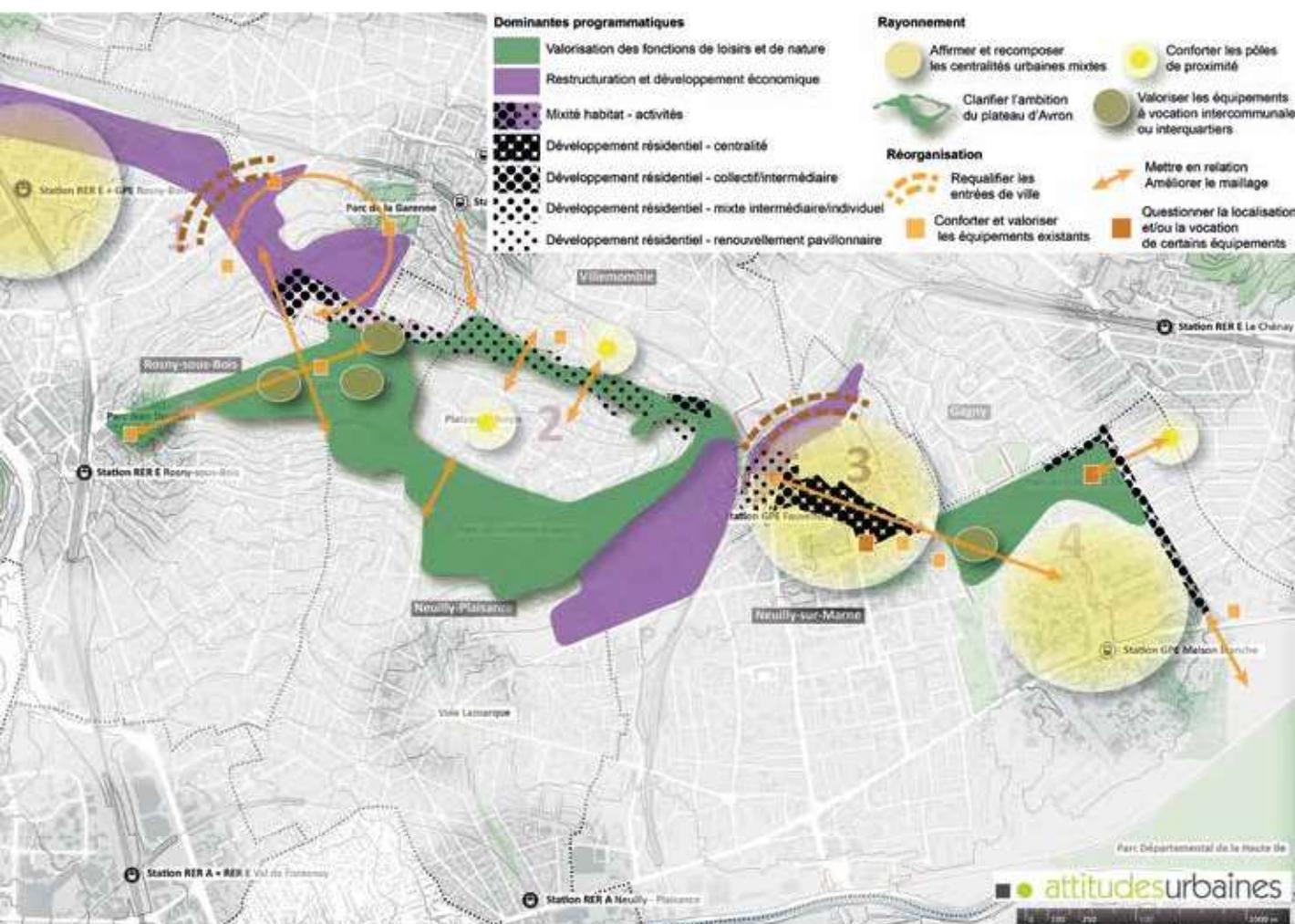


PROGRAMMATION

# L'INTERCOMMUNALITÉ À L'ÉPREUVE DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE : DU TERRITOIRE À L'OPÉRATION URBAINE

En proie à de profondes modifications juridiques et territoriales, l'intercommunalité est attendue dans le cadre d'un secteur stratégique : la planification et la programmation urbaine. Un chantier qui concerne les quelque 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre que compte notre territoire.

Carte des enjeux de l'aménagement des emprises de l'ex-autoroute A103 à Neuilly-sur Marne. © Attitudes urbaines



Face aux évolutions législatives et réglementaires récentes, les territoires sont confrontés à de nouveaux enjeux qui interrogent les rôles de chacun, qu'il s'agisse des acteurs qui interviennent au niveau communal ou de ceux qui le font au niveau intercommunal.

