

Compte-rendu
de la journée

Séminaire du Club PLUi

3 avril 2013



**CLUB
PLU** *i*
plan local d'urbanisme intercommunal



Synthèse

Le deuxième séminaire du Club PLUi a eu lieu le 3 avril 2013 à Paris.

Ce séminaire d'une journée a réuni près de 200 participants dont une centaine de représentants de communautés, de nombreux personnels des services de l'État en région (DREAL et DDT) et de l'administration centrale, ainsi que les partenaires du Club.

Outre la présentation des travaux conduits par le Club depuis son lancement en mars 2012, la journée a été l'occasion de nombreux échanges autour du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). Réunis en deux tables rondes, parlementaires, élus et techniciens des communautés ont ainsi pu partager leur vision du PLUi et échanger plus précisément sur sa gouvernance : co-construction entre communauté et communes, gouvernance politique et technique, gouvernance avec les citoyens au travers d'un témoignage sur la démarche de concertation conduite dans une communauté urbaine. La journée a été conclue par la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, qui a accueilli les 25 nouveaux lauréats.



Sommaire

I. Discours d'ouverture.....	6
II. Présentation des travaux du Club PLUi.....	9
III. Présentation des tables rondes	19
IV. Première table ronde	20
V. Témoignage d'un exemple de concertation du public	32
VI. Deuxième table ronde.....	40
VII. Les membres du Club PLUi.....	50



Programme de la journée

■ Ouverture

Etienne Crépon, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

■ Présentation des travaux du Club PLUi

■ Bilan de l'année 2012

Présentation et animation par **Marc Morain**, chef de groupe planification, stratégies urbaines et foncières (CERTU) et **Dominique Morau**, chargée de mission planification urbaine (CETE Ouest).

Intervenants :

Jean-Pierre Lebreton, directeur scientifique du GRIDAUH : *éléments de cadrage juridique*.

Magdalena Durand, chargée de mission stratégie régionale de la planification intercommunale, DREAL Bourgogne et **Frédéric Letourneau**, chef de l'unité Atelier d'Urbanisme, DDT Yonne (89) : *retour d'expérience sur le club territorialisé Bourgogne*.

■ Feuille de route 2013-2014

Dominique Petigas-Huet, chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (DHUP).

Guenolé Poix, chargé de mission animation du Club PLUi (DHUP).

■ Présentation des tables rondes

Fil rouge autour de la thématique « PLUi et gouvernance »

Stéphanie Dupuy-Lyon, sous-directrice de la qualité du cadre de vie (DHUP).

■ Première table ronde

PLU intercommunal : la co-construction entre communes

Animée par **Philippe Schmit**, responsable de l'action régionale à l'Assemblée des Communautés de France (AdCF).

Intervenants :

Geneviève Wassner, présidente de la communauté de communes du Pays de l'Orbiquet (Calvados).

Alain Chrétien, président de la communauté d'agglomération de Vesoul (Haute-Saône), député de Haute-Saône.

Jean-Luc Guilhot, président de la communauté de communes du canton d'Aurignac (Haute-Garonne).

Yves Goasdoué, président de la communauté d'agglomération de Flers (Orne), député de l'Orne.

Alain Méquignon, président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues (Pas-de-Calais).

■ Présentation d'un exemple de concertation du public

L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB)

Françoise Le Guern, responsable de projets, direction de l'urbanisme (CUB)

Marine Loisel, chargée de mission, direction de l'urbanisme (CUB)

Sophie Guillain, associée, Res publica.

■ Deuxième table ronde

En quoi l'intégration des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements sur un territoire élargi, appelle une nouvelle gouvernance technique et politique ?

Animée par **Brigitte Bariol**, déléguée générale de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

Intervenants :

Olivier Brachet, vice-président de la communauté urbaine de Lyon (Rhône)

Corinne Casanova, vice-présidente de la communauté d'agglomération des Lacs du Bourget (Savoie).

Benjamin Grebot, directeur des dynamiques urbaines, communauté urbaine Brest Métropole Océane (Finistère).

Béatrice Bottero, responsable du pôle planification d'urbanisme, chargée du PLUi, communauté d'agglomération d'Agen (Lot-et-Garonne).

Jean-Luc Malgat, responsable du service urbanisme aménagement risques, DDT du Maine et Loire (49).



■ Les membres du Club PLUi

Présentation des nouveaux lauréats et des résultats de l'enquête réalisée auprès des lauréats 2010, 2011 et 2012

■ Discours de clôture

Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.

I. Discours d'ouverture

Etienne Crépon, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Mesdames, Messieurs les parlementaires et élus, Mesdames, Messieurs, chers amis,

Je vous remercie d'avoir accepté d'être présents aujourd'hui pour ce séminaire annuel du club PLU intercommunal. Comme vous le savez, depuis de nombreuses années, et notamment depuis la loi de juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, l'État a souhaité encourager fortement l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme au niveau intercommunal. Notre conviction est en effet que l'échelle intercommunale est la plus adaptée pour élaborer un document de planification tel que le PLU. Si les expériences de planification à l'échelle intercommunale ne sont pas nouvelles, les PLU intercommunaux tels que définis dans la loi Grenelle 2 constituent un outil de planification véritablement nouveau. L'ambition qui leur est fixée est grande : il s'agit d'en faire les outils de déclinaison d'une politique de développement durable des territoires. Ce sont donc de nouvelles pratiques, de nouveaux modes de travail, une nouvelle philosophie de la planification qui doivent se mettre en place.

Dès 2010, l'État a souhaité s'investir pleinement aux côtés des communautés dans cette « aventure du PLUi ». Au-delà des travaux normatifs, l'idée s'est imposée que l'État puisse accompagner le déploiement des PLUi et inciter à leur élaboration. Cette mobilisation a d'abord pris la forme du soutien financier mis en place pour aider les intercommunalités, de façon relativement confidentielle en 2010 puis plus officiellement par la suite. Grâce à ce dispositif, c'est désormais près d'une centaine de communautés qui bénéficient d'une aide financière de l'État pour l'élaboration de leur PLUi.

Parallèlement, des groupes de travail informels se sont réunis dès 2011 pour instruire les questions nouvelles (juridiques et méthodologiques) posées par les PLUi, mais aussi pour contribuer à l'écriture des textes législatifs et réglementaires relatifs aux PLUi (Ordonnance du 5 janvier 2012 et décret du 29 février 2012).

La nécessité de travailler de façon partenariale s'est immédiatement faite sentir car il s'agissait de mobiliser toutes les énergies disponibles pour encourager le développement de ces PLU.

- Au sein de l'État d'abord, puisque nous avons dès le début mobilisé tous ceux qui doivent collaborer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques d'aménagement et d'urbanisme durable. Au sein de la DHUP : sous direction de la qualité du cadre de vie, sous-direction des politiques de l'habitat ; mais aussi avec la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) pour les politiques de déplacements, les partenaires de notre réseau scientifique et technique : le CERTU et le CETE Ouest ; enfin, les services de l'État en région et dans les départements, car ils sont de véritables interfaces entre le niveau local et le niveau national.

- Aves nos partenaires représentants des collectivités et acteurs des territoires. Je voudrais à ce titre remercier l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), et le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) dont la mobilisation ne s'est pas démentie depuis le début de cette aventure. Leurs contributions ont été essentielles tout au long de ces travaux (et y compris dans la préparation de ce séminaire).
- Avec certaines intercommunalités volontaires enfin (Bordeaux, Angers, Lyon...) qui nous ont accompagnés et qui nous ont éclairés de leur expérience.

Ces premiers travaux ont permis de mettre en lumière la richesse et parfois la complexité des enjeux liés aux PLUi et de faire remonter de fortes demandes d'accompagnement et d'échanges d'expérience en provenance des territoires. L'idée d'un Club dédié à l'appui de l'élaboration et à la promotion des PLUi a émergé, et s'est concrétisée en 2012.

Nous avons en effet lancé le Club PLUi le 12 mars 2012, lors d'un séminaire réunissant les lauréats des appels à projets 2010, 2011 et 2012, les différents partenaires des groupes de travail informels, ainsi que les services de l'État (DREAL, DDT) comptant des lauréats sur leur territoire. En plus des travaux et des productions déjà réalisés (cadrage juridique et technique, gouvernance du PLUi, premier questions/réponses) et conscients du travail restant à accomplir en matière d'appui aux territoires, les travaux du Club se sont organisés autour de différents chantiers.



Nous avons poursuivi durant cette première année de vie du Club la réflexion au niveau national à travers l'organisation de groupes de travail produisant les outils méthodologiques et les analyses juridiques nécessaires aux communautés dans l'élaboration de leur PLUi mais aussi lieux de discussion et d'échanges sur l'urbanisme de demain.

Pour renforcer l'articulation entre le niveau national et le niveau local, des clubs territorialisés ont été initiés en région pour faciliter le partage d'expériences entre tous les acteurs chargés de PLUi : élus, services techniques des collectivités locales, État, techniciens, etc. Au-delà de ces échanges, les clubs en région doivent permettre aux EPCI d'identifier des sujets sur lesquels ils souhaitent réfléchir spécifiquement et mobiliser les capacités d'analyse des différents partenaires, pour progresser collectivement.

L'ensemble de ces travaux doit donc bénéficier à la fois aux membres du Club mais aussi rayonner au-delà de ce cercle de « pionniers » pour toucher tous les territoires susceptibles de se lancer dans une démarche de PLUi, dans une logique de partage et d'égalité des territoires. Par un tel dispositif, l'État veut donc se donner les moyens d'accompagner de façon pédagogique les évolutions règlementaires et d'encourager l'élaboration de documents de planification de qualité, en répondant aux interrogations des territoires, qu'elles soient techniques, juridiques ou méthodologiques.

Ce positionnement est aussi au bénéfice de l'État lui-même, car il nous permet d'être en prise directe avec la réalité du terrain, pour capitaliser les expériences et nourrir la conception de la doctrine. A l'heure des échanges sur le projet de loi urbanisme et logement, il s'agit par exemple d'identifier les besoins d'évolution des normes ou le repérage des pratiques existantes méritant d'être démultipliées.

Car l'État ne doit pas se contenter de produire des normes. Son rôle c'est aussi de partager les expériences, de mettre en réseau, de produire des outils méthodologiques. Ceci afin que la pratique de la planification urbaine s'enrichisse partout et que l'avenir du territoire français se dessine en tout lieu avec intelligence et compétence quels que soient la taille ou les moyens des intercommunalités. Je tiens particulièrement à souligner, à ce titre, l'importance de la mobilisation des services déconcentrés, DDT et DREAL, présents au plus près des territoires et dont l'implication est permanente et fondamentale.

Cette journée, construite autour de différentes séquences principalement autour du thème de la gouvernance vous

permettra, je l'espère, de vous approprier un peu plus ce Club qui est le vôtre, que nous avons créé pour vous. Elle se conclura en présence de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Madame Duflot, qui évoquera avec vous les perspectives d'évolutions législatives qui devraient marquer une nouvelle étape vers la généralisation du plan local d'urbanisme à l'échelle des communautés.

Bon séminaire à tous. Merci.

II. Présentation des travaux du Club PLUi

Bilan de l'année 2012

Marc Morain, chef de groupe planification, stratégies urbaines et foncières (CERTU)

« Bonjour à tous, au titre du CERTU et du CETE Ouest, et de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage partenariale que vient d'évoquer Etienne Crépon, nous allons vous présenter un peu plus dans le détail le bilan d'activité depuis le lancement du 16 mars 2012. Dans le même état d'esprit que pour l'élaboration d'un PLUi, c'est un travail d'équipe que je salue, notamment avec les partenaires qui ont été cités tout à l'heure par Etienne Crépon : avec l'équipe de pilotage de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, avec le Gridauh, et avec les membres du Club que sont les intercommunalités, les DREAL et les DDT.

Un an après le lancement du Club, que s'est-il passé ? Le Club poursuit deux objectifs principaux : d'abord **apporter un appui méthodologique, juridique et financier à l'élaboration des PLUi**. Lors de notre dernière rencontre, un certain nombre de difficultés d'application étaient déjà derrière nous, notamment l'ordonnance du 5 janvier 2012, relative à l'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme et puis avec le décret du 29 février 2012, l'application des articles 17 et 19 de la loi Grenelle 2.



Depuis cette date, nous sommes donc passés **d'un cercle de happy fews**, quelques collectivités qui avaient été impliquées dans le groupe de travail restreint précisant les termes de l'ordonnance et du décret dont je viens de parler, à une **mise en réseau** de l'ensemble des lauréats que vous représentez, qui sont passés de 70 à l'époque de mars 2012 à 92 aujourd'hui. Ce premier objectif d'accompagnement méthodologique, juridique et financier permet l'application de la loi Grenelle, avec la construction d'outils et leur diffusion et avec le partage d'informations et d'expériences entre les différents lauréats.

Le deuxième objectif est de **promouvoir et d'encourager l'élaboration de PLUi**, y compris au-delà des seuls lauréats qui sont réunis aujourd'hui. Je rappelle que dès le début, avaient été cités

dans les attentes des aspects de gouvernance politique et technique, des volets concertation et association des acteurs des territoires, le volet consommation d'espace, et le volet préservation des trames vertes et bleues.

La volonté du club est de progresser collectivement « en marchant » ; trois volets de travaux vous sont donc présentés :

- le groupe de travail national avec assistance méthodologique et juridique qui s'est réuni deux fois,
- les clubs en régions avec 5 clubs territorialisés,
- des actions de communication et de diffusion de documents.

L'innovation essentielle du PLUi de la loi Grenelle était de rapprocher des aspects de programmation et des aspects de planification, de lier des intentions du projet aux modalités d'application. Par exemple, il s'agissait de traiter, au sein d'un même document, du pôle d'échanges et des modalités d'urbanisation (d'habitat et de déplacements) liées à ce pôle. Les OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation), qui ont un volet aménagement, un volet thématique habitat et un volet thématique déplacements, et qui sont déjà maîtrisées par les collectivités locales, ont été largement développées depuis la loi urbanisme-habitat de 2003. L'enjeu du Club PLUi est de continuer à travailler sur les questions d'application, mais de « dédramatiser » l'intégration des volets habitat et déplacements. La souplesse permise par le PLUi est encore très grande, notamment en ce qui concerne la rédaction des OAP et du règlement.

En écho aux propos que vous avez développés dans l'excellent document produit par l'AdCF (qui est dans le dossier des

participants), M. Lebreton, le PLU intercommunal est-il « normal ou en rupture » ?

Jean-Pierre Lebreton, directeur scientifique du GRIDAUH



C'est un PLU normal, dans l'air du temps, en ce que la loi ENE a fait du PLUi le principe et du PLU l'exception. Cette normalité devrait se renforcer avec la législation attendue. Cependant il y a tout de même une rupture en ce qui concerne le contenu, et ce sera l'essentiel de mon exposé.

Le Gridauh a été sollicité par le ministère pour être associé à la réflexion sur les problèmes juridiques. Je ne pourrai pas aborder tous les aspects qui ont alors été traités dans le temps qui m'est

aujourd'hui imparti. Je me concentrerai sur le sujet suivant : **l'intégration du PDU et du PLH dans le PLUi.**

J'envisagerai ce problème sous trois angles :

- l'exclusivité du code de l'urbanisme,
- l'écriture des orientations,
- la géométrie de l'opposabilité.

