



**POLYTECH<sup>®</sup>**  
**TOURS**

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs  
polytechnique  
de l'université de Tours

**CITERES**  
UMR 6173  
Cités, Territoires,  
Environnement et Sociétés

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

**Projet de Fin d'Etudes**

**Aménager autrement : contourner  
ou réinventer la règle en urbanisme.  
Exemples de deux communes en  
région Centre**

***Dans quelle mesure les communes rurales  
isolées s'adaptent-elles à la règle en  
aménagement pour élaborer leurs projets ?***



**BOUDARD Aurélien**

**2013-2014**

**Directrices de recherche**  
**SAVOUREY Cathy et BREVET Nathalie**



**Aménager autrement : contourner ou réinventer la règle en urbanisme.  
Exemple de deux communes en région Centre.**

*Dans quelle mesure les communes rurales isolées s'adaptent-elles à la règle en aménagement pour élaborer leurs projets ?*

**Directrices de recherche :  
SAVOUREY Cathy et BREVET Nathalie**

**Auteur : BOUDARD Aurélien**

**Année : Mai 2014**

# 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.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.



# FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

---

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 de 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 toute ou 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.

**Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.**

# REMERCIEMENTS

---

J'aimerais remercier en premier lieu Cathy SAVOUREY et Nathalie BREVET, mes tutrices, pour m'avoir initié à la recherche et pour leur accompagnement, leur aide, leurs conseils tout au long de ce projet.

Je tiens à remercier GRALEPOIS Mathilde, THOMAS Éric ainsi que PHILIPPE Marc-André pour leurs interventions lors du séminaire de mi-parcours. Ces interventions ont fait apparaître les points à retravailler et m'ont aiguillé pour la suite de mes recherches.

Je remercie également l'ensemble des personnes que j'ai interrogé dans le cadre de mes entretiens semi-directifs : ALAMIGEON Pierrette, BOULAY Éric, BOUTET Didier, BRUZULIER Grégoire, GAUTIER Janine, HIDALGO Franck, MALJEAN Roland, ORIO Georges. Merci à eux pour le temps qu'ils m'ont accordé, pour les informations qu'ils m'ont permis de recueillir et pour les documents qu'ils m'ont fourni.



# SOMMAIRE

---

## Table des matières

Introduction .....	12
I. Etat des lieux .....	13
1) Démarche méthodologique pour les recherches théoriques .....	13
2) Définition des mots-clefs du sujet et du type de commune étudiée .....	16
3) L'évolution en aménagement et son impact sur les communes rurales .....	18
Une prise en compte lente des territoires ruraux .....	18
La décentralisation : une professionnalisation du maire qui devient aménageur.....	19
4) Des difficultés éprouvées par les communes rurales en matière d'aménagement.....	21
Les communes rurales manquent de moyens propres pour répondre à cette professionnalisation du maire.....	21
Le PLU et le Scot des outils peu adaptés aux réalités des communes rurales .....	22
Une inflation normative .....	23
Une prise en compte de l'inflation normative par le gouvernement .....	24
Les moyens à disposition des communes rurales s'avèrent peu nombreux .....	26
5) Définition de la problématique et des hypothèses .....	28
II. Analyse des hypothèses.....	30
1) Méthodologie choisie : l'entretien semi-directif .....	30
Statut de l'entretien .....	30
Type d'entretien .....	31
Prise de contact.....	31
Le guide d'entretien .....	32
Conduite de l'entretien .....	32
Analyse de l'entretien.....	34
Bilan personnel sur l'entretien semi-directif .....	34
2) Présentation des communes et des organismes étudiés .....	36
La Guerche et Bossée .....	36
Présentation des organismes (ADAC, DDT, STAP).....	37
3) Des projets d'aménagement de plus en plus complexes à mener.....	40
L'aménagement une discipline évolutive.....	40
Des communes rurales contraintes .....	42
4) Un processus innovant et expérimental .....	45
Un processus d'accompagnement .....	46

Un processus partenarial .....	47
Un processus généralisable .....	48
Conclusion.....	50
Bibliographie.....	51
Infographie .....	55
Annexe 1 : Guide d'entretien semi-directif PFE.....	56
Annexe 2 : Carte de localisation de la Guerche et de Bossée .....	58

## Introduction

Le travail de recherche effectué s'inscrit dans le cadre des Projets de Fin d'Etudes (PFE) de dernière année à Polytech'Tours pour la spécialité Génie de l'Aménagement. Il a démarré début octobre 2013 et se terminera courant mai 2013. Ce PFE est encadré par Cathy Savourey, professeure associée à Polytech'Tours, consultante dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme, la coopération internationale et Nathalie Brevet, également enseignante à Polytech'Tours, maître de conférence en urbanisme et sociologie.

Le sujet de ce PFE, à l'initiative de Cathy Savourey est : « Aménager autrement : contourner ou réinventer la règle en urbanisme. Exemples de deux communes en région centre ».

Etant plus orienté dans l'opérationnel et la conduite de projet, il me paraissait intéressant d'étudier des façons de faire anticonformistes, originales et peu communes, non enseignées à l'école et surtout de m'immerger dans les réalités propres à chaque territoire. C'est donc logiquement et naturellement que je me suis tourné vers ce sujet de PFE.

Dans un premier temps je me suis attaché à réaliser un état des lieux de mon sujet par le biais de nombreuses recherches théoriques. Je m'efforcerai dans cette partie à définir les mots clefs de mon sujet. J'analyserai les changements en aménagement et l'impact que cela a eu sur les communes rurales. Je mettrai en avant les difficultés que connaissent les communes rurales pour aménager. Enfin suite à ces constatations, j'échafauderai une problématique et les hypothèses qui en découleront.

Dans un second temps, j'analyserai ces hypothèses. Pour cela j'expliquerai pour quels raisons j'ai choisi l'entretien semi-directif pour créer de l'information. Je présenterai les deux communes étudiées et les organismes ayant participé dans l'élaboration de leurs projets. Enfin je ressortirai les points qui m'ont paru essentiels de cette étude et ainsi je pourrai vérifier ou non mes hypothèses de recherche.

# I. Etat des lieux

## 1) Démarche méthodologique pour les recherches théoriques

De nombreux ouvrages généraux peuvent nous éclairer sur le contexte du sujet. La question des communes rurales et de leur aménagement commence à être posée dans certains ouvrages à partir des années 2000, mais la plupart du temps, la différenciation entre communes rurales et urbaines n'est pas faite.

J'ai commencé par consulter *Le Courrier des maires et des élus locaux* qui met en avant la fonction d'élu, il donne leur point de vue sur l'aménagement du territoire par de nombreux témoignages, discours. J'ai pu ainsi connaître le contexte actuel en matière d'aménagement du territoire et observer les difficultés rencontrées sur le terrain par les élus locaux. Par ce biais, j'ai compris l'importance de la décentralisation dans le processus d'aménagement des communes en général. J'ai donc cherché à savoir s'il n'y avait pas des publications de cette revue antérieures à 1982 afin d'étudier les changements de comportements des élus dans leur façon d'aménager. *Le Courrier des maires des élus locaux* ayant été publié à partir de 1994, je me suis donc tourné vers des ouvrages plus généraux sur la question de la décentralisation, comme l'ouvrage *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*, de Jean-Luc Bœuf et Manuela Magnan de 2006, ce qui m'a permis de mieux comprendre comment la décentralisation a touché les collectivités territoriales. Ce livre explique le fonctionnement global d'une collectivité avant et après les différentes phases de la décentralisation. Il définit les compétences traditionnelles qu'ont les communes et met en avant les nouvelles compétences acquises lors de cette période. Dans cet ouvrage, on peut également observer le fonctionnement d'une commune, notamment sur le plan économique. Il y est expliqué les différentes ressources que possèdent une commune mais aussi les multiples dépenses auxquelles elle doit répondre. L'ouvrage donne des informations très générales, toutefois la différenciation entre commune rurale et urbaine n'a pas été prise en compte.

J'ai également consulté les références bibliographiques fournies par mes tutrices et notamment l'ouvrage *L'Aménageur urbain face à la crise*. En 1996, les auteurs avaient déjà un raisonnement poussé sur la question des compétences nouvelles que doit acquérir l'aménageur. Les clefs données par les auteurs semblent encore valables dans le contexte actuel. L'ouvrage *L'Aménagement urbain face à la crise*, du Club des Maitres d'ouvrages

d'opérations complexes de 1996, explique le changement de la fonction d'aménageur au fil du temps. La décentralisation a changé les façons de faire en matière d'urbanisme. Les rapports entre élus et maîtrise d'ouvrage ne sont plus les mêmes, il y a une professionnalisation de la fonction et une complexification procédurale. Ce livre met en avant les nouvelles compétences que doit acquérir l'aménageur notamment en matière de négociation et doit pratiquer une communication anticipatoire afin d'éliminer les risques liés à l'incompréhension et l'insatisfaction. L'aménageur doit être capable d'utiliser un langage commun compris par les nombreux acteurs du projet et mettre en place une coopération entre eux. Il y a un besoin de clarification et d'actualisation de la fonction d'aménageur et des outils à sa disposition. Malgré les informations importantes que l'ouvrage fournit, il reste assez ancien et ne prend donc pas en compte le contexte actuel des choses.

J'ai ensuite consulté de nombreux magazines tels que *Diagonal*, *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, *Etudes foncières* qui, sans m'apporter d'informations essentielles supplémentaires, sont venus conforter les idées émises dans *Le Courrier des maires et des élus locaux*.

Toutefois, dans la plupart de ces documents, la différenciation entre commune rurale et urbaine était très rarement faite. J'ai donc souhaité étudier plus en profondeur la question de l'aménagement en milieu rural. Je me suis alors tourné vers l'ouvrage *Pour un urbanisme rural* de Didier Boutet de 2004. Il nous démontre que la plupart des outils urbanistiques mis en place sont généralistes et ne sont pas utilisables, adaptables dans le milieu rural, et plus précisément dans le milieu rural isolé qui correspond à la situation des deux communes étudiées dans le sujet du PFE. Selon lui, il existe des solutions pour faire de l'aménagement en zone rurale, soit par le biais de l'intercommunalité, soit par la mise en place d'une carte communale (adaptée aux petites communes), soit faire appel à une société d'aménagement foncier et rural (SAFER), une association foncière agricole (AFA). Ces communes rurales peuvent également faire appel à un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAEU), et demander une aide économique de la région (opération « cœur de village ») et de la commission européenne (LEADER +). Le problème, dans cet ouvrage, est que l'auteur ne fournit pas d'exemple d'utilisation concrète qui aurait pu démontrer la véracité de ces outils, de ces aides sur le terrain. C'est le seul ouvrage qui prend en considération les communes rurales en les définissant et en mettant en avant les problèmes qui les touchent en matière d'urbanisme. Toutefois, les deux communes étudiées ne sont pas citées par l'auteur. C'est un

premier pas vers l'étude des communes rurales, vers la mise en place d'un urbanisme rural. Ce livre évoque également la possibilité de l'expérimentation dans ce milieu, j'ai donc voulu creuser cette notion d'expérimentation.

Je me suis ainsi orienté vers l'ouvrage de Patrick Bouchain *Construire autrement : comment faire ?* de 2006. Dans ce livre, l'auteur met en avant une nouvelle façon d'aborder la construction. Selon lui, une bonne construction est une construction ouverte, « non-finie », pour que les utilisateurs puissent facilement y entrer et se l'approprier. Il explique que plus on introduit de règles, plus on contraint, plus les choses sont fausses et injustes, car les situations sont toujours différentes (temps, lieu, l'équipe...). Le rendu n'est donc jamais le même. Selon lui, il faut, dès le début du chantier, impliquer les futurs utilisateurs et laisser place à l'expérimentation en la confrontant à la réalité du terrain. Cet ouvrage éclaire une nouvelle façon de faire de l'aménagement mais il est écrit du point de vue d'un architecte, et non d'un vrai urbaniste.

Pour compléter cela, j'ai également consulté un rapport d'étonnement du stage de fin d'étude d'Aude Naour, qui a travaillé sur le suivi et la participation aux différentes phases d'élaboration d'un PLU. Ce document permet de mettre en avant les réalités du terrain (élus pas toujours très impliqués, prise en compte de plus en plus de documents...).

J'ai lu quelques projets de fin d'étude (PFE), notamment celui de Lucas Bœuf et de Jean-Charles Bernois, « L'Approche de Palo Alto en aménagement », ce qui m'a permis de comprendre le rendu attendu en fin de projet et d'avoir un exemple de méthodologie.

