



Le PLU intercommunal

Un outil pour dessiner son projet de territoire

INTÉRÊTS, CADRE, ORGANISATION
JUIN 2015

Préambule

Ce document a été conçu par Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, pour les élus et leurs équipes qui s'interrogent sur la manière d'élaborer et de mettre en œuvre leur PLU intercommunal.

Les récentes évolutions règlementaires du Grenelle II en 2010, puis de la loi Alur en 2014, généralisent le PLU intercommunal qui devient aujourd'hui la norme. Simultanément, des changements d'échelle s'opèrent, liés à la montée en puissance des intercommunalités aux périmètres de plus en plus grands, des communes qui transfèrent leurs compétences aux EPCI et mutualisent des services, comme l'instruction des autorisations d'urbanisme, pour répondre aux exigences stratégiques et financières.

Face à tous ces changements qui interfèrent entre eux, ce guide méthodologique insiste davantage sur le portage politique, la gouvernance, le fond et l'esprit du projet ; il apporte des pistes de réflexion pour conduire une démarche partagée et traduire spatialement le projet communautaire. Non exhaustif, il n'aborde pas les contenus inchangés dans les PLU tels que le règlement, le zonage, ou les OAP aménagement.

Le PLUI est multidimensionnel et doit être utilisé comme tel : cadre d'expression du projet pour le territoire, outil indispensable pour encadrer les opérations d'aménagement et les constructions, boîte à outils à tiroirs, pour maîtriser notamment le foncier... C'est tout son intérêt et sa complexité, auxquels s'ajoute aujourd'hui la collaboration communes / intercommunalité.

Bien construit, il consolide durablement le projet communautaire et les projets communaux.

Mairie-conseils propose ce guide, ainsi que des journées d'échanges, des vidéos et de retours d'expériences pour vous accompagner dans ce grand chantier.

1. UN PLUI, POURQUOI ?	
> Un besoin croissant pour les communautés	3
> Une mission et un devoir politiques pour exprimer son projet	4
> Un document indispensable pour l'aménagement du territoire	5
> Un document essentiel à l'urbanisme opérationnel et à la politique foncière	6
> Un document clé pour la qualité des paysages	8
2. PÉRIMÈTRE ET COHÉRENCE	
> Le périmètre d'un PLUI est celui de la Communauté compétente	10
> À la recherche de cohérence	11
3. COMPÉTENCE PLU	
> Prise de la compétence	12
> Compétence et périmètre	13
> L'exercice de la compétence et les documents d'urbanisme en vigueur	14
4. ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE : PILOTAGE, INGÉNIERIE, FINANCES	
> L'organisation politique interne	16
> Penser plus large que la simple compétence PLU	20
> Des organisations différentes se distinguent	21
> Faire ou faire faire ?	22
> Coût de l'élaboration	24
5. STRUCTURE ET CONTENUS DU DOCUMENT	
> L'essentiel des contenus reste le même que pour le PLU	25
> Le PLUI peut tenir lieu de PLH	26
> Le PLUI peut tenir lieu de PDU	26
> Les Plans de secteurs	28
6. L'ÉLABORATION DU PLUI	
> Les grandes étapes restent les mêmes que pour le PLU	30
> La question est : comment faire simple dans cet univers complexe ?	31
> Imaginer des processus d'élaboration différents selon la taille et le contexte du territoire, l'ambition participative	32
7. LA MISE EN ŒUVRE	
> Le suivi	35
> L'évolution du document	36
Conclusion	37
Glossaire	39

1. Un PLUI, pourquoi ?

› Un besoin croissant pour les Communautés*

Depuis les lois de décentralisation (1982) et le transfert de multiples compétences et responsabilités aux communes, leurs EPCI n'ont cessé de monter en puissance pour leur permettre d'assumer leurs missions de façon plus cohérente et plus efficiente : politiques du logement, du développement économique, création et gestion de services à la population, gestion des réseaux, protection des ressources, etc., sont aujourd'hui très largement conduites à l'échelle communautaire. La multiplicité de ces actions, qui se jouent et se traduisent concrètement dans le territoire – par des constructions, aménagements, voies, réseaux, plantations, mesures de protection... – amène inévitablement à se poser la question de leur bonne articulation dans l'espace et de la qualité des paysages produits.

L'intérêt de la planification territoriale est de répondre à ces problématiques, en cherchant à produire une vision spatiale du territoire commun,

des actions qu'on y mène, des intentions qu'on y porte : quel maillage des services ? Quels pôles et quelle accessibilité ? Quels équilibres de l'habitat, des activités économiques ? Où, pour qui et comment ? Quelles compatibilités avec les espaces naturels et les ressources ? Quid de l'agriculture dans tout ça ? Etc.

Les Communautés ont besoin de se doter d'un plan cartographique pour mieux organiser leur plan d'actions et fixer des orientations qualitatives. C'est le propre de la planification urbaine, qui doit fixer les grands équilibres urbain/rural, développement/protection, permettant le développement durable.

En transférant automatiquement la compétence PLU à l'échelon intercommunal au 27 mars 2017, la loi ALUR n'a fait que confirmer une réponse logique à un besoin irrépressible... même s'il est vécu différemment dans les territoires.



Hégésippe Belanger chargé de mission urbanisme au PNR des Marais du Cotentin et du Bessin (50), au séminaire annuel du Club PLUi de juin 2014.

« Nous sommes en train de fabriquer (au moins dans notre région) une perception totalement différente de ce qu'est l'acte de planifier le territoire aujourd'hui. Nous sortons de PLU qui étaient à peine issus de plans d'occupation des sols. Nous avons un partage de la connaissance du territoire, un partage de la manière avec laquelle on pense le développer, un lien beaucoup plus évident que ce que l'on pourrait imaginer vers la maîtrise d'œuvre privée, les bureaux d'études. »



LES 4 OBJECTIFS DU PLUI

- 1. Exprimer le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) communautaire** et sa traduction spatiale. Bien réfléchir et nourrir ce projet politique avec l'approche spatiale et patrimoniale en traitant toutes les questions autour de la gestion de l'espace : ressources, agriculture, espaces habités, déplacements, énergies et GES...
- 2. Assurer la cohérence de ce projet local avec les politiques supra-territoriales :** le SCOT, mais aussi les politiques régionales, départementales, nationales et y contribuer par son projet.
- 3. Se donner des moyens concrets et efficaces utiles à l'urbanisme opérationnel :** orientations d'aménagement et programmation, emplacements réservés, droit de préemption urbain, règlement d'urbanisme.
- 4. Gérer les droits à construire :** instruire les autorisations d'urbanisme (permis de construire, de démolir, d'aménager...) à partir du règlement du PLUI.

C'est sans doute beaucoup, et la tendance actuelle à tout intégrer dans un seul document va probablement trouver ses limites à l'usage. Mais d'ici là, il faut pratiquer !

* Dans ce document, le terme « Communauté » dénomme les communautés de communes, d'agglomération ou urbaine.

› Une mission et un devoir politiques pour exprimer son projet

Les collectivités sont les gestionnaires et les garants de la qualité du territoire français, comme l'annonce le premier article du Code de l'urbanisme (L110, voir encadré ci-dessous). Depuis les lois de décentralisation, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme, et, de fait, avec le transfert de cette compétence, les Communautés aussi. Parce qu'ils sont reconnus comme légitimes à arbitrer et gérer l'utilisation de l'espace, les élus, en France, disposent de tous les outils et du pouvoir juridique pour façonner l'urbanisme et, par là, le paysage. Personne d'autre, aucun autre acteur aussi puissant soit-il, ne peut agir à leur place. Cette mission essentielle leur est confiée.

En conséquence, n'est-il pas normal que les intercommunalités expriment leur projet d'aménagement pour leur territoire? Qu'elles le fassent en concertation avec toutes les communes, la population et les acteurs socio-économiques concernés?

La formalisation de ce projet collectif se fait durant l'élaboration du **Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, pièce **politique maîtresse du PLUI**. L'exercice se doit d'être ouvert, accessible aux non-professionnels, pour permettre à chaque utilisateur de l'espace de le comprendre et de s'exprimer.

En fonction des orientations choisies, des équilibres trouvés et des médiations faites, l'édification de règles et prescriptions qui s'imposent aux aménageurs et constructeurs futurs prend du sens, se justifie et s'explique. Les citoyens comprennent. Et on quitte l'époque lointaine, où le « droit à construire » individuel – très présent dans l'inconscient collectif français – se négociait dans un face-à-face avec le maire... Il est temps !



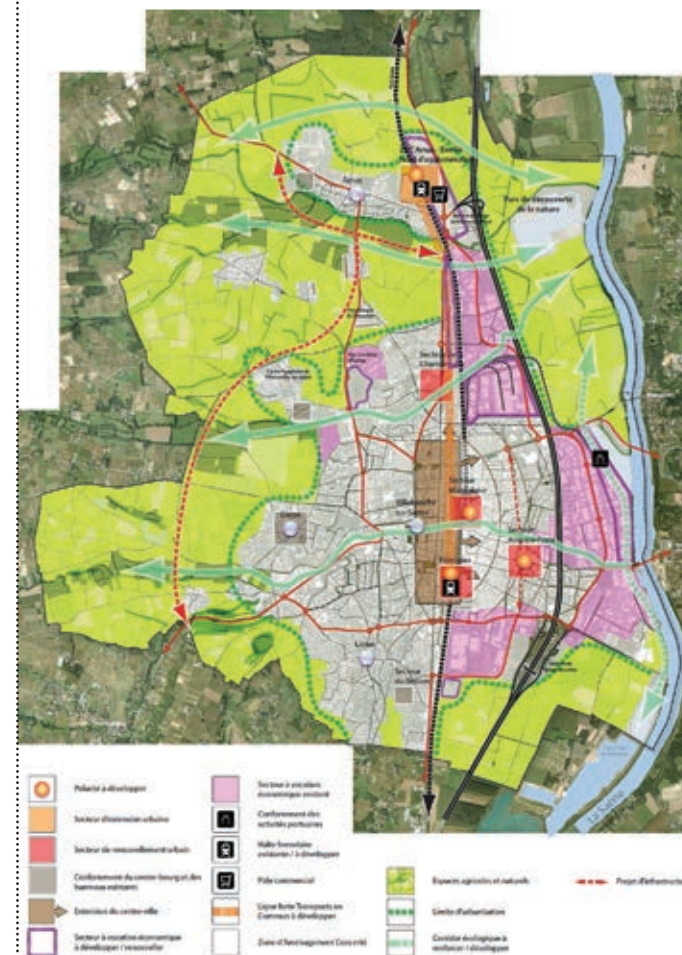
Article L110 de Code de l'urbanisme

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, **les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.** Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.



(Rhône et Ain)

SCHÉMA DE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES (PADD)





Alain Méquignon
président de la CC du
canton de Fauquembergues (62)
In *PLUI, témoignages, enquête
et analyse des pratiques
communautaires*, AdCF 2013.

«La communauté promeut depuis plusieurs années une vision globale d'aménagement et d'organisation du territoire qui s'est traduite par la réalisation de nombreuses actions en faveur du maintien et de l'optimisation des services et équipements en milieu rural. Par ces initiatives, notre territoire a conservé son attractivité.

Fort de ces résultats, l'élaboration du PLUI est devenue une évidence. Elle vient conforter la dynamique engagée tout en offrant une meilleure lisibilité à notre stratégie.

Il s'agit d'un moment précieux permettant de nous projeter sur les défis qui attendent notre territoire pour les quinze prochaines années et d'élargir le champ de nos réflexions (mobilité, préservation de l'environnement, l'agriculture, etc.).»

› Un document indispensable pour l'aménagement du territoire

Le Code de l'urbanisme régit l'ensemble des dispositions qui permettent d'assurer un aménagement du territoire français de façon cohérente. Si chaque collectivité est libre et égale en droit, des obligations de prise en compte et d'harmonisation des politiques dans ce sens sont nécessaires.

Les réformes successives et cumulées du Code de l'urbanisme et du Code général des collectivités territoriales dessinent une organisation de la planification du territoire fondée sur :

› **des PLU communautaires** portés par les EPCI compétents : communautés de communes ou d'agglomération ou urbaines, métropoles ;

› **des SCOT supra-communautaires** – car, depuis la loi ALUR, il ne peut plus être créé de SCOT sur le périmètre d'une seule communauté – portés par des PETR ou des syndicats mixtes de Pays ;

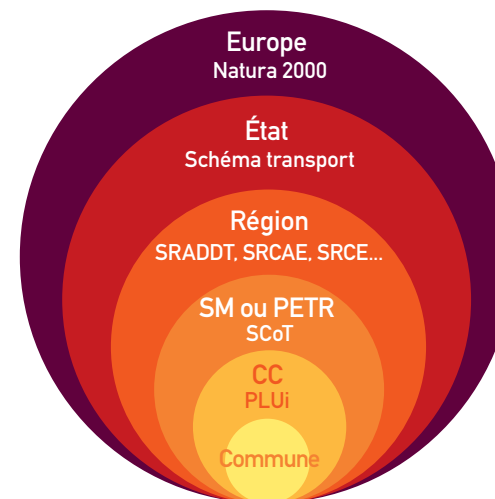
› **des schémas régionaux thématiques** (SRCAE, SRCE, SRT) et un schéma régional d'aménagement et développement durables du territoire (SRADDT) plus général balayant l'ensemble du projet territorial régional ;

› **des schémas nationaux thématiques** en nombre limité : schéma des infrastructures de transports, des véloroutes et voies vertes, etc. ;

› **des schémas européens thématiques cadres** : réseau Natura 2000, schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), réseau transeuropéen de transports (RTE-T), schéma européen des véloroutes et voies vertes...

A chaque fois, le principe de prise en compte ou de compatibilité avec le (ou les) document(s) de rang supérieur s'impose.

La loi ALUR a renforcé le rôle intégrateur du SCOT qui doit bien intégrer et préciser les objectifs et directives compris dans les documents d'aménagement ou de gestion de l'espace qui lui sont «supérieurs». Le PLUI n'a plus alors qu'à veiller et justifier de sa bonne compatibilité au seul SCOT.

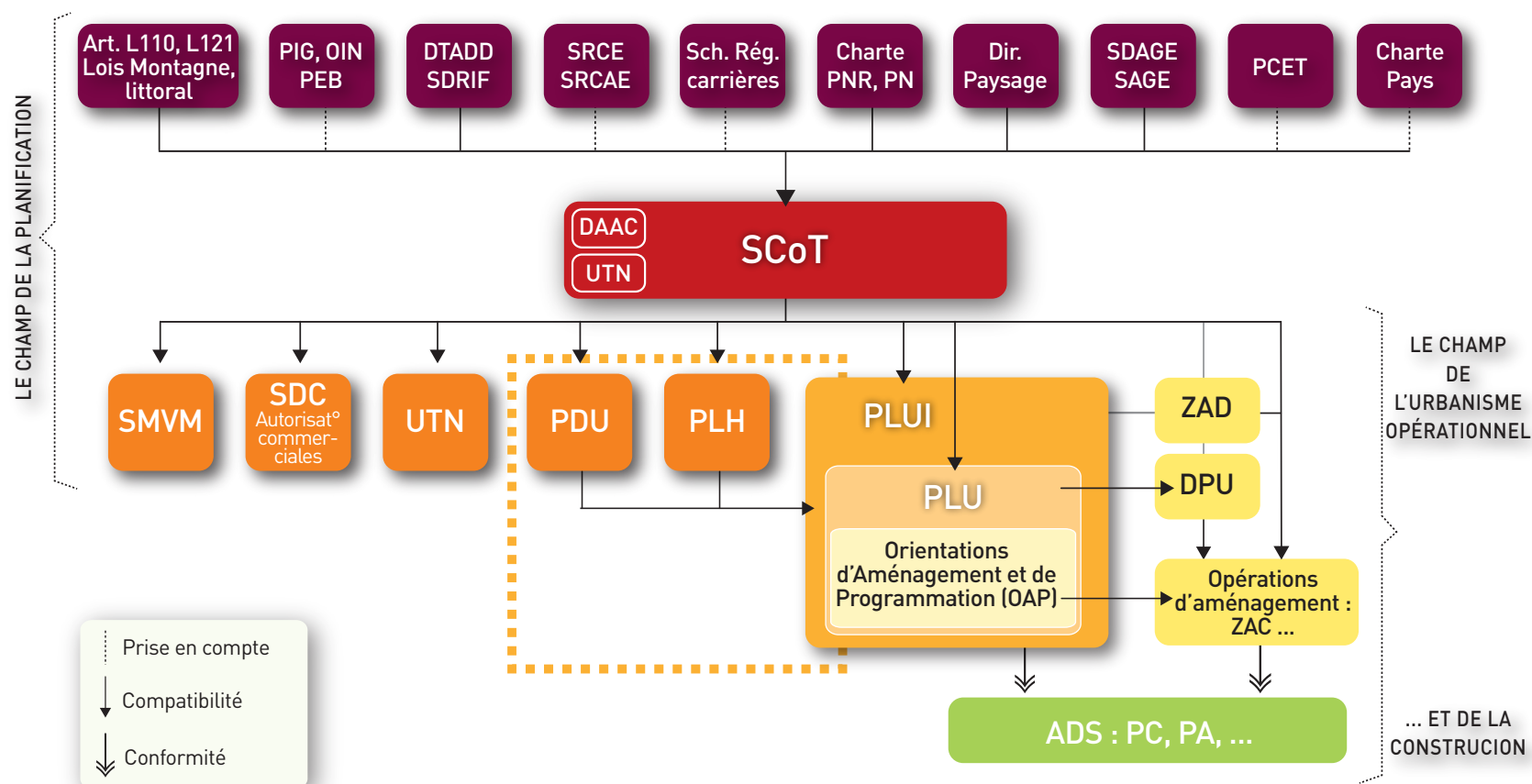


› Un document essentiel à l'urbanisme opérationnel et à la politique foncière

Le PLUI est un **document charnière** entre les objectifs stratégiques assez généraux des SCOT d'une part, et les prescriptions d'aménagement très précises d'autre part. Sa force réside dans cette capacité à **lier les aspects stratégiques, opérationnels et réglementaires du projet...** même si cela n'est pas toujours facile ou réussi !

