

Club PLUi Bourgogne
Intercommunalités et urbanisme : la dynamique des
collectivités bourguignonnes

Journée de sensibilisation au PLUi en Bourgogne du
08/11/2013 à Dijon (Côte-d'Or)

Compte-rendu

Ordre du jour de la réunion

I.	Introduction.....	2
II.	L'actualité du projet de loi ALUR.....	2
III.	Présentation du PLUi et du Club PLUi	3
IV.	Table ronde : le PLUi, du pourquoi au comment... ..	4
V.	Étude sur les PLUi en Bourgogne, et l'intégration des problématiques habitat et déplacements .	8
VI.	La relation SCoT / PLU i	8
VII.	L'intégration du volet habitat dans un PLUi – rédaction des OAP	9
	Témoignage de la CC du Pays de Wissebourg sur le volet habitat du PLUi	10
VIII.	La déclinaison de la dimension agricole dans les PLUi.....	10
	Témoignage de la CC Cœur de Puisaye	10
IX.	Conclusions de la journée	11
	Annexe : Liste des participants.....	12



I. Introduction

Hugues Dollat, Directeur adjoint de la DREAL Bourgogne

Hugues Dollat rappelle notamment le contexte législatif (projet de loi ALUR) et bourguignon; il rend hommage aux élus des territoires précurseurs de Bourgogne en termes de planification intercommunale.

Il rappelle que le Club PLUi Bourgogne a vocation à favoriser l'échange, la production partenariale, et à faire valoir au niveau national la spécificité des territoires bourguignons, qui sont principalement ruraux. Ce Club - qui se sera donc réuni 4 fois depuis Décembre 2012 - continuera en 2014, en développant le cas échéant le réseau d'échanges à de nouveaux « arrivants » et aux conseils généraux ou régional.

Il remercie l'ensemble des intervenants et participants pour leur implication dans cette journée de sensibilisation.

II. L'actualité du projet de loi ALUR

Philippe Schmit, Délégué adjoint de l'AdCF

Philippe Schmit revient au nom de l'AdCF sur l'actualité récente du projet de loi **Accès au logement et urbanisme rénové** qui comporte un certain nombre de dispositions en matière de PLUi.

Alors que la loi ENE de juillet 2010 ne modifiait que le code de l'urbanisme en matière de PLUi, le projet de loi ALUR prévoit, à travers **l'article 63**, la modification du Code Général des Collectivités Territoriales. En effet, le



projet initial du gouvernement prévoyait le **transfert automatique de la compétence urbanisme** et élaboration des PLU à toutes les intercommunalités.

Si les objectifs de **sécurisation juridique du document** (sursis à statuer et possibilité d'annulation partielle) et **d'adaptabilité aux contextes locaux** (création des Programmes d'Orientations et d'Action, etc.) ont été confirmés voire renforcés par l'Assemblée Nationale, puis par le Sénat, les deux assemblées ont néanmoins fait évoluer le projet de loi sur de nombreux points.

Celles-ci ont ainsi souhaité **généraliser l'optionnalité des PLUi valant PLH et des PLUi valant PDU**, en laissant aux intercommunalités le choix en la matière.

Par ailleurs, si le projet de loi prévoyait de **renforcer la co-construction** avec les maires, les travaux parlementaires sont allés au-delà. Les nouvelles modalités de travail entre l'EPCI et les communes membres ont été renforcées comme suit :

- **Elaboration du PLUi en « collaboration »** (plus fort que le terme initial de concertation) avec les communes membres, les modalités de cette collaboration devant être fixées par la délibération portant élaboration ou révision du document ;
- tenue d'une **conférence intercommunale des maires** avant arrêt du projet ;
- consultation de la **commission de conciliation en urbanisme après avis défavorable** d'une commune membre sur le projet et arrêt du projet à la majorité des $\frac{3}{4}$ du conseil communautaire ;
- **approbation du projet à la majorité des $\frac{3}{4}$** du conseil communautaire ;
- instauration d'un **débat annuel au sein du conseil communautaire sur l'urbanisme** ;
- possibilité d'opter pour des **plans de secteurs à l'échelle infra communautaire**.

