simulations concrètes comme base d'échanges, en cadrant les apports sur les éléments développés dans les précédentes réunions publiques.

Ces simulations ont été préalablement distribuées dans les boîtes aux lettres, afin de susciter l'envie de participer à la réunion et relancer la participation des habitants.

• **Une réunion thématique. L'eau sous toutes ses formes : préservation de la ressource, l'eau de pluie, l'assainissement.**

• **Un voyage. Visite du quartier Saint-Jean-des-Jardins à Chalon-sur-Saône** qui, par son antériorité, 2007, présente l'avantage d'être totalement investi par les habitants. Les participants ont ainsi pu appréhender plusieurs notions : habitat groupé ; parcellaire étroit ; mixité de l'offre de logements : locatifs, accession à la propriété, logements intermédiaires ; chauffage au bois collectif ; orientation sud des façades principales ; cheminement doux en site propre, espaces publics ; garages dissociés ; jardins familiaux.

• **Une maquette du village : « La Barre en 2020 », réalisée par le conseil « Eco-jeunes ».**

• **La restitution en réunion publique des Eco-jeunes et des scolaires.**

• **La communication.**

Le choix des élus communaux de prendre en charge la communication autour du projet a exprimé leur volonté politique de s'engager. Toutefois, un cadrage et peut-être une préparation régulière des éléments de communication par les partenaires techniques auraient été nécessaires afin que des affiches soient systématiquement posées en divers points de la commune, les invitations soient envoyées suffisamment à l'avance. Un gros travail de restitution régulière a été réalisé via le site Internet de la commune.

## Des résultats concrets

### Quelle participation des habitants ?

Au total, près d'une soixantaine d'habitants a participé à l'expérience. Quelques habitants fidèles ont suivi l'ensemble de la démarche, tandis que d'autres venaient ponctuellement en fonction du thème de la soirée.

La difficulté rencontrée a été la prise en main par les habitants d'un projet d'écoquartier qu'ils n'habiteront probablement pas. Dans la mesure où la commune n'a pas souhaité à ce stade de la réflexion la création d'un groupe de futurs habitants, pour laisser d'abord s'exprimer la parole des habitants actuels, il aurait été peut-être préférable d'inverser dès l'origine le discours sur l'ordre des objectifs visés : soit, de partir de l'écoquartier pour arriver à l'écoquartier, ou d'adopter le thème, plus général, développé par les scolaires : « Habiter autrement ».

Quoi qu'il en soit, la problématique initiale a permis de s'interroger sur le projet de village, et de prendre le temps de la réflexion : une démarche de développement durable qui considère que l'aménagement pressenti n'est pas une fin en soi mais entre dans une réflexion globale de territoire. Les participants ont été amenés à s'interroger sur ce qui fait la qualité de vie aujourd'hui dans un village, la socialisation, les déplacements doux, l'urbanisme, le parcellaire, l'assainissement, la mixité sociale, la mixité des typologies d'habitat, les services... et les jeunes n'ont pas été en reste !

Si le terreau convivial a permis de faire perdurer l'action malgré des moments de doute, il n'a toutefois pas été suffisant pour une mobilisation plus large de la population. Ainsi, le diagnostic avec les habitants a été un élément important qui a engendré le partage d'une culture commune, permettant à chacun de mieux comprendre le fonctionnement du village d'hier et d'aujourd'hui pour construire celui de demain : un retour d'expérience. Quant au temps des « simulations », prenant en compte à la fois l'écoquartier, le village dans sa globalité et les interventions des participants, il a été un élément déclencheur d'une volonté de prise en main du projet par des habitants à un moment où la dynamique collective s'essouffait...

### Du cahier des charges « de l'EcoQuartier à l'EcoVillage »...

Un habitant, ayant compris l'importance pour la population de s'emparer de la démarche, a suggéré qu'un groupe, formé à la fois d'élus et de citoyens, se constitue afin de définir un cahier des charges qui serait proposé en réunion publique. Mais les élus communaux ont souhaité assurer seuls la rédaction du cahier des charges, pensant que le pouvoir politique se devait de prendre les orientations ultimes. Construit à partir des fruits de l'ensemble des participations, ce document a été présenté et explicité lors de la dernière réunion publique, en juin. Il ne visait pas de s'imposer au citoyen. Ce choix n'ayant pas été clairement annoncé et expliqué en amont de la démarche, le risque de l'annoncer ultérieurement était de perdre l'engagement des habitants après coup.