1 Premier point donc, **l'exclusivité, l'application exclusive du code de l'urbanisme.** On parle volontiers d'intégration, c'est le terme que la loi de 2009 utilisait, du PDU et du PLH dans le PLUi, ce qui peut laisser à penser que le PLH et le PDU viennent se loger dans le PLUi en conservant leurs identités propres. La réponse est non ; le PLUi relève exclusivement du code de l'urbanisme. Les conséquences de cette exclusivité se manifestent dans un certain nombre de points :

- **La compétence** ; est ce que pour faire un PLUi 2 ou 3 en 1, il faut que l'établissement public de coopération intercommunale ait bénéficié du transfert de compétences habitat et de compétences déplacements ? La réponse est non ; il a la compétence PLUi, donc il fait un PLUi qui comporte des choix en matière d'habitat et en matière de transports. C'est un élément qui montre l'importance du transfert.
- **La procédure** ; elle est celle du PLU, dans toutes ses composantes, ce qui veut dire notamment que l'association se fait selon le régime du PLU, et non pas selon celle, par

exemple, du PDU, qui a des modalités un peu différentes. La participation du public se trouve renforcée, ce qui n'est peut être pas plus mal au regard des exigences européennes et notamment avec la concertation. Ce qui a posé problème, ce sont des consultations qui sont prévues pour le PDU ou pour le PLH et qui constituent véritablement des éléments forts de leur identité et de la conception du travail fait dans le cadre de l'habitat ou de la planification des transports. C'est le cas du Conseil régional de l'Habitat par exemple.

L'autre cas qui a posé problème est le cas des professions et des usagers des transports et des associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ce cas n'est pas prévu ; ces associations ne sont pas consultées de droit.

Parlons maintenant de **l'évaluation**. Il y a des régimes d'évaluation qui ne se superposent pas. Il n'y a pas de différence fondamentale entre le PLU et ce qui se passe dans le plan de déplacements urbains, donc je ne pense pas qu'il y ait de difficulté insurmontable. La question a été posée de l'évaluation dans les PDU de l'émission évitée de dioxyde de carbone ; l'évaluation environnementale, qui est obligatoire, va faire que normalement il y aura une appréciation régulière et d'autant plus que cette évaluation environnementale devra se prononcer sur les émissions de gaz à effet de serre et sur le respect du plan climat territorial.

Dernier point sur cet aspect de l'exclusivité qui touche au **contenu**. A propos du plan de mise en accessibilité de la voirie, la loi fondamentale sur le handicap de 2005 a posé avec fermeté que ce document fait partie intégrante du PDU. Si on considère le principe d'exclusivité, ce n'est pas applicable au PLUi. Il pourrait être

envisagé de l'ajouter, mais ce n'est qu'une suggestion, et je laisse les législateurs l'apprécier.

2 Deuxième point : **l'écriture des orientations.** Est-ce que les OAP du PLU auront une place comparable à celles des orientations du PDU et du PLH ? Ce ne devrait pas être exactement le cas. A mon sens, les différences tiennent à la consistance des orientations, et à leur insertion dans le dossier du PLU. Tout d'abord, abordons les différences au regard de la consistance de la norme. Une considération générale tient à ce que l'on n'écrit pas la norme de la même façon selon qu'elle définit des orientations qui sont opposables entre collectivités publiques et qui se superposent dans un document de planification stratégique notamment au PLU, ou selon qu'elle est une norme qui est opposable directement à des autorisations. Donc il y a une aspiration vers la « prescriptivité », qui est nécessaire, même probablement inévitable. Le Gridauh s'en est rendu compte précédemment quand il lui a été demandé d'intégrer un PLH dans un PLUi ; c'était le cas d'Angers. Il n'y est pas arrivé parce que l'écriture du PLH, qui était une écriture politique, de forte légitimité, n'avait néanmoins pas été conçue dans la perspective de l'opposabilité. Voilà pour la manière de concevoir la norme, qui va être irrémédiablement marquée par sa prescriptivité et l'insertion dans le plan. L'insertion dans le plan a d'abord eu un rapport avec le PADD, qui nous dit « obligation de respect ». Mais une question était posée : est-ce que toutes les OAP doivent avoir leur correspondant dans le PADD ? Cette question était « terrible », il y a eu division au sein du Gridauh entre Gridauh « canal historique » et Gridauh « canal habituel » ! Je ne pense pas qu'il y ait à se préoccuper d'une stricte correspondance, tout d'abord parce que le contenu du PADD est détaillé par le code, mais

également parce que la loi n'a pas fait des OAP l'outil d'une stricte mise en œuvre du PADD, elle n'a parlé que de « respect ».

Dans le code de l'urbanisme, il n'y a pas de lien établi entre le règlement et les OAP. Ceci étant, le principe de cohérence s'applique quand même parce qu'il a été posé depuis longtemps par la jurisprudence à l'égard de toutes les pièces du PLU. Donc il y a un principe de cohérence, qui fait qu'OAP et règlement sont en complémentarité, mais une complémentarité dans laquelle chacun doit rester dans son registre.

3 Dernier élément de mon intervention : **la géométrie de l'opposabilité.** En quoi faut-il distinguer entre les cas prévus par l'article L123-5, qui est l'article dédié à l'opposabilité du PLU dans le code, et les autres cas ? L'article L123-5 vise les travaux et opérations des personnes publiques et privées. Où est le problème ? Il vient de ce que les OAP ne sont pas conçues comme des règles (c'est normal, elles ne doivent pas l'être), mais elles peuvent être conçues plutôt à destination des personnes publiques que des opérateurs. Comment cela se passera-t-il alors pour l'instruction des permis de construire ? Est-ce que l'instructeur va faire le tri au cas par cas ou est-ce qu'il va mettre toutes les OAP dans le certificat d'urbanisme ? Peut-être y aurait-il une solution à distinguer parmi les orientations qui sont destinées aux opérateurs publics et privés ? L'autre élément : les autres destinataires. En matière de PDU, (article L1214-5), les actes pris au titre du pouvoir de police de stationnement et ceux relatifs à la gestion du domaine public routier doivent être mis en compatibilité avec le PLUi ; cette exigence vaut-elle avec le PLU 3 en 1 ? L'article L123-1-4 dit que les OAP « tiennent lieu du PDU défini par les articles 28 à 28-4 (de la LOTI) ». Est-ce que cela suffit pour dire que les actes de gestion en

question doivent être mis en compatibilité ? J'ai des doutes, et à supposer que ce soit juste, je trouve que c'est mal formulé. La discussion porte d'abord sur la notion de « tenir lieu » ; « tenir lieu » signifie, à mon sens, « remplacer » mais pas « s'approprier le régime de ce qui est remplacé ». Ce n'est pas d'une lisibilité satisfaisante. Et puis, dans les articles qui tiennent lieu, 28 à 28-4, on trouve celui sur l'opposabilité, mais également celui sur la compétence, celui sur la procédure, etc. Donc pourquoi le traitement particulier de l'un et pas des autres ? Je pense que dans un souci d'accessibilité et de lisibilité, qui font partie des exigences de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, bien exprimer clairement à quoi le PDU est opposable serait mieux que de le faire par un détour un peu compliqué.

Dominique Morau, chargée de mission planification urbaine (CETE Ouest)



Vous venez d'avoir un panorama des actions du volet national du Club PLUi. Il y a également un dispositif au sein des régions, qui prend la forme **des clubs territorialisés**.

Alors que sont ces clubs territorialisés ? Ce sont des lieux d'échanges qui sont proposés aux acteurs de l'élaboration des PLUi dans un certain nombre de régions qui sont, en l'occurrence, celles qui concentrent un certain nombre de lauréats des appels à projets du Club PLUi. Ces clubs ont été mis en place sur proposition des services de l'État avec une proposition d'accompagnement. L'objectif est de favoriser le partage et les échanges entre acteurs qui élaborent des PLUi de façon à ce qu'ils puissent s'enrichir mutuellement, discuter de leurs préoccupations, faire remonter

leurs questionnements, travailler sur un certain nombre de méthodes et de retours d'expériences.

Le club territorialisé est en général mis en place par les DREAL, elles s'appuient sur les DDT, et un accompagnement est proposé par le réseau scientifique et technique du ministère, soit le CERTU, soit le CETE Ouest qui aident les DREAL pour préparer les séances et pour assurer la synthèse et la capitalisation des travaux. Deux clubs territorialisés sont actuellement lancés dans les régions Bourgogne et Basse-Normandie, et trois sont en cours d'installation dans d'autres régions. Le principe, c'est trois séances au cours de l'année, avec un ordre de grandeur de 25 à 30 participants.

Je vous propose un focus sur le **fonctionnement des clubs territorialisés déjà lancés** : ils se sont déjà réunis à deux reprises. L'objectif de la première séance était pour les EPCI de faire connaissance, d'expliquer les principes de fonctionnement, de permettre à chacun de faire un état d'avancement de sa démarche, recueillir les attentes et les besoins des uns et des autres afin de bâtir le programme de travail des séances ultérieures. Chacun des clubs a organisé une seconde séance, qui s'est tenue en mars 2013, avec des sujets communs qui étaient « la prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi », et « la rédaction du cahier des charges des consultations d'ingénierie ». Une troisième séance est envisagée dans les deux clubs dans le courant du mois de juin. Il y a actuellement une certaine concordance entre les calendriers et les sujets des deux clubs, puisque jusqu'à maintenant, les attentes locales exprimées se rejoignent.

Magdalena Durand, chargée de mission stratégie régionale de la planification intercommunale, DREAL Bourgogne



La DREAL Bourgogne aborde à partir de 2011 les aspects de planification intercommunale afin d'encourager et d'accompagner, à l'échelle de la région, les initiatives intercommunales. Le cru 2012 fut très bon puisque nous avons eu deux SCOT et 4 PLUi lauréats, et nous avons un SCOT pour 2013. Nous espérons plus pour 2014, surtout en ce qui concerne les PLUi, d'autant qu'en Bourgogne, nous sommes dans une région où les PLUi n'ont pas un caractère historique. Ces « branches » là sont nouvelles et nous en sommes très contents. Le premier axe stratégique de la DREAL Bourgogne est en effet de créer un réseau régional de planification. Nous nous plaçons également sur le débat de l'aménagement, car les documents d'urbanisme ne naissent pas de rien ; **il faut en discuter, en débattre, les expliquer**. Cet axe nécessite un volet pédagogique

conséquent, nous avons d'ailleurs mis en place un volet internet explicatif de tout cela. Finalement, la DREAL est aussi un canal à travers lequel les actions des DDT doivent être connues. Nous réfléchissons également à la mise en réseau des acteurs locaux en dehors de l'État. La fédération des SCOT étant très active, il ne faut pas que nos actions se superposent ; il nous reste donc le terrain des PLUi. Pour l'instant, il n'y a pas de fédération de PLUi, donc les clubs tombent très bien.

Nos attentes pour ce club, en dehors des aspects de mise en réseau, sont la propagation des avancées des PLUi afin d'aider ceux qui vont suivre ; il faut que nous capitalisons, que nous valorisons, afin d'en faire profiter les suivants. En Bourgogne, nous essayons d'introduire notre modèle de paradigme et de prôner l'échelle intercommunale. Nous essayons de réfléchir à une manière courante de faire du PLUi la règle, et de faire en sorte qu'on ne parle plus de la carte communale. Il faut donner aux autres EPCI l'envie de se lancer dans ce document qui peut faire peur, puisque c'est quelque chose de nouveau, dont personne n'est expert ; **c'est pour cela que le club est là, pour que nous apprenions ensemble.**

Frédéric Letourneau, chef de l'unité Atelier d'Urbanisme, DDT Yonne.



Je vais vous présenter les attentes d'une DDT par rapport au Club PLUi. Nous apprécions d'abord le fait de pouvoir s'appuyer sur un réseau qui transcende les échelles administratives, mais également la faculté d'avoir face à nous une instance de travail qui associe une très **grande diversité d'acteurs**, ce qui permet finalement d'avoir une instance d'échanges dans laquelle nous quittons un petit peu notre costume institutionnel pour échanger assez librement avec notamment les élus. Le Club PLUi n'est pas un club de techniciens qui passent leur temps à parler de termes juridiques obscurs, il y a une autre dimension ce qui est, à mon sens, un atout assez fort du club. Un autre atout du club PLUi est qu'il permet de **faire valoir les spécificités et les problématiques du milieu rural**, c'est-à-dire d'inventer une nouvelle façon de faire de l'urbanisme, d'inventer de

nouveaux outils. Le Club permet de **confronter le vécu des acteurs du territoire et la législation**. Le Club permet de mettre sur le devant de la scène des **pionniers** au niveau du département pour créer une dynamique locale, une nouvelle impulsion. Le fait que les séances du club se déroulent à taille humaine permet de véritablement croiser les approches, mais aussi de produire de la matière ; chaque club se termine en effet par une production qui remonte ensuite jusqu'au niveau national et qui est amenée à alimenter les débats.

Magdalena Durand : Lorsque l'idée de création d'un club a été lancé, nous en étions très contents et nous nous apprêtions à l'organiser logistiquement (recherche de salle, etc.). Or le ministère nous a offerts un club « clés en main » avec une salle, une date, des sujets de débats. Nous étions ravis de saisir l'occasion. Nous avons reçu une aide inestimable de la DGALN et du CERTU. Notre structure, étant peu pourvue en effectifs, je reste le seul référent régional de la DGALN. Les DDT sont volontaires, c'est très important de le souligner. Le club est constitué de **binômes élus techniciens**, qui sont la base du club, ils sont essentiels. Il faut vraiment mettre en avant la présence des élus, qui sont très impliqués et très importants. Le club est composé d'une trentaine de personnes, c'est déjà trop pour travailler, donc nous avons composé une équipe de 10 personnes qui se réunit en amont de la séance afin de définir une première ébauche de l'ordre du jour de la prochaine séance et de mobiliser des intervenants extérieurs. Ensuite la séance du club a lieu, et, à la fin de la journée, nous essayons d'esquisser les grandes lignes du prochain ordre du jour ; de cette manière nous constituons un cycle : ce qui fonctionne actuellement très bien, nous avons fait deux bonnes séances de club.

Frédéric Letourneau : Je vais vous donner une illustration du travail du club, avec le volet agricole dans les PLUi. Cette thématique a émergé durant la première réunion du club, et nous l'avons du coup mise à l'ordre du jour de la deuxième séance. La dimension agricole dans les PLUi ruraux était assez peu appréhendée ou seulement sous un angle paysager ; l'économie agricole était assez peu abordée. On trouve localement une mobilisation assez forte de la profession agricole sur des sujets économiques ruraux et sur la lutte pour la réduction de la consommation d'espaces. Le club a permis d'échanger entre plusieurs acteurs pour croiser les enjeux économiques agricoles et les enjeux environnementaux. En termes de fonctionnement, la coordination de la DREAL et du CERTU est essentielle.

Magdalena Durand : Nous pouvons donc faire un bilan des actions du club ; nous avons réalisé de nombreuses interventions et productions capitalisées dont la plupart sont déjà mises en ligne sur notre site. Nous rencontrons à ce jour un franc succès et cela vient vraiment d'une volonté d'échanger sur les expériences et les difficultés de chacun. Il va tout de même falloir anticiper la question de l'agrandissement, de l'augmentation du nombre de participants aux séances ; je pense que cela se produira probablement par vagues, des PLUi entreront, d'autres sortiront... Notre plus grand enjeu est de pérenniser le club.

