

Les Réunions du Club PLUi Normand

*L'organisation de la
gouvernance*

**Le 05/06/18,
territoire de
l'Avranchin**





1. MOTS D'ACCUEIL

François Anfray (DREAL Normandie) :

François Anfray ouvre cette journée en évoquant l'appel à candidatures lancé en 2017 par le ministère de la cohésion des territoires et en soulignant le fait que la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, qui nous accueille pour cette rencontre, est au nombre des 21 lauréats. Le thème qui ressortait prioritairement dans son dossier de candidature était celui de l'organisation de la gouvernance ; il a paru pertinent au club normand, qui est un club itinérant, de valoriser cette reconnaissance en venant sur ce territoire proposer ce sujet d'échanges, qui correspondait aussi à une attente forte des membres du club.

Monsieur Goupil (Vice-président de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie) :

M. Goupil prie l'assistance d'excuser M. Nicolas, président de la communauté d'agglomération, et M. Lucas, maire de saint-Martin-des-Champs, retenus par d'autres obligations. M. Goupil évoque le « big-bang » qu'a constitué la récente réforme territoriale et présente la communauté d'agglomération, qui compte 97 communes pour environ 90 000 habitants, comme une collectivité toute jeune présentant beaucoup de synergies. De nombreuses démarches de documents d'urbanisme y étaient engagées avant la fusion et l'objectif de la communauté est de les faire aboutir avant 2020 afin de permettre aux territoires de disposer d'un document utilisable avant les prochaines échéances électorales locales. Le territoire est concerné par de très forts enjeux patrimoniaux, culturels et paysagers liés notamment à la présence du Mont-Saint-Michel et de sa baie, mais présente aussi des enjeux économiques très forts liés à sa situation de carrefour géographique. La communauté d'agglomération voit la reconnaissance d'un travail d'équipe dans la distinction de l'appel à projets national. Le soutien financier apporté par l'État lui permettra de poursuivre et d'élargir à sa nouvelle échelle les initiatives en termes de gouvernance qu'elle avait fait ressortir dans son dossier de candidature.

Bernard Meyzie (DREAL Normandie – Directeur adjoint) :

Bernard Meyzie remercie la collectivité, commune et communauté d'agglomération, pour son accueil, ainsi que la DDTM 50 pour sa contribution. Il rappelle que le club PLUi est un lieu d'échanges et d'entre-aide où doivent être abordées les interrogations et les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de l'élaboration d'un PLUi. La gouvernance peut être définie comme un mode de coordination et de participation de l'action publique (en dehors des règles des marchés) qui consiste à savoir s'organiser et collaborer. Elle apparaît souvent comme une approche transversale des trois piliers du développement durable. La configuration des nouveaux EPCI issus de la réforme territoriale conduit à repenser les modes de gouvernance et à les adapter aux nouvelles échelles : nombre important de communes, diversité des territoires... Pour permettre d'entrer dans l'élaboration du projet de territoire de façon adaptée, le projet de gouvernance doit répondre à des enjeux politiques et techniques : l'appropriation du projet



communautaire doit être l'affaire de tous, et l'implication de tous doit aussi être maintenue dans la durée. Il est envisageable de recourir à diverses techniques et à divers outils qu'il importe de connaître et de maîtriser : acculturation, personnes ressources, charte de gouvernance, plan de communication... sont des mots ou des concepts à explorer et à approfondir. Les débats de la présente rencontre aborderont le sujet de la gouvernance sous trois aspects : l'organisation interne du territoire, mobilisation des élu.e.s, définition des modalités de travail avec l'équipe de maîtrise d'œuvre ; l'association des partenaires institutionnels (personnes publiques associées) ; l'association des forces vives du territoire et la concertation. B. Meyzie souhaite une bonne journée à l'assemblée, de bons échanges lors des ateliers et remercie l'organisation et les participants.

2. POINTS D'ACTUALITÉ

François Anfray (DREAL Normandie) :

A – Actualités du club des PLUi :

a – Le Tour de France des PLUi est une nouvelle façon pour le club d'accompagner les territoires qui élaborent un PLUi en valorisant notamment les bonnes pratiques mises en évidence lors de l'appel à candidatures du ministère lancé en 2017. Concrètement, des équipes vont aller recueillir le témoignage des acteurs sur 9 territoires (objectif de proximité) ; ces territoires présentent des caractéristiques différentes et des thématiques variées seront abordées à cette occasion (objectif de diversité) dans une perspective constante de cohérence et de qualité du projet de territoire (objectif de transversalité).

Concrètement, les productions issues de ces rencontres seront publiées sur un rythme d'une ou deux productions par mois jusqu'à la fin de l'année 2018 pour permettre à la communauté de travail de tirer profit des témoignages ainsi recueillis.

Ces productions prendront la forme de focus (6 à 8 pages) pour les 6 étapes « de plaine » qui porteront sur les thèmes suivants : transition énergétique, gouvernance et participation des citoyens, commerce, écoquartiers, paysage, projet de territoire.

Pour les 3 étapes « de montagne », les productions, plus approfondies, s'enrichiront d'un dossier d'analyse détaillée portant à la fois sur le contenu du document d'urbanisme et sur l'approche méthodologique mise en œuvre, et d'un film rapportant le témoignage oral des principaux acteurs du territoire. Il est précisé que la communauté d'agglomération Lisieux Normandie, autre EPCI normand lauréat de l'appel à candidatures 2017, sera « étape de montagne » sur le thème de la revitalisation urbaine. Les deux autres étapes de montagne seront consacrées à la territorialisation de l'offre de logements, traitée respectivement dans une métropole (Strasbourg) et dans un territoire rural (Gâtinais en Loiret). *Il est à cette occasion précisé que la DREAL Normandie*



mène actuellement une étude sur la territorialisation, sur un plan quantitatif et qualitatif, des besoins de logements sur le territoire normand, et que le rendu de cette étude, prévu à la fin de l'année 2018, proposera une lecture de ces besoins à la maille des EPCI.