Il n'y a toutefois pas eu déconnexion de la concertation et du processus d'élaboration de la décision concernée. Car, si la « codécision » avec les citoyens peut-être recherchée, c'est plutôt dans le cas de décisions ne concernant pas un public très diversifié ou bien pas très nombreux (facilement mobilisable) ou sur des sujets ponctuels. De plus, globalement, la participation est restée relativement faible, remplaçant l' élu dans son rôle moteur et décisionnel.

## ... Au plan d'actions « Eco-Jeunes » pour que La Barre devienne un écovillage !

Différents thèmes ont été développés par les jeunes : le bien-être dans le village (*Améliorer le cadre de vie / créer des espaces de rencontres - Accueillir une boulangerie / petit commerce - Améliorer la solidarité interne au village*) ; l'éco-citoyenneté (*réduire le gaspillage, déchets alimentaires...*) - *Nettoyer les espaces extérieurs communs pour préserver les milieux naturels - Récupérer les eaux de pluie* - *Favoriser le co-voiturage / Organiser des déplacements communs du village vers l'extérieur (Besançon, Dole, les lieux de travail).*

Enfin, une action collective a été réalisée : accompagnés de l' élu, les jeunes ont, durant les vacances de Pâques, réalisé un nettoyage de la commune.

### Et maintenant... ?

Il serait souhaitable que la commune s'engage sur un ou des premiers éléments définis dans le cahier des charges de l'écoquartier/écovillage, et se fixe des échéances, en informant régulièrement la population de l'avancement.

Et ce, en lien notamment avec les jeunes. Lors de la réunion des restitutions du groupe jeunes et des scolaires de l'école primaire d'Orchamps, le maire s'est dit « épaté » par la pertinence de toutes leurs suggestions. Il a souhaité reconnaître publiquement les jeunes et les enfants en tant que réelle force de proposition. Une question reste en suspens : comment faire le lien pour que les relations entre les adultes et les jeunes perdurent ? Les jeunes auraient besoin de savoir, en particulier, quelle suite sera donnée à leurs propositions.

## Retours d'expériences

Le questionnaire de l'AdCF de 2008 déjà cité, relatant les inconvénients ressentis par les élus engagés dans un projet de territoire partagé, a également recensé les atouts qu'une telle démarche pouvait apporter. Les élus ayant répondu à cette question se sont exprimés sur les points suivants :

- harmonisation et cohérence dans le développement du territoire,
- « *toutes les communes de la communauté s'engagent dans une même démarche de PLU ; une seule et même personne s'en charge. De ce fait, aucune n'est lésée et on assiste à une mise en cohérence des politiques urbaines* »,
- gain d'une réflexion commune sur le devenir du territoire,
- atténuation des concurrences entre les communes, meilleure visibilité des objectifs communautaires,
- regard extérieur sur l'échelon communal,
- affirmation de l'identité du territoire,
- sentiment renforcé d'appartenance communautaire,
- « *sans le PLU communautaire, certaines communes ne se seraient peut-être pas donné d'objectifs de développement (économique, habitat, population...)* »,
- spatialisation harmonieuse des différentes fonctions et activités,
- plus d'équité entre les pétitionnaires soumis aux mêmes règles, qui correspondent à un projet de territoire,
- cadre d'un dialogue permanent,
- renforcement du sentiment de responsabilité des élus à l'égard de l'évolution du territoire.