La lecture au Sénat s'est déroulée dans un climat complexe (marqué par les élections municipales puis sénatoriales et le prochain Congrès des maires). Ainsi, le Sénat a maintenu le transfert automatique, mais en instaurant **une minorité de blocage** (un quart des communes représentant au moins 10% de la population). Ces dispositions nouvelles, qui, en l'état, risquent de complexifier les travaux des territoires voire de provoquer d'éventuelles crispations vont être examinées lors de la deuxième lecture du projet de loi par l'Assemblée, puis par le Sénat¹. Ces travaux permettront de bâtir un cadre nouveau pour l'élaboration des PLUi.

III. Présentation du PLUi et du Club PLUi

Marc Morain, Certu et Guennolé Poix, DGALN/QV3

Marc Morain présente un rapide **historique de la planification intercommunale** et les finalités du PLUi exprimées par la loi ENE (Grenelle).

Guennolé Poix présente le **Club PLUi** (et notamment le club territorialisé Bourgogne) et ses productions.

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-DGALN-PLUi et Club PLUi

Lien vers le site extranet du Club PLU : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/>

login : plui

mot de passe : extr@plui

¹ NB : l'examen en seconde lecture du projet de loi devrait démarrer en fin d'année 2013 pour une approbation avant les élections municipales.

IV. Table ronde : le PLUi, du pourquoi au comment...

Animation : Philippe Schmit



Participants :

- Bernard Gauthier (vice-président du Grand Chalon),
- François Tacquart (président de la CC de la Vallée de Saint-Amarin),
- Télésforo Tuna (CC Cœur de Puisaye, remplaçant M. Salamolard excusé),
- Anne Gentil (directrice d'URBICAND),
- Anne-Michèle Donnet (Directrice de l'AU Sud Bourgogne),
- Guennolé Poix (DGALN).

Thème 1 : l'expérience communes-communauté

F. Tacquart : La CC de la Vallée de Saint-Amarin est une communauté en milieu rural et montagnard de 15 communes dont la plus importante compte 2500 habitants (cf. support). C'est la pensée intercommunale qui domine (toutes les commissions sont intercommunales) mais les communes sont représentées (4 délégués par commune). Dans l'élaboration du PLUi, il faut partir de la stratégie intercommunale pour éviter le collage de PLU communaux².

B. Gauthier : les maires sont inquiets pour plusieurs raisons (dépossession d'une compétence forte, complexité et technicité croissante de la démarche PLUi, risque de contentieux avec le risque redouté que « tout » tombe,...); il est donc nécessaire de prévoir une concertation large. Dans le Grand Chalon, des **conférences territoriales** ont été mises en place, ainsi que des comités d'orientations et

² Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-CC St Amarin-F. Tacquart-Projet urba pays

programmation avec la participation de toutes les communes, et des réunions de travail pour parler des études produites.



F. Tacquart : le **plan de paysage** a permis un autre regard sur le territoire (*cet intérêt de l'approche du projet de territoire par le paysage est partagé par l'assemblée*), et a permis d'introduire la démarche du PLUi. Certaines communes ont abandonné leur "quota" du SCoT au profit d'une autre, en contrepartie d'une démarche de développement touristique portée par la CC.

L'exemple de la CA de Blois est également cité puisque le paysage est intégré dans toutes les politiques de l'agglomération à travers la présence d'un chargé de mission dédié.

Thème 2 : concertation et sentiment des habitants vis à vis du PLUi

T. Tuna : il y a eu dans le cadre du PLUi Cœur de Puisaye une volonté de forte concertation (« proactive »), avec la population et avec les PPA. Un accompagnement de la DDT et du Pays s'est mis en place dès le départ, avec une association large d'autres partenaires.

Pour la population, une « enquête publique préalable » avec des registres dans chaque commune a eu lieu avant l'arrêt du projet. Des réunions publiques ont été organisées à l'échelle de 4 secteurs, définis en fonction des unités paysagères, et une au niveau de la CC. Chaque foyer a été invité à participer à ces réunions par courrier. Si ce choix représente un coût, cela a permis d'arriver à un taux de participation d'environ 5 à 6 % de la population.

Au total, T. Tuna estime que les personnes présentes se répartissent en trois groupes d'égale importance : des « curieux », des personnes intéressées par un aspect clé (intercommunalité, agriculture, paysage, etc.), des « raleurs ».

