

LES REFORMES DU CODE DE L'URBANISME
ET LA DELEGATION D'INSTRUCTION DES
AUTORISATIONS D'URBANISME

*Vers un changement d'échelles
territoriales de conception des
politiques d'urbanisme et d'habitat ?*



2007-2008

Directrice de recherche
STROOBANT Chani

PHILBERT Grégory

Remerciements

Je remercie pour leur encadrement tout au long de ce travail de recherche :

M. Blondel, ingénieur de recherche au département génie de l'aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours,

M. Demazière, responsable scientifique du projet de recherche n°12 Architecture de la Grande Echelle, maître de conférences, responsable du département génie de l'aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours,

Mlle Stroobant, directrice de la recherche, doctorante, attachée temporaire d'enseignement et de recherche au département génie de l'aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours.

Formation par la recherche et Projet de Fin d'Etudes

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants chercheurs du département aménagement. Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Sommaire

Remerciements.....	3
Formation par la recherche et Projet de Fin d'Etudes.....	4
Sommaire.....	5
Avertissement.....	7
Introduction.....	8
Du code de l'urbanisme aux échelles territoriales des politiques d'urbanisme	9
1. Le Code de l'urbanisme en réformes.....	10
1.1. Le droit des sols : une récente compétence locale.....	10
1.2. Le contexte législatif récent de réforme du Code de l'urbanisme.....	11
1.3. L'ordonnance du 8 décembre 2005 : nouvelle donne des autorisations d'urbanisme.....	12
1.4. La délégation d'instruction et ses conséquences territoriales.....	16
2. Contexte théorique de recherche : les réformes d'échelles territoriales.....	20
2.1. La délégation d'instruction : objet et prétexte de recherche.....	20
2.2. Inscription de la recherche dans le cadre de référence des changements d'échelle territoriale.....	21
2.3. Mise en perspective de la recherche avec le cadre théorique de référence des réformes juridiques.....	22
3. Problème de recherche et hypothèse.....	24
3.1. Problème de recherche.....	24
3.2. Postulat et hypothèse.....	25
Du territoire à la construction inductive de connaissances sur les changements d'échelles territoriales.....	26
1. Méthode de recherche.....	27
1.1. Une méthode inductive, qualitative.....	27
1.2. Des analyses de contenu.....	27
1.3. Des entretiens.....	28
2. Outils de mise en œuvre de la méthode.....	29
2.1. Matériau de recherche.....	29
2.2. Questionnaire d'entretiens.....	29
2.3. Grille d'analyse du matériau de recherche.....	30
3. Terrains de recherche.....	31
3.1. Deux territoires périurbains, de tailles modestes.....	31
3.2. Deux terrains de comparaison : une communauté délégataire, l'autre non.....	32
3.3. Mise en perspective des résultats : le cas d'une communauté de communes angevine.....	33
Lectures multiples d'une réalité de changements d'échelles territoriales	35
1. Une non réforme d'aménagement et d'échelles ?.....	36
1.1. Procédures d'instruction comparées.....	36
1.2. Une résilience originale dans le champ des politiques publiques locales : le distinguo du politique et du technique.....	38
1.3. Un maintien des politiques stratégiques de développement à l'échelle communale.....	40
1.4. Une absence de changement de pratiques des autres compétences d'urbanisme.....	41
2. Une réforme de régulation institutionnel-technique ?.....	42
2.1. Une lecture de régulation des lois de décentralisation.....	42
2.2. Une pérennisation de la ressource en ingénierie.....	43
2.3. L'assurance d'un meilleur contrôle sur la qualité de l'instruction.....	45
2.4. D'une qualité d'instruction politiquement valorisable, à de nouveaux rapports institutionnel-politiques entre communes et intercommunalité.....	46
2.5. Une régulation sous incitation étatique.....	47
2.6. Une régulation de relative négation des territoires.....	49
3. Un mouvement plus profond vers un nouvel urbanisme intercommunal ?.....	50

3.1. Une indéniable montée en puissance des compétences et missions intercommunales	50
3.2. Le développement de l'ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme	52
3.3. L'intercommunalité : une nouvelle légitimité d'intervention en matière d'urbanisme et de planification.....	53
3.4. Vers des documents d'urbanisme intercommunaux ?.....	55
3.5. Vers une ingénierie des territoires de faible densité de population ?.....	56
Conclusion	58
Bibliographie	59
Références d'analyse	59
Références de recherche	60
Terrains de recherche, données de contexte	60
Annexes	61
Personnes rencontrées	61
Localisation des terrains de recherche en Indre-et-Loire.....	62
Guide d'entrevue à destination des services techniques intercommunaux	63
Guide d'entrevue à destination des services techniques communaux	67
Guide d'entrevue à destination des services déconcentrés de l'Etat.....	71
Guide d'entrevue à destination des services en charge de la planification	75
Table des figures	78
Liste des sigles	78
Table des matières	79

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Nota Bene : Conformément aux indications fournies au cours des enquêtes et interviews il n'est cependant pas communiqué d'information permettant d'identifier nominativement les personnes enquêtées dans le corps du mémoire.

INTRODUCTION

Depuis toujours l'Homme marque de son passage les espaces. Par ses activités ou non activités, il affecte son environnement, crée des territoires.

De la volonté dictatoriale de marquer au fer rouge l'espace de son pouvoir à travers un urbanisme autoritairement imposant, au souhait fonctionnaliste d'organiser méthodiquement l'interdépendance des fonctions socio-économiques, les raisons historiques de la construction des paysages urbains, ou urbanisés, sont multiples.

Cependant, la construction du cadre bâti, semble toujours articuler le penseur et le constructeur, la pensée et la construction. L'exemple, triste, exacerbé des régimes autoritaires illustre ce propos : le dirigeant ou dictateur est à l'origine d'une pensée, partagée par un de ses fidèles, architecte ou ministre, qui l'exprime dans les formes d'une construction urbaine autoritaire¹.

Loin du contexte de l'exemple précité, la construction des territoires, et du cadre bâti, s'effectue cependant encore aujourd'hui sur un modèle dichotomique : concepteur et réalisateur, conception et réalisation.

Entre conception et réalisation il y a partage de la pensée du concepteur, un partage d'adhésion (le réalisateur approuve l'idée du concepteur) ou d'obligation (le concepteur impose un cadre au réalisateur).

Cette dichotomie de l'urbanisme s'exprime aujourd'hui dans les pratiques fixées par le Code de l'Urbanisme en France.

La conception, est l'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire, le Plan Local d'Urbanisme, expression d'un projet politique, le Parti d'Aménagement. La conception fixe, au regard d'un cadre politique et réglementaire sur lequel nous reviendrons, un Droit des Sols.

La réalisation, est l'Application du Droits des Sols à un projet de construction du cadre bâti, l'instruction et l'autorisation ou refus de ce projet.

Acceptant cette description dichotomique du processus d'urbanisme, voici donc jetées les bases de notre travail : la distinction entre la conception d'un projet d'urbanisme, et sa réalisation à travers l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Ce qui diffère ces deux entités sont, entre autres, leurs échelles territoriales d'exercice : communales, intercommunales, supra-communautaires.

Notre recherche est donc de considérer ces deux éléments, à des échelles différentes, et de s'interroger : sont-ils parfaitement indépendant, l'échelle de l'un n'ayant pas d'effet sur l'échelle de l'autre ? Ou au contraire, font-ils partie d'un système plus complexe où le changement d'échelle d'un élément implique des effets sur l'échelle de l'autre ?

Voici donc l'enjeu de notre travail : interroger les échelles de conception des politiques d'urbanisme et d'habitat avec pour clé d'entrée le changement d'échelle de l'instrument de réalisation technique, politique, juridique qu'est l'instruction des autorisations d'urbanisme.

¹ Relation de conception à réalisation entre Hitler et Speer, et théorie des « ruines de valeurs ».

DU CODE DE L'URBANISME AUX ECHELLES TERRITORIALES DES POLITIQUES D'URBANISME

Notre travail porte sur les changements d'échelles de la conception des politiques d'urbanisme induits par la délégation de l'instruction des autorisations d'urbanisme à une communauté de communes.

Cette délégation s'opère au regard du Code de l'urbanisme et d'un certain nombre de ses réformes qui incitent les collectivités à faire assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme par un établissement public de coopération intercommunale.

Avant de définir notre problème de recherche, il nous est donc nécessaire, dans cette première partie, de replacer l'objet de recherche dans son contexte notamment de réformes législatives et territoriales.

Après avoir analysé de manière critique le contexte législatif des réformes du Code de l'urbanisme à l'origine d'un changement d'échelle de l'instruction des autorisations, et proposé un cadre de référence de recherche, nous présenterons le problème de recherche et les hypothèses de travail.

1. Le Code de l'urbanisme en réformes

1.1. Le droit des sols : une récente compétence locale

Avant de définir notre objet de recherche, définissons un certain nombre de termes et de contextes.

1.1.1. Définitions préalables :

Droits des sols : Le droit des sols sera défini comme l'ensemble des droits dont jouit un propriétaire pour bâtir son terrain, l'aménager lui ou les bâtis sur la parcelle, au regard de la législation nationale, des règlements locaux d'urbanisme réglementaire.

Application du droit des sols : L'application du droit des sols est l'ensemble des processus conduisant à la délivrance ou non d'autorisations d'urbanisme au regard du droits des sols. Celle-ci est appliquée par les services de l'Etat ou d'une collectivité.

Autorisations d'urbanisme : Les autorisations d'urbanisme sont l'ensemble des documents délivrés par les autorités compétentes autorisant le propriétaire à réaliser son projet au regard de l'application du droits des sols.

Les compétences en termes d'urbanisme et de droit des sols sont longtemps restés des compétences étatiques en France.

Il faut attendre les lois dites « de décentralisation » de 82 et 83 pour libérer, en partie, l'action locale d'urbanisme de la tutelle de l'Etat.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat vise à rendre les communes responsables de la planification, ainsi que de l'instruction des autorisations s'y rapportant.

Depuis, plusieurs lois sont venues compléter les possibilités de planification à l'échelon communal et l'articuler avec les documents stratégiques de planification et de programmation à un échelon territorial supérieur. La loi SRU du 13 décembre 2000 redéfinit la planification territoriale et l'articulation des différents documents (PLU, SCoT, ...).

La création et la redéfinition des intercommunalités, notamment par la loi de 1999 dite Chevènement, confèrent des compétences intimement liées au droit des sols aux communautés urbaines, de communes ou d'agglomération, telles l'aménagement de l'espace, la politique du logement ou l'équilibre social de l'habitat.

Si les compétences en termes d'aménagement et d'urbanisme sont de fait partagées par différentes collectivités ou structures intercommunales, le droit des sols reste compétence exclusive des communes, en dehors du cas des communautés urbaines.

Depuis 1983, les communes ont la possibilité d'instruire elles-mêmes les autorisations prises en leur nom exclusivement. Les autorisations prises au nom de l'Etat restent instruites par les services déconcentrés de ce dernier.

Pour les autorisations instruites par les services de l'Etat délivrées au nom de la commune, le Maire, signataire de l'autorisation, en est tenu juridiquement responsable.

Dans les faits, la majorité des communes, notamment contrainte par des incitations telles les règles de constructibilité limitée, est pourvue d'un document d'urbanisme : plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu.

En revanche parmi les communes disposant d'un document d'urbanisme et délivrant les autorisations d'urbanisme, peu instruisent en interne les demandes.

L'application du droit des sols, en France s'effectue donc à l'échelle locale sous l'autorité de la commune. Cette compétence s'applique au respect du Code de l'urbanisme et des documents d'urbanisme locaux. L'application de ce droit, à travers la délivrance d'autorisation d'urbanisme

se fait après instruction des demandes, en interne ou par mise à disposition des services de l'Etat.

L'article 145 de la loi 2004-809 dite relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 énonce la possibilité pour les communes de déléguer à un EPCI, suivant une convention, l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Cependant, l'instruction des autorisations d'urbanisme en tant qu'acte technique renvoie nécessairement au contenu des autorisations qui appelle une ingénierie adaptée, soit une ressource technique de mise en œuvre de la compétence, et aux conditions d'instruction, notamment en termes de délais d'instruction.

Instruire une autorisation, c'est étudier, au regard de documents d'urbanisme locaux, un contenu déterminé par la loi, et dans un temps déterminé.

Nous comprenons donc que pour interroger aujourd'hui l'échelle d'exercice de cette compétence, qui renvoie à la question des ressources à mobiliser, il nous faut replacer l'acte d'instruction dans le contexte législatif récent de réformes du Code de l'urbanisme, et en particulier la réforme dite « des autorisations d'urbanisme », de l'ordonnance du 8 décembre 2005, mise en application le 1er octobre 2007.

1.2. Le contexte législatif récent de réforme du Code de l'urbanisme

Les nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1er octobre 2007 trouvent leur origine, au-delà des souhaits depuis bien longtemps exprimés par certains acteurs de la construction (promoteurs, opérateurs publics ou privés, ...), dans une lettre de mission du Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, et du Ministère de la Justice du 29 juin 2004, à Monsieur Philippe Pelletier, avocat au Barreau de Paris, Président de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat), chargé par un travail de concertation élargie, d'émettre des propositions quant à une amélioration du Code de l'urbanisme. Par cette lettre de mission, le Gouvernement affiche sa décision de « procéder à une réforme en profondeur des autorisations d'urbanisme avec pour objectifs principaux la simplification des procédures et une meilleure prise en compte de la qualité »².

Les propositions demandées se doivent d'apporter des réponses à un constat édicté : « *le droit de l'urbanisme fait l'objet de nombreuses critiques en raison des difficultés contentieuses que rencontrent de plus en plus fréquemment de nombreux aménageurs ou constructeurs* »³.

En l'attente de conclusions et propositions du groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, la loi du 6 décembre 2004 (loi n° 2004-1343), dite loi de simplification du droit, autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur la réforme du régime du permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

² Lettre de mission du Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, et du Ministère de la Justice du 29 juin 2004, à Monsieur Philippe Pelletier.

³ Ibid.

1.2.1. L'origine de la réforme : le rapport Pelletier

Le rapport, dit rapport Pelletier, s'intitulant *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, est remis en janvier 2005 aux Ministres l'ayant sollicité.

Le groupe de travail constitué d'un ensemble de juristes, de six représentants des aménageurs, promoteurs, investisseurs, architectes, élus locaux, associations protectrices de l'environnement, et d'universitaires, a organisé le rapport de la manière suivante :

Un constat,

Des objectifs,

34 propositions concernant :

La qualité juridique et la simplification des autorisations d'urbanisme,

La remise en cause des autorisations,

L'amélioration du traitement des recours juridictionnels,

Le sort des constructions achevées.

Le constat détaille 5 grands points :

La qualité insuffisante des documents d'urbanisme participant à l'insécurité des autorisations d'urbanisme qui en découlent,

La complexité du droit de l'urbanisme le rendant peu accessible,

Le contentieux incompatible avec le temps de l'activité économique de la construction,

La création architecturale parfois bridée à l'excès,

L'instruction des autorisations particulièrement complexe et responsabilisant pour les collectivités,

L'insuffisante anticipation du contentieux en amont.

Les propositions formulées par le groupe de travail, sont largement reprises dans la réforme du Code de l'urbanisme.

1.2.2. Les textes clés de la réforme

L'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire, aux autorisations d'urbanisme (n° 2005-1527) constitue le texte initial de la réforme, modifiant de façon notable le livre IV du Code de l'urbanisme.

L'ordonnance opère le regroupement des 11 autorisations et 4 déclarations en 3 catégories de permis et 1 déclaration.

La loi « ENL » du 13 juillet 2006 (n°2006-872) afin de faciliter la réalisation d'opération de logements, entre autres, sécurise les acteurs de la construction en modifiant le régime de retrait des autorisations d'urbanisme, le régime des constructions édifiées irrégulièrement et l'intérêt à agir des associations.

Le décret du 5 janvier 2007 (n° 2007-18) applique l'ordonnance du 8 décembre 2005. Il précise le champ d'application des différentes autorisations : permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et autorisation préalable. De plus le décret garantit les délais d'instruction.

1.3. L'ordonnance du 8 décembre 2005 : nouvelle donne des autorisations d'urbanisme

Au regard des objectifs initialement formulés par le Gouvernement et aux vues des propositions du rapport Pelletier, la réforme des autorisations d'urbanisme s'articule autour de 3 axes majeurs :

Simplifier les autorisations d'urbanisme,

Sécuriser l'acte de construction,

Garantir la qualité de l'urbanisme.

1.3.1. Simplifier les autorisations d'urbanisme

La première simplification concerne le regroupement de 11 autorisations et 4 déclarations en 3 permis et 1 déclaration comme suit :

- Permis de construire,
- Permis d'aménager,
- Permis de démolir,
- Déclaration préalable.

Au-delà de la simple redéfinition des autorisations d'urbanisme, la réforme s'attache à en repréciser le champ d'application. Ainsi, certaines opérations et constructions sont dispensées de toute formalité, par exemple les démolitions hors secteurs sauvegardés ou les constructions temporaires de moins de 3 mois.

Par rapport à « l'avant réforme », un certain nombre d'actes changent de régime, passant du régime du permis au simple régime déclaratif : par exemple, les constructions de SHOB inférieure à 20m², les travaux intérieurs ou certains changements de destination.

Dans deux cas précis, il est désormais possible de fusionner les autorisations d'urbanisme :

- Permis de construire et permis d'aménager peuvent valoir permis de démolir,
- Permis d'aménager peut, dans certains cas, valoir permis de construire ou démolir.

Enfin, le nombre de pièces à joindre à chaque dossier est redéfini et restreint par rapport à l'ancien régime d'autorisation.

Regroupement des autorisations, précisions de leurs champs d'application, limitation du régime du permis au cas impactant le cadre environnant et fusion des autorisations d'urbanisme en une autorisation unique, doivent permettre de simplifier grandement la demande d'autorisation d'urbanisme.

Cette simplification touche toute la chaîne de l'autorisation : le pétitionnaire dépose un dossier, unique, dans un nombre de cas restreint, l'instructeur suit un dossier par opération limité aux éléments structurants du projet.

Si les conditions d'instruction normalisées par 3 types d'autorisations sont certainement simplifiées, la réduction du nombre d'autorisations et la présentation de documents simplifiés ne semblent cependant pas répondre entièrement à l'ambition de simplification des autorisations d'urbanisme. En effet, si les autorisations sont désormais au nombre de trois, peu de travaux et aménagements sont dispensés d'autorisations, ils font pour la majorité l'objet d'une des trois nouvelles autorisations.

1.3.2. Sécuriser l'acte de construction

Pour les opérateurs

Dans la continuité d'un des grands objectifs poursuivis par la loi « ENL », à savoir favoriser la construction, la réforme s'est attachée à sécuriser l'autorisation d'urbanisme.

Si les évolutions ci-avant présentées participent, par la limitation des cas nécessitant une autorisation ou un permis, à sécuriser l'acte d'urbanisme, ce n'est pas sur ce point que les opérateurs, notamment les grands groupes de promotion ou les opérateurs publics possédant d'importantes capacités techniques à monter un dossier, trouveront gain de sécurité, mais plutôt sur les conditions d'instruction du dossier.

En amont du dépôt de demande d'autorisation, le certificat d'urbanisme voit son objet inchangé. Les deux certificats, informatif et opérationnel, sont maintenus, et leur durée unifiée à 18 mois. Nouveauté gage de sécurité juridique du titulaire cependant : le certificat d'urbanisme cristallise toutes les prescriptions des documents d'urbanisme, inscrites ou non au certificat, à sa date de délivrance. Le demandeur de permis muni d'un certificat d'urbanisme valide, est donc couvert de toute modification des documents d'urbanisme.

Le certificat d'urbanisme reste de la compétence de la commune. La réforme du 7 janvier 1983 et celle du 8 décembre 2005 offre la possibilité de déléguer les compétences d'instruction et de délivrance des autorisations des communes vers les communautés de communes. Se pose alors la question du partage de la responsabilité politique, technique et juridique. Le nouveau certificat d'urbanisme offre donc des garanties de sécurité à l'opérateur-constructeur qu'il ne semble offrir aux autorités compétentes.

Conformément aux préconisations du rapport Pelletier, la réforme clarifie les délais d'instruction précédant la décision ou le refus d'autorisation. Les nouveaux délais d'instruction de droit commun sont garantis et ainsi fixés par l'article R. 423-23 du décret du 5 janvier 2007 :

- 1 mois pour les déclarations préalables,
- 2 mois pour les permis de démolir et les permis de construire de maison individuelle,
- 3 mois pour les autres permis de construire et les permis d'aménager.

Les cas dans lesquels les délais se verraient prolongés sont clairement définis dans le même décret par les articles R. 423-24 à R. 423-37.

De plus, au-delà du délai d'instruction fixé, le principe d'autorisation tacite est généralisé. Sauf cas particulier, le silence gardé de l'autorité compétence pendant le délai d'instruction vaut (Art. R. 424-1) :

- Décision de non opposition à la déclaration préalable,
- Permis de construire, démolir ou aménager tacite.

Le dépositaire de permis est donc doublement sécurisé : le délai d'instruction est garanti permettant de clarifier le temps de l'instruction dans le temps du projet, en cas de silence de l'autorité le dépositaire obtient une autorisation tacite.

Le délai de retrait des autorisations d'urbanisme est lui aussi redéfini et fixé à 3 mois pour les autorisations expresses comme tacites. Au-delà de ce délai aucune autorisation ne pourra être retirée. Concernant les décisions de non-oppositions à déclaration préalable, elles ne peuvent pas faire l'objet d'un retrait.

Le délai de recours au contentieux administratif est de même encadré : les recours en annulation sont limités à un délai d'un an suivant l'achèvement des travaux.

Concernant les recours au contentieux déposés par une association, le régime instauré par la loi « ENL » reste inchangé : l'action contre une décision relevant de l'occupation du sol n'est recevable que si l'association a déposé ses statuts préalablement à l'affichage en mairie de la demande du dépositaire.

Le contentieux civil est de manière similaire encadré par les articles de la loi « ENL », l'action de démolition étant notamment subordonnée à l'annulation du permis de construire.

Cette limitation des recours, tant par les délais que par les conditions à réunir pour bloquer l'acte de construction, libère la construction mais semble contradictoire avec l'exigence de qualité et de respect de l'environnement. En effet, ces facteurs seraient laissés au quasi-seul contrôle de l'instruction de l'autorisation, et très peu au contrôle des associations, notamment de défense de l'environnement. La réforme n'aurait-elle su concilier libération de la construction et contrôle de la qualité ? Aurait-elle tranché pour le premier point ?

Enfin, suite à la déclaration d'achèvement des travaux, le certificat de conformité est délivré par l'autorité et achève, de manière sécurisée, l'acte de construction au profit du constructeur.

Pour les autorités délivrant les autorisations

La réforme allège notablement les pièces à joindre au dossier de demande d'autorisation ou de déclaration préalable. Par exemple il n'est plus exigé de plan intérieur de construction, impossible à vérifier.

De même, le titre habilitant à construire, dans le cas où le pétitionnaire n'est pas le propriétaire du terrain, a été remplacé par une attestation du pétitionnaire indiquant qu'il est autorisé à effectuer les travaux.

C'est-à-dire que le pétitionnaire peut demander un permis sur un terrain dont il ne fournit pas la preuve qu'il est propriétaire ou qu'il y est autorisé à construire. Cela dans le but, par exemple, d'étudier la faisabilité d'un projet. Cette disposition peut, semble-t-il, ouvrir la porte à des abus dans le but de vérifier la faisabilité d'une opération de promotion immobilière sur différents terrains d'une même agglomération.

Le recours à un permis dans ces conditions, permettrait d'augmenter le prix d'un terrain pour un projet déterminé.

A l'instar de cet exemple, un certain nombre de données deviennent uniquement déclaratives. Ainsi, les surfaces plancher seront purement déclaratives. En cas d'exigence de normes, un professionnel devra déclarer conforme le respect de celles-ci dans le projet.

Le dépositaire est donc, avec l'architecte, responsable des informations données dans la demande d'autorisation et du respect de celles-ci dans la réalisation du projet.