Enfin je me suis intéressé à l'ouvrage *Les Elus ruraux face à la territorialisation de l'action publique* d'Anne Cécile Douillet, afin d'avoir le point de vue d'une spécialiste en sciences politiques sur la question.

## 2) Définition des mots-clefs du sujet et du type de commune étudiée

Avant toute chose, il est important de bien définir les termes et le contexte du sujet de ce PFE. Nous nous intéresserons plus précisément à la mise en évidence de deux termes qui sont essentiels à la compréhension globale du sujet : « aménager » et « règle ». Ces deux notions sont en liaison proche, car l'aménagement ne peut se faire sans règles, sans normes préétablies. Il est également important de définir rapidement la typologie des communes étudiées.

L'aménagement au sens de l'article L300-1 du Code de l'urbanisme est ainsi défini selon : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.* ».

Mais une définition plus précise et plus adaptée aux thématiques du sujet est nécessaire, selon le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de Françoise Choay et Pierre Merlin la définition de l'aménagement est un: « *Ensemble d'actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'étendue du territoire. L'aménagement est une action volontaire, impulsée par les pouvoirs publics qui suppose une planification spatiale et une mobilisation des acteurs. L'aménagement peut se concevoir à des échelles très diverses : du territoire d'un pays, jusqu'à une ville ou un quartier, voire d'un local, mais, dans ce derniers cas, dans une acception plus limitée. L'aménagement est par essence global. Il en est ainsi lorsqu'on parle d'aménagement du territoire, de grands aménagements régionaux, d'aménagement urbain. Cependant, on peut employer ce terme, accompagné d'un adjectif, pour une action plus spécialisée : aménagement agricole, industriel, touristique ... Il peut*

*aussi s'appliquer à un milieu déterminé - aménagement de la montagne, du littoral, de l'espace rural – ou à un secteur – aménagement routier, portuaire »*

D'après la loi n°41-1987 du 24 mai 1941 relative à la normalisation : « *La norme est une règle qui du fait de son origine (Constitution, Lois, règlements administratifs, Traités ou Accords internationaux...) et de son caractère général et impersonnel, constitue une source de droits et d'obligations juridiques* ». Dans son dossier de synthèse *Normes et valeurs en aménagement-urbanisme*, Denis Martouzet exprime la norme comme une règle ou un ensemble de règles, une référence, ou bien une contrainte, une obligation ou encore l'état habituel ou conforme à la règle établie. Ces différents sens communément admis montrent le caractère plurivoque de ce terme.

Dans le cadre de mon PFE, les deux communes étudiées sont La Guerche et Bossé. Ce sont deux villages de la région Centre et du département Indre-et-Loire. D'après l'ouvrage *Vers un urbanisme rural* de Didier Boutet, un espace rural isolé est un espace sans influence urbaine, démographique et géographique, un espace isolé qui conduit à sa désertification et à sa dévitalisation. La définition précédemment citée est applicable aux deux communes étudiées dans le cadre du sujet, elles se situent effectivement en milieu rural « profond ». Selon lui, les communes rurales isolées (moins de 500 habitants) ne sont ni matériellement, ni financièrement capables de s'engager dans une politique de développement urbain.

### 3) L'évolution en aménagement et son impact sur les communes rurales

#### Une prise en compte lente des territoires ruraux

Le droit de l'urbanisme représente l'instrument juridique au service des politiques d'urbanisme préalablement définies, mais toujours dans le but de favoriser la protection, la création et la réglementation des constructions. L'histoire de l'urbanisme montre que les outils de planification se sont révélés particulièrement inadaptés à l'espace rural. L'un des premiers principes d'urbanisme fut l'hygiénisme avec la prise en compte de l'hygiène en ville (tout à l'égoût, réglementation sur les ordures...).

Un événement va précipiter les choses en matière d'urbanisme, c'est la guerre de 1914-1918, qui entraîne de nombreuses destructions dans le nord-est de la France. Dès 1919, le législateur vote une loi organisant la reconstruction mais on ne se soucie que des villes et peu des campagnes. On va alors confier pour la première fois aux maires la responsabilité d'organiser l'urbanisation de leur ville. Mais suite à la seconde guerre mondiale, l'Etat devient en charge de la responsabilité de la reconstruction et va mettre en place deux niveaux de planification : le plan d'urbanisme directeur et le plan d'urbanisme de secteur qui ne considèrent pas les communes rurales.

Mais la loi fondamentale du droit de l'urbanisme est la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Le plan d'urbanisme directeur est ainsi substitué par le Schéma Directeur d'Aménagement d'Urbanisme (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS) remplace le plan d'urbanisme de secteur. C'est cette loi qui, jusqu'en 2000, trace les axes du code de l'urbanisme qui repose sur 3 principes : on urbanise sur la base d'une planification rigide, contraignante, rigoureuse et précise ; l'urbanisation couvre l'ensemble du territoire français ; une volonté de conquête des espaces vierges s'instaure. La loi LOF ne se préoccupe pas des communes rurales et a tendance à participer à leur démantèlement.

La loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 met en place la notion de développement durable et la protection des espaces naturels et ruraux. Le POS devient le Plan Local d'urbanisme (PLU) et le SDAU devient le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Cette loi SRU définit également une nouvelle Carte communale pour les petites communes qui ne souhaitent pas se doter d'un PLU. Elles vont ainsi pouvoir clarifier

leur situation et leur évolution en matière d'urbanisme. Nous reviendrons plus en détails sur ces outils qui sont à disposition des aménageurs dans le contexte actuel. D'ailleurs qui sont aujourd'hui les aménageurs ?

### La décentralisation : une professionnalisation du maire qui devient aménageur

Depuis 1943, et malgré la procédure de la LOF en 1967, l'Etat est le gestionnaire de l'urbanisme en France et donc des autorisations et des opérations liées à ce domaine. On a un Etat aménageur gouvernant par le biais de ses services déconcentrés, comme les Directions Départementales de l'Equipement, auxquels il a délégué sa compétence en matière d'aménagement du territoire. Le 2 mars 1982 est adoptée la loi « relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions » dite « loi de décentralisation » qui entraîne de nouvelles relations entre L'Etat et les communes, les départements et les régions qui deviennent par ailleurs des collectivités territoriales. Cette loi et celles de 1983 et 1985 la complétant ont induit d'énormes changements en matière d'urbanisme et surtout du statut d'aménageur.

Effectivement, il y a eu un transfert de nombreuses compétences de l'Etat aux communes, et notamment celles relevant du domaine de l'aménagement du territoire. En revanche, la structure administrative reste inchangée. Dès lors, toute demande en matière d'urbanisme (notamment les permis de construire) doit être adressée systématiquement au maire de la commune. Mais ces compétences d'urbanisme ne sont transférées qu'aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols POS. Dans celles qui ne possèdent pas de POS, ou d'un document en tenant lieu, est édicté le principe de la « constructibilité limitée » : en dehors des parties urbanisées de la commune, toute construction devient interdite, sauf exception bien précise. De plus, il y a un contrôle de la légalité des décisions urbanistiques, conformément aux principes posés par la loi de 1982 : toute décision d'une autorité décentralisée n'entre en vigueur, sauf exception, qu'après exécution complète des formalités de publicité réglementaires et transmission au représentant de l'Etat dans le département, c'est-à-dire le préfet. Il peut s'agir également dans certains cas du contrôle du contenu même des documents d'urbanisme.

Le principe de « constructibilité limitée » dans les communes dépourvues de POS a rendu inconstructible quasiment 70% du territoire national. En effet, le caractère long et

coûteux de la procédure d'élaboration du POS est en décalage avec une gestion raisonnable d'une commune rurale selon Didier Boutet (maître de conférences dans le droit public). Avant de planifier, une commune rurale doit avant tout garantir le maintien de sa population et de ses services publics. C'est pour ces raisons que, lors de la décentralisation et du transfert de compétences à tous les maires, qu'elles que soient les caractéristiques (géographiques, démographiques, économiques...) de leurs communes, le milieu rural a été désarmé. Ce sont les maires les plus actifs, ceux des grandes villes, disposant de leurs propres services, de la proximité de l'Etat, qui ont pu au mieux profiter de cette décentralisation, même si certains ne maîtrisaient pas parfaitement le domaine de l'urbanisme.

Les communes rurales n'ont que le choix soit de solliciter les services de l'équipement (DDE), soit de rémunérer un cabinet d'architecte, d'urbanisme, d'aménageurs privés ou une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) qui s'est réorientée vers le conseil aux petites communes rurales.

D'après l'ouvrage *L'Aménageur face à la crise de la ville*, les transformations les plus considérables pour l'aménageur sont liées à la décentralisation. Celle-ci a donné plus d'autonomie aux collectivités territoriales et entraîne une concurrence accrue entre les différentes strates administratives. Les systèmes de contrôle instaurés par la décentralisation se révèlent, à l'usage fort incertain. Les communes doivent rendre des comptes à des contrôleurs avec lesquels la négociation est limitée. Ce développement aboutit à ce que les communes demandent plus de comptes à leurs prestataires et des cahiers des charges très précis sont mis en place. On veille point par point à leur respect, ce qui complique considérablement les choses. Les communes le pouvant s'efforcent de développer leurs propres services (exemple : Société d'économie mixte), leur capacité d'expertise et de gestion urbanistique. Ainsi, on voit apparaître une génération d'adjoints très professionnels et exerçant leurs mandats à temps pratiquement plein dans les grandes municipalités.

La décentralisation a donc fait évoluer le statut du maire qui est dorénavant aménageur, mais en ajoutant cette compétence aux maires, elle a entraîné une professionnalisation de la fonction. Toutefois, cette dernière reste limitée dans le milieu urbain, et s'avère très délicate dans le domaine rural. A fortiori, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la moitié des 36 000 communes françaises compte moins de 430 habitants, et une sur trois moins de 250. C'est dire si la question des petites communes (majoritairement rurales) est centrale.

#### 4) Des difficultés éprouvées par les communes rurales en matière d'aménagement

Les communes rurales manquent de moyens propres pour répondre à cette professionnalisation du maire

Depuis la décentralisation, on a donc une nécessité de formation et de professionnalisation des maires. Selon le rapport d'étonnement d'une ancienne élève diplômée de Polytech'Tours (Aude Naour), les élus sont les personnes qui connaissent le mieux leur territoire et ses problématiques. Sans une implication des élus, la crédibilité, la véracité du document est ébranlée et on obtiendra un document vide ou mal appliqué.

Mais quels sont les moyens techniques, financiers mis en place pour parvenir à cela notamment dans les communes rurales ? Selon le Ministère de l'Équipement, en 2000, seul un millions de communes sont dotées d'un service d'urbanisme autonome. D'après l'article « 2000 démissions de maires... pourquoi une telle hémorragie » du *Courrier des maires et des élus locaux* de juin-juillet 1999, les maires trouvent qu'ils ont trop de travail et de responsabilités et que seul un retraité avec son temps libre pourrait répondre à cette charge. Certains maires sont obligés d'assumer par eux-mêmes toutes les tâches que demande la fonction en plus de leur travail respectif. Selon eux, la fonction devient de plus en plus pesante psychologiquement. La solitude, notamment des élus ruraux face à une gestion administrative toujours plus complexe et la multiplication des tâches, est la principale cause de démission évoquée dans les petites communes.

De plus, l'article « Quel avenir après la fin du moratoire ? » du *Courrier des maires et des élus locaux* de juin-juillet 1999 met en avant les conséquences de la fin du moratoire sur la fermeture des services publics en milieu rural annoncé en novembre 1998. Les maires sont donc inquiets pour leurs citoyens et craignent qu'ils n'aient plus accès aux services publics. Pour les plus petites communes, la perspective de devoir rénover les locaux et mettre le personnel à disposition pour des services publics peut peser lourd dans leur budget. Ils souhaitent que l'Etat supporte une partie des coûts et ne se désengage pas en cours de route (exemple : cas des écoles en milieu rural avec des conventions qui durent trois ans et qui font hésiter les maires dans la réhabilitation de leurs établissements scolaires). Il y a donc un manque de moyens techniques, financiers, de main d'œuvre dans les communes rurales pour répondre à cette problématique de la professionnalisation du maire.