Christian Giraud, directeur général des services de la CC de Matour (Saône-et-Loire) précise que le taux de participation de la population est plutôt meilleur pour le PLUi en cours que ceux enregistrés habituellement pour les documents d'urbanisme.



Thème 3 : organisation de la profession de maîtrise d'œuvre dans ce nouveau contexte

A.-M. Donnet : Le passage du PLU au PLUi est une très bonne chose car de nombreux maîtres d'ouvrage des PLU n'ont pas assez de moyens à consacrer aux PLU qui souffrent alors d'un sous paiement et d'une qualité parfois contestable.

Par ailleurs, le PLUi est au bon niveau : tout le monde "vit" dans plusieurs communes; et la complexité du PLUi correspond à la complexité de la vie. Dans ce contexte, il est nécessaire d'avoir une maîtrise d'œuvre pluri-disciplinaire.

A. Gentil : De nombreuses compétences ont été perdues avec la décentralisation (dans les services de l'Etat ; les collectivités n'ayant pas souvent pris le relais...), mis à part dans les territoires dotés d'agences d'urbanisme. Comme le développement économique et la petite enfance précédemment, la reconstitution de compétences en urbanisme sera prioritaire pour le prochain mandat des intercommunalités.

Pour faire face à ces défis nouveaux, il y a donc un travail de formation tant des maîtres d'œuvre que des maîtres d'ouvrage (en particulier les élus) et un équilibre de l'ingénierie *in house* et externe à trouver (*propos abondés par B. Gauthier et d'autres intervenants*). L'interdisciplinarité pourra se mettre en œuvre notamment par des réponses en groupement et en réseau.

Les participants s'accordent par ailleurs sur la nécessité d'un lien à renforcer entre planification et instruction/droit des sols (compétences à décloisonner, ressources à mutualiser, etc.). Ainsi l'association des instructeurs aux travaux du PLUi est une possibilité, sans pour autant que l'élaboration du document ne se réduise au zonage.

A titre d'illustration, la CC de Matour indique que dans le cadre de son cahier des charges, elle avait émis le souhait de cabinets multicompetents, disposant à la fois d'une expérience en matière de SCoT et de PLU (NB : le coût du PLU de la CC est estimé à 160 000 €).

G. Poix : les services déconcentrés de l'État sont présents sur les démarches de PLUi et de SCoT et font un travail important pour accompagner les territoires.

L'échelle intercommunale (avec souvent le recrutement d'un chargé de mission) permet aussi aux maires de ne pas être seul face au prestataire privé, de s'assurer que les délais sont tenus, de mieux sensibiliser les élus et de prévoir des moyens humains pour faire vivre le document une fois approuvé.

Il souligne également que 36% des communes sont encore sous le régime du RNU ce qui montre que l'appropriation par toutes les communes de la compétence urbanisme n'est pas complète.

En synthèse de cette thématique, A.-M. Donnet souligne le temps nécessaire à l'élaboration du document et à la construction du projet de territoire, ce qui doit nécessairement poser la question des moyens et de l'ingénierie pour la mise en œuvre du document.

A titre d'illustration, T. Tuna indique que le PLUi, prescrit fin 2009 et qui devrait être approuvé début 2014, aura donc été élaboré en 3 à 3,5 années.

Thème 4 : nouveauté apportée par le PLUi

A Gentil : Par le changement d'échelle, le PLUi change tout par rapport au PLU communal. Le PLUi retrouve les grands principes du SCoT. C'est en cela que certains BE devront évoluer pour changer leur positionnement et aller vers plus de pluridisciplinarité. Ce sera difficile pour ceux qui faisaient des PLU à la marge d'une activité principale.

L'approche paysagère peut être stratégique dans la construction du projet du PLUi.

Au-delà de la construction d'une **stratégie intercommunale**, il faut également que les maires et les habitants retrouvent leur quartier et leur rue dans le PLUi. « **Il convient que le projet intercommunal fasse projet communal** ». Pour cela, pour « dessiner la rue », il faut des concepteurs (une force créative: formation d'architecte, de paysagiste), et du temps.

Les participants s'accordent globalement pour reconnaître que seul le niveau intercommunal semble en mesure d'accueillir ces compétences.