La déclaration d'achèvement des travaux affirme la conformité de la réalisation avec le projet de l'autorisation. Elle engage le constructeur et son architecte. Suite à cette déclaration l'administration dispose de 3 mois pour vérifier cette conformité. L'autorité délivrant l'autorisation n'aura pas obligation de procéder à ce contrôle de conformité des travaux. Cependant, en cas de silence de l'autorité compétente une attestation certifiée que le permis ou la déclaration n'a pas été contesté.

Ces changements, désengagent la responsabilité des services instructeurs et des autorités délivrant l'autorisation et doivent participer à la sécurisation juridique des collectivités locales dans le développement urbain de leurs territoires.

1.3.3. Garantir la qualité de l'urbanisme

Si la réforme s'inscrit dans la lignée de la loi « ENL » et s'attache à libérer l'effort de construction d'un certain nombre d'insécurité juridiques, elle souhaite, initialement, en parallèle garantir la qualité de l'opération d'urbanisme.

En premier lieu comme nous l'avons déjà noté, la demande déposée est sensiblement allégée, et les documents fournis constituent, pour la majorité, les éléments vérifiables par le service instructeur.

Le décret du 5 janvier 2007 fixe les documents que doivent comprendre les différentes demandes d'autorisations. Ils se divisent en deux catégories pour les permis de construire et d'aménager :

- Plan de situation du terrain,
- Projet architectural,
 - Etat initial du terrain,
 - L'insertion du projet dans son environnement,
 - Un plan masse,
 - Un ensemble de détails architecturaux : plans des façades, ...

La garantie de contrôle de la qualité des projets se fait donc essentiellement sur deux aspects : la dimension environnementale et paysagère en termes d'insertion, et la conformité des critères architecturaux avec les prescriptions des documents d'urbanisme.

Certains acteurs (associations d'habitants, de protection de l'environnement, ...) s'inquiètent de cette réduction du nombre de pièces à joindre au dossier, et de sa limitation aux seules considérées comme examinables par les services, qui pourrait appeler un examen moindre des projets soumis à autorisation, et donc une qualité du développement urbain inférieure.

Le deuxième aspect qualitatif de la réforme porte sur la garantie de protection des différents secteurs protégés. Ainsi, en dehors des principaux secteurs protégés existants (PSMV, ZPPAUP, sites et monuments inscrits et classés, ...) certaines constructions et travaux sont dispensés de toute formalité. C'est le cas par exemple du permis de démolir, en dehors des zones du document d'urbanisme où la commune l'instaure. En découle donc une protection certaine des espaces dits « remarquables ». La réforme n'apporte pas un gain de liberté à l'acte de construire dans ces secteurs.

Ce deuxième point témoigne d'une volonté quasiment double : d'une part, libérer l'urbanisme de certains freins juridiques et réglementaires sur la presque totalité du territoire, d'autre part, sur des territoires restreints et considérés comme remarquables par une protection réglementaire (étatique ou locale), garantir la protection des identités paysagères actuelles.

La réforme, sur ce point, réaffirme le courant actuel : sauvegarder les paysages urbains et naturels jugés remarquables, libérer la construction sur les autres territoires. Dans ce domaine, la réforme semble donc faire statu quo du passé.

On notera cependant un certain nombre de modifications concernant les autorisations concurrentes au regard d'autres législations (code de l'environnement ou code forestier par exemple). Ainsi, par exemple, pour les projets dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, l'autorisation d'urbanisme vaut autorisation du code du patrimoine dès lors que l'autorisation fait l'objet de l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France.

La garantie de qualité de l'urbanisme induit par les nouvelles autorisations est donc duale :

- Pour les secteurs « de droit commun », la qualité est instruite et garantie sous l'unique angle de l'insertion des constructions ou modifications dans le paysage environnant, au regard des prescriptions des documents d'urbanisme,
- Pour les secteurs sauvegardés, l'autorisation d'urbanisme s'attache à conserver les identités paysagères, patrimoniales et identitaires présentes.

C'est dans ce nouveau cadre, controversé, nous y faisons référence plus loin, que s'inscrit le choix, stratégique, de l'échelle d'instruction.

La réforme du 8 décembre 2005 fixe de nouvelles règles : notamment un contenu d'instruction plus restreint souhaitant permettre l'instruction par une ingénierie moins importante, une responsabilité juridique redéfinie au profit d'une certaine sécurisation des collectivités et services instructeurs dans le but de limiter le contentieux d'urbanisme.

Gardons à l'esprit ces deux points sur lesquels nous revenons ensuite.

1.4. La délégation d'instruction et ses conséquences territoriales

Parmi les nombreuses conséquences attendues, souhaitées ou non, de la réforme, les conséquences en termes d'organisation des échelles de territoires sont peu abordées dans les publications ayant trait à la réforme du Code de l'urbanisme.

Il semble cependant que, dès à présent, un certain nombre de conséquences se dessinent.

1.4.1. Une possibilité de changement d'échelle de l'autorisation d'urbanisme

L'incitation faite par l'ordonnance du 8 décembre 2005 indique la direction d'une progressive redéfinition de la carte des compétences en termes d'urbanisme.

L'option laissée à l'entendement double de l'échelon communal et intercommunal (délégation volontaire) semble pouvoir être de nature à limiter les prises de délégation effectives des EPCI. En effet, le droit des sols reste une des compétences importantes des communes, dans une période de renforcement certain des structures intercommunales, parmi lesquelles communautés d'agglomération et communautés de communes. Au-delà de l'élaboration des documents d'urbanisme, l'instruction des autorisations constitue une compétence technique clé de la maîtrise du développement urbain d'un territoire, et un acte politique important.

La réforme permet, dans les conditions ci-avant énoncées, de déléguer cette compétence à un EPCI. Elle offre, par cette clé d'entrée, la possibilité de changer d'échelle la compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme.

Le moyen retenu par le Gouvernement est la délégation. Il semble qu'il s'agit, dans des territoires de projet et de fonctionnements intercommunaux dynamiques et efficaces autorisant techniquement comme politiquement une telle délégation, d'expérimenter une échelle nouvelle d'instruction, et de responsabilité juridique.

Les communautés de communes et communautés d'agglomérations, de part la définition de leurs compétences obligatoires et facultatives, et de part leur montée en puissance actuelle quant au portage de projets, sont des acteurs majeurs de l'aménagement territorial.

Elles sont, entre autres, porteuses et pilotes des politiques communautaires de développement économique, des déplacements ou de l'habitat. Politiques alliant planification, programmation et mise en œuvre.

En arrière plan se dessine, par cette délégation, le rapprochement entre l'échelle, souvent jugée pertinente, du projet de territoire et l'échelle d'application du droit des sols.

Les communautés d'agglomération et de communes deviennent par cette délégation un acteur double de l'aménagement de l'échelon intercommunal :

Pilotes des grandes politiques planificatrices, programmatrices et organisatrices (PDU, PLH, SDE, ...),
Autorité d'application du droit des sols.

Cependant, obligation n'est pas faite au délégataire de disposer d'un document d'urbanisme intercommunal ou de réaliser les documents d'urbanisme communaux de ses membres.

La délégation de la simple instruction des autorisations d'urbanisme, au regard des documents d'urbanisme communaux, peut donc sembler restreindre le champ d'application de la réforme, de fait.

1.4.2. Une nouvelle répartition territoriale des responsabilités juridiques

La délégation confère à l'établissement public de coopération intercommunale la compétence de statuer, techniquement, sur les demandes d'autorisations.

L'EPCI devient, pendant la durée de la délégation, juridiquement responsable des avis techniques émis.

Le Code de l'urbanisme, comme précisé auparavant, prévoit également la délégation non seulement de l'instruction, mais aussi de la délivrance des autorisations. Dans ce cas, l'EPCI devient, pendant la durée de la délégation, juridiquement responsable des autorisations délivrées

ou refusées en son nom.

L'EPCI peut donc procéder au retrait, dans les conditions du Code de l'urbanisme, des autorisations accordées.

Il peut aussi faire l'objet de recours contentieux, administratifs comme civils.

En cas de délégation de délivrance, la responsabilité juridique des communes ne sauraient être engagée concernant la délivrance de ces autorisations. Cependant elles conservent la compétence de planification.

Le certificat d'urbanisme ne relève pas des autorisations d'urbanisme. Il reste donc de la compétence des communes. La commune est juridiquement responsable des informations, notamment relatives aux prescriptions des documents d'urbanisme, fournies dans les certificats d'urbanisme.

Il reviendra à la jurisprudence d'éventuellement statuer dans les cas où la décision finale de l'EPCI ne serait pas conforme au certificat d'urbanisme délivré par la commune (contre qui se retournerait le dépositaire dans le cas d'un refus, alors que le certificat était imprécis par exemple).

1.4.3. Des conséquences organisationnelles multiples

La délégation de délivrance, dans un contexte institutionnel de mise en question de l'échelon communal, et de réponse par l'attachement politique des Maires aux compétences d'urbanisme communal, semble être plus difficilement envisagée.

Désormais, il ne sera plus question dans notre travail que de la délégation d'instruction, qui constitue l'objet de recherche.

Les EPCI n'étant pas jusque alors responsables de l'instruction et qui, concomitamment à la prise de délégation, souhaiteraient instruire les dossiers, devront constituer des équipes techniques à même d'assurer cette tâche.

L'ordonnance du 8 décembre 2005 prévoit une mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction des demandes, pour les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20.000 habitants.

Au-delà de ce seuil ou si les EPCI souhaitent une instruction en interne, ils se verront confrontés à un besoin de recrutement (dont transfert) de personnels et/ou de formation.

Dans ce cas, se pose alors la question du financement de ce service : prise en charge complète par l'EPCI, participation directe des communes, ... La réforme n'aborde pas cette question.

En termes d'organisation de l'instruction, la délégation impose un rapprochement certain des EPCI et des communes. En effet, l'instruction se fait au regard des documents d'urbanisme. Elle sous-entend donc la possession totale et la parfaite connaissance par l'EPCI des documents d'urbanisme communaux (PLU, carte, ...).

La prise de délégation se traduit donc par une transparence accrue des politiques communales d'urbanisme réglementaire.

L'instruction des demandes et la délivrance des autorisations, avec toutes les difficultés que cela peut impliquer, ne manqueront probablement pas de faire l'objet d'un retour d'expérience en direction des communes en charge de la planification. L'EPCI pourrait gagner en légitimité de consultation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Nous pouvons aussi espérer un certain contrôle de la prise en compte des politiques intercommunales structurantes (Plan de Déplacements Urbains, Programme Local de l'Habitat, ...) dans les documents communaux. A terme, il est possible d'envisager une meilleure prise en compte des stratégies de développement communautaire dans les documents communaux, et par

voie de conséquences des délivrances d'autorisations d'urbanisme en cohérence avec les projets intercommunaux.

La réforme, à travers la délégation de compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme n'est pas sans conséquences sur les liens entre communes et intercommunalités. Elle implique pour les communautés délégataires un transfert de charges technique, humain et financier. Un transfert de charges que les textes ne clarifient pas pour le moment. Enfin, la délégation laisse présager, à terme, une meilleure articulation entre planification communautaire et communale et sera, probablement, accompagnée de nouvelles pratiques.

Quoiqu'il en soit, à l'heure actuelle la possibilité de prise de délégation témoigne d'une incontestable montée en puissance des intercommunalités dans le pilotage des politiques de développement urbain, en lui conférant un outil important supplémentaire.

Il a été précisé, à travers cette première partie de contexte, le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la délégation d'instruction des autorisations d'urbanisme, l'objet de recherche.

Nous avons montré en quoi le changement d'échelle de cette compétence, vers une communauté de communes, appelle l'interrogation d'un changement d'échelle de conception du projet d'urbanisme et de développement territorial, notamment sous sa composante de planification et de nouvelles relations entre les communes et l'intercommunalité.

L'objet de la recherche est donc d'interroger cette relation entre délégation d'instruction, et changement d'échelle de conception des projets d'urbanisme et d'habitat.

Attachons nous désormais à définir tant le cadre de références théoriques que les angles de recherche choisis, d'interrogation des changements d'échelles.

2. Contexte théorique de recherche : les réformes d'échelles territoriales

2.1. La délégation d'instruction : objet et prétexte de recherche

Nous avons défini l'objet de recherche : l'instruction des autorisations d'urbanisme et son changement d'échelle via sa délégation à une communauté de communes. Cependant, distinguons sans plus attendre l'objet de recherche et l'objet de la recherche.

En effet, l'objet de la recherche est bien d'interroger un changement d'échelle de conception des projets d'urbanisme et de développement, plus précisément en ce qui concerne l'habitat. En ce sens, la délégation d'instruction constitue l'outil d'interrogation, la clé d'entrée des questions d'échelle.

Il y a donc d'un part l'objet de recherche, la délégation d'instruction, et d'autre part l'objet de la recherche, l'interrogation du changement d'échelle de conception et réalisation des projets d'urbanisme.

Si l'objet de recherche, défini précédemment, est un acte technico-juridique précis dont l'évolution est liée à un contexte législatif de réforme des politiques publiques, la recherche ne s'y limite pas et s'inscrit dans un cadre plus large.

Excluons donc, d'ores et déjà, deux cadres limitatifs de travail.

D'abord, le cadre de la recherche purement juridique des effets d'une modification législative. L'objet du travail n'est pas d'évaluer les impacts de la réforme en termes de contentieux, de partage des responsabilités ou des premières jurisprudences des tribunaux administratifs.

Ensuite, le champ délimité de l'évaluation des politiques publiques. Il n'est pas dans ce travail question d'évaluer la cohérence de la réponse des acteurs locaux à une réforme réglementaire de l'action publique.

Premièrement, parce que, comme nous l'avons noté, la délégation d'instruction est laissée à la délibération volontaire des communes en ce sens.

Deuxièmement, parce que cette délégation s'inscrit elle-même dans un contexte historiquement diffus de réformes des pratiques d'urbanisme, et qu'elle cristallise les volontés plus profondes d'un mouvement de fond en faveur d'un certain urbanisme intercommunal. Plus que d'une réforme de politique publique, il s'agit de la traduction réglementaire d'une pensée, dite dominante, en termes d'organisation des compétences d'aménagement territorial.

Troisièmement, car que ce qui nous intéresse n'est pas tant la réponse positive ou non des territoires à une incitation, mais les interrelations entre une réforme du Code de l'urbanisme, qu'elle se traduise ou non par une réception positive par le territoire, et la construction des échelles territoriales du projet d'urbanisme.

Enfin, et pour développer le point précédent, plus que la réponse à la question des effets de la réforme, c'est la question de l'interrogation des questions d'échelle par la relation entre territoire et réforme qui nous intéresse.

Nous nous plaçons donc dans une démarche pluridisciplinaire, qui ne nie pas pour autant ni l'approche juridique, dont nous proposerons une lecture, ni l'approche d'analyse des effets d'une réforme par rapport à un contexte territorial précis.

La délégation d'instruction des autorisations d'urbanisme et son échelle d'exercice sont à la fois objet et prétexte d'une recherche qui interroge plus largement la question de la relation entre les échelles de conception et de réalisation du projet d'urbanisme.

2.2. Inscription de la recherche dans le cadre de référence des changements d'échelle territoriale

L'instruction des autorisations d'urbanisme renvoie aux documents réglementaires qui déterminent les destinations du sol et réglementent les constructions et aménagements. Depuis 1983, la planification est une compétence locale des collectivités territoriales, à des niveaux différents selon le type de document.

En acceptant que la planification et le projet sont l'expression d'une stratégie politique, au sens double de la gestion de la cité et de la construction d'un cadre d'élection ou de réélection de l'élu, nous touchons du doigt la dimension double, à la fois institutionnelle et politique, de la définition de l'échelle territoriale.

C'est dans le cadre des changements d'échelle territoriale que la recherche s'inscrit.

Cette approche fait référence aux travaux d'Emmanuel Négrier et au concept de configuration territoriale⁴ qui rend compte des phénomènes de construction métropolitaine par l'articulation de l'apprentissage institutionnel, de la culture politique et du leadership territorial⁵.

Avant de revenir sur ces trois composantes du phénomène, pourquoi la référence à la métropolisation ?

S'il n'est pas notre propos de comparer mécaniquement construction métropolitaine et délégation de compétence d'urbanisme à une communauté, force est de constater un certain nombre de parallèles entre les changements imposés par ces deux exercices.

D'abord, chacun de ces deux cas s'appuie sur le transfert d'une compétence (technique, politique, de gouvernance, ...) d'une échelle géographique inférieure vers une échelle supérieure, en terme de taille de territoire.

Ensuite, il s'agit dans les deux cas, certes d'un changement d'échelle d'exercice d'une ou de compétences, mais également d'une création ou d'un renforcement d'une structure institutionnelle supra-communale pourvue de prérogatives d'intervention propres.

Enfin, cette construction nouvelle, ou souhait de construction, trouve, entre autres, racines dans le constat d'un paradoxe entre réalité territoriale d'un développement et impossible croissance d'une organisation politique de gestion de ce développement⁶ : paradoxe entre développement urbain et croissance politique dans le cas de la métropolisation⁷, et paradoxe entre développement urbain et mise en œuvre de compétences d'urbanisme dans le cadre de la décentralisation⁸.

Pour ces raisons nous inscrivons notre travail dans ce cadre théorique de connaissances et de recherche du changement d'échelle territoriale.

Revenons au concept de configuration territoriale d'Emmanuel Négrier. Nous utilisons ce concept pour construire notre propre grille de lecture des phénomènes observés. Nous en détaillons la méthode dans une partie ultérieure.

Nous utilisons ce concept car, comme nous l'avons montré, l'objet de recherche, s'il constitue une compétence technique, est en interrelations avec la conception du projet qui renvoie à un cadre réglementaire de compétences et à une stratégie politique. L'objet de recherche est en cela au centre de tensions disciplinaires.

Les disciplines impliquées dans ces tensions sont : les sciences politiques, le génie de l'aménagement/urbanisme, les sciences juridiques, les sciences géographiques (le territoire).

⁴ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

NB : Par la suite il sera fait appel fréquemment à ces définitions : elles renvoient toujours à son auteur, Emmanuel Négrier, c'est pourquoi nous garderons volontairement la même appellation du concept.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. : 60

⁷ Ibid.

⁸ Sénateur Hérisson, Pierre. Rapport d'information du Sénat par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours, annexe au procès verbal de la séance du 11 octobre 2000.

Considérant ces différentes clés d'entrée de notre sujet que constituent les disciplines précitées, nous préférons cependant nous placer dans un cadre d'observations thématiques, s'inspirant de la configuration territoriale d'Emmanuel Négrier⁹.

Afin de se créer des fenêtres d'observation nous retenons deux thèmes de la configuration de Négrier : l'apprentissage institutionnel et la culture politique. Nous ajoutons à ces deux thèmes la ressource d'ingénierie et le territoire.

L'apprentissage institutionnel d'abord, car il trouve tout son sens dans le contexte évoqué de décentralisation et de montée en puissance progressive des prérogatives communautaires. Définissons-le pour notre travail comme l'apprentissage d'un territoire à porter, au sein d'une structure organisée, un certain nombre de compétences de politiques publiques territoriales. C'est, entre autre, une approche incrémentaliste¹⁰ des réformes de l'intercommunalité qui est proposée.

La culture politique constitue une approche de la question du changement d'échelle en intégrant la construction des espaces politiques de gestion territoriale et d'élection. De plus, elle rend compte de manière chronologique mais surtout analytique des cultures de coopérations politiques, même lorsque celles-ci ne reposent pas sur une structure institutionnelle identifiée.

Afin de ne pas évincer la question de la ressource de mise en œuvre d'une stratégie de politique publique d'urbanisme, nous tenons à garder à l'esprit cette composante du changement d'échelle. Nous appuyons notre choix sur les ressources identifiées de mise en œuvre des politiques publiques par Knoepfel, Larrue et Varone¹¹. Considérant l'acte d'instruction comme avant tout technique, et au regard du temps imparti à notre recherche, nous nous restreindrons à la considération de la ressource d'ingénierie. Notons que nous intégrerons cependant la ressource financière liée à ce déploiement d'ingénierie (coût de fonctionnement).

Enfin, notre dernière fenêtre d'observation des changements d'échelle sera le territoire, dans ses composantes géographiques et urbanistiques, parce que, comme nous l'avons déjà expliqué, l'instruction est une composante de réalisation d'un projet territorial qui repose en partie sur une identité locale, des contraintes naturelles (inondabilité, etc), des équilibres de fonctions (agriculture, habitat, espaces naturels protégés, etc). Nous interrogerons à travers cette fenêtre d'observation les tensions entre caractères territoriaux et changement d'échelles des projets d'habitat.

S'inscrivant dans le cadre théorique de références du changement d'échelle territoriale, la recherche se donne quatre angles d'observation du changement d'échelle : l'apprentissage institutionnel, la culture politique, la ressource d'ingénierie, le territoire.

2.3. Mise en perspective de la recherche avec le cadre théorique de référence des réformes juridiques

Revenons sur le concept de configuration territoriale de Négrier¹². Nous avons fait le choix de ne pas retenir le leadership comme fenêtre d'analyse. Sans présager des résultats de la recherche que nous présentons plus loin, justifions d'ores et déjà ce choix de recherche.

Pour justifier ce parti pris dans le domaine d'analyse des changements d'échelle territoriale, nous nous plaçons dans un champ nouveau d'approche de l'objet de recherche, celui de l'observation juridique des réformes.

⁹ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Knoepfel Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frédéric. *Analyse et pilotage des politiques publiques..* Volume 2 de l'analyse des politiques publiques. Genève, Bâle, Munich: Editions Helbing et Lichtenhahn, 2001. 398 p.

¹² Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

Pour réaliser cet exercice nous faisons référence aux travaux de Jacques Chevalier distinguant trois interprétations du droit¹³ : la fonction régulatrice du droit, le droit régulateur, le droit de régulation. Définissons rapidement ces trois notions.

La fonction régulatrice du droit est celle qui définit les relations entre deux personnes (morales ou physique, A et B).

Le droit régulateur, intimement lié à l'Etat providence, c'est le droit qui interdit ou le droit qui prescrit.

Le droit de régulation, qui se développe en lien avec la crise de l'Etat providence, constitue une forme de droit concerté et « d'arbitrage d'intérêts sociaux »¹⁴. Il agit par directives et recommandations plus que par l'usage systématique d'outils régulateurs juridiques¹⁵.

La réforme qui nous intéresse peut se lire comme cette dernière forme de droit : un droit de régulation. En effet, l'Etat intervient sur l'échelle territoriale d'instruction, et indirectement d'urbanisme, non pas par le déploiement d'un bataillon d'instruments juridiques régulateurs et de contraintes des relations entre communes et communautés de communes, mais par des dispositifs d'incitations, cela suite à un texte de loi qui s'appuie sur un rapport présenté par les corps professionnels de l'aménagement, urbanisme, construction.

Nous associons cette lecture, théorique, aux résultats de la recherche de terrain qui montre que la délégation tient plus d'un consensus autour d'un accord de régulation d'un contexte particulier, que nous définirons, que d'un portage de projet qui renvoie à un leadership.

Pour ces raisons, sur lesquelles nous reviendrons dans notre dernière partie, nous excluons le leadership comme fenêtre d'observation de l'objet de recherche.

A travers cette deuxième partie traitant du contexte de recherche nous avons défini les ancrages théoriques et disciplinaires de notre travail : d'une part le cadre de recherche sur les changements d'échelle territoriale, d'autre part le cadre de référence d'analyse des réformes juridiques.

Dans ce contexte de pensée, et après avoir précédemment explicité les objets et enjeux de la réforme du Code de l'urbanisme, nous nous donnons quatre angles d'observation des changements d'échelle : l'apprentissage institutionnel, la culture politique, la ressource d'ingénierie, le territoire.

¹³ Chevallier, Jacques. *La régulation juridique en question*. Droit et société, 49-2001 : p. 827-846.

¹⁴ Ibid. : p. 833.

¹⁵ Ibid. : p. 834.

3. Problème de recherche et hypothèse

3.1. Problème de recherche

Nous avons dans les deux parties précédentes traité des réformes du Code de l'urbanisme et du contexte de recherche qui est le notre. C'est la rencontre de ces deux entités, un objet de recherche et une posture intellectuelle d'observation, qui nous conduit à définir le problème.