C'est lui qui donne aux Communautés les outils pour façonner les formes urbaines d'aujourd'hui et de demain (orientations d'aménagement et de programmation ou **OAP, et règlement**), et qui permet d'activer des outils fonciers très utiles pour agir : le droit de préemption urbain (**DPU**) et les emplacements réservés (**ER**).

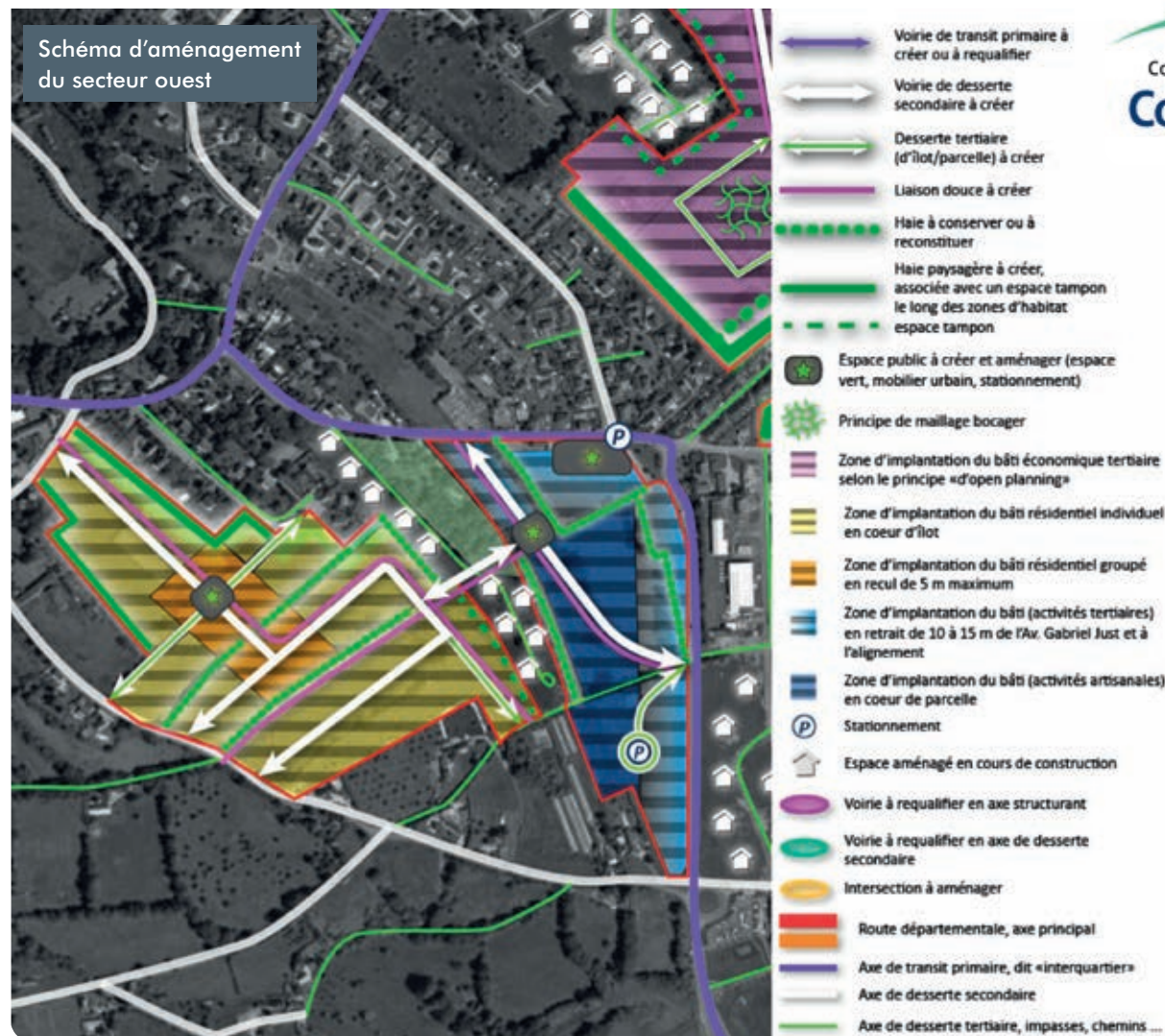
C'est sur lui aussi que la Communauté pourra s'appuyer pour justifier de l'utilisation d'autres outils fonciers comme la **ZAD** (zone d'aménagement différé), la **ZAC** ou la déclaration d'utilité publique (**DUP**).



LES OAP AMÉNAGEMENT : GUIDES POUR L'URBANISME OPÉRATIONNEL

Plus ou moins grandes, plus ou moins précises, communales ou intercommunales
Pour de nombreux sujets : renouvellement urbain, aménagement de site, requalification, extension urbaine...

✓ Une OAP complexe pour une vaste extension urbaine à Trouville-sur-Mer et Villerville (14)



Requalification du Parc d'Activités de Touques

Centre ville de Villerville ✓



› Un document clé pour la qualité des paysages

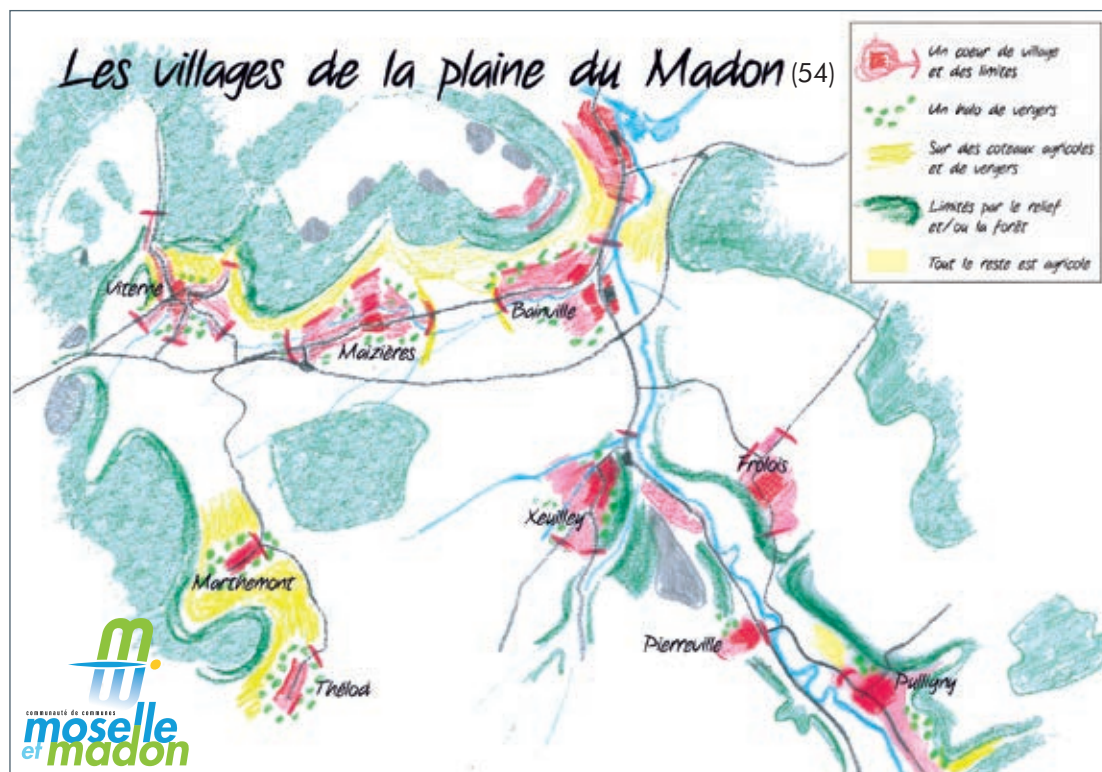
L' échelle communautaire est la bonne échelle pour traiter du **paysage, sujet intercommunal par excellence** : les questions autour de la qualité des entrées de ville, des paysages perçus depuis les grands axes, des espaces agricoles, naturels et forestiers, des villages ou villes, etc., portent sur des sujets communs, qui ignorent les limites communales et méritent d'être traités communautairement, avec des logiques d'axes ou d'aires intercommunales, des moyens collectifs renforcés, des responsables qui tirent tous dans le même sens.

Trop d'éclatement, de concurrence et de laisser faire ont joué ces dernières décennies en défaveur de la qualité du cadre de vie. Le PLUI est l'occasion de conduire une réflexion collective, qui peut être très participative, sur le vaste thème du paysage souhaité pour les décennies à venir.

La lecture du territoire en termes de paysage peut être le point de départ de l'élaboration d'un PLUI : résultat de ce que les hommes en font, **le paysage permet d'aborder tous les sujets de développement** (agriculture, forêt, entreprises, logements,

etc.) **et d'aménagement** (les ressources et atouts naturels, la qualité de ce que l'on fait, les aspirations...): lecture historique, humaine, géographique, sensible et économique se croisent et se mélangent. Chacun s'exprime et s'écoute.

Cette première étape de la prise de conscience des atouts comme des incohérences du paysage étant franchie, on peut alors faire s'exprimer des attentes et des aspirations collectives, sur lesquelles s'appuyer pour faire émerger des orientations fortes sur l'aménagement et la mise en valeur du territoire : ce qu'on veut et ce qu'on ne veut plus, les objectifs et orientations pour la qualité des paysages, à préserver ou à produire, etc.



Bernard Gauthier

vice-président du Grand Chalons (71)
38 com., 107 000 hab.,
au séminaire annuel du Club PLUi
de juin 2014.

« La qualité urbaine est une thématique très importante à traiter à l'échelle intercommunale, car on voit bien la pauvreté de nos entrées d'agglomérations, qui passera forcément par cette réflexion intercommunale. »



Telesforo Tuna

chargé de mission urbanisme, communauté de communes du Toucycois (89), devenue Cœur de Puisaye après fusion, 9 com., 12 000 hab. avant fusion, au séminaire annuel du Club PLUi de juin 2014.

«Le volet paysage était la clé d'entrée que les élus avaient souhaitée, parce que c'est ce qu'ils partagent en commun. Le paysage dépasse les frontières communales, tout le monde s'y retrouve (...). C'est par là que nous avons commencé à travailler chronologiquement. Cela a permis l'adhésion des élus. Ensuite dans toutes les déclinaisons du PADD, du projet politique, d'aménagement, tout était relié au paysage. Il y avait une cohérence de projet. Nous avons eu systématiquement l'assentiment unanime, notamment au moment du débat sur le PADD.»



© david hugues - Fotolia



La lecture du territoire en termes de paysage peut être le point de départ de l'élaboration d'un PLUi

Il faut oser porter et animer ces débats : s'autoriser à dire et à débattre de ces appréciations diverses, oser **revendiquer l'aspiration au « beau »** qui ne peut être dissociée de la **recherche de l'harmonie** et de la **cohérence** d'un territoire.

La formalisation de ces aspirations et orientations est constitutive du PADD :

- › en se plaçant dans une **perspective de projet** et en donnant des **directives explicites sur la qualité** du territoire voulu ;
- › en analysant les propositions d'orientations du PADD soumises par d'autres (les commissions thématiques ou territoriales), avec le souci du résultat sur le paysage produit.

Les objectifs et principes de **qualité paysagère** peuvent alors se préciser dans les **OAP** élaborées. Le PLUi permet aussi de créer des OAP sur des périmètres intercommunaux (pour les entrées

de ville par exemple, des ZAE à cheval sur deux communes, ou encore des aménagements touristiques, la mise en valeur de circuits, des mesures patrimoniales...). Des dizaines d'OAP pouvant être produites par PLUi (facilement deux ou trois OAP par commune, à multiplier par le nombre de communes), des principes et des règles de compositions de leurs contenus peuvent être fixés, permettant de tirer vers le haut le niveau des exigences attendues dans l'aménagement des espaces urbains comme ruraux, petits ou grands.

Enfin, l'élaboration d'un **règlement d'urbanisme commun** (même s'il existe des variantes par secteur avec les Plans de secteurs) donne des règles unifiées, qui assurent la cohérence des traitements des demandes des pétitionnaires et permettent là encore de gagner en qualité.

2. Périmètre et cohérence

› Le périmètre d'un PLUI est celui de la Communauté compétente



© Philetom - Fotolia

L'objectif est d'amener chaque communauté à exprimer, traduire et enrichir son projet de développement d'une façon spatialisée, avec le souci de la gestion de tout l'espace communautaire (rural et urbain), dans toutes ses dimensions (environnementale, paysagère et socio-économique), et de mobiliser tous les moyens en amont comme à l'aval (autorisations d'urbanisme, outils fonciers, mesures de protection...) pour le mettre en œuvre. Il s'agit de doter chaque Communauté d'un **outil puissant de cohérence politique** ; à l'application, il n'y a pas d'exception à la règle et un principe de conformité s'applique pour les autorisations d'urbanisme.

Avant la loi Grenelle, les EPCI compétents pouvaient décider d'élaborer un ou plusieurs PLU sur leur territoire : certaines communautés faisaient un PLU par commune, d'autres regroupaient des communes par secteur, et d'autres élaboraient un seul document (qui était parfois la somme des PLU des communes). Cela n'est plus possible aujourd'hui : **le périmètre du PLUI est celui de la Communauté compétente.**

Si l'objectif d'élaborer un seul document se comprend parce qu'il donne force et cohérence au projet commun, une difficulté d'application concrète se pose pour les grandes Communautés comprenant plus de 50 ou 60 communes : temps et complexité de l'élaboration du fait de la taille, dialogue avec chaque commune lourd à organiser, crainte des « petites » communes d'être noyées dans la masse...

Or la taille des Communautés augmente à la faveur de lois successives (RCT, MAPTAM, projet de loi NOTRe⁽¹⁾) pour d'autres motifs (efficacité, mutualisation, moyens) ; le phénomène va s'amplifier : au 1^{er} janvier 2015, 45 Communautés comptent plus de 50 communes. Le projet de loi en cours qui fixerait à 20 000 habitants le seuil des Communautés de communes amènerait à doubler (tripler ?⁽²⁾) ce nombre. **La question de la gouvernance du PLUI**, de l'engagement ou non de plans de secteurs, se pose alors avec acuité.