Débats

Les cabinets d'études (d'urbanisme) seraient actuellement en difficulté faute de commandes suffisantes et d'être suffisamment payés (F. Tacquart dit même: « ce sont les meilleurs qui sont touchés, car ils prennent le temps pour bien faire le boulot »). Il y a pourtant un enjeu (lié au projet de loi ALUR) de transformation de 7 000 POS en PLU...

Certains participants regrettent que l'État s'exprime sur des exigences de plus en plus réglementaires et « tatillonnes ». La qualité du projet devrait être avant tout prise en compte...

Les CAUE ou les PNR peuvent avoir une action de conseil importante à l'échelle de la déclinaison opérationnelle des PLUi (exemples cités : convention avec le PNR du Morvan pour un rôle de conseil en amont, et une vision sur les permis, ou l'atelier d'urbanisme rural du PNR Livradois Forez (formation action des élus avant démarrage des PLU, ainsi qu'appui à l'instruction...) ; ou encore démarche de la forêt de Brocéliande : formation des élus pendant un an pour la mise en œuvre du SCoT). Est également rappelée l'expérience de la plateforme d'ingénierie de l'Isère (CAUE, Agence, Parc...).

Le rôle des architectes conseil et paysagistes conseil de l'Etat est également rappelé.

V. Étude sur les PLUi en Bourgogne, et l'intégration des problématiques habitat et déplacements

Jérôme Astier, DREAL et Frédérique Métivier, INDDIGO

Cette étude commandée par la DREAL³ n'est pas une approche technique ou juridique, mais une capitalisation de retours d'expériences des démarches d'élaboration de PLUi en Bourgogne et hors Bourgogne. Par les éléments capitalisés dans cette étude, la DREAL, avec les DDT, entend accompagner la mise en place de PLUi dans la région.



Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-INDIGGO-Etude PLUi HD

La présentation s'articule autour de trois questions :

- Pourquoi élaborer un PLUi ?
- Quels outils pour la transversalité ?
- Comment créer les conditions adaptées pour l'élaboration ?

VI. La relation SCoT / PLUi

F. Tacquart



F. Tacquart présente une étude faite pour le PNR du Ballons des Vosges, pour classer les villages en fonction de leur caractère patrimonial.

Le constat est alarmant : beaucoup de villages ont perdu leur caractère patrimonial (du point de vue « sitologie »). Il faut repenser les vallées et l'urbanisation. Et ni le SCoT ni le PNR n'en parlent...

Pour travailler cette question du caractère patrimonial des villages, **le PLUi est un bon outil.**

Ainsi, dans le cas de la CC de la Vallée de Saint-Amarin le PLUi a fourni plusieurs solutions en fonction des besoins de protection :

- quand il n'y a pas de pression foncière, une « OAP de rue » donne les grands principes d'urbanisation, que l'on peut ensuite atteindre au gré des autorisations d'urbanisme sur 10 ou 15 ans,

³avant la mise en place du Club PLUi Bourgogne

- lorsqu'il y a une pression foncière, le PLUi peut encadrer le développement d'un éco-quartier village et éviter ainsi l'apparition d'un nouveau « lotissement ».

F. Tacquart interroge aussi le concept de **TVB en zone de montagne**. Celui-ci semble en effet peu adapté alors que la réalité paysagère et écologique interpelle la notion de corridor ou de continuité écologique...

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-F. Tacquard-Méthodo PLUi conurbation rurale

VII. L'intégration du volet habitat dans un PLUi – rédaction des OAP

Marc Morain

Les interventions suivantes ont vocation à restituer les travaux conduits dans le cadre du club territorialisé Bourgogne depuis fin 2012, en particulier sur la question de l'intégration du volet habitat dans les PLUi et sur la prise en compte de la dimension agricole.

Marc Morain présente le travail réalisé en 2013 dans le cadre du Club PLUi, au niveau national (en associant notamment les clubs territorialisés de Bourgogne et Basse -Normandie) sur l'intégration de l'habitat dans les PLUi. Il rappelle qu'il s'agit d'une attente forte exprimée dès le début par les lauréats EPCI. Il s'agit de restituer l'analyse des PLUi « les plus avancés » dans la rédaction de ces OAP (voire approuvés ou arrêtés), pour comprendre la structuration des OAP, et l'intégration du volet habitat dans les différentes pièces du PLUi. *Une synthèse est déjà en ligne sur le site extranet du Club PLUi ([cliquer ici](#)).*

La présentation s'articule autour de cinq volets :

- Le cadre législatif et réglementaire
- L'organisation des OAP
- La ventilation de l'habitat dans les OAP et autres documents du PLUi
- L'opposabilité des OAP
- La cohérence entre les différents documents du PLUi

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-CERTU-Rédaction OAP

Témoignage de la CC du Pays de Wissembourg sur le volet habitat du PLUi

Alain Klein



La CC du Pays de Wissembourg (12 communes – 17 000 habitants) a approuvé son PLUi le 7 octobre 2013.

