

Aménagement ou arrangement territorial ?

Xavier Desjardins est chercheur au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), Université Paris Est.

Les documents d'urbanisme et de programmation sectorielle (habitat, transport, etc.) sont légion. Tous ont une incidence sur la manière dont les hommes et les femmes, les choses et les flux, s'agencent dans l'espace et dans le temps. Ils couvrent presque toutes les parcelles de notre territoire national. Plus de 16 000 communes sont couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU), notamment la quasi-totalité des « grandes communes », qui ont plus de 1 000 habitants. A l'échelle des regroupements de communes, alors que peu de schémas directeurs ont été élaborés au cours des années 1980 et 1990, on compte plus de 200 procédures de schéma de cohérence territoriale (SCOT) au cours de la première décennie de ce siècle.

Dans le même temps, à lire les textes préparatoires aux lois importantes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, tels que les lois *Solidarité et renouvellement urbains* de 2000 ou la loi, actuellement en discussion, portant « *engagement national pour l'environnement* » qui fait suite au *Grenelle de l'environnement*, les territoires français pâtiraient d'une insuffisante maîtrise publique de leurs transformations. L'urbanisation dispersée, l'accroissement des ségrégations sociales dans l'espace, le manque de logements ou encore l'usage de plus en plus répandu de l'automobile, proviendraient d'un manque de planification et d'une incapacité des pouvoirs publics à réguler l'usage des sols. Pour certains, ceci serait le signe d'un retrait de la sphère publique dans le champ de l'aménagement volontaire de l'espace.

Le territoire français souffre-t-il vraiment d'un manque de planification ? Comment expliquer cette situation d'un pays dont l'usage des sols est si intensément contraint par le droit mais dont de nombreux représentants, à commencer par les législateurs, constatent une évolution territoriale insuffisamment maîtrisée ? A mon sens, l'importance de la planification communale explique en grande partie l'impression d'absence de contrôle des évolutions territoriales : une « sur-planification » de détail conduit à une « sous-planification » des grandes évolutions.

Puissance de la planification communale

La planification communale est efficace, sans aucun doute. Les communes sont soumises à de nombreuses évolutions qu'elles ne maîtrisent pas, tant pour le développement des infrastructures que pour les stratégies des entreprises installées sur leurs territoires. Néanmoins, les élus communaux peuvent prévoir et contrôler assez finement les évolutions de leurs territoires, notamment en termes de développement démographique. Un plan local d'urbanisme (PLU) permet d'avoir une assez fine maîtrise de l'offre de terrains à bâtir. Il permet de définir les types de construction autorisés sur toutes les parcelles.

Certes, il ne suffit pas de rendre un terrain juridiquement constructible pour que celui-ci le soit effectivement. N'est-on pas confronté à « *un urbanisme de croque-morts, de syndics de faillite et d'avocats du divorce, c'est-à-dire que les terrains ne sont mis sur le marché qu'à l'occasion d'événements exogènes* » (RENARD, 2008) ? Néanmoins, en mettant en oeuvre des opérations d'aménagement telles que des zones d'aménagement concerté (ZAC), la commune peut plus facilement réguler son développement. De plus, si une commune ne souhaite pas accueillir de nouvelles constructions, rien de plus simple qu'un PLU qui ne permet ni nouvelles constructions ni extensions importantes des constructions existantes. La voici prémunie contre toute croissance démographique ou économique. Bref, les communes peuvent maîtriser le rythme de leur développement, mais également influencer sur la composition sociale de leur population. Avec quelques règles simples de recul par rapport aux voies et aux limites séparatives, ainsi que de surfaces minimales à conserver en espace vert, on peut aisément déterminer un coût moyen des terrains à bâtir, donc les catégories sociales auxquelles on s'adresse. Le droit des sols peut ainsi être mis au service de pratiques ségrégatives, ce qu'une abondante littérature a pu démontrer (ADEF, 2004 ; DESCHAMPS 1998). Enfin, avec le plan local d'urbanisme, les élus municipaux peuvent élaborer des règles qui ont une incidence forte sur les paysages, l'aspect architectural, etc.