(1) Nouvelle Organisation Territoriale de la République

(2) Nous ne connaissons pas d'estimation à ce jour

› À la recherche de cohérence

Aujourd'hui, les responsables communautaires s'interrogent sur les bons échelons et périmètres entre PLU(i) et SCOT, avec en particulier trois questions récurrentes en milieu rural :

› **Faut-il engager un PLUI dans les communautés de communes de moins de 20 000 habitants**⁽³⁾ alors qu'avec le projet de loi NOTRe, elles risquent de fusionner à nouveau avec d'autres⁽⁴⁾ ?

› Observant une tendance à l'élargissement des périmètres des Communautés – donc des PLUI –, **faut-il agrandir le périmètre du SCOT** (s'il est en cours d'élaboration ou approuvé sur un « petit » périmètre, proche du seuil des 20 000 habitants par exemple, ou sur deux communautés seulement qui risquent de fusionner) ? S'il n'est pas élaboré, quelle est l'échelle pertinente ?

› **Fait-on évoluer le « Pays »**⁽⁵⁾ existant à l'échelle pluricommunautaire (aujourd'hui sous forme informelle ou associative ou en GIP ou en syndicat mixte) vers un PETR qui aurait la compétence SCOT (facultative à ce jour) créant ainsi un « Pays-SCOT » (comme c'est déjà le cas dans de nombreux territoires). La diversité du territoire français amène à des réponses multiples.

Il faut sans doute anticiper l'élargissement des périmètres des Communautés – donc des PLUI – et par là de certains SCOT, en tenant compte de points majeurs :

› **mettre à plat périmètres et missions exercées** par la(les) Communauté(s), le Pays ou regroupement intercommunautaire supérieur (un PNR, un SM de SCOT, un GAL Leader...) et les territoires voisins. En particulier en matière de PLU, SCOT, projet de territoire ;

› **analyser un minimum les aires de cohérence socio-économiques** (bassin de vie, bassin d'emploi, bassin d'habitat), naturelles (géographie, continuités écologiques, paysage) et politiques (histoire, coopérations) ;

› **anticiper les évolutions législatives**, faire des scénarios sur la base d'intentions de projets et de périmètres correspondants ;

› **recueillir les avis** internes (du territoire) mais aussi externes (les voisins, l'État et le Département qui ont leur mot à dire sur les périmètres d'intercommunalité et de SCOT). Débattre !

› **échanger** au sein des différentes instances concernées – communes, Communautés, structure de SCOT et Pays existants – pour former, dégager les intentions ou idées, mais aussi les réticences. **Débattre et dégager les solutions !**

(3) 1 483 communautés de communes font moins de 20 000 habitants sur les 1 884 existantes, soit 79% (source DGCL au 1^{er} janvier 2015)

(4) Toutefois les adaptations proposées par les députés le 2 mars 2015 assouplissent le dispositif (fusion récente, faible densité, zone de montagne, impossibilité d'agrandissement, nombre important de communes...)

(5) Selon les Régions et leurs procédures territoriales contractuelles, le mot « Pays » n'est pas toujours employé, mais il s'agit bien de territoires comprenant plusieurs Communautés, et portant des projets de territoires.



© Kasto - Fotolia

3. Compétence PLU

La
compétence
PLU est distincte
de celle des
autorisations
d'urbanisme

› Prise de la compétence

Les communautés de communes et d'agglomération deviennent compétentes de plein droit à compter du 27 mars 2017. Les communautés urbaines et les métropoles le sont déjà.

La compétence n'est pas transférée si, dans les trois mois précédant le 27 mars 2017, une **minorité de blocage** s'y oppose. Celle-ci doit regrouper au moins **25% des communes** représentant au moins **20% de la population** de la Communauté. Cette opposition doit être renouvelée après chaque élection municipale et reconstitution du conseil communautaire. **À défaut**, la Communauté devient compétente le 1^{er} janvier suivant l'élection du nouveau président communautaire.

La compétence peut être transférée avant le 27 mars 2017, selon les conditions légales en vigueur dans le CGCT, à savoir une majorité qualifiée des 2/3 – 1/2⁽⁶⁾.

Au-delà du 27 mars 2017, la compétence PLU peut être transférée à tout moment à la Communauté, sauf si la minorité de blocage des 25% et 20% citée ci-dessus s'y oppose dans les trois mois suivants le vote de l'organe délibérant sur ce transfert – qui aura délibéré à la majorité qualifiée des 2/3 – 1/2 sur le transfert.

La compétence PLU est distincte de celle des autorisations d'urbanisme. Les communes qui ont délégué leur compétence PLU à la Communauté continuent d'instruire et délivrer les autorisations du droit des sols : permis de construire, démolir, aménager, certificat d'urbanisme, déclaration de travaux, etc.



PRÉCISIONS SUR L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS

- › **La délivrance des autorisations d'urbanisme (AU) est un pouvoir de police des maires ; il ne s'agit pas d'une compétence.** Ce pouvoir peut – très éventuellement – être délégué au président d'un EPCI, par délibération concordante des communes qui le souhaitent et de l'EPCI. Très peu de communautés ont reçu délégation de signature des AU à ce jour.
- › **L'instruction des autorisations d'urbanisme est un service (qu'assurent gracieusement les DDT pour les «petites» communes jusqu'au 1^{er} juillet 2015*).** Ce service peut être mutualisé à l'échelle jugée la plus efficiente (Communauté ou au-delà : Syndicat mixte de Pays ou PNR, groupement de Communautés sur la base de conventions aussi diverses que les réalités locales)**.

Les trois sujets (compétence PLU / autorisation d'urbanisme / instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme) sont juridiquement distincts, même s'ils sont liés dans la pratique !

* Elles continueront à le faire pour les communes comprises dans les Communautés de moins de 10 000 habitants et pour les communes au RNU

** Voir le document réalisé par l'AMF et l'AdCF *Instruction des autorisations d'urbanisme, les enjeux d'une nouvelle organisation locale*, juillet 2014 (téléchargeable par les adhérents sur leur site respectif).

(6) Deux-tiers de la population représentant la moitié des communes ou la moitié des habitants représentant les deux-tiers des communes



COMPÉTENCE PLU = COMPÉTENCE DPU

- › **Les communautés compétentes en PLU détiennent le Droit de Prémption Urbain DPU ;** les communes ne peuvent pas le conserver.
- › En revanche, **les EPCI peuvent déléguer ponctuellement le DPU aux communes membres, pour des motifs d'intérêt communal définis** (motiver l'argumentaire).



› Compétence et périmètre

La compétence vaut périmètre. Le futur PLUI sera élaboré sur le périmètre de la Communauté compétente. On peut regretter que les Communautés compétentes ne puissent plus décider elles-mêmes si elles élaborent un ou plusieurs PLUI sur leur territoire, en particulier pour les plus grandes (qui peuvent compter plus de 100 communes...).

Dans l'attente de l'élaboration du nouveau PLUI, la Communauté gère les documents d'urbanisme en vigueur sur son territoire.

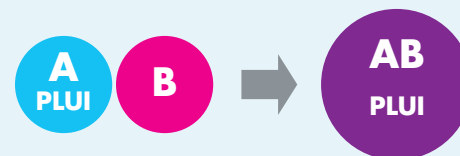
Le périmètre du PLUI suit les évolutions du périmètre de la Communauté compétente : si celle-ci s'agrandit, la Communauté gère les documents d'urbanisme des nouvelles communes (ou EPCI) entrées ; toute élaboration ou révision du PLUI sera faite sur le nouveau périmètre en vigueur de la Communauté. En cas de réduction, la Communauté gère et applique le PLUI sur le périmètre réduit et toute révision est faite sur le nouveau périmètre réduit. Le PLUI qui concerne les communes sortantes est géré et appliqué par la nouvelle autorité compétente pour ses communes : soit une autre communauté compétente, soit chacune des communes.



FUSION D'EPCI ET PLUI

De nombreux cas de figure de fusion de communautés, retraits et adhésions de communes d'un EPCI existent ⁽⁷⁾.

- › Lorsque deux EPCI n'ayant pas la compétence PLU fusionnent, la nouvelle entité peut choisir ou non de prendre la compétence jusqu'au 27 mars 2017, date à laquelle les EPCI deviennent compétents de droit (sauf minorité de blocage énoncée ci-avant).
- › En revanche, dans le cas de plus en plus fréquent d'une fusion de deux EPCI dont l'un (A) a la compétence PLU et l'autre (B) non, deux questions se posent :



1. La nouvelle entité (AB) est-elle obligée de prendre la compétence PLU ?

- › À partir du moment où l'un des deux EPCI a la compétence PLU, la nouvelle entité est obligée de la conserver et le périmètre du PLUI est étendu à l'ensemble des communes.

2. Que deviennent les documents en vigueur ?

- › Les documents locaux existants, quel que soit leur périmètre, restent en vigueur sous la responsabilité de l'EPCI AB ; il en va de même pour les procédures d'élaboration et de révision (engagées avant fusion), ainsi que pour les modifications ⁽⁸⁾ ;
- › Si un PLUI est en cours d'élaboration, révision, modification sur le périmètre de A, la communauté AB peut au choix :
 - achever la procédure sur le périmètre initial, quelque soit le stade d'avancement du projet,
 - décider d'étendre la procédure d'élaboration du PLUI à l'ensemble du nouveau périmètre.

Cela dépendra essentiellement de l'état d'avancement du PLUI sur le périmètre A : s'il est proche de l'arrêt du projet, la première solution paraît adaptée car il sera rapidement exécutoire ; à l'inverse, s'il est peu avancé, le second cas sera privilégié. La décision est laissée aux Communautés concernées.

(7). Voir art. L123-1 du code de l'urbanisme, modifié par la loi 2015-292 du 16 mars 2015, ainsi que la fiche Alur sur le site du ministère « Conséquences des évolutions du périmètre des EPCI sur les Plu et cartes communales » (mai 2014).

(8). Attention : des mesures particulières existent pour gérer les procédures en cours dans le cas de fusion de Communautés devenues compétentes ou intégration d'une commune dans une Communauté compétente (voir article L123-1-1 pour les PLU et L124-2 pour les cartes communales). Le projet de la loi NOTRe introduit de la souplesse dans les procédures en cours pour ne pas bloquer les projets.

› L'exercice de la compétence et les documents d'urbanisme en vigueur

La Communauté compétente exerce son autorité sur tous les documents d'urbanisme en vigueur (PLU, PLUI, POS, cartes communales) à la date de sa prise de compétence, en lieu et place des communes. Ces dernières sont dessaisies de tout acte et autorité sur leur document d'urbanisme en vigueur puisqu'elles ne sont plus compétentes.

Les documents d'urbanisme existants restent en vigueur. Ils sont gérés et suivis par la Communauté qu'ils soient communaux ou intercommunaux (en cas de fusion avec une autre communauté compétente et déjà dotée d'un PLUI). À l'usage, en parfaite collaboration et entente avec les élus municipaux concernés.

Les modifications (en cours à l'heure de l'intégration ou ultérieures) sont de compétence communautaire, sur le périmètre du document communal; et l'enquête publique n'a lieu qu'à l'échelle concernée, en général, en parfaite intelligence avec la commune concernée.

Les PLU ou cartes communales en cours d'élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité **peuvent se poursuivre**, sous l'autorité de l'EPCI, dans leur périmètre initial, après accord entre l'EPCI et la commune concernée et avenant aux marchés.

Toute révision d'un document d'urbanisme en vigueur entraîne élaboration du PLUI (sur le périmètre communautaire).

LA GESTION DU CALENDRIER

Au moment de la délégation de compétence à la Communauté, **il n'y a pas de délai imposé pour engager le PLUI**, et les documents existants sont gérés selon les modalités exposées ci-avant.

Mais d'autres mesures nécessitent des mises en révision des documents d'urbanisme existants ou leur élaboration, ce qui, de fait, va entraîner l'élaboration du PLUI très rapidement si la Communauté prend la compétence :

› **Les POS deviennent caducs au 31 décembre 2015, sauf si la commune a engagé sa révision** (pour l'élaboration d'un PLU) **avant cette date**. Si cette révision n'est pas lancée dans les temps, la commune est soumise au RNU à compter du 1^{er} janvier 2016. Celles qui ont engagé leur révision ont jusqu'au 27 mars 2017 pour approuver leur nouveau PLU et leur POS reste en vigueur jusqu'à l'expiration de ce délai.

› **Tous les PLU et cartes communales ont l'obligation d'intégrer les dispositions de la loi Grenelle au plus tard au 1^{er} janvier 2017** (date d'approbation). Or la plupart des PLU approuvés avant 2012 n'intègrent pas les exigences du Grenelle et doivent donc engager rapidement leur révision pour être approuvés dans les temps : **au 1^{er} juillet 2015**, il ne reste que quelques mois !

› **De nombreux PLU et cartes communales doivent être mis en compatibilité avec les SCOT en vigueur, dans un délai de trois ans après leur approbation** (certains avant même le 1^{er} janvier 2017 si le SCOT a été approuvé avant le 1^{er} janvier 2014 ; les autres après).

Au moment de la délégation de compétence à la Communauté, il n'y a pas de délai imposé pour engager le PLUI.

Tous ces délais sont repoussés⁽⁹⁾ au 1^{er} janvier 2020 si l'élaboration d'un PLUI est prescrite avant le 31 décembre 2015, ce qui sous-entend que la compétence est transférée préalablement, et aux **conditions suivantes** :

- › délibération prescrivant l'élaboration du PLUI prise entre le 27 mars 2014 et le 31 décembre 2015 ;
- › débat d'orientation sur les orientations du PADD du PLUI effectué avant le 27 mars 2017 (attention, ce débat doit avoir lieu au sein du conseil communautaire **ET** de chaque conseil municipal des communes membres) ;
- › approbation du PLUI avant le 1^{er} janvier 2020.

De ce fait, **il est urgent que les communes et leurs Communautés prennent une décision avant le début de l'automne 2015** pour décider ou non du transfert de la compétence PLU. Si la compétence n'est pas transférée d'ici octobre ou novembre 2015, les Communautés ne pourront pas prescrire de PLUI avant le 31 décembre 2015 : tous les POS partiront, *a priori*, en révision communale pour éviter de revenir au RNU (caducité des POS), ainsi que de nombreux PLU trop anciens pour être compatibles avec les orientations du Grenelle (obligation de grenellisation de tous les documents d'urbanisme au 1^{er} janvier 2017).

(9) Article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises

Si les choses sont toujours réversibles, il serait dommage de laisser les communes s'engager dans des révisions, avec les coûts afférents, pour décider dix-huit mois à deux ans plus tard de lancer un PLUI.

Aussi paraît-il indispensable et urgent que chaque Communauté dresse un **état des lieux des documents d'urbanisme sur son territoire**, avec le relevé des obligations de révision de chacun et de leur date butoir, l'estimation des coûts de la somme des révisions communales et celle de l'élaboration d'un PLUI.

Ces informations de base sont indispensables pour alimenter les débats, car les avis de chaque commune diffèrent selon qu'elles sont en fin de procédure de révision de leur PLU ou dans l'obligation de l'entamer: les premières ne pousseront pas à l'engagement d'un PLUI puisqu'elles viennent de financer le leur, les secondes si !

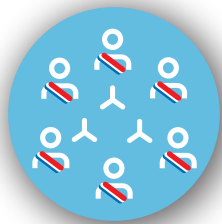


Tous les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec la loi Grenelle et ses points clés, rappelés ici, au 1er janvier 2017. Si le PLU ne comprend pas une ou plusieurs réponses à ces questions, il doit être mis en compatibilité. Le plus souvent, cela nécessite une procédure de révision tant les réponses à ces questions peuvent modifier l'équilibre général du projet.

Lecture rapide de la compatibilité d'un PLU avec la loi Grenelle Source: articles L121-1 et L123-1 du Code de l'urbanisme, rédaction avant modification par la Loi ALUR ⁽¹⁰⁾	
Le rapport de présentation comprend-il	- une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ces dernières années ? - une justification des objectifs fonciers présentés dans le PADD pour l'habitat, les activités économiques, les équipements et services, les infrastructures ? - une présentation de la trame verte et bleue: corridors écologiques, cœur ou noyau de biodiversité ? - une analyse énergétique du territoire: approvisionnement, productions, consommations, émissions de gaz à effet de serre, besoins, potentiels ? - une analyse des incidences des orientations du plan sur l'environnement ? - des indicateurs pour l'évaluation des résultats du plan ?
Le PADD comprend-il	- des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ? - les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ? - des orientations de préservation de la biodiversité, des écosystèmes, des continuités écologiques ou de leur remise en bon état ? - des orientations permettant d'assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ? - des orientations concernant la préservation de la qualité de l'air ? - des orientations concernant le développement des communications numériques, l'équipement commercial ? - des orientations permettant de diminuer les obligations de déplacements motorisés et de développer des transports collectifs ?
Le PLU comprend-il des OAP	sur des secteurs ou quartiers à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ?