L'ensemble des productions du Tour de France des PLUi sera présenté lors du séminaire annuel du club des PLUi qui se tiendra à Paris en fin d'année.

b – Les publications récentes sont accessibles depuis le site internet du club <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/> et prennent la forme de trois fiches :

- une fiche « PLUi et patrimoine » qui montre comment l'approche du territoire par son patrimoine peut être une approche pertinente en termes de gouvernance en raison de l'aspect fédérateur et mobilisateur de ce sujet, qui est aussi un vecteur de l'identité territoriale
- une fiche « PLUi et mixité sociale » qui réaffirme la complémentarité entre PLUi et PLH (ou entre PLUi et réflexion globale sur la politique de l'habitat)
- une fiche « Définir l'inconstructibilité dans les zones A et N des PLUi » dont la publication est imminente et qui fait le point sur ce qu'il est juridiquement possible ou impossible à un règlement de PLU(i) d'autoriser dans ces deux types de zones.

B – Géoportail de l'urbanisme :

Le Géoportail de l'urbanisme (GPU) est une plate-forme au service de la transformation numérique et de la connaissance dans les territoires qui découle de la directive européenne INSPIRE. Doivent être versés sur le GPU, à compter du 1^{er} janvier 2020, les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique, numérisés au format CNIG. Cette publication est considérée par le code de l'urbanisme comme une mesure de publicité obligatoire, et concerne tous types de procédures se rapportant au document (élaboration, révision, modification, mise en compatibilité...) : ce qui figure au GPU doit être ainsi en permanence l'état de la règle d'urbanisme applicable sur le territoire considéré. La sanction de la non publication sur le GPU est la non opposabilité du document d'urbanisme.

Quelques cartes présentées en séance montrent l'état actuel des documents publiés sur le GPU et les perspectives envisageables de la couverture du territoire normand au 1^{er} janvier 2020.

C – Projet de loi ELAN :

Le projet de loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) n'est présenté qu'à titre informatif, sans garantie que les mesures présentées figureront dans la loi qui sera votée.



Sont rapidement évoquées :

- la mesure visant à favoriser la mise en place de documents d'urbanisme adaptés aux enjeux actuels (article 12)
- la mesure visant à simplifier la hiérarchie des normes en instaurant un lien de compatibilité unique (suppression de la notion de « prise en compte ») et en unifiant les délais de mise en compatibilité (article 13)
- la mesure visant à sécuriser les opérations de construction et à améliorer la lutte contre les recours abusifs (article 24).

Les supports de présentation des différentes interventions de la journée, y compris de la présente séquence consacrée aux points d'actualités, sont annexés au présent compte-rendu.

3. TABLE RONDE

La table ronde accueillait comme grands témoins :

- Erick Goupil, Vice-Président à l'urbanisme et à l'habitat, et Marine Lolon, responsable du service urbanisme pour la Communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie
- Yveline Druetz, Vice-Présidente à l'urbanisme, et Gérard Vabre, directeur du service urbanisme pour la Communauté d'agglomération du Cotentin
- Anne Hébert, Vice-Présidente en charge du développement durable et de l'urbanisme, et Hégésippe Bellanger, chargé de mission urbanisme, accessibilité et mobilité, pour la Communauté de communes Côte Ouest Centre Manche

3.1. L'ORGANISATION INTERNE ET LA MOBILISATION DES ÉLUS

3.1.1. Témoignage de la CA Mont Saint Michel Normandie (CA MSMN)

Erick Goupil présente les enjeux de son territoire en termes de gouvernance tels que la création de nombreuses communes nouvelles, induisant un contexte de limites administratives instables, avec des possibles fusions à prévoir de nouveau. Ce nouveau découpage territorial a amené la CA MSMN à travailler fortement sur l'implication de chacun des élus communaux et intercommunaux dans la structuration d'un projet de territoire. Un séminaire et des forums thématiques de réflexion dédiés aux élus ont été organisés, un guide PLUi à destination des élus a été publié, un tour des communes a été effectué par le service technique et une charte de gouvernance a été rédigée.

Après une présentation du territoire de l'EPCI et de ses enjeux, le Vice-Président à l'urbanisme évoque plusieurs points essentiels quant à la mobilisation des élus dans une démarche d'élaboration de PLUi :



- Le premier travail consiste à faire se connaître et travailler ensemble des élus qui viennent de cultures de l'urbanisme différentes et de territoires ayant leur histoire propre. Permettre l'appropriation de la démarche PLUi en fédérant les élus autour de questions communes et de prise en compte de ces spécificités est une étape-clé pour les préparer à travailler ensemble sur des sujets plus délicats, comme la destination des sols et le zonage.
- L'élaboration d'un PLUi, et donc la mobilisation des élus, se prévoit sur le temps long. Afin de répartir les charges de travail et de ne pas solliciter toujours les mêmes élus, notamment le maire, la CA a eu recours aux élus communaux volontaires pour suivre la démarche et être les référents pour leur commune. Erick Goupil donne l'exemple des pôles territoriaux qui jouent un rôle important d'information ascendante et descendante au sein de la communauté d'agglomération. Sur ce très vaste territoire, ces pôles résultent d'un découpage en « équivalents bassins de vie ». Sans avoir eux-mêmes de pouvoir décisionnel dans la démarche PLUi, ils permettent la mise en place de réunions de travail et de discussion entre les élus communaux animées par un responsable de pôle.