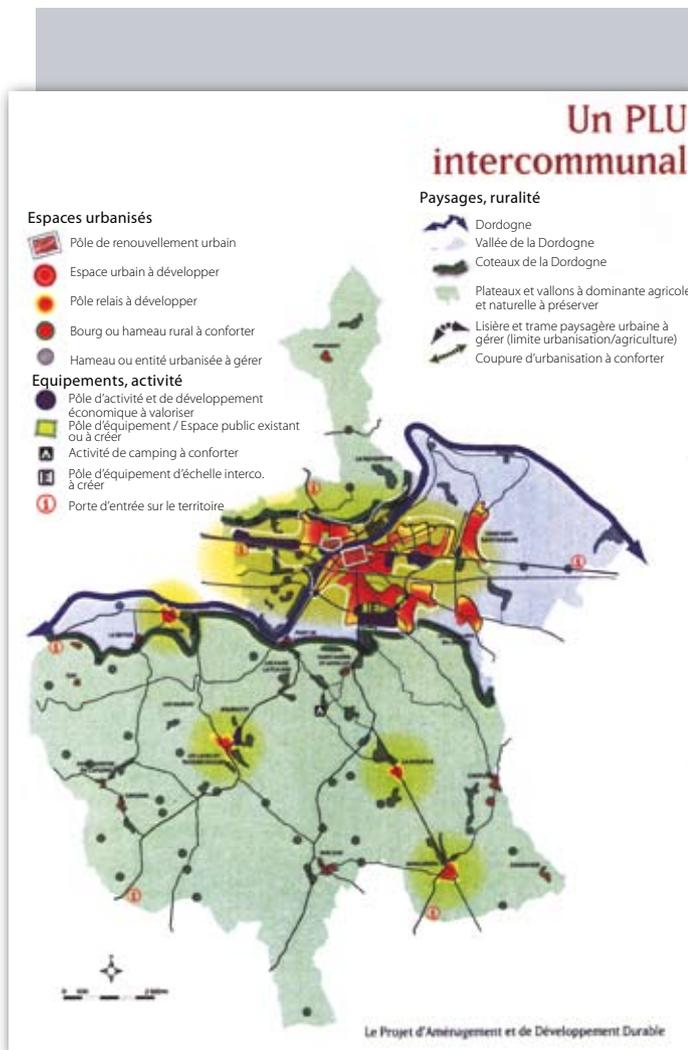
## S'investir dans la réflexion collective pour retrouver du pouvoir

Cette liste un peu brute offre à l'analyse de nombreuses informations. Aux arguments évidents de cohérence

de l'aménagement sur un territoire élargi s'ajoutent des notions plus originales, comme celle de la responsabilisation des élus, qui nous paraît essentielle et potentiellement fondatrice de relations nouvelles entre représentants d'une communauté. C'est en affirmant que par un investissement de chaque maire dans le travail de réflexion collective, ceux-ci retrouveront, au travers de leur participation constructive, le pouvoir qu'ils sont de fait en train de perdre en restant isolés. **Il s'agit bien là d'une posture de nature à transformer radicalement la manière de penser la réflexion collective, non plus sur la défensive mais dans une synergie bénéfique à chacun comme à l'ensemble.**

## L'intercommunalité comme garant de la spécificité de chacun

Le traitement égalitaire et homogène en terme de qualité d'ingénierie, s'il apporte naturellement la cohérence tant attendue des textes de loi et du bon sens sur la vision globale du devenir d'un territoire, pourrait faire craindre l'apparition d'une sorte de nivellement des spécificités de chaque commune. Or on constate que loin de là, un des intérêts de la prestation du bureau d'études unique est de valoriser lesdites spécificités locales en les rendant plus lisibles, en leur donnant une réelle existence, au sein d'un ensemble qui, lui, sera cohérent. Cette diversité bien gérée fera la richesse et l'attractivité du territoire, jouant sur les contrastes, mis en harmonie, de chacune de ses composantes. Le dossier de Mairie-conseils *L'étalement urbain : compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie* de janvier 2009 insiste sur ce point : « *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*



PADD du PLU Intercommunal du Pays Foyen (33)  
Urbaniste : Metropolis

caractéristiques de chaque portion de territoire, de bien les identifier. C'est la garantie qu'elles pourront être prises en compte dans les évolutions futures des territoires. 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 ». C'est aussi pour les petites communes dotées de moyens très modestes l'occasion de drainer sur leur territoire une ingénierie de qualité et des compétences qu'elles n'auraient jamais pu atteindre seules. Un village de cent habitants se voit ainsi considéré et traité avec autant d'égards que le bourg-centre de la communauté. Ce traitement égalitaire mais non égalisateur est en outre un excellent vecteur de l'atténuation des notions de concurrence d'une commune à l'autre. Si chaque commune y trouve son compte, notamment en matière de production équilibrée de « parcelles à bâtir » mais aussi dans la répartition réfléchie des services à la population, en fonction du potentiel réel et non espéré de développement démographique, si les bénéfices du dynamisme global de la communauté de communes sont restitués à chacune des entités la composant, parions que la course à l'urbanisation à laquelle on assiste parfois s'essouffera d'elle-même. C'est ce que la Fédération Nationale des CAUE décrit lorsqu'elle affirme, dans *Le PLU intercommunal, un outil de projet en faveur du développement durable* : « En se fondant sur le croisement des enjeux communautaires et des volontés communales, son élaboration conforte les dynamiques territoriales et fait naître un « savoir-vivre ensemble ».