Depuis la loi NOTRe de 2015, les élus municipaux de tout bord politique, déplorent sur le terrain la consécration d'intercommunalités au « format XXL » au détriment d'un lien de proximité entre instances intercommunales, élus communaux et habitants. En effet, un rapport parlementaire (2019) souligne d'une part que « l'augmentation de la taille des intercommunalités a entraîné une modification de la relation entre communes et intercommunalités »<sup>1</sup>. D'autre part, « Les élus municipaux, en particulier les maires, ressentent un éloignement et une perte d'influence vis-à-vis des intercommunalités et communes », regrettant « une loi mal née ». La proximité démocratique doit-elle nécessairement pâtir des objectifs de rationalisation territoriale<sup>2</sup> ? La loi du 27 décembre 2019 apporte des ajustements à l'obligation de transfert des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) vers les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi). Ce texte prévoit non seulement que les communes participent, par un avis, à l'évaluation du projet de PLUi, mais également qu'en cas d'avis défavorable d'une commune, le conseil communautaire se prononce sur un nouveau projet de plan ne pouvant être modifié qu'à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés. Le Code de l'urbanisme (art. L.151-3) dispose désormais que, lorsqu'il est élaboré par une intercommunalité, le PLUi peut comporter « des plans de secteur » couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres. Une manière de préserver les souhaits communaux dans le cadre de la planification intercommunale. Sur le terrain, au 31 décembre 2021, un peu plus d'un EPCI sur deux avait pris la compétence urbanisme (53,47 %). A cette même date, la France comptait 349 PLUi opposables, dont 156 PLUi sectoriels. Les démarches de PLUi en cours ou approuvés concernent aujourd'hui 20 143 communes.

Par-delà les débats, les élus municipaux n'en demeurent pas moins légalistes. Une conviction se répand dans leurs rangs : le développement des PLUi s'inscrit dans le sens de l'histoire. D'autant que la consécration de l'échelon intercommunal coïncide avec la technicité croissante des outils inhérents aux projets d'aménagement<sup>3</sup>. Parmi les évolutions législatives, difficile de ne pas mentionner la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Ce texte modifie sensiblement les fondamentaux du projet urbain et accroît la complexité requise pour mener à bien les opérations urbaines. Plus ambitieux que l'approche « éviter, réduire, compenser » (ERC) qui guidait jusqu'à présent certains projets d'urbanisation des sols, cette loi fixe notamment un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050. Au regard du principe de subsidiarité, force est d'ad-

mettre qu'un tel enjeu relève plus des intercommunalités que des communes, ces dernières étant plus exposées à la pression foncière et à l'influence des aménageurs.

## Une opportunité à saisir

Les intercommunalités sont en mesure de piloter l'urbanisme opérationnel. En témoignent les opérations menées dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) de la loi « Lamy » du 21 février 2014 pour lesquelles elles assurent la fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine. Pourtant, la gouvernance intercommunale peine à trouver ses marques. L'articulation du projet de territoire avec l'opération urbaine souffre de deux discontinuités dans le temps et l'espace. En « ordonnée », les différentes échelles d'intervention (agglomération, ville, centre-ville, îlot, ouvrage) fonctionnent en vase-clos<sup>4</sup>. En « abscisse », les étapes du déroulement des projets rendent les finalités d'intervention divergentes. Résultat, cette double discontinuité conduit à des dysfonctionnements récurrents. Déficit de culture stratégique et hétérogénéité des acteurs contribuent trop souvent à une opposition entre le champ politique et le champ technique. Force est de regretter la survivance d'une forme de « culte de la solution marketée », proposée notamment par les maîtrises d'ouvrage opérationnelles aux décideurs locaux comme « prête à l'emploi », au détriment d'un projet réellement adapté à leurs territoires.

## 5 conditions pour réussir un projet

Difficile de faire coïncider le temps d'un projet avec celui d'un mandat. L'incarnation politique de la gouvernance intercommunale mérite donc d'être travaillée. Non pas en la décrétant, mais en créant les conditions d'une autorité institutionnelle locale globale plus stratégique.

### 1. Un pilotage stratégique

Le pilotage, qui vise à diriger un processus allant du projet d'aménagement à l'opération urbaine, confère une légitimité naturelle aux acteurs intercommunaux. Il s'agit de qualifier leurs politiques, de définir leurs vocations et de les décliner au profit d'un tout cohérent. Cela implique un effort local qui ne peut se déterminer par l'injonction<sup>5</sup>. En pratique, le « territoire vécu », combiné au « bassin de vie et d'emploi » constitue un référentiel territorial de nature à mettre tout le monde d'accord sur la bonne assiette d'investigation et d'action. Cette assiette est rarement communale mais bien intercommunale.