Nous avons trois conseils à donner aux autres DREAL qui souhaitent se lancer dans cette aventure :

- s'appuyer sur leurs réseaux de planification régionale (les DDT sont intéressées) ;
- s'inscrire dans une dimension stratégique de la DREAL, être en liaison avec les autres outils ;

- ne pas oublier de faire appel à la DGALN.

La DREAL a pour objectif de promouvoir l'échelle intercommunale dans la planification, et il faut bien garder ça à l'esprit.



Dominique Morau :

J'espère que ces témoignages auront donné envie aux autres régions qui vont se lancer prochainement, qui sont encore en cours de réflexion d'initier leurs clubs dans leurs régions.

Il reste un dernier point qui n'a pas été abordé, qui concerne les **outils de communication**. Il existe un certain nombre d'outils sur lesquels vous pouvez trouver des informations. Ces outils sont mis en place avec l'aide de la mission communication de la DGALN et l'appui de Capgemini Consulting. Un site extranet a été mis en place à l'issue du séminaire de mars 2012. Vous y trouvez les actes de ce séminaire, ainsi que les différentes notes, rapports, supports de présentation qui ont été réalisés depuis 2011. Récemment, vous avez dû être les destinataires d'une première lettre d'information du Club PLUI. Cette lettre va être suivie d'autres numéros qui vous informeront de l'actualité du club. Enfin, le Club s'est doté d'une identité visuelle avec un logo. Ce logo va accompagner dorénavant les productions du club.



Feuille de route 2013-2014

Dominique Petigas-Huet, chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (DHUP).

Je vais rapidement vous présenter nos trois axes d'action pour 2013.

La **priorité fondamentale** pour le club doit être **l'accompagnement méthodologique et juridique** ; il est vrai en effet que l'on n'a pas épuisé tous les sujets, il en reste encore qui méritent des approfondissements, nous avons encore du travail. Nous avons également à réfléchir, à partir de ce qu'il se dit dans les clubs territorialisés, au contexte législatif et règlementaire existant, puisque vous savez que les évolutions du cadre législatif auront certainement un impact sur les PLUi. Evidemment, nous avons également la volonté d'accueillir de nouvelles communautés, de nouveaux partenaires, de nouvelles DREAL, de nouvelles DDT, ce qui signifie que nous avons toujours un besoin de partage et d'accompagnement très important.

Le deuxième axe est celui de **la communication et de la promotion**, qui sont pour le moment un peu artisanales or, puisque notre volonté est de changer d'échelle, il faut que nous fassions connaître ce que nous faisons, nos travaux, que nous les diffusions et nous approchions les acteurs qui ne sont pas encore impliqués dans ce processus.

Le dernier enjeu à relever en 2013 est celui de **la formation**, qui est déjà un peu un problème interne, et il faut également que nous nous attelions à la formation des partenaires que sont les bureaux d'étude.

Guennolé Poix, chargé de mission animation du Club PLUi (DHUP).

Rapidement, je reviens sur ces trois chantiers pour l'année à venir. Nous allons poursuivre le **lancement des clubs territorialisés**, nous avons pris des contacts avec les régions Nord-Pas-de-Calais, Alsace et Aquitaine qui regroupent un nombre important de PLUi. Nous allons également poursuivre nos différentes réunions au niveau national, puisque dans le domaine juridique des questions se posent encore. Nous aimerions nous attacher également à la **rédaction des OAP**, et nous aurons un travail spécifique à mener sur ce sujet cette année. Nous voulons tirer de l'analyse des documents déjà rédigés ou en cours de rédaction des enseignements nous permettant d'assurer le maximum de sécurité juridique aux documents que vous pourrez produire, mais aussi des enseignements vous permettant d'assurer la meilleure transcription possible de votre projet de territoire à travers le PLUi. Ces échanges vont donner lieu à des documents de synthèse qui seront produits cette année, nous produirons aussi des fiches méthodologiques (diagnostic agricole, points de vigilance lors de la consultation d'ingénierie). Enfin, nous poursuivrons la publication de notre lettre d'information.

Nous avons une forte attente sur les modalités d'échange entre les différents chargés de mission des EPCI ; certains chargés de mission sont parfois isolés dans des petites communautés de communes or il nous faut les faire se rencontrer lors des clubs territoriaux afin qu'ils aient un lieu d'échange sur les différentes problématiques qui peuvent se poser lors de la rédaction de leurs documents. Nous allons mettre en place un forum d'échanges « extranet » à cet effet, puis nous relancerons un appel à projets pour les futurs documents PLUi de l'année 2014.

III. Présentation des tables rondes

Stéphanie Dupuy-Lyon, sous-directrice de la qualité du cadre de vie (DHUP).

Le fil rouge de cette journée, ce sont les questions de gouvernance. La question de la gouvernance ne renvoie pas seulement à la gouvernance politique, mais aussi à la gouvernance technique, à la gouvernance au sens de participation de l'ensemble des acteurs et notamment de la participation du public. Nous allons essayer d'éclairer cette thématique à travers deux tables rondes et un témoignage sur un modèle de concertation.

Vous n'êtes pas sans savoir que des travaux législatifs sont en cours et que, dans ce cadre, nous réfléchissons sur ce sujet de la gouvernance, qui est un sujet complexe. Grâce à cette table ronde sur la co-construction entre communes, nous voudrions être éclairés sur ce sujet, et ainsi pouvoir faire des propositions adaptées et judicieuses dans le cadre des évolutions législatives.



IV. Première table ronde

PLU intercommunal : la co-construction entre communes

Cette table ronde est animée par **Philippe Schmit**. Les intervenants commencent par se présenter, et par préciser l'avancement de leur démarche de planification.

Geneviève Wassner, Présidente de la communauté de communes du Pays de l'Orbiquet, maire de Cernay, Calvados.



Notre communauté compte presque 8 000 habitants pour 16 communes. Il s'agit d'un territoire extrêmement rural, où la plus grande commune compte 2 500 habitants.

Notre démarche consiste en la construction d'un plan local d'urbanisme **communautaire**, plutôt qu'intercommunal car la notion de communautaire renvoie davantage à l'idée de construire ensemble. Sur les 16 communes, seules trois disposaient d'un document d'urbanisme. La nécessité d'avoir un document d'urbanisme collectif, communautaire nous permettant de faire évoluer le territoire était donc forte.

Alain Méquignon, Président de la communauté de communes de Fauquembergues, Pas de Calais.



Notre communauté se compose de 18 communes, pour 9 781 habitants. La plus petite commune compte 197 habitants, et la plus grande 1 068 habitants. Nous sommes dans le cœur rural du Pas-de-Calais, et menons une politique d'aménagement du territoire

depuis de nombreuses années. Nous avons ainsi créé nos maisons de service public, commencé les regroupements pédagogiques concentrés, mis en place la résorption des zones d'ombre internet, et réalisé une première maison médicale. C'est ce qui nous a amenés à l'aménagement du territoire et au souhait de la mise en place ensemble du PLU intercommunal. Après avoir fait le diagnostic et le PADD, nous en sommes aujourd'hui à la fin du zonage, et travaillons actuellement sur le début du règlement.

Jean-Luc Guilhot, Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac, Haute Garonne.



Avec 4 300 habitants et 19 communes, notre communauté, très rurale également, s'étend sur

20 000 hectares. La plus petite commune compte 40 habitants, et la plus grande 1 300 habitants. Il nous a fallu beaucoup d'implication et de travail pour motiver nos élus préoccupés par l'expansion urbaine de la quatrième couronne de l'agglomération de Toulouse. Il s'agissait alors à la fois de satisfaire des administrés qui souhaitent soit vendre du terrain à bâtir, soit se porter acquéreur, et dans le même temps écouter la profession agricole défendant ses intérêts.

Alain Chrétien, Président de la communauté d'agglomération de Vesoul, député de la Haute Saône, maire de Vesoul, Haute Saône.



et qui compétence urbanisme.

Malgré ce long passé intercommunal, il manquait, jusqu'à 1999, une vision globale du territoire, chaque maire continuant à travailler dans son POS communal même s'il s'agissait d'un POS de district. En 10 ans, nous avons transformé cet outil qui est vraiment devenu un PLU communautaire avec une vision globale en termes d'aménagement du territoire.

Notre communauté compte 19 communes pour 35 000 habitants. La tradition de l'intercommunalité dans le domaine de l'urbanisme est ancienne puisque cette agglomération fait suite à un district créé en 1969, était déjà doté de la

Yves Gaosdoué, député maire de Flers, Président de la communauté d'agglomération de Flers.

Notre communauté compte 1 700 habitants et 25 communes. Il s'agit d'une zone rurale mais en même temps industrielle.

Les compétences de droit du sol et de droit de la construction, c'est-à-dire de l'élaboration des documents jusqu'à la



délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme, en passant par l'instruction interne de ces documents, ont été transférées à l'intercommunalité depuis cinq ans. Les compétences de développement et d'aménagement me semblent en effet devoir relever de l'intercommunalité. Le sujet de la co-construction est d'autant plus important qu'aujourd'hui, on peut avoir le sentiment d'une application uniforme sur le territoire de textes qui sont très généraux et impersonnels. Or, il nous faut trouver les moyens pour que ces textes puissent s'appliquer intelligemment à raison de la situation même du territoire et ainsi éviter les craintes que nombre d'élus partagent aujourd'hui quant à ces différents documents de planification.

Philippe Schmit : Le sujet de notre table ronde est effectivement la co-construction entre communes dans la communauté. Le point majeur que nous devons aborder est le fait que le PLUi ne doit pas être vécu comme un élément de dépossession par les maires. En filigrane se pose donc la question des garanties qu'il faut donner à

chacun des maires pour qu'ils s'approprient pleinement la démarche conduite dans la communauté.

Geneviève Wassner : Dans le Pays d'Auge, l'habitat est très dispersé, et l'esprit des habitants est, dans une certaine mesure, à l'image du territoire, qui est cloisonné par des haies. Le fait de travailler ensemble était donc à construire. Le vote difficile du SCOT incarnait bien cet état d'esprit. Pour le PLU communautaire, tout le monde était d'accord sur l'intérêt mais personne n'était prêt à déléguer du pouvoir. La première chose fut donc de mettre autour de la table un représentant de chaque commune et cela prend du temps. Il est donc primordial de ne pas vouloir se précipiter, mais bien de prendre le temps, d'expliquer. En allant trop vite, on n'écoute pas les volontés, on ne tient pas compte, on n'essaie pas de comprendre et on n'obtient rien. Il faut que chacun ait la parole, que chacun exprime les rancœurs qu'il a accumulées.

Un PLU communautaire, j'en suis convaincue, est une aventure : on sait d'où on part, on sait où on veut arriver, mais on ne connaît pas les péripéties que l'on va rencontrer. Les mots d'ordre sont donc vraiment écouter, expliquer, prendre son temps.

Philippe Schmit : Vous dites « un représentant par commune », cela signifie qu'au-delà du conseil communautaire vous avez organisé des espaces de concertations particuliers ? Sur le champ pratique, comment vous-y-êtes-vous prise ?

Geneviève Wassner : Non, en général il s'agissait d'un délégué communautaire, mais nous avons toujours accueilli qui voulait participer au PLU communautaire. Il ne faut exclure personne, mais bien tout traiter, même les violences verbales quand on aborde certains sujets (comme les haies !) ; rien n'est négligeable, rien n'est à mettre de côté, tout est à prendre en compte.

Jean-Luc Guilhot : Nous avons débuté la démarche en 2005, en demandant à la DDT de réaliser un diagnostic territorial, en préparation de l'évolution éventuelle vers un PLUi. Grâce à cela, nous avons fait appel à l'agence technique départementale et au CAUE pour réaliser une étude des possibilités de chaque commune. Avec les échéances électorales, qu'il faut bien intégrer dans un projet de longue haleine de cette sorte, la décision d'élaborer un PLUi a été prise fin 2008. Nous avons alors organisé des conseils avec évidemment des représentants de chaque commune, mais le Président a également pris son bâton de pèlerin et est allé rencontrer tous les conseillers municipaux pour soulager les maires.

Alain Méquignon : Mettre en confiance, je pense que c'est le plus important. C'est au moment du transfert de compétences des communes vers la communauté de communes, qu'il fallait mettre en place cet esprit de confiance. Nous avons décidé de mettre en place une commission de PLUi, avec des représentants des communes qui seraient chargés de faire un retour vers les conseils municipaux lors des réunions. Nous avons ajouté une réunion avec l'ensemble des conseils municipaux, pour expliquer la méthodologie que nous allions employer pour réaliser ce PLUi. Dans la méthodologie, nous avons mis en place 4 sous-territoires (le bourg centre avec 6 communes et 3 pôles de services) ce qui permettait de travailler au plus près des enjeux locaux (écoles, complexes médicaux...). Nous avons donc réuni l'ensemble des conseils municipaux au moment de la méthodologie, au moment du diagnostic, et après avoir réalisé le PADD. Des groupes de travail se réunissaient très régulièrement pour faire avancer le PLUi, et les réunions intermédiaires permettaient d'éviter toute coupure avec les élus. Avant la finalisation du zonage, en tant que Président de la communauté de communes, j'ai reçu chaque maire avec son

délégué de l'urbanisme pour regarder de près le projet de la commune, son ambition, ce qu'elle voulait dans le zonage et pourquoi. Cela a permis de maintenir la confiance, même si cela représente beaucoup de temps et d'engagement pour l'élu.

Philippe Schmit : Beaucoup d'engagement pour l'élu donc, mais pourquoi pour le Président ?

Alain Méquignon : Nous travaillons avec l'agence d'urbanisme depuis de très nombreuses années. La confiance ainsi construite a permis que certains messages soient portés avec force à la fois par l'agence et par le Président de la communauté de communes. L'investissement du président (le fait de « mouiller le maillot ») est très important pour les maires et cela donne du poids aux décisions de pilotage.

Alain Chrétien : A l'époque, nous avions 19 POS communaux qui n'avaient aucun lien les uns avec les autres. Nous avons fait l'exercice de coller toutes les planches des 19 communes de l'agglomération et, de colorer les différentes zones (à urbaniser, etc.). En faisant l'addition de toutes les zones à urbaniser que chaque maire, depuis trente ans, avait prévu sur son territoire, nous arrivons à deux fois plus de capacité de population que la population de l'époque ! Nous avons donc voulu redonner de la globalité et de la perspective au document d'urbanisme, et avons commencé par un travail de raboutage qui nous a permis de réduire de trois quarts les zones à urbaniser qui étaient inscrites sur le POS de district, devenu entre temps le PLUi. A partir de ce moment là il y a une prise de conscience globale que les zones à urbaniser en trop engendraient de la spéculation et des dépenses non soutenables. Il y a aussi eu prise de conscience sur le besoin d'égalité, car dans une politique d'aménagement communautaire, il faut que tous les maires de l'agglomération soient concernés, et

que tous fassent des efforts. Toutes les communes ont ainsi réduit leurs zones à urbaniser, afin de participer à un effort collectif de rationalisation. J'ai souhaité que les maires continuent à signer les permis de construire pour éviter une vraie dépossession.