Puisqu'il a été fait démonstration des possibilités, de droit, dans le Code de l'urbanisme et à travers l'esprit de ses réformes successives, de changements d'échelle liés à la délégation de l'instruction des autorisations d'urbanisme à une communauté de communes, nous ne reviendrons plus sur ce point.

Ces changements observés sous les angles de recherche précités, nous amènent à interroger le lien entre la possibilité de droit, que nous avons démontré, et les changements d'échelle éventuels de fait dans les territoires.

C'est là le premier aspect de notre problème de recherche.

Les réformes de droit du Code de l'Urbanisme, participent-elles, à travers la délégation de compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme à une communauté de communes, à des changements d'échelle, de fait, des projets d'urbanisme et d'habitat ?

Certes, la réponse à cette question est importante et nous intéresse pleinement, mais comme nous l'avons déjà dit nous ne restreignons pas notre travail à une analyse de l'efficacité d'une incitation étatique. L'enjeu de notre recherche n'est pas tant de répondre à cette question, que d'en replacer les réponses dans une configuration territoriale¹⁶, définie précédemment par l'apprentissage institutionnel, la culture politique, la ressource d'ingénierie et le territoire.

Nous cherchons à savoir si changements d'échelle de conception des projets et des stratégies d'habitat il y a, dans quels contextes de configuration territoriale¹⁷ s'opèrent-ils. Ou, à l'opposé, si changements d'échelle il n'y a pas, dans quels contextes de configuration territoriale¹⁸ observe-t-on ce résultat.

Notre problème de recherche est donc le suivant :

Les réformes de droit du Code de l'Urbanisme, participent-elles, à travers la délégation de compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme à une communauté de communes, à des changements d'échelle, de fait, des projets d'urbanisme et d'habitat ? Dans quels contextes de configuration territoriale¹⁹ ?

¹⁶ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid.

3.2. Postulat et hypothèse

3.2.1. Postulat

Suite à ce problème nous posons un postulat : de fait, différentes attitudes existent face à la délégation d'instruction des autorisations d'urbanisme : souhait, refus, crainte, etc.

Ce postulat s'appuie sur l'analyse des différents communiqués des groupements d'élus, entre autres, à l'échelle nationale : Assemblée des Communautés de France, Association des Maires de France, etc.

3.2.2. Hypothèse

Cette attitude face à la réforme du Code de l'urbanisme, détermine un positionnement des acteurs territoriaux quant à la délégation de l'instruction et donc quant à une possibilité de changement d'échelle de fait.

Nous posons comme hypothèse de travail que les attitudes face à la réforme sont conditionnées par la configuration territoriale, comme définie plus haut : apprentissage institutionnel, culture politique, ressource d'ingénierie, territoire.

La validation ou infirmation de cette hypothèse est apportée au fur et à mesure de l'exposition des résultats de terrains dans la dernière partie.

DU TERRITOIRE A LA CONSTRUCTION INDUCTIVE DE CONNAISSANCES SUR LES CHANGEMENTS D'ECHELLES TERRITORIALES

L'objet de recherche et l'objet de la recherche précisément définis, le problème de recherche exposé, nous devons nous donner les moyens de construire une connaissance nouvelle sur les changements d'échelles territoriales de conception et de réalisation des politiques d'urbanisme et d'habitat.

Exposons donc dans cette deuxième partie :

la méthode de recherche,

les outils de mise en œuvre de la méthode,

le choix des terrains de recherche,

qui nous permettront d'interroger les changements d'échelles de notre recherche.

1. Méthode de recherche

1.1. Une méthode inductive, qualitative

Comme défini ci-avant, nous nous intéressons, pour mener à bien notre recherche, à deux éléments distincts que nous mettons en perspective : d'une part une attitude d'acteurs territoriaux face à la réforme qui nous intéresse, d'autre part un contexte territorial explicité à travers l'étude d'une configuration territoriale.

Concernant le premier élément, notre matière de recherche est, principalement, des dires d'acteurs, des discours. Notre recherche consiste à en extraire la substance permettant la production de connaissances sur les changements d'échelle territoriale.

De même, nous nous intéressons à un contexte territorial : documents cadre de territoire, données de description territoriale. Il s'agit de rendre compte d'un changement d'échelle territoriale ou non, au regard d'une situation territoriale initiale. L'objectif est de qualifier le territoire. Nous nous plaçons dans une approche qualitative d'un contenu.

Nous ne souhaitons pas réaliser, bien qu'il ait été possible de le faire, une approche statistique de ces questions.

D'abord, car notre recherche s'inscrivant dans un temps relativement court, nous ne disposons pas d'un échantillon suffisamment représentatif.

Ensuite et surtout, parce que ce n'est pas l'objet de notre recherche qui s'attache à caractériser une configuration territoriale dans laquelle se produit ou non un changement d'échelle, et non la récurrence de cette configuration.

Notre méthode est également comparative : nous faisons le choix d'observer les changements d'échelle territoriale sur deux communautés de communes dans un contexte de développement urbain comparable : l'une ayant la délégation d'instruction des autorisations, l'autre non.

Afin de se donner, un certain recul sur les observations qui pourront être faites, nous prenons en élément de mise perspective une communauté de communes d'un territoire départemental voisin, sans expérience aucune de délégation de compétence d'instruction à un échelon intercommunal.

Ces trois communautés seront définies plus loin.

Notons également, que les éléments de configuration territoriale seront mis en perspective avec la situation nationale.

Notre méthode de recherche est donc inductive : nous produisons de la connaissance à partir d'observation de réalités réglementaires et de terrain.

1.2. Des analyses de contenu

Observer, c'est analyser le contenu de notre matériau de recherche : les documents, les caractéristiques territoriales, les réalités institutionnelles et politiques, les discours.

Avant même de détailler les étapes de cette analyse de contenu²⁰, décrite par François Dépelteau, que nous avons pour certaines déjà effectué sans le savoir, justifions ce choix méthodologique.

Nous faisons ce choix parce qu'il permet, tout d'abord, de mener des comparaisons²¹ entre les contenus de documents ou discours similaires. Donnons à titre d'exemple, la comparaison entre le discours d'un élu d'un territoire délégataire de l'instruction et le discours d'un élu d'un territoire non délégataire. C'est l'analyse du contenu de leurs discours qui va participer à dégager des attitudes, des différences d'attitudes, des catégories d'attitudes.

²⁰ Dépelteau, François. *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. Presses de l'Université de Laval, De Boeck Université, 2000.

²¹ Ibid. : 311.

Ensuite, ce choix d'analyse du contenu, de manière qualitative et inductive toujours, garantit la liberté du chercheur²². Pour l'enquêté, « *une fois son discours produit, il ne lui appartient plus.* »²³. L'analyse de contenu permet en cela de travailler sur un matériau produit, fini. Une fois ce matériau collecté, il ne nous reste qu'à l'étudier.

Enfin, la méthode de l'analyse de contenu offre la possibilité de faire appels à différents outils de traitements de l'information, selon les résultats souhaités. Nous y reviendrons.

Selon les travaux de Dépelteau, l'analyse de contenu se déroule en 5 étapes²⁴ : recueil du matériel à analyser, lectures préliminaires, choix et définitions des codes, processus de codage des documents, analyse et interprétation des résultats.

Nous avons déjà mis en œuvre cette méthode dans notre première partie : nous avons recueilli le matériel (les textes de réforme du Code de l'urbanisme), nous l'avons replacé dans un contexte de décentralisation grâce à des lectures préliminaires, nous avons proposé une lecture de la réforme autour de trois axes (éléments importants de la réforme) et nous avons pour chacun de ces éléments proposé une analyse et une interprétation critique.

Nous procéderons de même, selon les quatre fenêtres d'observations proposées avant, pour les contenus de notre recherche : documents, données territoriales et discours.

1.3. Des entrevues

Afin de recueillir notre matériau de recherche quant aux positionnements d'acteurs, nous procédons par entrevues.

« *Il s'agit [l'entrevue] d'une forme de communication établie entre deux personnes qui ne se connaissent pas, ayant pour but de recueillir certaines informations concernant un objet précis* » M. Grawitz

Cette technique est simple et économique²⁵, et permet ainsi de couvrir un large champ d'acteurs territoriaux, nécessaire à la construction d'une configuration territoriale.

Au-delà de cet argument pratique, ce qui nous intéresse dans l'entrevue c'est qu'elle « *est une bonne technique pour découvrir le sens et les finalités que les acteurs associent à leur situation ou à leurs actions* »²⁶.

Nous procédons par entrevue centrée²⁷, comme définie ci-après.

Figure 1 : Entrevue centrée

Source : Dépelteau, François. *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. Réalisation : Philbert, Grégory

Démarche scientifique	Niveau de profondeur des réponses	Degré de liberté de l'enquêteur	Degré de liberté de l'enquêté	Objectifs
Inductive	Réponses profondes	Liberté limitée par une liste de thèmes à aborder, question présentées librement	Liberté grande limitée uniquement par la liste de thèmes de l'enquêteur	Corroborer ou réfuter une hypothèse de recherche

²² Dépelteau, François. In *La démarche d'une recherche en sciences humaines*, p. 311. Presses de l'Université de Laval, De Boeck Université, 2000.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Dépelteau, François. *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. Presses de l'Université de Laval, De Boeck Université, 2000.

²⁶ Dépelteau, François. In *La démarche d'une recherche en sciences humaines*, p. 335. Presses de l'Université de Laval, De Boeck Université, 2000.

²⁷ Dépelteau, François. *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. Presses de l'Université de Laval, De Boeck Université, 2000.

A travers une méthode inductive et qualitative, nous interrogeons les changements d'échelle à partir de matériau de connaissances extrait d'analyses de contenu et d'entrevues auprès des acteurs territoriaux (que nous définirons prochainement).

2. Outils de mise en œuvre de la méthode

2.1. Matériau de recherche

Nous avons noté plus haut que notre matériau de recherche était constitué d'une part de documents et éléments de contexte, d'autre part de discours d'acteurs. Précisons désormais quels sont-ils.

Les principaux documents et éléments de contexte sont :

- PLU des communes investiguées,
- Données démographiques,
- Documents de planification communautaires et supracommunautaires,
- Statuts et compétences des communautés de communes,
- Contraintes de prévention de risques (Plan de Prévention des Risques d'Inondations, etc),
- Éléments de réforme des services déconcentrés de l'Etat,
- Données statistiques nationales sur l'intercommunalité,
- Données statistiques nationales sur l'exercice des compétences d'urbanisme par les collectivités.

Ces documents et éléments de contexte sont complétés pour certaines communautés, en fonction des besoins de la recherche.

Concernant les discours d'acteurs, nous rencontrons pour les deux communautés de communes comparées :

- Services techniques communautaires en charge de l'aménagement ou de l'urbanisme dans le cas d'une communauté délégataire,
- Elus communaux, également délégués communautaires,
- Services techniques communaux en charge de l'urbanisme,
- Services déconcentrés de l'Etat d'Application du Droit des Sols,
- Services préfectoraux d'urbanisme,
- Ancien chargé de mission à l'Assemblée des Communautés de France sur les questions d'urbanisme intercommunal.

Pour la communauté de communes du département voisin de ce premier territoire nous servant de mise en perspective des résultats, ont été rencontrés :

- Services préfectoraux des collectivités locales,
- Directeur général des services de la communauté de communes.

2.2. Questionnaire d'entrevues

Nous venons de présenter les sources des contenus analysés. Pour les dires d'acteurs, nous mettons en œuvre la méthode des entrevues centrées à l'aide d'un questionnaire.

Ce questionnaire, disponible en annexe du mémoire, est construit selon une trame fixe, dont le contenu varie s'adaptant à chaque type d'acteur rencontré.

L'objet de ce questionnaire n'est que de guider l'entrevue. Les réponses aux questions peuvent être apportées dans un ordre différent ou sous une autre forme. Ces résultats traduisent aussi un positionnement des acteurs.

Les questionnaires sont construits sur un plan en quatre parties :

- Présentation du parcours professionnel ou politique de l'enquête,
- Présentation historique et qualitative de la structure et de son fonctionnement,
 - Données territoriales.
- Interrogation du fonctionnement de l'application du droit des sols sur le territoire,
 - Apprentissage institutionnel,
 - Culture politique,
 - Ressource d'ingénierie.
- Réception et réponse aux dernières réformes du Code de l'urbanisme (délégation et nouvelles autorisations).
 - Apprentissage institutionnel,
 - Culture politique,
 - Ressource d'ingénierie.

Notons que le questionnaire s'inscrit aussi dans la poursuite de l'analyse critique de contenu réalisée pour les textes clés de la réforme. Ainsi, un certain nombre de scénarii de nouvelles relations entre acteurs territoriaux suite à la délégation d'instruction, est proposé.

2.3. Grille d'analyse du matériau de recherche

Notre matériau de recherche collecté grâce à la recherche de données de contexte et à la réalisation d'entrevues centrées, nous souhaitons, conformément à notre méthode, en extraire de l'information concernant les changements d'échelles.

Pour cela nous reprenons les quatre fenêtres de lecture des données que nous avons retenues : l'apprentissage institutionnel, la culture politique, la ressource en ingénierie, le territoire.

Nous proposons donc de traiter nos entrevues et données avec un outil simple d'analyse, le même pour toutes les informations, permettant de donner matière à la construction des configurations. Nous construisons donc un tableau à double entrée qui permet en entrée horizontale de renseigner les informations collectées illustrant ou expliquant un changement ou non changement d'échelle, en entrée verticale de classer ces informations selon les quatre fenêtres d'observation de la recherche.

Proposons ci-après un exemple :

Figure 2 : Grille d'analyse des entrevues
 Source : Entrevues
 Réalisation : Philbert, Grégory

Apprentissage institutionnel	Culture politique	Ressource en ingénierie	Territoire
Communauté de communes ayant une expérience et compétence reconnue sur les zones d'activités d'intérêt communautaire	Maintien du pouvoir politique de délivrance des autorisations au Maire	Réduction du nombre d'instructeurs des services déconcentrés de l'Etat	Forte pression des promoteurs immobiliers

A noter qu'une donnée peut se trouver dans plusieurs colonnes.

Ce petit outil, simple, d'analyse permet de répondre à notre méthode : interroger chaque donnée par chacune des quatre fenêtres d'observation. Ainsi, une donnée peut se trouver dans plusieurs champs.

Il permet de plus, puisque chaque entrevue fait l'objet du même traitement, de regarder pour chaque type d'acteur, quelle est l'argumentation qui est majoritaire : institutionnelle, politique, technique, territoriale.

Notons cependant qu'il ne s'agit que d'un outil d'analyse. Les résultats sont restitués dans ce travail de manière reconstruite sous forme de lectures de la réalité observée.

3. Terrains de recherche

Notre recherche s'appuie sur l'observation, en temps réel, des attitudes des acteurs territoriaux, définis avant, face à des réformes du Code de l'urbanisme.

Le terrain de recherche est constitué de deux communautés de communes de l'Indre-et-Loire (37)²⁸, limitrophes du territoire de l'agglomération de Tours :

La Communauté de Communes du Vouvrillon (CCV),

La Communauté de Communes du Val de l'Indre (CCVI).

Le territoire de mise en perspective est la Communauté de Communes Loire Aubance, en Maine-et-Loire au sud de l'agglomération d'Angers (49).

3.1. Deux territoires périurbains, de tailles modestes

Les deux communautés de communes d'Indre-et-Loire peuvent être qualifiées d'espaces périurbains de l'agglomération de Tours.

Ils se situent effectivement dans l'aire urbaine²⁹ de l'agglomération de Tours, sans pour autant être dans l'unité urbaine³⁰, puisque celle-ci est définie par rapport à l'éloignement d'habitation, et non de bâtiments.

Nous définirons donc ces deux territoires comme sous influence urbaine de l'agglomération de Tours (aire urbaine), et comme ne faisant pas partie de cet ensemble urbain, nous les appellerons périurbains.

Leurs caractéristiques urbanistiques les distinguent également des territoires que nous qualifions d'urbains : la densité du bâti et la densité de population y sont inférieures. Le type même de logements, largement individuels sur nos communautés de travail, diffère de celui de l'agglomération tourangelle. Nous y trouvons, d'après les acteurs rencontrés (bien que ce ne soit pas l'objet de notre recherche), une partie importante de travailleurs de l'agglomération ayant fait le choix de rester, ou d'aller, habiter à la campagne, à quelques kilomètres de l'agglomération.

Ces territoires sont, à ce titre, soumis à une forte demande en logements. Cette demande combinée à une mutation des fonciers importante, et à des documents d'urbanisme l'autorisant, conduit à un nombre de nouveaux logements construits non négligeables³¹.

Bien que soumis à une importante construction de nouveaux logements, ces territoires n'en ont pas moins gardé une certaine ruralité, tout au moins un caractère identitaire et naturel important : coteaux de Loire et terroir viticole pour le Vouvrillon, val de l'Indre et terre de tourisme pour le Val de l'Indre.

Le caractère périurbain, avec une identité marquée, et exposé à une forte pression urbaine de construction, est un critère de choix de ces terrains de recherche. En effet, cette double donnée, identité/pression, confère à ces espaces des enjeux importants de maîtrise du développement urbain et de la construction.

Ces territoires périurbains sont également caractérisés, et cela nous intéresse tout particulièrement, par de nombreuses petites communes.

Les deux communautés comportent chacune huit communes. La population totale de la CCV est de 20.200 habitants contre 28.500 pour la CCVI³². Aucune des communes les composant ne possède plus de 10.000 habitants.

Ces données démographiques sont capitales dans le choix de notre terrain.

²⁸ Carte de localisation en annexes.

²⁹ Institut National de la Statistique et des Sciences Economiques (INSEE).

³⁰ Ibid.

³¹ Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours. Observatoire de l'Habitat n°58.ATU37. 2008.

³² Sources : Communautés de communes du Vouvrillon et du Val de l'Indre.

En effet, d'une part les communes se situent sous le seuil des 10.000 habitants³³ fixé par le Code d'urbanisme comme la population maximale donnant droit à une mise à disposition gratuite des services d'instruction de l'Etat.

D'autre part, les deux communautés de communes possèdent plus de 20.000 habitants³⁴, soit la population maximale donnant droit à une mise à disposition gratuite des services d'instruction de l'Etat pour un EPCI.

C'est-à-dire que pour ces territoires l'instruction réalisée à l'échelle communale fait l'objet d'une possibilité de mise à disposition gratuite d'ingénierie, et que la délégation à un échelon intercommunal rend impossible cette assistance gratuite.

Nous excluons donc par ce choix précis de terrain, l'intérêt financier des collectivités à déléguer l'instruction à un EPCI.

Enfin, dernier élément de choix de nos terrains, et toujours intimement lié à la taille des communes : l'ingénierie.

L'ensemble des communes des terrains possède une population inférieure à 8.000 habitants, Monts étant la commune la plus peuplée.

La majorité des communes possède moins de 4.000 habitants.

Les services techniques, notamment en termes d'ingénierie, y sont particulièrement réduits.

Pour la majorité des communes, les compétences techniques en termes d'urbanisme sont assurées par un secrétaire général, avec l'appui du directeur général des services.

Ces communes de tailles modestes à l'ingénierie technique réduite sont un critère de détermination de nos terrains de recherche. En effet, la ressource en ingénierie étant très contrainte à l'échelle communale, elle rend impossible en l'état actuel une instruction communale. De plus, est posée d'une part la question de la suffisance de cette ingénierie pour assurer les pré-instructions des autorisations exigées par les services de l'Etat, d'autre part la question de la pérennité de cette ressource technique pour des communes aux compétences réduites et aux ressources financières contraintes.

Nous choisissons donc ces terrains, notamment parce que la pérennisation et le développement d'une ingénierie en aménagement/urbanisme à l'échelle communale semble difficile, et pourrait appeler un redéploiement de la ressource technique à une échelle supérieure, intercommunale notamment.

3.2. Deux terrains de comparaison : une communauté délégataire, l'autre non

Les deux terrains de notre recherche sont comparables par certains aspects que nous venons d'évoquer.

Comme nous avons exclu le critère financier pour l'explication de la délégation, nous prenons le parti d'exclure le contexte périurbain de développement de l'agglomération partagé par les deux territoires.

Attention, nous n'excluons pas pour autant ni les particularités locales du territoire en termes d'enjeux spécifiques de développement, ni la réponse politique en termes de stratégie de développement territorial.

Nous considérons seulement qu'entre les deux communautés de communes délégataires, dont une est délégataire de l'instruction (CCV) et l'autre non, la pression urbaine n'est pas un élément déterminant à lui seul, à priori, de la délégation.

Ce qui nous intéresse est de comparer deux territoires, qui sont proches d'un point de vue géographique, d'un point de vue de pression urbaine, de taille démographique, mais qui diffèrent par la prise ou non de délégation d'instruction.

³³ Code de l'urbanisme. Livre quatre, chapitre deux, article L. 422-8.

³⁴ Ibid.

Le choix de terrain permet donc d'isoler, au regard d'une configuration territoriale qu'il reviendra de qualifier, le paramètre délégation d'instruction.

Enfin, au-delà de cette différence, les territoires se distinguent également par leurs structurations, leurs histoires intercommunales, les compétences des communautés, la ressource d'ingénierie communautaire, la culture politique des acteurs.

Nous reviendrons sur chaque point, mais notons d'ores et déjà que c'est là un intérêt du choix des terrains au regard de notre problème de recherche.

3.3. Mise en perspective des résultats : le cas d'une communauté de communes angevine

Notre recherche, nous l'avons dit, consiste, entre autres, en un travail de contextualisation de résultats.

Afin de donner de la mesure à nos analyses et de replacer nos résultats à une échelle plus grande, nous faisons le choix de mettre en perspective les résultats avec le cas d'une communauté de communes angevine, la Communauté de Communes Loire Aubance (CCLA).

Nous faisons le choix de cet EPCI car il se trouve dans un département sans expérience aucune de communauté de communes délégataire de l'instruction.

Cette communauté répond aussi à la volonté de choisir un territoire également périurbain au sens où nous l'entendons, c'est le cas ici par rapport à l'agglomération d'Angers, et inscrit au patrimoine mondial « Val de Loire » de l'UNESCO.

Ce qui est particulièrement intéressant pour la mise en perspective, c'est que ce territoire comparable, bien que différent, d'un point de vue territorial, a une histoire institutionnelle singulière.

En effet, la Communauté de Communes Loire Aubance résulte de la fusion de deux communautés de communes. Elle dispose d'un recul important sur les questions de mutualisation des compétences, notamment par mise à disposition de personnel communal. A ce titre elle exerce un nombre important de compétences et a développé une ingénierie importante.

Nous soulignons donc un contexte urbain comparable, mais une configuration territoriale différente pour ce territoire qui est susceptible d'être délégataire prochainement. Nous revenons sur ces différences de configuration par la suite pour analyser le positionnement de nos acteurs tourangeaux face à la délégation.

Notons finalement que ce terrain n'a pas vocation à faire l'objet d'une analyse similaire aux communautés tourangelles : il est là pour mettre en perspective les résultats, les nuancer, interroger d'autres positionnements.

Dans le même esprit, et notamment à l'aide de statistiques et d'études, nous mettrons en perspective nos résultats à une échelle nationale.

La méthode de recherche s'articule donc autour de trois grands axes :

- **Le choix d'un terrain : deux communautés de communes tourangelles, dans un contexte urbain similaire, différant par la délégation ou non de l'instruction à l'EPCI : l'outil d'isolement de l'objet de recherche,**
- **L'interrogation des changements d'échelles et des argumentations des stratégies constatées par des entretiens et analyses de contenu : l'outil d'investigation des terrains dans une posture d'observation,**
- **La mise en perspective des résultats par un regard plus large à une échelle supérieure : l'outil de contextualisation des résultats.**

Nos outils méthodologiques de recherche répondent donc à notre souhait initial et aux enjeux de notre méthode : isoler le paramètre de changement d'échelle, observer, analyser.

LECTURES MULTIPLES D'UNE REALITE DE CHANGEMENTS D'ECHELLES TERRITORIALES

Dans cette dernière partie, nous présenterons les résultats de terrains : analyses de contenu et entretiens.