### 2. Une gouvernance politique distribuée

Les élus intercommunaux doivent impliquer l'ensemble des acteurs concernés et rendre les processus transparents et traçables. Cela suppose de donner une place à chaque élu du territoire et associer systématiquement les

## TRANSITIONS

maires aux décisions. L'organisation distribuée se caractérise par deux niveaux. Le premier consiste en une « *gouvernance transversale* » permanente qui assure une veille, formule une évaluation et des orientations sur les actions de planification et opérationnelles. Le second niveau est celui d'une « *maîtrise d'ouvrage urbaine* » *ad hoc*, chargée de piloter au travers du prisme politique, opérationnel et technique. Cette gouvernance politique distribuée s'inscrit dans le cadre d'une recherche de rationalisation, en opposition avec les pratiques dépensières trop souvent constatées<sup>6</sup>.

### ❖ 3. Un processus partenarial et participatif

Aux côtés des élus, d'autres acteurs doivent être associés au processus. A commencer par celles et ceux qui « *habitent* » le territoire au quotidien : résidents, actifs et acteurs économiques. Ils constituent la pierre angulaire d'un aménagement de l'espace qui ne saurait faire l'impasse sur la réalité du territoire vécu pour mieux l'ancrer dans son avenir. En leur permettant de nourrir le projet en valeurs de proximité, on modifie l'image distanciée que les habitants ont trop souvent de l'intercommunalité. Plus que les seuls électeurs, ce sont bien les habitants du territoire intercommunal qui peuvent apporter en ce domaine leur expertise d'usage des aménagements et des infrastructures<sup>7</sup>.

### ❖ 4. Un processus producteur de valeurs et de contenus

Les procédures et les normes occupent une importance excessive au détriment de ce qui construit le sens du projet, ses valeurs et son contenu. Les valeurs renvoient à la nécessité d'appréhender l'identité d'un territoire au regard de son histoire et de sa géographie. Le contenu concerne la vocation des espaces que l'on transforme, les activités que l'on souhaite, les enjeux d'usages, les modes d'habiter... L'utilité territoriale du projet constitue la « *légitimité narrative* » de l'intercommunalité. Cette dernière a une histoire à raconter : celle d'un véritable projet de vie situé sur le territoire dont le projet spatial (plan masse, ...) ne peut pas refléter à lui seul les enjeux.

### ❖ 5. La nécessité d'un accompagnement sur mesure

Le besoin primordial demeure celui d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage. Un regard extérieur aide à la définition des contenus afin de coordonner les différentes ingénieries impliquées. La démarche de programmation peut en constituer le fil conducteur. Elle traduit à chaque échelle de l'aménagement de l'espace les constantes et les ambitions politiques et territoriales au profit de conditions opérationnelles ajustées aux enjeux des territoires dans leur diversité.

En conclusion, la mise en place de telles conditions de réussite suppose une réelle volonté politique. Sans doute, les intercommunalités sont-elles les mieux placées pour démontrer que l'échelon intercommunal, réputé lointain, est désormais en mesure d'être proche. Pour ce faire, il

leur revient de savoir contextualiser l'élaboration du projet, en rattachant ses objectifs et ses contenus à la réalité d'un territoire et de ses acteurs. Il s'agit d'atterrir. Bruno Latour<sup>8</sup> résumait en quelques mots cet enjeu : « *Est-ce que nous continuons à nourrir de rêves d'escapade ou est-ce que nous nous mettons en route pour chercher un territoire habitable pour nous et nos enfants ?* ».

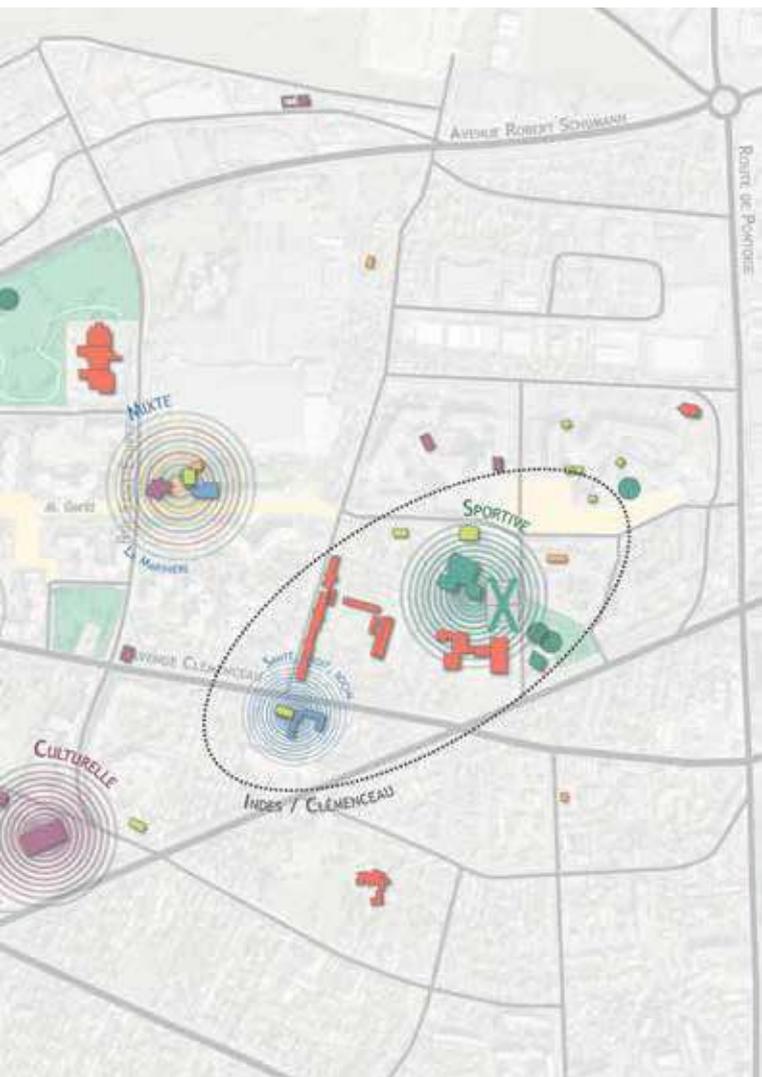
François Meunier  
Professeur associé au CNAM, directeur d'Attitudes urbaines,  
Architecte Urbaniste