Durant l'élaboration de celui-ci, la CC a dû répondre à la question de savoir comment élaborer un PLUi valant PLH pour une communauté rurale de taille réduite..

Le volet habitat du PLUi poursuit quatre objectifs :

- Développer l'offre de logements en réaffectant l'enveloppe globale du SCoT
- Proposer un itinéraire résidentiel complet (développement de l'offre pour les actifs, maintien des seniors...)
- Améliorer les conditions d'habitation dans le parc existant (recensement des besoins et information sur les aides)
- Mettre en place un observatoire de l'habitat (au niveau du SCoT qui regroupe 6 PLUi)

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-CC Wissembourg-Volet habitat PLUi

VIII. La déclinaison de la dimension agricole dans les PLUi

Frédéric Letourneau, DDT de l'Yonne

La prise en compte des enjeux agricoles dans un PLUi a fait l'objet d'une note diffusée dans le dossier des participants, et qui sera en ligne sur le site du Club PLUi.

F. Letourneau présente cette note, ainsi que la grille d'analyse construite pour la CDCEA de l'Yonne.

Il insiste sur l'importance d'une analyse multifactorielle et une hiérarchisation des enjeux en amont de la définition des zones A et N du PLUi.

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-DDT89-Dimension agricole

Témoignage de la CC Cœur de Puisaye

Telesforo Tuna

La CC a fait réaliser une étude sur la dimension agricole par la Chambre d'Agriculture en amont du PLUi. La mobilisation de cet acteur a facilité le travail de concertation avec l'ensemble des exploitants

agricoles. Des analyses fines, notamment des cartographies à la parcelle, ont été produites sur les zones d'épandages, les périmètres de réciprocité, etc.

En croisant les résultats de l'étude agricole avec les caractéristiques paysagères notamment, on peut ensuite définir les zonages du PLUi. L'outil SIG apparaît donc comme un outil puissant d'aide à la décision.

Voir le diaporama : 131108_PLUi_Journée Bourgogne-CC Coeur Puisaye-Volet agricole PLUi

Débats à l'issue des interventions de l'après-midi :

G. Poix explicite ce qu'est le POA, programme d'orientations et d'actions : nouvelle pièce du PLUi (non opposable), le POA est appelé à contenir les éléments d'objectifs et de programmation liés en particulier à l'habitat ou aux déplacements qui ne relèvent pas de dimension « normative » (opposable au tiers en termes de compatibilité pour l'autorisation du droit des sols) du PLUi. Il s'agit notamment par exemple d'éléments de cadrage financier en matière de logement, de politique tarifaire de transport, etc. Des réflexions sont encore en cours pour préciser les modalités d'actualisation (modification simplifiée) des contenus de ce POA...

Il confirme que le projet de loi ALUR devrait rendre possible l'annulation partielle du PLUi.

IX. Conclusions de la journée **Magdalena Durand, DREAL Bourgogne**

En conclusion de la journée, Magdalena Durand remercie l'ensemble des personnes présentes et intervenants ayant contribué à la réussite de la journée.

Elle encourage les différents territoires représentés dans l'assemblée à se lancer dans un PLUi (malgré le contexte préélectoral). Le contexte financier est favorable, avec l'appel à projet national 2014. Les EPCI sont appelés à se rapprocher des DDT, et de la DREAL pour envisager au mieux ces candidatures et pour un appui à l'engagement des démarches.

Le Club Bourgogne peut accueillir de nouveaux « lauréats » et va poursuivre ses travaux avec comme thématiques pressenties pour 2014 (prochaine séance en mars) : Trame verte et bleue, biodiversité, et paysages.

Annexe : Liste des participants

Voir le [fichier joint](#).