Nous ne présenterons pas les résultats de manière brute, mais au regard de la connaissance des réformes que nous avons pu accumuler, et de la liberté de lecture d'une réalité par le chercheur. Ainsi, nous faisons le choix de ne pas présenter les résultats bruts en suivant les quatre angles de lecture que nous avons utilisés. Ces fenêtres d'observations ont été notre méthode afin d'obtenir les résultats, mais nous présenterons ces derniers de manière reconstruite, sous forme de scénarii observés ou anticipés.

En effet, les résultats de recherche appellent plusieurs lectures possibles, pour deux raisons principales.

D'abord, la réalité observée est complexe : complexe par le nombre d'acteurs enquêtés et par leurs différents discours produits. Complexe également car elle est reçue par le chercheur sous forme de discours qu'il faut analyser et donc une seule lecture ne suffit pas toujours à en extraire toute l'information.

Ensuite, parce que notre recherche n'observe pas un objet statique, mais des changements d'échelle au sein d'une configuration territoriale en perpétuel mouvement. Notre analyse repose donc sur cette vision évolutive des phénomènes.

Nous proposons plusieurs lectures successives des changements d'échelles observés. Ces visions ne sont pas distinctes l'une de l'autre ou antagonistes, mais, bien au contraire, complémentaires.

1. Une non réforme d'aménagement et d'échelles ?

1.1. Procédures d'instruction comparées

Afin d'interroger un éventuel changement d'échelle, il nous faut savoir quels sont les changements opérés par une délégation d'instruction communautaire.

Pour cela, comparons la procédure d'instruction entre une commune utilisant la mise à disposition des services de l'Etat, et une commune ayant délégué l'instruction à la communauté de communes.

Nous nous appuyons sur les entretiens réalisés auprès des communes, communautés de communes et services déconcentrés de l'Etat.

Le but de ce travail est de mettre en exergue les acteurs intervenants lors de l'instruction, leur appartenance à une structure identifiée, leur champ d'intervention et leurs interrelations, que nous qualifions ensuite.

Procédons sous forme de schéma représentant, de manière chronologique, les différentes phases de l'instruction, le moment d'intervention de chaque acteur, et la nature de son apport.

Nous réalisons à la suite les deux schémas : pour les communes sans délégation, et pour les communes déléguant la compétence à un EPCI. Nous les analysons ensuite.

Figure 3 : Procédure d'instruction pour une commune avec mise à disposition des services de l'Etat

Source : Entretiens
Réalisation : Philbert, Grégory

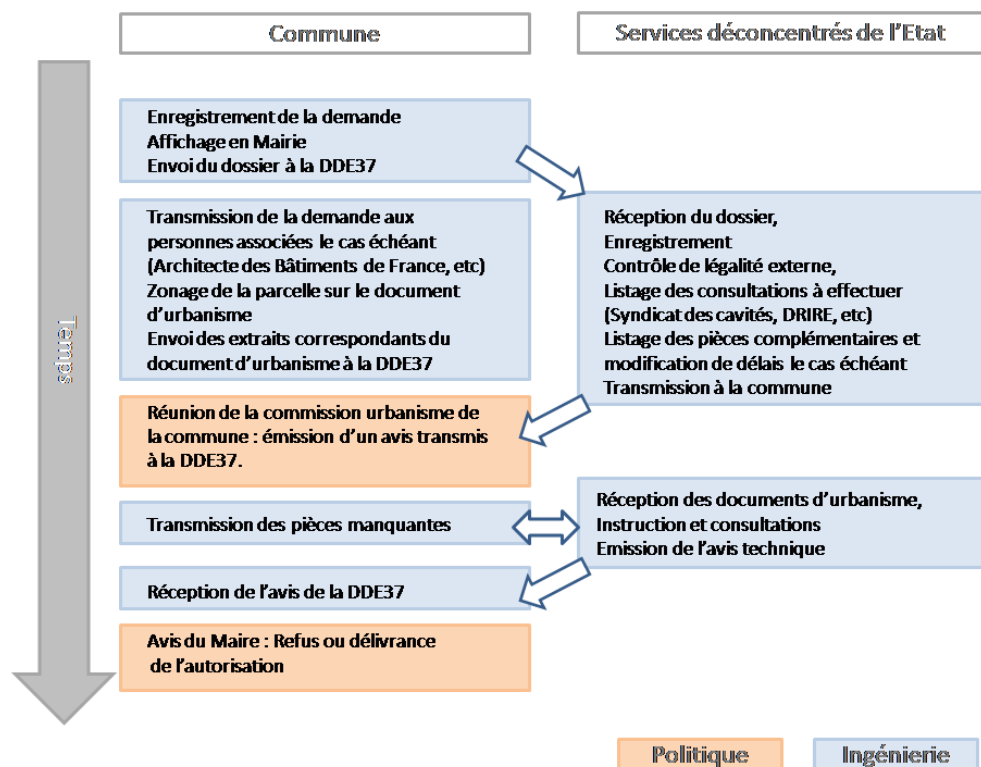
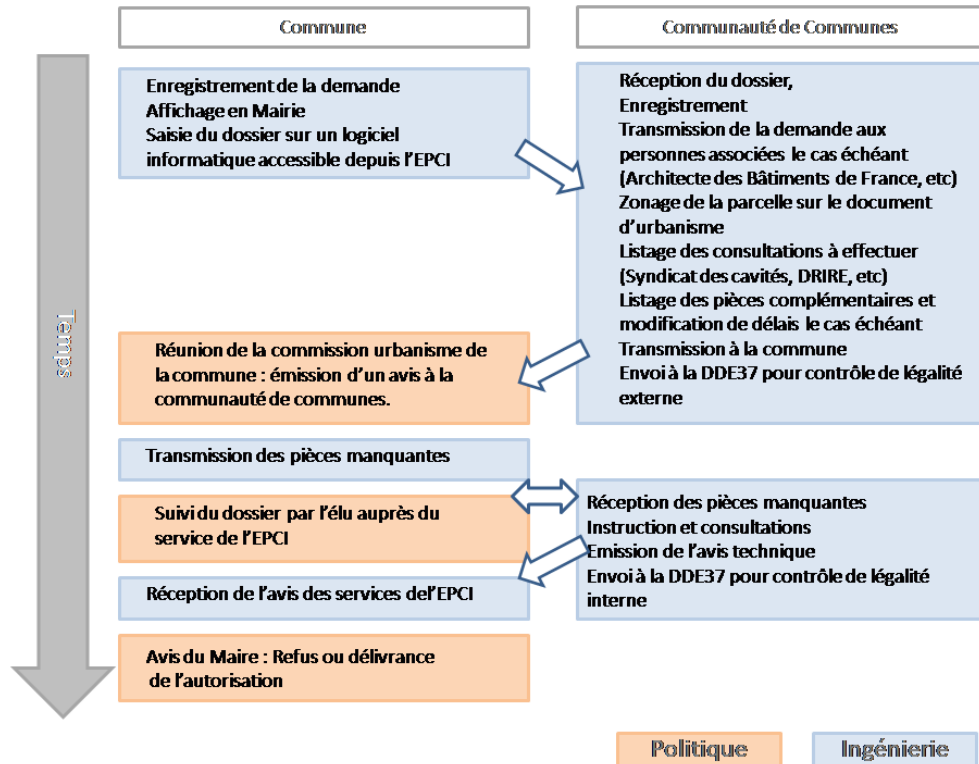


Figure 4 : Procédure d’instruction pour une commune avec délégation de l’instruction à la communauté de communes

Source : Entrevues
Réalisation : Philibert, Grégory



L'étude de la procédure d'instruction avant et après délégation nous fournit un certain nombre d'informations quant à l'adaptation des territoires à la réforme, et aux possibilités de changements d'échelle.

Notons premièrement, nous y revenons ensuite, un maintien de la commune comme guichet du dépôt d'autorisation et interlocuteur unique du dépositaire. Quel que soit le type d'instruction, le dépositaire prend connaissance des documents d'urbanisme et dépose ses demandes d'autorisations d'urbanisme en mairie. Deux raisons principales à cela : premièrement, le droit des sols et la planification sont de la compétence des communes et seule l'instruction, acte technique, est délégué ; deuxièmement, c'est le Maire qui, à la fin de la procédure d'instruction, informe le dépositaire de son avis : refus ou délivrance de l'autorisation.

Les étapes de l'instruction sont inchangées d'une procédure à l'autre : dépôt, enregistrement, contrôle de forme et demande de pièces complémentaires, instruction, avis technique, délivrance ou refus. Leur contenu, mais également, l'ordre de ces étapes demeure le même. Cela s'explique par des délais fixés par la loi, notamment en ce qui concerne le délai imparti pour demander des pièces complémentaires au dépositaire (1 mois).

Ce qui change principalement dans la procédure d'instruction lorsque celle-ci est déléguée, ce sont les acteurs. En effet, l'instruction technique hier réalisée par les services de l'Etat est, en cas de délégation, assurée aujourd'hui par des fonctionnaires territoriaux d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, structure politique de compétences.

Notons également que l'action des communes se trouve modifiée dans le cas de délégation. En effet, suite aux dernières réformes des autorisations d'urbanisme et aux réformes des effectifs du personnel des services déconcentrés de l'Etat, il est demandé aux communes de participer aux procédures, c'est-à-dire de réaliser des pré-instructions³⁵. Il s'agit pour les communes, entre autres, de localiser la parcelle sur le cadastre et le document d'urbanisme, de vérifier si le périmètre dans lequel se trouve le terrain de la demande n'est pas soumis à une protection ou législation particulière, de vérifier avant le service instructeur si les pièces complémentaires sont toutes présentes et conformes aux exigences réglementaires, d'émettre un premier avis technique.

³⁵ Préfecture d'Indre-et-Loire. *Convention de mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des demandes de permis et déclarations préalables relative à l'occupation du sol* : 2008.

En cas de délégation, cette pré-instruction peut être assurée par les services techniques de la communauté de communes.

Il en résulte donc, en cas de délégation, une intervention technique moindre des communes au profit des communautés de communes.

Soulignons donc, en cas de délégation, ce premier changement d'échelle d'exercice d'ingénierie.

En revanche, les communes, de part la proximité directe avec la communauté de communes, dont elles sont membres, bénéficient d'un regard plus simple et plus direct sur l'instruction.

On constate donc, dans les discours, une intervention politique plus importante, tant de réponse à l'instructeur sur des questions d'interprétation de la règle du document d'urbanisme, que de suivi de dossiers dits « sensibles » pour le politique.

En termes de changements d'échelle lors de l'instruction, nous pouvons, à travers cette étude de procédures, toucher du doigt un changement d'échelle notable d'exercice de compétence technique (instruction), et un non changement d'échelle de l'avis politique maintenu au niveau communal.

1.2. Une résilience originale dans le champ des politiques publiques locales : le distinguo du politique et du technique

Les compétences techniques dans les collectivités sont très généralement sous contrôle politique, de part la légitimité démocratique d'un élu et la nécessité de transparence de l'action publique, et de part la tradition de fonctionnement des collectivités locales. En témoignent, l'attribution de délégation à des adjoints et le rôle des commissions dans les communes ou EPCI.

Dans le cas de délégation, l'EPCI se voit chargé d'une nouvelle compétence technique. Cependant, nos schémas précédents ne mettent pas évidence d'intervention politique de la communauté durant la phase d'instruction.

Nous avons précédemment mis en évidence une dualité du changement d'échelle : changement d'échelle de l'ingénierie vers l'échelon communautaire, mais non changement d'échelle de l'action politique qui reste communale.

Il en résulte donc une modification de la configuration institutionnelle du territoire : le périmètre de la compétence technique diffère de celui de la compétence politique qui y est rattachée.

Concrètement, il en découle pour la communauté de communes une conséquence majeure : elle est porteuse d'une compétence institutionnelle, sans pilotage politique.

Nous avons précédemment mis en évidence ce résultat : aucune intervention politique de la communauté de communes lors de l'instruction n'est citée au cours des entrevues.

L'analyse de contenu confirme ce premier résultat et montre une construction institutionnelle originale et qui inscrit dans la sphère de l'action publique le distinguo du politique et du technique.

En effet, analysons l'intégration de l'instruction au sein du fonctionnement communautaire de l'EPCI.

La délégation de compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme s'effectue par convention tripartite entre les communes, la communauté de communes et la Préfecture du département. Y sont rappelées les engagements de chacun, notamment l'assistance des services de l'Etat sur des questions juridiques, et les responsabilités de chaque partie. Cette convention ne fixe pas d'exigence particulière pour les EPCI ni en terme de personnel (nombre, qualification), ni en terme d'organisation de fonctionnement, conformément au principe de libre administration des collectivités, notamment.

Notons, d'ailleurs, que cette pratique n'est pas une généralité en termes de délégation de compétences. En effet, la délégation de compétence d'attribution des aides publiques à la pierre, en matière d'habitat, pour les communautés d'agglomération, est conditionnée par la formalisation d'une stratégie communautaire au travers d'un Programme Local de l'Habitat, et approuvée par l'EPCI.

Dans notre cas, il résulte donc de cette particularité, une organisation de fonctionnement laissée à la libre gestion des communautés.

Dans le cas de notre recherche nous faisons état d'un service d'instruction à part entière. Il se compose pour la Communauté de Communes du Vouvrillon de deux instructeurs au sein d'une unité d'instruction des autorisations d'urbanisme.

Ce service est placé directement sous l'autorité de la Direction Générale des Services.

De plus, le service d'instruction ne fait pas l'objet ni d'une commission communautaire dédiée, ni d'un vice-président délégué à l'instruction. Il n'a pour seul référent, interne à la communauté de communes, le directeur général des services.

Sans parler de commission spécifique, l'instruction aurait pu être intégrée à une autre commission. Ainsi la commission « Aménagement de l'espace » voit son objet inchangé suite à la délégation : « *La commission Aménagement veille à la mise en place d'un aménagement raisonné du territoire. Pour ce faire, elle propose et mène des réflexions d'ensemble à l'échelle du territoire communautaire. Elle est par ailleurs en charge de l'ensemble des éléments relatifs aux voiries d'intérêt communautaires, à la signalétique et au SIG.* »³⁶.

Ce constat d'absence de pilotage politique communautaire d'une compétence de l'EPCI fait, nous pouvons nous demander pourquoi ce changement d'échelle d'ingénierie ne s'accompagne pas d'un changement d'échelle politique. Comment le changement d'échelle d'une compétence introduit de la complexité dans le système d'acteurs en distinguant les actions de fait, des attributions institutionnelles de compétences ?

Tout d'abord, nous pouvons nous interroger sur la nature même de l'existence d'un pilotage politique de la compétence.

En effet, lors d'une instruction avec mise à disposition des services de l'Etat, il n'y a d'autres expressions politiques que celle de l'avis émis par la commission urbanisme de la commune, et celle de l'avis final du Maire, qui peut, dans les faits, s'affranchir de l'avis technique des services instructeurs. Par conséquent nous pouvons penser une délégation de compétence d'instruction sans intervention politique autre que celle précitée.

C'est ce que laisse penser la lecture de l'organisation du service d'instruction au sein de la communauté et son insertion, ou non insertion, au sein des politiques communautaires.

Cependant, nos schémas précédents mettent en avant une montée en puissance, légère mais existante, dans les discours, de l'intervention politique des communes lors de l'instruction déléguée, à travers un aller-retour simplifié lors de la phase d'instruction.

Clarifions tout de suite les choses : plus grande intervention politique ne signifie pas, plus de pouvoir ou de décision politique.

Il n'en demeure pas moins un changement notable pour les territoires délégataires : une compétence hier sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement, est aujourd'hui placée sous l'autorité d'élus locaux communaux : les maires.

Il y a donc changement d'échelle institutionnelle de compétence mais également création d'une nouvelle nature d'autorité sur la compétence, de l'autorité technique vers l'autorité politique, aussi faible soit-elle à l'heure actuelle.

³⁶ Communauté de Communes du Vouvrillon : Présentation des commissions, site Internet : www.cc-vouvrillon.fr.

En effet, l'échelle politique est toujours l'échelle communale, seule la nature et l'objet de l'intervention politique change : le service instructeur communautaire au lieu du service de l'Etat ou interne à la commune.

Nous pouvons donc lire ces changements et non changements d'échelle comme une résilience communale face à une montée en puissance institutionnelle et d'ingénierie d'une structure intercommunale : parallèlement au développement du champ d'intervention technique d'une communauté de communes, nous observons un maintien de l'échelon politique communal et l'invention de nouvelles formes d'exercice de ce pouvoir communal.

1.3. Un maintien des politiques stratégiques de développement à l'échelle communale

Au regard de ce que nous venons de montrer, le maintien du pouvoir politique sur l'instruction au niveau communal, il semble intéressant de le mettre en perspective avec les documents stratégiques et planificateurs qui sous-tendent l'action publique d'aménagement-urbanisme sur le territoire des communautés de communes.

Etudions l'articulation entre le pouvoir politique précédemment analysé et le cadre réglementaire défini par les institutions, à savoir les documents de planification adoptés.

Figure 5 : Documents stratégiques et de planification adoptés sur les terrains de recherche
 Source : Communautés de Communes du Vouvrillon et du Val de l'Indre
 Réalisation : Philbert, Grégory

Echelle	Documents	Communauté délégataire	Communauté non délégataire
EPCI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLU)	NON	NON
	Projet de territoire communautaire	NON	NON
	Programme Local de l'Habitat (PLH)	OUI	OUI
Commune	Plans Local d'Urbanisme ou Plan d'Occupations des Sols communaux	OUI	OUI

La réalisation de ce petit tableau nous permet de voir la grande disparité qu'il existe entre les documents, que nous appellerons d'organisation du territoire et de l'urbanisme, des niveaux communal et communautaires.

Tirons trois résultats de cette comparaison.

D'abord, la majorité des documents adoptés le sont à l'échelle communale. Ils traduisent la formalisation d'un projet politique de développement. Force nous est donc de constater que l'on ne retrouve pas, à l'échelle intercommunale, de document formalisant un projet politique. C'est le cas de l'absence de projet de territoire, projet qui sur d'autres territoires est formalisé et conditionne l'octroi de subventions d'un Conseil Général par exemple³⁷.

Il semble donc possible de différencier, de manière volontairement schématique, deux types de stratégie de développement territorial :

Au niveau communal : débat d'un projet politique, adoption et planification, mise en œuvre.

Au niveau intercommunal : programmation d'opérations ou d'interventions communautaires isolées.

Ensuite, seuls les documents d'échelle communale sont des documents d'urbanisme réglementaire. En effet, le Programme Local de l'Habitat ne constitue pas un document de réglementation mais de stratégie et de programmation. Le seul document contraignant et

³⁷ Conseil Général du Puy de Dôme et Contrats Locaux de Développement pour les communautés de communes.

réglementaire en termes d'urbanisme est à l'échelle communale, et l'expression d'un projet politique.

Enfin, les deux communautés sont pourvues d'un PLH. Cependant, il ne semble pas que ce document soit à mettre en corrélation avec la délégation. Pour la raison évoquée avant, il n'a pas de pouvoir d'encadrement réglementaire de l'urbanisme. De plus, lors des entrevues il n'apparaît pas comme un document encadrant le développement du territoire, et n'est d'ailleurs que rarement cité lorsqu'on aborde l'habitat sous l'angle de l'urbanisme.

L'exercice politique sur l'instruction n'est donc pas détaché du cadre institutionnel de référence : le droit des sols de compétence communale, et l'expression du projet politique de développement à travers le document de planification réglementaire.

De plus, nous pouvons parler de concentration du pouvoir politique en matière d'urbanisme.

En effet, nous avons montré que, quel que soit le mode d'instruction choisi et surtout quelle que soit l'échelle, les compétences d'urbanisme sont de faits partagées entre différentes échelles de planification, instruction, délivrance des autorisations.

En revanche, quelle que soit la forme, le pouvoir politique sur l'urbanisme, et cela au niveau de la planification, de l'instruction, de la délivrance, est toujours exercé par l'échelon communal.

1.4. Une absence de changement de pratiques des autres compétences d'urbanisme

Notre recherche porte sur la délégation d'instruction. Cependant, il est intéressant pour comprendre les changements d'échelle qui y sont liés, d'étudier la manière dont sont exercées les autres compétences d'urbanisme des collectivités, à savoir la planification et la délivrance des autorisations.

Sur ce point, les résultats de recherche sont succincts et simples.

Commençons d'abord par la délivrance, sur laquelle nous avons déjà fait un certain nombre d'observations.

L'acte de délivrance des autorisations d'urbanisme est une compétence du Maire. Nous avons précédemment noté qu'il ne faisait pas l'objet de changement de pratiques : le Maire reçoit l'avis technique (du service de la communauté de communes ou des services de l'Etat), et délivre ou refuse l'autorisation.

Cependant, la loi offre la possibilité, de la même manière que pour l'instruction, de déléguer la délivrance des autorisations d'urbanisme au Président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale, l'autorisation étant alors délivrée ou refusée par le Président, après émission de l'avis du Maire.

Cette délégation n'est pas en œuvre sur le terrain de recherche. De plus, elle n'est ni souhaitée ni anticipée par les acteurs rencontrés de la communauté délégataire.

La délégation d'instruction ne semble donc pas avoir d'effets sur un changement d'échelle de délivrance des autorisations d'urbanisme, à court terme du moins.

Concernant la planification, la délégation d'instruction confère aux services communautaires, par l'exercice d'instruction, une excellente connaissance des documents d'urbanisme communaux, en termes de contenu, de forme, de difficultés d'interprétation de la règle, etc.

Cette connaissance et cette expertise appellent deux réflexions.

D'abord une réflexion sur un document d'urbanisme intercommunal. Cette possibilité évoquée lors de nos entrevues, intéresse l'ensemble des acteurs qui restent cependant frileux lorsqu'est abordée le contenu d'un tel document. Cette question fait l'objet d'un développement spécifique plus loin.

Ensuite, une réflexion sur la capacité des services intercommunaux à prodiguer du conseil aux communes lors de la révision et de la modification de leurs documents d'urbanisme.

Le cas de la Communauté de Communes du Vouvrillon est délicat pour étudier cette possibilité. En effet, la compétence d'instruction a été déléguée récemment et peu de temps avant les élections. Il n'y a donc pas eu de révision de documents d'urbanisme, et que peu de modifications. Cependant, nous pouvons noter, bien qu'il n'y ait pas de changement de pratique quant à l'élaboration ou la modification des documents d'urbanisme (structure en charge de l'élaboration, méthodes, procédures) que l'avis de la communauté de communes en tant que personne publique associée est désormais exprimé pleinement du point de vue technique. En effet, les services instructeurs bénéficiant d'une bonne connaissance des documents peuvent apporter du conseil lors de la modification de règles afin que celles qui portent à difficulté d'interprétation puissent être clarifiées, par exemple.

Notons que dans le cas de la communauté non délégataire, les communes disposent de la possibilité de solliciter auprès des services de l'Etat d'un tel avis. Cependant, pour des raisons sur lesquelles nous revenons ensuite, cet avis est plus difficilement disponible.

Le changement d'échelle d'instruction ne participe donc pas, de fait, à un changement d'échelle de délivrance des autorisations.

Il semble cependant interroger la question de l'échelle, non pas du document d'urbanisme à proprement parler, mais de son échelle de réalisation.

2. Une réforme de régulation institutionnelo-technique ?

2.1. Une lecture de régulation des lois de décentralisation

La délégation d'instruction à une communauté de communes change l'échelle d'exercice de la compétence d'instruction de l'Etat vers un EPCI. Cela s'accompagne, comme nous l'avons montré, de la création de nouveaux périmètres institutionnels et politiques de compétences.

Cependant cette nouvelle compétence, intercommunale, ne cacherait-elle pas une régulation d'une situation communale partagée entre centralisme étatique et décentralisation ?

En effet, depuis 1983 la planification, le droit des sols, comme l'instruction des autorisations s'y rapportant, sont une compétence communale. Il revient donc aux communes d'instruire pour leur compte, selon des modalités à définir, les demandes d'autorisations sur leur territoire.

Cependant, depuis 1983, nous constatons que relativement peu de communes instruisent elles-mêmes leurs autorisations d'urbanisme, notamment les communes de petites tailles³⁸. L'instruction y est réalisée par mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat, au-dessous d'un certain seuil de population. C'est-à-dire qu'une compétence communale est exercée par l'ingénierie d'Etat, ce qui n'est pas l'esprit initial des lois de décentralisation.