## Le PLU et le Scot des outils peu adaptés aux réalités des communes rurales

A ces difficultés s'ajoutent les problèmes survenus suite à l'instauration du plan local urbanisme PLU et du schéma de cohérence territoriale SCOT par la loi de solidarité et de renouvellement urbain SRU. Il y a un manque de lien entre les dispositions réglementaires de ces documents et l'opérationnalité qui en résulte. Ces deux outils sont généraux, ils ne différencient pas les communes rurales et urbaines et ne tiennent donc absolument pas compte des spécificités propres à chaque territoire. D'après l'article « Du PLU à l'opération, le maillon manquant » du magazine *Etudes foncières* de janvier-février 2011, dans la réalité, les projets opérationnels ne s'insèrent pas mécaniquement dans le PLU. Au contraire, ce sont fréquemment les projets qui déterminent le PLU en retour. Cela s'explique du fait que le PLU ne peut pas tout prévoir (exemple : implantation d'une nouvelle entreprise), les idées évoluent rapidement en matière d'urbanisme et surtout, les porteurs de projets opérationnels et les utilisateurs finaux de l'espace aménagé possèdent leur logique propre, qui ne va pas toujours dans le sens du projet de ville.

D'après Didier Boutet, l'élaboration du SCOT fait appel à la concertation des citoyens, concertation qui apparaît plus difficile à mettre en place en milieu rural qu'urbain. Autre problème, le périmètre du SCOT risque d'être souvent remis en cause dans les zones rurales, là où il n'y a pas de véritable centralité. L'élaboration du PLU est également plus complexe, plus exigeante que celle du plan d'occupation des sols POS, avec l'ajout du Projet d'Aménagement et de Développement Durable PADD qui constitue un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent. L'enjeu stratégique et la dimension interdisciplinaire du PADD nécessitent une phase exploratoire que les services communaux, des villages ruraux auront bien du mal à mener à bien. Le PLU est donc inadapté aux communes rurales isolées car il est au-dessus de leurs moyens et trop exigeant pour leurs besoins réels. D'après l'article « Un regard éclairé et neuf sur l'urbanisme rural » du *Courrier des maires et des élus locaux* de mars 2012, les communes rurales sans aide de cabinets d'urbanisme ou d'organismes compétents ne vont pas changer leur façon d'aménager. Pour qu'un changement puisse avoir lieu, il faut un accompagnement.

## Une inflation normative

La loi de solidarité et de renouvellement SRU s'intègre dans un processus de prolifération des règles et des normes, de complexification procédurale qui a des conséquences directes sur l'aménagement du territoire. D'après le sénateur Eric Doligé, dans un contexte financier difficile où les collectivités locales exercent de nombreuses prérogatives autrefois dévolues à l'Etat, la prolifération normative incarne la fracture avec, d'un côté, un Etat central, prescripteur de dépenses et de contraintes nouvelles et de l'autre des collectivités locales, devant sans cesse mobiliser des nouveaux crédits pour financer les processus pensés et conçus au niveau national.

Les préoccupations actuelles sur l'environnement viennent rajouter des normes, des contraintes en matière d'urbanisme notamment par le biais de la loi n° 2010-788 dite loi « Grenelle II », qui complète la loi « Grenelle I » et porte sur l'engagement national en matière d'environnement. Ces normes environnementales posent des difficultés au monde rural. Non que les élus ruraux se désintéressent de l'environnement : ils vivent au plus près de la nature et savent la préserver. Toutefois, à force de vouloir en rajouter dans la surenchère écologiste, le gouvernement a mis en place un édifice davantage générateur de blocages que de solutions en faveur du développement durable.

De plus en plus de maires se trouvent désemparés par cette prépondérance de la règle, de la norme sur le projet. D'après l'article « les primo-élus à mi-mandat » du *Courrier des maires et des élus locaux* de janvier 2012, certains maires néophytes sont perdus dans la complexité des dossiers, ils ne sont pas forcément formés pour répondre à ces tâches complexes. Les petites communes doivent répondre aux mêmes règles, normes que les grandes communes mais avec beaucoup moins de moyens (humain, financier, technique). Le rapport au temps pour un maire est complexe, un projet d'aménagement peut s'étaler sur 10 ans alors que leur mandat n'est que de 5 ans. D'après Gilles Carrez, président du Comité des finances locales, les normes sont devenues la hantise des élus, notamment en matière de social et d'environnement. Il pense qu'il faut étaler dans le temps les décrets d'application du Grenelle. D'après l'article « Assouplir les normes en milieu rural » du magazine *Le Courrier des maires et des élus locaux* de mai 2012, les élus seraient « asphyxiés » par l'impact et l'application des normes. Ils souhaitent que les normes soient adaptées aux réalités territoriales et que le pouvoir local ait une certaine marge de manœuvre dans l'application et l'adaptation de ces normes.

De plus ce « mille-feuille » normatif a un coût économique non négligeable. D'après l'article « Normes : comment y faire face ? » du *Courrier des maires et des élus locaux* de janvier 2012, les normes ont un impact sur les actions et les budgets des collectivités locales. Le coût du Grenelle de l'environnement sur les budgets locaux entre 2011 et 2022 est estimé à 2,4 milliards d'euros. D'après l'article « L'incidence des règlements sur le coût du logement » du magazine *Etudes foncières* de novembre-décembre 2012, aujourd'hui, le carcan normatif est tel qu'il aboutit à une augmentation des coûts et à une perte de la qualité du logement. Une analyse des réglementations nationales doit être effectuée afin de les étudier dans leurs interrelations et leur véracité sur le terrain. Il serait par exemple utile de revoir les principes de la loi de 1975, qui prévoyait l'adaptabilité des logements et permettait de ne pas faire subir à 95% de la population les surcoûts liés au déplacement d'un fauteuil roulant. Il serait intéressant de pouvoir déroger à certaines règles suite à un examen du dossier par des commissions ayant une vision plus globale et non plus segmentée du projet. L'assouplissement des règles d'urbanisme pourrait permettre d'augmenter le nombre de logements, de regagner un peu de surface habitable et de réduire les coûts de construction.

Existe-il des dérogations à la règle, à la norme en urbanisme ? D'après l'ouvrage *Memento d'urbanisme* de Joseph Comby, une dérogation est : « une décision administrative tendant à permettre ce qu'une stricte application de la réglementation en vigueur conduirait à interdire ». Lors de l'autorisation de constructions ou de travaux ou d'utilisations particulières du sol (permis de construire, de démolir, de lotir...), il arrive que l'administration déroge à certaines règles d'urbanisme ou à certaines règles de construction. Par exemple, à Tours, le magasin IKEA a été implanté sur une zone inondable ce qui est normalement interdit. En revanche, pour les deux communes étudiées, là où s'applique le RNU, une dérogation est sans objet puisque cette réglementation ne fait qu'énoncer les cas où le refus du permis de construire est « possible ».

### Une prise en compte de l'inflation normative par le gouvernement

Cette complexité réglementaire commence à être prise en compte par le gouvernement, preuve qu'elle pose problème. D'après l'article « Simplification : une norme créée égale une norme supprimée » du magazine *Le Moniteur des travaux publics et du*

*bâtiment* du 6 septembre 2013, Matignon a publié deux circulaires qui s'appliquent depuis septembre. La première instaure le gel des normes avec un principe phare : une norme créée égale une norme supprimée. De plus, en application du principe de proportionnalité, il faut rédiger les textes de façon à laisser une souplesse de mise en œuvre ou de prévoir des modalités d'adaptation aux cas particuliers. La seconde circulaire réduit drastiquement le nombre et le volume des circulaires adressées aux services déconcentrés. Afin de réguler ces normes, un conseil national a été mis en place.

D'après l'article « Un filtrage renforcé des nouvelles normes » du magazine *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* du 25 octobre 2013, la loi « Gourault-Sueur », créant un Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) applicables aux collectivités territoriales, a été publiée le 18 octobre 2013. Le CNEN, composé d'élus locaux et de représentants de l'Etat, sera obligatoirement consulté par le gouvernement sur l'impact économique et financier des projets de textes réglementaires mais aussi des projets de lois applicables aux collectivités. Les avis rendus par le CNEN pourront amener le gouvernement à revoir sa copie ou à différer l'adoption de mesures. Le CNEN sera également doté d'un pouvoir d'auto saisine. Le CNEN pourra aussi proposer des mesures d'application différenciées des réglementations et recommander la simplification ou l'abrogation de dispositions obsolètes, et donc agir sur le stock des normes. D'après Alain Lambert, président du CNEN, le Conseil d'Etat a recensé 400 000 normes. Il souhaite donc une simplification de cette multitude de normes mais également que le CNEN soit sollicité avant que les projets de loi ne soient déposés. La proposition de loi Doligé, déposée le 4 août 2011, instaure les principes de proportionnalité des normes et d'adaptation de celles-ci à la taille des collectivités. D'après Gilles Carrez, président du comité des finances locales, lorsque les dépenses induites des normes ne sont pas supportables, le CNEN devrait avoir le droit d'intervenir et d'apposer son veto.

Ce problème des normes s'étend à l'échelle nationale et est pris en compte par les personnalités les plus élevées de la hiérarchie gouvernementale. Comme le montre l'article « La simplification des normes s'accélère », du magazine *Le Courrier des maires et des élus locaux* de mars 2013, François Hollande, dans son discours, a défini « une méthode » qui tient en 3 points : avis favorable du CNEN pour toute nouvelle norme ; caducité des normes réglementaires non confirmées ; pas de nouvelles normes sans suppression d'une autre.

## Les moyens à disposition des communes rurales s'avèrent peu nombreux

Dans un contexte actuel de crise, quels sont les outils, les moyens mis à disposition du maire pour répondre aux besoins de sa commune rurale en matière d'aménagement ? Le premier texte législatif spécifiquement dédié à la ruralité est la loi n°2005-157 dite loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR). Elle a pour ambition de replacer l'ensemble des territoires ruraux au cœur de la politique nationale d'aménagement du territoire. Cette loi de 2005 repose sur quelques objectifs principaux : conforter le développement économique, en particulier dans les territoires en déclin démographique ; agir pour l'emploi et la valorisation du patrimoine bâti afin d'améliorer l'offre de logements et ainsi favoriser l'installation et la reprise d'entreprises.

Depuis 1971, il existe une association des maires ruraux de France (AMRF), elle rassemble près de 10000 maires. D'après l'Article 1 des statuts de l'AMRF : « L'association des maires ruraux de France, a pour objet de défendre la liberté municipale, d'exprimer les positions des élus ruraux, de faire prendre en considération les problèmes particuliers de leurs communes et de stimuler leur développement, d'informer et former les élus locaux sur tous les problèmes (techniques, juridiques, statutaires...) qu'ils ont à résoudre ». Au niveau départemental, les maires peuvent faire appel gratuitement à des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), une de leurs fonctions étant de conseiller les collectivités locales dans leurs projets d'urbanisme et d'architecture. Mais les CAUE ne peuvent pas répondre à toutes les demandes.

Certaines communes décident de travailler à un échelon intercommunal afin de mutualiser leurs moyens et coûts. Cela est dû notamment aux politiques de développement territorial mises en place en France. D'après l'ouvrage *Les Elus ruraux face à la territorialisation de l'action publique* d'Anne-Cécile Douillet, la politique de développement territorial désigne : « un ensemble de politiques de soutien au développement local dont le principe est la constitution de nouveaux territoires, via des regroupements de communes ». Comment sont constitués ces regroupements ? Sur quels critères s'appuient-ils ? Les territoires que mettent en place les politiques de développement territorial doivent avoir une cohérence culturelle, économique, sociale et géographique. Ils doivent correspondre à un bassin de vie quotidien, être pertinent. Les élus parvenant à prendre la tête de ces intercommunalités, obtiennent une nouvelle source d'autorité. Selon Anne-Cécile Douillet, un

certain nombre d'élus cherchent à financer des projets communaux à travers la démarche de développement intercommunal. Ils défendent les territoires qu'ils représentent et qui fondent leur autorité et leur légitimité. Selon Robert Mériaudeau (maire de Brégnier-Cordon), plus l'intercommunalité sera grande et moins les petites communes seront écoutées. Les maires des petites communes rurales craignent de perdre leurs pouvoirs en intégrant une intercommunalité. D'après l'article « Qui sont les maires ruraux ? » du magazine *36 000 communes*, certains élus ruraux se trouvent déconcertés face à la diversité des compétences exercées par les structures intercommunales, ils trouvent complexe le fait de raisonner sur des budgets qui sont sans aucune mesure avec ceux qu'ils gèrent avec leurs communes. L'espace intercommunale tend à instaurer un nouveau clivage entre les maires qui sont pourvus d'une compétence de négociation et les autres élus qui ne peuvent utiliser cette dernière pour faire progresser les intérêts communaux au sein de l'institution intercommunale.