Yves Gaosdoué : De notre côté, si nous avons transféré cette compétence, nous maintenons un lien fort avec les maires sur le sujet pour expliquer les décisions.

La réussite d'un PLU communautaire repose à mon sens sur plusieurs fondamentaux :

- l'investissement du président qui est essentiel, et qui permet notamment de diriger le mécontentement vers le président plutôt que vers les maires, puis de faire disparaître ce mécontentement,

- un bon niveau de connaissance des procédures tout en évitant le vocabulaire technique et le fait de jargonner,
- l'association des cadres et des secrétaires de mairie.

Le PLUi doit être élaboré dans une démarche d'adhésion progressive puisque l'objectif est qu'à la fin, les maires se soient totalement appropriés le projet.

Alain Chrétien : Je voulais signaler que l'on ne peut pas exiger des zones rurales et des grandes agglomérations telles que Lyon des documents de la même qualité. Il faut que l'on puisse trouver dans la loi la possibilité d'avoir des outils adaptés aux capacités du territoire. Un élu rural n'a pas les mêmes moyens qu'un élu urbain. Tout en respectant l'égalité devant la loi, il faut donc pouvoir s'adapter aux moyens de chacun.

Philippe Schmit : Autrement dit, il y aurait un effet pervers aux exigences qui sont demandées aux PLUi, avec un risque de technicisation qui fasse perdre cette adhésion politique ?

Geneviève Wassner : D'une façon générale, le monde agricole et rural n'est peut être pas suffisamment pris en compte lors de l'élaboration de ce type de loi.

Jean-Luc Guilhot : Je voulais revenir sur l'importance de la concertation avec les services de l'État. Nous avons en effet été confrontés à un problème, à savoir le décalage entre nos interlocuteurs des services de l'État au niveau local et l'échelon supérieur (notamment le contrôle de légalité au niveau central) dans la compréhension du document et des spécificités locales. Il faut que le législateur soit bien imprégné de la réalité de la différence d'élaboration des documents dans les milieux ruraux et dans les grandes agglomérations. On ne fait pas un PLUi à Lyon et

en milieu rural de la même façon. Non seulement l'importance du document n'est pas la même mais l'esprit et la façon d'aborder les choses sont également différentes, puisque les enjeux sont différents.

Philippe Schmit : C'est tout l'intérêt de ce temps d'échange, car de nombreux représentants de services déconcentrés sont présents aujourd'hui. Vous-même, M. Méquignon vous saluez l'aide que les services de l'État vous ont apporté dans cette démarche.

Alain Méquignon : Même si au départ ça n'a pas été simple, nous sommes parvenus à mettre en place de bonnes modalités de travail ensemble. Mais l'ingénierie reste la clé de la réussite, après la mise en confiance. N'ayant pas comme de nombreux territoires ruraux notre propre ingénierie, nous avons eu la chance de bénéficier de l'aide de l'agence d'urbanisme, présente à nos côtés depuis de nombreuses années. Par ailleurs, nous avons bénéficié de l'aide de l'État puisque nous avons été retenus comme lauréat de l'appel à projets. Cela n'a pas été facile au départ, ni avec la DREAL, ni avec la DDT mais nous sommes parvenus à travailler de manière positive.

C'est par ce travail collectif que nous avons pu faire évoluer notre territoire, mettre en place les services envers la population et ainsi permettre l'accueil de nouveaux habitants (1 500 habitants supplémentaires en 10 ans). Avec les Regroupements Pédagogiques Concentrés nous avons quasiment défini les communes de demain. Autour de l'école, nous installerons une salle de sport, une maison des services, etc.

Ces actions d'aménagement du territoire sont indispensables pour nos territoires ruraux, compte-tenu de la pression que l'on rencontre par ailleurs avec les SAGE, SDAGE, protection des zones humides, des ZNIEFF, etc. Si l'adhésion des maires au moment du

vote du PLUi n'est pas totale, si on en a les deux tiers ce sera très bien, certains estimeront toujours ne pas avoir eu leur part du gâteau, les élus ont compris dans l'ensemble l'intérêt du travail communautaire.

Philippe Schmit : Compte-tenu de ces expériences, la question qui peut se poser, c'est de savoir si les parlementaires doivent donner des gages particuliers aux maires pour qu'il y ait un débat, à l'échelle nationale, plus serein et qui atteste de cette logique de construction ?

Pour rappel, le cadre légal est aujourd'hui extrêmement simple :

1. le PLU est élaboré par la communauté en concertation avec les communes,
2. le PLU est arrêté par le conseil communautaire, soumis pour avis aux communes, et dans le cas d'avis négatif d'une commune, il revient au conseil communautaire de gagner, dès lors, une majorité des deux tiers.

Ce sont les deux points sur lesquels le Sénat avait travaillé pour attester de cette logique de co-construction. Messieurs les parlementaires : conviendrait-il d'aller un peu plus loin, pour qu'on comprenne bien que le PLUi n'est pas une dépossession, mais un exercice en commun dans une communauté ?

Alain Chrétien : Avant de laisser la parole à la majorité, je vais parler au nom de l'opposition. Je suis prêt à voter la généralisation des PLU communautaires parce que je suis un fervent promoteur de cet outil intercommunal qui permet un vrai aménagement du territoire. Mieux vaut en effet un PLUi perfectible plutôt que pas de PLU, sous réserve que l'on simplifie considérablement cet outil et que l'on arrête de rajouter des couches : « PLU SRU, PLU Grenelle,

trame bleue, trame verte, etc. ». Comment faire la promotion de cet outil, s'il fait peur avant même d'être imposé à tous ? Je suis donc favorable à un PLU généralisé aux communautés de communes, sous réserve d'une simplification volontariste, sans pour autant faire du « low-cost ». Une fois que chacun aura adopté cet outil, on pourra aller vers davantage de qualitatif ; une fois que le PLUi fera consensus, il sera possible par effet de cliquet, de monter en puissance et en qualité. Exiger de chacun d'entre nous d'ici 2017 des documents complexes me semble peu atteignable. Cela risque au contraire de provoquer un rejet complet de la compétence, allant ainsi à l'inverse de notre objectif qui est la promotion d'un aménagement du territoire équilibré.

Yves Gaosdoué : Je pense également que nous devons « vendre » l'outil, et pour ce faire, arrêter d'en rajouter. Il faut rappeler que le PLUi intègre le plan de déplacements communautaire, le plan local de l'habitat, et que cela va aider à construire l'esprit communautaire. Pour ce qui concerne les règles de majorité, il ne faut pas, sur des sujets aussi difficiles que ceux-là, descendre au-delà des deux tiers. Même si l'unanimité ne peut être recherchée, le seuil des deux tiers est la garantie que l'on a réussi à convaincre le territoire et que l'on n'impose rien. Il nous appartient tous de faire en sorte que l'on atteigne ces deux tiers. Reste pour nous à trouver le bon véhicule législatif, le plus à même de porter un message aussi important que celui-là.

? Questions de la salle

Alain Klein, responsable de l'aménagement du territoire, communauté de communes du Pays de Wissembourg :

Notre communauté qui compte 16 000 habitants est adossée à l'Allemagne. Nous venons d'élaborer avec les élus un PLU intercommunal en l'espace de deux ans (nous avons arrêté le projet et allons lancer l'enquête publique). D'une part, les élus avaient en effet fait le constat d'un manque de partage et d'échanges entre communes (« un certain ras le bol de la féodalité »). D'autre part, le bourg centre, qui, avec 8 000 habitants, représente la moitié de la communauté de communes, n'avait pas fait de lotissements ou d'aménagements sur les 15 dernières années, transformant les villages alentours en villages dortoirs. Les maires avaient donc constaté que le village centre et les lotissements qui avaient 40 ans commençaient à se vider et que par ailleurs, de nouveaux lotissements se créaient sans l'esprit « village ». L'impulsion est donc venue des douze communes pour demander au bourg centre, en même temps sous-préfecture, d'organiser la mise en place d'un tel outil. En fin de compte, en l'espace de deux ans, les 12 communes et le bourg centre ont travaillé ensemble, avec l'aide d'un bureau d'études, pour élaborer le PLUi. Ce que je relève et que je partage, ce sont les difficultés rencontrées avec les services de l'État, qui attendaient de nous d'être exemplaires car nous étions les premiers dans le Bas-Rhin à élaborer un PLUi. Même si nous avons rendu à la nature et à l'agriculture plus de 100 hectares qui étaient en zone à urbaniser, les services de l'État attendaient de nous que nous élaborions un PLH semblable à celui d'une ville de 50 000 habitants.

Philippe Schmit : Merci pour votre témoignage qui illustre notamment que l'on peut inscrire la démarche du PLUi dans un temps assez court. Cela veut dire que le passage au niveau intercommunal ne signifie pas systématiquement rallongement des délais.

Geneviève Wassner : En ce qui concerne le travail avec la DDTM, nous associons systématiquement un ou deux représentants à toutes nos réunions. Nous sommes dans un milieu très rural, et les agents de la DDTM connaissent bien le terrain et sont avec nous pour élaborer les documents et nous rappeler de façon intelligente les règles. On travaille vraiment ensemble, et c'est une chance !

Jérôme Grange, agence du grand urbanisme du Grand Amiénois :

Dans ce que vous nous avez exprimé, il me semble qu'il y avait deux



de façon approches un peu différentes : une approche égalitaire et une approche équitable. Dans un cas, vous sembliez avoir une approche un peu homothétique pour réduire les zones constructibles assez égale. Dans l'autre, il s'agissait davantage de construire un projet de territoire qui priorise et qui dessine des lieux où il y a un accord politique pour privilégier le développement, qui est semble-t-il le grand enjeu de l'organisation des campagnes urbaines.

Plutôt que de prendre le risque de réduire certains PLU communautaires en termes de contenu, alors que certains territoires peuvent comporter des enjeux notamment écologiques particulièrement forts, ne faut-il pas travailler sur le calendrier ? Par exemple, lorsqu'un SCOT ambitieux, de qualité existe, sa mise en œuvre au travers de PLU communautaires n'est peut être pas nécessaire immédiatement.

Par ailleurs, les PLU communautaires ne sont-ils pas un lieu privilégié pour mettre en œuvre le transfert de COS, qui permet, par la dissociation entre autorisation de construire et droit à construire, de construire le projet communautaire ?

Alain Chrétien : Sur la première question, nous nous inscrivons dans une démarche d'amélioration continue où l'objectif n'est pas d'être performant tout de suite, mais de donner la direction. Il est difficile pour une communauté de communes rurale de construire en deux ans un PLU Grenelle en partant de zéro. En revanche, on peut mettre en place des paliers car ce qui compte c'est la direction. C'est un changement de mentalité à opérer également dans les services de l'État pour que se mette en place une démarche d'accompagnement mutuel vers la qualité. De la même manière, l'échéance de 2016 pour les SCOT Grenelle est un point de crispation majeur. Je pense qu'il faut au contraire signer des pactes de confiance avec obligation réciproque entre l'administration et les collectivités locales, pour se donner des échéances crédibles. L'objectif c'est la direction, ce n'est pas le résultat immédiat.

Philippe Schmit : Cela veut donc dire transfert de la compétence à la communauté, mais patience dans le mode de mise en œuvre.

Yves Gaosdoué : Je suis assez d'accord sur la méthodologie. Sur le fond, il faut tout de même qu'il y ait des bornes. En particulier sur

les SCOT, il faut qu'il y ait à un moment donné une conséquence à ce que rien ne soit fait. Si ce n'est pas le cas et quand il n'y a pas de volonté, il n'y a ni action, ni amélioration. Il faut donc maintenir un certain nombre de conséquences au fait de ne pas agir. Par ailleurs j'insiste sur l'importance des SCOT qui doivent être des outils de qualité donnant une orientation au territoire. Les SCOT sont un outil d'éducation qui doit donner aux élus une règle générale dont doivent découler des documents d'urbanismes locaux qui ne contrarient pas l'évolution générale que l'on a décrite. Je suis donc assez attaché à ce que les SCOT soient élaborés dans un délai raisonnable, même si on peut envisager d'adapter la sanction.



Roland Devis, vice président de Roannais agglomération, maire de Riorges, et président du SYEPAR1, chargé de mettre en place le SCOT.

Notre agglomération vient de passer de 6 à 40 communes et certains maires nous ont rejoints à "reculons". Nous venons de faire un diagnostic de compatibilité entre les PLU et le SCOT. Je m'interroge sur le suivi des différents règlements des communes, qui pour certains sont très détaillés, dans le cadre du PLUi. Je souhaiterais également savoir comment vous avez géré la fin des services instructeurs des différentes communes et si des mutualisations ont été opérées. Enfin comment gérer les maires qui se demandent

¹ SYEPAR : Syndicat d'Etudes et de Programmation pour l'Aménagement du Roannais

« qu'est ce que je vais perdre dans ma commune, par rapport à ce que je faisais avant, en passant en PLUi ? ».

Alain Chrétien : La question est plutôt « qu'est ce que je gagne ? » en tant que maire, en passant la compétence à l'intercommunalité : des dizaines de milliers d'euros d'étude financés par la communauté, une instruction plus rapide car directement gérée par la communauté, etc. Il est d'ailleurs essentiel d'avoir un service unique d'instructeurs, garantissant qu'il n'y ait pas d'interprétations différentes par commune du document unique.

Pour ce qui concerne la mutualisation, nous avons chiffré le nombre d'heures nécessaires pour gérer l'ensemble des instructions du territoire, que l'on a traduit en ETP. Nous avons ensuite monté le service soit en mutant les personnels des services d'instruction communaux soit en intégrant les agents de l'équipement dans la fonction publique territoriale.

Geneviève Wassner : Deux mots sont très importants pour instaurer la confiance dans le document : la cohérence, et son caractère vivant. Un PLUi n'est pas figé, mais appelé à évoluer. Cela aussi doit améliorer l'acceptabilité du document.

Alain Méquignon : Le PLUi est vraiment une occasion d'aller un peu plus loin dans la réflexion sur l'aménagement du territoire. Le PADD doit permettre de se projeter à quinze ans, a minima, et de réfléchir par exemple à comment implanter demain les services offerts à nos citoyens, que ce soit en matière de transports (parkings de covoiturage, mise en place de ligne de bus pour rejoindre l'agglomération...), de commerces, etc. De nombreux sujets prospectifs peuvent être traités dans le cadre de l'élaboration du PLUi : implantation des logements à loyers modérés, desserte avec le très haut débit, qui est un sujet fondamental, rénovation de

l'habitant ancien. Le PLUi permet surtout d'y réfléchir de façon cohérente. A titre d'illustration, les communes qui accueilleront, dans le cadre du PLH, les logements à loyers modérés, ou l'accession à la propriété accompagnée, seront plutôt les communes qui sont ou seront d'ici 5, 10 ou 15 ans des pôles de services, avec un commerce de proximité, un petit supermarché, un médecin, ou qui auront la possibilité d'accéder facilement aux transports.

Le PLUi est l'occasion d'inscrire des premières pistes dans nos projets, et de faire en sorte de les atteindre d'ici 10-15 ans. Travailler cette attractivité est indispensable si on ne veut pas que la ruralité devienne une « réserve d'indiens ».