La notion d'identité est chère aux communautés de communes. Depuis leur création, issue de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, elles sont en perpétuelle recherche du renforcement de l'identité qui justifie leur existence. Cette quête s'exerce à deux niveaux différents : en

interne d'abord, au sein de l'instance délibérante, puis auprès des habitants du territoire afin qu'ils acquièrent ce sentiment d'appartenance qui facilite la compréhension et l'acceptation, puis l'appropriation des projets collectifs. Si dans son enquête de 2008, l'AdCF ne retient pas au titre des motivations au transfert de la compétence PLU au niveau intercommunal l'affirmation d'une identité, elle constate que 72% des communautés ayant répondu au questionnaire estiment après coup que « l'exercice de la compétence PLU a renforcé l'esprit communautaire ». On comprend bien ici que la collectivité qui décide de prendre en charge la réflexion sur le devenir de son territoire supracommunal n'ambitionne pas a priori par ce biais d'en affirmer l'identité, mais cette conséquence induite n'en est pas pour autant moins intéressante.

Dans le même registre des retombées positives pas nécessairement attendues dans le cahier des charges initial, l'AdCF note également qu'au profit des élus, des techniciens comme des habitants, « la mise en œuvre de la compétence PLU s'accompagne d'un fort développement des outils techniques à l'échelle communautaire. 75% des communautés compétentes disposent d'un cadastre numérisé ; le traitement par système d'information géographique (SIG) est croissant ; la mise à disposition de l'usager de l'information PLU est en développement (accès par Internet aux règlements du PLU, téléchargement possible des certificats d'urbanisme...) ».

## S'éloigner pour être efficace

Plus prosaïquement, les maires des petites communes font souvent l'expérience des aspects négatifs de la très grande proximité avec leurs administrés, qui reste cependant précieuse dans d'autres circonstances et pour d'autres sujets. Transférer la compétence en matière d'urbanisme à l'échelon intercommunal permet de remettre à leur juste place les intérêts individuels, sans

les occulter pour autant. **En quelque sorte, éloigner la décision du terrain redonne du pouvoir à l' élu local plutôt que de l'en priver.** Mais comme le souligne Philippe Schmitt, membre de l'Assemblée des Communautés de France, « 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 co-construction, vers une co-responsabilité [...]. En définitive, les chefs de la communauté doivent associer à la fois des enjeux de proximité et de grands enjeux plus larges [...] pour essayer de faire fonctionner le couple commune-communauté, qui ne peut exister dans l'esprit du dessaisissement ».

## Plus de moyens, plus de solidarité

Enfin, combien de fois avons-nous entendu que l'ingénierie nécessaire à l'établissement des documents d'urbanisme coûtait cher ? Si cette réaction peut être jugée légitime quand elle porte sur les cartes communales, au regard de la portée très limitée de ce type de document, elle est au contraire injustifiée pour les PLU, PLUi et SCoT qui sont des documents fondateurs d'une grande complexité, engageant l'avenir des territoires sur plusieurs décennies. Dans les petites communes (et parfois dans certaines plus importantes), l'habitude n'est pas prise de dépenser en prestations intellectuelles, en « matière grise ». Cependant, comme l'exprime Emmanuel Brochard, directeur du CAUE du Loir-et-Cher, « l'argent mis dans les études n'est pas une dépense, mais un investissement ». De plus, Pascal Berthaud, chef du service Aménagement, Habitat, Énergie et Construction à la Direction Départementale des Territoires du Jura, rappelle la position incitative de l'État en la matière : « L'élaboration de ces documents est aidée par la Dotation Globale de Décentralisation (DGD). Le préfet a décidé que cette subvention pouvait être abondée par la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR),