(10) Les objectifs supplémentaires de la loi ALUR, en matière de consommation foncière notamment, doivent être intégrés « lors de la prochaine révision », sans date butoir fixée : ils ne sont donc pas intégrés au tableau. Bien que la loi n'ait pas prévu de délai, il serait judicieux de les intégrer lors de la révision pour la mise en compatibilité avec le Grenelle.

4. Organisation de la maîtrise d'ouvrage : pilotage, ingénierie, finances



› L'organisation politique interne



POINTS DE VIGILANCE

La circulation de l'information est essentielle

Pour permettre l'adhésion du plus grand nombre, **il est recommandé** :

- › **de s'appuyer sur un binôme d'élus** : prévoir un suppléant permet de pallier plus facilement les absences sans prendre de retard ; il est toujours plus facile de relayer l'information dans les conseils municipaux lorsqu'on est deux ;
- › **d'assurer un pilotage à deux étages si on est nombreux** : trouver un savant dosage entre un « noyau dur » nécessairement restreint pour être efficace et une représentation du territoire équitable, dans les instances de pilotage ;
- › **d'organiser des rencontres sur le terrain** (par commune ou par groupement de communes lorsque la communauté est grande) des élus pilotes et des techniciens sont nécessaires tout au long de la démarche pour maintenir le dialogue, rassurer et expliquer les avancées du projet.

L'exercice de la compétence PLU nécessite **une organisation politique adaptée** (comme pour toute autre compétence et grand domaine d'intervention). Il s'agit d'exercer dans le temps l'élaboration du PLUI, mais aussi l'application des documents d'urbanisme locaux en vigueur, puis sa mise en œuvre et son suivi.

Si l'EPCI a mutualisé l'instruction des autorisations d'urbanisme en interne, le suivi de ce service peut, logiquement, être assumé par les mêmes élus : il s'agit d'une des applications les plus directes et concrètes du PLUI.

Chaque EPCI s'organise comme il l'entend, mais on ne peut que recommander de :

- › **désigner clairement un vice-président en charge de cette mission** (ou le président) ;
- › **organiser une commission « Urbanisme »** regroupant des délégués de toutes les communes avec des principes de représentativité clairs : équilibre géographique, représentativité des différents types de commune selon leur taille, mais aussi leurs contextes (sous pressions urbaines ou non, cœur ou périphérie, axes de dévelop-

pement ou à l'écart...), leurs enjeux (environnementaux, sociaux, économiques...) et leur typologie urbaine (dense ou non, villes ou villages, hameaux...);

- › **fixer très vite une charte de gouvernance concernant l'élaboration du PLUI**. La loi ALUR impose qu'une délibération de l'EPCI compétent fixe, après avoir réuni la conférence intercommunale des maires, les **modalités de la collaboration entre l'EPCI et ses communes** membres (voir page 31 sur le dialogue Communauté-communes). À l'expérience, il est conseillé d'aborder le sujet dès le début de la réflexion sur la délégation de la compétence PLU, car la question de la représentativité et de l'écoute de chacune des communes est ultrasensible chez chacun des élus. L'exemple de la charte de gouvernance de la Communauté de communes Erdre et Gesvres ci-contre est éclairant : elle a permis de lever de nombreux doutes et questions avant le transfert de la compétence fin 2013, a fait l'objet d'une délibération et a été scrupuleusement respectée depuis.

Charte de gouvernance pour le PLUI de la communauté de communes Erdre et Gesvres (44)

Charte de gouvernance pour un principe de coconstruction du PLUI

Communauté de communes Erdre et Gesvres,
12 communes, 55 500 habitants, incluse dans
le SCOT métropolitain Nantes-St Nazaire

Après une longue réflexion autour de l'actualisation des documents d'urbanisme communaux en vigueur – à mettre en compatibilité avec le SCOT approuvé et la loi Grenelle –, la CCEG s'est engagée progressivement dans la voie de la prise de compétence PLU. Mais pour lever les réticences des communes qui hésitaient à sauter le pas, la CCEG a engagé la rédaction d'une charte de gouvernance du PLUI.

«La communauté souhaitait que **les communes soient en adhésion avec le projet, et non contraintes**. Il fallait rassurer les élus municipaux en leur explicitant l'état d'esprit et la méthode d'élaboration choisie pour le PLUI», souligne Guillaume Coutand, directeur Aménagement et environnement.

Une première mouture de la charte est proposée en septembre 2013 aux maires du territoire : elle rappelle les acquis des processus collaboratifs déjà menés, pose le PLUI comme «**cadre négocié pour traduire spatialement un projet politique communautaire et rendre possible les projets des communes**». Elle explique également quelles seraient les instances d'élaboration du PLUI et leur rôle (voir ci-après).

Il a fallu **deux mois de travail en commun** pour amender cette charte qui fut étudiée attentivement par la commission aménagement, les DGS des communes, un groupe de travail avec élus et techniciens Urbanisme des communes. Cette phase de concertation a permis de lever les interrogations et de **transférer la compétence à l'unanimité du conseil communautaire**.

Dans la foulée, les douze conseils municipaux ont voté le transfert de compétence en novembre 2013, la validation de la charte de gouvernance par délibération en janvier 2014, et la prescription du PLUI en février 2014.

Sommaire et extraits de la charte de gouvernance politique

Vers l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme du territoire d'Erdre & Gesvres Conseil de communauté du 13 novembre 2013

Préambule

«Les élus des treize collectivités du territoire d'Erdre & Gesvres décident d'**unir leur effort pour écrire en commun une nouvelle page de leur stratégie de territoire** dont la traduction opérationnelle doit prendre toute sa mesure avec l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI)»

Les acquis

Rappels de l'histoire et du contexte de la Communauté, proche de l'agglomération nantaise et soumise à de fortes pressions périurbaines, et qui a, depuis 2002, défini sa stratégie de développement et mené de nombreux projets

Les enjeux

«Le passage au PLU intercommunal, en particulier à travers son Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) doit être l'occasion pour Erdre & Gesvres de revisiter son projet politique de territoire et de l'adapter aux nouveaux enjeux qui se sont fait jour depuis son adoption il y a bientôt dix ans.»

Suit la présentation des sept enjeux (plutôt thématiques) du territoire à traiter dans le PLUI et particulièrement son PADD : aménagement de l'espace, développement économique, environnement, mobilités, habitat, énergie, aménagement numérique.

Une dynamique collective

«Les élus d'Erdre & Gesvres affirment comme **un préalable indispensable** à la construction du document que **les élus et les techniciens des communes** puissent prendre toute leur part

au processus d'élaboration du PLUI en tant que **dépositaires de la connaissance locale la plus fine** de leur territoire communal.»

Les principes d'une coconstruction

«Le PLUI doit être un cadre négocié pour traduire spatialement un projet politique communautaire et rendre possible les projets des communes.»

«Il est convenu que la communauté de communes, dans une approche négociée, ne s'opposera pas aux évolutions souhaitées par les communes dans la mesure où celles-ci ne seraient pas contradictoires aux principes et objectifs débattus pour la construction du PLUI.»

Les moyens d'y parvenir

› Un comité de pilotage présidé par le président de la CCEG et le vice-président en charge de l'urbanisme, et comprenant le maire ou l'adjoint à l'urbanisme de chaque commune.

› Constitution d'un **réseau de référents élus et techniciens**, à raison d'un binôme par commune, pour participer aux travaux et aux instances d'élaboration du PLUI et assurer le rôle de relais...

› Les **commissions d'urbanisme communales** seront nécessairement impliquées individuellement ou collectivement à l'élaboration du zonage et des règles écrites du PLUI et des plans de secteurs qui pourraient lui être associés.

› (...) Avant son arrêt par le conseil de communauté, présentation du PLUI en séance plénière des élus municipaux, et/ou devant chaque conseil municipal.



- **Le comité de pilotage (COPIL)** réunit un représentant de chaque commune (maire ou adjoint à l'urbanisme). Il assure le suivi régulier de l'avancement du travail, et certains membres se répartissent la présidence des groupes de travail thématiques. Chaque représentant a un suppléant pour assurer la continuité et le relais de l'information en cas d'absence.

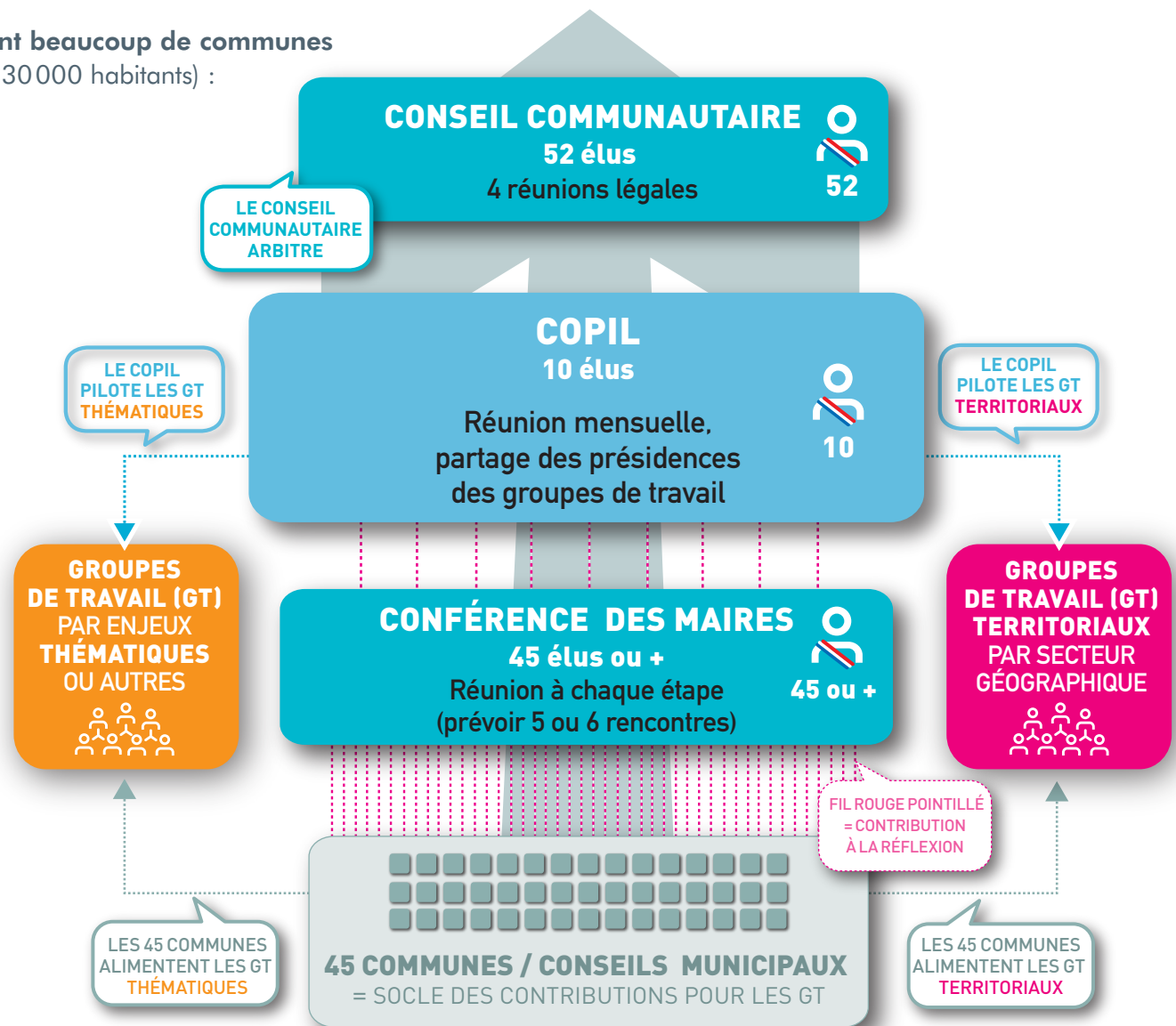
- › **Le travail de concertation avec les communes** se fait directement dans chaque commune, avec la cellule de base du PLUI.
- › Le maire et un adjoint forment la « **cellule de base du PLUI** » dans chaque commune. Ils sont chargés de : participer aux groupes de travail thématique qui les intéressent (par forcément tous), transmettre les informations aux collègues élus et assurer les réunions techniques communales en tant que de besoin (sur les OAP et le zonage notamment).
- › **Des groupes de travail « thématiques »** sont créés. Les élus communaux (un délégué par commune) y participent selon leur centre d'intérêt.
- › **Le conseil communautaire et la conférence des maires** (à laquelle siègent toutes les communes) se réunissent aux étapes prévues par la loi.





→ **Cas d'une communauté comprenant beaucoup de communes**
(ici une communauté de 45 communes et 30 000 habitants) :
un pilotage à deux étages !

- › **Le COPIL** ne réunit qu'un nombre restreint d'élus. Outre le suivi régulier de l'avancement du travail, les membres se répartissent la présidence des groupes de travail thématiques et territoriaux. Un élu référent par secteur est désigné (du secteur ou non, au choix : les deux ont leur avantage) et sert de médiateur, si besoin, auprès des communes.
- › Pour assurer le dialogue avec les communes, **la conférence des maires** (et/ou des réunions par secteur) se réunit à chaque étape importante : lancement et modalités de la concertation EPCI-communes, diagnostic, PADD, OAP et règlement, projet de PLUI avant l'arrêt du PLUI. Les communes participent aux conférences et contribuent à l'avancement du PLUI par leurs échanges.
- › **Des groupes de travail par secteurs**, présidés par les membres du COPIL, sont créés pour examiner et discuter plus tranquillement des propositions. On peut y faire les réunions publiques d'information.
- › Dans chaque commune, le maire et un adjoint forment **la « cellule de base du PLUI »**. Ils sont chargés de : participer aux instances de travail ; transmettre les informations aux collègues élus ; assurer les réunions techniques communales en tant que de besoin (OAP et zonage notamment)
- › **Des groupes de travail « thématiques »** sont créés. Les élus communaux (un délégué par groupement de communes) y participent selon leur centre d'intérêt.



› Penser plus large que la simple compétence PLU

Les Communautés sont appelées à investir de plus en plus le champ de l'urbanisme au sens large :

- › document d'urbanisme,
- › application du droit des sols,
- › participation aux documents d'aménagement et de planification supérieurs (SCOT bien sûr, mais aussi schémas régionaux, programme d'intérêt général, autorisations diverses...),
- › politique de l'habitat (programmation,
- › réalisation et maîtrise d'ouvrage d'intérêt communautaire,
- › attribution et gestion de parc de logement, etc.),
- › gestion des ressources naturelles (eau, milieux naturels, air...),
- › entretien des réseaux divers de compétences communautaires...

Tous ces sujets se chevauchent et ont **besoin de services ou politiques communes** comme les SIG (pour l'observation et l'information spatialisées et informatisées), une politique foncière claire (recueil des DIA, définition et suivi d'emplacements réservés ou autres servitudes, acquisitions, revente...), l'information et la concertation avec le public, la négociation avec les partenaires ou autres collectivités...

La question de **l'organisation des moyens techniques, humains et financiers doit être abordée avec une vision globale** et à moyen terme au minimum, sachant que le contexte institutionnel est mouvant et les moyens financiers à la baisse. Selon les tailles des communes et leurs groupements (communautaires et intercommunautaires), la géographie (relief, densité de population...), l'histoire et la maturité intercommunale (ancienne ou non, dynamique ou non...), les richesses fiscales (fort différentes d'un territoire à l'autre), le contexte politique et général alentour, etc. **Les solutions peuvent être diverses** et aucune recette ne saurait être appliquée *a priori*.

Toutes les questions ne pourront être tranchées à la fois, mais cela n'a guère d'importance. Le principal est de dégager une solution adaptée au temps T0 et permettre aux territoires d'évoluer.