Cette situation n'est donc pas conforme à l'orientation des lois de décentralisation, bien que législativement permise par ces mêmes textes.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce phénomène.

D'abord, les transferts financiers de l'Etat vers les communes pour assurer leurs nouvelles compétences sont insuffisants lors de la décentralisation.

Ensuite, la mise à disposition gratuite d'une ingénierie qualifiée et expérimentée pour les communes constitue un effet d'aubaine dispensant le recrutement coûteux de personnel d'instruction.

De même, la décentralisation s'appliquant à toutes les communes en même temps, l'ingénierie qualifiée est insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins communaux, et les communes se tournent vers les services de l'Etat pour assurer cette mission, faute de personnel expérimenté.

³⁸ 65% des autorisations instruites par les services déconcentrés de l'Etat, en 2005. Sénateur Hérisson, Pierre. *Rapport d'information du Sénat par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours*, annexe au procès verbal de la séance du 11 octobre 2000.

Enfin, les communes ne souhaitent pas exercer cet acte technique, préférant le laisser à l'exercice de services externes à la commune, profitant par la même occasion d'une déresponsabilisation sur une structure non communale : les services déconcentrés de l'Etat.

Depuis 1983 cette situation a peu évolué³⁹, notamment pour les petites communes. La première lecture de la délégation d'instruction peut sembler pointer du doigt un non changement sur ce point précis. En effet, les communes n'exercent pas plus sur les territoires délégataires l'instruction que sur les territoires avec mise à disposition des services de l'Etat. Cependant, cette lecture s'appuie sur un angle de vue communal.

Plaçons-nous désormais sous l'angle de vue de l'Etat.

La délégation d'instruction constitue un changement majeur. En effet, la délégation désengage l'Etat de l'exercice de cette compétence. C'est-à-dire qu'il n'est plus, ni techniquement en charge du travail d'instruction, ni juridiquement responsable de la compétence.

Nous proposons donc une lecture de régulation institutionnel-technique des lois de décentralisation : l'Etat n'assure plus le travail d'ingénierie d'une compétence institutionnelle qui n'est plus la sienne.

En effet, par la délégation d'instruction, le champ de l'ingénierie rejoint celui des compétences institutionnelles des collectivités : il y a régulation.

Bien entendu, comme nous l'avons montré, l'échelle d'ingénierie (intercommunale) diffère alors de l'échelle de compétence réglementaire, communale, des lois de décentralisation.

Cependant, si l'on se détache quelque peu de cette lecture juridique des compétences exercées par délégation pour adopter un regard institutionnel, c'est bien une régulation des lois de décentralisation qui s'opère. Deux raisons à cela.

D'abord, l'Etat n'exerce plus de compétence d'urbanisme sur les territoires délégataires, autre que le contrôle de légalité.

Ensuite, ce sont bien les collectivités qui assurent ou font assurer pour leur compte, sous une forme particulière de délégation, l'ensemble de leurs compétences d'urbanisme. En effet, la délégation d'instruction peut être lue comme une organisation particulière des collectivités pour assurer seules, par mutualisation, leur compétence d'instruction des autorisations d'urbanisme.

Notons que le Préfet d'Indre-et-Loire a récemment rappelé, au cours d'une réunion, aux communes leurs compétences en termes d'instruction et que la mise à disposition des services déconcentrés n'était qu'un service de l'Etat, les invitant, si elles le souhaitent à assurer seules ou par délégation cette compétence⁴⁰.

Cette lecture de situation irrégulière de la situation actuelle pour les territoires non délégataires au regard des objectifs des lois de décentralisation, et de régulation opérée par la délégation d'instruction, semble être confirmée par ce rappel du représentant de l'Etat en département. Nous reviendrons sur les raisons de ce rappel prochainement.

Notre propos n'est pas de dire que l'objet des dernières réformes est la régulation d'une situation paradoxale depuis 1983 entre échelles de compétences et échelles d'exercice de compétences, mais de constater que la délégation clarifie cette situation : l'Etat n'exerce plus que son rôle de contrôle de légalité des autorisations, les collectivités s'organisent, entre autres sous forme de groupements intercommunaux, pour assurer seules leur compétence d'instruction des autorisations.

2.2. Une pérennisation de la ressource en ingénierie

Nous avons déjà touché du doigt la question de la ressource en ingénierie dans la partie précédente. Elle constitue un préalable nécessaire à l'exercice de la compétence d'instruction.

Paradoxalement, si elle peut expliquer, en partie, jusqu'à aujourd'hui la frilosité des élus à disposer d'une ingénierie interne qualifiée alors que l'Etat disposait d'un personnel suffisant et

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Entrevue service Application du Droit des Sols, DDE37.

compétent pour exercer l'instruction, elle participe aujourd'hui à un progressif retournement de situation.

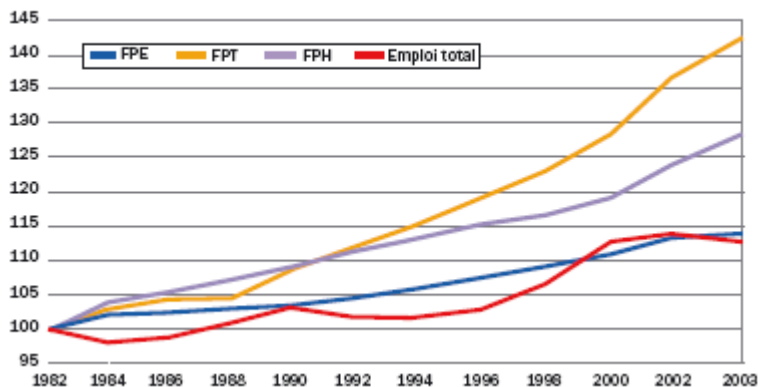
En effet, l'on assiste à une inversion de tendance : l'ingénierie d'Etat tend à décroître au profit de l'ingénierie des collectivités locales, notamment de la fonction publique territoriale.

Le graphique suivant montre l'évolution des différents corps de la fonction publique entre 1982 et 2003.

Figure 6 : Evolution des effectifs de la fonction publique d'Etat (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH)

Source : INSEE, Drees, DHOS, 2005

Réalisation : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation



Nous voyons bien que depuis les lois de décentralisation, l'effectif de la fonction publique territoriale croît fortement, tandis que celui de la fonction publique d'Etat a tendance à croître moins rapidement. Ces dernières années cette tendance est d'autant plus vraie qu'un certain nombre de mesure (non remplacement des départs en retraite, etc) tend à diminuer l'effectif de la fonction d'Etat.

Ces diminutions des effectifs de l'Etat, à relativiser par les transferts de personnel aux collectivités lors des vagues successives de décentralisation (exemple du transfert du personnel des routes des directions départementales de l'équipement vers les conseils généraux), sont également à associer, pour notre recherche, aux réformes de subdivisions des directions départementales de l'équipement.

En effet, la réforme des subdivisions des DDE en unités territoriales, moins nombreuses, associée à la diminution des fonctionnaires de l'Etat, augmente la charge de travail du personnel et limite l'étendue du champ d'intervention des agents.

Les services de la DDE s'avouent, par exemple, moins impliqués qu'auparavant lors de l'élaboration des documents d'urbanisme⁴¹.

De même, le nombre restreint de personnes pour instruire des autorisations aux délais raccourcis⁴², impose une charge de travail importantes aux agents et les oblige à se concentrer principalement sur les délais et la forme, afin de se prémunir de recours contentieux sur l'autorisation, plus que sur la qualité architecturale, par exemple.

Le contexte est donc relativement incertain en ce qui concerne l'ingénierie de l'Etat : multiples déclarations de diminution des effectifs, réorganisation des priorités de l'Etat, charge de travail croissante.

C'est pourtant dans ce contexte délicat que doivent travailler les collectivités pour maîtriser le développement de leur territoire.

La pérennité incertaine de la ressource d'ingénierie externe que constitue les services de l'Etat, pourrait donc inciter les communes à réfléchir, puisqu'il est de leur compétence que d'assurer ou de faire assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme, à de nouvelles formes d'ingénierie, pérennes.

⁴¹ Entrevue service Application du Droit des Sols, DDE37.

⁴² Réforme des autorisations d'urbanisme du 8 décembre 2008.

Parmi ces formes d'assurance d'ingénierie, la délégation d'instruction permet de supprimer l'incertitude de pérennité d'une ressource externe, par une ressource maîtrisée par une structure territoriale dont les communes sont elles-mêmes membres, et décideuses.

2.3. L'assurance d'un meilleur contrôle sur la qualité de l'instruction

La qualité de l'instruction est une préoccupation majeure des élus et techniciens communaux rencontrés.

Avant de continuer, définissons tout de suite l'instruction comme elle est entendue par ces acteurs.

Lorsque nous interrogeons les acteurs sur ce qu'est pour eux la qualité d'instruction, deux critères de définition sont cités.

D'abord, le respect des délais. En effet, bien que les délais soient imposés par la législation, il peut arriver dans certains cas, et pour diverses raisons, que l'instruction ne puisse être réalisée dans le temps imparti. Il est alors délivré une autorisation tacite. Cette autorisation tacite est relativement crainte par les élus. En effet, elle consiste en l'autorisation de la construction ou de l'aménagement, sans que la conformité du projet par rapport au document d'urbanisme ait pu être vérifiée. De plus, ce cas de figure étant prévu au Code de l'urbanisme, il n'est pas possible de retirer l'autorisation d'une autre manière que ce soit que par un recours contentieux.

Ensuite, l'interprétation de la règle. Les élus comme les techniciens pointent du doigt deux extrêmes de l'instruction de « mauvaise qualité ».

Le premier extrême est une interprétation trop laxiste de la règle d'urbanisme par les services instructeurs qui autoriserait alors des constructions qui ne sont pas dans « l'esprit » du document d'urbanisme. Il en résulterait un développement d'opérations qui ne seraient pas conformes au projet politique de développement et à sa traduction réglementaire. De plus, une fois une opération autorisée, il serait difficile à l'avenir d'interdire une opération similaire, au regard d'une interprétation plus précise du PLU, cette situation exposant la commune à un recours pour ne pas appliquer le règlement d'urbanisme de la même façon quelle que soit l'opération.

Le second extrême est à l'inverse, une interprétation trop rigide de la règle. Cette situation n'est pas moins crainte par les élus. En effet, elle produit à l'émission d'un avis négatif par les services instructeurs sur la demande d'autorisation, alors même que le projet politique de développement et sa traduction réglementaire autoriseraient la construction ou l'aménagement.

Pour le territoire de la communauté non délégataire, la qualité d'instruction ainsi définie est jugée bonne pour les services déconcentrés de l'Etat.

En revanche, pour le cas de la communauté délégataire, qui ne dépendait pas de la même unité territoriale, la dénonciation de la qualité d'instruction des services de l'Etat semble avoir joué un rôle important de décision de prise de délégation.

En effet, la qualité d'instruction assurée par les services de l'Etat avant délégation est décrite comme relativement aléatoire. Les acteurs rencontrés soulignent l'existence d'autorisations tacites, difficilement admissibles à leurs yeux, ou d'interprétation des règles trop rigide ou trop laxiste⁴³. Cet argument est mis en avant pour expliquer la prise de délégation d'instruction par la communauté de communes⁴⁴.

Soulignons qu'il n'est en aucun cas remis en question la compétence des services déconcentrés de l'Etat, mais que pour les acteurs rencontrés, cette situation est liée aux conditions d'instruction par ces services en termes de nombre de personnel et de temps dédié à chaque dossier.

D'après, le travail de terrain réalisé, il semble que la qualité de l'instruction soit une motivation importante de délégation d'instruction. A travers cette délégation les acteurs espèrent un meilleur contrôle de la qualité d'instruction.

⁴³ Entrevues.

⁴⁴ Entrevues.

En effet, sur notre terrain de recherche, la délégation d'instruction s'est accompagnée du recrutement de deux agents instructeurs pour le seul territoire de la communauté de communes du Vouvrillon.

Au-delà du nombre relativement important d'instructeurs pour le territoire, la qualité de l'instruction semble également assurée par une proximité renforcée entre les services instructeurs, et les services et élus communaux. En effet, il est fait allusion fréquemment à la simplicité d'échanges entre ces acteurs tout au long de l'instruction : une situation qui visiblement assiste le technicien lors de l'interprétation de la règle et le protège d'une interprétation fautive (avis écrit du Maire formulé quant à l'interprétation de la règle), et rassure l' élu qui peut suivre le dossier facilement durant son instruction.

2.4. D'une qualité d'instruction politiquement valorisable, à de nouveaux rapports institutionnel-politiques entre communes et intercommunalité

La qualité d'instruction est particulièrement importante pour l' élu. En effet, bien que dans les faits, le dépositaire pense encore parfois que c'est la Direction Départementale de l'Équipement qui autorise ou refuse les permis, il est presque toujours convaincu, et à juste titre, que l'avis final est bien émis par le Maire.

La qualité d'instruction, sur laquelle va s'appuyer la délivrance ou le refus de l'autorisation par le Maire est donc capitale pour l' élu. En effet, en cas de refus, le dépositaire se retournera vers le Maire, soit directement, soit après que la DDE l'ait orienté vers l' élu communal en charge de la délivrance des autorisations.

Une instruction de qualité est donc une garantie d'arguments de poids pour répondre de la décision finale.

Mais surtout, une instruction de qualité, c'est aussi, au regard du document d'urbanisme en vigueur, bien entendu, un nombre minimum de permis refusés, par une interprétation fine de la règle.

L'instruction de qualité, selon la définition précédente, participe donc à un souhait politique de l' élu de satisfaire, dans la limite du cadre fixé par le document d'urbanisme, les volontés de construction ou d'aménagement de ses administrés.

La délégation de l'instruction, synonyme de qualité pour les acteurs rencontrés, met alors la sphère de l'ingénierie au service d'une valorisation de la sphère du politique qui assure ses missions d'urbanisme d'une manière satisfaisante pour l'administré qui jouit de l'ensemble de ses droits au regard du document d'urbanisme, et de la législation en vigueur (délais d'instruction).

Cependant, deux éléments viennent nuancer cette vision quelque peu idyllique où l'instruction ne serait qu'une lecture de droits fixés par un cadre (le PLU) au regard d'une demande précise d'un administré.

En premier lieu, l'instruction n'est jamais parfaite et l'interprétation unique (sinon quoi le nombre de jurisprudences en la matière serait probablement bien inférieur à ce qu'il est !). Quelle que soit l'amélioration des conditions de travail en termes de temps, de proximité des communes ou d'outils (point important sur lequel nous revenons ensuite), l'instruction comporte toujours les difficultés d'interprétation évoquées avant. Nous pouvons donc poser comme hypothèse qu'il y aura encore, en cas de délégation, des avis émis discutables et pouvant être l'objet de contentieux d'urbanisme, phénomène qui n'est pas pour valoriser la gestion politique du Maire de ses compétences d'urbanisme.

En second lieu, en cas d'avis technique négatif émis sur la demande d'autorisation suivi d'un refus de délivrance de l'autorisation de la part du Maire, le pétitionnaire peut être amené à réclamer des explications au premier magistrat de la commune.

Dans ce cas, on peut, à partir de nos terrains de recherche, laisser présager d'une décharge du

Maire sur le service instructeur. C'est-à-dire que le Maire se désengage de la responsabilité de ce refus, engageant par la même occasion la responsabilité du service instructeur, de l'Etat, ou de sa communauté de communes. Dans ce dernier cas, il est créé une nouvelle relation particulière entre la commune et l'EPCI.

Notons que d'après nos résultats de terrains, cette décharge semble déjà être constatée sur le territoire délégataire. Cependant, elle est toujours exercée dans le cas d'une plainte d'un pétitionnaire sans recours contentieux. Aucun recours contentieux n'a été signalé depuis la délégation.

En cas de délégation et de désaccord entre l'avis technique exprimé par le service instructeur intercommunal et l'avis du Maire, ce dernier peut donc se décharger de sa responsabilité locale, reportant l'origine de la décision sur un échelon intercommunal dont il est lui-même membre.

Dans cette configuration nouvelle, de tension entre l'échelon communal et intercommunal, le Maire, également élu communautaire, devient juge et parti de l'intercommunalité. Par cette décharge, le Maire participe à distinguer, dans son intérêt, la responsabilité d'échelle intercommunale (exercice de la compétence d'instruction) et le pouvoir d'échelle communale : il y a distinction d'échelles d'une part, et entre la sphère de la responsabilité et du pouvoir d'autre part.

2.5. Une régulation sous incitation étatique

Nous avons proposé comme lecture des phénomènes observés de délégation d'instruction, la lecture de la régulation. Pourquoi régulation et non auto-régulation ?

En effet, il semble que la délégation d'instruction, en participant à une normalisation de l'exercice des compétences d'urbanisme entendu au sens des lois de décentralisation, à une pérennisation de la ressource en ingénierie, à une meilleure qualité d'instruction valorisable politiquement régule un certain nombre de situations au profit de l'ensemble des acteurs concernés. Se pose alors la question du ou des acteurs à l'origine de cette délégation.

Revenons tout d'abord sur cette question. Si nous avons exclu de la configuration territoriale de travail le leadership qui fait partie des trois composantes de la configuration selon Négrier⁴⁵, c'est pour cette raison de régulation au profit de l'ensemble des acteurs.

En effet, d'après notre travail d'entrevues il ne semble pas se dégager un acteur porteur de projet qui puisse appeler à une lecture de leadership territorial. Bien au contraire, la délégation semble plutôt résulter d'un consensus mou autour d'une situation d'optimisation des ressources territoriales d'ingénierie tout en conservant les équilibres politiques existants, bénéficiant principalement au Maire, comme nous l'avons souligné.

L'exclusion de la question du leadership de la délégation, qui ne semble pas faire émerger un porteur ou des porteurs de projet, ne doit pas exclure celle de l'existence d'incitations à la délégation.

Dans notre recherche, nous pouvons observer un certain nombre de phénomènes que nous analysons comme étant incitatifs à la délégation d'instruction.

Notons préalablement que ces phénomènes analysés comme étant incitatifs ne sont pas nécessairement présentés et affichés en tant que tel par les acteurs rencontrés. Force nous est de constater que ces incitations sont toutes d'origine... étatique. Elles sont de trois natures.

D'abord, comme nous l'avons déjà cité, la qualité d'instruction critiquable résultant du faible nombre d'instructeurs de l'Etat est évoquée comme un élément incitant à la délégation. Nous ne développerons pas plus ce point que nous avons préalablement traité. Notons cependant que certains acteurs pensent cette incitation volontaire de la part d'un Etat qu'ils jugent se désengager de l'assistance aux collectivités⁴⁶.

⁴⁵ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

⁴⁶ Entrevues.

Ensuite, les dernières réformes des autorisations d'urbanisme et leur mise en œuvre constituent une incitation importante à la mutualisation d'ingénierie à une échelle intercommunale en matière d'urbanisme.

En effet, d'une part, les dernières conventions de mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction exigent des communes un important travail de pré-instruction comme défini préalablement. Ce travail, important, impose aux petites communes de disposer d'un personnel minimum afin de remplir cette mission. Il impose donc une dépense budgétaire dédiée pour des communes n'ayant que peu de ressources financières, et dont les ressources fiscales professionnelles sont intercommunales (Taxe Professionnelle Unique). De cette pression budgétaire exercée sur les communes peut donc émerger une réflexion sur la mutualisation de moyens techniques intercommunaux dédiés à des missions d'urbanisme, cette mutualisation, imposant un recrutement intercommunal, pouvant le cas échéant porter sur l'ensemble de l'instruction ; c'est-à-dire être une délégation de compétence d'instruction.

D'autre part, la dernière réforme du 8 décembre 2005 a principalement modifié la nature des autorisations. Si le nombre de types de pièces à fournir s'est quelque peu allégé, le nombre d'exemplaires de chaque pièce à fournir semble clairement avoir augmenté, augmentant de manière notable les coûts de fonctionnement des services communaux et le temps consacré à chaque dossier pour la pré-instruction. Ce changement de nature des autorisations accentue donc, un peu plus, la charge de travail à mener par les services communaux, comme décrits ci-avant.

C'est dire que les dernières réformes du Code de l'urbanisme et leur mise en œuvre, participent, en augmentant la charge de travail technique des communes, à interroger une possibilité de mutualisation à une échelle intercommunale.

Enfin, l'Etat en département pratique, de manière ouverte, un certain nombre d'incitations et d'encouragements à la délégation⁴⁷.

En premier lieu, un encouragement verbal clair à prendre la délégation si les prestations de l'Etat en terme d'instruction sont jugées insuffisantes aux yeux des élus, bien que les Préfectures rappellent qu'elles assurent leurs missions conformément à la législation et aux directives nationales. En Indre-et-Loire ce rappel est d'autant plus fait que deux communautés de communes instruisent elles-mêmes les autorisations d'urbanisme et que les expériences sont jugées particulièrement réussies par les services de l'Etat.

A ce titre, notons que les services préfectoraux encouragent l'instruction à deux échelles uniques : la commune, ou par délégation la communauté de communes⁴⁸. Cependant la législation n'exclue aucune autre échelle (structure intercommunale autre qu'une communauté de communes) pour réaliser pour le compte des communes l'instruction. Cette incitation de l'Etat à déléguer l'instruction à l'échelle des communautés de communes semble s'inscrire dans une démarche plus vaste de réorganisation des périmètres d'intervention de l'Etat. En effet, pour l'Etat en département on semble lire une volonté, d'une part, de clarifier les compétences des collectivités en encourageant la délégation de certaines aux communautés de communes, limitant ainsi le nombre d'interlocuteurs pour l'Etat. D'autre part, l'Etat, qui avoue moins intervenir en amont des documents d'urbanisme réglementaire, semble souhaiter exprimer sa vision territoriale à travers les Schémas de Cohérence Territoriale, qui s'imposent aux documents d'urbanisme réglementaire. En Maine-et-Loire, où aucune communauté de communes n'est délégataire de l'instruction, les services préfectoraux ont de même indiqué, à la suite de la cérémonie des vœux de 2008 aux collectivités, que cette année était l'occasion pour elles de renforcer l'exercice de leurs compétences d'urbanisme et notamment avec le concours des établissements publics de coopération intercommunale.

En second lieu, l'Etat incite ouvertement les collectivités à déléguer l'instruction aux communautés de communes en réalisant un réel accompagnement lors de cette étape et par la suite au cours de l'exercice de la compétence.

Ainsi, certains acteurs rencontrés témoignent de propositions faites par l'Etat aux collectivités de disposer, pour instruire les autorisations à une échelle intercommunale, d'un ancien instructeur de

⁴⁷ Entrevues.

⁴⁸ Entrevues.

la DDE, qui par conséquent serait parfaitement compétent pour réaliser cet acte technique. Si cette possibilité n'a pas été retenue pour la communauté délégataire de notre terrain de recherche, il semble que cette éventualité rassure le territoire non délégataire dans l'hypothèse d'une délégation, et ce d'autant plus que les communes sont satisfaites de l'instruction réalisée par les instructeurs de l'Etat.

Quelle que soit l'origine de l'instructeur de la communauté, les services déconcentrés de l'Etat s'engagent également à fournir une formation initiale et continue aux instructeurs, et à les assister sur les questions juridiques (mise à disposition du service juridique de la DDE).

L'Etat, à travers un discours d'encouragement et une action d'accompagnement et de suivi des collectivités dans leurs nouvelles missions d'instructions, participe à une incitation au changement d'échelle d'instruction des autorisations d'urbanisme.

L'absence de leadership territorial en faveur de la délégation d'instruction, dans un contexte de régulation d'une situation institutionnel-technique, ne se traduit donc pas par l'absence d'incitation. Bien au contraire, le contexte réglementaire national comme la mise en œuvre des procédures par l'Etat en département, incite clairement, et parfois de manière ouverte, les collectivités à se saisir de la délégation d'instruction pour exercer pleinement leurs compétences d'urbanisme.

2.6. Une régulation de relative négation des territoires

Nous avons montré que l'instruction des autorisations d'urbanisme est déléguée dans une certaine configuration territoriale : maintien et renforcement politique du pouvoir communal, montée en puissance de l'ingénierie intercommunale et réduction de l'ingénierie d'Etat, maintien des compétences existantes des EPCI.