Christophe Robert  
Maître de conférences associé au CNAM, directeur d'Edile,  
Institut de formation des élus locaux agréé  
par le Ministère de l'Intérieur

Sartroville : enjeux transversaux à l'échelle du Plateau. © Attitudes urbaines



1. Rapport d'information n° 2539 de la Commission des lois, Bruno Questel, Raphaël Schellenberger, 18 décembre 2019
2. « Ruralité : une chance pour la France », Christophe Robert, Le Journal des acteurs sociaux, mars 2021
3. Pratique du droit de l'urbanisme, Emmanuel Gérard, Christophe Robert, éd. Eyrolle, 2022
4. Traduire et décliner les politiques publiques (lecture publique, éducative, développement économique, ...) aux différentes échelles d'aménagement de l'espace constitue un enjeu pour l'urbanisme opérationnel. Sectorielles et relativement abstraites elles doivent notamment permettre de penser et arbitrer aux échelles de l'opération urbaine, des équipements et des espaces publics, des services et des usages qui répondent aux enjeux et attentes locales.
5. « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », Maryne Buffat & François Meunier, Métropolitiques, 28 mai 2014
6. « Programmation architecturale et urbaine : vers une recomposition des pratiques ? », Caroline Gerber, François Lombard, François Meunier, Jodelle Zetlaoui-Léger, Revue Urbanisme, n° 336, mars 2004, pp. 59-60
7. Une nouvelle ambition pour la démocratie participative, Patrick Norynberg, éd. Yves Michel, 2014
8. Où atterrir : comment s'orienter en politique, Bruno Latour, éd. La Découverte, 2017



### **Petit rappel historique : de l'incitation à la contrainte**

Si l'intercommunalité n'est pas nouvelle, avec l'apparition des premiers syndicats de communes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, puis celle des districts urbains en 1959 et des premières communautés urbaines en 1966, sa forme s'est développée dans les années 1990 (communautés de communes en 1992, communautés d'agglomération en 1999 et métropoles en 2010). A chaque EPCI correspondent des attributions choisies au sein de blocs de compétences obligatoires et optionnelles. L'aménagement de l'espace y côtoie la politique de la ville, l'équilibre social de l'habitat, le cadre de vie, les équipements culturels et sportifs ou encore la voirie.

Par la suite, différentes lois ont organisé les compétences des EPCI en matière d'aménagement. La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 encourage ainsi les communes à transférer à l'intercommunalité leur compétence en matière de planification, tandis que la loi « ALUR » du 24 mars 2014 pose le principe d'un transfert automatique de la compétence pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) au profit des communautés de communes et d'agglomération. Toutefois, une minorité des communes membres peut s'y opposer. Cette éventualité constitue aujourd'hui un obstacle au transfert de cette compétence, comme en témoignent les nombreux territoires où cette question reste à l'origine de désaccords entre élus municipaux et instances communautaires. En revanche, des PLU intercommunaux ont été adoptés bien avant la loi ALUR, preuve qu'en bien des domaines de la gestion territoriale, le fait précède souvent le droit.

La loi NOTRe du 7 août 2015 amorce un nouveau tournant décisif. Renforçant la liste des compétences communautaires et redéfinissant les périmètres des intercommunalités, ce texte opère un bouleversement comparable à celui des lois de décentralisation des années 1980. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit désormais, outre l'obligation pour toute commune d'intégrer un EPCI à fiscalité propre, le principe du respect d'un seuil démographique d'au-moins 15 000 habitants pour toute intercommunalité.