## 5) Définition de la problématique et des hypothèses

La contextualisation de mon sujet a permis de faire ressortir différents points clefs. Tout d'abord, la décentralisation a eu un impact majeur en transmettant les compétences en matière d'urbanisme de l'Etat aux élus. Cela a donc entraîné un changement du statut de maire, qui devient aménageur, mais également une professionnalisation de la fonction. Le maire est donc désormais un acteur essentiel dans le processus d'urbanisation. Aujourd'hui, une des principales difficultés qui touchent l'aménagement du territoire est la multiplication des règles et des normes, souvent très générales et peu adaptées aux réalités locales, d'autant plus pour le milieu rural. De plus, dans ces zones, les maires ont beaucoup moins de moyens techniques, humains, financiers que dans les grandes villes, ce qui accentue la problématique de l'urbanisation de leur commune. D'après l'article « L'Habitat, levier du développement des territoires ruraux » de la revue *Diagonal* du troisième trimestre 2007, une majorité de très petites communes de moins de 500 habitants possèdent un parc de logements vétustes voire insalubres, une abondance de résidences secondaires et une proportion de logements sociaux faibles. Selon Maurice Goze, directeur de l'Institut d'aménagement, du tourisme et d'urbanisme, de l'habitat et de la construction de Bordeaux III, l'habitat conditionne parfois la survie des territoires notamment dans les milieux très ruraux. Selon Alain Lecompte, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, dans les territoires ruraux, l'ingénierie publique est insuffisante et l'ingénierie privée relativement absente. On en déduit que les communes rurales sont largement moins bien armées que les communes urbaines pour répondre à ce contexte général de l'aménagement du territoire et, donc, les problèmes ont tendance à s'agglomérer dans ces milieux-là.

Etant donné qu'il y a un véritable problème pour aménager en milieu rural, comment les maires des communes rurales isolées procèdent-ils ? La loi du 28 mars 2003 relance la décentralisation en posant le principe d'autonomie financière des communes et surtout le droit à l'expérimentation (autorisation délivrée par une loi donnant le droit aux communes d'appliquer des politiques publiques ne faisant pas partie de ses attributions, sur un territoire et une période donnée). Dans son ouvrage *Construire autrement : comment faire ?*, l'architecte Patrick Bouchain met en avant différentes expérimentations qu'il a réalisé sur divers projets. Il explique que cette expérimentation est nécessaire et qu'il faut la confronter aux réalités locales pour savoir si elle est adaptée. Les communes rurales sont-elles propices à l'expérimentation en matière d'aménagement du territoire ? D'après l'ouvrage *Les Elus*

*ruraux face à la territorialisation de l'action publique* d'Anne-Cécile Douillet, il y a un phénomène de mimétisme entre les projets intercommunaux. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent que certains programmes de développement sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur le territoire voisin, l'objectif étant d'obtenir des financements. Ce phénomène de mimétisme est-il applicable aux solutions mises en place sur les communes rurales étudiée ?

La problématique qui ressort de cette contextualisation est donc :

**Dans quelle mesure les communes rurales isolées s'adaptent-elles à la règle en aménagement pour élaborer leurs projets ?**

Mes hypothèses découlant de cette problématique sont :

- **Les communes rurales isolées s'adaptent dans l'élaboration du projet en outrepassant la règle**
- **Les communes rurales isolées sont un cadre favorable à l'expérimentation et à l'innovation**

## II. Analyse des hypothèses

### 1) Méthodologie choisie : l'entretien semi-directif

Pour réaliser une recherche, il existe 3 types d'informations : le discours, les faits et les « traces » (écrits, statistiques...)

Les outils de recueil du discours sont de deux natures :

- Le questionnaire
- L'entretien

J'ai choisi d'utiliser l'entretien dans le cadre de mes recherches car il relève des processus fondamentaux de communication et d'interaction humaine. L'entretien va plus loin que le questionnaire où on est dans une relation anonyme. Il met en jeu des rapports sociaux. Les entretiens n'ont pas pour but d'être représentatifs comme les questionnaires, il ne s'agit donc pas de multiplier les entretiens mais de mettre en relief la singularité de chaque cas. L'entretien de recherche est une méthode de collecte qui vise à recueillir des données (informations, ressentis, témoignages, récits) aussi appelés matériaux, dans le but de les analyser. Il nous met en situation d'interaction essentiellement verbale, avec un ou des objectifs préalablement posés, et un thème défini par rapport au cadre de la recherche.

#### Statut de l'entretien

Il existe principalement trois statuts de l'entretien : exploratoire, principal et de contrôle.

L'entretien exploratoire permet de dégager des thèmes, des points d'accroche et d'approche. Cela permet de comprendre le contexte, en essayant de prendre des marques et des repères. Ces entretiens sont donc souvent utilisés en simultané avec les premières lectures, dans le but de mettre à jour la problématique et définir plus précisément l'objet d'étude.

L'entretien principal possède un questionnement plus affiné avec des thèmes d'entretien plus familiers aux enquêtés. Il est plus réfléchi et sert à valider ou non les hypothèses avancées, à approfondir sa problématique. C'est le matériel principal de l'analyse.

L'entretien de contrôle est un entretien de vérification des hypothèses mais aussi des premières analyses effectuées sur le terrain et sur les interviews.

Dans le cadre de mon PFE, je me situe plutôt dans la catégorie de l'entretien principal, étant donné qu'au préalable, j'avais déjà effectué mes recherches théoriques, énoncé ma problématique et mes hypothèses de recherche.

### Type d'entretien

Il existe trois types d'entretien : directif, semi-directif et libre.

L'entretien directif est une sorte de questionnaire oral, chacune des questions est posée dans un ordre préétabli, et le chercheur se cantonne à lire les questions, éventuellement les reformuler en fonction de l'interviewé et cocher les cases. L'enquêté a très peu de marge de manœuvre et ce type d'entretien laisse peu de place à l'initiative de parole et d'expression.

L'entretien libre ne possède pas de cadre prédéfini, c'est une sorte de conversation naturelle. Ce genre d'entretien demande une plus grande expérience car il faut être capable de faire parler la personne sur son vécu mais aussi de savoir rebondir sans cesse sur ses réponses.

L'entretien semi-directif m'a semblé le plus adapté à ma méthodologie de travail. Il est ni entièrement ouvert, ni entièrement fermé. Il permet de mettre en avant un certain nombre de thèmes par le biais de questions relativement ouvertes. Autant que possible, l'enquêteur doit laisser parler ouvertement l'enquêté, il doit juste recentrer l'entretien sur les thèmes lorsqu'il s'en écarte et poser des questions auxquelles l'interviewé ne vient pas par lui-même.

### Prise de contact

Bien sûr, il faut prendre contact avec des personnes susceptibles d'apporter une plus-value à nos recherches mais également avec des personnes différentes (ayant des positions diverses dans le champ d'étude) afin d'obtenir différents points de vue. Pour ma part, j'ai contacté à la fois des maires, un membre de l'agence départementale d'aide aux collectivités

locales (ADAC), un de la DDT et un architecte des bâtiments de France (ABF), chacun ayant participé au processus d'élaboration du projet étudié dans le cadre de mon PFE.

J'ai effectué des prises de contact téléphonique. A chaque appel, il est important de se présenter, d'expliquer le contexte de la recherche et la raison pour laquelle nous souhaitons avoir un rendez-vous avec la personne en question. Il faut essayer de mettre en avant le sérieux de son travail. Les conditions dans lesquelles se déroule l'entretien sont également importantes et conditionnent en partie l'échange. Il faut donc négocier le temps de l'entretien (aussi bien la durée que la date de l'entretien) et le lieu. Dans mon cas, je suis parvenu à définir avec mes interlocuteurs une durée (environ une heure) et des dates de rendez-vous assez proches afin de ne pas perdre trop de temps. En revanche j'ai subi les conditions d'entretien en termes de lieu.

### Le guide d'entretien

Avant les rendez-vous pour les entretiens semi-directif, il est essentiel d'élaborer un guide d'entretien qui va permettre de structurer l'interrogation sans diriger le discours (cf. Annexe 1 : Guide d'entretien semi-directif PFE). Il comprend l'ensemble organisé des thèmes que l'on souhaite explorer et les stratégies d'intervention de l'interviewer visant à maximiser l'information obtenue pour chaque thème. D'après l'ouvrage *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien* de Alain Blanchet et de Anne Gotman, le guide d'entretien est un premier travail de traduction des hypothèses de recherche en indicateurs concrets et de reformulation des questions de recherche (pour soi) en question d'enquête (pour les interviewés). En revanche il faut faire attention à ce que le guide d'entretien ne nous enferme pas dans le sujet. Etre au clair avec ce guide est important pour mener à bien son entretien semi-directif.

### Conduite de l'entretien

Tout d'abord il est important de préciser que dans le cadre de mes entretiens, j'ai procédé systématiquement à l'enregistrement de ceux-ci. L'enregistrement donne la possibilité à l'interviewer d'être plus à l'écoute, plus attentif et l'ensemble du discours est recueilli.

Avant l'entretien, il est nécessaire d'expliquer les buts et les objectifs de la recherche, mais aussi la raison pour laquelle on a choisi cet enquêté, comme durant la prise de contact téléphonique. Il faut également préciser le cadre de la recherche (projet de fin d'étude dans mon cas) et indiquer le mode de recueil des données (l'enregistrement).

Durant l'entretien, l'enquêteur est responsable de la gestion du temps et du contenu de l'entretien. Il faut essayer d'avoir une attitude empathique, c'est-à-dire essayer de comprendre le discours de l'enquêté tout en montrant qu'on ne porte pas de jugement de valeur sur ses paroles. D'après l'ouvrage *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien* de Alain Blanchet et d'Anne Gotman, l'interviewer ayant une stratégie d'écoute doit être capable d'avoir une activité de diagnostic, et doit effectuer ses interventions en fonction de cette activité de diagnostic. Il existe de nombreuses stratégies d'intervention :

- La contradiction s'opposant au point de vue développé par l'interviewé
- La consigne qui est une intervention permettant d'introduire un nouveau thème
- Le silence
- La relance qui est une sorte de paraphrase, d'intervention subordonnée, qui s'inscrit dans la thématique développée par l'interviewé (reformulation, répétition, complémentation...)

A la fin de l'entretien, il est indispensable de ne pas oublier de demander si l'enquêté a quelque chose à rajouter ou s'il souhaite aborder un autre sujet en rapport avec les thématiques.

Ainsi l'entretien permet de récolter deux types de données :

- Des données objectives : la description du monde, les formes de pratique...
- Des données subjectives : la relation au monde qui correspond aux points de vue, aux prises de positions et aux opinions

## Analyse de l'entretien

D'après Bernard Berelson (sociologue américain spécialiste de l'analyse des phénomènes de communication et d'opinion) l'analyse, c'est « une mise en ordre systématique, objective, descriptive, quantitative du contenu manifeste des communications, ayant pour but de les interpréter ».

Etant donné que l'ensemble de mes entretiens a été enregistré, la première étape de l'analyse est la retranscription. Il faut essayer de retranscrire de manière à ce que cela soit compréhensible tout en ne dénaturant pas la parole de l'interviewé. La retranscription est donc un premier moyen d'analyse puisqu'en écoutant la bande de manière attentive et en la retranscrivant le plus fidèlement possible, on s'imprègne du discours.

Dans le cadre de mon PFE, j'ai décidé de m'appuyer sur une analyse thématique avec des découpages par thèmes qui représentent un fragment de discours. La mise en place d'une grille d'analyse est donc indispensable. Pour cela, il faut d'abord découper l'entretien en extraits, et on doit être capable de résumer ces passages par un mot ou par un titre bref. Ces mots clefs identifient ainsi les unités thématiques de l'entretien.

Pour mes recherches j'ai choisi d'effectuer une analyse transversale. J'ai donc identifié des thèmes comparables, essayé d'homogénéiser les grilles. J'ai également comparé les extraits à l'intérieur d'un même thème (points de vue, modes d'expression, discours sur les pratiques...) qui diffèrent ou non selon les interlocuteurs.