Philippe Schmit : Est-ce que justement, sur l'ensemble des sujets que vous évoquez, il pourrait être trouvé un exemple qui permette d'attester du fait que la réflexion collective de l'ensemble des communes dans la communauté a permis de revoir certaines positions qui étaient celles initiales de telle ou telle commune ? En substance, est-ce qu'on voit des communes qui changent d'avis au cours de la réflexion ?

Alain Méquignon : Oui et c'est notamment le cas sur la question scolaire. Certaines communes qui géraient encore de façon indépendante leur école ont choisi de rejoindre la réflexion sur un RPC (Regroupement Pédagogique Concentré) pour ne pas rester seules, parce qu'elles anticipaient des difficultés grandissants, d'ici 5-6 ans. Les conseils municipaux ont voté à l'unanimité pour fermer 4 écoles et rejoindre un RPC. Une telle décision n'aurait pas été possible il y a sept ou huit ans. Grâce à notre manière de penser l'aménagement du territoire, il y a eu de vrais changements dans la manière de penser et de préparer l'avenir.

Jean-Luc Guilhot : De la même manière, dans l'étude du PLUi, nous avons réalisé des schémas de secteur positionnés autour des RPI (Regroupements Pédagogiques Intercommunaux), pour regrouper des mini bassins de vie. Compte-tenu de l'étendue de notre territoire, nous sommes obligés d'avoir des RPI organisés par secteur. Nous avons donc organisé notre aménagement territorial et notre constructibilité autour de cette logique, pour conforter nos RPI. Il y a donc un lien entre la planification et les éléments de service. Le PLUi a été l'élément moteur de notre réflexion sur l'aménagement des rythmes scolaires, sur la mutualisation des services périscolaires, etc.

Philippe Schmit : Malgré ce travail de co-construction dont vous témoignez, vous rencontrez aujourd'hui quelques difficultés...

Jean-Luc Guilhot : En effet, notre PLUi a été arrêté à l'unanimité des communes et du conseil communautaire. Mais au moment de l'enquête publique (et c'est notamment conjoncturel, avec les élections à la Chambre de l'agriculture, et la préparation des élections municipales) quelques groupes d'agriculteurs ont souhaité que le zonage agricole et les zones naturelles soient révisés. Précisément, il s'agit d'un classement d'une zone agricole qui longe les cours d'eau en zone « naturelle » au sens de la PAC pour des questions de biodiversité. Les agriculteurs ont eu peur que ce classement dévalorise des zones très productives. Pourtant la profession agricole avait été associée à toutes les étapes avec des commissions spécialisées, et notamment pour élaborer le zonage autour des exploitations. En mettant la pression sur quelques élus, ils sont parvenus à faire en sorte que des réserves soient émises. Pour éviter un éventuel contentieux, le conseil communautaire n'a pas souhaité faire prescrire le PLUi, et se redonner du temps pour réfléchir. De la part d'élus qui avaient déjà voté à l'unanimité au

sein du conseil communautaire et au sein de leur conseil municipal, c'est une forme de marche arrière mais elle a permis aussi une prise de conscience.

Questions de la salle :

Véronique Antiphon-Aubanelle, ministre des transports : Chargée d'études au ministère des transports, je souhaiterais savoir quels sont vos problèmes en matière de transport dans les communes rurales ?

Franck Merelle, directeur de l'agence d'urbanisme de la région St Omer :



Je suis particulièrement impliqué dans le processus de co-construction du PLUi de la communauté de communes du canton de Fauquembergues. Je souhaitais que M. Méquignon puisse rebondir sur le fait que parallèlement à l'élaboration du PLUi, la communauté de communes élaborait ses contrats avec le Conseil Général et la région Nord-Pas-de-Calais. Ainsi pendant que l'on faisait de la planification, on contractualisait et on rendait opérationnels des projets portés à la fois par des communes et

l'intercommunalité. Cela me paraît assez important en termes de pédagogie vis-à-vis des élus des communes.

Martial Herbert, Président de la communauté de communes de la Terre des deux Caps (Pas-de-Calais) : Ma réflexion concerne l'inscription dans le temps et la mise en place d'une culture d'évolution des documents d'urbanisme. Auparavant, nous avions également plusieurs POS coexistant sans mise en cohérence, mais désormais nous avons un SCOT, et un PLU communautaire en cours. Ce qui me semble important, c'est le fait d'avoir expliqué aux élus que désormais on s'inscrit dans une culture d'évaluation dans laquelle le document réalisé est valable une dizaine d'années, mais appelé à évoluer plus fréquemment et à être réajusté. C'est une culture beaucoup plus collective qui doit se mettre en place, pour se réinterroger régulièrement.

Alain Méquignon : Ces trois questions sont liées : parler de transport en milieu rural, de contractualisation avec le département ou même la région et de culture commune permettent vraiment de préparer l'avenir. Ainsi, nous avons beaucoup travaillé la question des transports dans le cadre de la deuxième contractualisation avec le département : nous avons garanti la desserte par les lignes interurbaines du département de tous les bourgs centres et même quelques pôles de services importants. Nous avons également bâti des aires de covoiturage avec abri pour les deux roues et arrêt de bus, etc.

Pour tous les grands projets d'aménagement du territoire, nous avons contractualisé, en mettant toujours en avant la notion de projet de territoire.

Sur l'évolution, il est vrai qu'il faudra encore du temps, mais avec une commune qui avait un POS, cinq communes avec une carte

communale, cinq avec un PLU, et tout le reste qui n'avait rien, nous avons déjà fait un grand pas ! Je n'ai en effet cessé de rappeler aux élus que nous serons pour diverses raisons amenés à réviser le document et donc à nous remettre en question régulièrement. Finalement, le fait d'inscrire les projets dans le PLU leur confère une plus grande acceptabilité de la part des services de l'État, comme c'est le cas avec le groupe scolaire que nous avons positionné à une distance d'environ 3 kilomètres de l'ensemble des communes qu'il va rassembler et autour duquel nous installerons une salle de sport et des services.

Philippe Schmit : Ainsi on voit qu'il y a un mouvement de fond qui va s'opérer sur la planification, la question étant de savoir si cette dynamique peut s'inscrire dans cette culture collective renouvelée.

Geneviève Wassner : J'ai toujours pensé qu'on était plus intelligents à plusieurs que tout seul. Plus on travaille ensemble, plus on avance, plus on a d'idées. Je crois vraiment très fortement à ces PLU communautaires parce qu'ils rendent un territoire cohérent ; en font un véritable territoire au lieu d'être plusieurs petits territoires qui coexistent. Un PLU n'est pas 15 zonages, mais bien un projet construit collectivement. Le projet ne sera pas imposé par des lois ; mais doit être approprié pour que chacun fasse en sorte qu'il s'intègre au sein du PLU.

Jean-Luc Guilhot : Au départ, les communes n'étaient pas convaincues de l'utilité d'un PLU communautaire, parce qu'elles géraient elles-mêmes leur « petit urbanisme ». Ce n'est que face aux difficultés liées à l'arrivée de l'urbanisation qu'elles se sont « forcées » à venir au PLU intercommunal, mais aujourd'hui elles ne sont pas prêtes à faire machine arrière. Elles demandent encore plus en matière de mutualisation et de prise en compte de

l'ensemble du territoire, parce que le PLU est aussi un élément fédérateur en matière de réflexion et il permet d'aller beaucoup plus loin et de se projeter dans le développement communautaire au-delà du PLU d'ailleurs. Pour l'avenir je pense que, au moins en milieu rural (parce que les problématiques sont différentes en milieu urbain), si on ne fait pas des efforts en matières de mutualisation, de développement et de regroupement pour arriver à être attractifs, et pour mettre en place des services de plus en plus performants, ce sera un échec et nos territoires se videront. Il faut que nous puissions faire face aux agglomérations qui continuent à grossir et à s'étendre. L'intercommunalité et le PLU sont pour moi les éléments moteurs pour fédérer ces territoires ruraux.



V. Témoignage d'un exemple de concertation du public

L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux

Introduction : Stéphanie Dupuy-Lyon : Nous souhaitons illustrer la question de la concertation et de la participation du public, qui prête actuellement beaucoup à débat, et sur lequel il y a eu des évolutions législatives récentes. Nous souhaitons être éclairés par un exemple concret, montrant que l'élaboration d'un PLU communautaire, pouvait être l'occasion de rénover les processus de participation et de concertation du public. La communauté urbaine de Bordeaux va donc nous présenter les modalités de la concertation qui ont eu lieu dans le cadre du PLU intercommunal.

Marine Loisel, Chargée de mission, direction de l'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux :

Il nous paraissait important dans un premier temps de rappeler le **contexte de mise en œuvre de la concertation** du « PLU 3.1 ».

En 2010, trois documents de planification devaient être mis en révision au sein de la CUB, et nous en avons donc profité pour transformer notre PLU en PLU 3.1, c'est-à-dire en intégrant le plan local d'urbanisme, le plan de déplacements urbains et le programme local de l'habitat. Cela signifiait donc d'aborder une multitude de sujets dans un document unique.

Ensuite, notre document porte sur l'ensemble de notre territoire communautaire qui s'étend sur plus de 50 000 hectares et qui regroupe 27 communes (28 bientôt courant 2013). Nous avons des

spécificités locales : des communes allant de moins de 2 000 habitants, comme Saint Vincent de Paul, à des communes de plus de 230 000 habitants comme la ville de Bordeaux.

Les particularités de notre contexte étaient d'avoir des **délais courts** dus à la révision, qui ont induit une démarche de concertation imposée : nous souhaitons que cette démarche soit composée de forums et de réunions publiques, autour d'un processus simple et lisible pour la population. Il n'y a pas eu d'application exhaustive de la charte de la participation, et nous avons dû insérer notre démarche de concertation dans un processus très important de concertation au sein des services de la CUB. Pour nous, il était clé de faire attention à garantir une certaine cohérence des différentes initiatives de concertation dans les services de la CUB.

Le contexte de mise en route de la concertation du PLU 3.1 se traduit également par une **gouvernance politique et technique complexe**. Notre gouvernance politique pour la révision du PLU est la suivante : un comité de projet qui se réunit tous les mois avec un collège de 5 vice-présidents ; un bureau communautaire qui se rassemble pour valider les étapes clés de la concertation ; un conseil de communauté urbaine qui rassemble 120 conseillers à la CUB pour débattre et délibérer au fil de la procédure. Pour notre gouvernance technique, nous avons choisi une équipe projet pour coordonner la démarche, qui concerne trois directions : l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. La direction pilote est la direction de l'urbanisme dans laquelle nous travaillons avec Françoise. Une autre spécificité est que nous avons intégré notre maître d'œuvre, l'agence d'urbanisme de Bordeaux, à l'équipe projet.

La particularité de notre contexte de mise en œuvre de la concertation est un **dispositif global de co-construction** qui menait parallèlement et en interactivité plusieurs modalités de travail. Des ateliers, les « **ateliers de coproduction urbaine** » : ils associaient les élus et les techniciens de la CUB, mais également les communes et différents partenaires. Un **travail régulier était également mené sur le territoire avec les communes**, sur différentes thématiques sur lesquelles nous souhaitions aller plus loin, approfondir les sujets (la ville-nature, les déplacements, etc.). Ensuite, il y avait la **concertation des habitants** tout au long de la procédure de révision (nous le développerons plus tard); et **l'association des partenaires** : nous avons organisé un séminaire d'information et de travail avec des partenaires institutionnels, associatifs et professionnels, au mois de septembre, et à cette occasion nous avons rassemblé différents contenus et toutes les choses débattues lors des ateliers de coproduction urbaine et lors de la première série de réunions publiques, pour partager ces différentes idées.



Nous allons maintenant rentrer plus en détail dans la **démarche de concertation**. Je vais vous présenter les modalités qui ont été prévues, et Françoise vous présentera plus en détail les outils de la concertation.

Les **différentes modalités** que nous avons prévues ont été ciblées et détaillées dans la **délibération**, qui

est l'acte réglementaire de lancement de la démarche de

concertation. Nous avons prévu des modalités de concertation suffisantes mais pas trop précises, et ce choix partait d'une réflexion et d'une expérience tirées de l'élaboration de notre premier PLU. Il était important de garder une certaine marge de manœuvre, et notre objectif premier était d'informer, de consulter, de concerter sur la démarche de révision. Nous souhaitions aussi une adaptation des modalités de concertation au territoire. Pour cela, nous avons fait le choix de **deux niveaux de concertation** : au **niveau communautaire** (échelle globale des 27 communes) et au **niveau communal** (prise en compte de la spécificité de chaque commune). Nous souhaitions toucher un large public, nous n'avons pas souhaité mobiliser une population spécifique. Nous souhaitions plusieurs étapes de concertation, qui correspondent à des temps forts en lien avec l'avancement du projet (comme illustré dans le schéma de la présentation).

On y trouve deux grandes étapes : **une première étape** où nous avons élaboré les orientations du PADD et **une deuxième étape** où nous avons abordé l'avancement du projet et sa déclinaison au niveau réglementaire. Dans chacune de ces étapes, nous avons souhaité un forum d'ouverture et une série de réunions publiques qui s'est déclinée au niveau communal. Ensuite, nous organisons un forum intermédiaire de restitution et une deuxième série de réunions publiques, que nous venons de terminer. Nous avons prévu aussi le bilan de la concertation, qui est un outil réglementaire, mais que nous avons aussi utilisé comme un outil de suivi. Des forums intermédiaires ont permis de présenter les différentes contributions que nous avons retenues lors des réunions publiques.

Nous avons prévu quelques moyens, puisque nous avons un problème d'identification. Nous avons mis en place une **charte**

graphique spécifique : un logo, une couleur ; mais aussi une communication importante, avec la diffusion d'informations au niveau des radios locales, de la presse locale, d'affiches sur les lignes de bus, de tramway, une large diffusion sur nos sites internet (le site de la CUB est relayé par les communes). Enfin, à l'occasion des différents forums et réunions publiques, nous avons mis en place des *flyers*, des invitations distribuées aux habitants via les boîtes aux lettres.

Françoise Le Guern, responsable de projets, direction de l'urbanisme :



Pour mener à bien cette concertation, nous avons des moyens d'information, des moyens d'expression et des moyens de restitution.

Dans les **outils d'information**, nous avons les supports de

presse et journaux. Nous avons essayé au maximum de mettre des encarts avec notre logo, car à force de le voir, les gens commencent à s'en imprégner. Nous avons demandé aux communes de nous les relayer dans les bulletins municipaux et sur leurs sites internet. Et bien sûr à la CUB, nous avons un site internet sur lequel on trouve une rubrique sur le plan local d'urbanisme, et le logo. Il y a également le site de la participation qui sert comme moyen d'information et comme moyen de restitution et de communication avec les habitants.

Revenons maintenant sur les **moyens d'expression**. Les forums correspondaient au niveau communautaire. A chaque fois, il y avait des présentations un peu larges à deux niveaux : un forum de lancement qui a permis de présenter les grandes orientations, de commencer à ouvrir le débat ; décliné ensuite en réunions publiques, avec un niveau sur les grandes orientations (suivi d'une restitution), et un niveau de plus sur le projet. Ce qui est intéressant, c'est ce qui nous a fait choisir le cabinet avec lequel on a travaillé, c'est la méthode de travail qui avait été choisie. Le format proposé est un format de présentation de l'avancement.