← Des rencontres
sur le terrain facilitent
l'approbation du territoire



Jean-Marc Larre

vice-président de la communauté
de communes du Seignanx (8 com.,
24 000 hab., Landes), séminaire annuel
du Club PLUi en juin 2014.

« L'élu en charge du PLU doit avoir un chef de projet disponible à ses côtés, un référent : en ce qui nous concerne, nous avons un ingénieur urbaniste (...). Nous avons fait le choix de faire intervenir des structures associées à l'intercommunalité pour faire le PLUi : un CPIE pour tout le volet paysager, le volet environnemental ; l'agence d'urbanisme interdépartementale, parce que, bien évidemment, elle a les compétences avec son observatoire sur les données, sur la connaissance du territoire ; le CAUE, pour faire une étude architecturale et paysagère, qui nous permettra de donner un peu de grain à moudre aux agents qui font l'ADS sur l'intercommunalité. »



› Des organisations différentes se distinguent

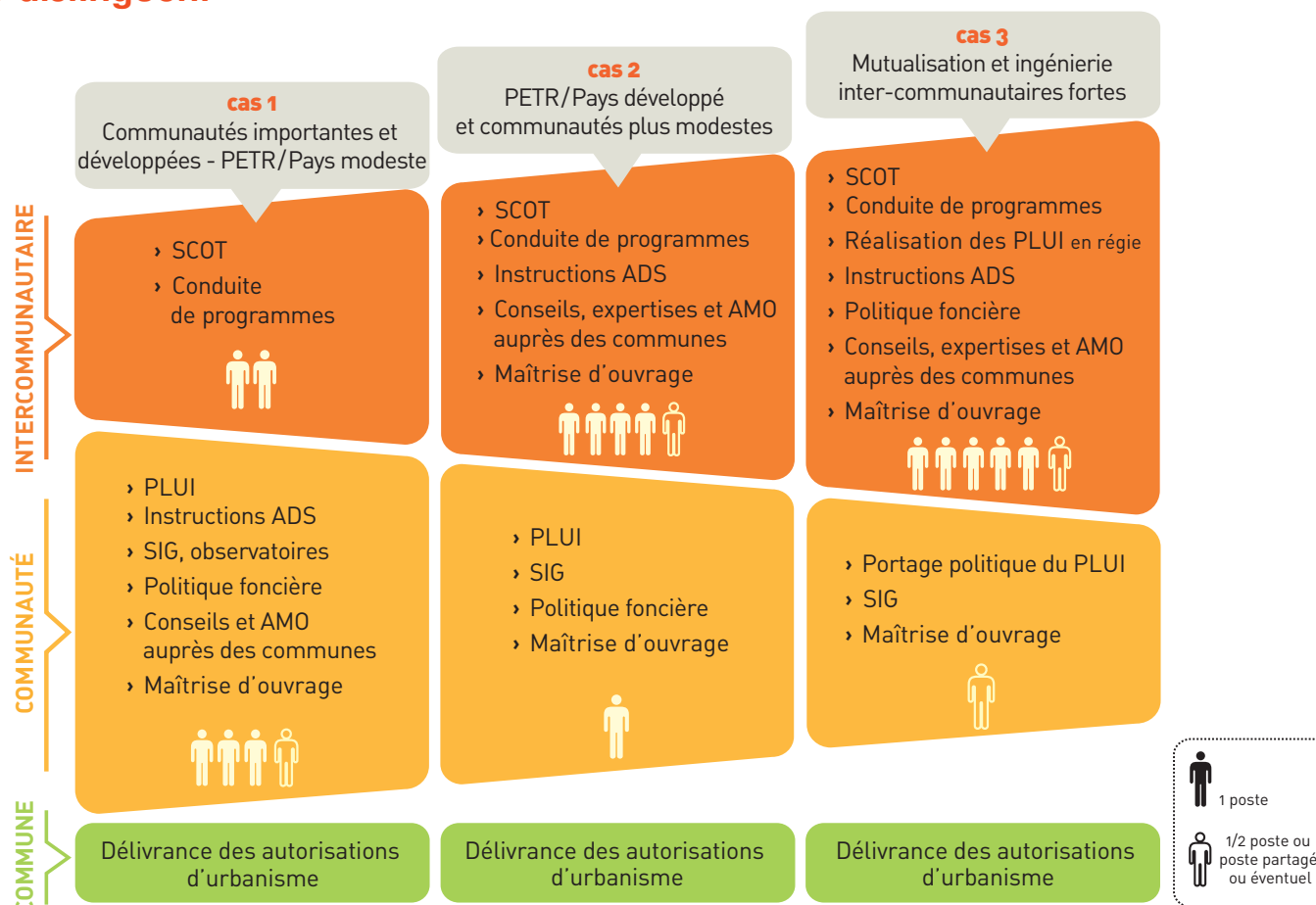
Ce tableau récapitule les principales situations observées.

CAS 1 : Communautés importantes et développées

La Communauté a pris en charge l'essentiel de la politique de l'urbanisme pour le compte de ses communes : PLU, Instruction des AU⁽¹¹⁾, conseils auprès des communes, etc. Elle mène à son échelle les politiques de l'habitat, d'adaptation énergétique, de maîtrise d'ouvrage sur des constructions et aménagements divers (logements d'urgence, opérations d'aménagement mixtes activités/commerces/logements/équipement, bâtiments d'équipements...). Elle dispose donc de **techniciens compétents** dans ces domaines, même si tout n'est pas fait en régie et qu'une partie des tâches est confiée aux acteurs privés.

CAS 2 : Mutualisation supra communautaire

Les Communautés étant de taille plutôt modeste et/ou connaissant peu de pressions urbaines et de demandes d'Autorisation d'Urbanisme, la mutualisation de l'instruction se fait logiquement à l'échelon supra-communautaire. Cet échelon (souvent un Pays, PETR ou PNR) met aussi en œuvre **une politique de développement local et d'aménagement forte**, et porte à ce titre le Scot, la conduite des programmes spécifiques décidés, dont ceux recoupant l'urbanisme autour de l'habitat, la reconquête des centres bourgs, les économies d'énergie, etc... C'est alors lui qui dispose des professionnels à même d'**aider les communes et communautés** dans leurs projets d'aménagement par des conseils, des expertises, de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO)...



CAS 3 : Mutualisation intercommunautaire forte

La mutualisation va encore plus loin, avec un Pays, PETR ou PNR ayant organisé **une forte ingénierie interne** qui lui permet de jouer le rôle d'une petite agence d'urbanisme et d'élaborer le Scot, et les PLUI en régie pour le compte de ses communautés. Ce cas est rare mais existe⁽¹²⁾.

(11) Le nombre d'actes à instruire par ETP et par an est estimé à 1200 (ou 350 équivalents PC).

(12) Voir *Ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme. Dix territoires témoignent* Mairie-conseils – Juin 2010

› Faire ou faire faire ?

Les Communautés organisent leurs **moyens d'ingénierie** comme elles l'entendent, en fonction de leur **taille**, leur **histoire**, leurs **ressources**, leur **contexte** : entre la communauté de communes très rurale de 16 communes et 6 000 habitants, par exemple, et une communauté d'agglomération de 22 communes et 60 000 habitants, la solution ne sera pas du tout la même !

On distingue trois cas de figure

› Une mission totale est confiée à un groupement de bureaux d'études

Le chargé de mission Urbanisme de la Communauté pilote, coordonne et assure une animation locale plus ou moins fortement. Ce cas est majoritaire et très répandu dans les Communautés ayant peu d'ingénierie interne. Attention toutefois à ne pas tout externaliser : **la Communauté doit s'approprier son projet, le défendre et le présenter** devant ses pairs et ses habitants, **guider et contrôler** les bureaux d'études, **arbitrer et assumer ses choix politiques**. Le minimum

est d'avoir tout de même en interne une personne compétente en urbanisme qui pilote, avec l'élu référent, le PLUI et la concertation. C'est eux qui veilleront par la suite à sa bonne application.

› Des commandes partielles sont lancées

Thématiques (état initial de l'environnement, volet habitat ou commerce ou paysager, évaluation environnementale...), ou transversales (communication, droit, médiation). **L'équipe interne assemble** et assure la rédaction des pièces clés (synthèses diverses, PADD général...). Elle assume la conduite d'ensemble et l'essentiel des concertations et de la communication. Ce cas se rencontre plus souvent dans les communautés d'agglomération ou de communes importantes ayant des capacités techniques à faire l'assemblage en interne : rédaction de textes de synthèse, cartographie idoine.

› La Communauté réalise en régie le PLUI

Cela peut être le cas s'il existe ou une agence d'urbanisme ou un service dédié. Les exemples de la communauté de communes du Seignanx, du syndicat mixte des Vals de Saintonge (jusqu'en 2012), ou du PNR du Luberon (jusqu'en 2007), qui ont fait (ou font encore) les PLU communaux en régie, sur **convention avec les communes**, peut être source d'inspiration : on peut imaginer qu'en cas de prise de compétence par la Communauté, le service dédié serait à même de fabriquer le PLUI ; **ce cas est encore très rare** hors métropole ou grande communauté urbaine.



RETOUR D'EXPÉRIENCES

L'exemple des Vals de Saintonge (Charente-Maritime, 112 communes, 56 000 habitants)

La communauté de communes des Vals de Saintonge est issue d'une fusion au 1^{er} janvier 2014 des sept EPCI qui composaient l'ancien Pays.

Une direction de l'urbanisme et de l'aménagement poursuit l'accompagnement que le Pays a initié dès 2004⁽¹³⁾ : PLU communaux et Scot réalisés en régie, conseils et suivi de projets d'intérêt communautaire, Habitat / info énergie / politiques foncières, SIG / observatoire et cartographie, instruction des ADS depuis début 2015. En tout, 13 personnes sont mobilisées.

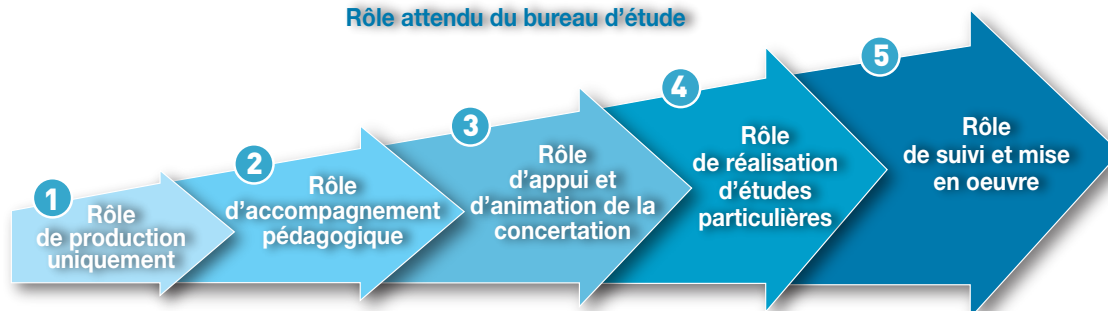
Le Scot Grenelle, approuvé fin 2013, a permis aux élus de partager une culture commune en matière de planification et s'approprier le sujet. Pour poursuivre ce dialogue et parfaire l'appropriation du territoire par les élus et les habitants, le choix a été fait de privilégier la généralisation des PLU sur l'ensemble des communes, avant d'envisager un PLUi sur une Communauté d'aussi grande taille.

(13) Voir le document *Ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme : 10 territoires témoignent*, Mairie-conseils (2010).



© rh2010 - Fotolia

Rôle attendu du bureau d'étude



Le schéma ci-dessus (issu d'une note⁽¹⁴⁾ du Club PLUi du ministère) illustre les cinq niveaux de mission que l'on peut confier, ou non, au bureau d'études. Chacun choisira d'externaliser de une à quatre ou cinq de ces missions, ou de les assurer en interne.



Jean-Pierre Caroff

vice-président de Brest Métropole Océane (29) – Journée «AdCF en région», Quimper, juillet 2013 :

« Le bureau d'études va jouer son rôle s'il est à sa place : il doit apporter des éléments, faire des propositions, mais les services et les élus doivent être capables de juger de la pertinence, de définir des orientations, des cahiers des charges. Le PLUI est le moyen de retrouver son pouvoir dans l'urbanisme : nous devons nous appuyer sur les services de l'intercommunalité, avoir des échanges avec les collègues de l'intercommunalité, pour pouvoir jouer notre vrai rôle, celui de choix politique. Le PLUI est le moyen de donner à toutes les communes la possibilité d'exercer leur choix politique en termes d'urbanisme. »

(14) Éléments d'appui à la rédaction d'un cahier des charges pour la consultation des bureaux d'études, note actualisée le 26 novembre 2014 (extranet du Club PLUi : lien et codes p.38).

› Coût de l'élaboration

Il est délicat de donner des références de prix, les territoires sur lesquels sont élaborés les PLUI étant trop hétérogènes pour que les comparaisons des budgets soient réellement pertinentes.

Selon la taille et la complexité du PLUI à réaliser, les moyens intercommunaux mobilisés, les études disponibles, récentes et sur le même périmètre – comme un PLH, un PDU, un bilan carbone, un SIADD⁽¹⁵⁾... – ou à l'échelle supra-communautaire – le SCOT, un Agenda 21, un PCET... –, le coût sera extrêmement variable, la loi du marché et de la mise en concurrence faisant le reste.

Pour estimer son budget, il faut avoir préalablement clarifié le partage des tâches (évoquées ci-avant) et les travaux réalisés en régie, pour raisonner coût global :

- › Quelle mobilisation des équipes? Combien de personnes à temps plein? À temps partiel?
- › Quelles missions confiées aux prestataires extérieurs?
- › Quelles ambitions de concertation et communication? Avec quels moyens?
- › Quelle feuille de route se donne la Communauté (rythme des réunions, dynamique engagée...)

Le Club PLUI du ministère a mené en 2013 une enquête auprès de 28 PLUI⁽¹⁶⁾, dont l'extrait ci-dessous donne une tendance.

Côté recettes, l'État aide financièrement les intercommunalités qui se lancent dans l'élaboration de PLUI, par :

- › un **appel à projet «PLUI Grenelle»** lancé chaque année par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (DGALN/DHUP/QV3⁽¹⁷⁾) : 231 EPCI lauréats depuis 2010 (150 dossiers déposés en 2015!);
- › un **taux majoré de la dotation globale de décentralisation (DGD)** sur les PLUI (encadré ci-contre);
- › la dotation d'équipement des territoires ruraux (**DETR**) attribuée par le préfet sur les études d'ingénierie territoriale et les équipements numériques, type SIG (système d'information géographique).

En parallèle, d'autres cofinancements peuvent être fléchés :

- › dans le cadre de **procédures territoriales contractuelles** avec la Région (ex. contrats de Pays en Bourgogne) ou le Département (ex. en Lot-et-Garonne sur PLUI et Chartes Paysagères intercommunales);
- › de **l'ADEME** si approche environnementale de l'urbanisme;
- › de **l'Agence de l'eau** lorsque la problématique de l'eau et du SDAGE est bien prise en compte dans la démarche;
- › des **fonds européens...**



LA DOTATION GLOBALE DE DÉCENTRALISATION (DGD)

Un concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD) est fléché vers les EPCI depuis 2013⁽¹⁸⁾ pour compenser les accroissements de charges liés à l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme, et notamment les PLUI.

Le préfet répartit les crédits (environ 20 millions d'euros pour tout le territoire en 2014 et 2015) au niveau départemental, entre les EPCI exerçant la compétence à la place de leurs communes membres.

Sont prises en compte les dépenses d'études pour la formalisation des documents, **l'évaluation environnementale**, les risques, les **études foncières**, la **numérisation**, les frais d'**enquêtes** publiques, de publication et **reproduction**, de publicité, d'**honoraires...**

Les PLUI lauréats du ministère ayant recherché d'autres financements arrivent à couvrir leurs dépenses à hauteur de 40 à 70% (cas plus rares, de communautés très rurales).

Cette situation avantageuse pour les Communautés ne durera sans doute qu'un temps puisque d'une part les enveloppes de DGD ne seront pas extensibles, quand le nombre des candidats va augmenter, et que d'autre part le ministère, les fonds européens ou l'ADEME donnent souvent des coups de pouce au démarrage de démarches, puis se retirent progressivement. Mais aujourd'hui, on peut observer que **le coût d'un PLUI est moins onéreux que la somme du coût de chaque PLU.**

(15) Schéma intercommunal d'aménagement et de développement durable (document non opposable mais qui préfigure un PADD).