Au final, les plans locaux d'urbanisme sont une mécanique particulièrement utile pour réguler le développement à l'échelle communale. On comprend pourquoi les élus en font un usage large et relativement constant, puisque le droit des sols, loin d'être figé, est mouvant, souvent renégocié, régulièrement remanié, au gré de procédures de « mise à jour » ou de « révision simplifiée ». Dans les faits, les plans locaux d'urbanisme s'adaptent aux projets (en permettant une négociation sur leur contenu), plus qu'ils ne les encadrent et ne les guident, au mépris du principe même de la démarche planificatrice. Ceci est facilité par le fait, étonnant au pays de Montesquieu, que celui qui rédige la règle est celui qui a la charge de la mettre en oeuvre. Outil efficace et souple, parce qu'il permet de prévoir mais aussi de s'adapter aux projets imprévus qui s'avèreraient intéressants, le plan local d'urbanisme est l'élément majeur de la politique française d'aménagement du territoire.

L'aménagement intercommunal au milieu du gué

Face aux effets pervers de cet engouement des élus locaux pour les documents d'urbanisme communaux, que les plus clairvoyants avaient perçu avant même la « première » décentralisation des années 1982-1983 (GUICHARD, 1976), le législateur a tenté d'apporter quelques correctifs. Des règles nouvelles ont été imposées, notamment pour limiter les pratiques ségrégatives des communes (BROUANT, 2005). A d'autres moments, un retour de l'Etat a été tenté (BERSANI, 1999). Mais, pour ne pas remettre en cause les principes de la décentralisation, et parce qu'un retour trop prononcé de l'Etat pour réglementer l'urbanisme local n'apparaissait, pour différentes raisons, ni pertinent ni souhaitable, la solution la plus évidente a été de confier à des structures intercommunales la charge d'élaborer des schémas d'aménagement. On attend de ces schémas, par leur échelle, qu'ils permettent de dépasser les concurrences stériles entre communes.

Pour mettre en oeuvre une telle solution, sans revenir sur le choix fait en 1789 de conserver un maillage communal épousant la géographie paroissiale, l'intercommunalité a été fortement favorisée (BOINO, DESJARDINS, 2009). L'étonnant est que ceci a fonctionné, au-delà même des espérances du législateur. Depuis plus d'un siècle, les tentatives pour regrouper les communes n'avaient connu que de relatifs succès. Les regroupements intercommunaux s'occupaient jusqu'alors principalement des réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement ou de

transport (on parlait d' « *intercommunalité de tuyaux* »). La loi Chevènement de 1999 a entraîné une mutation très rapide du paysage administratif local. Avec les nouvelles formes d'établissements publics de coopération intercommunale, les intercommunalités partagent désormais de plus en plus de compétences « politiques ». Tous les groupements doivent comprendre au minimum les compétences « aménagement de l'espace » et « développement économique ». L'intercommunalité regroupe aujourd'hui près de 95 % du territoire national et près de 90 % de la population (seuls Paris, une partie de sa banlieue et quelques territoires ruraux restent à l'écart du processus).

Cette montée en puissance des regroupements intercommunaux est une transformation d'autant plus importante pour l'aménagement du territoire qu'une véritable relance de la planification territoriale s'est opérée à la même période. Néanmoins, à l'heure actuelle, on peut dire que le législateur est resté au milieu du gué : il n'y a pas encore de véritable maîtrise concertée de l'aménagement à l'échelon intercommunal.