3.1.2. Témoignage de la CA du Cotentin (CAC)

La CAC a connu une forte restructuration et de multiples fusions des limites administratives du territoire, vécues comme un « big bang territorial » selon les termes d'Yveline Druetz. Pour ce territoire XXL, elle confirme la nécessité d'organiser les tâches et la charge de travail entre élus communautaires, élus locaux, et acteurs du territoire, afin de démarrer la démarche PLUi rapidement, pour faire face à ces changements.

La CAC a également décidé de poursuivre les démarches infra-communautaires et, pour cela, s'appuie sur les anciens pôles de proximité. D'autres instances ont été mises en place :

- un comité de suivi pour chaque PLUi infra-communautaire, composé de deux élus référents par commune « historique »
- ainsi qu'un comité de pilotage plus restreint pour faciliter les prises de décisions sur ces périmètres.

Néanmoins, afin d'assurer la cohérence des décisions sur les 7 PLUi infra-communautaires, et suite à une demande de l'État, la CAC a aussi instauré un comité de cohérence. Celui-ci vaut pour les PLUi mais également pour le PLH, le PDU et le PCAET, afin d'harmoniser et de rendre compatibles toutes les démarches réglementaires et les projets associés.

3.1.3. Témoignage de la CC Côte Ouest Centre Manche (CC COCM)

La CC COCM regroupe 22 500 habitants et s'étend sur un périmètre bien moindre comparativement aux autres EPCI témoins. Aussi, Anne Hébert insiste sur l'importance de la place des élus communaux et de leur implication dans la démarche PLUi, rappelant que « *quelle que soit la taille de l'EPCI, le projet de territoire est essentiel pour que le PLUi soit durable. Il est indispensable*



d'associer les élus pour élaborer un projet collectif ». Les élus communaux forment ainsi des relais, des appuis précieux, pour les élus communautaires très sollicités.

Bien que les démarches de planification infra-communautaires soient poursuivies, une Commission Aménagement du Territoire a été mise en place à l'échelle de la CC COCM pour garantir une cohérence des démarches et pour permettre à chaque élu de connaître les acteurs locaux et les enjeux des territoires de ce nouveau périmètre.

Cela engendre des habitudes de travail et facilitera la préparation du prochain PLUi à grande échelle.

Effectuer la tournée des communes

Afin de présenter le passage au statut de Communauté d'Agglomération et les conséquences sur le fonctionnement du territoire, la responsable du service urbanisme de l'ex-communauté de communes MSMN a effectué une tournée des communes. Ainsi, les élus communaux et les secrétaires de mairie ont été informés et sensibilisés concernant la démarche PLUi. Les secrétaires de mairie et/ou directeurs généraux des services représentent des relais précieux pour l'animation, l'élaboration et la mise en place du PLUi, l'aide aux élus et l'information aux habitants.

Suite à cela, une charte de gouvernance a été rédigée afin d'affirmer la place de chaque élu, communal ou communautaire, et d'engager la communauté de communes à prendre en compte les avis des maires et les projets pré-existants à ce changement de statut.

La CC Côte Ouest Centre Manche a également effectué ce tour des communes et réaffirme la pertinence de cette action pour amorcer une confiance et des habitudes de travail entre les élus des différents échelons.

3.2. L'ASSOCIATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES (PPA)

3.2.1. Témoignage de la CA du Cotentin (CAC)

La CAC regroupe 187 000 habitants vivant dans 132 communes. Le nouveau périmètre administratif de l'agglomération est couvert par de multiples démarches de planification. Cet EPCI doit donc mettre en place des méthodes de travail avec les PPA pour garantir la cohérence des objectifs des différentes démarches (PLH, PDU, PCAET) ainsi que des plannings associés.

Pour chaque procédure, notamment les 7 PLUi infra-communautaires, les PPA sont associées de manière large, dès la prescription, afin de transmettre leur souhait d'implication. Parmi les demandes :

- co-construction de la méthodologie et définition du niveau de précision dans les démarches
- invitation aux réunions (COPIL, comité de cohérence) et transmission des documents



- consultation lors des différentes phases et recensement des avis sur les documents produits
- suggestions d'acteurs à associer ou de bibliographie à prendre en compte
- intervention lors de l'écriture du cahier des charges pour recruter les maîtrises d'œuvre

La CAC se trouve également sur un territoire couvert par un SCoT en cours d'élaboration, sur un périmètre plus large. Afin de garantir la compatibilité des PLUi avec le SCoT, les équipes travaillant à ces deux démarches partagent des locaux communs, et certains agents du Syndicat mixte qui porte le SCoT travaillent aussi à l'élaboration du PLUi. Cette proximité permet des échanges techniques et juridiques réguliers. Madame Druetz a aussi évoqué l'intérêt d'arrêter le projet de SCoT avant les PLUi, afin de donner tout son sens à la notion de compatibilité.

3.2.2. Témoignage de la CA Mont Saint Michel Normandie (CA MSMN)

La CA MSMN insiste sur la priorité donnée à la fédération des élus communaux et communautaires autour d'un projet de territoire. Ainsi, ils ont considéré que des temps de discussions et des temps d'ateliers dédiés uniquement aux élus étaient nécessaires pour faire émerger les idées et les attentes de chacun.

Une fois le projet formulé par les élus, dans les grandes lignes, les contraintes réglementaires peuvent être prises en compte en associant les PPA, notamment via des échanges réguliers par le service urbanisme de la CA MSMN.