(16) Note Coût d'un PLUI téléchargeable sur l'extranet du Club PLUI (cf. page 38).

(17) Direction générale du Logement, de l'Aménagement et de la Nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages / Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie.

(18) CGCT L1614-9 / Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 – art. 111 et décret du 26 avril 2013 ; Circulaire INTB1511315N du 15 mai 2015.



DES PREMIÈRES ESTIMATIONS À UTILISER AVEC PRÉCAUTION

Une enquête a été menée par le ministère auprès des intercommunalités membres du Club PLUI, afin de disposer de données concrètes de coûts. Les seuls éléments qu'il a été possible de consolider sont les coûts des études confiées à des prestataires externes. Il ressort que **les coûts des études engagées par les communautés pour l'élaboration d'un PLUI sont en moyenne de 17 224 euros par commune** (panel de 28 communautés très disparates).

5. Structure et contenus du document

› L'essentiel des contenus reste le même que pour le PLU

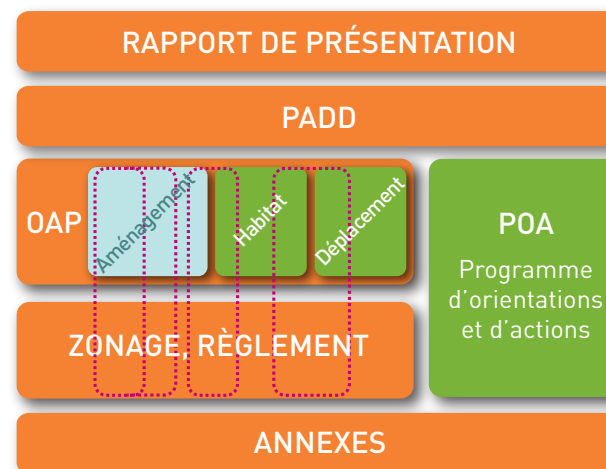
Depuis la grande loi d'orientation foncière de 1967 qui a créé les principaux documents d'urbanisme, ceux-ci doivent fixer les grands équilibres de l'occupation de l'espace, protéger les ressources et prévenir des risques, assurer les capacités nécessaires à l'accueil du développement démographique, social, culturel et économique.

L'exigence d'assurer un développement plus durable de la planète a amené à rajouter progressivement depuis 2000 les objectifs de prise en compte de la **mixité sociale et fonctionnelle**, de la **biodiversité**, de la **réduction de notre empreinte carbone**.

Chaque PLUI doit répondre à ces objectifs très clairement précisés dans l'article L121-1 du Code de l'urbanisme (voir encadré). Il ne peut s'y soustraire ou en omettre un.

Depuis la loi Grenelle, modifiée par la loi ALUR, les Communautés peuvent en sus, et **si elles le souhaitent**, développer les volets Habitat et/ou Déplacements de leur projet communautaire.

Dans l'un ou l'autre de ces cas, un nouveau document **Programme d'orientations et d'actions (POA⁽¹⁹⁾)** est créé dans le dossier du PLU et des **Orientations d'aménagement et programmation (OAP⁽²⁰⁾)** spécifiques peuvent être élaborées.



En pointillé rose : Plan(s) de secteur éventuel(s)
En vert : Si le PLUI vaut PLH ou PDU



Abrégé de l'article L121-1

Les PLU déterminent les conditions permettant d'assurer :

- l'**équilibre** entre le développement urbain maîtrisé et l'utilisation économe des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- la **qualité urbaine**, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
- les **capacités de construction et de réhabilitation** suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial ;
- la **réduction des émissions** de gaz à effet de serre, la **maîtrise de l'énergie**... ;
- la **préservation de la qualité des ressources** (air, eau, sol et sous-sol, naturelles), de la biodiversité, des écosystèmes... ;
- la **prévention des risques prévisibles** (naturels, miniers, technologiques) des pollutions et des nuisances de toute nature.

(19) Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014.

(20) Depuis la loi ENE du 12 juillet 2010 (Grenelle II).

› Le PLUI peut tenir lieu de PLH

Dans ce cas, il comprend les contenus et a les effets du PLH

- › **Il doit reprendre les contenus des PLH** inscrits dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH, art. L 302-1 et suivants).
- › **L'option est possible, quel que soit le seuil de population de l'EPCI**, à la différence du CCH qui n'impose les PLH qu'aux Communautés supérieures à 30 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.
- › **Il intègre les dispositions du PLH dans ses différentes parties**: rapport de présentation, PADD, POA et, éventuellement, une OAP Habitat spécifique.
- › **Le Programme d'orientations et d'actions (POA)** ⁽²¹⁾ comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat.
- › Si nécessaire, l'**OAP Habitat** précise les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs fixés. Ces orientations s'imposent selon un rapport de compatibilité, pas de conformité.
- › Le projet de PLU est soumis à l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.
- › Un bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat est réalisé tous les trois ans et transmis au préfet.

Des contenus précis et une indéniable convergence

L'analyse des besoins en logement de tous les publics, le choix des objectifs en matière d'habitat, les équilibres géographiques entre les communes et la définition des moyens pour y parvenir sont communs aux deux documents, le PLU développant plus une approche spatiale quand le PLH précise le programme d'actions. **Aussi, si le PLUI vaut PLH, il devra détailler plus finement et comprendre les points spécifiques du PLH :**

- › une analyse plus fine sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat (par segments, clientèles, publics...);
- › la réponse précise aux besoins en logement des personnes mal logées, défavorisées, âgées ou présentant des difficultés particulières;
- › un programme d'actions quantitatif et localisé, à la commune et sous-secteurs si besoin;
- › un guide des politiques d'attribution des logements locatifs sociaux;
- › le dispositif d'observation.

La fusion des deux procédures permet une indéniable économie sur les phases d'analyse et de définition des objectifs, mais aussi de gagner en efficacité par l'organisation et la mobilisation de tous leurs outils techniques réciproques: localisation précise des réserves ou programmes fonciers, équilibre géographique et par public, obligation de mixité, emplacement réservé, droit de préemption urbain, programme d'actions et estimations financières, recherche et négociation des financements pour le logement aidé.

Elle constitue aussi un bon moyen d'articulation avec les orientations d'un SCOT.

› Le PLUI peut tenir lieu de PDU

Si l'EPCI est «autorité organisatrice des transports urbains» (AOTU), le PLUI peut «tenir lieu» de plan de déplacements urbains.

- › Il en a tous les effets et la valeur juridique. Il doit reprendre les contenus du PDU inscrit dans les articles L1 214-1 et L1214-2 du Code des transports, et le(s) plan(s) de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.
- › **L'option est possible, quel que soit le seuil de population de l'EPCI compétent**, à la différence du Code des transports qui n'impose les PDU que dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci.
- › Il intègre les dispositions du PDU dans ses différentes parties: rapport de présentation, PADD, POA et, éventuellement, une OAP Transports spécifique.
- › **Le Programme d'orientations et d'actions** comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique des transports et déplacements.
- › Si nécessaire, l'OAP Transports et déplacements précise les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs fixés. Ces orientations s'imposent selon un rapport de compatibilité, non de conformité.

Les Communautés étant AOTU trouveront plus d'informations sur le site du ministère ⁽²²⁾.

(21) Voir fiche méthodologique Le Programme d'orientation et d'actions, Club PLUi, avril 2015

(22) www.territoires.gouv.fr ; fiches techniques ALUR: Le PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains.



© Amélie Logedec

*S'appuyer
sur des
orientations
urbaines et
paysagères
pour viser
mixité et
qualité dans
les nouvelles
constructions*

← Les Courtils,
à Hédé-Bazouges
(35) : un des
premiers lotissements
écologiques de
France livré en
2005, suivant un
cahier des charges
très volontariste
intégrant plusieurs
logements sociaux.



Si@pman - licence CC

← Un PDU intégré au PLUI facilite l'articulation
entre planification et politiques de déplacements

› Les plans de secteurs

Contrairement à ce que pourrait laisser sous-entendre leur nom, il ne s'agit pas de préciser un projet d'aménagement à l'échelle d'un sous-secteur, comme pouvaient faire les schémas de secteurs pour les SCOT, mais juste de pouvoir **créer des corpus de règlements différents, pour mieux s'adapter à la diversité des tissus urbains** que pourrait comprendre un PLUI.

Cette possibilité est bienvenue, en particulier :

- › dans les intercommunalités autour des grandes villes qui vont comprendre des **tissus urbains très différents**, depuis la ville centre – très dense, en partie industrielle, et toujours complexe – jusqu'aux communes rurales les plus petites – plus simples, moins hautes, plus végétales... ;
- › dans les **territoires à la géographie contrastée**, car on ne construit pas du tout de la même façon en plaine et en montagne, et les règles d'implantation, de hauteur, de desserte, etc. (régies par les articles du règlement) ne vont pas pouvoir être les mêmes.

Dans ces cas, que les élus locaux apprécieront eux-mêmes, la loi permet de créer plusieurs règlements, adaptés à chaque famille de communes partageant le même type d'urbanisme.

Les schémas page suivante illustrent différents cas de figure possibles.

L'objectif est de **faciliter la gestion de l'instruction du droit des sols** : aller directement ouvrir le règlement adapté, propre à la commune ou à quelques-unes, plutôt que de manipuler un seul énorme règlement commun à tous, aux innombrables sous-secteurs et indices, dans lesquels les pétitionnaires comme les instructeurs des autorisations d'urbanisme ne pourront que se perdre.

On ne délimitera donc pas un secteur selon les communautés d'intérêt ou proximités locales, mais selon les **familles de typologies urbaines** rencontrées : des villages de même morphologies bâties ou regroupant des quartiers aux formes urbaines comparables (depuis la grande zone Industrielle ou commerciale, les grands ensembles, les quartiers denses et hauts, ou lâches et bas, etc.).

Les plans de secteurs n'apportent pas d'innovation sur les **OAP**, qui sont simplement **regroupées avec le règlement commun de chaque secteur** (dans un seul livret par exemple) pour une meilleure lisibilité – les OAP s'imposant aux aménageurs et constructeurs selon un principe de compatibilité.



RETOUR D'EXPÉRIENCE des Communautés urbaines

Les Communautés urbaines, qui sont compétentes en PLU depuis leur création, manipulent déjà des règlements différents.

PLUI de la communauté urbaine de LILLE dès 1972

- › Quatre règlements différents selon quatre catégories identifiées (26 communes rurales, 23 centres ruraux, 26 communes suburbaines, quatre villes centres (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières).
- › Chaque catégorie est dotée d'un règlement propre pour ses zones urbaines, les règles applicables aux zones naturelles étant les mêmes pour toute la communauté.

Le PLU approuvé en 2004 a conservé cette distinction entre catégories de communes.

PLUI de la communauté urbaine de LYON (2005)

- › L'actuel PLUI comprend deux règlements distincts, l'un applicable à Lyon et Villeurbanne, l'autre aux zones périphériques.

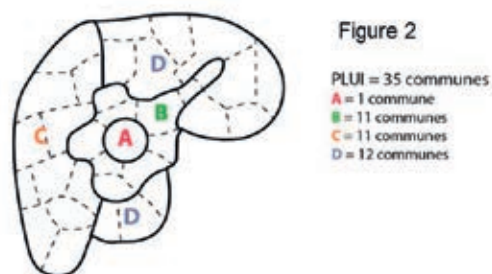
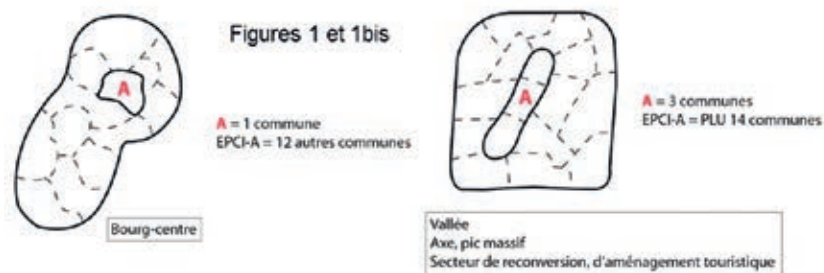


Article L123-1-1-1

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le PLU peut comporter des plans de secteurs qui couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes de l'EPCI et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ce secteur.

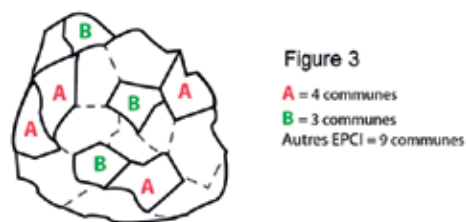
PLANS DE SECTEURS: SIMULATIONS DE CAS POSSIBLES

- Figures 1 et 1 bis: une petite ville centre (A) dans une communauté rurale assez homogène, ou trois communes (A) assez semblables dans leurs formes urbaines et leur situation (fond de vallée par ex.) et assez différentes des autres communes = 1 plan de secteur



- Figure 2: une ville centre importante (plus 25 000 ou 30 000 hab.) au bâti ancien typique (A); une couronne périurbaine des années 60 – 90 (B), des secteurs ruraux plus éloignés, n'ayant pas les mêmes formes urbaines côté plaine (D) et côté montagne (C), = plans de secteurs A, B, C et D

- Figure 3: des types de villages différents dans leurs morphologies urbaines, leurs implantations dans leur site, leurs organisations et extensions historiques = s'il existe trois types, faire deux plans de secteurs A et B, plus le règlement de «base». Comme l'indique le schéma, les communes ne sont pas forcément contiguës.



PLUI ET AVAP

(AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE, EX ZPPAUP)

L'opportunité de la mise à l'étude d'une AVAP relève du libre choix de la ou des collectivités concernées, sur le périmètre décidé. L'autorité qui la porte peut être :

- communale si le périmètre est infra communal ou communal ;
- pluricommunale si l'aire dédiée couvre plusieurs communes, avec procédure et délibération communale autonome.

Il y a toujours possibilité de déléguer la compétence Élaboration, suivi et application de l'AVAP à un EPCI.

On peut imaginer que des Communautés compétentes en matière de PLU cherchant à renforcer les qualités architecturales le fassent, à la demande de leurs communes membres.

- Le rapport de présentation des objectifs de l'aire, fondé sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental prend en compte le PADD du PLUI.
- Le règlement contenant des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements des constructions existantes et son document graphique complètent et précisent le règlement de PLUI.

Si le projet d'AVAP entre en contradiction avec le PLUI, il faut les harmoniser : la révision du PLUI peut être menée conjointement et l'enquête publique sera commune aux deux procédures.

Les AVAP communales préexistantes seront annexées au PLUI, en veillant à ce que :

- leurs rapports de présentation soient compatibles avec le PADD du PLUI ;
- leurs prescriptions réglementaires (écrites et graphiques) soient compatibles avec le règlement du PLUI.

6. L'élaboration du PLUI

› Les grandes étapes restent les mêmes que pour le PLU

Le PLUI se construit par étapes successives, suivant une logique de projet classique, comme pour un PLU communal : **diagnostic et enjeux – orientations et objectifs – moyens** (schéma simplifié ci-dessous). Selon les acquis, la maturité, la complexité du territoire, les étapes peuvent demander un temps variable.

ÉTAPES	PRODUCTION	ACTES RÉGLEMENTAIRES
INITIATIVE ET LANCEMENT	Préparation : pédagogie, organisation, gouvernance et moyens, cahiers des charges des missions	Conférence des maires pour fixer les modalités de la collaboration. 3 délibérations : prescription de l'élaboration ou révision du PLUI / modalités de la concertation / modalités de la collaboration avec les communes
DIAGNOSTIC TERRITORIAL	Diagnostic de la situation dont état initial de l'environnement	
PADD	Élaboration orientations et PADD	Débat d'orientation au conseil communautaire ET dans chaque conseil municipal
OAP, POA ET RÈGLEMENT(S), PLANS DE SECTEURS	Élaboration : > OAP aménagement (par sites, avec communes) ; > POA (et OAP) Habitat et/ou Déplacement si choix ; > règlement par secteurs si choix	
ARRÊT DU PROJET DE PLUI	Mise en forme du projet de PLUI	Délibération arrêtant le projet de PLUI
CONCERTATION ET AVIS SUR LE PROJET	Envois des dossiers, suivis divers	Avis des PPA - 3 mois - puis enquête publique
APPROBATION DU PLUI	Modifications éventuelles du projet, réponses aux avis	Conférence des maires pour informer des modifications Délibération approuvant le PLUI

› La question est: comment faire simple dans cet univers complexe ?