Le pouvoir réel des intercommunalités en matière de pilotage des politiques publiques est très variable : fort pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ; parfois faible, voire évanescant, pour les communautés de communes. Or, les petites communautés de communes forment le maillage administratif du monde rural et des vastes espaces périurbains. De plus, les schémas de cohérence territoriale, qui regroupent souvent plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, sont victimes de la règle implicite de fonctionnement des exécutifs supracommunaux : toute décision doit être prise de manière consensuelle par l'ensemble des maires. Cette modalité de prise de décision permet de trouver des accords sur les sujets qui rassemblent - la protection des cours d'eau, la mise en valeur des cours de village, ou encore la création de pistes cyclables - beaucoup moins sur ceux qui divisent (répartition des logements, notamment sociaux, développement du réseau routier, souvent souhaité par les élus des zones périphériques mais généralement craint par les élus des agglomérations, qui y voient l'axe de fuite des classes moyennes qu'ils ont déjà du mal à retenir, etc.)

Une autre décentralisation est-elle possible ?

On perçoit bien les limites du système actuellement en place : il repose sur un renforcement de l'intercommunalité, mais celle-ci, aux mains des communes, peut simplement infléchir les effets négatifs de la première décentralisation des années 1982-1983. Le retour de l'Etat pour mettre un peu d'ordre dans ce jeu territorial paraît bien peu probable, à l'heure où les services déconcentrés sont fortement amoindris. Dans un tel contexte, c'est une transformation forte de la décentralisation qu'il faudrait envisager pour pouvoir mieux aménager le territoire.

Le rapport remis par le comité présidé par Edouard Balladur sur la réforme des collectivités locales pointe la nécessité de renforcer la légitimité électorale des exécutifs intercommunaux, afin de rendre les plus aptes à prendre des décisions fortes [1]. Mais, cette préconisation sera-t-elle suivie d'effet ? On peut en douter dans la mesure où la commission relative à la révision constitutionnelle, présidée par le même Edouard Balladur en 2008, n'avait pas réussi à convaincre de la nécessité de limiter le cumul des mandats des parlementaires. Or, ce cumul des mandats, fait central dans l'histoire républicaine, explique l'impossibilité d'une réforme audacieuse pour clarifier les responsabilités et les échelons territoriaux. Pierre Grémion avait parlé dans les années 1970 de « jacobinisme apprivoisé », pour montrer combien le centralisme théorique de l'Etat était alors tempéré par le poids des notables cumulant fonctions locales et nationales. Ces notables jouaient un rôle essentiel dans la formation de la

loi comme dans l'ajustement des normes administratives (GREMION, 1976). Aujourd'hui, on devrait parler de « décentralisation inaboutie » parce que ce même cumul des mandats locaux et nationaux ne permet pas de clarification. Le jeu territorial local est victime de l'absence de choix et de concurrences entre commune, intercommunalité, département et région. De plus, sans tutelle d'une collectivité locale sur une autre, ce sont bien souvent les décisions communales qui, *de facto*, guident l'aménagement territorial. Bref, l'aménagement du territoire n'est pas contraint par un manque d'ambition planificatrice : il souffre principalement d'être second par rapport aux logiques d'arrangement propres au système politico-administratif.

Une organisation administrative qui permette de répondre aux enjeux d'aménagement impose de trouver une troisième voie entre la perpétuation de l'arrangement territorial et les projets de réforme prétendument rationnels qui visent les « bons » périmètres et les « justes » répartitions des compétences, alors que les enjeux principaux résident dans l'articulation des échelles et l'appropriation démocratique des politiques locales. Qu'apportera l'acte III de la décentralisation ? Une clarification de l'aménagement territorial, ou la poursuite des petits arrangements ?

Xavier Desjardins

Bibliographie

ADEF (ouvrage collectif), *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, ADEF, 2004, 280 p.

BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme » *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 8-15.

BOINO, Paul, DESJARDINS, Xavier, *Intercommunalité : territoire et politique*, Paris, La Documentation Française, 2009, 216 p.

BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, pp. 93-101.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 1976, 431 p.

RENARD, Vincent, « Offrir du foncier », *Annales des Mines, Responsabilité environnementale*, n° 52, octobre 2008, pp. 44-49.

[1] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>

© Les Cafés Géographiques - cafe-geo.net