3.2.3. Témoignage de la CC Côte Ouest Centre Manche (CC COCM)

Anne Hébert relève l'importance des PPA dans une approche pédagogique auprès d'élus qui ne sont pas toujours initiés à l'urbanisme. L'élaboration d'un projet de territoire nécessite l'acculturation des élus aux lois qui encadrent la procédure par exemple. Dans le cas du PLUi de Sèves-Tauttes, il y a eu 4 réunions de travail amont avant la rédaction du cahier des charges, réunions auxquelles étaient systématiquement présents le PNR Marais du Cotentin, le CAUE et la DDTM 50.

Néanmoins, bien que l'association des PPA soit jugée indispensable, les élus ont exprimé le besoin de maintenir des instances d'échanges réservées à eux seuls, pour qu'ils puissent s'exprimer plus librement, notamment lors des phases de zonage et de rédaction des OAP.

À l'inverse, des instances technico-juridiques ont également été tenues entre PPA, service urbanisme et Président de la communauté de communes, pour le travail réglementaire ou la déclinaison opérationnelle, comme la délimitation des STECAL.

Anne Hébert témoigne enfin de la pertinence de « toucher le terrain » pour donner du sens à la règle. En effet, l'EPCI a organisé des visites avec élus et PPA pour que chacun prenne connaissance de la réalité de terrain mais aussi que les élus comprennent le raisonnement des PPA et réciproquement. La première visite a eu lieu auprès d'un agriculteur qui a expliqué le fonctionnement de sa structure agricole et les difficultés qu'il rencontre à cause du mitage ; la seconde traitait des zones humides, de leur(s) fonction(s) et des mesures de protection.



Associer les PPA régulièrement et en amont pour garantir une stabilité du PLUi

Les témoignages confirment l'importance d'une association régulière des PPA pour garantir la conformité réglementaire de la traduction du projet de territoire et sa validation au fil de l'eau, et ceci dès l'amont de la rédaction du cahier des charges. Cela minimise le risque de remise en question majeure du projet et sécurise l'écriture réglementaire du document.

Au-delà de cet aspect réglementaire, l'association large des PPA, permet également une montée en compétences collective des élus et des techniciens. Ces derniers s'approprient ainsi le domaine de l'aménagement au contact des raisonnements et des apports techniques des PPA (ex : définition et enjeux liés aux « dents creuses ») tandis que les PPA prennent conscience des contraintes et des réalités de terrain pour ajuster leur accompagnement technique.

Les 3 EPCI ont également souligné leur volonté d'associer les services instructeurs le plus en amont possible pour qu'ils comprennent la philosophie du projet afin d'instruire au mieux avec les nouveaux documents une fois approuvés. Les services ADS peuvent aussi, dans le respect des objectifs du PLUi, contribuer à la formulation de la règle pour en faciliter l'application ultérieure.

3.3. ASSOCIATION DES FORCES VIVES DU TERRITOIRE ET CONCERTATION

3.3.1. Témoignage de la CC Côte Ouest Centre Manche (CC COCM)

La CC COCM témoigne sur la démarche de concertation qui a été mise en place à l'échelle du PLUi infra-communautaire Sèves-Taute, prescrit en 2013 et approuvé fin mai 2018. Regroupant 12 communes, ce territoire à dominante rurale est considéré d'une taille « intéressante » par le chargé de mission à l'urbanisme pour mettre en œuvre un PLUi car il est facile compte-tenu des dimensions de ce territoire, d'en identifier les forces vives et d'être identifiés par celles-ci comme élus et techniciens référents.

Anne Hébert affirme « qu'il ne faut pas avoir peur de faire des expérimentations et d'aller vers les personnes », plutôt que de multiplier les traditionnelles réunions publiques qui n'intéressent plus les gens. Elle nomme cette démarche volontariste « la technique du coucou ». Offrir le café et les croissants sur un stand au marché, avec la présence d'élus, de techniciens et du bureau d'études, offre l'opportunité d'échanger avec les gens, de sensibiliser à la démarche et de présenter les autres outils et rendez-vous déployés pour la concertation. Cette technique peut être reproduite lors de tout événement déjà existant, sur lequel la collectivité vient se greffer pour communiquer sur le PLUi. De même, les expositions sur des grands panneaux peuvent par exemple être affichées dans des lieux de passage du territoire non institutionnels (grande surface, bibliothèque, équipement, marché...) et être itinérantes, les panneaux d'affichage électoraux peuvent être utilisés pour la communication autour du PLUi.

Elle ajoute que ces moments plus informels sont l'occasion d'une rencontre entre habitants et élus,



contrairement aux ateliers où les élus n'apprécient pas toujours d'entrer dans des débats, ce qu'elle trouve regrettable car les événements de concertation ne débouchent pas sur des décisions immédiates mais sont conçus, justement, pour favoriser la controverse et l'échange d'idées. Les éléments qui émergent de la concertation peuvent aider les élus à conforter des idées politiques pour appuyer un programme voire redessiner les axes prioritaires de l'action publique.

Afin de mobiliser plus facilement le public, il faut solliciter les habitants, et non pas se contenter d'un appel à volontaires dans la presse locale par exemple, ou encore s'appuyer sur des groupes existants, comme les acteurs engagés dans l'Agenda 21.