La difficulté méthodologique majeure rencontrée par les Communautés sera de ne pas se perdre dans une « usine à gaz » :

- › Comment garder une **dynamique de projet** ? Et un **portage politique** ?
- › Comment travailler avec et **impliquer chaque commune** ?
- › Comment organiser la **concertation** avec tous les autres acteurs aussi : qui, quand, où, comment... ?
- › Comment ne pas passer cinq ans ou plus à élaborer le projet final ?

Il y a là un défi démocratique à plusieurs facettes, car **il faut veiller à ce que le projet communautaire** :

- › **se co-construire avec les communes** qui ont la connaissance fine du terrain et des besoins, font l'aménagement, gèrent l'accueil des pétitionnaires;
- › **réponde aux aspirations sociales et économiques** des acteurs et citoyens, tout en préparant et anticipant le monde de demain – ce qui ne correspond pas aux ambitions de tous... ;
- › **réponde aux objectifs du développement durable** et aux exigences multiples qui l'accompagnent dans les différents domaines traités dans un PLU : environnement, énergies, habitat, agriculture, commerce...

Le dialogue Communauté-communes : un vrai défi, mais de nouveaux garde-fous

La loi ALUR renforce les obligations afin d'assurer la meilleure collaboration possible entre les échelons intercommunal et communal, en particulier en obligeant, par deux fois, à la réunion d'une conférence intercommunale des maires ; elle parle de « **collaboration** » et non plus de « concertation ».

Le bon fonctionnement de la majorité des Communautés amène en général à aller bien au-delà de ce « minimum légal ».

Faire un projet intercommunal qui fasse aussi projet communal

Pour que les communes participent totalement à la construction du PLUI, il faut les mobiliser concrètement tout au long du processus.

La qualité du mouvement itératif entre communes et Communauté est une des clés de réussite du projet de PLUI : il faut capter et se nourrir des projets et connaissances de chacun pour édifier la vision et les équilibres communs.

Au final, **chaque élu local doit pouvoir reconnaître le projet communal dans le projet intercommunal** et pouvoir le représenter, en parler, répondre aux questions de ses administrés. Si le PLU communautaire n'est pas la somme de PLU communaux, il doit faire toute leur place aux projets d'aménagement de chacun. Pour cela, il faut jouer dans les échelles de représentation graphique, zoomer et dézoomer, dégager la stratégie mais savoir parler des détails... Le défi n'est pas mince !



Les règles de bonne conduite entre communes et EPCI, fixées par la loi

- › Le PLUI est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en collaboration avec les communes membres.
- › Les modalités de cette collaboration sont fixées par délibération de l'EPCI, **après une conférence intercommunale** réunissant tous les maires.
- › Le **débat sur les orientations** du PADD a lieu au sein de l'EPCI et des conseils municipaux.
- › Sur le projet de PLUI arrêté par l'EPCI, si une commune membre émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions réglementaires qui la concernent directement, l'EPCI délibère à nouveau et arrête le PLU à la majorité des deux tiers de ses membres (art L123-9).
- › L'EPCI approuve le PLUI, après avoir présenté à la **conférence intercommunale des maires**, les avis des PPA, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur. L'approbation se fait à la majorité des suffrages exprimés au conseil communautaire.
- › **Un débat a lieu au moins une fois par an** sur la politique locale de l'urbanisme au sein de l'EPCI.



David Ullmann

président de la communauté de communes du Pays Foyen (33) 20 com., 16 300 hab., séminaire annuel du Club PLUi de juin 2014.

« Nous nous sommes structurés de façon à avoir un portage technique en interne, qui nous permette déjà de créer un rétroplanning, de fixer suffisamment de délais pour éviter que cela se disperse en réunions... C'est un document qui ne doit pas mettre dix ans pour être finalisé. Il est impératif de le faire rapidement, et bien. (...) Le gros du travail a été réalisé en dix-huit mois. »



Yves Goasdoué

président de la communauté d'agglomération du Pays de Flers (61) (in Enquête AdCF de février 2013).

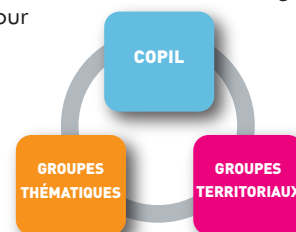
« On ne peut pas faire l'économie d'un travail de pédagogie minutieux, commune par commune. Être en réunion et être à l'écoute sont deux éléments indispensables, même s'ils s'avèrent très chronophages. Un système de comptes rendus au président a également été mis en place. La démarche gagne à l'implication du vice-président considéré comme plus neutre. Le résultat ? Nous sortons aujourd'hui les premiers éléments cartographiques et cela fonctionne. »

› Imaginer des processus d'élaboration différents selon la taille et le contexte du territoire, l'ambition participative

La bonne dynamique d'élaboration tient à un équilibre entre trois types d'instance de travail, qui doivent se renvoyer la balle pour monter le projet global :

› **Le comité de pilotage** (COPIL, ou autre nom au choix), dont la composition et l'organisation doivent être claires et publiques pour bien représenter le maître d'ouvrage communautaire. Ses membres doivent être engagés et tenaces pour tenir la distance : travailler régulièrement, favoriser les lectures transversales et intercommunales, discuter, écouter, proposer, arbitrer.

› **Des groupes de travail plutôt thématiques**, indispensables pour travailler plus techniquement avec les professionnels et acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'habitat, des déplacements, etc. Ils seront plus ou moins ouverts à la société civile, selon le choix des élus.



› **Des groupes de travail territoriaux** pour coller au terrain et à ses différents secteurs géographiques, travailler finement avec les conseillers qui connaissent leur commune et ont des projets. Si la Communauté comprend peu de communes, il peut s'agir directement de réunions communales.

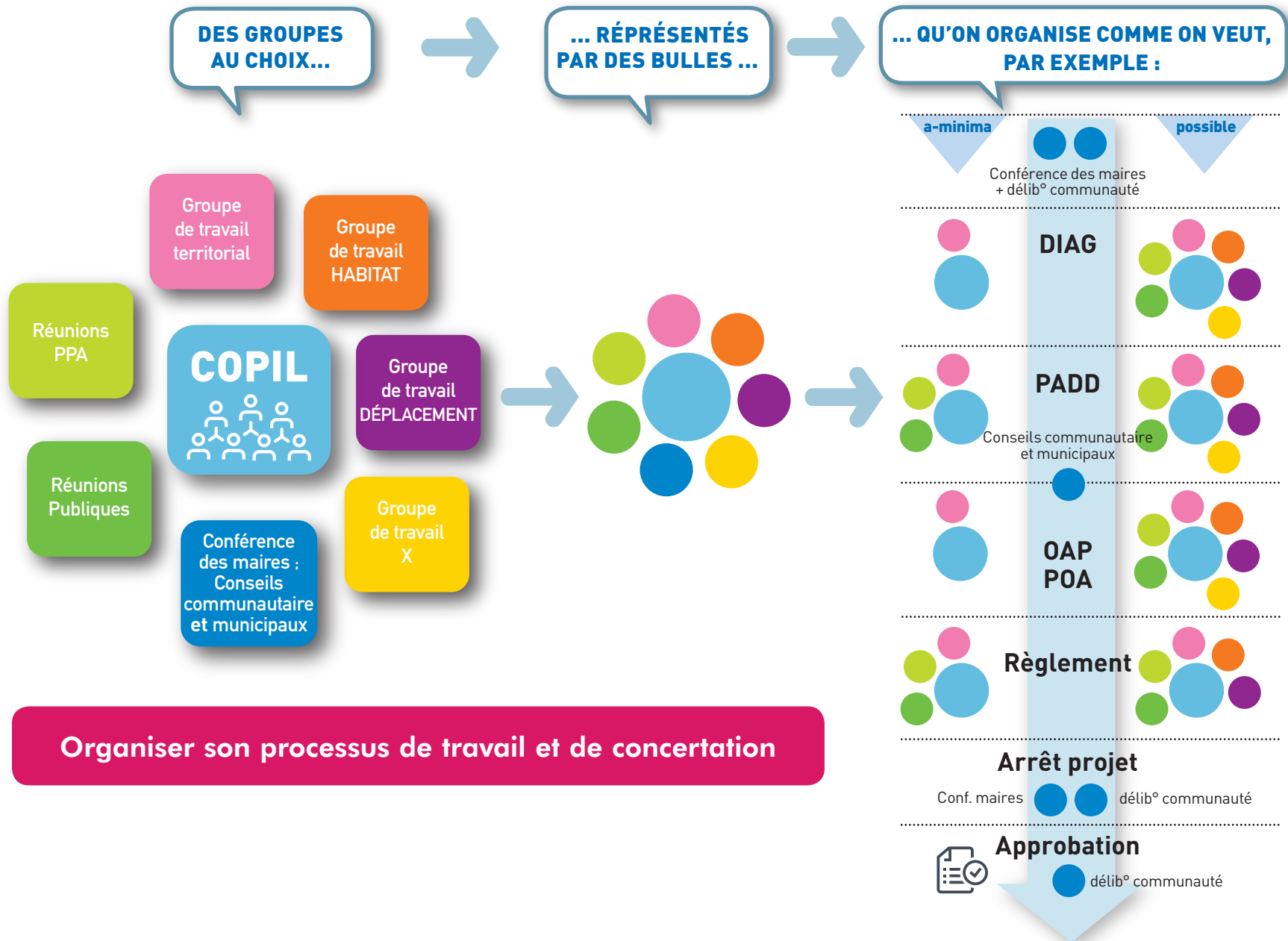
En sus, des lieux et temps de concertation plus larges, ouverts à la société civile, peuvent être organisés et seront fonction des volontés locales.

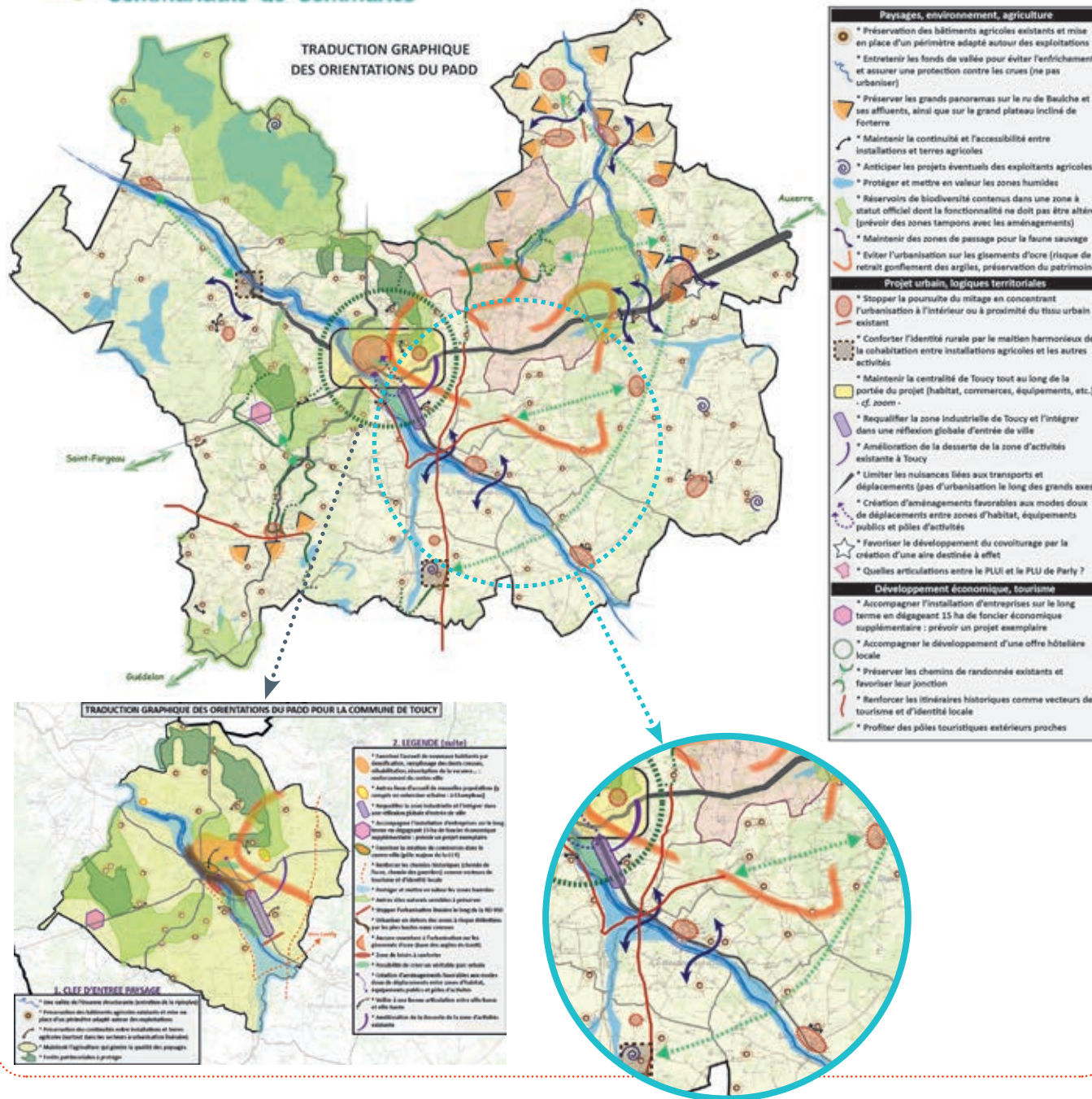
Le processus d'implication et l'organisation des groupes est à imaginer localement, dans son contexte. Différentes organisations ont été schématisées par étapes dans les organigrammes ci-contre, et prennent la forme de colliers de perles (ou de Smarties) plus ou moins riches, selon les choix.



POINTS DE VIGILANCE ET ASTUCES

- › Une **feuille de route bien établie en amont** et un **calendrier des réunions** calé six mois à l'avance permet une meilleure visibilité et une mobilisation régulière des élus
- › Caler les **réunions de pilotage un jour fixe** pour favoriser les automatismes (*pas d'autre rendez-vous ce jour-là pour les élus, c'est celui du PLUi !*)
- › S'impliquer sur un temps moins long pour **ne pas laisser la démarche s'étioiler sur plusieurs années** : si la durée moyenne d'élaboration du PLUi est de quatre ans, plusieurs communautés l'ont finalisé en deux ans et demi, avec une forte implication des élus sur dix-huit mois (le reste correspondant au temps de lancement en amont (délibération, marché...) et aux phases de consultation-concertation en aval).
- › Le délai d'élaboration d'un PLUi diffère selon les territoires : il dépend de la **maturité** de l'intercommunalité, de l'existence d'un portage politique affirmé, de la préexistence ou non d'un **projet de territoire** clair et partagé par l'ensemble des élus, de la qualité du **pilotage**.





Interview de M. Salamolard vice-président de la communauté de communes Cœur de Puisaye

12 communes, 9 000 habitants, pour le premier PLUI approuvé en octobre 2014 (avant fusion)

» » Comment avez-vous assuré la coconstruction du PLUI avec l'ensemble des communes de votre EPCI ?

» Dès la préparation du cahier des charges, nous avons cherché à dégager les **objectifs partagés par les 12 communes** dans l'élaboration de ce PLUI.

Par la suite, tout au long de la démarche, nous avons mis en place des ateliers thématiques d'élus regroupant des délégués communautaires mais aussi des conseillers municipaux. Ils ont permis aux élus de se familiariser avec le vocabulaire technique, avec la procédure et ainsi apporter leur pierre à l'édifice à chaque étape de la réalisation du PLUI dans une **démarche de coconstruction** du document à une échelle plus large que celle de la simple commune.