## Bilan personnel sur l'entretien semi-directif

Avantages :

- Abondance et richesse des données recueillies
- Exploration du ressenti, des impressions, des opinions, des attitudes et du vécu de l'enquêté
- La citation d'extrait d'entretien apporte de la véracité à la recherche

**Inconvénients :**

- Nécessité d'expérimenter l'outil pour le maîtriser
- Outil chronophage :
  - Temps de réalisation du guide d'entretien
  - Temps d'entretien
  - Temps de retranscription
  - Temps d'élaboration des grilles d'analyse
  - Temps d'analyse

## 2) Présentation des communes et des organismes étudiés

Avant d'analyser les entretiens, il m'apparaissait essentiel de présenter les communes et les organismes auxquels j'ai été confronté sur le terrain.

### La Guerche et Bossée

Dans le cadre de mon sujet, mes recherches s'attardent sur l'exemple de deux communes de la région Centre et du département Indre-et-Loire: La Guerche et Bossée (cf. Annexe 2 : Carte de localisation de la Guerche et de Bossée). J'ai d'ailleurs effectué des entretiens auprès des anciens et nouveaux maires de ces communes, les élections municipales ayant eu lieu en mars 2014.

Le village de Bossée (37240) appartient à l'arrondissement de Loches et au canton de Ligueil, il est rattaché à la Communauté de communes du grand Ligueillois. Cette commune de 1901 hectares (19,01 km<sup>2</sup>) est composée de 330 habitants (INSEE) qui sont appelés les Bosséens et les Bosséennes.

L'église Saint Laurent est classée au titre des monuments historiques, les travaux y sont donc soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Bossée a connu une faible hausse de la population, la commune possède, en 2011, 2 habitants de plus qu'en 1999 (INSEE).

La commune est dotée d'un café-restaurant, d'une boulangerie et quelques artisans (ex : charpente-couverture). Le village compte cinq associations (football, musique, gymnastique...). Il existe cinq entreprises sur Bossée allant de la fabrication des sanitaires automatiques (Supratech) ou des lampes et luminaires (Distrilampe) au service de réparation de machine de travaux publics (CHTP). La commune possède une salle des fêtes mais également une école comprenant une garderie péri-scolaire. Elle est desservie par le réseau de transport interurbain (autocar) Fil Vert du département d'Indre-et-Loire.

L'activité agricole est encore présente sur le territoire communal avec une dizaine d'exploitants.

Le village de La Guerche (37350), quant à lui, fait partie de l'arrondissement de Loches et du canton du Grand-Pressigny. Il est incorporé à la Communauté de communes de

la Touraine Sud. La commune possède une superficie de 527 hectares (5,27 km<sup>2</sup>) et 213 habitants (INSEE), nommés les Guerchois ou les Guerchoises. Elle est en perte de population depuis 1931.

Le territoire s'étend le long de la Creuse, la majorité du village est donc soumise à des risques d'inondations et par conséquent PPRI (plan de prévention du risque d'inondation).

Le bourg de La Guerche est situé dans le périmètre de deux monuments historiques. Le château datant du XV<sup>ème</sup> siècle et l'église Saint Marcellin du XII<sup>ème</sup> siècle ont été classés au titre des monuments historiques en 1944 et 1962. Les travaux dans ces périmètres sont par conséquent soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

En 2009, il ne reste que 13 emplois sur cette collectivité locale (INSEE), ce qui est compréhensible. Seules trois entreprises sont encore présentes : un forgeron serrurier, un boulanger et un menuisier.

L'agriculture occupe une place importante dans cette commune avec quasiment 90% de la surface communale qui est agricole.

La Guerche et Bossée sont donc deux petites communes rurales (moins de 400 habitants). Elles possèdent toutes les deux un petit budget communal. Des monuments historiques sont présents dans ces deux villages. Pour le moment, ces deux collectivités locales ne possèdent pas de plan local d'urbanisme (PLU) ni de carte communale, elles sont donc soumises au règlement national d'urbanisme (RNU).

Les deux communes sont isolées mais à des degrés différents. La Guerche a une population plus vieillissante que celle de Bossée. De plus, la Guerche est située en zone de revitalisation rurale, il n'y a quasiment pas d'emploi et la population diminue alors que Bossée connaît une très légère pression démographique et foncière, et compte 72 emplois (INSEE). On peut donc en déduire que La Guerche est plus isolée que Bossée.

### Présentation des organismes (ADAC, DDT, STAP)

Dans le cadre de mes entretiens j'ai rencontré Eric Boulay directeur de l'ADAC 37, Roland Maljean, directeur de l'unité territoriale de Loches au sein de la DDT 37, et Grégoire Bruzulier qui est architecte des bâtiments de France au STAP d'Indre-et-Loire. La présentation des organismes au sein desquelles ils travaillent est donc primordiale pour la compréhension globale du contexte des entretiens.

L'ADAC 37 (Agence Départementale d'Aide aux Collectivités locales) a été créée en 2009, sous la forme d'un Etablissement Public Administratif (EPA) par le conseil général de l'Indre-et-Loire. Elle est composée d'une équipe pluridisciplinaire (juriste, architecte, urbaniste...) de 8 personnes dirigée par Éric Boulay.

L'ADAC a pour but d'aider les collectivités en leur procurant une assistance aussi bien technique, juridique que financière en matière d'aménagement du territoire. L'ADAC conseille les collectivités en amont des projets communaux et intercommunaux en intégrant toutes les problématiques : architecture, paysage, urbanisme, montage juridique et financier, intercommunalité.

Les interventions de l'ADAC ne sont pas facturées, il faut juste que les collectivités y adhèrent. En janvier 2014, 235 communes sont membres de l'ADAC 37, ce qui représente 85% des communes de l'Indre-et-Loire.

L'ADAC est financée à 74% par le Conseil général (325 000€/an) et à 26% par les communautés de communes et les communes adhérentes (0,50€/habitant) elle a donc un budget global annuel s'élevant à 440 000€.

L'ADAC a de multiples partenaires tels que l'Agence d'urbanisme de Tours (ATU), Val Touraine Habitat, PACT d'Indre-et-Loire, la Direction Départementale des territoires (DDT), le Service Territorial d'Architecture et du Patrimoine (STAP).

La DDT (Direction départementale des territoires) est un service déconcentré de l'Etat, ayant pour objectif de veiller au développement et à l'équilibre des territoires, aussi bien urbain que ruraux par le biais des différentes politiques mises en place (agricole, urbanisme, logement...).

La DDT traite les autorisations d'urbanisme des collectivités territoriales, elle a également un rôle de conseil aux territoires et, enfin, elle possède un volet régalien lui permettant de donner son avis sur un certain nombre de choses (ex : dossier de subventions).

Les STAP (Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine) sont des services déconcentrés du Ministère de la Culture et de la Communication et de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine. Ils sont soumis à l'autorité du préfet de département. La plupart de ces STAP sont dirigés par des architectes et urbanistes de l'Etat (AEU). Le corps des AEU regroupe les architectes des bâtiments de France (ABF) ainsi que les urbanistes d'Etat (UE).

Les STAP exercent de nombreuses fonctions :

- Promotion d'une architecture et d'un urbanisme de qualité intégrant le milieu environnant
- Sensibilisation à la qualité des constructions et à la mise en valeur des espaces naturels et bâtis
- Conseil aux maîtres d'ouvrage publics pour leurs projets architecturaux
- Participation à l'application des législations concernant les monuments historiques, les sites inscrits et les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)
- Avis du point de vue architectural sur les demandes d'autorisation de construire ou de lotir
- Contribution à l'instruction des projets d'aménagement ou de travaux qui intéressent les abords d'un monument historique ou d'un site protégé

### 3) Des projets d'aménagement de plus en plus complexes à mener

#### L'aménagement une discipline évolutive

L'aménagement évolue au fil du temps, il s'adapte aux nouveaux modes de vie, aux nouvelles nécessités, aux nouveaux besoins. Toute époque produit une manière de concevoir les choses. Aujourd'hui c'est la mode des éco quartiers, par exemple, mais qu'est-ce qui qualifie un éco quartier ? Selon Pierette Alamijon (ancienne maire de Bossé) : « l'urbanisme n'a pas arrêté de changer ».

#### *Complexification des compétences*

Avant la décentralisation, l'Etat, par le biais de ses services déconcentrés comme la Direction départementale des équipements (ancienne DDT), était le maître d'œuvre des collectivités. En effet, l'Etat produisait des règles et avait les gens pour les mettre en œuvre. Mais aujourd'hui, l'Etat s'est désengagé, ce sont les maires qui ont la responsabilité des permis de construire. Même s'il est vrai que, pour les communes soumises au RNU, c'est l'Etat qui délivre le permis par le biais de la DDT.

Qui sont les aménageurs aujourd'hui ? Les différentes personnes que j'ai interrogées à ce sujet avaient chacune leurs propres réponses. Pour certains, ce sont les bureaux d'études en urbanisme, les paysagistes, les architectes. Pour d'autres, ce sont les maires et les présidents de communautés de communes ou d'agglomération. Il est vrai que sans volonté du maire, il est impossible de mettre en place un projet d'aménagement. Enfin quelques-uns pensent quant à eux que les aménageurs aujourd'hui sont les investisseurs car on ne fait pas de projet sans argent.

Selon Eric Boulay, le métier d'urbanisme plusieurs métiers et exige de plus en plus de technicité. Finalement, les aménageurs, ne serait-ce pas à la fois les maires, les bureaux d'études, les investisseurs, toutes les personnes ayant participé à un projet d'aménagement ?

Selon Grégoire Bruzulier, certains acteurs font de l'aménagement alors qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires. Par exemple, les géomètres, qui font majoritairement des lotissements, n'ont pas de compétences en urbanisme et en architecture.

On a également une complexification dans la répartition des compétences entre les différentes strates territoriales (communes, communautés, les syndicats mixtes, l'Etat...). Cette complexification est inaccessible aux citoyens lambda selon Eric Boulay. Qui a la compétence pour quoi ? Se pose aussi la question de la mutualisation de ces compétences. L'instruction des permis de construire ne va-t-elle pas devenir une compétence intercommunale ? Il serait utile d'avoir une clarification dans la répartition de ces compétences.

Un des autres problèmes est que l'ingénierie stratégique est séparée de l'ingénierie opérationnelle, ce qui entraîne parfois des complications. En effet, parfois les objectifs stratégiques sont difficilement applicables sur le terrain. Ne serait-il pas intéressant d'associer ces deux ingénieries ? Les stratégies seraient donc plus adaptées aux réalités du terrain, et leurs mises en place plus aisées.

### *Complexification réglementaire et normative*

L'aménagement doit également se conformer aux nouvelles lois et normes en vigueur. Selon Grégoire Bruzulier (ABF), l'aménagement qu'il y avait il y a 30 ans n'est plus le même aujourd'hui. Pour lui, les dernières lois en date qui ont véritablement impacté l'aménagement sont la loi SRU et les deux lois Grenelle, qui préconisent un retour vers l'urbanisme durable et dense. Cela a amené des changements dans la façon d'opérer et de penser chez certains acteurs. Aujourd'hui, on est obligé de tenir compte de la durabilité des aménagements et de l'espace consommé.

Tous les personnes interrogés sont d'accord sur le fait qu'aujourd'hui, il y a plus de normes et de règles et donc logiquement plus de contraintes.

Ces dernières années, il y a un foisonnement des textes de lois qui, de plus, sont complexes à interpréter. La réglementation en urbanisme est donc difficilement maîtrisable, même par les professionnels de l'aménagement. Selon Georges Orio (nouveau maire de Bossée et architecte urbaniste), les professionnels suivant certains dossiers n'ont pas les connaissances nécessaires pour régler les problèmes et les interrogations qui se posent.

Selon Roland Maljean l'évolution réglementaire ces dernières années est portée essentiellement par l'article L.111-1-2 du code d'urbanisme de la constructibilité limitée, obligeant les communes n'ayant pas de documents d'urbanisme à accueillir des constructions uniquement dans les parties déjà urbanisées.

Les communes rurales telles que la Guerche et Bossée n'ont pas de règles propres à leurs territoire, elles doivent s'adapter aux RNU et elles appliquent les normes que tout le monde applique (normes sécurité, incendie, personne à mobilité réduite).

Le problème est qu'aux règles d'urbanismes viennent se rajouter d'autres règles qui sont très contraignantes (code de l'environnement, loi sur l'eau...). C'est le cas notamment de la Guerche où une grande partie du territoire est en zone inondable. Selon Pierrette Alamijon, les règles et les normes ne sont pas adaptées aux communes rurales.

