

Hors-série

n° 59 20 €

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

LA REVUE

# urbanisme

TERRITOIRES(S) NO(S) LIMIT(ES)

37<sup>e</sup> Rencontre  
des agences d'urbanisme



# Les deux jambes de la planification risquent-elles de se marcher sur les pieds ?

La planification céderait face à la coopération, à l'intelligence et à l'adaptation des acteurs si l'on en croit l'atelier « SCoT et PLUI en taille XXL : recomposition des limites ou confusion sans limite ? »

**INTERVENANTS** Katia EMERAND, Agglomération Côte Basque Adour, Pascal JOCOU, président de la Communauté de communes du Pays de Hasparren, Maïder BÉHOTÉGUY, présidente de la Communauté de communes du Pays de Bidache, vice-présidente SCoT Bayonne Sud Landes, Jean-Baptiste LABORDE-LAVIGNETTE, maire de Sarre, Létizia DELORME, SCoT Bayonne Sud Landes, Charlotte DOUSSE, SCoT Sud Pays Basque, Philippe SCHMIT, AdCF, David PAGNIER, Fédération nationale des SCoT, Martin VANIER, Acadie, Marie-José MIALOCQ, vice-présidente de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, Pascal VANACKER, Agence de l'Artois, Jean-Jacques STOTER, vice-président du SCoT Grand Amiénois, Marion GOBIN, Agence du Grand Amiénois.

**PILOTES** Jérôme GRANGE, Agence du Grand Amiénois, Pascal GASC, Agence Atlantique et Pyrénées.

À l'heure des intercommunalités dites XXL – les 150 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 communes et, parmi eux, plus encore les 15 de plus de 100 communes –, la coexistence stratégique et réglementaire des SCoT et des PLUI relève-t-elle de la recomposition des limites ou de la confusion sans limites ?

Au Pays Basque, la planification intercommunale est une réalité récente



À l'issue d'une solide introduction à trois voix, une soudaine inquiétude flottait sur l'atelier n° 1, tout en contraste avec la sérénité de la baie de Saint-Jean-de-Luz, lieu d'accueil et de travail, miroitante sous nos yeux: « *Homme libre, toujours tu chériras la mer* »... Car, pour ce qui est des résultats de l'intense activité législative récente qui bouscule le paysage territorial et planificateur, les sentiments sont moins chaleureux.

Jérôme Grange, organisateur de l'atelier pour l'Agence d'Amiens en collaboration avec Pascal Gasc (AUDAP), s'interroge à l'ombre lointaine de Mirabeau sur la finalité objective de cette nouvelle étape de la décentralisation: « *Le moyen de maintenir la sérénité du pouvoir central* » ? Philippe Schmit (AdCF) sonne l'alerte: il reste deux mois et demi pour éviter la paralysie juridique de l'action publique locale par enchevêtrement des textes, tous de bonne volonté, ou du moins le détricotage des progrès patiemment accomplis par des logiques d'alignement sur les territoires moins disants, et/ou de fractionnement de compétences communautaires. David Pagnier (Fédération des SCoT) présente le nouveau tableau de la planète SCoT, passablement impactée par la recomposition intercommunale et réinterrogée par la montée des PLUI (548 engagés ou tout juste adoptés à ce jour).

## Les derniers feux de l'emboîtement réglementaire

À la limite du KO technique et juridique, le groupe retrouve ses esprits progressivement avec les témoignages de terrain, en grande majorité d'élus intercommunaux. Les « locaux » d'abord: Maïder Béhotéguy (présidente de la Communauté de communes du pays de Bidache), Marie-Josée Mialocq (maire d'Arbonne, SCoT Sud Pays Basque), Marc Bérard (président du SCoT de Bayonne Sud Landes) « *travaillent les articulations, pour être souples* » et vont prendre le temps qu'il faut pour faire naître la fameuse nouvelle intercommunalité basque de 158 communes, dont Philippe Schmit estime qu'elle a eu un effet XXL sur la France entière.

À l'autre bout justement, Jean-Jacques Stotter (vice-président du SCoT du Grand Amiénois et président de la Communauté de communes du Sud-Ouest amiénois), accompagné de Marion Gobin (Agence du Grand Amiénois), témoignent: « *Il ne suffit pas d'être gros pour être fort, il faut construire des maillages* ». En pratique, ils songent à utiliser les OAP (orientation d'aménagement de programmation) et les plans de secteurs pour travailler entre le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) du PLUI et le règlement qui atterrit dans chaque commune. Pour tous, en Artois en

pleine recomposition décrite par Pascal Vanacker, directeur de l'agence d'urbanisme, comme ailleurs, les chantiers de la recomposition et de sa nouvelle articulation SCoT-PLUI ne sont pas insurmontables, à condition que l'autorité de contrôle ne surjoue pas l'application des textes et laisse au départ un peu de souplesse pour les inévitables ajustements qui s'annoncent.