Cependant, nous n'avons pas fait écho d'un contexte territorial particulier, cristallisateur de la délégation.

En effet, le contexte territorial, l'identité paysagère, les particularités géographiques des territoires ne sont pas évoqués par les acteurs comme étant un critère de délégation. Il n'est ainsi, par exemple, pas fait écho d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation partagé par plusieurs communes pour justifier de problématiques communes de développement urbain.

Il est d'ailleurs intéressant de noter une différence d'approche de cette question sur des problématiques communes de développement entre la communauté délégataire, et la communauté non délégataire.

En effet, la communauté délégataire ne fait pas allusion à cette question de problématique commune de développement. Quand nous l'interrogeons, les acteurs répondent que les communes sont dans des situations naturelles, paysagères différentes mais qu'elles s'inscrivent dans le même contexte de territoires soumis à une forte urbanisation, et souhaitant maîtriser leur développement.

L'existence d'un contexte territorial, notamment naturel et identitaire, similaire ne semble pas être un critère de délégation.

En revanche, sur le territoire non délégataire, la perception de problématiques différentes de développement constitue pour les élus une appréhension quant à la délégation d'instruction. L' élu communal fait allusion à des identités paysagères différentes et au souhait de conserver ces différences. Il exprime l'appréhension d'une normalisation des procédures d'urbanisation par une instruction communautaire.

Dans ce cas, l'existence d'une perception de contextes territoriaux différents pour les communes peut être un argument d'appréhension quant à la délégation d'instruction.

Le contexte naturel et identitaire territorial ne semble donc avoir qu'un poids dans le sens d'une appréhension de la délégation d'instruction. Notons que ce contexte est placé en arrière plan dans le cas des territoires délégataire. Nous sommes donc face à un phénomène de régulation qui, quand il s'opère, procède à une relative négation des territoires.

3. Un mouvement plus profond vers un nouvel urbanisme intercommunal ?

3.1. Une indéniable montée en puissance des compétences et missions intercommunales

Quel que soit l'usage qui est fait de la délégation d'instruction, dont nous avons déjà parlé, force nous est de constater qu'elle constitue une compétence supplémentaire d'une structure intercommunale.

Cette compétence nouvelle, et supplémentaire, semble cependant s'inscrire dans un mouvement plus large d'augmentation des compétences communautaires, c'est-à-dire dans une construction d'un apprentissage institutionnel des territoires à porter, à une échelle différente, un certain nombre de nouvelles compétences.

Notons déjà que nos terrains de recherche exercent plus de compétences que ne l'impose la loi, et que les compétences optionnelles et facultatives ont été déléguées par les conseils municipaux par étapes à l'EPCI.

Afin d'analyser le cadre institutionnel de compétences dans lequel s'opère le changement d'échelle d'instruction, réalisons un rapide état des lieux des compétences sur nos terrains de recherche.

Figure 7 : Compétences statutaires des communautés de communes du terrain de recherche

Source : Communautés de communes du Vouvrillon et du Val de l'Indre
Réalisation : Philbert, Grégory

Champ de compétence	Communauté délégataire	Communauté non délégataire
Aménagement/urbanisme	Aménagement de l'espace	Aménagement de l'espace
	Création ou aménagement de voiries communautaires	Création ou aménagement de voiries communautaires
	Politique du logement social d'intérêt communautaire	Politique du logement social d'intérêt communautaire
	Protection et mise en valeur de l'environnement	Hydraulique
	Instruction des autorisations	
Autres champs de compétence	Développement économique	Développement économique
	Tourisme	Tourisme
	Police communautaire	Action sociale
	Gens du voyage	Elimination des déchets ménagers
		Equipements sportifs et culturels

Nous remarquons à travers ce tableau que nos deux communautés, quelque soit le mode d'instruction, exercent en terme d'aménagement/urbanisme, plus de compétences que ne l'oblige la législation.

En revanche, notons que la communauté délégataire, hormis l'instruction, n'exerce pas plus de compétences dans le domaine de l'aménagement que la communauté non délégataire.

L'apprentissage institutionnel et l'expérience de l'exercice de compétences multiples d'aménagement semblent être une condition nécessaire à la prise de délégation. Elle n'est cependant pas une condition suffisante.

Cet apprentissage institutionnel est-il cependant supérieur à celui des communautés de communes au niveau national ?

En effet, seules 6,6% des communautés de communes réalisent une instruction mutualisée des autorisations d'urbanisme⁴⁹. Le terreau de la délégation est-il donc un apprentissage institutionnel particulier à travers des compétences originales ?

Figure 8 : Compétences statutaires des communautés françaises en matière d'aménagement

Champ de compétence	Compétences	Exercice
Aménagement/urbanisme	Aménagement de l'espace	100% des communautés de communes
	Création ou aménagement de voiries communautaires	62% des communautés (communautés d'agglomération et urbaines incluses)
	Politique du logement social d'intérêt communautaire et PLH	30% des communautés de communes
	Instruction des autorisations	6,6% des communautés de communes

La situation du cas de recherche dans le cadre national montre en effet, que la communauté délégataire s'inscrit clairement dans une situation de compétences communautaires plus nombreuses que la moyenne nationale en matière d'aménagement.

Non seulement la délégation d'instruction s'inscrit donc dans une tendance nationale de renforcement des compétences en matière d'aménagement urbanisme des communautés⁵⁰, mais nous constatons que la délégation s'opère dans un contexte d'intercommunalité plus particulièrement active sur les questions d'aménagement et d'urbanisme, du moins plus que la moyenne nationale.

Le cas de la communauté de communes de Maine-et-Loire, confirme cette tendance. En effet, cette communauté, qui s'estime prête à recevoir prochainement une éventuelle délégation, s'est saisie d'importantes compétences : aménagement de l'espace, développement économique, voirie, assainissement, valorisation des déchets, enfance/jeunesse, sports, développement touristique, écoles de musiques, technologie de l'information et communication. Il apparaît en lecture de l'entrevue que cet exercice de multiples compétences participe à donner aux communes une confiance importante dans la communauté de communes sur la gestion de projets ou l'accompagnement technique des politiques communales.

L'apprentissage institutionnel sous la forme d'exercice réussi de compétences plus nombreuses, favorise donc un climat de confiance et d'estime de la communauté en vue d'une éventuelle délégation d'instruction.

Cette montée en puissance de l'intercommunalité à travers la délégation d'instruction s'inscrit également dans une nouvelle façon pour l'Etat d'inciter les communautés à se doter de nouvelles compétences.

En effet, le mode de la délégation, et non du transfert, est singulier mais semble être un moyen utilisé par l'Etat pour laisser les collectivités organiser de manière volontaire leurs compétences. L'Etat semble apprécier ce mode d'exercice des compétences : il détermine le cadre, et laisse les acteurs locaux intervenir à l'intérieur de ce cadre fixé, et développer l'ingénierie nécessaire à l'exercice des missions.

C'est le cas, notamment, de la délégation de compétence d'attribution des aides publiques à la pierre : il s'agit ici d'une délégation de l'Etat vers les conseils généraux ou les communautés.

⁴⁹ Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme*. Novembre 2007.

⁵⁰ Actes du colloque *L'urbanisme à l'heure intercommunale*. Urba+. Novembre 2007.

Ce mode d'exercice de compétences est, en effet, relativement sécurisé pour le délégant : il fixe le cadre d'exercice de sa compétence pour une durée déterminée et peut, à la fin de cette durée ou au cours de l'exercice, retirer sa délégation. Elle permet de se prémunir d'exercice non-conforme au souhait initial du délégant.

Pour le délégataire, la délégation permet de disposer d'un outil supplémentaire pour mener à bien son action territoriale.

3.2. Le développement de l'ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme

L'exercice intercommunal d'une nouvelle compétence nécessite les services d'une ingénierie adaptée, nouvelle ou non.

En ce sens, la délégation d'instruction semble modifier la configuration territoriale initiale par le développement d'une ingénierie intervenant sur un domaine particulier : l'urbanisme, et plus particulièrement l'urbanisme réglementaire.

Distinguons deux composantes d'ingénierie : le personnel, les outils.

3.2.1. Le personnel

Analysons d'abord les conséquences de la délégation d'instruction sur le personnel d'ingénierie territoriale en matière d'urbanisme.

Figure 9 : Ingénierie d'aménagement/urbanisme des communautés du terrain de recherche

Source : Entrevues, Communautés de communes du Vouvrillon et du Val de l'Indre
Réalisation : Philbert, Grégory

Champ de compétence	Communauté délégataire	Communauté non délégataire
Projet	-Directeur Général des Services -Ingénieur travaux -Responsable Habitat/Instruction	-Directeur Général des Services -Directeur de la Mission Aménagement Urbanisme Habitat
Habitat	-Responsable Habitat/Instruction	-Chargé de mission Habitat (mi-temps)
Urbanisme opérationnel	-Ingénieur travaux	-Directeur de la Mission Aménagement Urbanisme Habitat -Chargé de mission maîtrise d'œuvre opérationnelle du Pays (mi-temps)
Urbanisme réglementaire	-Responsable Habitat/Instruction -Instructeur des autorisations	
Nombre total de personnel (temps pleins)	4	3

La délégation d'instruction des autorisations d'urbanisme s'accompagne donc d'une ingénierie renforcée en termes de nombre de personnel, afin de couvrir le champ plus large d'intervention (urbanisme réglementaire).

A ce titre, pour la communauté de commune délégataire, la délégation a entraîné la transformation d'un poste de chargé de mission habitat en poste de responsable habitat/instruction et la création d'un poste d'instructeur supplémentaire. Soulignons également que l'ingénierie nouvelle créée est confiée à un personnel interne, d'expérience, qui a mené, et continue à mener, d'autres missions pour le compte de la communauté de communes.

3.2.2. Les outils

En termes d'outils également, la délégation à la fois s'appuie, et participe, au développement de nouveaux outils d'ingénierie.

Ainsi, chronologiquement, la communauté de communes délégataire a développé en interne un outil informatique avant, et dans le but, de prendre la délégation d'instruction.

Cet outil est un système d'informations géographiques à l'échelle du territoire communautaire. Il regroupe les données géolocalisées du cadastre (parcellaire et matrice), du document d'urbanisme réglementaire (projet, zonages et règlements) et des réseaux d'énergie et d'assainissement. Cet outil regroupe donc en son sein, l'ensemble des données techniques nécessaires à l'instruction, et dispense les communes, pour chaque demande, de procéder à l'extraction de pièces de chacun de ces documents pour les adresser au service instructeur.

Si dans le cas de la communauté délégataire, l'instruction se caractérise par le développement d'un outil technique, il semble que la disposition antérieure d'un tel outil soit une situation qui lève un frein technique à la délégation.

En effet, notre terrain du Maine-et-Loire a la particularité de posséder une ingénierie particulièrement développée.

Dans le cadre de sa compétence Aménagement de l'espace, la Communauté de Communes Loire Aubance a étendu ses missions à la création d'un système d'informations géographiques.

Celui-ci comporte les informations géolocalisées du cadastre (parcellaire et matrice) et des documents d'urbanisme communaux. Il est, dans les mêmes conditions que pour la communauté de communes du Vouvrillon, accessible aux communes membres. Cet outil a été développé dans le but, d'une part d'assister les communes dans leurs démarches de pré-instruction, d'autre part de donner à la communauté de communes les outils nécessaires d'assistance aux opérations de maîtrise d'ouvrage qu'elle pilote.

Cependant, cet outil est jugé particulièrement utile dans l'éventualité d'une délégation future, et est perçu par les services intercommunaux comme un préalable nécessaire. Enfin, disposant de cet outil opérationnel, les services intercommunaux s'estiment en mesure, moyennant le recrutement de personnel, d'assurer l'instruction à la demande des communes.

La disposition d'outils techniques performants de connaissance des documents nécessaires à l'instruction est donc également un élément de configuration territoriale d'ingénierie dans laquelle se déroule la délégation.

Soulignons que la disposition de tels outils (Système d'Informations Géographiques dédié à l'urbanisme) est relativement rare dans les communautés⁵¹. Elle constitue donc un élément de configuration territoriale tout à fait remarquable dans le cadre de la délégation.

Le développement d'une ingénierie nouvelle, quelle soit humaine ou en terme d'outils, apparaît donc à la fois comme condition et conséquence de la prise de délégation d'instruction. Quoi qu'il en soit, elle modifie la configuration territoriale de départ, en renforçant une intercommunalité de technicité, d'outils et de connaissance.

3.3. L'intercommunalité : une nouvelle légitimité d'intervention en matière d'urbanisme et de planification

Par ce renforcement de l'ingénierie, la communauté acquiert une nouvelle légitimité d'expression et d'intervention sur le territoire.

Rappelons le contexte territorial dans lequel se situent nos terrains d'études. Nous travaillons sur des territoires périurbains, qui ont fait le choix de l'indépendance institutionnelle et politique à l'égard de la communauté d'agglomération.

⁵¹ 42% des communautés disposent d'un S.I.G d'urbanisme et 52% disposent d'une numérisation cadastrale et 22% d'une numérisation des Plans Locaux d'Urbanisme. Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme*. 2007.

Les communautés de communes étudiées ne sont également pas membres d'une agence d'urbanisme, bien que certaines de leurs communes adhèrent de manière isolée, ou font réaliser des prestations par l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours.

C'est-à-dire que nos territoires ne disposent pas de l'ingénierie de connaissance qui peut être celle de services d'agences d'urbanisme, ou d'études et de prospective d'une communauté d'agglomération.

En développant son ingénierie interne parallèlement à la prise de délégation d'instruction, tant en termes de personnel que d'outils, la communauté se donne des outils supplémentaires de connaissances.

En effet, l'instruction et les outils précédemment évoqués permettent aux services intercommunaux une connaissance :

- Des stratégies et documents d'urbanisme communaux,
- Des réseaux d'énergies et d'assainissement contraignant le développement territorial,
- Des propriétés foncières du territoire (cadastre),
- Qualitative et quantitative des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Ces deux derniers points en permettant l'élaboration de statistiques sur les mutations foncières et les demandes d'autorisations fournissent un certain nombre d'indicateurs quant à l'attractivité résidentielle du territoire et aux demandes de construction.

La prise de délégation d'instruction, et le développement d'ingénierie qui y est liée, offre aux intercommunalités des données de connaissance territoriale particulièrement importante et dont elle ne disposait pas, à cette échelle, auparavant. Cette matière présente, une exploitation adaptée permettrait de constituer des outils d'observation plus pointus : observatoire fonciers, de la construction, de l'habitat.

C'est-à-dire que l'intercommunalité devient sur le territoire, l'échelle de référence en termes de connaissance territoriale, pouvant ainsi se bâtir une vision territoriale assise sur des données statistiques ou de prospective.

Notons que cette connaissance est d'autant plus importante pour des communautés périurbaines, ayant fait le choix de l'indépendance d'une communauté d'agglomération, lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale par exemple, pour laquelle les communautés sont compétentes.

Au-delà d'une meilleure connaissance utile tant à l'expression d'une vision territoriale qu'à la formulation d'orientations politiques intercommunales, la bonne connaissance des stratégies communales de développement peut être un outil d'amélioration de l'efficacité communautaire.

Selon la récente enquête de l'Assemblée des Communautés de France⁵², 47% des communautés estiment que l'amélioration de leur efficacité communautaire passe par l'harmonisation des plans locaux d'urbanisme communaux.

Dans un souci de meilleure intégration des politiques intercommunales, et en respectant les diversités communales, une action de l'EPCI en faveur d'une harmonisation des PLU participerait à une meilleure traduction à l'échelle communale des orientations communautaires.

Dans la situation de délégation, l'acteur intercommunal est à la fois l'initiateur des politiques communautaires, mais également celui qui dispose d'une excellente connaissance des stratégies communales.

C'est-à-dire que l'intercommunalité gagne en légitimité technique d'expression de souhait d'harmonisation sur des documents de compétence communale.

Enfin, nous le savons, le périmètre des communautés de communes est à géométrie variable. Si les évolutions de périmètre ont tendance à être plutôt rares en Indre-et-Loire, cette possibilité n'est pas à exclure d'un raisonnement « dynamique ».

Le cas de la Communauté de Communes Loire Aubance est à ce titre particulièrement intéressant puisque l'intercommunalité actuelle résulte de la fusion de deux communautés (premier cas français de fusion de communautés), fusion à la suite de laquelle une commune s'est retirée de la

⁵² Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme*. Novembre 2007.

communauté pour rejoindre l'agglomération. Il illustre le caractère variable des périmètres des communautés.

La connaissance accrue du territoire communautaire et des stratégies communales peut être un argument de plus dans une démarche d'élargissement ou de remaniement du périmètre de la communauté de communes.

De plus, la délégation d'instruction peut-être un argument supplémentaire pour élargir le périmètre d'un EPCI, fournissant à ses membres ce service d'instruction interne.

Par ses connaissances et son ingénierie, la communauté délégataire devient un acteur à la légitimité technique renforcée, possédant une connaissance territoriale approfondie et une capacité de mobilisation des communes plus importante.

3.4. Vers des documents d'urbanisme intercommunaux ?

La communauté délégataire de notre terrain de recherche ne dispose pas de document d'urbanisme intercommunal.

Cependant, lorsque l'on évoque l'instruction communautaire, il est aisé de faire le lien avec un document d'urbanisme lui aussi intercommunal.

Une récente enquête⁵³ montre que 30% des communautés estiment que l'élaboration d'un PLU intercommunal renforcerait l'efficacité communautaire.

Lors de notre entretien, aucun acteur des communautés ou communes enquêtées ne s'est exprimé clairement en faveur d'un PLU intercommunal.

Cependant, tous ont remarqué que, pour diverses raisons, dont notamment la mutualisation du coût ou le souhait de gagner en cohérence territoriale, cette solution était envisageable. Les acteurs communaux précisent qu'elle n'est pas souhaitable à court terme. Les acteurs intercommunaux pensent qu'elle n'est pas nécessaire pour le travail d'instruction.

Ce positionnement plutôt frileux à l'égard d'un PLU intercommunal ne cache donc pas le sentiment que ce document est envisageable dans le futur.

L'Etat de son côté encourage les collectivités à se saisir de cette possibilité.

Pourvue de la compétence d'instruction, et pour les raisons évoquées précédemment de parfaite connaissance des questions de droits des sols, l'intercommunalité apparaît comme légitime soit pour élaborer un document intercommunal, soit pour assister les communes dans l'élaboration de leur document communaux. C'est cette deuxième possibilité que nous observons aujourd'hui par un retour formalisé du service instructeur sur les difficultés d'instructions rencontrées avec le document d'urbanisme précédent.

L'intercommunalité pourrait aller bien plus loin en termes d'assistance, notamment sur les orientations du PLU communal.

La communauté délégataire se contente aujourd'hui d'émettre l'avis technique précité, et un avis dans le cadre de son rôle de personne publique associée. Elle s'inscrit donc dans les 78% de communautés⁵⁴ qui s'en tiennent à ce rôle défini par le Code de l'urbanisme.

La délégation participe donc relativement peu aujourd'hui, malgré des possibilités importantes, à une implication plus forte des communautés sur l'urbanisme planificateur communal.

Nous mettons donc en évidence un paradoxe de situation : la délégation confère aux communautés une légitimité et des moyens d'assistance et d'interventions plus forts sur l'urbanisme communal, mais, dans un même temps, les communautés semble se refuser à se saisir de ces possibilités.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme*. Novembre 2007.

Encore une fois, ne présageons pas de la pérennité de cette situation.

En effet, comme nous l'avons souligné les possibilités d'évolution sont importantes et l'ensemble des acteurs envisage la possibilité (souhaitée ou non) d'un document d'urbanisme intercommunal. Soulignons à ce titre l'exemple de la communauté de communes du Bouchardais au sud-ouest de l'Indre-et-Loire. Cette intercommunalité de quinze communes et un peu plus de 7000 habitants a réalisé un PLU intercommunal, bien que n'étant pas délégataire de l'instruction.

La raison principale indiquée par les services de l'Etat⁵⁵, est le coût de réalisation de multiples documents d'urbanisme communaux. En effet, les communes de petite taille, n'ayant pas d'ingénierie suffisante pour réaliser en interne un tel document, font appel aux prestations, coûteuses, de bureaux d'études privés.

A l'avenir nous pouvons envisager, pour les communautés délégataires la réalisation d'un tel document, qui peut tout à fait conserver des particularités propres à chaque territoire communal, dans le sens où elles disposent, en plus, d'une connaissance importante des procédures d'urbanisme réglementaire et d'une ingénierie d'urbanisme afin d'orienter la structure en charge de l'élaboration du PLU.

Les communautés délégataires de l'instruction des autorisations d'urbanisme semblent donc mieux armées pour la réalisation d'un PLU intercommunal, car dotées d'une ingénierie dédiée à l'urbanisme réglementaire à même d'assister l'élaboration du document de manière à porter les intérêts tant communautaires que communaux.

3.5. Vers une ingénierie des territoires de faible densité de population ?

Nous venons d'illustrer la réalisation d'un PLU intercommunal par l'exemple d'une petite communauté à caractère rural.

Si nous nous rappelons ce que nous avons montré jusqu'ici concernant les charges croissantes sur l'ingénierie des collectivités (dont les communes), les dernières réformes des autorisations d'urbanisme, l'incertitude quant au devenir d'une ingénierie d'Etat d'assistance aux communes, il semble que cet exemple illustre plutôt une démarche plus profonde de réponse locale à un contexte national.

En effet, les charges de pré-instruction découlant de la mise en œuvre des réformes du Code de l'urbanisme, conduisent chaque commune, même rurale, à disposer d'un minimum de personnel et donc d'une dépense fixe incompressible de personnel, aussi petite soit elle. Cette charge est parfois assurée par le recours à des temps partiels. Cette solution est relativement coûteuse pour l'employeur au regard du temps de travail effectué.

La pré-instruction des autorisations d'urbanisme, peut donc constituer une clé d'entrée à la mutualisation d'ingénierie à une échelle intercommunale, pour des raisons financières. La création d'un ou de postes d'ingénierie à une échelle intercommunale, dans une logique de rationalisation des dépenses, peut être un élément incitatif à charger le personnel de missions plus importantes que la seule pré-instruction, dont, entre autres, l'instruction des autorisations d'urbanisme.

En ce sens notre réflexion reflète relativement bien les raisons qui motivent les communautés à être délégataires. Les motivations principales de délégation de l'instruction à l'échelle nationale sont les suivantes⁵⁶ :

Motivation prioritaire de mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme	Réponse
Une réponse locale au désengagement de la DDE	90%
Une recherche d'économie d'échelle ou de moyens	64%

Figure 10 : Motivations prioritaires de mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme

Source : Assemblée des Communautés de France.
⁵⁵ Entrevues Bureau Urbanisme Environnement, Préfecture d'Indre-et-Loire.

⁵⁶ Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme*. Novembre 2007.

La délégation d'instruction est donc l'expression pour les collectivités d'une réponse à une lacune d'ingénierie d'Etat et à la volonté de rationaliser l'ingénierie territoriale à une échelle, moins coûteuse et plus pertinente.

Si l'on considère le concept d'apprentissage institutionnel de Négrier⁵⁷, nous pouvons penser que la prise de délégation d'instruction peut constituer une première étape vers le développement de nouveaux objets, ou nouvelles formes, de mutualisation de l'ingénierie territoriale à une échelle intercommunale.

Notons à ce titre, qu'un acteur rencontré de la communauté non délégataire s'interroge sur la possibilité d'une instruction mutualisée à une échelle plus importante que celle de la communauté de communes, un Pays par exemple. Cette réflexion montre le souhait de réaliser une optimisation maximale de la mutualisation d'ingénierie sur des territoires à faible densité de population, et dont le nombre d'instructions d'autorisation d'urbanisme est parfois très faible pour certaines communes ou communautés.

Si, comme nous l'avons précédemment noté, l'Etat en département n'est pas partisan de cette échelle de mutualisation différente des échelles de compétences, le Code de l'urbanisme ne proscrie pas cette échelle de délégation et de mutualisation. Cette délégation modifierait cependant la conception même du Pays, et de ses missions, au sens de la loi dite loi Voynet⁵⁸.