Enfin, l'EPCI termine son témoignage sur diverses actions plus créatives, testées dans le cadre d'autres démarches de la collectivité (exemple donné de l'AMI centre-bourg) ou par d'autres territoires : une boutique du PLUi où les habitants peuvent trouver de la documentation, émettre leur avis et discuter avec le BE, l'utilisation d'outils visuels et créatifs comme le photo-langage ou les concours photos et vidéos, des actions spécifiques menées avec les publics jeunes et les collègues, faire résider des urbanistes sur le territoire pour qu'ils en prennent mieux connaissance. En somme, il faut se montrer créatif en toute occasion, mais « à force, on comprend ce qui fonctionne bien ». La culture de la concertation se développe et s'entretient grâce à l'expérimentation de nouvelles méthodes.

Néanmoins, la CC COCM exprime sa difficulté de mobiliser le monde économique et les acteurs de la construction.

3.3.2. Témoignage de la CA Mont Saint Michel Normandie (CA MSMN)

La CA MSMN donne l'exemple de 4 actions de concertation mises en œuvre sur son territoire :

- des ateliers sur les OAP thématiques pour associer le monde professionnel et opérationnel : l'un sur la vacance des logements et des commerces dans les bourgs, l'autre sur la production de nouveaux logements. Des promoteurs, des constructeurs et des géomètres ont ainsi été associés à l'élaboration du règlement, du zonage et des OAP par exemple.
- des forums élus et citoyens permettant d'inclure les élus communaux et de recueillir aussi leurs avis sur certaines thématiques, tout en travaillant avec les habitants.
- des balades thématiques avec les habitants facilitant notamment le partage des enjeux du territoire : renouvellement en milieu urbain où le foncier est contraint ; prise en compte des différents types d'activités économiques ; travail sur les risques littoraux ; les enjeux touristiques...
- La disponibilité d'un registre en mairie, où les secrétaires de mairie peuvent recenser les remarques quotidiennes des habitants. Ces remarques sont ensuite étudiées par le service urbanisme, puis des retours sont faits aux élus communaux pour les aider dans la prise de décision.

En plus de ces actions, la CA MSMN a expérimenté un dispositif spécifique avec les agriculteurs de son territoire pour travailler sur le diagnostic de la TVB et les actions à mettre en œuvre pour le maintien des continuités écologiques. Des groupes de travail sur la prise en compte du bocage dans les PLUi ont également eu lieu.



3.3.3. Témoignage de la CA du Cotentin (CAC)

Yveline Druetz témoigne de la mise en place sur son territoire de « groupes d'experts » pour mobiliser les professionnels et le monde économique. Ils ont été invités, lors de 8 réunions de 2 à 3 heures, à effectuer des exercices de prospective - « Comment voyez-vous le territoire dans 10 ans ? » - sur des thématiques spécifiques variées et non nécessairement reliées à leur profession.

En plus de ces groupes d'acteurs économiques, la CAC rappelle qu'il est nécessaire de s'appuyer sur les citoyens et notamment le Conseil de développement qui a été réinvesti en 2018. Ce dernier sera saisi de façon globale sur différents sujets du PLUi, du SCoT, du PLH, du PDU et du PCAET, pour plus de cohérence entre ces dispositifs.

La concertation est une démarche qui va au-delà de l'écriture du PLUi mais relève de l'animation de son territoire. Hégésippe Bellanger interpelle d'ailleurs les EPCI témoins sur la notion de « service après vote » pour insister sur la nécessité de pérenniser la culture de l'animation et de maintenir des occasions de dialogue entre élus et habitants sur le territoire.

Recourir à des professionnels de l'animation

La CC COCM a insisté sur la nécessité de recourir à des professionnels de l'animation et de l'éducation populaire, et de s'assurer d'avoir les compétences nécessaires en communication, que ce soit en interne ou chez le prestataire. Une bonne communication est essentielle pour la restitution. Il faut un traitement adapté et donc s'assurer que les personnes chargées de communication se soient bien imprégnées de la démarche PLUi. De même, les EPCI témoins préconisent de co-écrire la procédure de concertation entre le prestataire urbanisme qui pilote l'élaboration du PLUi et le prestataire chargé de l'animation et de la concertation afin d'obtenir une démarche la plus cohérente possible.

Astuce : une charte graphique bien construite facilite l'identification des actions de communication liées au PLUi !

À la fin de la table ronde, un élu a souhaité mettre en garde contre le risque d'uniformisation au sein des EPCI, avec l'élargissement des périmètres et le traitement identique, « en cohérence » entre chaque territoire infra-communautaire, alors même qu'ils possèdent chacun leurs spécificités et leurs richesses. Cette problématique est reformulée ainsi : « Comment l'élargissement des périmètres des PLUi peut être un atout pour conduire un projet de territoire cohérent, tout en préservant et valorisant les spécificités pré-existantes à l'élaboration du PLUi ? ». Il est proposé d'intégrer cette réflexion de façon transverse au sein des ateliers de l'après-midi.



4. POINT JURIDIQUE

Aude Forestier-Girard (DDTM 50) :

Question 1 : Conférence intercommunale des maires et approbation de PLU. Doit-on soumettre les PLU communaux post enquête publique à la conférence intercommunale des maires avant approbation par le conseil communautaire ?

