

Club PLUi en région Bourgogne

3ème séance

à AUTUN, Moulin du Vallon,
le 11 JUIN 2013

Relevé

Participants : G. Poix (DGALN/QV) ; F. Bellouard (DREAL Bourgogne – A-midi); M. Durand (DREAL Bourgogne); Ch. Giraud (CC de Matour); S. Valette (Grand Chalon); Pascale de Mauraige et F. Lajeunesse (CC Porte de Puisaye); M. Pocholle et C. Noue (CC de la région de Charny); Françoise Laffay et Claire Hawkins (CA du Grand Roanne); G. Froux (Agence d'urbanisme Sud Bourgogne); B. Langard, Y. Denis, C. GOUBY (DDT 71); M. Chaillas et I. Ambroise (DDT 21); F. Letourneau, G. Pardieu et C. Raspaut (DDT 89); S. Navoret (DREAL Bourgogne - Habitat); J. Astier (DREAL B.); D. Gayard et L. Rival (DDT 42); T. Daher et C. Lacroix (Capgémmini); M. Morain et C. Gaffar (Certu); TRIBILLON Jacqueline (intervenante – CUS), MOREL Franck (Conseil régional Bourgogne).

Excusés: JP Aubague (Pdt CC Matour) ; D. De Carli (Grand Chalon); M. Richard (CUCM); B. Lagoutte et T. Munoz (Pdt de la CC Sud Morvan); JL. Salamolard et T. Tuna (CC Coeur de Puisaye); M. Nenert (CA Villefranche); J. Garnier (CAUE 71); O. Thiébault (PNR Morvan); B. Defrance (DDT 69) ; M-H. CASTAGNE (DDT 58)...

Pour mémoire - dossier des participants du 11 Juin 2013: programme de la journée; Questions/réponses d'Avril 2013 ; flash DGALN de Janvier 2012 relatif aux procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme.

* *
*

A – Introduction - Point d'actualité du club PLUi, dont actualité législative: cf ppt d'introduction - Certu /Dgaln

Accueil des participants (tour de table) et notamment de G. Poix (DGALN) et de Jacqueline Tribillon (Directrice Urbanisme à la CU de Strasbourg), ainsi que de nouveaux participants du Grand Roanne, et présentation du programme de la journée par Magdalena Durand (DREAL).

Marc Morain (Certu) présente rapidement (cf. ppt) l'actualité du GT national: dont quelques éléments de la rencontre nationale du 3 Avril 2013 (le Club en région Bourgogne ayant été à l'honneur et fait l'objet d'une présentation, dans le cadre du bilan d'activités du Club PLUi 2012-2013); le programme de travail du Club pour l'année 2013 (dont le GT national sur la rédaction des OAP fin Juin,...); la mise en place en cours d'autres clubs régionaux en Nord Pas de Calais et en Alsace...¹

¹ Un site « extranet » PLUi est accessible depuis l'extérieur du réseau de l'administration à l'aide d'un login et d'un mot de passe. Adresse : Extranet.plui.territoires.gouv.fr . Login : plui, Mot de passe : extr@plui ; rappel: pour les agents des DREAL-DDT: <http://ecoquartiers.projet.i2/plans-locaux-d-urbanisme-r401.html>

Guénnolé Poix (DGALN) évoque quelques éléments clefs du projet de loi « Accès au Logement et Urbanisme Rénové » (ALUR) en ce qui concerne les PLUi : transfert automatique de compétences PLUi prévu aux EPCI; par contre retour de seuils pour l'obligation de l'intégration des dispositions Habitat : > de 50 000 habitants, et des dispositions « déplacements » - si AOTU- : > de 100 000 habitants²...; un programme d'orientation et d'actions (POA) sera proposé, il inclurait les volets non normatifs (orientations et actions) des dispositions habitat et déplacements et permettrait d'affirmer leur « non opposabilité »; quelques éléments de vide juridique en ce qui concerne les périmètres d'EPCI (et de PLUi) seront comblés; sont également prévus: un délai d'abrogation des POS : à défaut retour au RNU; la suppression des COS;...