La délégation d'instruction peut donc être lue comme à la fois expression, conséquence et origine d'une mutualisation et d'un développement d'une ingénierie intercommunale dédiée aux territoires à faible densité de population et aux ressources financières faibles pour assumer leurs missions et compétences.

⁵⁷ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 7 juillet 2005.

⁵⁸ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

CONCLUSION

Le travail mené a apporté un certain nombre d'éléments de réponse sur l'existence ou non de changements d'échelles de conception des politiques d'urbanisme et d'habitat.

Pour conclure cette recherche, nous nous proposons donc, plutôt que de synthétiser des résultats que nous avons déjà présentés, de prendre du recul et de revenir sur notre interrogation de départ.

Nous nous étions interrogés, au cours de l'introduction, sur la nature même du système que nous expérimentions, sur l'effet du changement d'échelle d'une entité sur l'échelle d'une autre.

Notre travail a participé à définir plus précisément ce système constitué des deux entités que sont la conception (planification) et la réalisation (instruction) des politiques d'urbanisme, chacune définie par quatre composantes : l'institution, le politique, l'ingénierie, le territoire.

En effet, nous avons montré que le changement d'échelle de réalisation des politiques d'urbanisme n'était pas sans incidence sur l'échelle de conception de ces politiques.

Deux interprétations s'offrent alors à nous quant aux changements d'échelles des entités.

Soit, ceux-ci s'inscrivent dans un principe de vases communicants : le changement d'échelle d'une entité vers une échelle supérieure s'effectue au détriment de l'échelle inférieure, c'est-à-dire que l'on vide une structure (communale) pour en alimenter une autre (intercommunale).

Soit, la réalité est plus complexe, et le changement d'échelle d'une entité vers une échelle supérieure ne se fait pas au détriment de celle inférieure.

Notre recherche met en évidence une configuration des territoires délégataires dans le sens de cette deuxième lecture.

D'une part, la délégation d'instruction, si elle ne s'apparente pas à une réforme directe d'échelles d'aménagement, ouvre le champ d'une évolution future plus profonde des échelles de conception des politiques d'urbanisme.

D'autre part, cette délégation semble d'autant plus l'expression d'une régulation institutionnelotechnique en faveur de l'intercommunalité, facilitée autour d'un consensus « mou », qu'elle ne se fait pas au détriment des communes. En effet, et comme nous l'avons montré, les changements d'échelles opérés vers l'intercommunalité se font au service et dans l'intérêt communal, notamment sous de nouvelles formes d'expressions des pouvoirs communaux.

Notre travail n'a donc pas été seulement de mettre en exergue ces paradoxes et résistances des territoires à la réforme d'échelles qui créent de nouvelles formes d'existence des territoires communaux, mais aussi de soulever la question de la pérennité d'une configuration qui, par bien des aspects, apparaît comme transitoire entre un urbanisme communal et un réel projet de planification communautaire.

BIBLIOGRAPHIE

Références d'analyse

Alvergne, Christel et Musso, Pierre. *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. Paris : Documentation française, 2003.

Bernard-Gelabert, Marie-Christine et Labia, Patrick. *Intercommunalités mode d'emploi*. Paris, Economica : 2001.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris .*Réforme des autorisations d'urbanisme : Réactions de la CCIP* : 2005.

Commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi parcours. *Rapport d'information* : 2000.

Delbo, Robert. *La décentralisation depuis 1945*. Paris : Dexia, 2005.

François-Charles Bernard. *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*. La Gazette des communes. Dossier spécial : 29 octobre 2007.

François-Charles Bernard, Karine Destarac. *Réforme du Code : 20 fiches pratiques*. La gazette des communes. N°5428 : 2007.

Groupe de travail constitué sous la présidence de Philippe Pelletier. *Propositions pour une meilleure sécurité juridiques des autorisations d'urbanisme*. Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : 2005.

Hérisson, Pierre. « Rapport d'information du Sénat par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », *Annexe au procès verbal de la séance du 11 octobre 2000, Journal officiel de la République Française* : 2000.

Journal officiel de la République française. *Loi n° 2004-1343 de simplification du droit* : 2004.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. *Déclaration préalable*.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. *Demande de certificat d'urbanisme*.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. *Demande de modification d'un permis délivré en cours de validité*.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. *Demande de permis de construire pour une maison individuelle et/ou ses annexes comprenant ou non des démolitions*.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. *Notice explicatives pour les demandes de permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable* : 2007.

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. *Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme*. Journal officiel de la République française : 2005.

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. *Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme*. Journal officiel de la République française : 2007.

TNS SOFRES. *Etude sur la pratique de l'application du droit des sols*. Principaux enseignements de l'étude qualitative : 2005.

Références de recherche

Chevalier, Dominique. « La politique urbaine, domaine réservé du maire. » *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81 : 121-127.

Chevallier, Jacques. *La régulation juridique en question*. Droit et société, 49-2001 : p. 827-846.

Dépelteau, François. *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. De Boeck Université, Presse de l'Université de Montréal : 2000.

Knoepfel Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frédéric. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Volume 2 de l'analyse des politiques publiques. Genève, Bâle, Munich: Editions Helbing et Lichtenhahn : 2001.

Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine : Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble : 2005.

Terrains de recherche, données de contexte

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours. *Observatoire de l'Habitat n°58*. ATU37 : 2008.

Assemblée des Communautés de France. *Les communautés, l'aménagement et l'urbanisme* : Novembre 2007.

Communauté de Communes du Vouvrillon. *Présentation des commissions*, site Internet : <http://www.cc-vouvrillon.fr/commissions.php?men=5&rub=1>

Commune de Monts. *Plan Local d'Urbanisme* : 15 novembre 2007.

Commune de Vouvray. *Plan Local d'Urbanisme* : décembre 2007.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Journal officiel de la République française : 1999.

Préfecture d'Indre-et-Loire. *Convention de mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des demandes de permis et déclarations préalables relative à l'occupation du sol* : 2008.

Préfecture de Maine-et-Loire. Direction des collectivités locales et de l'environnement, Bureau des structures et finances locales. *Arrêté D3-2006 n° 751 : Communauté de communes Loire Aubance, Modifications statutaires et définition de l'intérêt communautaire*. 2006.

Personnes rencontrées

Nom de la personne contactée	Qualité / Service	Organisme, Ville	Etat rendez-vous
M. Bouvard	Responsable Aménagement, Urbanisme, Habitat	Communauté de Communes du Val de l'Indre, Monts	08/02/08
M. Charlais	Adjoint à l'urbanisme	Vouvray	15/04/08
M. Charpentier	Instructeur des documents d'urbanisme	Communauté de Communes du Vouvrillon, Parçay-Meslay	18/01/08
M. Crépin	Vice-Président	Association Urba+	15/05/08
M. Dudognon	Service Urbanisme	Préfecture 37, Tours	09/04/08
Mme Genty	Chargée de mission Economie, PLU	ATU, Tours	15/02/08
M. Grillet	Adjoint à l'urbanisme	Monts	24/04/08
Mlle Hamon	Architecte travaillant sur les constructions en bois	Libéral, Beaugency	29/04/08
Mme Liscot	Responsable du service urbanisme	Ville de Monts	29/02/08
M. Muyshondt	Chargé de mission auprès du Directeur Général des Services	Société d'Équipement de la Région de Strasbourg	24/04/08
Mme Pichaureaux	Directrice Service application du Droit des Sols	DDE 37, Tours	15/02/08
M. Tessier	Directeur Général des Services	Ville de Parçay-Meslay	13/02/08
Mme Thareau	Direction collectivités locales et environnement Bureau structures et finances locales	Préfecture 49, Angers	24/04/08
M Tran	Directeur Général des Services	C.C. Loire-Aubance, Juigné-sur-Loire (49)	29/04/08

Guide d'entrevue à destination des services techniques intercommunaux

Grégory PHILBERT
Elève ingénieur
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
Département aménagement
(*Sous la direction de Chani Stroobant, Doctorante-ATER*)
gregoryphilbert@hotmail.com
06 66 84 78 65
30, avenue Boris Vian
Appartement 28
37000 TOURS



La réforme du Code de l'urbanisme et les changements d'échelle des projets d'habitat

Guide d'entrevue à destination des DG/techniciens des EPCI en charge de l'urbanisme

Avertissement :

Cet entretien intervient dans le cadre de la réalisation d'un Projet de Fin d'Etudes (PFE), travail d'initiation à la recherche par la recherche.

Ce questionnaire a été validé par la Directrice de la recherche, Chani Stroobant.

Plan de l'entretien :

Introduction – Présentation du PFE
Présentation de la personne
Présentation de la structure
Application du droit des sols
Réforme du 1^{er} octobre 2007
Délégation de délivrance des autorisations

2007-2008

A. Présentation de la personne

Disposez-vous de votre curriculum vitae ? Si non :

- A1 Quel est votre parcours universitaire depuis le BAC ?
- A2 Quels postes avez-vous occupés avant votre entrée dans cette structure ?
- A3 Depuis quand faites vous partie de cette structure ?
- A4 Quels postes y avez-vous occupé ? Intitulé ? Fonction ? Compétences ? Taches ?
- A5 Quel est aujourd'hui votre poste ?
- A6 Sous quelle autorité hiérarchique ?

B. Présentation de la structure

- B1 Depuis quand existe la Communauté de communes ? Quelles étaient les structures intercommunales précédentes ? En existe-il toujours ?
- B2 Quelles sont les compétences de votre structure ? Ses missions ?
- B3 Pouvez-vous fournir un organigramme politique et fonctionnel ?
- B4 Quel jugement portez-vous sur la pertinence de votre territoire d'intervention ? Politique ? Territorial ? Technique ?
- B5 Quel jugement portez-vous sur la pertinence de votre échelle de relation avec les promoteurs et constructeurs ?
 - En termes de marchés publics ?
 - De maîtrise d'œuvre ?
 - De maîtrise d'ouvrage ?

C. Application du droit des sols (ADS)

1. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d'urbanisme et de développement

- C11 Sur votre territoire, quels sont les documents d'urbanisme et planificateurs adoptés ? En cours d'élaboration ? En révision ? Par qui sont-ils élaborés ? Avec le concours de quelle structure ? Quelle ingénierie ?
- C12 L'EPCI intervient-il dans l'élaboration des documents réglementaires communaux ? Comment ? A travers quelle personne ? Quel apport ? Politique ? Technique ?
- C13 Cette consultation est-elle formelle ? Informelle ? Et les éventuels apports de l'EPCI ?
- C14 L'EPCI développe-t-il ses propres politiques de développement impactant sur l'application du droit des sols ? Si oui, ces documents sont-ils à l'origine de relations politiques de consensus ou à l'opposé conflictuelles, entre les différents échelons quant à la question de l'ADS ?

2. Organisationnel

- C21 Quelles relations (types, nature, ...) entretiennent les acteurs de l'ADS avec les services déconcentrés de l'Etat ? En département ? En région ?
- C22 Pouvez-vous réaliser un schéma fonctionnel de l'ADS pour une demande d'autorisation d'urbanisme ?
- C23 Intervenez-vous, en tant que personne et/ou structure, sur ce schéma ? En dehors ? Où ? De quelle manière ?
- C24 Pouvez-vous, le cas échéant, représenter votre action sur le précédent schéma ?

3. Juridique

- C31 Qui exerce sur votre territoire la délivrance des autorisations d'urbanisme ? Au nom de qui ?
- C32 Qui instruit les autorisations d'urbanisme ? Pour le compte de qui ?
- C33 Les responsabilités de chaque échelle sont elles clarifiées dans une convention de délégation ? Si oui, de quelles manières ? Le contentieux de l'urbanisme a-t-il été anticipé sur la question de la répartition des responsabilités ?
- C34 Y-a-t-il déjà eu des problèmes de lecture du partage de ses responsabilités ? Si oui, de quelle nature ? De quelle manière ont-ils été solutionnés ?
- C35 Les documents réglementaires (PLU) vous paraissent-ils être réalisés en prévision de l'ADS ? Si non, lesquels ? Pourquoi ?
- C36 De manière à sécuriser juridiquement l'instruction et la délivrance des autorisations ?

4. Relationnel

- C41 Pouvez-vous décrire les interlocuteurs d'un dépositaire de permis de construire depuis la demande

d'informations sur le règlement d'urbanisme jusqu'à l'instruction de l'autorisation ? Pouvez-vous les placer sur le schéma précédent ?

Si délégation de l'instruction :

Organisationnel

- C42 Eprouvez-vous certaines difficultés à instruire les autorisations d'urbanisme au regard des documents d'urbanisme réglementaire communaux ? Pourquoi ?
- C43 Faites-vous part d'informations quant aux conditions d'instruction (difficultés) aux communes ? De quelle manière ? Quelles sont leurs réactions ?
- C44 Quels sont vos relations, durant la phase d'instruction, avec les communes ? D'ordre technique ? D'ordre politique ? Avec qui ? Fonction ? Compétence ?
- C45 Avec d'autres interlocuteurs ?

D. Réforme du 1^{er} octobre 2007 (générale)

- D1 Quels sont pour vous les grands éléments de la réforme du Code de l'urbanisme du 1^{er} octobre 2007 ? Dont la délégation possible de la délivrance des autorisations d'urbanisme ?
- D2 De quelle manière avez-vous pris connaissance de cette réforme ? Avez-vous été à des formations, conférences sur son contenu ?
- D3 Vous êtes vous préparé à sa mise en œuvre à l'aide de réseaux de formation ou de contacts professionnels ? Si oui, cela était-il suffisant ? A l'heure actuelle une autre assistance serait-elle utile ?
- D4 Quelles sont pour vous les conséquences attendues de cette réforme de manière générale et quel que soit le territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
- D5 Et pour votre territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
 - D51 Nombre d'autorisations demandées ?
 - D52 Leur répartition au sein de la Communauté de communes ?
 - D53 Délais d'instruction ?
 - D54 Qualité de l'instruction ?
 - D55 Sur la qualité des constructions et de l'architecture ? De la qualité paysagère ?
 - D56 Sécurité du demandeur ?
 - D57 Sécurité des autorités délivrant l'autorisation ?
 - D58 Qualité de la maîtrise du développement urbain ?
 - D59 Sur les compétences de la communauté de communes ? Sur ses missions ? Sur ses charges ?
 - D60 Sur l'élaboration, en amont, des documents d'urbanisme ?
 - D61 Sur une nouvelle répartition des responsabilités juridiques des collectivités ? De quelle manière ?
- D7 A qui profite cette réforme ? A l'échelle nationale, régionale, locale ? A
qui devrait-elle profiter ? (Pour quelle échelle de territoire ? Pour quelles organisations ?)
- D8 Une nouvelle place est-elle faite à l'habitat directement ou indirectement par la réforme ?

E. Délégation de la délivrance des autorisations ?

- Est-ce pour vous un élément important de la réforme ?
 - Cette délégation vous paraît-elle souhaitable ? Pourquoi ? Pour qui ?
1. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d'urbanisme et de développement
 - E11 La délégation de la délivrance, par l'EPCI en son nom, modifie-t-elle le rapport politique entre l'EPCI et les communes en charge du PLU ? Au profit de qui ?
 - E12 Cette nouvelle donne peut-elle s'apparenter à un désengagement politique des communes ? Peut-elle dans ce cas donner lieu à de nouveaux rapports politiques conflictuels entre les communes et la communauté ?
 - E13 Quelles conséquences sur l'élaboration des documents d'urbanisme ? Souhaitables ? Craintes ? Réelles ?
 2. Organisationnel
 - E21 En termes d'instruction, pouvez-vous refaire le schéma initial ?
 - E22 Quelles seraient les grandes conséquences de cette délégation ?
 - E23 Quelles sont les conditions à réunir pour garantir l'efficacité et l'efficience de cette délégation ?
 3. Juridique
 - E31 Quelles sont pour vous les conséquences juridiques de cette délégation ? Les responsabilités vous semblent-elles bien réparties et clarifiées ?
 - E32 Au profit de qui se ferait cette nouvelle responsabilité ?

- E33 Les EPCI, et le votre, vous semblent-ils en mesure d'assurer ces responsabilités ?
- E34 L'élaboration des documents réglementaires étant à la charge des communes, quels problèmes cela pose-t-il dans le cas d'un contentieux portant sur l'instruction réalisée sur l'étude du PLU ? Et pour le certificat d'urbanisme ?

4. Relationnel

- E41 En quoi la délégation modifierait-elle le rapport aux constructeurs et aux particuliers dépositaires ?
- E42 Ces conséquences seraient-elles vectrices d'un changement d'échelle de la demande d'autorisations, puis du projet réalisés ?
- E43 La délégation favoriserait-elle dans les faits un rapprochement des promoteurs avec l'EPCI, comme interlocuteur préférentiel sur le territoire ?

Si délégation de l'instruction :

- E44 Si votre structure n'était pas instructrice, vos réponses auraient-elles été différentes ? Pourquoi ?
- E45 En quoi ?
- E46 Pensez-vous qu'une structure délégataire de l'instruction soit plus à même de recevoir la délégation de délivrance ? Pourquoi ?

Si non délégation de l'instruction :

- E47 Si votre structure était instructrice, vos réponses auraient-elles été différentes ? Pourquoi ?
- E48 En quoi ?
- E49 Pensez-vous qu'une structure délégataire de l'instruction soit plus à même de recevoir la délégation de délivrance ? Pourquoi ?

Guide d'entrevue à destination des services techniques communaux

Grégory PHILBERT
Elève ingénieur
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
Département aménagement
(Sous la direction de Chani Stroobant, Doctorante-ATER)
gregoryphilbert@hotmail.com
06 66 84 78 65
30, avenue Boris Vian
Appartement 28
37000 TOURS



La réforme du Code de l'urbanisme et les changements d'échelle des projets d'habitat

Guide d'entrevue à destination des DG/techniciens/secrétaires des communes en charge de l'urbanisme et des demandes d'autorisations d'urbanisme

Avertissement :

Cet entretien intervient dans le cadre de la réalisation d'un Projet de Fin d'Etudes (PFE), travail d'initiation à la recherche par la recherche.

Ce questionnaire a été validé par la Directrice de la recherche, Chani Stroobant, Doctorante-ATER au département Aménagement de Polytech'Tours.

Plan de l'entretien :

Présentation de la personne

Présentation de la structure

Application du Droit des Sols

Réforme du 1^{er} octobre 2007

Délégation de la délivrance des autorisations d'urbanisme

2007-2008

A. Présentation de la personne

Disposez-vous de votre curriculum vitae ? Si non :

- A1 Quel est votre parcours scolaire et/ou universitaire ?
- A2 Quels postes avez-vous occupés avant votre entrée dans cette structure ? Pour quelle structure ?
- A3 Depuis quand faites vous partie de cette commune ?
- A4 Quels postes y avez-vous occupé ? Intitulé ? Fonction ? Compétences ? Taches ?
- A5 Quel est aujourd'hui votre poste ?
- A6 Sous quelle autorité hiérarchique ?

B. Présentation de la structure

- B1 Quelles sont les compétences de votre structure ? Ses missions ?
- B2 Pouvez-vous fournir un organigramme politique et fonctionnel ?

C. Application du droit des sols (ADS)

5. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d'urbanisme et de développement

- C11 Sur votre territoire, quels sont les documents d'urbanisme et planificateurs adoptés ? En cours d'élaboration ? En révision ? Par qui sont-ils élaborés ? Avec le concours de quelle structure ? Quelle ingénierie ?
- C12 La communauté de communes intervient-elle dans l'élaboration des documents réglementaires communaux ? Si, oui comment ? A travers quelle personne (technicien ou élu) ? De quelle nature sont les apports : politique ? Technique ?
- C13 Cette consultation est-elle formelle (note technique, ...) ? Informelle ? Et les éventuels apports de l'EPCI

6. Organisationnel

- C21 Pouvez-vous réaliser un schéma fonctionnel de l'ADS pour une demande d'autorisation d'urbanisme ? (Chaîne d'acteurs par qui elle transite depuis son dépôt par le demandeur)
- C22 Quelles relations (types, nature, ...) entretenez-vous avec les services déconcentrés de l'Etat ? En département ? En région ?
- C23 Intervenez-vous, en tant que personne et/ou structure, sur le précédent schéma ? Où ? De quelle manière ?
- C24 Pouvez-vous, le cas échéant, représenter votre action sur le schéma ? La décrire ?

7. Juridique

- C31 Qui exerce sur votre territoire la délivrance des autorisations d'urbanisme ? Au nom de qui ?
- C32 Qui instruit les autorisations d'urbanisme ? Pour le compte de qui ?
- C33 L'élaboration des documents de planification communale est-elle faite en prévision de l'Application du Droit des Sols ? Si oui, avec le partenariat de la Communauté de communes lorsqu'elle est délégataire ?
- C34 De manière à sécuriser juridiquement l'instruction et la délivrance des autorisations ?

Si délégation de l'instruction à la Communauté de communes :

- C35 Les responsabilités de chaque échelle (commune et EPCI) sont elles clarifiées dans une convention de délégation ? Si oui, de quelles manières ? Le contentieux de l'urbanisme a-t-il été anticipé sur la question de cette répartition des responsabilités ? Si oui, dans la convention ? De quelle manière ?
- C36 Y-a-t-il déjà eu des problèmes de lecture du partage de ses responsabilités ? Si oui, de quelle nature ? De quelle manière ont-ils été solutionnés ?

8. Relationnel

- C41 Pouvez-vous décrire, dans les faits, les interlocuteurs d'un dépositaire de permis de construire depuis la demande d'informations sur le règlement d'urbanisme jusqu'à l'instruction de l'autorisation (Commune, EPCI, services de l'Etat, ...) ? A quel moment le dépositaire sollicite-il chaque acteur ?

Si délégation de l'instruction à la Communauté de communes :

Organisationnel

- C42 La communauté de communes vous fait-elle part d'informations quant aux conditions d'instruction (difficultés par exemple) ? De quelle manière ? Quelles sont vos réactions ?

- C43 Quels sont vos relations, durant la phase d’instruction, avec l’EPCI ? D’ordre technique ? D’ordre politique ? Avec qui ? Fonction ? Compétence ? Ces relations sont elles systématiques ou au « cas par cas » ?
- C44 Avec d’autres interlocuteurs ?

D. Réforme du 1^{er} octobre 2007 (générale)

- D1 Quels sont pour vous les grands éléments de la réforme du Code de l’urbanisme du 1^{er} octobre 2007 ? Dont la délégation possible de la délivrance des autorisations d’urbanisme ?
- D2 De quelle manière avez-vous pris connaissance de cette réforme ? Avez-vous été à des formations, conférences sur son contenu ? Si oui, organisées par qui ? A votre demande ?
- D3 Vous êtes vous préparé à sa mise en œuvre à l’aide de réseaux de formation ou de contacts professionnels ? Si oui, cela était-il suffisant ? A l’heure actuelle une autre assistance serait-elle utile ?
- D4 Quelles sont pour vous les conséquences attendues de cette réforme de manière générale et quel que soit le territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
- D5 Et pour votre territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
 - D51 Nombre d’autorisations demandées ? Diminution ? Augmentation ?
 - D52 Délais d’instruction ?
 - D53 Qualité de l’instruction si délégation ?
 - D54 Sur la qualité des constructions et de l’architecture ? De la qualité paysagère ?
 - D55 Sécurité du demandeur ?
 - D56 Sécurité des autorités délivrant l’autorisation ?
 - D57 Qualité de la maîtrise du développement urbain ?
- D6 A qui profite cette réforme ? A l’échelle nationale, régionale, locale ? A
qui devrait-elle profiter ? (commune, communauté de communes, demandeur de permis de construire, ...)

E. Délégation de la délivrance des autorisations ?

La réforme du 8 décembre 2005 offre la possibilité, moyennant mise à disposition des services de l’Etat entre autres, de déléguer la délivrance des autorisations depuis les communes vers les EPCI (article L. 442-3).