dès lors que les communes se regroupent pour concevoir leurs documents de planification dans le cadre d'une réflexion intercommunale. Les subventions de l'État peuvent ainsi atteindre 50% du montant des dépenses consenties ». Dans ces conditions, quelle commune, même modeste, ne pourrait pas choisir d'allouer 1.500 à 2.000 euros par an pendant quatre ans à l'élaboration de son PLU, projet d'une telle importance pour son avenir ? La mutualisation des moyens, même si elle ne devrait pas être la première – ou la plus connue – des motivations, représente une opportunité unique pour que « les communes reprennent le devant de la scène » (Mairie-conseils, janvier 2009). Dans nos territoires ruraux, la mutualisation est depuis fort longtemps chose usuelle en agriculture, notamment grâce aux Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) créées au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour permettre aux agriculteurs d'avoir accès à un matériel performant dont l'investissement ne se justifierait pas sur une seule exploitation. « Instruments communautaires, elles permettent souvent d'enclencher des dynamiques de développement territorial ». Cette phrase empruntée au monde agricole s'applique à la lettre à celui de l'urbanisme... et quand on sait que le maire d'un petit village est bien souvent agriculteur de profession, le parallèle n'en est que plus facile à établir.

## Prendre en main son devenir

En guise de conclusion, prenons acte de la volonté de l'État d'accompagner cette nouvelle étape de la décentralisation par une aide financière qui, si elle peut paraître encore insuffisante à certains, laisse à la charge des bénéficiaires ce qui pourrait être considéré comme le prix de leur engagement et donc de leur responsabilisation. Chacun sait qu'une prestation gratuite, ou payée par d'autres, n'a pas la même portée qu'un acte pour lequel une décision débattue puis partagée et finalement financée a été

prise. Pour qu'un enfant apprenne à marcher, il a besoin qu'on lui lâche la main, au bon moment. Albert Jacquard, généticien de renom connu pour ses engagements humanistes visant à faire évoluer la conscience collective, dit que l'humanité en est au stade de son adolescence. Cette opinion nous aide à considérer certains errements comme un passage nécessaire. Acceptons d'essayer, acceptons de nous tromper et avançons, ensemble.

Nous en avons fait le constat, nous héritons d'une situation qui s'est progressivement mise en place au fil du demi-siècle passé, nous avons conscience de la nécessité de réfléchir ensemble et non plus de manière isolée au développement de nos territoires, nous avons à notre disposition un cadre législatif et une panoplie d'outils performants pour agir concrètement, ainsi qu'une ingénierie de qualité (à restructurer et à refinancer) pour utiliser ces outils. Nous sommes engagés dans une période de transition, au milieu du gué qui mène à l'indépendance intellectuelle des territoires. Les élus locaux, ceux qui y vivent et qui les font vivre, savent mieux que personne ce qu'ils souhaitent pour leur devenir. Ils ont besoin d'accompagnement, de partage, d'écoute et de confiance, avec leurs pairs, avec leurs habitants comme avec les intervenants extérieurs. Alors, encore une fois, à l'image du sénateur Pierre Jarlier, « encourageons les collectivités territoriales à travailler ensemble en mettant en œuvre une « intelligence collective » au service du projet ».

# Bibliographie

## Livres

**Bourdin A.** (2010) *L'urbanisme d'après crise*. Éd. de l'Aube.

**Chalon C., Clerc D., Magnin G., Vouillot H.** (2008) *Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable*. Éd. Yves Michel.

**Hamelin E., Razemon O.** (2012) *La tentation du bitume*. Éd. Rue de l'échiquier.

**Mangin D.** (2004) *La ville franchisée*. Éd. de la Villette.

## Études, dossiers, rapports

### **Assemblée des Communautés de France (AdCF)**

- *Les communautés et l'urbanisme*. Octobre 2008.
- *L'aménagement durable au-delà des idées reçues*. Mensuel, décembre 2009.

### **AUDIAR**

- *Le cadre juridique de la participation locale*. Janvier 2011.
- *Désirs d'habitants, désirs d'élus ?* Janvier 2011.
- *L'ADDOU : construire ensemble un aménagement durable*. Janvier 2011.
- *Le développement durable, des idées à partager*. Janvier 2011.
- *Participation des habitants de Rennes Métropole*. Analyse des réponses issues du questionnaire. Janvier 2011.