Comme vous pouvez le voir sur les photos, les gens arrivaient dans une salle avec des petites tables sur lesquels ils étaient pré-installés, bien qu'il y ait des présentations. Cela permettait de les



intriguer et de les faire participer – et, quand ils sont installés en table, les gens restent, ils sont déjà installés et participent. Après cette présentation du travail, nous les faisons réagir, par écrit, ce qui a deux avantages : des contributions écrites, cela signifie que

l'on « ramasse les copies » et que l'on a de la matière écrite dès le départ. Aussi, les personnes vont ensuite réfléchir ensemble et faire une restitution par table et remettre le grand format sur lesquels ils ont travaillé. Je suppose que partout, on a toujours les habitués, les râleurs, et aussi les gens qui apportent des éléments, mais ce sont toujours les mêmes. Et souvent, cela ne permet pas à la majorité silencieuse de s'exprimer. Ce système fait qu'ils doivent travailler et échanger avec les autres, et cela a l'avantage de ramener à leur juste niveau le leadership de ces meneurs. **Ce format a simplifié les choses et facilité la partie du bilan.** Les gens peuvent également s'exprimer via les **registres et les dossiers** que l'on constitue. Mais ces outils ne sont plus tellement utilisés. C'est sur le **site internet** de la participation de la CUB que l'on a le plus de personnes qui viennent écrire, notamment après les forums et les réunions publiques, où on observe une pointe de fréquentation. Nous avons aussi les **courriers des habitants**. Tout cela constitue une énorme matière qu'il faut reconstituer.

Quelques exemples du travail réalisé : nous avons présenté aux habitants les grandes orientations vers lesquelles on voulait aller. Nous nous sommes fait violence pour essayer d'être le plus clair et le plus pédagogue possible pour sensibiliser les gens aux grandes problématiques. L'avantage dans la concertation est que nous sortons les participants de leurs petites préoccupations et que nous essayons de leur faire comprendre ce qu'est le projet. Qu'ils soient sur une agglomération ou sur une petite communauté de communes où il y a un vrai travail sur l'aménagement du territoire, cela permet de leur montrer le projet. Cela ne signifie pas qu'ils ne vont pas parler du foncier qu'ils ont au fond de leur jardin, mais au moins ils auront entendu le message.

Dans la **deuxième série de réunions**, après les grandes orientations, nous avons commencé à **montrer le projet**. Les élus, dans les étapes clés, avaient validé un projet communautaire que nous avons ensuite décliné commune par commune. C'était le grand souci de nos élus que l'on travaille davantage sur les spécificités locales. Sur chaque commune, nous avons présenté ce projet et avons posé trois questions simples : 1. Suite à la déclinaison du projet, qu'est-ce qui vous convient ? Pourquoi ? 2. Qu'est ce qui ne convient pas ? Pourquoi ? 3. Est-ce que vous avez encore d'autres choses à dire qui viendraient enrichir le projet ? (il y avait le même genre de questions lors de la première série). A titre d'illustration, le gros problème qui est ressorti était la circulation et les problèmes des déplacements.

Les **moyens de restitution** sont les comptes-rendus réalisés - tout ce qui est fait, nous le mettons sur le site au fur et à mesure (n'hésitez pas à aller sur le site de la participation de la CUB, vous y trouverez tout ce contenu). En fin de course, nous effectuons l'exercice du bilan qui permet de tout reprendre et de tout justifier : nous expliquons tout ce que nous avons retenu, et justifions ce que nous n'avons pas pris.

Parmi les principaux enseignements, il faut retenir **l'importance du pilotage politique**. Aujourd'hui, la gouvernance est très partagée à la CUB. Nous avons 5 vice-présidents, et aucun n'a le leadership. Le Président de la CUB ne fait pas partie de la réflexion. Il est même plutôt un sceptique sur la planification. J'ose dire que ce partage politique manque de techniciens. Et la réorganisation de la CUB qui s'est faite quasiment en même temps a éclaté encore plus les directions. Cela a compliqué nos manières de fonctionner.

Ensuite, notre souci a été **la mobilisation de la population**. Peut-être est-ce plus facile dans les secteurs ruraux. Sur nos 720 000 habitants, nous avons touché 3 000 personnes, ce qui fait seulement 0,42% de la population. Cela est sûrement dû au fait que le sujet est très général et que cela n'intéresse pas forcément les gens qui ont le souci plus du projet, des choses plus opérationnelles. La deuxième chose est qu'avec les horaires de réunions que nous avons choisis (18H), nous avons touché dans la majorité des cas des retraités (les jeunes sont plus disponibles après le repas, ou le samedi). **Le choix de l'horaire est quelque chose d'important**. Nous avons aussi beaucoup de sujets à aborder, ce qui est compliqué. Il convient également de travailler avec les maires sur la concertation. Cela a très bien fonctionné dans des petites communes où le maire s'est beaucoup investi dans le travail. Dans d'autres communes, souvent les plus grandes, qui ont leurs propres concertations sur leurs projets, nous avons dû nous insérer dans les trous qui restaient. Ainsi, sur Bordeaux, quand nous avons 60 habitants présents, nous ne pouvons pas dire que notre

concertation est réussie.

Sophie Guillain,
associée Res
publica, ayant
accompagné la
CUB dans sa
démarche de
concertation

Un enjeu de la concertation est de

prendre le temps sans en abuser pour faire en sorte que vos

interlocuteurs puissent prendre la parole. Nous vous avons présenté à la fois des difficultés, des enjeux et des méthodes. Je voudrais redire, à ma manière, quels étaient ces défis car c'est le moyen de rappeler **les objectifs d'une concertation intercommunale**, et de vous donner des clés de ce qu'il faut que vous vous posiez comme questions avant de vous lancer dans un processus de cette ampleur.

Il s'agit bien, d'abord, de **remplir une obligation réglementaire**, ce qui nous a été rappelé au début de notre mission. Il fallait trouver des compromis intelligents et éviter la montée en nervosité, les blocages, les ruptures puisque nous sommes face à des enjeux décisifs pour nous. Nous nous sommes lancés dans une organisation méthodique pour remplir ces objectifs. Nous étions là pour travailler à alimenter une démarche, une maîtrise d'œuvre et des élus dans leur réflexion, cela sur un ensemble de sujets, sur les différents enjeux du PLU, à toutes les échelles du territoire, et à l'occasion des différentes phases d'élaboration du projet. J'ajouterais que nous voulions **amener les participants à produire des avis délibérés entre les acteurs et les habitants**. Nous n'étions pas là pour recueillir une somme d'avis et de contributions individuelles de la part d'habitants ou d'acteurs, mais bien faire en sorte que les uns et les autres s'influencent pour aboutir à des avis délibérés. Le « comment faire » vous a été expliqué, mais **l'important, c'est d'avoir de la méthode, du temps, de l'énergie, de la patience, de la réactivité**. C'est un point important à retenir : il faut que nous nous appliquions à organiser un « projet » de concertation comme tout autre projet. **La concertation est un projet en soi**, avec la spécificité qu'il est au service d'un autre projet. Il faut qu'il aille à l'optimum de la marche générale de l'autre projet, et qu'il soit à son service.

Ensuite, nous ne savons pas toujours avec qui concerter, ni comment concerter avec tout le monde. Pour nous, c'était un enjeu important, et je pense que ça l'est pour un PLU : **comment éviter une participation marquée par le NIMBY**, le *not in my backyard*, par les intérêts particuliers, par ceux des propriétaires retraités qui ont le temps de venir et qui défendent une vision des territoires et de la ville qui est malgré tout légitime ? Il faut pouvoir **rassembler des publics diversifiés**, donner la parole aux jeunes, aux locataires, aux futurs habitants de ces territoires, qui seront ceux pour qui nous construisons les projets, et donc de permettre le débat pluriel qui va nourrir le travail des équipes. Il n'y a pas mille manières d'aller chercher les gens. Il faut d'abord **identifier les gens**, leurs relais. Si on veut toucher les jeunes, il y a des représentations d'étudiants, des représentations de parents d'élèves ; des personnes qui travaillent avec des bénéficiaires du RSA, des gens en recherche de logements sociaux... Nous n'avons pas cherché à toucher des publics spécifiques, mais cela n'empêche pas que ces publics spécifiques et diversifiés soient associés à nos débats. Les identifier, c'est une chose, après il faut cibler la communication, adapter nos méthodes de travail, de communication, de mobilisation. Et il y a un certain nombre d'outils qui existent que l'on n'a pas utilisés à la CUB : les tirages au sort sur les listes électorales par exemple qui nous permettent de faire venir des gens et de sélectionner des critères de participation des jeunes ou des actifs.

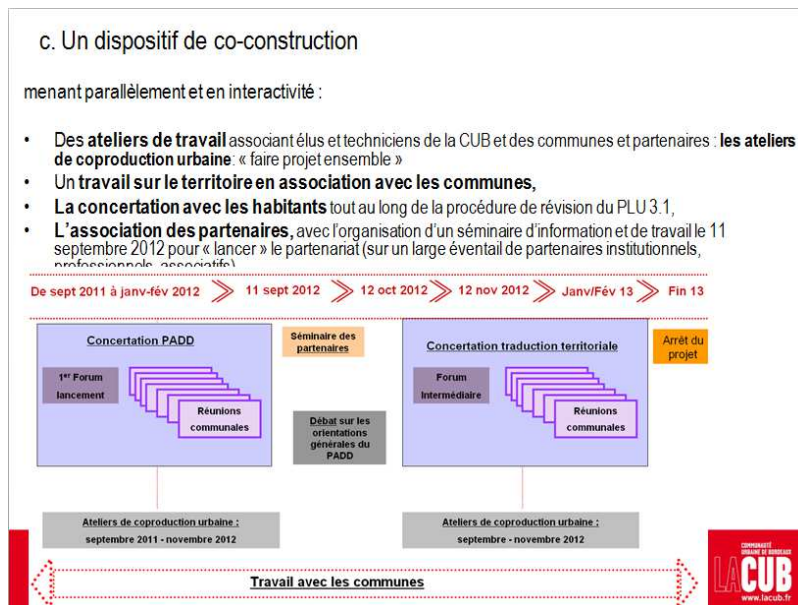
Deuxième question difficile : le « pour quoi faire ». Finalement, la culture de la concertation utile n'est pas si développée que ça. Nous restons confrontés à des élus, à des techniciens qui nous disent « faites votre travail, il faut que tout cela se passe bien, et après cela nous serons contents ». Il fallait donc clarifier la place de la

concertation dans le processus de travail, dans le processus décisionnel, la faire reconnaître. Il faut que nous distinguions et que nous disions ce sur quoi nous informons, ce sur quoi nous consultons, ce sur quoi nous concertons, et que nous définissions bien les sujets sur lesquels nous avons intérêt à faire participer les habitants et à les faire contribuer. C'était l'objectif des questions : un travail important à partir de la matière que l'on met en débat doit viser à définir ce sur quoi on va organiser le débat. Lorsqu'une bonne question a été posée, nous structurons le débat et nous contribuons utilement au projet. Par exemple, si nous parlons de la densification, nous n'allons pas demander s'il faut densifier, mais comment et à quelles conditions il faut densifier. Nous pouvons alors engager une discussion utile pour voir les critères d'acceptabilité, donc de construction du règlement, autour de cette question de la densification.

Quand on a bien défini les sujets utiles à la concertation, quand on a mobilisé un public diversifié, quand on s'est organisés, que l'on a mobilisé des outils nouveaux qui provoquent un peu de convivialité et qui sont efficaces en production de travail, on a diffusé une **culture de la concertation qui sert le projet**, qui développe le dialogue et qui, et ce n'est pas anodin, provoque des négociations plus transparentes. Pour moi, le PLU 3 en 1, ce n'est pas de la concertation, ou de la communication, ou de l'information, c'était un peu tout ça en même temps : de l'information sur le contexte et les obligations réglementaires ; de la consultation sur les objectifs politiques, qui sont des intangibles ; de la concertation sur certains sujets où nous avons identifié de la marge de manœuvre.

Benjamin Grebot, Brest Métropole Océane : La chose la plus facile à construire, mais qu'on esquivait, n'est-ce pas le diagnostic ?

Françoise Le Guern : Effectivement nous ne sommes pas rentrés dans les détails du projet lui-même. Nous avons travaillé en fait sur **tous les volets du PLU de façon concomitante**. La CUB n'a pas reçu un diagnostic tout fait, pour l'instant nous avons travaillé sur les enjeux, mais rien n'est vraiment écrit. Nous avons, au niveau de l'évaluation environnementale (faite par un prestataire extérieur), fait l'état des lieux et posé le scénario zéro qui va nous servir de référence. Par ailleurs, nous avons travaillé sur le PADD et fait deux débats successifs. Ce que l'on voit sur le schéma, c'est que nous avons travaillé de manière concomitante sur les ateliers de coproduction urbaine, qui était de la co-construction entre élus, techniciens communautaires et communaux, sur des thématiques, sur des parties plus « orientation » et sur des outils plus opérationnels. En même temps, nous avons travaillé en réunions en communes pour élaborer le projet (« la ville en projet » comme nous l'appelions).



Tout cela s'est construit au fur et à mesure et chacun a alimenté l'autre. Tout ce qui était fait dans les ateliers était retravaillé en commune. Et nous avons présenté le résultat en réunions publiques, d'abord sous forme d'orientations dans le premier niveau, ensuite dans le deuxième niveau sous la traduction du projet. Les élus communaux nous ont reprochés d'avoir fait un PLU communautaire (approuvé en 2006, très précurseur, déjà Grenelle dans l'esprit) et ont expliqué avoir été frustrés : ils avaient le sentiment que le projet avait été fait en chambre, ils n'y retrouvaient pas leur projet à eux. D'où le principe de cette élaboration concomitante.

Capucine Jérusalem, Angers Loire Métropole : Je m'interroge sur le rôle qu'ont pris les vice-présidents et les maires dans la concertation. Présentaient-ils ensemble le projet ? Comment cela se passait-il, comment se faisait ce portage politique ?

Françoise Le Guern : Les vice-présidents ont souvent été absents des concertations : nous n'avons pas eu un portage exceptionnel. Très sincèrement, nous avons un problème de gouvernance, pour le Président ce n'était pas un projet majeur. Pourtant nous avons essayé de faire passer le message que l'outil pour mettre en œuvre les grands projets était bien le PLU.

L'investissement des maires était variable. A Bordeaux, avec l'approche des élections municipales, la situation n'est pas confortable politiquement. M. Juppé communique beaucoup en priorité sur le projet urbain de Bordeaux. En revanche, dans les villes moyennes (entre 20 000 et 30 000 habitants), nous avons vraiment apporté un plus. Avec certains maires, que nous avons bien épaulés et préparés en amont, nous avons fait de très bonnes réunions. Les élus étaient très contents et voulaient s'approprier

cette formule. Cela fonctionne mais il y a aussi des contingences politiques qui ont pu rendre les choses compliquées.



Alain Méquignon : Nous avons également fait de la concertation, et nous étions à environ 3% de participation, ce qui est peu. Il y avait une grande partie d'intérêts personnels, et plusieurs participants ne

venaient que pour critiquer les projets des élus. Comment peut-on gérer les intérêts individuels et, surtout, les personnes qui viennent pour « casser » ?