On ne peut pas déroger à la règle car le moindre recours mettrait les communes en grande difficulté. Il faut donc trouver une expression de la règle la plus adaptée possible au contexte. Il faut savoir réinterpréter, réinterroger la règle. En effet, les normes et les règles contraignent mais elles n'empêchent pas la réalisation d'un projet.

### Des communes rurales contraintes

Les grandes communes, avec des documents d'urbanisme, possèdent des services techniques capables d'apporter une aide, une réflexion en adéquation avec les nouvelles contraintes. Mais quand est-il des petites communes rurales sans documents d'urbanisme ?

Selon Grégoire Bruzulier, lorsque les communes sont soumises au règlement national d'urbanisme, elles sont un peu démunies. En effet, beaucoup de communes se plaignent de la lourdeur du PLU et de la carte communale mais quand il y a absence de ces documents-là, il y a une perte total de la maitrise foncière. De plus, dans ces communes-là, il n'y a pas de vision à long terme, de vision prospective car les élus n'ont pas été amenés à réfléchir sur l'avenir de leurs communes. Ils fonctionnent plutôt par pragmatisme en répondant aux besoins identifiés sans une réflexion poussée.

Le problème est que pour les petites communes rurales comme la Guerche ou Bossée un document d'urbanisme est hors de portée financière. Et avec leurs petit porte-monnaie,

elles ne peuvent pas se permettre de se lancer dans des opérations hasardeuses, elles doivent au minimum s'assurer que leur projet est viable et faire la chasse aux subventions pour le mettre en place.

Mais malheureusement les maires de ce genre de communes n'ont pas en général le savoir-faire technique suffisant pour élaborer un projet d'aménagement. J'ai constaté qu'au cours de mes entretiens, les informations recueillies étaient beaucoup plus riches auprès des professionnels de l'aménagement qu'auprès des maires (exception pour le nouveau maire de la Guerche qui est architecte urbanisme).

De plus, ces deux communes ne connaissent quasiment pas de pression foncière. Leur attractivité passe donc par la mise en valeur de leur cadre de vie. Pour ce faire, il ne faut pas dénaturer celui-ci par exemple en surdimensionnant un projet ou en mettant en place des aménagements physiques en inéquation avec cet environnement. Du reste, sans pression foncière, il est difficile de trouver des opérateurs privés, qui recherchent avant tout le profit.

Mais les maires ont du mal à connaître les réels besoins de leurs communes. Par exemple, à la Guerche, les élus avaient une volonté de développement mais le diagnostic et les données statistiques ont montré qu'il n'était pas envisageable.

La Guerche et Bossé ont fait appel à la DDT car l'ensemble des demandes d'urbanisme (permis de construire, autorisations de travaux...) qu'elles avaient été refusés, cela étant en partie dû à des points de vue antagonistes entre les maires, la DDT, l'ABF. Selon Janine Gautier (ancienne maire de la Guerche), il y a trop de contraintes notamment avec l'ABF.

D'après Grégoire Bruzulier, c'est la « contrainte qui génère le projet et plus il y a de contraintes et plus le projet va être exceptionnel ». Le processus mis en place dans ces communes est en effet né des blocages qu'elles ont subis.

Le projet à Bossée était la mise en place d'un lotissement, suite à l'acquisition de terrains derrière la mairie et dont la vente des logements permettrait de régler un problème financier antérieur d'assainissement (rééquilibrage du budget assainissement car pas assez de branchements).

À la Guerche, il n'y avait pas de projet concret, juste des pistes de réflexion : la première étant la construction d'un hangar communal et la deuxième, la sécurisation de la

départementale coupant la commune en deux et créant une sorte de barrière entre les habitants du Nord et du Sud.

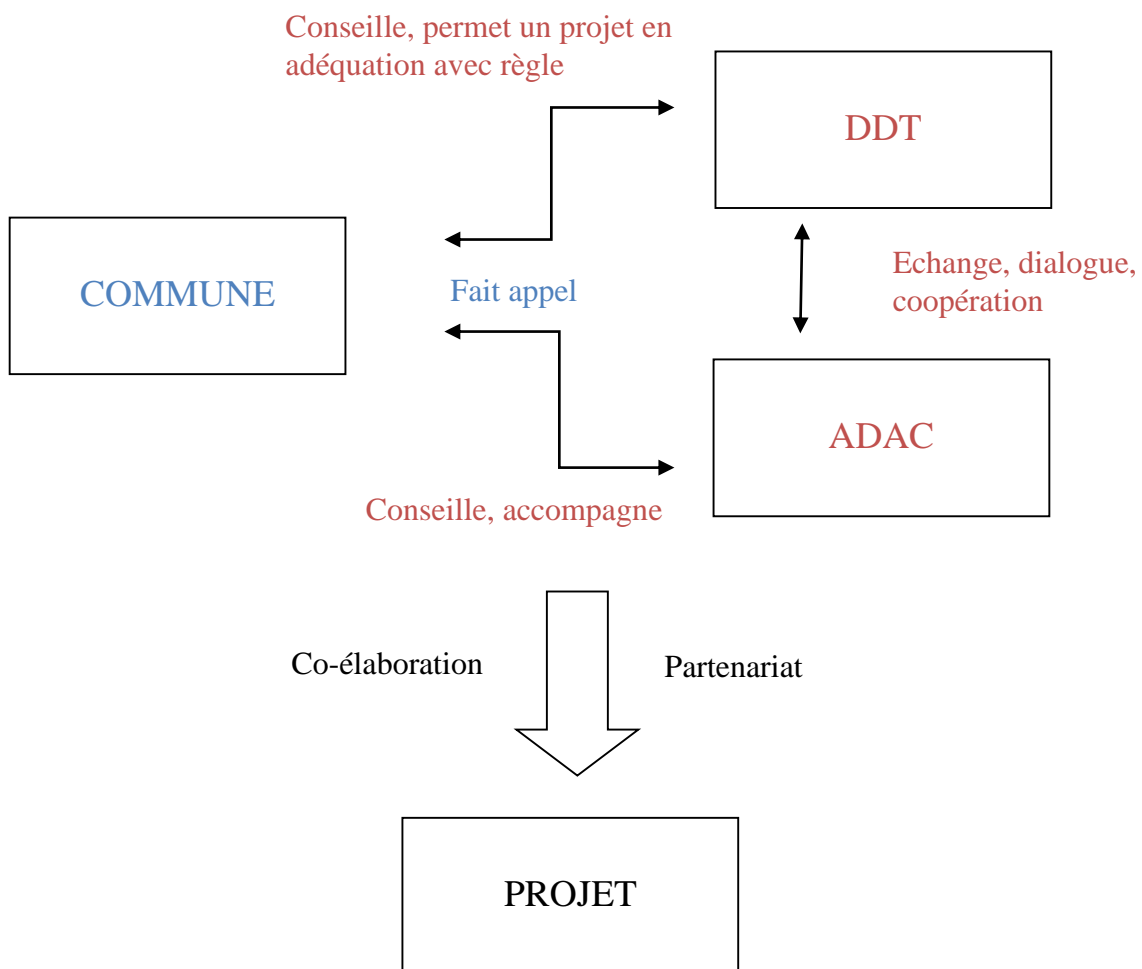
Pourtant, la Guerche et Bossée ont réussi à développer des formules d'aménagement répondant à la fois à leurs besoins et aux multiples contraintes auxquelles elles sont soumises. La méthodologie utilisée par les différents acteurs reste la même avec une première phase de diagnostic, une seconde phase de définitions des objectifs stratégiques et enfin la troisième phase les moyens de la mise en œuvre. Malgré cela, le processus mis en place reste innovant et expérimental.

Pour ce qui est de ma première hypothèse : « Les communes rurales isolées s'adaptent dans l'élaboration du projet en outrepassant la règle », elle n'est donc pas vérifiée. En effet, malgré les contraintes de plus en plus pesantes, malgré la complexification réglementaire, malgré un besoin de clarification des compétences, aussi bien La Guerche que Bossé ont élaboré un projet sans outrepasser la règle. Les deux communes se sont adaptées à celles-ci, notamment grâce à l'appui d'organismes extérieurs.

#### 4) Un processus innovant et expérimental

Au départ, la commune a des difficultés à élaborer un projet d'aménagement viable et respectant les contraintes. Elle fait appel soit à la DDT, soit à l'ADAC si elle connaît l'organisme. Peu importe l'organisme contacté, étant donné qu'entre l'ADAC et la DDT, il y a un échange et une coopération. L'ADAC va donc apporter un savoir-faire technique et une équipe pluridisciplinaire, elle va ainsi conseiller et accompagner la commune. Pour sa part, la DDT va également conseiller mais elle va être attentive à ce que le projet soit en adéquation avec la règle pour éviter qu'il soit ensuite rejeté. Par exemple dans le cas de Bossée, elle a vérifié que le projet respecté la loi sur l'eau de 1992. La commune, la DDT et l'ADAC vont ainsi co-élaborer un projet en partenariat. Dans le cas de la Guerche et de Bossée, un acteur en plus rentre en jeu, l'ABF, les deux communes possédant des monuments historiques.

##### Schéma récapitulatif du processus (réalisation : auteur)



Une expérimentation, c'est une innovation à un moment donné. On teste des choses qui n'ont pas été faites ailleurs, ou on va chercher des choses qui ont été faites ailleurs pour tenter de les appliquer. Mais pour cela, il faut déjà au préalable comprendre le territoire (les besoins, les enjeux) et donc passer par un diagnostic. L'expérimentation, c'est trouver des solutions là où, visiblement, on a du mal à en trouver, là où les solutions ne sont pas dans une boîte à outils identifiée (comme dans les communes sans documents d'urbanisme).

## Un processus d'accompagnement

La Guerche et Bossée font partie de l'unité territoriale de Loches ce qui leur permet d'avoir accès à des chargés de mission qui peuvent les suivre et les accompagner dans leurs démarches d'aménagement.

La DDT permet l'adéquation entre la règle et le projet, c'est-à-dire par exemple pour la commune de la Guerche être capable à la fois de conjuguer des règles, comme le RNU ou le PPRI (plan de prévention du risque d'inondation) impactant sur le projet, et répondre aux besoins réels de la commune. Selon Roland Maljean (directeur de l'unité territoriale de Loches au sein de la DDT37), l'intérêt d'un service comme le sien est d'apporter une réflexion prospective, permettant aux communes qui en ont besoin de se projeter. La DDT explique également les démarches nécessaires, les possibles solutions de financement pour mettre en place ce projet.

L'ADAC va définir les besoins par le biais d'un diagnostic, identifier les enjeux et ainsi définir un cadre pour la maîtrise d'œuvre qui va mettre en place le projet.

L'ABF va également donner son avis et ses conseils. Mais, il intervient uniquement quand il y a des enjeux patrimoniaux et architecturaux (monuments historiques, sites inscrits...).

De multiples concertations et réunions ont eu lieu, on est sur des projets de consensus. Selon Janine Gautier, le processus lui a apporté beaucoup de choses, un gain de temps, d'argent, et le processus a mis en avant « des idées qu'on n'avait pas pensés ».

## Un processus partenarial

Il y a certainement des compétences communes à partager selon Grégoire Bruzulier. Certaines agences ont bien compris cela et ont mis en place des équipes pluridisciplinaires comme l'ADAC. Selon Eric Boulay, « tout projet suppose des interventions pluridisciplinaires ». L'ADAC permet de mobiliser les acteurs, en faisant appel à la DDT et au STAP (s'il y a des monuments historiques), elle fonctionne en réseau.

Le STAP contrôle, lorsqu'on est dans un espace protégé, que le projet ne porte pas atteinte aux monuments historiques, ce qui est le cas pour la Guerche et Bossée (respect des matériaux, du caractère champêtre, de l'architecture...). Sans leurs conseils et leur avis, on ne peut pas faire de projet. C'est en cela qu'il est intéressant de les intégrer en amont du travail afin que le projet réponde au mieux à leurs exigences. A Bossée, l'ABF a donc contraint l'implantation des bâtiments dans le respect de la forme urbaine et également de la typologie des matériaux.

La DDT a également un rôle d'assembleur et travaille conjointement avec un certains nombres de services (services de l'Etat, services à disposition des collectivités). Dans le cas de la Guerche et Bossée, elle a travaillé en coopération avec le STAP et l'ADAC.