Réponse : Non

« L'achèvement des procédures d'élaboration et de révision des PLU communaux par l'EPCI compétent (article L.153-9 du code de l'urbanisme) permet à un EPCI compétent en matière de Plan Local d'Urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale de décider d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU, d'un document en tenant lieu ou de carte communale, engagée avant la date de sa création. Il s'agit d'une simple faculté et non d'une obligation. En effet, dès lors que la compétence en matière de PLU, documents en tenant lieu, carte communale est transférée à l'EPCI, les communes ne sont plus en mesure d'achever les procédures qu'elles avaient initiées avant la date du transfert de compétence ; en application des principes de spécialité et d'exclusivité, seul l'EPCI peut décider d'achever ces procédures. Il est alors substitué de plein droit dans toutes les actions et délibérations afférentes à la procédure engagée. Aussi, dans une telle hypothèse, il n'y a pas lieu de présenter, lors d'une conférence intercommunale, le dossier d'enquête publique et le rapport du commissaire enquêteur. En effet, il s'agit de l'approbation d'un PLU communal, c'est donc le 2° de l'article L.153-19 du code de l'urbanisme qui est applicable, à la différence de l'organe délibérant de l'EPCI qui est substitué au conseil municipal. La mention selon laquelle le PLU est approuvé « après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale » est issue de la loi ALUR (ancien article L.123-10 du code de l'urbanisme). Elle ne figurait pas dans le projet du gouvernement et a été introduite par voie d'amendement en commission à l'occasion de l'examen du texte en deuxième lecture à l'assemblée nationale. L'inscription dans le projet de loi de l'obligation de réunir une conférence intercommunale des maires avant l'approbation du PLUi en conseil communautaire, tout en conservant la condition de majorité des deux tiers des votes exprimés en conseil communautaire pour cette approbation, tendait à donner aux maires une garantie supplémentaire d'association ou processus d'élaboration du PLUi. À aucun moment, le législateur n'a souhaité étendre cette obligation à l'approbation de PLU communaux (élaboration ou révision). »

Source : Info urba, octobre 2017.

Question 2 : Poursuite des PLUi prescrits et conférence intercommunale des maires. En cas d'approbation de PLUi prescrits antérieurement à la création du nouvel EPCI compétent en matière de PLU, doit-on convier tous les maires à participer à la conférence intercommunale du nouvel EPCI, ou seulement les maires du territoire couvert par le PLUi de l'ancienne communauté d'agglomération ?



Réponse : Oui

Ce sont tous les maires du nouvel EPCI (après fusion) qui sont appelés à participer à la conférence des maires, à charge à eux de participer ou non à cette conférence où sera traité le PLUi partiel. Tous les membres de la nouvelle intercommunalité peuvent se sentir concernés par les projets qui se font sur l'ensemble de leur territoire, y compris les projets qui émergent sur une partie seulement de celui-ci mais peuvent, directement ou indirectement, entrer en résonance avec les enjeux du territoire tout entier.

Source : Info urba, octobre 2017.

Question 3 : Élaboration de PLUi infra communautaire et modalités de collaboration des maires. Pour les EPCI XXL, la dérogation au principe d'unicité du PLUi permettant la prescription de PLUi infra communautaire ouvre-t-elle des possibilités de modalités de collaboration des maires infra territoriales ?

Réponse : La loi n'a pas introduit de nouvelles modalités de collaboration des communes en cas de prescription de PLUi infra communautaire. En conséquence, les dispositions générales de l'article L.153-8 qui régit l'élaboration du PLU restent applicables : *« le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de : 1° l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres »*. Il est apparu cohérent au législateur que l'ensemble des maires des communes constituant l'EPCI puisse avoir un droit de regard et de parole sur les projets structurants du territoire de l'EPCI. L'application de la disposition du L. 153-8 1^{er} alinéa ne semble cependant pas incompatible avec l'établissement de modalités de collaboration adaptées ; ces modalités pouvant par exemple prévoir une collaboration renforcée à l'échelle d'un territoire de PLUi infra communautaire. Il convient néanmoins de veiller à ce que l'organisation mise en place ne contrevienne pas aux modalités déjà arrêtées pour les PLUi déjà inscrits.

Source : DDTM 50.

Cette séquence de questions – réponses est aussi l'occasion de rappeler qu'en matière de concertation, toutes les actions mentionnées dans la délibération de prescription doivent obligatoirement être mises en œuvre, sous peine d'annulation du document d'urbanisme par le juge administratif.



5. ATELIERS TOURNANTS

Trois ateliers thématiques ont été organisés, chacun bénéficiant de la présence d'un couple témoins élu.e / technicien.ne ayant participé à la table ronde du matin. Les participants ont pu partager leurs retours d'expérience, questionnements et bonnes pratiques autour des thèmes suivants :

A – Organisation interne du territoire, mobilisation des élu.e.s, définition des modalités de travail avec l'équipe de maîtrise d'œuvre

B – Association des partenaires institutionnels (personnes publiques associées)

C – Association des forces vives du territoire et concertation

Les principaux éléments de ces échanges sont retranscrits ci-après.

A – Organisation interne du territoire, mobilisation des élu.e.s, définition des modalités de travail avec l'équipe de maîtrise d'œuvre

Les principales idées émises lors de cet atelier sont les suivantes :

- sur l'organisation interne et la mobilisation des élus :

- concevoir cette organisation en fonction de la taille et de l'histoire de ce territoire
- envisager la réalisation d'une charte de gouvernance (non obligatoire), qui peut servir de base à l'engagement politique de chaque élu, qui permet d'éviter d'entrer dans un cadre trop formel, qui permet de faire appel au volontariat des élus, qui est l'occasion de mener un travail pédagogique au profit des élus des communes dépourvues de document d'urbanisme ; cette charte de gouvernance peut déboucher sur une conférence des maires
- mettre à profit de précédentes expériences de travaux partagés entre les maires sur le projet de territoire (pour élaborer un agenda 21 par exemple)
- proposer une visite en car commentée de toutes les communes du territoire
- identifier des référents agricoles et associer les agriculteurs, en veillant à rester vigilants dans la façon d'aborder la trame verte et bleue
- envisager la désignation de vice-présidents thématiques et encourager leur formation
- envisager, pour les grands EPCI, une division du territoire en secteurs géographiques ou « micro-régions » pour conserver à l'esprit les spécificités locales ; raisonner en strates à partir de pôles territoriaux
- s'organiser sous forme de commissions aux attributions définies
- favoriser l'interaction entre élu.e.s et technicien.ne.s
- envisager la création de communes nouvelles pour mieux répartir la charge de travail et répondre plus facilement aux nombreuses autres sollicitations au sein des nouvelles structures intercommunales
- être particulièrement vigilants sur la rédaction du cahier des charges en vue du recrutement de l'équipe de maîtrise d'œuvre