**Fédération Nationale des CAUE**, *Le PLU intercommunal, un outil de projet en faveur du développement durable*. Janvier 2012.

**Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)**, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*. In *Territoires*, juillet 2008.

**Jarlier P.** *Collectivités territoriales et ingénierie en matière d'urbanisme*. Rapport d'information du Sénat N° 654, 10 juillet 2012.

### **Mairie-conseils**

- *Construire et conduire une politique intercommunale d'urbanisme*. Fiches pédagogiques, octobre 2008.
- *L'étalement urbain : compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie*. Janvier 2009.
- *Ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme, 10 territoires témoignent*. Juin 2010.
- *Un réseau de collectivités mobilisées autour du développement durable et de l'aménagement. Expérience de l'association BRUDED*. Juillet 2011.
- *L'infrastructure verte et bleue comme colonne vertébrale du développement territorial*. Novembre 2011.

### **Réseau Action Climat (RAC)**

- *Étalement urbain et changements climatiques*, juillet 2011.
- *Étalement urbain et consommation foncière : le réseau action climat formule 9. Propositions pour agir*. Mars 2012.



## Articles, colloques

### Actu Environnement

- *Comment améliorer les déplacements dans les territoires périurbains et ruraux ?*  
7 février 2012.
- *Une étude officielle française compare la gestion économe des terres agricoles dans quatre pays voisins*  
10 mai 2012.
- *La concertation, un impératif à manier avec précaution*  
24 septembre 2012.

**CAUE du Jura** *Sensibilisation à la concertation.* Octobre 2010.

**Chapuis J.Y.** *Rennes, la ville archipel et son corolaire, la ville des proximités.*

**Fédération nationale des CAUE, CAUE du Loir-et-Cher, CAUE des Yvelines** Colloque *Comment questionner l'étalement urbain ?* 4ème session.  
Arras : 30 septembre 2009.

### Novethic

- *L'étalement urbain est causé par une chaîne d'irresponsabilités*  
20 février 2012.
- *Vers une France bétonnée ?* 20 février 2012.

**RELIER** Colloque *Écohabiter solidaire en milieu rural.* Avril 2011.

**Rémy V.** *Loin des villes, un rêve qui tourne mal. La grande illusion.* Télérama N°3268,  
septembre 2012.

**Ségas S., Fédération nationale des CAUE** Colloque *L'intercommunalité : nouvel espace de l'ingénierie territoriale ?* Journée technique, 27 octobre 2011.

# Sigles utilisés

<b>AdCF</b>	Assemblée des Communautés de France	<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
<b>ADDOU</b>	Approche du Développement Durable dans les Opérations d'Urbanisme	<b>NIMBY</b>	Not In My BackYard
<b>ADEME</b>	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie	<b>OAP</b>	Orientation d'Aménagement et de Programmation
<b>AJENA</b>	Association Jurassienne pour la promotion des Énergies Nouvelles et Alternatives	<b>PAE</b>	Programme d'Aménagement d'Ensemble
<b>AMF</b>	Association des Maires de France	<b>PAU</b>	Parties Actuellement Urbanisées
<b>AMJ</b>	Association des Maires et des Présidents de Communautés du Jura	<b>PCT</b>	Plan Climat Territorial
<b>ATD 24</b>	Agence Technique Départementale de la Dordogne	<b>PDU</b>	Plan de Déplacements Urbains
<b>AUDIAR</b>	Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise	<b>PLH</b>	Plan Local de l'Habitat
<b>BIMBY</b>	Build In My BackYard	<b>PLU</b>	Plan Local d'Urbanisme
<b>BRUDED</b>	Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable	<b>PLUI</b>	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
<b>CAUE</b>	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement	<b>PNR</b>	Parc Naturel Régional
<b>CESAER</b>	Centre d'Économie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux	<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>CGCT</b>	Code Général des Collectivités Territoriales	<b>PTZ</b>	Prêt à Taux Zéro
<b>COS</b>	Coefficient d'Occupation du Sol	<b>RAC</b>	Réseau Action Climat
<b>CPER</b>	Contrats de Projets État-Région	<b>RGPP</b>	Révision Générale des Politiques Publiques
<b>CUMA</b>	Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole	<b>RNU</b>	Règlement National d'Urbanisme
<b>DDE</b>	Direction Départementale de l'Équipement	<b>SCoT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale
<b>DDT</b>	Direction Départementale des Territoires	<b>SIG</b>	Système d'Information Géographique
<b>DETR</b>	Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux	<b>SRCE</b>	Schéma Régional de Cohérence Écologique
<b>DGD</b>	Dotation Globale de Décentralisation	<b>SRU</b>	(Loi relative à la) Solidarité et (au) Renouvellement Urbain
<b>EPF</b>	Établissements Publics Fonciers	<b>TVB</b>	Trame Verte et Bleue
<b>ENE</b>	(Loi portant) Engagement National pour l'Environnement	<b>ZAC</b>	Zone d'Aménagement Concerté
<b>IAURIF</b>	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île de France	<b>ZAE</b>	Zone d'Activités Économiques
<b>INRA</b>	Institut National de la Recherche Agronomique		