Sophie Guillain : On peut s'appuyer sur certaines **techniques d'animation**. Rien que la **configuration des réunions** permet de repositionner l'interpellation au niveau d'une table plus petite. C'est-à-dire qu'il y a des personnes qui vont avoir un message qui vont devoir le faire passer au filtre de l'échange avec 8 ou 9 personnes, avant de le faire passer en restitution à l'échelle de la salle entière. Du coup, quand ils prennent la parole, s'ils la prennent au nom de la table, ils sont un peu contrôlés par leurs condisciples. Ensuite, dans la **consigne même du travail** nous avons été très clairs : « ce qui nous intéresse que vous nous restituiez, ce sont bien les contributions d'intérêt général qui vont nous aider dans le projet ; tout ce qui concerne les intérêts particuliers que vous être

venus exprimer sont aussi légitimes et nous voulons aussi les entendre, vous avez une feuille particulière à votre disposition pour cela ; si vous pensez que cette dimension particulière est généralisée, cela devient un sujet d'intérêt général, à régler par le collectif. »

Dans la restitution, nous mettons plutôt en avant **les enjeux collectifs**.

Les élus ont un rôle à jouer dans les débats par leur posture. Pour qu'ils soient en position utile au projet, nous leur avons proposé d'introduire les débats, d'accueillir, de présenter le projet dans leur commune, et ensuite nous mettions au débat. Au moment du débat, nous leur demandions d'être à l'écoute, et non pas d'être en constante interaction avec les interpellations ou les restitutions. Nous leur redonnions la parole en conclusion pour réagir à ce qui s'était dit. C'était une question de posture : il fallait qu'ils acceptent, à un moment, d'être uniquement dans l'écoute (nous proposons aussi aux élus, de la majorité ou de l'opposition, de travailler dans une table à part).

VI. Deuxième table ronde

Gouvernance politique et technique du PLUi

En quoi l'intégration des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements sur un territoire élargi, appelle une nouvelle gouvernance technique et politique ?

Table ronde animée par Brigitte Bariol, déléguée générale de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

Brigitte Bariol



Dans PLUi, il y a plusieurs i : le i de « Intercommunal », et les intervenants de la table ronde ce matin étaient d'accord pour le remplacer par le c de « communautaire », mais il y a également le i

de « intégré », qui constitue le sujet de notre table ronde.

Cette table ronde réunit deux élus, deux techniciens, et un représentant de l'État. Elle se décomposera en plusieurs temps :

- d'abord nous traiterons de l'intégration de diverses thématiques car depuis la loi ENE, le PLU peut intégrer le PLH et le PDU, et certaines collectivités sont même allées plus loin ;
- dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à la question de l'intégration entre la planification et l'opérationnel (intégration entre l'amont et l'aval) ;
- dans un troisième temps, nous pourrions partager quelques attentes et propositions par rapport aux évolutions législatives en cours.

Pour commencer, quelle a été votre motivation pour commencer cette démarche de PLU intégré ? Comment avez-vous mis en œuvre les organisations politiques et techniques ? Quelles ont été les satisfactions et les difficultés que vous avez rencontrées ?

Olivier Brachet, vice-président de la communauté urbaine de Lyon (Rhône) :

En tant que vice président à l'habitat et au logement, je dois dire ne pas avoir été convaincu dès le départ par le fait d'intégrer ces différentes politiques. Il s'agit donc plutôt, au départ, d'une intégration subie. Au-delà du débat sur le bien fondé de cette intégration, débat qui n'a pas vraiment lieu d'être théorisé, je préfère insister sur la dynamique lancée au Grand Lyon.



En 2006, l'état de la responsabilité logement de la communauté urbaine de Lyon n'est pas le même qu'en 2013 : notre PLH de 2006 n'a pas la même utilité politique qu'il ne l'a en 2013. Il y a entre les deux une montée en compétence de la compétence logement. Celle-ci se développe, se structure, passant de huit à 150 salariés, notamment avec la délégation des aides à la pierre et la politique de la ville. On ne peut donc pas raisonner sans cette dynamique de montée en charge qui se développe d'ailleurs en raison inverse du retrait d'autres acteurs. Nous ne sommes pas néanmoins dans un champ mature mais cela va encore se développer, notamment avec le débat sur la métropolisation, dans sa dimension sociale. Le passage du H dans le PLU est donc un moment de la construction des politiques d'habitat.

Notre processus a commencé en 2012 avec la prescription de révision. Pour rappel le Grand Lyon compte 58 communes et 1,3 million d'habitants, sur 55 000 hectares. La commission de mise en révision est co-présidée par la vice-présidente au PLU « ancienne manière » et le vice-président habitat et logement : il s'agit donc d'une gouvernance à deux, exactement symétrique. Nous présidons ainsi l'ensemble des réunions soit en interne, soit dans les conférences des maires, soit dans les communes. Les conférences des maires sont l'équivalent des bassins de vie dans lesquels nous allons décliner notre PLUi. Il s'agit donc par cette construction intermédiaire de pouvoir décliner les diagnostics, les objectifs, les orientations qui soient conformes aux souhaits de développement des communes dans le cadre des projets de développement de l'agglomération.

En réalité, un PLH et un PLUH n'ont rien à voir ; dès que l'on met le H dans le PLU, on fait rentrer le débat sur l'habitat dans des centaines de réunions, ce que le PLH, qui est un produit un tantinet

bureaucratique, ne pouvait pas faire. Le PLH souffre-t-il de son intégration au PLU ? Certainement pas dans la dynamique des échanges qui se construit. Quelque part, l'habitat devient le dossier le plus discuté et cela permet de faire reconnaître le logement comme une question essentielle de la communauté d'agglomération or cela n'est pas complètement gagné. Avec le traitement de l'habitat dans le PLUi, cela lui donne une dimension politique très importante, mais a des effets très puissants également du point de vue des services, avec par exemple les services territoires et planification qui travaillent désormais quotidiennement avec la direction de l'habitat ce qui n'était pas le cas avant. Il y a donc des effets de transformation radicale du débat sur le logement. Même si l'on ne retrouve pas intégralement le PLH dans le PLU, les dispositions habitat deviennent désormais beaucoup plus prescriptives et ont donc plus de poids ! C'est la manière dont je vois les choses à mi-parcours ; peut être dirais-je le contraire à la fin mais aujourd'hui je suis plutôt convaincu de l'intérêt de faire rentrer le H dans le PLU. Traditionnellement dans nos communautés urbaines, c'est le développement économique qui a les faveurs, or ici, le PLU permet de faire passer le développement de l'habitat sur un plan plus important.

Corinne Casanova, vice-présidente de la communauté d'agglomération des Lacs du Bourget (Savoie) :



Ce PLU n'est pas encore tout à fait 3 en 1. Notre territoire compte 18 communes et 55 000 habitants. Au départ il s'agissait d'un syndicat intercommunal qui avait en charge l'assainissement. Le Président de ce syndicat

a convaincu dans les années 70 ses collègues que la question de l'urbanisme allait avec l'assainissement. La compétence a donc été prise à ce moment et n'a jamais été rediscutée depuis. C'est la communauté d'agglomération qui finance des documents à l'échelle communale ; ainsi, cette unicité de maîtrise d'ouvrage fait que les documents se ressemblent et sont réfléchis ensemble. Nous avons donc une ébauche, même si effectivement il n'y a pas de document unique. Le PLH en lui-même date de 2011, intégrer le PLH dans le PLU à notre stade n'est donc pas très compliqué. Pour nous, le PLH pourrait être l'élément déclencheur d'un document unique de PLUi. Pour ce qui concerne les déplacements, si nous sommes en dessous du seuil de 100 000 habitants, on se rend compte que réfléchir aux questions de transports est indispensable. En effet avec notre programme de développement (pôles préférentiels d'habitat) nous devons nous poser des questions en matière de déplacements. Il y a donc une vraie opportunité à avoir

un document qui sans être totalement intégrateur ait une dimension transversale.

Benjamin Grebot, directeur des dynamiques urbaines, communauté urbaine Brest Métropole Océane (Finistère) :

La communauté urbaine de Brest est une petite communauté urbaine, avec 8 communes et 210 000 habitants, au cœur d'un bassin de vie de 400 000 habitants couvert par un SCOT. Des documents de planification sont élaborés à



l'échelle communautaire depuis longtemps puisque le premier POS communautaire date des années 1970. Le PLU en cours de révision, et dont l'arrêt est prévu mi-avril, sera l'équivalent du cinquième programme local de l'habitat, du deuxième plan de déplacements urbains, et du « xième » PLU. La nouveauté effectivement c'est que c'est un PLU qui tiendra lieu de PLH, de PDU et qui a été élaboré en cohérence avec le plan climat énergie territorial, pour des questions pragmatiques de calendrier. Là encore, le choix d'être sur un PLU intégré ou intégrateur est un choix par défaut. Notre PLU a été annulé en fin d'année 2012 et nous nous y attendions. Lorsque nous avons prescrit une révision en 2010, c'était donc par nécessité. Avec la loi ENE, il s'agissait forcément d'un PLUi valant PLH et PDU, avec des échéances resserrées. Il nous a semblé logique de le faire dans le même cadre de gouvernance.

En termes de gouvernance, nous nous appuyons sur :

- un comité de pilotage présidé par le président de l'EPCI qui associe l'ensemble des maires des communes, dans lequel il y a également des représentants de la majorité et de l'opposition communautaires
- un comité opérationnel qui est coprésidé par le vice-président en charge de l'urbanisme, de l'habitat et du foncier ; et le premier vice-président en charge des grands projets et du développement durable.

Juridiquement parlant, les deux documents vivront séparément : le plan climat a été approuvé en fin d'année 2012. Pour autant les apports du plan climat à l'élaboration du PLU, facteur 4, sont vraiment essentiels. Ainsi le diagnostic territorial en matière de gaz à effet de serre fait ressortir que le bâti et les déplacements représentent les deux tiers des émissions et qu'il y a donc un lien à faire entre les deux documents. La démarche de PLU intégré met beaucoup l'accent sur les interactions entre déplacements, habitat et urbanisme, mais les apports du Grenelle sont beaucoup plus vastes notamment sur les questions énergétiques et de biodiversité et appellent donc à revoir en profondeur l'élaboration du diagnostic.

Brigitte Bariol : Ces trois premiers exemples nous montrent des communautés d'agglomération qui ont une tradition de documents intercommunaux assez ancienne, en revanche à Agen, vous êtes passés d'un POS à un PLU communautaire qui intègre aussi les dimensions climatiques.

Béatrice Bottero, responsable du pôle planification d'urbanisme, chargée du PLUi, communauté d'agglomération d'Agen (Lot-et-Garonne) :

En 2010, nous sommes partis directement avec l'idée de faire un PLU Grenelle, avec une



volonté de faire « un PLU durable ». Entre temps, nous sommes passés de 12 à 29 communes ce qui représente une grande pression du point de vue délai, car nous

n'avons la possibilité d'approuver notre PLUi que jusqu'au 13/07/2013. Le projet a donc été conduit avec un rythme assez soutenu et en partant de POS dont la plupart dataient de 1980. La marche à franchir était donc de taille puisque seules deux communes étaient passées en PLU SRU. Notre thématique environnementale s'est largement appuyée sur le climat, notamment parce qu'Agen est une ville marquée par son climat chaud, mais aussi car le bureau d'études que nous avons retenu avait répondu en groupement avec l'association climatologique de Moyenne-Garonne. Ceux-ci ont conduit un diagnostic climatologique très précis qui a permis une prise de conscience des maires et a donné envie aux élus de réfléchir à l'urbanisme à travers le climat. Les élus ont d'ailleurs, par la suite, lancé un plan climat. Nous avons donc dû assurer un vrai travail d'acculturation et de pédagogie auprès des élus sur ces nouvelles

thématiques portées par le Grenelle. Aujourd'hui, nous sommes au milieu de l'enquête publique, nous avons eu la validation de toutes les PPA, de la CRH et de la CDCEA et un vote à l'unanimité des communes.

Jean-Luc Malgat, responsable du service urbanisme aménagement risques, DDT du Maine et Loire (49) :

Sur les 28 communautés du Maine et Loire, 4 ont aujourd'hui la compétence, 3 sont entrain de la prendre, et 5 réfléchissent très sérieusement à la prendre, donc d'ici un an, à peu près 75% de la population sera couverte par un PLUi. Pour ma part, j'ai organisé entre 25 et 30 réunions depuis la loi Grenelle, pour parler de PLUi en Maine et Loire. Cela donne un peu de perspectives pour mes collègues des DDT qui pourraient s'interroger sur leur avenir : il y a de l'avenir sur les PLUi !

- La première raison selon moi est que nous sommes couverts par 7 SCOT, avec une dynamique interSCOT assez intéressante et chaque SCOT décline ses orientations de manière communautaire. Juste après l'approbation des SCOT, les communautés sont assez naturellement incitées à travailler la déclinaison du SCOT, sa mise en œuvre à l'échelle intercommunale.
- Deuxième chose : le souhait des collectivités d'articuler correctement urbanisme, habitat, déplacements, et particulièrement la dimension habitat. Y compris dans les communautés rurales, cette dimension habitat du PLUi est vraiment le supplément d'âme, si je puis dire, par rapport au PLU et est très importante notamment car le conseil général, délégataire des aides à la pierre, contractualise avec chaque communauté. De ce fait, les communautés ont besoin de

structurer leurs propres politiques pour pouvoir contractualiser correctement, avec leurs propres projets, avec le Conseil Général.

- Le troisième point est la question de la gestion de manière large et efficace, d'un projet de territoire. La plupart des communautés ont fait un projet de territoire sur leur périmètre et souhaitent aussi le mettre en œuvre avec toutes les dimensions que cela comporte et qui précisément dépassent ce que la loi avait initialement posé. Les questions de regroupement pédagogique, de climat, de par les enjeux propres et les besoins des territoires, dépassent ainsi ce que la loi a posé. Il est vrai qu'un PLUi est compliqué car on est à la fois amené à traiter des enjeux globaux et nationaux arrivés par le biais de la loi, mais aussi le projet de territoire avec la complexité de gérer une zone rurale, une agglomération ou une métropole. Il faut donc articuler les deux, ce qui rajoute un 3ème niveau de complexité. Je ne suis donc pas très optimiste sur la simplification, mais c'est tout le challenge et tout l'intérêt de l'exercice.
- Quatrième point pour les communes rurales : les communes qui sont en règlement national d'urbanisme voire en carte communale, se sentent gênées aux entournures. Ils ne construisent pas beaucoup et le peu qu'ils construisent est parfois problématique. Cela illustre les limites des cartes communales. Je pense donc que pour des petites communes rurales, cela a un intérêt que la communauté prenne en charge le PLU pour avoir un outil qui permette de gérer au quotidien les constructions dont la vie rurale a besoin.

- Cinquième chose : il y a aussi un mouvement politique où les communautés cherchent à mutualiser leurs compétences, à les développer. Pour certaines d'entre elles, le PLUi est une manière de renforcer ou de développer cette politique. D'ailleurs, en Maine-et-Loire avec le nombre de communautés compétentes, il y a une émulation qui est en train de naître. Il devient ringard pour des présidents de communautés de ne pas avoir de PLUi.

Brigitte Bariol : On voit bien se dessiner à la fois les obligations mais aussi les enjeux d'opportunité de calendrier, les effets d'entraînement ou encore le SCOT comme matrice intégrée pour le PLU. Avant quelques questions, je voudrais interroger deux d'entre vous sur la manière dont le PLU peut intégrer une dimension plus opérationnelle, et notamment la manière dont vous utilisez les orientations d'aménagement et de programmation.