Sur la Guerche, il y a également des universitaires de l'école du paysage d'Angers qui sont intervenus suite à une demande de l'ADAC. Dans leur diagnostic, ils ont fait ressortir les attentes en matière d'aménagement et d'urbanisme des habitants et ont soulevé des problèmes sociologiques (séparation du village par la départementale). Ces partenariats avec des étudiants sont intéressants pour les petites communes car ils permettent un diagnostic de qualité à bas prix.

Réunir les acteurs permet d'abattre les différentes cartes de chacun, il permet de confronter les points de vue, de travailler les uns avec les autres. On évite donc les blocages, car on trouve des compromis et tout le monde est en adéquation avec le projet. On va pouvoir ainsi développer un projet partagé par la commune, la DDT et l'ABF. Mais il est essentiel que la composition de ces équipes soit bien réfléchi au préalable en fonction des compétences de chacun et des périmètres étudiés. Par exemple, un ABF ne sera pas utile sur un territoire qui ne possède aucun patrimoine remarquable.

Pour la Guerche et le Bossée, des membres de la DDT et du STAP ont été sur le terrain. Ils ont rencontré et échangé avec les élus et la population. Cela a permis à ces derniers de mieux comprendre quelles étaient les compétences, les rôles, les missions de chaque organisme. Ils envisagent donc mieux les actions entreprises sur leurs communes et sont plus intégrés au projet. L'instauration d'un dialogue entre les élus, la population et les techniciens est donc importante.

Même si à Bossée, l'acceptation du projet ne s'est pas faite du jour au lendemain, de nombreuses concertations ont eu lieu. Les élus ont compris, avec le temps, que le projet, tout en respectant la règle, pouvait quand même répondre à leurs besoins exprimés même s'il ne correspondait pas à ce qu'ils souhaitaient au départ (pavillon à la parcelle).

Aujourd'hui, à Bossée, un maître d'œuvre a été choisi, la consultation pour les travaux est lancée et les premiers éléments devraient être mis en place d'ici l'été, d'après Roland Maljean.

En revanche, à Bossée, le nouveau maire est architecte urbaniste et ne compte pas faire appel à l'ADAC, compte tenu de son savoir-faire technique.

Pour ce qui est de la Guerche, Franck Hidalgo (nouveau maire) est très content des différentes interventions et compte toujours travailler en collaboration avec l'ADAC.

Cette dynamique de partenariat assez innovante permet de répondre au souhait de développement d'une collectivité tout en respectant les règles imposées et se traduit par l'élaboration d'un projet. On co-construit un projet sans documents d'urbanisme. L'ensemble des documents ont été produits en coopération.

### Un processus généralisable

L'avantage dans les communes rurales, c'est la proximité qu'on a avec les élus, les personnes et le territoire. En une demi-journée, on fait le tour de la Guerche. Les petites communes rurales sont des territoires intéressants pour l'expérimentation car on les cerne rapidement.

C'est aux élus et plus particulièrement aux maires de contacter ces différents organismes pour qu'ils les aident. Ils sont à disposition de ces communes mais ce n'est pas eux qui feront le premier pas. Mais est ce que les élus connaissent vraiment les organismes qui peuvent les aider ?

Le problème est que les nouveaux élus doivent prendre en main leur commune et leurs fonctions. Ils découvrent au fil du temps les acteurs de son territoire. Les acteurs sont parfois différents d'un endroit à l'autre.

Une sensibilisation des élus à ce type de processus pourrait être intéressante car l' élu reste au cœur du sujet. C'est lui le décideur, il est donc essentiel qu'il connaisse les différents interlocuteurs auxquels il peut s'adresser. Il serait également intéressant que les maires partagent leurs expériences de ce processus (bouche à oreille), comme c'est déjà le cas par exemple pour la Guerche qui échange avec les communes voisines.

Selon Roland Maljean, il y a un manque de communication et de promotion de ce genre de processus, de travail. Les ADAC ne sont pas encore très connus, d'autant plus qu'ils ne sont pas présents dans tous les départements. Selon Janine Gautier, « il faudrait que l'ADAC soit plus connu, parce que moi avant d'être maire je connaissais pas ».

Pour ce qui est de ma deuxième hypothèse, « Les communes rurales un cadre favorable à l'expérimentation et à l'innovation », elle est donc bien vérifiée et se révèle correcte. Les contraintes très fortes que subissent ces communes rurales isolées poussent les acteurs à penser à de nouvelles solutions et donc à expérimenter. Ils mettent notamment en place un accompagnement, un partenariat à l'amont du projet et créent une co-production et une co-réflexion tout au long du projet.

## Conclusion

Aujourd'hui, les communes rurales subissent de nombreuses pressions, elles sont soumises à de plus en plus de règles et de normes. De plus, le métier d'élu et de maire demande un savoir-faire dans un certain nombre de domaines pluridisciplinaires, et notamment l'aménagement du territoire. Mais l'élaboration des projets devient de plus en plus complexe, d'autant plus pour les communes qui ne possèdent pas de documents d'urbanisme (ex : La Guerche, Bossée) et qui n'ont donc pas de vision à long terme. Il est en effet vrai qu'il n'existe pas d'outils propres à ce type de communes.

En revanche, il existe tout de même des solutions pour ces communes, elles ne sont pas obligées d'outrepasser la règle pour élaborer leur projet. En effet, grâce à l'aide et à l'accompagnement d'institutions telles que l'ADAC et la DDT en amont, elles peuvent élaborer un projet en collaboration, en partenariat avec ces organismes qui répondent à la fois à leurs besoins réels et aux nombreuses contraintes auxquels ces communes font face. Ce processus partenarial d'accompagnement permet ainsi d'expérimenter en essayant de chercher des solutions innovantes.

Au final, il serait vraiment intéressant de généraliser ce type de processus qui est une des réponses aux problèmes que rencontrent les communes rurales isolées. Il faudrait donc communiquer et sensibiliser la population et les élus, notamment ruraux, à ces questions.

Si j'avais eu à continuer mes recherches, je me serais intéressé à d'autres communes où s'est déroulé ce processus. J'aurais cherché à l'évaluer et à définir les critères de sa mise en place. J'aurais également étudié d'autres solutions innovantes et expérimentales envisagées dans d'autres communes.

## Bibliographie

### Ouvrages généraux

BLANCHET Alain et GOTMAN Anne, *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien*, Armand Colin, 2007, 126p.

BŒUF Jean-Luc et MAGNAN Manuela, *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*, Découverte de la vie publique, 2ème édition mise à jour en février 2006, 154p.

BOUCHAIN Patrick, *Construire autrement : comment faire ?*, Actes Sud, 2006, 190p.

BOUTET Didier, *Pour un urbanisme rural*, Paris, L'Harmattan, 2004, 226p.

CHOAY Françoise et MERLIN Pierre, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1988, 963p.

Club des Maîtres d'ouvrages d'Opérations Complexes (ASCHER François, BAÏTO Jean-Paul, BERNATEAU Didier, BERSANI Catherine, BOURDIN Alain, CASANOVA-MAZIERE Monique, DUBOIS-TAINE Geneviève, ELEB-HARLE Nicole, FREBAULT Jean, GILBERT Guy, GUENGANT Alain, LATERRASSE Jean, PELLECUER Christine, PIRON Olivier, ROUX Jean-Michel, SEGAUD Marion), *L'Aménageur urbain face à la crise de la ville*, Editions de l'Aube, 1996, 254p.

### Périodiques

AMF, « Le Guide du nouveau maire », *Départements et communes*, n°50, mars 1989.

DOUILLET Anne-Cécile, « Les Elus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, volume 53, 2004, p.583-606.

- **36 000 communes**

AMRF, « Quand le sénat prépare le pudding », *36 000 communes*, n° 274, avril 2010, p.5.

AMRF, « Finances locales : pour une réelle péréquation des moyens et un rééquilibrage de la DGF », *36 000 communes*, n°285, mai 2011, p.7.

BETHENOD Bruno, « Qu'elle est belle ma petite commune ! », *36 000 communes*, n° 277, juillet-août 2010, p.13.

BORDET Jules, « Les Villages doivent-ils se doter d'une carte communale ? », *36 000 communes*, n°299, octobre 2012, p.10-12.

COLLOMBAT Pierre-Yves, « Acte III de la décentralisation, la ministre à la rencontre des maires ruraux », *36 000 communes*, n°305, mai 2013, p.8-9.

COLLOMBAT Pierre-Yves, « Drôle d'ALUR », *36 000 communes*, n°305, mai 2013, p.3.

COLLOMBAT Pierre-Yves, « Urbanisme, les principales mesures du projet de loi », *36 000 communes*, n°305, mai 2013, p.6-7.

VIGNON Sébastien, « Qui sont les maires ruraux ? », *36 000 communes*, n° 278, septembre 2010, p.9-11.

- ***Le Courrier des maires et des élus locaux***

« Aménagement urbain, les nouvelles tendances », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°115-116, fascicule n°2, juin-juillet 1999.

« Les Maires ruraux se rappellent aux députés », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°260, septembre 2012, p.20.

Témoignage BOULARD Jean-Claude, « Assécher, enfin le stock des normes », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°265, février 2013, p.6.

BRIVET Xavier, HELIAS Aurélien et KIS Martine, « Un 95<sup>e</sup> congrès consensuel entre l'Etat et les élus », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°263, décembre 2012, p.8-10.

BRIVET Xavier, HELIAS Aurélien et KIS Martine, « Un 95<sup>e</sup> congrès consensuel entre l'Etat et les élus », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°263, décembre 2012, p.8-10.

CHABANNE J, « Assouplir les normes en milieu rurale », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°257, mai 2012, p.6.

CHAPUIS Dominique, « Quel avenir après la fin du moratoire ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°115-116, juin-juillet 1999, p.34-37.

CHAPUIS Dominique, « 2000 démission de maires... pourquoi une telle hémorragie ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°115-116, juin-juillet 1999, p.62-64.

CHAPUIS Dominique, « Qu'est ce qui fait courir les maires retraités », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°122, février 2000, p.50-52.

CHEVENEMENT Jean-Pierre, « Décentralisation : Jean-Pierre Chevènement se veut rassurant », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°113, avril 1999, p.8.

DENES Laurence, « La Fonction d'élus est devenue un « métier » à temps plein » *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°261, octobre 2012, p.79-80.

DENES Laurence, « L'Opinion des maires en 2012... en attendant l'acte III », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°262, novembre 2012, p.8-12.

HELIAS Aurélien, « Banques et collectivités un nouveau paysage, des règles nouvelles », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°253, janvier 2012, p.16-23.

HELIAS Aurélien, « RGPP comment les élus pallient le retrait de l'Etat », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°254, février 2012, p.16-23.

HELIAS Aurélien, « Dépense locale quelles règles pour quelle maîtrise », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°255, mars 2012, p.8-10.

JOUYET Jean-Pierre, propos recueillis par BRIVET Xavier et HELIAS Aurélien, « La Caisse des dépôts est le premier financeur des collectivités locales », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°265, février 2013, p.12.

KIS Martine, « La Baisse des taux d'aide de L'ADEME : les élus mis devant le fait accompli », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°115-116, juin-juillet 1999, p.24.

KIS Martine, « Faut-il plus décentraliser l'urbanisme ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°129, octobre 2000, p.17-18.

Le Courrier-Ipsos, « Seulement 33% des maires prêts à se représenter », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°119, novembre 1999, p.18.

LESQUEL Emmanuelle, « Un regard éclairé et neuf sur l'urbanisme rural », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°255, mars 2012, p.31.

PELLISSARD Jacques, propos recueillis par BRIVET Xavier, KIS Martine et POTTIEE-SPERRY, « Acte III : gouvernance et subsidiarité au cœur du débat », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°261, octobre 2012, p.12-15.

POTTIEE-SPERRY Philippe, « Pourquoi les maires sont-ils inquiets ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°118, octobre 1999, p.16-18.

POTTIE-SPERRY Philippe « L'APVF prône « la fin du mythe du bénévolat » », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°131, décembre 2000, p.22.

RALLU Bénédicte, « Normes : comment y faire face ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°253, janvier 2012, p.8-10.

RALLU Bénédicte, « La simplification des normes s'accélère », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°265, mars 2013, p.8-10.

RAUX Aude, « Les Primo-élus à mi-mandat », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°253, janvier 2012, p.44-46.

RAZEMOND Olivier « Municipales 2011 : Quels sont ces maires qui veulent « raccrocher » ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°130, novembre 2000, p.26-27.