Quelques éléments de discussion:

- le calendrier de « sortie » de la loi ALUR serait plutôt début 2014.
- le POA interroge certains EPCI en matière d'affaiblissement éventuel du volet programmatique ...
- Il est précisé que la présentation en CRH concerne l'ensemble du document (cf. le Questions/réponses d'Avril 2013 - diffusé dans le dossier de ce 11 Juin), même si les membres du CRH se centreront sur le domaine des politiques de l'habitat.

B - Intégration du volet habitat dans les OAP, retours d'expériences de rédaction d'OAP:

Chahoul Gaffar et Marc Morain présentent (cf. ppt et document mis sur site DREAL Bourgogne) l'analyse conduite avec leurs collègues du Cete Ouest, sur la « rédaction des OAP » - premiers éléments de retours d'expériences, sur 5 PLUi approuvés ou arrêtés et 3 PLUi avancés dans leur rédaction d'OAP. Les éléments présentés restent encore un document de travail destiné à être enrichi par les clubs régionaux de Bourgogne et de Basse-Normandie et par le GT national du 24 Juin 2013, qui réunira les EPCI sites d'analyse et quelques autres EPCI (dont CU Grand Lyon, CU Strasbourg, CU Lille). La déclinaison des dispositions habitat à différentes échelles de territoire et en particulier dans les OAP « sectorielles » retient l'attention des participants.

Jacqueline Tribillon présente l'expérience de la Communauté de Strasbourg: cf ppt.

On notera en particulier l'intérêt de la notion de « performance de l'usage du foncier », en vue de diminuer les espaces de développement urbain (en extension urbaine): principe qui fixe pour chaque opération un densité plancher minimum... D'autre part, les OAP communales, qui constituent « le bon relais pour affiner les prescriptions sur le territoire »; et la mise en regard des disposition/OAP déplacements avec les « objectifs » du PADD.

Par ailleurs, à signaler la volonté d'usage de l'ensemble des servitudes : secteur de mixité sociale; emplacements réservés; et les servitudes de taille de logement...

Une attention particulière est mentionnée concernant les dispositions « déplacements » pour l'article 12 en termes de normes de stationnement (qui cristallisent les « crispations »).

Principaux éléments de discussion:

2 (pour un Périmètre Transports Urbains inclus dans les aggro de plus de 100 000 hab.)

- Les présentations semblent aller dans le même sens notamment en matière du rôle « pivot /receptacle » des OAP « aménagement » pour les dispositions habitat en particulier en termes de territorialisation plus précise qu'antérieurement des politiques de l'habitat (objectifs de production, typologie de logement, densité...), et contenant des « volets programmatiques »; elles rencontrent sur ce sujet en particulier un « consensus » des participants,
- F. Létourneau interroge la nécessité pour le PLUiH d'être cohérent avec le PDH, « outil de mise en cohérence des politiques menées dans les intercommunalités couvertes par un PLH » (quand celui-ci existe); cf. l'article L 302-10 du Code la Construction et de l'Habitation, issu de la loi ENL. *NDLR: Aucun rapport de compatibilité n'existe entre le PDH et le PLUi. Néanmoins, le diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et la définition des modalités de mise en place d'un observatoire de l'habitat à l'échelle départementale, inclus dans le PDH, peuvent servir de cadre de référence pour l'élaboration du PLUiH.*
- Les discussions portent également sur la nécessité d'éviter la lourdeur des procédures, notamment en cas de changements des éléments d'objectifs annuels (par commune) de production d'offre de logements sociaux: l'interprétation retenue est celle qu'une modification simplifiée suffit (sans enquête publique donc), dès lors que la cohérence avec le PADD n'est pas impactée.
- La notion de « performance de l'usage du foncier » (de la CUS) suscite de l'intérêt: l'indicateur est « quel foncier consommé pour combien de logements? (hors tache urbaine) ». Des objectifs de densité optimal peuvent être modulés dans le PADD... Ces dispositions devraient selon J. Tribillon avoir une incidence sur la maîtrise des coûts fonciers... G. Poix signale une étude en démarrage commandée par la DGALN au Cete Ouest sur une méthode d'analyse des densités potentielles des PLU³ qui devrait permettre ce type de suivi (d'usage du foncier) des PLUi.
- Plusieurs participants (dont M. Giraud/ région de Matour) évoquent l'intérêt de pouvoir mutualiser à l'échelle communautaire les objectifs de production de l'offre de logements sociaux – plutôt qu'un affichage par commune -. Ils soulignent par ailleurs les difficultés pour les EPCI à dominante rurale (secteur non prioritaire malgré un certain dynamisme économique) d'être pris en compte dans la programmation des aides à la pierre et également par les bailleurs sociaux. Guennolé Poix rappelle la nécessité (de la loi) d'une définition de répartition par commune (ce qui n'empêche pas la mutualisation des objectifs en particulier de l'article 55). Il est souligné également par S. Navoret les possibilités de mobilisation du parc existant via l'acquisition-amélioration et via le conventionnement du parc privé... ; toutefois M. Giraud signale les critères restrictifs de l'ANAH.
- J. Tribillon souligne l'intérêt du lien entre OAP et règlement⁴ qui précise (et « va plus loin » que l'OAP. Plusieurs EPCI soulignent le travail qu'ils conduisent d'ailleurs avec les services instructeurs de l'Etat sur le règlement dans le cadre d'une lecture « ligne à ligne »...
- Est également évoqué l'intérêt du représentant du Conseil régional (F. Morel) pour un renforcement éventuel de l'ingénierie territoriale permettant aux documents