Les **quatre ateliers thématiques** se réunissaient en deux sessions à chaque étape de production du PLUI. Ils étaient **animés par le chargé de mission recruté pour assurer l'interaction entre les communes, la communauté de communes, les partenaires publics associés et le bureau d'études.**

Enfin, au-delà de la consultation obligatoire *a posteriori*, chaque phase du PLUI (diagnostic, PADD, zonage-règlement) fait l'objet d'une **validation par le comité de pilotage** (composé de tous les maires) **et les communes en amont** du vote communautaire, le zonage étant confié aux communes dans le respect du PADD, avec l'appui du technicien référent.

(Extrait de la Lettre n° 4 du Club PLUi animé par le ministère).

7. La mise en œuvre

› Le suivi

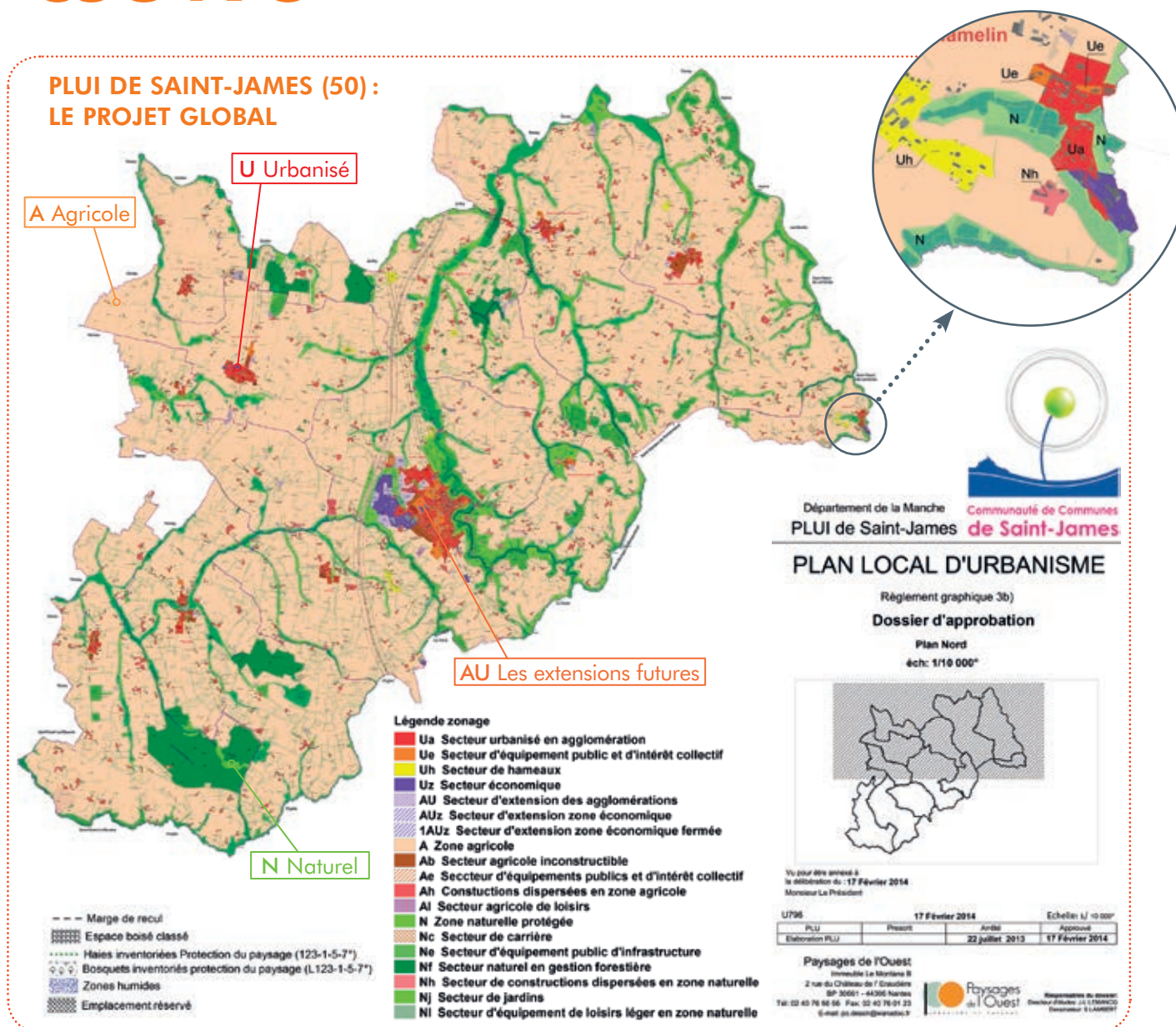
La communauté compétente doit tenir **un débat annuel au sein du conseil communautaire** sur la politique locale de l'urbanisme. Ce temps doit permettre de faire un tour d'horizon global de la politique menée, et, par exemple, de s'informer de la tenue des objectifs fixés en matière de création de logements, de l'équilibre renouvellement urbain/extension, de la consommation foncière, de l'engagement des projets divers façonnant le territoire (déplacements, créations d'équipements et services...).

Si la Communauté instruit les demandes d'autorisations d'urbanisme pour le compte de ses communes, elle aura un **outil d'information sur les mouvements du marché immobilier** fort intéressant et à bien exploiter. Elle recevra aussi toutes les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) transmises par les notaires – via les maires qui en sont destinataires – après les promesses de vente sur un bien, qui constituent aussi un bon indicateur de suivi. Si la Communauté est trop petite pour assumer ces suivis, il faut en confier la responsabilité à l'échelon supra communautaire (syndicat mixte de pays, PETR, SCOT ou PNR) et garder le retour d'information.

Si le PLUI comprend un PLH, la Communauté doit faire un bilan de l'application des dispositions du PLUI relatives à l'habitat tous les trois ans.

L'analyse des résultats de l'application du PLUI, avec délibération sur l'opportunité de réviser, ou non, le PLUI, doit être réalisée :

- › tous les six ans s'il comprend un PLH,
- › tous les neuf ans dans les autres cas.



L'équilibre entre les intérêts communautaires et communaux en matière d'urbanisme, dans le temps

Exemple du Grand Poitiers qui dispose d'un PLUI depuis 1986



Frédéric Guillot
responsable stratégie urbaine
Grand Poitiers (86), Direction
du développement urbain

«Les communes ne sont pas dessaisies de l'urbanisme. Leurs contributions et l'exercice de leurs politiques sont différents :

- leur regard se porte sur tous les projets du territoire de l'agglomération, permettant ainsi d'enrichir leurs propres réflexions ;
- la cohérence géographique se complète d'une dimension temporelle apte à limiter les phénomènes de concurrence entre projets et à optimiser les investissements publics.

Les discussions entre élus de l'agglomération et des communes sont constantes. Chaque année, une rencontre spécifique est réalisée dans chaque commune pour discuter des projets, des perspectives, des difficultés et des tensions éventuelles...

Et les maires continuent de signer les autorisations en matière d'urbanisme dont l'instruction a été mutualisée à l'échelle communautaire.»

› L'évolution du document

Les règles d'évolution du PLUI sont les mêmes que celles d'un PLU communal.

Modification et modification simplifiée

- › Pour modification du règlement, des OAP ou POA. La modification peut concerner une seule commune, ou plusieurs, en fonction des besoins.
- › La mise à disposition du public d'une modification simplifiée sur une ou plusieurs communes peut n'être organisée que sur le territoire de ce(tte)s commune(s)

Révision

- › Pour faire évoluer le PADD, apporter des changements remettant en cause l'équilibre général du projet
- › Sur la totalité du périmètre
- › Dans les mêmes formes que l'élaboration.



POINTS DE VIGILANCE

Une fois la compétence PLU transférée à la Communauté, les communes doivent s'organiser pour **envoyer les DIA à l'EPCI au plus tôt**, afin de respecter les délais impartis pour préempter si besoin (deux mois à compter de la DIA) ; **des procédures automatiques doivent être mises en place.**



© Anzemulec - Fotolia

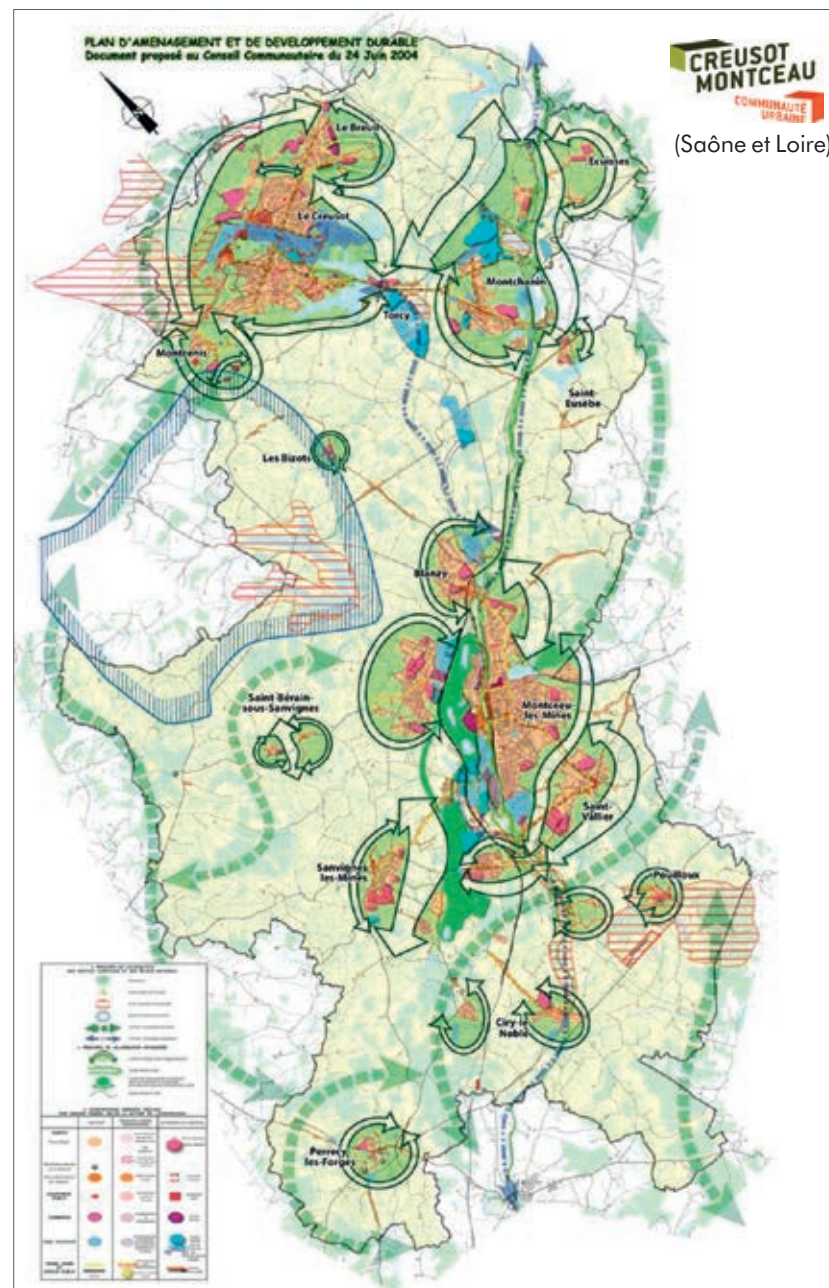
Conclusion

Élaborer un document de planification sur un territoire vaste et contrasté est une tâche riche mais complexe, d'autant plus dans un contexte réglementaire mouvant et des budgets contraints.

Au-delà des compétences que cette démarche requiert, le portage politique, le sens donné au projet, sa transcription graphique et le dosage équilibré en termes de gouvernance sont essentiels à sa réussite.

Cet ouvrage aborde de façon synthétique ces questionnements sur le PLUI.

Dans les prochains mois, Mairie-conseils s'attachera à approfondir certains volets (organisation de l'ingénierie, fonctionnement dans les grandes communautés, approche paysagère, OAP...) en s'appuyant sur l'expérience des nombreux territoires aujourd'hui engagés dans ce projet collaboratif.



Remerciements

Mairie-conseils remercie chaleureusement l'ensemble des personnes ayant contribué à ce guide, en particulier les élus et techniciens des territoires pour leurs précieux éclairages en termes de retours d'expérience et d'illustrations :

- Communauté de communes du Val d'Amour (39) (PADD page de couverture)
- PNR des Marais du Cotentin et du Bessin (50)
- Communauté de communes du Val d'Amour (39)
- Villefranche Beaujolais Agglo (69)
- Communauté de communes du Canton de Fauquembergues (62)
- Communauté de communes Cœur Côte Fleurie (14)
- Communauté de communes Moselle et Madon (54)
- Grand Chalon (71)
- Communauté de communes Erdre et Gesvres (44)
- Communauté de communes du Seignanx (40)
- Communauté de communes des Vals de Saintonge (16)
- Brest Métropole Océane (22)
- Communauté de communes du Pays Foyen (33)
- Communauté d'agglomération du Pays de Flers (61)
- Communauté de communes Cœur de Puisaye, ex Toucycois (89)
- Communauté de communes de Saint-James (50)
- Grand Poitiers (86)
- Communauté urbaine Creusot Montceau (71)

Nous remercions également le Club PLUi du ministère. Ses séminaires constituent un lieu privilégié pour les échanges des élus autour du PLU intercommunal, dont vous trouverez de nombreux extraits dans ce guide, ainsi que les références des notes méthodologiques sur le PLUi, à consulter sur l'extranet :

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr>

Nom d'utilisateur : plui

Mot de passe : extr@plui

Les nombreux travaux de l'AdCF ont également permis d'illustrer ce document par des paroles d'élus, et notamment l'enquête réalisée en février 2013 (Plans locaux d'urbanisme intercommunaux : témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires).

Glossaire

ADEME : Agence de l'eau et de la maîtrise de l'énergie

AOT : Autorité organisatrice des transports

A(M)VAP : Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

AU : Autorisation d'urbanisme

CC : Communauté de communes

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CU : Code de l'urbanisme

DAAC : Document d'aménagement artisanal et commercial

DIA : Déclaration d'intention d'aliéner

DPU : Droit de préemption urbain

DTADD : Directive territoriale d'aménagement et de développement durable

ER : Emplacement réservé

GAL Leader : Groupe d'action locale pour la liaison entre actions de développement de l'économie rurale (programme inscrit dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER).

GES : Gaz à effet de serre

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

OIN : Opération d'intérêt national

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PCET : Plan climat énergie territorial

PDU : Plan de déplacements urbains

PEB : Plan d'exposition au bruit

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PIAGE : Plan intercommunal d'aménagement et de gestion de l'espace

PIG : Programme d'intérêt général

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

POA : Programme d'orientations et d'actions

PPA : Personnes publiques associées

PN : Parc national

PNR : Parc naturel régional

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SADD : Schéma d'aménagement et de développement durable

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDC : Schéma de développement commercial

SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France

SIADD : Schéma intercommunal d'aménagement

et de développement durable

SIAGE : Schéma intercommunal d'aménagement et de gestion de l'espace

SMde SCOT : syndicat mixte de SCOT

SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer

SRADDT : Schéma régional d'aménagement

et de développement durable du territoire

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

SRT : Schéma régional des transports

UTN : Unité touristique nouvelle

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZAD : Zone d'aménagement différé

ZAE : Zone d'aménagement d'ensemble

Conception-réalisation graphique

Édire / Studiograph

Juin 2015



Ce document a été conçu par Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, pour les élus et leurs équipes qui s'interrogent sur la manière d'élaborer et de mettre en œuvre leur PLU intercommunal.

Le portage politique, la gouvernance et l'implication de chaque commune, la traduction spatiale du projet communautaire et l'organisation de l'ingénierie sont les points majeurs déclinés dans ce guide. Les intérêts du PLUI et les retours d'expériences de territoires engagés dans cette démarche riche et complexe y sont développés.

Bien construit, le PLUI consolide durablement le projet communautaire et les projets communaux.

Cet ouvrage a été rédigé par Anne Gentil, architecte urbaniste mandatée par Mairie-conseils, avec les contributions et sous la coordination de Leslie Chaze, chargée de mission à Mairie-conseils.

Juin 2015

ISBN : 978-2-916513-28-7

Commande

Référence : E203

Mairie-conseils diffusion

SDL329

16, rue Berthollet

94110 Arcueil

Tél : 01 58 50 17 00

Fax : 01 58 50 00 74

www.mairieconseils.net

 **Mairie-conseils**

Mairie-conseils
72 avenue Pierre-Mendès-France
75914 Paris cedex 13

G R O U P E



Une initiative