- sur les modalités de travail avec l'équipe de maîtrise d'œuvre :

- faire le choix de cette équipe en fonction des spécificités du territoire, après avoir défini une stratégie
- identifier et préciser dans le cahier des charges les différentes compétences attendues en veillant à ne pas avoir d'oubli sur des enjeux majeurs, selon les territoires (ex : mobilités, habitat, paysage...)
- s'interroger sur une éventuelle attribution par lots (pourquoi, sur quels sujets... ?)
- s'assurer que la coordination des prestations est assurée au sein de l'équipe de maîtrise d'œuvre et identifier dès la passation du marché qui sera le « chef d'orchestre »
- s'appuyer au besoin sur les conseils d'un service des marchés au sein de l'EPCI
- envisager des tranches conditionnelles ou des tranches optionnelles qui permettent d'envisager des ré-orientations stratégiques en fonction de l'évolution des réflexions
- préciser dans le cahier des charges les obligations qui résultent du Géoportail de l'urbanisme
- faire préciser aux candidats quelle sera leur disponibilité présente sur le territoire d'études
- procéder à une audition des candidats avant d'arrêter le choix pour tester les affinités (plusieurs années de travail à envisager)

B – Association des partenaires institutionnels (personnes publiques associées)

- concevoir l'association des PPA comme un dialogue (le plus souvent sur une thématique) et le vivre comme un travail en commun ; apprendre à connaître les interlocuteurs des différentes PPA
- être en phase avec les enjeux du territoire et sortir d'un discours normatif où les PPA semblent avoir une doctrine à défendre
- lorsque les positions exprimées par les PPA appartiennent à des élu.e.s, veiller à ce que les technicien.ne.s de ces PPA aient connaissance de la position de ces élu.e.s afin de pouvoir l'exprimer en réunion (ou s'y fassent accompagner de ces élu.e.s)
- privilégier la présence des PPA dans les comités techniques où des référents territoriaux de ces PPA, grâce à leur bonne connaissance du terrain, peuvent apporter leur expérience et des idées constructives tout au long de la procédure
- ne pas s'appesantir sur le diagnostic afin d'avoir le temps de ne pas éluder les sujets à débattre
- proscrire les diaporamas interminables
- intégrer dans le cahier des charges le mode opératoire des réunions des PPA
- veiller à ce que le compte-rendu des réunions de PPA soit détaillé et ne pas hésiter à le faire amender si des malentendus risquent de subsister
- s'appuyer sur des notes d'enjeux lorsque les PPA en produisent dès le stade de la prescription du PLUi ; veiller toutefois à la cohérence du projet de territoire en ne séparant jamais les différentes thématiques abordées de la recherche d'une cohérence d'ensemble
- concevoir le travail avec les PPA, sinon comme une co-approbation, au moins comme une co-écriture du projet de territoire



C – Association des forces vives du territoire et concertation

- avoir une réflexion sur les modalités de concertation en amont : en proposant des formations aux élus ; en regardant ce qui se pratique ailleurs
- cibler les publics en fonction des enjeux et de la plus-value attendue de la concertation
- aller au-devant du public en recherchant systématiquement la convivialité et organiser la concertation en fonction de la disponibilité des publics ; se démarquer d'un cadre trop institutionnel
- diversifier les modes de concertation, les lieux et les temporalités en fonction des différents publics visés et savoir s'adapter : parler du PLUi lors des assemblées générales des associations, sur le marché, dans les bus de campagne...
- cibler des temps d'échanges spécifiques avec les acteurs économiques locaux (cibler les thèmes abordés en ayant envoyé au préalable un questionnaire) en prévoyant des horaires appropriés (plus de convivialité le soir, à l'heure de l'apéritif)
- penser aux panneaux électoraux comme support de communication potentiel
- se doter d'une compétence en animation pour s'assurer que tout le monde puisse s'exprimer (ex : photo-langage) et choisir un prestataire ayant une vraie approche culturelle de la concertation (le laisser proposer son offre de concertation et en faire un des critères de choix)
- mobiliser les jeunes via le milieu scolaire
- synthétiser et vulgariser le projet de PLUi (résumé non technique)
- intégrer l'expertise d'usage des habitants dans les OAP
- ne pas hésiter à tester : un lieu d'information (ou boutique) dédié.e au PLUi où le badaud est accueilli à tout moment ; une résidence artistique et culturelle pour animer le projet ; le recours aux outils numériques et interactifs (ex : questionnaire en ligne croisant la vision de l'élu.e et la vision de la population ; réseaux sociaux...) ; des ateliers autour du règlement avec élu.e.s, architectes, géomètres... ; des démarches culturelles innovantes ; des supports qui interpellent et/ou des illustrations provocantes
- démarrer le travail de concertation avant le temps de la procédure, en recrutant l'équipe de maîtrise d'œuvre avant la prescription du PLUi et en définissant avec elle à l'amont, et en fonction de ses propositions, les modalités de cette concertation
- déterminer les enjeux du territoire le plus à l'amont possible : travailler avec les gros employeurs et les associations de commerçants
- accepter de partir de l'expression d'un intérêt particulier (y compris de la part des « mécontents ») pour échanger, élargir la réflexion et aller vers l'intérêt collectif
- tester le diagnostic participatif
- éviter les réunions trop classiques dans des lieux institutionnels lors notamment des phases de diagnostic et d'élaboration du PADD
- ne pas faire du hall de la mairie le lieu exclusif des expositions
- ne jamais prendre d'engagements non tenables
- éradiquer le jargon technique
- se méfier des cartes à trop grande échelle, souvent peu lisibles ; leur préférer des représentations graphiques schématiques, de compréhension facile
- ne pas transformer l'exercice de concertation en processus d'affichage (donnant à voir un projet déjà ficelé qui ne donnerait de prise possible qu'à de légers amendements)