- Est-ce pour vous un élément important de la réforme ?
- Cette délégation vous paraît-elle souhaitable ? Pourquoi ? Pour qui ?
- 5. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d’urbanisme et de développement
 - E11 La délégation de la délivrance, par l’EPCI en son nom, modifie-t-elle le rapport politique entre l’EPCI et les communes, en charge de l’élaboration du PLU notamment ? De quelle nature ?
 - E12 Quelles sont les conséquences sur l’élaboration des documents d’urbanisme ? Souhaitables ? Craintes ? Réelles ?
- 6. Organisationnel
 - E21 Qu’elle soit envisageable ou non sur votre territoire, quelles seraient les grandes conséquences organisationnelles de cette délégation de délivrance ?
 - E23 Quelles seraient les conditions à réunir pour garantir l’efficacité et l’efficience de cette délégation ? Délégation également de l’élaboration technique des documents de planification à la communauté de communes ?
- 7. Juridique
 - E31 Quelles sont pour vous les conséquences juridiques de cette délégation de délivrance ? Les

responsabilités vous semblent-elles bien réparties et clarifiées dans la réforme ?

- E32 Au profit de qui se ferait cette nouvelle responsabilité ?
- E33 Les EPCI vous semblent-ils en mesure d'assurer ces responsabilités ? Pourquoi ?
- E34 L'élaboration des documents réglementaires étant à la charge des communes, quels problèmes cela pose-t-il dans le cas d'un contentieux portant sur l'instruction réalisée sur l'étude du PLU ? Et pour le certificat d'urbanisme ?

8. Relationnel

- E41 En quoi la délégation modifierait-elle le rapport aux constructeurs et aux particuliers dépositaires ?
- E42 Ces conséquences seraient-elles vectrices d'un changement d'échelle de la demande d'autorisations, puis du projet réalisé ?
- E43 La délégation favoriserait-elle, dans les faits, un rapprochement des promoteurs avec l'EPCI, comme interlocuteur préférentiel sur le territoire ?
- E44 Pensez-vous qu'un EPCI délégataire de l'instruction soit plus à même de recevoir la délégation de délivrance ? Pourquoi ?

Guide d'entrevue à destination des services déconcentrés de l'Etat

Grégory PHILBERT
Elève ingénieur
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
Département aménagement
(Sous la direction de Chani Stroobant, Doctorante-ATER)
gregoryphilbert@hotmail.com
06 66 84 78 65
30, avenue Boris Vian
Appartement 28
37000 TOURS



La réforme du Code de l'urbanisme et les changements d'échelle des projets d'habitat

Guide d'entrevue à destination des services déconcentrés de l'Etat

Avertissement :

Cet entretien intervient dans le cadre de la réalisation d'un Projet de Fin d'Etudes (PFE), travail d'initiation à la recherche par la recherche.

Ce questionnaire a été validé par la Directrice de la recherche, Chani Stroobant.

2007-2008

A. Présentation de la personne

Disposez-vous de votre curriculum vitae ? Si non :

- A1 Quel est votre parcours universitaire depuis le BAC ?
- A2 Quels postes avez-vous occupés avant votre entrée dans ce service ?
- A3 Depuis quand faites vous partie de cette structure ?
- A4 Quels postes y avez-vous occupé ? Intitulé ? Fonction ? Compétences ? Taches ?
- A5 Quel est aujourd'hui votre poste ?
- A6 Sous quelle autorité hiérarchique ?

B. Présentation de la structure

- B1 Quelles sont les compétences de votre service ? Ses missions ?
- B2 Pouvez-vous fournir un organigramme politique et fonctionnel ?
- B3 Quel jugement portez-vous sur la pertinence de votre territoire d'intervention ? Politique ? Territorial ? Technique ?

C. Application du droit des sols (ADS)

9. Organisationnel

- C21 Pouvez-vous réaliser un schéma fonctionnel de l'ADS pour une demande d'autorisation d'urbanisme ?
- C22 A quel niveau intervenez-vous ? De quelle manière ?

10. Juridique

- C31 Les responsabilités de chaque échelle sont elles clarifiées dans une convention de délégation ? Si oui, de quelles manières ? Le contentieux de l'urbanisme a-t-il été anticipé sur la question de la répartition des responsabilités ?
- C34 Y-a-t-il déjà eu des problèmes de lecture du partage de ses responsabilités ? Si oui, de quelle nature ? De quelle manière ont-ils été solutionnés ?
- C35 Les documents réglementaires (PLU) vous paraissent-ils être réalisés en prévision de l'ADS ? Si non, lesquels ? Pourquoi ?
- C36 De manière à sécuriser juridiquement l'instruction et la délivrance des autorisations ?

11. Relationnel

- C41 Pouvez-vous décrire les interlocuteurs d'un dépositaire de permis de construire depuis la demande d'informations sur le règlement d'urbanisme jusqu'à l'instruction de l'autorisation ? Pouvez-vous les placer sur le schéma précédent ?

Si non délégation de l'instruction :

Organisationnel

- C42 Eprouvez-vous certaines difficultés à instruire les autorisations d'urbanisme au regard des documents d'urbanisme réglementaire communaux ? Pourquoi ?
- C43 Faites-vous part d'informations quant aux conditions d'instruction (difficultés) aux communes ? De quelle manière ? Quelles sont leurs réactions ?
- C44 Quels sont vos relations, durant la phase d'instruction, avec les communes ? D'ordre technique ? D'ordre politique ? Avec qui ? Fonction ? Compétence ?
- C45 Avec le dépositaire ?
- C46 Avec d'autres interlocuteurs ?

Si délégation de l'instruction :

Organisationnel

- C48 De quelle manière avez-vous été associé à la délégation ? A quel moment ?
- C49 Quelles ont-été les motivations de cette délégation pour les collectivités ?
- C50 Quelle a été la position de l'Etat sur cette question, pour les territoires concernés ici ? L'Etat encourage-t-il ou non ces délégations ? Par quels moyens ?
- C51 Quelle a été la durée du montage de convention ?
- C52 Quels ont été vos interlocuteurs ?
- C53 Quel a été votre apport ? A la demande de qui ?

- C52 Aujourd'hui estimez-vous la délégation efficace ? L'ingénierie développée est-elle adaptée aux attentes de l'Etat en termes d'instruction ?
- C53 Quel regard portez-vous désormais sur l'instruction réalisée ? Par quelle procédure ?

D. Réforme du 1^{er} octobre 2007 (générale)

- D1 Quels sont pour vous les grands éléments de la réforme du Code de l'urbanisme du 1^{er} octobre 2007 ? Dont la délégation possible de la délivrance des autorisations d'urbanisme ?
- D2 De quelle manière avez-vous pris connaissance de cette réforme ? Avez-vous été à des formations, conférences sur son contenu ?
- D3 Vous êtes-vous préparé à sa mise en œuvre à l'aide de réseaux de formation ou de contacts professionnels ? Si oui, cela était-il suffisant ? A l'heure actuelle une autre assistance serait-elle utile ?
- D31 Avez-vous dispensé une formation sur cette réforme ? Si oui de quelle nature ? A qui ?
- D4 Quelles sont pour vous les conséquences attendues de cette réforme de manière générale et quel que soit le territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
- D5 Et pour votre territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
 - D51 Nombre d'autorisations demandées ?
 - D52 Leur répartition au sein de la Communauté de communes ?
 - D53 Délais d'instruction ?
 - D54 Qualité de l'instruction ?
 - D55 Sur la qualité des constructions et de l'architecture ? De la qualité paysagère ?
 - D56 Sécurité du demandeur ?
 - D57 Sécurité des autorités délivrant l'autorisation ?
 - D58 Qualité de la maîtrise du développement urbain ?
 - D59 Sur les compétences de la communauté de communes ? Sur ses missions ? Sur ses charges ?
 - D60 Sur l'élaboration, en amont, des documents d'urbanisme ?
 - D61 Sur une nouvelle répartition des responsabilités juridiques des collectivités ? De quelle manière ?
- D7 A qui profite cette réforme ? A l'échelle nationale, régionale, locale ? A
qui devrait-elle profiter ? (Pour quelle échelle de territoire ? Pour quelles organisations ?)
- D8 Une nouvelle place est-elle faite à l'habitat directement ou indirectement par la réforme ?
- D9 En terme d'organisation, quelles ont été les conséquences pour les services déconcentrés de l'Etat ?

E. Délégation de la délivrance des autorisations ?

- Est-ce pour vous un élément important de la réforme ?
 - Cette délégation vous paraît-elle souhaitable ? Pourquoi ? Pour qui ?
9. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d'urbanisme et de développement
- E11 La délégation de la délivrance, par l'EPCI en son nom, modifie-t-elle le rapport politique entre l'EPCI et les communes en charge du PLU ? Au profit de qui ?
 - E12 Cette nouvelle donne peut-elle s'apparenter à un désengagement politique des communes ? Peut-elle dans ce cas donner lieu à de nouveaux rapports politiques conflictuels entre les communes et la communauté ?
 - E13 Quelles conséquences sur l'élaboration des documents d'urbanisme ? Souhaitables ? Craintes ? Réelles ?
10. Organisationnel
- E21 En termes d'instruction, pouvez-vous refaire le schéma initial ?
 - E22 Quelles seraient les grandes conséquences de cette délégation ?
 - E23 Quelles sont les conditions à réunir pour garantir l'efficacité et l'efficience de cette délégation ?
11. Juridique
- E31 Quelles sont pour vous les conséquences juridiques de cette délégation ? Les responsabilités vous semblent-elles bien réparties et clarifiées ?
 - E32 Au profit de qui se ferait cette nouvelle responsabilité ?
 - E33 Les EPCI vous semblent-ils en mesure d'assurer ces responsabilités ?
 - E34 L'élaboration des documents réglementaires étant à la charge des communes, quels problèmes cela pose-t-il dans le cas d'un contentieux portant sur l'instruction réalisée sur l'étude du PLU ? Et pour le certificat d'urbanisme ?

12. Relationnel

- E41 En quoi la délégation modifierait-elle le rapport aux constructeurs et aux particuliers dépositaires ?
- E42 Ces conséquences seraient-elles vectrices d'un changement d'échelle de la demande d'autorisations, puis du projet réalisé ?
- E43 La délégation favoriserait-elle dans les faits un rapprochement des promoteurs avec l'EPCI, comme interlocuteur préférentiel sur le territoire ?

Guide d'entrevue à destination des services en charge de la planification

Grégory PHILBERT
Elève ingénieur
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
Département aménagement
(Sous la direction de Chani Stroobant, Doctorante-ATER)
gregoryphilbert@hotmail.com
06 66 84 78 65
30, avenue Boris Vian
Appartement 28
37000 TOURS



La réforme du Code de l'urbanisme et les changements d'échelle des projets d'habitat

Guide d'entrevue à destination des personnels en charge de la planification : BET/AUAT/SI

Avertissement :

Cet entretien intervient dans le cadre de la réalisation d'un Projet de Fin d'Etudes (PFE), travail d'initiation à la recherche par la recherche.

Ce questionnaire a été validé par la Directrice de la recherche, Chani Stroobant.

2007-2008

A. Présentation de la personne

Disposez-vous de votre curriculum vitae ? Si non :

- A1 Quel est votre parcours universitaire depuis le BAC ?
- A2 Quels postes avez-vous occupés avant votre entrée dans ce service ?
- A3 Depuis quand faites vous partie de cette structure ?
- A4 Quels postes y avez-vous occupé ? Intitulé ? Fonction ? Compétences ? Taches ?
- A5 Quel est aujourd'hui votre poste ?
- A6 Sous quelle autorité hiérarchique ?

B. Présentation de la structure

- B1 Quelles sont les compétences de votre structure ? Ses missions ?
- B2 Pouvez-vous fournir un organigramme politique et fonctionnel ?
- B3 Quels sont les moyens pour une collectivité de faire appel à vous : adhésion, prestation de service ?
- B3 Quel jugement portez-vous sur la pertinence de votre territoire d'intervention ? Politique ? Territorial ? Technique ?

C. Application du droit des sols (ADS)

12. Organisationnel

- C1 Quelles sont les grandes phases d'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire ?
- C2 Qui sont vos interlocuteurs lors de l'élaboration ? Durant quelle phase ?
- C3 Quelles relations entretenez-vous avec les services de l'Etat durant l'élaboration ?
- C4 En terme de méthode d'élaboration des documents d'urbanisme :
 - Traduction d'un projet politique de développement ?
 - Diagnostic, typologie et études des autorisations accordées par la suite ?
- C5 Avez-vous des relations avec d'autres corps professionnels lors de l'élaboration des documents ? Si, oui qui ? A la demande de qui ?
- C6 En dehors des phases d'élaboration des documents d'urbanisme travaillez-vous avec les professionnels de la construction : promoteurs, aménageurs, géomètres, ... ? Si oui dans quel contexte ?
- C7 Avez-vous réalisé des PLU intercommunaux ? Quelles étaient les différences par rapport aux questions précédentes ? Pourquoi ?

13. Juridique

- C35 Les documents réglementaires (PLU) vous paraissent-ils être réalisés en prévision de l'ADS ? Si non, lesquels ? Pourquoi ?
- C36 De manière à sécuriser juridiquement l'instruction et la délivrance des autorisations ?
- C37 Pendant la phase d'élaboration des documents d'urbanisme, les services instructeurs vous fournissent-ils une connaissance des difficultés d'instruction par rapport à un document ? Sous quelle forme (note technique, ...) ?
 - Quand délégation de l'instruction ?
 - Quand non délégation de l'instruction ?
- C38 Avez-vous de retour d'information sur les conditions d'instruction par rapport aux documents d'urbanisme que vous avez élaboré, une fois en application, par les communes ? Si oui, de quelle manière ?

D. Réforme du 1^{er} octobre 2007 (générale)

- D1 Quels sont pour vous les grands éléments de la réforme du Code de l'urbanisme du 1^{er} octobre 2007 ?
- D2 De quelle manière avez-vous pris connaissance de cette réforme ? Avez-vous été à des formations, conférences sur son contenu ?
- D3 Vous êtes vous préparé à sa mise en œuvre à l'aide de réseaux de formation ou de contacts professionnels ? Si oui, cela était-il suffisant ? A l'heure actuelle une autre assistance serait-elle utile ?
- D4 Quelles sont pour vous les conséquences attendues de cette réforme de manière générale et quel que soit le territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
- D5 Et pour votre territoire ? Souhaitées ? Non souhaitées ?
 - D51 Nombre d'autorisations demandées ?

- D52 Leur répartition au sein de la Communauté de communes ?
- D53 Délais d'instruction ?
- D54 Qualité de l'instruction ?
- D55 Sur la qualité des constructions et de l'architecture ? De la qualité paysagère ?
- D56 Sécurité du demandeur ?
- D57 Sécurité des autorités délivrant l'autorisation ?
- D58 Qualité de la maîtrise du développement urbain ?
- D59 Sur les compétences de la communauté de communes ? Sur ses missions ? Sur ses charges ?
- D60 Sur l'élaboration, en amont, des documents d'urbanisme ?
- D61 Sur une nouvelle répartition des responsabilités juridiques des collectivités ? De quelle manière ?
- D7 A qui profite cette réforme ? A l'échelle nationale, régionale, locale ? A
qui devrait-elle profiter ? (Pour quelle échelle de territoire ? Pour quelles organisations ?)
- D8 Une nouvelle place est-elle faite à l'habitat directement ou indirectement par la réforme ?
- D9 Y-a-t-il eu des changements de pratique des élus et techniciens lors de l'élaboration des documents d'urbanisme depuis la réforme ? Suite à la délégation d'instruction plus précisément ?
- D10 En terme d'anticipation de la réforme : l'AUAT a-t-elle produit de la connaissance spécifique ? Sur la possibilité de délégation ? Sur la réforme à proprement parler ?

E. Délégation de la délivrance des autorisations ?

- Est-ce pour vous un élément important de la réforme ?
 - Cette délégation vous paraît-elle souhaitable ? Pourquoi ? Pour qui ?
13. Institutionnel et politique / pilotage des politiques d'urbanisme et de développement
- E11 La délégation de la délivrance, par l'EPCI en son nom, modifie-t-elle le rapport politique entre l'EPCI et les communes en charge du PLU ? Au profit de qui ?
 - E12 Cette nouvelle donne peut-elle s'apparenter à un désengagement politique des communes ? Peut-elle dans ce cas donner lieu à de nouveaux rapports politiques conflictuels entre les communes et la communauté ?
 - E13 Quelles conséquences sur l'élaboration des documents d'urbanisme ? Souhaitables ? Craintes ? Réelles ?
14. Organisationnel
- E21 En termes d'instruction, pouvez-vous refaire le schéma initial ?
 - E22 Quelles seraient les grandes conséquences de cette délégation ?
 - E23 Quelles sont les conditions à réunir pour garantir l'efficacité et l'efficience de cette délégation ?
15. Juridique
- E31 Quelles sont pour vous les conséquences juridiques de cette délégation ? Les responsabilités vous semblent-elles bien réparties et clarifiées ?
 - E32 Au profit de qui se ferait cette nouvelle responsabilité ?
 - E33 Les EPCI vous semblent-ils en mesure d'assurer ces responsabilités ?
 - E34 L'élaboration des documents réglementaires étant à la charge des communes, quels problèmes cela pose-t-il dans le cas d'un contentieux portant sur l'instruction réalisée sur l'étude du PLU ? Et pour le certificat d'urbanisme ?
16. Relationnel
- E41 En quoi la délégation modifierait-elle le rapport aux constructeurs et aux particuliers dépositaires ?
 - E42 Ces conséquences seraient-elles vectrices d'un changement d'échelle de la demande d'autorisations, puis du projet réalisé ?
 - E43 La délégation favoriserait-elle dans les faits un rapprochement des promoteurs avec l'EPCI, comme interlocuteur préférentiel sur le territoire ?

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Entrevue centrée	28
Figure 2 : Grille d'analyse des entretiens	30
Figure 3 : Procédure d'instruction pour une commune avec mise à disposition des services de l'Etat	35
Figure 4 : Procédure d'instruction pour une commune avec délégation de l'instruction à la communauté de communes	36
Figure 5 : Documents stratégiques et de planification adoptés sur les terrains de recherche	39
Figure 6 : Evolution des effectifs de la fonction publique d'Etat (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH)	43
Figure 7 : Compétences statutaires des communautés de communes du terrain de recherche	49
Figure 8 : Compétences statutaires des communautés françaises en matière d'aménagement	50
Figure 9 : Ingénierie d'aménagement/urbanisme des communautés du terrain de recherche	51
Figure 10 : Motivations prioritaires de mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme	55

LISTE DES SIGLES

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

TPU : Taxe Professionnelle Unique

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Formation par la recherche et Projet de Fin d'Etudes.....	4
Sommaire.....	5
Avertissement.....	7
Introduction.....	8
Du code de l'urbanisme aux echelles territoriales des politiques d'urbanisme	9
1. Le Code de l'urbanisme en réformes.....	10
1.1. Le droit des sols : une récente compétence locale.....	10
1.2. Le contexte législatif récent de réforme du Code de l'urbanisme.....	11
1.3. L'ordonnance du 8 décembre 2005 : nouvelle donne des autorisations d'urbanisme.....	12
1.4. La délégation d'instruction et ses conséquences territoriales.....	16
2. Contexte théorique de recherche : les réformes d'échelles territoriales.....	20
2.1. La délégation d'instruction : objet et prétexte de recherche.....	20
2.2. Inscription de la recherche dans le cadre de référence des changements d'échelle territoriale.....	21
2.3. Mise en perspective de la recherche avec le cadre théorique de référence des réformes juridiques.....	22
3. Problème de recherche et hypothèse.....	24
3.1. Problème de recherche.....	24
3.2. Postulat et hypothèse.....	25
Du territoire à la construction inductive de connaissances sur les changements d'échelles territoriales.....	26
1. Méthode de recherche.....	27
1.1. Une méthode inductive, qualitative.....	27
1.2. Des analyses de contenu.....	27
1.3. Des entretiens.....	28
2. Outils de mise en œuvre de la méthode.....	29
2.1. Matériau de recherche.....	29
2.2. Questionnaire d'entretiens.....	29
2.3. Grille d'analyse du matériau de recherche.....	30
3. Terrains de recherche.....	31
3.1. Deux territoires périurbains, de tailles modestes.....	31
3.2. Deux terrains de comparaison : une communauté délégataire, l'autre non.....	32
3.3. Mise en perspective des résultats : le cas d'une communauté de communes angevine.....	33
Lectures multiples d'une réalité de changements d'échelles territoriales.....	35
1. Une non réforme d'aménagement et d'échelles ?.....	36
1.1. Procédures d'instruction comparées.....	36
1.2. Une résilience originale dans le champ des politiques publiques locales : le distinguo du politique et du technique.....	38
1.3. Un maintien des politiques stratégiques de développement à l'échelle communale.....	40
1.4. Une absence de changement de pratiques des autres compétences d'urbanisme.....	41
2. Une réforme de régulation institutionnel-technique ?.....	42
2.1. Une lecture de régulation des lois de décentralisation.....	42
2.2. Une pérennisation de la ressource en ingénierie.....	43
2.3. L'assurance d'un meilleur contrôle sur la qualité de l'instruction.....	45
2.4. D'une qualité d'instruction politiquement valorisable, à de nouveaux rapports institutionnel-politiques entre communes et intercommunalité.....	46
2.5. Une régulation sous incitation étatique.....	47
2.6. Une régulation de relative négation des territoires.....	49
3. Un mouvement plus profond vers un nouvel urbanisme intercommunal ?.....	50

3.1.	Une indéniable montée en puissance des compétences et missions intercommunales	50
3.2.	Le développement de l'ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme	52
3.3.	L'intercommunalité : une nouvelle légitimité d'intervention en matière d'urbanisme et de planification.....	53
3.4.	Vers des documents d'urbanisme intercommunaux ?.....	55
3.5.	Vers une ingénierie des territoires de faible densité de population ?.....	56
Conclusion		58
Bibliographie		59
	Références d'analyse	59
	Références de recherche	60
	Terrains de recherche, données de contexte	60
Annexes		61
	Personnes rencontrées	61
	Localisation des terrains de recherche en Indre-et-Loire.....	62
	Guide d'entrevue à destination des services techniques intercommunaux	63
	Guide d'entrevue à destination des services techniques communaux	67
	Guide d'entrevue à destination des services déconcentrés de l'Etat.....	71
	Guide d'entrevue à destination des services en charge de la planification	75
Table des figures		78
Liste des sigles		78
Table des matières		79

CITERES

UMR 6173

*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

**Directrice de recherche
STROOBANT Chani**

**PHILBERT Grégory
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2007-2008**

Résumé :

La recherche présentée interroge les changements d'échelles de conception des politiques d'urbanisme et d'habitat liés à la délégation d'instruction des autorisations d'urbanisme à une communauté de communes.

Le travail mené s'appuie sur une méthode inductive qualitative d'interrogation de plusieurs terrains de recherche, sous forme d'entrevues et d'analyses de contenu.

Les résultats de terrains mettent en évidence plusieurs changements ou non changements d'échelles. Institutionnellement, l'intercommunalité est le réceptacle de nouvelles compétences d'urbanisme et d'une nouvelle responsabilité juridique. L'exercice de la délégation confère à l'échelle communautaire une nouvelle légitimité technique et de connaissances, d'intervention sur le domaine de l'urbanisme. Ces possibilités semblent néanmoins largement sous exploitées par les communautés délégataires.

En effet, politiquement, les réformes successives du Code de l'urbanisme en direction d'un urbanisme intercommunal se heurtent à une résilience originale : quelque soit l'échelle d'intervention technique, le système de gouvernance renvoie à l'échelle communale le pouvoir de décision.

En termes d'ingénierie, les changements d'échelles observés s'inscrivent dans une reconstruction des missions des intercommunalités en territoire de faible densité de population, vers une mutualisation d'ingénierie intercommunale au service de l'échelle communale.

Ainsi, la délégation semble être l'expression de réformes de régulation, désengageant l'Etat de compétences exercées pour les collectivités depuis les lois de décentralisation d'une part, et pérennisant et rationalisant l'ingénierie territoriale au service de la maîtrise du développement urbain pour les collectivités d'autre part.

Mots clés + mots géographiques :

- Code de l'urbanisme, Echelle, Planification, Instruction, Autorisation d'urbanisme
- Région Centre, Région Pays de la Loire, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Communauté de communes du Val de l'Indre, Communauté de communes du Vouvrillon, Communauté de communes Loire Aubance