Ce que Jean-Marc Offner (directeur de l'Agence de Bordeaux) trouve somme toute assez réjouissant : « Dans la production du pire, on sait bricoler et s'adapter localement ». Pour lui, on vit actuellement les derniers feux du grand mythe de l'emboîtement réglementaire planificateur tel qu'il a été conçu en 1967 par la loi d'orientation foncière (loi LOF) mais qui n'a jamais réellement fonctionné. Ce sont les logiques de coopération qui l'ont sauvé en permanence, là où elles ont su se déployer. Quant au projet, il passe là où il est localement le plus pertinent : le PLUI, le PDU (plan de déplacement urbain) ou tout autre document stratégique qui saura redonner du sens à l'action territoriale. Ce que le débat qui s'ensuit résume positivement : trop de planification tue la planification... mais « l'intelligence nous sauvera » !

### Le politique comme « grand lien »

Dans sa synthèse de l'atelier, l'auteur de ces lignes avoue d'abord un certain désabusement à l'égard de ce qui ressemble pour lui « au récit de la formation de la France au XV<sup>e</sup> siècle », en particulier dans son expression cartographique. Manière de s'interroger sur la modernité d'une transition territoriale qui se résumerait une fois de plus au formidable meccano

institutionnel qui épuise autant qu'il passionne. Mais pour ne pas désespérer la rue Joubert<sup>1</sup> (sinon Billancourt qui n'est plus), il veut voir dans la mêlée territoriale et juridique qui aura occupé l'atelier une grande promesse : celle du changement fondamental de toute une série de registres qui produisent l'action publique en général et l'action territoriale en particulier. Le registre de la loi, dont on voit bien qu'elle s'étouffe elle-même ; le registre de la planification, qui se sauvera à condition de s'alléger ; le registre du contrôle de la légalité et des arbitrages, bien trop hors-sol ; le registre du mandat local qui doit pouvoir assumer le devoir d'articulation ; le registre de l'identité politique, avec ses « nous » toujours recomposés, etc. Au fond, n'est-on pas en train de passer, plus ou moins tranquillement, d'une conception du politique comme « grand tout », qui permet d'intégrer à tous les étages, à une conception du politique comme « grand lien », qui articule à tous les moments ? Dans la première acceptation, on risque de forcer sur le chausse-pied pour faire rentrer le SCoT, le PLUI et tout le reste dans le nouveau grand territoire intégrateur (chacun le sien). Dans la seconde, on change de registre d'efficacité et la pertinence territoriale devient affaire de réseaux, avec d'autres. Ce n'est pas forcément plus simple mais c'est sans doute plus fluide. La seule façon de marcher étant, en tout état de cause, d'admettre ce temps de déséquilibre qui vous fait mettre un pied devant l'autre, et recommencer.

■ Martin Vanier

① Siège de la FNAU et des associations du « bloc local ».

**Un formidable meccano qui épuise autant qu'il passionne**

**Le SCoT apparaît comme le chemin consensuel**

## Planification intercommunale à la mode basque

Retour sur les visites de l'atelier, au contact des élus impliqués dans les SCoT et PLUI.

**P**artis du centre de Bayonne, les participants de l'atelier parviennent à Saint-Jean-de-Luz après un long parcours au sein du Labourd, aux contrastes paysagers saisissants entre un littoral égrainant son riche chapelet de villes et les vertes collines basques ponctuées de bourgs et de fermes. En Pays Basque, la planification intercommunale est une réalité récente par rapport à bien des territoires français : 2 SCoT approuvés en 2005 et 2014 et 2 PLUI en cours d'élaboration. Peut-être faut-il y voir une forme de réminiscence de l'originale et très ancienne organisation labourdine, maintenue en vigueur jusqu'à la Révolution, qui faisait des maîtres de maison<sup>1</sup> la pierre angulaire des décisions d'aménagement

du territoire : communal, paroissial, mais aussi labourdin... Ces deux dernières décennies ont pourtant vu se multiplier les réflexions à toutes les échelles, participant à constituer un « socle aménagiste » partagé, que mobilisera demain la Communauté d'agglomération Pays Basque. Alors qu'à la fin des années 1990 les services de l'État invitaient les élus du littoral basque à s'engager dans un unique document de planification, treize communes du Sud Pays Basque se sont unies pour créer un Syndicat mixte de SCoT. Jean-Baptiste Laborde-Lavignette, maire de Sare et vice-président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, témoigne du rôle essentiel de ce SCoT dans la création, cette même année 2005, d'une intercommunalité ■■■