SABBAH Catherine, « Projet de loi solidarité et renouvellement urbain : des élus hérissés par le nouveau texte », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°123, mars 2000, p.17.

VILLE Frédéric, « La Sécurité des travaux sur les réseaux » *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°254, février 2012, p.38.

- **Diagonal**

BERTHIER Isabelle, « L'Aménagement se plie à la rigueur des arrêts », *Diagonal*, n°171, 1<sup>er</sup> trimestre 2006, p.30-35.

BERTHIER Isabelle, « L'Habitat, levier de développement des territoires ruraux », *Diagonal*, n°176, 3<sup>e</sup> trimestre 2007, p.17-19.

LEMONIER Marc, « L'Indignité bat la campagne », *Diagonal*, n°172, 2<sup>e</sup>me trimestre 2006, p.47-48.

- **Etudes foncières**

BRUMELOT Juliette et VILMIN Thierry, « Du PLU à l'opération, le maillon manquant », *Etudes foncières*, n°149, janvier-février 2011, p.18-20.

CLUZET Alain, « La Fin d'un système incantatoire : une loi d'orientation foncière pour le logement », *Etudes foncières*, n°159, septembre-octobre 2012, p.20-23.

DELPECH Claire, « Réforme de la TP : une fiscalité plus locale ? », *Etudes foncières*, n°156, mars-avril 2012, p.12-17.

GOGUEL Perrine, « L'Incidence des règlements sur le coût du logement », *Etudes foncières*, n°160, novembre-décembre 2012, p.55-56.

PETIOT Rémy, « Dévorante fiscalité », *Etudes foncières*, n°153, septembre-octobre 2011, p.12-13.

TRAPITZINE Richard, « Le Tournant urbanistique : Grenelle 2 et nouvelle Taxe d'aménagement », *Etudes foncières*, n°152, juillet-août 2011, p.22-25.

- **Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment**

« Les Missions d'appui de l'Etat aux collectivités locales bientôt regroupées », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5726, 23 août 2013, p.27.

BALAY Paul-Guillaume, « Plan local d'urbanisme : jusqu'où vont les adaptations mineures ? », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5727, 30 août 2013, p.34.

BERBERIAN Vanik, propos recueillis par FRANCQUEVILLE Laurence, « Quel avenir pour le PLU intercommunal ? », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5734, 18 octobre 2013, p.24.

D'AUZON Sophie et CLOÂTRE Elodie, « Réduire la paperasse dans les marchés publics », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5727, 30 août 2013, p.32.

D'AUZON Sophie et LAGOUTTE Astrid « Simplification : une norme crée égale une norme supprimé », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5728, 6 septembre 2013, p.51.

D'AUZON Sophie et NOHMANA Khalid, « Un filtrage renforcé des nouvelles normes », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5735, 25 octobre 2013, p.71.

DOUCIN Michel, propos recueillis par RALLU Bénédicte, « Normalisation : la plateforme RSE est un organe de concertation sur les méthodes », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5731, 27 septembre 2013, p.51.

## Autres

BERNOIS Jean-Charles, BŒUF Lucas, « L'Approche de Palo Alto en aménagement », Projet de fin d'études, sous la direction de Sabine Guitel, soutenu à Polytech Tours, 2013.

BLANC Etienne, FASQUELLE Daniel, FAVENNEC Yannick, MOREL Pierre, « Simplification des normes au service du développement des territoires ruraux », Rapport au Président de la République, mars 2012.

DOLIGE Éric, « La simplification des normes applicables aux collectivités locales », Mission parlementaire de 2001.

NAOUR Aude, « Suivi et participation aux différentes phases d'élaboration d'un PLU », Rapport d'étonnement, sous la direction de Benoît Feildel, soutenu à Polytech Tours, 2013.

## Infographie

<http://www.laguerche37.fr>

<http://www.conseil-general.com>

<http://www.amrf.fr>

## Annexe 1 : Guide d'entretien semi-directif PFE

### Guide d'entretien semi-directif pour PFE

Nom :

Lieu :

Date :

**Sujet PFE :** « Aménager autrement : contourner ou réinventer la règle en urbanisme. Exemples de deux communes rurales isolées en région centre » (La Guerche et Bossée)

**Problématique :** Dans quelle mesure les communes rurales isolées s'adaptent-elles à la règle en aménagement pour élaborer leurs projets ?

#### THEME 1 : Aménagement dans les communes rurales (isolées)

Quel est votre parcours professionnel ?

Qu'est ce qui a changé en urbanisme depuis 10 ans ? La manière d'aménager avant et maintenant est-elle la même ? Qui sont aujourd'hui les aménageurs ?

Qu'est ce qui se passe dans les communes rurales ? Comment les communes rurales font-elles pour aménager ? Quels sont les outils, les moyens mis à leur disposition ?

Quel est le rôle de l'ADAC (agence départementale d'aide aux collectivités) ? De la DDT ? De l'ABF ?

#### THEME 2 : La règle et la norme en urbanisme

##### **Hypothèses:**

- **Les communes rurales s'adaptent dans l'élaboration du projet en outrepassant la règle**

Qu'est-ce que la règle et la norme en urbanisme pour vous ? Quel est votre définition de la règle et de la norme ? Qu'est-ce qui a évolué en matière de règle et de norme en urbanisme ? Les règles et normes sont-elles adaptées en matière d'urbanisme ? Existe-il des dérogations à la règle ?

Le processus a-t-il été le même dans les deux communes ? *Si non posés les questions suivantes pour La Guerche et pour le Bossée*

Pourquoi sur ces communes-là ? Quel a été le point de départ ?

Pouvez-vous m'expliquer les processus qui ont été mis en place sur ces communes ?

Pour quelles raisons, à un moment donné, il y a eu une nécessité de faire du projet sans règles ? Quels sont les acteurs qui sont intervenus ? (Schéma)

Quel est votre point de vue sur ce processus ? Quels sont les facteurs positifs et négatifs ?  
Qu'est-ce que ça apporte ? (gain économique ? gain en temps ? habitants mieux intégrer ?)

### THEME 3 : La place de l'expérimentation en urbanisme

- **Les communes rurales un cadre favorable à l'expérimentation et au mimétisme**

Qu'est-ce que vous voulez dire expérimenter aujourd'hui pour les communes rurales ? C'est porteur de quoi ce genre d'expérimentations (processus) ?

Vous en tant qu'acteur comment envisager vous l'avenir de ces deux communes rurales ?

Quelles sont les ambitions du nouveau maire vis-à-vis de l'ADAC, de la DDT et de ce processus ? Le processus s'appuyant majoritairement sur les acteurs, comment va-t-il évoluer au fil du temps ?

La DDT, l'ADAC, le STAP souhaite-t-il mettre en place à nouveau ce genre de processus ?  
Souhaite-t-il être moteur de cela ?

Ce mode de fonctionnement, ce processus est-il généralisable sur d'autres communes rurales ?  
Si oui dans quelles conditions ?

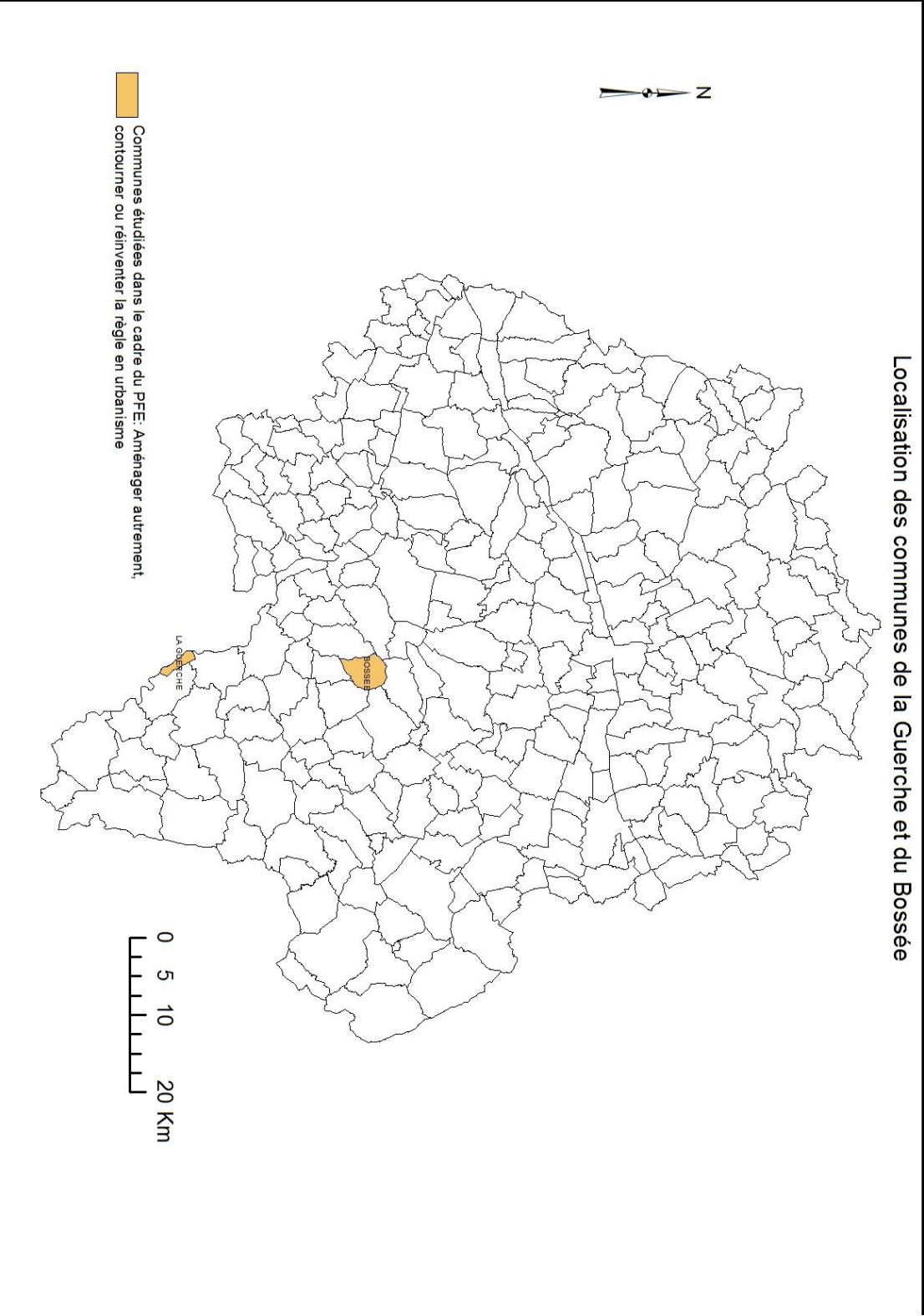
#### Questions fin d'entretien

Avez-vous quelque chose à ajouter sur le sujet ?

Serait-il possible d'avoir des documents pouvant m'aider dans mes recherches ?

Serait-il possible de me mettre en contact avec les différents acteurs qui ont participé à ce projet ? D'organiser de futurs entretiens ?

# Annexe 2 : Carte de localisation de la Guerche et de Bossée



CITERES

**UMR 6173**  
*Cités, Territoires,  
Environnement et  
Sociétés*

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

**Directeur de recherche :**  
**SAVOUREY Cathy et BREVET Nathalie**

**BOUDARD Aurélien**  
**Projet de Fin d'Etudes**  
**DA5**  
**2013-2014**

**Aménager autrement : contourner ou réinventer la règle en urbanisme.**

**Exemples de deux communes en région Centre**

*Dans quelles mesures les communes rurales isolées s'adaptent-elles à la règle en aménagement pour élaborer leurs projets ?*

**Résumé :**

L'aménagement est une discipline évolutive, on aménage plus de la même manière aujourd'hui, qu'autrefois. En effet, l'aménagement est impacté, au fil du temps, par les nouvelles pratiques, les nouvelles politiques mises en place. Un projet devient de plus en plus complexe à élaborer et doit répondre à de plus en plus de contraintes.

De plus les communes rurales connaissent plus de difficultés dans l'élaboration de leur projet car elles manquent de moyens propres (humains, financiers, techniques). Malgré cela, la Guerche et Bossé, qui ne possèdent pas de documents d'urbanisme, ont réussi à élaborer un projet répondant à la fois à leurs besoins et aux contraintes auxquelles elles sont soumises.

Quel processus a été mis en place sur ces communes ? Ce processus est-il généralisable ?

**Mots Clés : Aménager, règle, partenariat, expérimentation, accompagnement**