³ Avec appui méthodologique du Certu

⁴ aucun lien juridique mais nécessité de cohérence de la totalité des pièces du PLUi

d'urbanisme de « vivre », et des perspectives d'actions de formation en direction des prestataires et des agents des collectivités locales (en partenariat avec Etat et Départements).

En fin de matinée: M. Rébeyrotte, maire d'Autun, salue les participants et exprime son vif intérêt pour la dynamique induite par les PLU intercommunaux ; il apporte « son soutien au législateur pour qu'il ouvre la voie en la matière pour organiser les territoires à l'échelle intercommunale ».

C - Prise en compte de la dimension agricole dans le PLUi

(cf. ppt de présentation de F. Létourneau et de J. Tribillon, mis en ligne sur site DREAL Bourgogne)

Comme souhaité par les participants, cette séquence a pour objectif de prolonger les réflexions engagées lors de la séance précédente⁵ en particulier sur les « leviers d'action » pour les PLUi permettant de prendre en compte la dimension agricole de manière opérationnelle à l'échelle intercommunale. Ces nouvelles présentations et les réflexions des participants enrichiront le premier document « de travail » du Certu (avec Cete Ouest/Club Basse-Normandie) présenté en Mars 2013...

F. Létourneau (cf.ppt) illustre les **bases de données existantes** qui permettent un travail de diagnostic fin en particulier pour **classer les zones agricoles selon le cas en A ou N...** Il souligne l'importance de **la transcription de la trame verte et bleue (TVB) dans le PLUi**, et donne **des pistes d'action**, en lien avec les « pratiques agricoles » : les bandes enherbées aux abords de cours d'eau, les zones de couverts topographiques, les zones d'épandage... Il met en avant **plusieurs points de vigilance**: l'impact du PLU sur les activités agricoles aux regard des réglementations connexes: résiliation du bail rural; PAC et mesures environnementales; fiscalité sur les terrains rendus constructibles; le changement de destination des anciens bâtiments agricoles; la présence de bâtiments d'exploitation au sein du tissu existant. Il conclut sur **l'intérêt d'une approche intercommunale** : une plus grande facilité à compenser la perte de terres agricoles, une meilleure conciliation entre pérennisation des activités agricoles, urbanisation et prise en compte des enjeux environnementaux, un meilleur croisement des pratiques agricoles, une prise de recul face à d'importantes pressions (que connaît un maire d'une commune) .