## Remerciements

De nombreuses personnes ont participé activement à la conception de cet ouvrage, qu'elles en soient ici chaleureusement remerciées : **Denis Jeunet** et **Philippe Petitjean**, Conseil général du Jura, **Florent Moragas**, ADEME, **Jean-Louis Maître** et **Catherine Bayet**, Association des Maires et des Présidents de communautés du Jura ( AMJ), **Pascal Berthaud**, **Claude Borcard**, **Joël Culas** et **Frédéric Wicker**, Direction Départementale du Jura (DDT), **François Lavrut**, **Sandrine Contini** et **Arnaud Thévenier**, Chambre d'Agriculture du Jura, **Laurent Boiteux**, AJENA, **Gérard Jacquier**, Maire de St-Amour, **Philippe Gimbert** et **Bruno Tschantré**, Communauté de communes Jura Nord, **Marie-Christine Chauvin** et **Isabelle Cardon-Fournier**, Pays du Revermont, Poligny, Arbois, Salins, **Philippe Passot**, Maire de Lavans-les-St-Claude et toute l'équipe du CAUE.

## Crédits iconographiques

Pierre Olivier Ballaud ( Chili 2012 ) p. 13, 22, 30, Conseil Général du Jura p. 15, 25, CAUE du Jura p. 37, 57, 58, Fanny Cassani et Michèle Bourgeois p. 38, Nicolas Mire p. 45, Bruno Tonfoni p. 46, BIMBY p. 48, DREAL Franche Comté p. 50, APFP p. 53, Metropolis p. 67.



Cet ouvrage a été réalisé par le CAUE du Jura, avec le soutien financier du Conseil général du Jura et de l'ADEME de Franche-Comté.

Textes : CAUE du Jura

Conception graphique et maquette : CAUE du Jura.

Impression : Imprimerie Billot.

© CAUE du Jura. 2013.

Reproduction, même partielle, interdite sans l'autorisation de l'auteur et de l'éditeur.

ISBN : 978-2-9541326-2-4

Dépôt légal : mars 2013

CAUE du Jura

151 rue Regard

39000 Lons-le-Saunier

03.84.24.30.36

caue39@caue39.fr

www.caue39.fr

Au rythme rapide des évolutions législatives, la prise en compte de l'échelle intercommunale dans les réflexions d'urbanisme est devenue incontournable. Elle fonde sa pertinence dans l'usage que nous avons d'un territoire naturellement beaucoup plus vaste que celui de la commune dans laquelle nous résidons, pour travailler, nous divertir, faire nos courses, éduquer nos enfants, loger nos jeunes, accueillir nos aînés, etc. Cet indispensable élargissement du cadre de la réflexion soulève encore des réticences à l'échelle locale. Les habitudes ne sont pas toujours prises de travailler ensemble à la définition des contours de l'avenir de nos territoires.

Cet ouvrage de sensibilisation à l'urbanisme intercommunal a pour objectif d'amener les élus locaux vers une plus grande compréhension des nombreux intérêts que revêt une réflexion commune en matière d'urbanisme, notamment au travers des SCoT et PLU intercommunaux, mais surtout par la patiente construction d'un véritable projet de territoire partagé, les outils n'étant là que pour traduire les volontés politiques en actes.