Corinne Casanova : Le SCOT a été approuvé en 2005, dans lequel sont salariés trois urbanistes qui sont en grande partie financés par une politique contractuelle avec la région. Ces urbanistes assistent les communes dans les études pré-opérationnelles qu'ils montent pour débloquer leurs zones AU. Au niveau de la communauté d'agglomération, pour les PLU intervenus après l'approbation du SCOT en 2005, nous avons réduit beaucoup de surfaces constructibles pour se mettre aux objectifs du SCOT, et avons gardé quelques poches de grosses zones AU. Avant de les débloquer, nous réalisons ces études pré-opérationnelles et traduisons les éléments les plus marquants dans une orientation d'aménagement et de programmation. Celle-ci traite généralement des questions de mixité, du type d'habitat souhaité, d'une fourchette de logements, ce qui permet de discuter de la notion de densité. Sur cette

question, élus comme habitants ne sont pas prêts. Nous essayons également de travailler sur la forme urbaine. C'est l'occasion de traiter des questions de place de la voiture, car nous sommes sur un territoire avec de petites communes, parfois situées à 20 km de la ville centre, et où la question de la voirie est donc incontournable puisqu'on ne peut pas avoir un réseau de transport suffisamment cadencé, structurant. Nous travaillons également sur l'habitat dans la pente, sur l'habitat intermédiaire, etc. Cela donne aussi l'occasion, quand on fait ces OAP, d'avoir dans la plupart des cas un compte à rebours foncier dont nous avons besoin pour tester la



jeu pour propriétaires.

réalité d'un projet. Ces OAP sont aussi rendues nécessaires par le fait que la CA a peu de maîtrise du foncier. Elle peut donc soit prévoir la fonction des zones dont elle dispose, soit écrire une règle du les promoteurs ou les

Benjamin Grebot : L'orientation d'aménagement et de programmation, que nous appelons de secteur, est pour nous vraiment tournée vers la définition locale du projet d'aménagement. Cette OAP est l'outil dans lequel nous mettons en cohérence et déclinons localement les dispositions du volet PLH, du

volet PDU, avec les autres enjeux d'aménagement. C'est là que l'on retrouve toutes les indications qui permettent de concilier la recherche de densité et de qualité urbaine. Quand on recherche de la densité, on occupe plus densément l'espace, et donc les enjeux d'articulation entre les espaces sont beaucoup plus importants. Nous avons par ailleurs fait le choix d'avoir une OAP dédiée à la question de l'environnement, à la trame verte et bleue, qui couvre l'ensemble du territoire communautaire, et qui a la même place dans le PLU facteur 4 que l'OAP habitat ou l'OAP déplacements. Nous avons la volonté de traduire une dimension très opérationnelle du déploiement de la trame verte et bleue, en faisant la lumière sur les activités de gestion de la collectivité en matière d'espaces naturels, et sur les volets financiers et contractuels qu'on met en œuvre sur ces sujets là. Cette trame verte et bleue est déployée dans les espaces naturels mais aussi articulée avec une notion d'armature verte dans le tissu urbain. Il s'agit donc de mettre en réseau les espaces verts dans la ville et de faire de cette mise en réseau le support des déplacements en modes actifs : à pied, à vélo. Donc on retrouve là de la synergie entre densité, qualité urbaine, déplacements, préservation de la nature.

Brigitte Bariol : En termes de gouvernance, ces OAP sont aussi un cadre pour discuter avec les élus des communes, les acteurs plus thématiques.

Jean-Luc Malgat : Les OAP sont un outil fabuleux. Je préconise toujours aux collectivités et aux bureaux d'études de faire en sorte que les OAP précisent elles-mêmes leur propre statut, car la loi ne le fait pas : ce qu'elles prescrivent de façon obligatoire, ce qui doit être conforme, ce qui est simplement de l'ordre de la compatibilité, ou ce qui est simplement recommandé. L'OAP peut également

préciser les points que l'opérateur doit approfondir, les études à fournir, etc.

Benjamin Grebot : Comme les OAP sont opposables, il nous a semblé utile de répertorier leurs périmètres dans les documents graphiques du règlement, pour qu'au moment des certificats d'urbanisme ou autre notice de renseignement, on ait l'information qu'il y ait une OAP applicable sur le secteur, et qu'elle soit consultée au moment de l'élaboration du projet et de l'instruction de l'autorisation.



Questions de la salle :

Françoise Le Guern, communauté urbaine de Bordeaux :

Je suis très intéressée par ce que vous évoquiez sur les OAP. Notre AMO juridique a « déshabillé » les OAP aménagements en justifiant qu'elles ne seraient pas opposables aux autorisations d'urbanisme, ou que l'on ne pouvait y prévoir d'échéanciers, car ceux ci étaient liés aux réseaux. Cela nous a déstabilisé et nous sommes donc demandeurs de précisions sur le rôle de ces OAP et leur articulation avec les autorisations d'urbanisme.

Brigitte Bariol : Nous allons aborder avec Monsieur Brachet la question de l'intégration de la dimension foncière dans les PLU et la gouvernance sur les questions foncières. Quelles sont par ailleurs vos attentes en termes de souplesse des documents, de sécurisation juridique ?

Olivier Brachet : Il faut laisser aller jusqu'au terme cette expérience de PLU intégré. Le PLUi suppose une organisation complexe, de nombreuses études et ateliers, etc. Il ne s'agit donc pas de faire

machine arrière sous prétexte que l'on aurait pas tout réussi du premier coup. Ce qui compte au fond c'est que nous puissions atteindre nos objectifs de production de logements (nous devons introduire dans l'agglomération 150 000 logements de plus dans les 20 ans qui viennent). Le PLUH est l'occasion de programmer ces politiques. La production de logement en est donc le marqueur. A partir de là, on peut agir beaucoup plus facilement sur ces politiques, les modifier, les adapter et on n'a plus besoin de faire l'objet d'un débat politique. Il y a une sorte d'anticipation par la pratique du faire, qui ensuite tente de se traduire dans la règle pour formaliser le contrat de développement.

Le foncier est, dans la pratique opérationnelle, dépendant de la richesse de la collectivité et tributaire des ambitions de l'agglomération (elle se développe, elle construit et les prix montent). Pour nous l'intérêt d'un PLUH, qui marque fortement les objectifs de production et de catégorie de logement, en particulier dans les secteurs de mixité sociale, est que celui-ci permet de tirer un peu les prix vers le bas. Pour faire de l'habitat dans une communauté urbaine qui se développe vite, il faut un moteur économique qui fonctionne bien et le foncier est d'abord le moteur de cette politique.

Benjamin Grebot : Sur les OAP et leur opposabilité, notre assistance juridique fait la même interprétation que la CUB, suivant l'arrêt du Conseil d'État et le caractère non opposable des OAP. Pourtant, le code explique qu'elles sont opposables dans un rapport de compatibilité. Nous avons retenu cette lecture pour rédiger et mettre en œuvre nos OAP. Nous souhaiterions donc avoir un échange avec les services du ministère pour approfondir cette question. Quelle est la portée et la formulation correcte des orientations d'aménagement et de programmation ?

Brigitte Bariol : Pour conclure, comment voyez-vous la gestion de cette complexité du PLU lorsqu'il est intégré ? Que pensez-vous des effets de seuil. Quelles seraient vos préconisations, vos propositions ou vos attentes, notamment sur les effets de seuil ou la progressivité dans le temps ?

Benjamin Grebot : Le principe de modularité est très intéressant. On a aujourd'hui une OAP qui tient lieu de PLH, et une qui tient lieu de PDU. On envisage d'en faire une sur le développement économique qui sera l'équivalent d'un PLH en matière économique. L'idée que l'on puisse greffer des modules nous semble intéressante. Le fait que tout puisse s'imbriquer est quelque chose de plutôt intéressant dans l'appréciation intégrée de la complexité de développement d'un territoire. Je pense que l'on ne pourra pas réduire cette complexité. Le fait de pouvoir intégrer l'ensemble dans un même document est très fort en termes de mise en cohérence. La question est celle de la sécurité juridique de l'ensemble. Après deux annulations consécutives de PLU sur des questions de forme, nous aimerions être un peu prémunis, et donc voir comment confirmer les jurisprudences récentes qui tendent à avoir une proportionnalité dans les effets du jugement par rapport au motif d'illégalité constaté. Il serait peut-être également souhaitable d'avoir une formulation juridique qui vise plus facilement à une abrogation partielle du PLU et donc que cette logique de modularité s'applique aussi au moment de décisions de justice. J'ai aussi une dernière question : une faculté est laissée aux opposants ou aux contestataires vis-à-vis d'un PLU de faire un recours gracieux. Si un recours gracieux nous paraît pertinent, comment ajuster le projet de PLU, sachant que l'observation n'a pas été faite au moment de l'enquête publique ?

Beatrice Bottero : Nous avons fait des OAP sectorielles et une OAP habitat et déplacements. Aujourd'hui, avec un peu de recul, on se dit que ce serait bien d'avoir également des OAP qui seraient réglementaires et opposables aux tiers lors de l'instruction. Ces OAP ne seraient pas déclinées dans un règlement mais seraient beaucoup plus détaillées et seraient par exemple un début d'aménagement.

Par ailleurs, il est dommage que d'une part on impose aux territoires d'avoir une approche transversale dans l'élaboration du PLUi mais que dans les phases de consultation, cette transversalité ne se poursuive pas. En effet, le passage en comité régional de l'habitat ou en CDCEA² oblige de redéfinir le PADD et les OAP par thématique, ce qui est contre-productif. L'idée serait donc que pendant la consultation on impose l'organisation d'une réunion avec l'ensemble des partenaires associés pour qu'ils prennent conscience de cette transversalité et de cette vision intégrée.

Enfin, je souhaiterais attirer l'attention sur un point de calendrier. La date de mise en œuvre des PLU Grenelle a été reculée au 31 décembre 2016. Or, si l'ensemble des élus recommence un PLUi juste après les élections, ceux-ci vont devoir être élaborés en 2 ans et demi, ce qui, pour l'avoir connu, est très court !

Jean-Luc Malgat : Sur la sécurisation, il me semble que le point le plus difficile reste l'articulation habitat/ urbanisme/ consommation d'espace. Notre département consomme deux hectares de terres agricoles par jour, dans la région de France où l'accélération est la plus forte ces dernières années. La question est donc de combien

de logements et de quelle surface d'espace nous avons besoin pour être économe mais surtout à quelle échéance. Il faut se poser la question de la gestion du temps, et c'est complexe !

Par ailleurs, la question de la zone agricole n'est pas complètement claire car elle a à la fois une fonction naturelle mais est aussi, dans un certain nombre de départements, un territoire habité. Elle n'est donc pas le domaine réservé des agriculteurs. Aujourd'hui, le code est écrit comme si la zone agricole était exclusivement réservée aux agriculteurs, qui l'utilisent donc comme un moyen de pression. Il y a donc encore de nombreux réglages à faire aux niveaux législatif et méthodologique sur la manière de faire des PLU pour trouver la bonne solution en apaisant au maximum ces tensions très fortes qu'on sent venir entre collectivités, administrations et monde agricole.

Corinne Casanova : Sur le PLUi, la première partie essentielle est d'avoir le PLU avec le i d'intercommunal. Tout ce qui nous permettra d'en asseoir l'acceptabilité sans que cela ne soit trop complexe, sera le bienvenu. S'il doit y avoir un curseur sur lequel jouer, je pense qu'il faut plutôt travailler dans le temps plutôt que sur le seuil de population ou sur la nature de la collectivité. La carte de l'intercommunalité est en train de se rebattre : on ne peut donc pas demander à des collectivités de tout intégrer en une seule fois. Il faut laisser le temps de la maturation du projet politique. Sur la sécurisation des documents d'urbanisme, aucun de nos PLU n'est jamais tombé pour des questions de fond. Régulièrement, en revanche se posent des questions de forme. Tout ce qui pourra simplifier ces procédures nous aidera vraiment. Une abrogation partielle des documents en cas de recours pourrait être

² Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricole

intéressante, si on travaille sur les plans de secteur. On pourrait aussi imaginer un temps de rectification de notre document d'urbanisme avant qu'il ne tombe réellement quand on est de bonne foi.

Brigitte Bariol : Merci à tous les 4 pour ces témoignages très sincères. Vous nous avez fait part de vos questionnements et aussi d'un certain enthousiasme. On a vu que la dimension intégrée prenait des formes très diverses mais était très axée autour de la notion de projet. La dimension de modularité des PLU se dessine aussi, et ceux-ci deviennent une sorte de grande boîte à outils. De vraies questions à instruire se posent aussi sur les OAP. En conclusion de cette table ronde, j'ai l'impression que les pratiques évoluent beaucoup. Je pense qu'il y a trois ans, le contenu n'aurait pas été le même. Il y a un véritable engagement des élus, des techniciens, des personnes de l'État, par la pratique. J'ai l'impression que si on faisait un Club PLUi dans 5 ans, ce qui paraît aujourd'hui un questionnement, nous apparaîtrait comme évident. Les processus avancent vite dans les territoires.



VII. Les membres du Club PLUi

Stéphanie Dupuy-Lyon, sous-directrice de la qualité du cadre de vie (DHUP).

Avant d'accueillir la ministre, nous souhaitons partager avec vous quelques éléments relatifs aux communautés membres du Club. En effet, la vocation première de ce club est de réunir les lauréats des appels à projets que nous lançons depuis maintenant 4 ans. Il s'agit ainsi de les accompagner dans leurs démarches d'élaboration des PLUi. L'idée est d'avoir une communauté de travail pour les élus et les techniciens qui s'engagent dans ce processus. A ce titre, le Club permet donc de rassembler les techniciens des communautés territoriales mais aussi les services de l'État, le réseau scientifique et technique du ministère et nos différents partenaires dans une communauté d'échanges et de travail.

Nous avons ainsi effectué une **enquête sur l'état d'avancement des 69 lauréats du Club**, et nous vous remercions d'y avoir répondu. Avec un taux de réponse aussi important, nous disposons d'une vision d'ensemble de l'avancement des démarches PLUi des membres du Club.

Une majorité de lauréats a lancé l'élaboration de son PLUi, mais se situe en amont de la phase de débat sur le PADD. Un PLU lauréat a été approuvé, il s'agit de la communauté de communes du Vère-Grésigne et quelques communautés sont bien avancées puisque leur PLUi est actuellement soumis à enquête publique.

Sur la question des OAP, et c'est un sujet important comme on l'a vu durant la journée, 26% des lauréats rédigeront des OAP déplacements et 24% ont prévu des plans de secteur. En ce qui concerne les modalités d'organisation, 90% des répondants font ou feront appel à un bureau d'études et 42% à une agence d'urbanisme.

Aujourd'hui, le Club accueille donc **25 nouveaux lauréats**, portant leur nombre total à 92. L'ensemble de ces lauréats se répartit dans 18 régions et 24 départements. 12% de la population française est désormais couverte par une communauté lauréate du club. La diversité de ces membres est grande (entre petits et grands territoires, etc.). Celle-ci ne peut que nous interpeller et nous inviter à prendre en compte au mieux ces spécificités.

Présentation de la liste des nouveaux lauréats.