J. Tribillon souligne la volonté de la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) en matière de **maintien de l'agriculture périurbaine (maraichage)** comme une activité économique à part entière...Elle signale la possibilité de **lier les enjeux de densification à ceux du maintien de l'agriculture**, entendue par les élus de la CUS. Le zonage A indicé de la CUS est décliné en 4 catégories (A1 à A4); face à la réticence des élus sur l'urbanisation, il convient notamment de permettre la délocalisation de sièges d'exploitation. A noter: la particularité de la contrainte liée à la protection du « grand hamster » (dont nécessité d'aller vers 20% d'agriculture favorable au hamster...).

Par ailleurs, le PLU n'est pas l'outil adéquat pour évoquer les circuits courts ou le type d'agriculture à développer... Diverses **actions** sont **mises en oeuvre** par la CUS pour l'agriculture (« **hors PLUi** »): accompagnement des exploitants touchés par l'urbanisation (notamment en retravaillant les limites de leurs exploitations et rassemblant les terrains...);

⁵ M. Ratier (Chambre d'agriculture 71); Mme Monsaingeon (DDT 71); MM. Salamolard et Tuna (CC Toucycois);

aide à l'introduction de point de vente locaux; aide aux jeunes agriculteurs/maraichers en 1ère couronne...

Principaux éléments de discussion:

Les réflexions des participants et intervenants mettent divers sujets en évidence:

- la mise en œuvre des bandes enherbées n'est pas toujours facile (ni vérifiée) sur le terrain...; et attention avec les baux environnementaux à ne pas transformer les agriculteurs en « jardiniers de la nature »...
- le PLU n'est pas un outil de protection suffisant des terres agricoles: il faut des ZAP (zones agricoles protégées⁶) ou des PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels⁷) et de fait il y en a peu aujourd'hui (en raison notamment de la responsabilité de maîtrise d'ouvrage, de portage et de suivi du programme d'actions généré par la procédure). La DDT 42 signale un PAEN mis en place sur le PNR du Pilat (700 ha), et un deuxième en projet sur la Côte Roannaise.
- des regrets exprimés quant aux difficultés de collaboration avec les SAFER...
- le contenu de l'OAP « Trame verte et bleue » de la CUS s'intéresse aux divers échelons de la nature en ville; le taux de végétalisation est introduit dans l'article 13... L'OAP traite aussi notamment de l'usage récréatif des zones agricoles et naturelles (par ex. : pour éviter les conflits d'usage des chemins ruraux).

D - Synthèse et perspectives des séances suivantes:

La DREAL Bourgogne avec l'équipe d'appui du Club en Bourgogne propose de réaliser une journée régionale en direction de l'ensemble des EPCI (lauréats et non lauréats) en vue de faire connaître les travaux du club et d'inciter de nouvelles candidatures notamment de façon à bénéficier du nouvel appel à projets PLUI 2014 de l'État. La matinée pourrait être plus particulièrement en direction des élus. Cette proposition reçoit un écho favorable des participants. Cette journée – à bâtir avec DGALN /Certu/Capgémini - qui pourrait idéalement associer l'AdCF, la FNAU, et voir intervenir des élus d'autres territoires que ceux de Bourgogne, se tiendrait dernière en semaine d'Octobre ou 1ère de Novembre.

Dans ce contexte, la séance plus restreinte du Club se tiendrait prévisionnellement début 2014. Le thème de « la TVB dans le PLUi » (en prolongement du thème « dimension agricole » et en lien aussi avec la dimension « paysage »; à préciser...) est retenu sur le principe.

D'autres préoccupations sont exprimées: la question de l'évaluation environnementale; la gouvernance (dont les moyens en hommes) ...

La date pour la quatrième séance du Club - **début 2014** - sera fixée, avec l'équipe d'appui, à l'issue de la journée régionale .

6 Instaurée par arrêté préfectoral sur demande de la commune

7 Instauré par le département avec l'accord des communes concernées; à l'intérieur du périmètre, le département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par expropriation ou par préemption.