- orienter les AAP (voire la DGD) vers des actions de concertation innovantes basées sur le « aller vers » et sur une démarche culturelle et artistique

6. RESTITUTION DES ATELIERS

Si l'on ne devait retenir que quelques idées de chacun de ces ateliers :

A – Organisation interne du territoire, mobilisation des élu.e.s, définition des modalités de travail avec l'équipe de maîtrise d'œuvre

- **À faire** : s'appuyer sur les pôles territoriaux existants
- **À éviter** : recruter l'équipe de maîtrise d'œuvre, avec laquelle la collectivité va travailler étroitement pendant plusieurs années, sans avoir rencontré au moins son mandataire
- **À tester** : prévoir une charte de gouvernance

B – Association des partenaires institutionnels (personnes publiques associées)

- **À faire** : faire finaliser par avance par les élus décideurs les thèmes des réunions PPA
- **À éviter** : s'appesantir sur les présentations des diagnostics (les faire valider à l'occasion de compte-rendus)
- **À tester** : associer plus étroitement la Région, future porteuse du SRADDET

C – Association des forces vives et concertation

- **À faire** : aller au-devant du public et des diverses forces vives du territoire
- **À éviter** : les réunions publiques classiques où tout le monde ne prend pas la parole
- **À tester** : s'engager dans une concertation innovante en amont du commencement des études (reposant sur des bases sociologiques, culturelles, artistiques...)



PARTICIPANTS

Goupil Erick	CA Mont-Saint-Michel Normandie, vice-président
Achard de la Vente Patrice	CA Mont-Saint-Michel Normandie, élu communautaire
Lolon Marine	CA Mont-Saint-Michel Normandie
Janoteau Martin	CA Mont-Saint-Michel Normandie
Valet Marine	CA Mont-Saint-Michel Normandie
Chapel Adrien	CA Mont-Saint-Michel Normandie
Le Torrec Mathieu	CA Mont-Saint-Michel Normandie
Druez Yveline	CA du Cotentin, vice présidente
Vabre Gérard	CA du Cotentin
Lehmann Emmanuel	CA du Cotentin
Hébert Anne	CC Côte Ouest Centre Manche, vice présidente
Bellanger Hégésippe	CC Côte Ouest Centre Manche
Hervy Lisa	CC Côte Ouest Centre Manche
Bourdin Jean-Dominique	CC Coutances Mer et Bocage, élu communautaire
Chabert Olivier	CC Coutances Mer et Bocage
Blanchard Antoine	CC Granville Terre et Mer
Brossard Jean-Philippe	CA Saint-Lô Agglo
Barathieu Luc	CA Saint-Lô Agglo
Bécet Eric	CC Villedieu Intercom
Follet Patricia	CC Intercom Normandie Sud-Eure
Dumont Cécile	CC Roumois-Seine
Dalmont Jacques	CA Flers Agglo, vice-président
De Carcouet Sybille	CA Flers Agglo
Aron del Clémence	CA Flers Agglo
Présier Karine	CC des vallées d'Auge et du Merlerault
Pasquet Alice	CC des vallées d'Auge et du Merlerault
Lucas Vincent	CC des collines du Perche normand
Tifagne Pierre	CC Pré-Bocage Intercom
Hamel Valentin	CC Pays de Falaise
Osmont Julien	CC Normandie Cabourg Pays d'Auge
Morel Victor	Région Normandie
Renault Pauline	Région Normandie
Lafréchoux Coralie	Département de la Manche
Juret Ludovic	Orne métropole



Santoul Vincent	CCI Ouest Normandie
Lebain Sylvain	Chambre d'agriculture de la Manche
Delaître Clément	CAUE 76
Léglise Nathalie	CEREMA
Blainville-Wellburn Sophie	DDTM 50
Forestier-Girard Aude	DDTM 50
Halley Franck	DDTM 50
Poupinet Patrick	DDTM 50
Regnault Karl	DDTM 50
Robin Patrice	DDTM 50
Stab Patricia	DDTM 50
Vigneron Eric	DDTM 50
Boy Jean-Luc	DDTM 14
Hélou Marie-Annick	DDTM 14
Héroult Françoise	DDTM 14
Bienvenu Claude	DDTM 27
Chatreaux Julien	DDT 61
Dallot Ellise	DDT 61
Bureau Florian	DDT 61
Pinet Thomas	DDTM 76
Leroy Christine	DDTM 76
Fougy Florine	DDTM 76
Pontonnier Christophe	DDTM 76
Meyzie Bernard	DREAL Normandie
Hauchecorne Benoît	DREAL Normandie
Dupré Nicolas	DREAL Normandie
Guyot Valérie	DREAL Normandie
Anfray François	DREAL Normandie

**Pour consulter toutes les publications et tous les travaux de Club
PLUi :**

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/>