



Le plan local d'urbanisme intercommunal, ciment de la coopération intercommunale

Revue de presse

Sommaire

L'actualité des PLUi

Urbanisme : l'année 2015 sera prometteuse pour le PLUi / P. Schmit, in www.adcf.org , janvier 2015

LE PLU intercommunal (PLUi) : fiche pratique in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5789, 7 novembre 2014, p. 51

PLUi : le ministère du Logement appuie sur l'accélérateur / S. D'Auzon, F. Vergne in www.lemoniteur.fr, 2 février 2015

Les motivations pour aller vers un PLUi

Dix conseils pour ... réussir son plan local d'urbanisme intercommunal / N. Coulaud, in Technicités, n° 280, février 2015, pp. 42-43

Convaincre les élus de passer au PLU intercommunal / Bertrand Verfaillie in Courrier des maires, n° 262, novembre 2012, p. 32

Urbanisme intercommunal : renforcer l'acceptabilité + PLUi pratique : les conditions du succès / B. Gillet in Intercommunalités, n° 183 novembre 2013

Le PLU intercommunal rebat les cartes / M Boedec in Environnement Magazine, n°1722 novembre 2013, pp. 38-39

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur : rapport du CGEDD, juillet 2013, pp. 16-20

Pratiques locales et retours d'expériences

La lente progression des PLU intercommunaux / N. Coulaud in La Gazette des communes, n° 2134, 9 juillet 2012, pp. 28-30

PLU intercommunaux : un outil à privilégier / N. Coulaud in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5672, 10 août 2012, p. 14

Vallée de Saint-Amarin ; après le PLUi, le beau temps ? / C. de Laburthe in T comme Territoires, n° 5 juin 2012, pp. 44-47

L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités / P. Schmit in Cahiers de l'IAU, n° 163, septembre 2012, pp. 48-51

PLUi : un contexte législatif qui devrait accélérer sa généralisation in www.aua-toulouse.org , février 2015

Le Club PLUi : échanges et tremplin

Plan local d'urbanisme : « un club interactif au service de l'intercommunalité » / N. Levray in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5804, 20 février 2015, p. 47

PLU intercommunal : un club pour convaincre les inquiets et sceptiques /N. Levray in www.lagazette.com, 8 janvier 2015

L'actualité des PLUi

Urbanisme : l'année 2015 sera prometteuse pour le PLUi / P. Schmit, in www.adcf.org , janvier 2015

LE PLU intercommunal (PLUI) : fiche pratique in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5789, 7 novembre 2014, p. 51

PLUi : le ministère du Logement appuie sur l'accélérateur / S. D'Auzon, F. Vergne in www.lemoniteur.fr, 2 février 2015

http://www.adcf.org/5-393-Contenu-article-AdCF-Direct.php?num_article=2390&num_thematique=12&id_newsletter=208

Urbanisme : l'année 2015 sera prometteuse pour le PLUi

Avec la récente promulgation de la loi relative à la simplification de la vie des entreprises, s'ouvre une année 2015 particulièrement prometteuse pour un déploiement serein des PLU intercommunaux. La publication de cette loi relative aux entreprises dissipe désormais toute réserve sur l'entrée en vigueur immédiate de nouvelles dispositions facilitant l'élaboration intercommunale du PLU. Elles sont l'objet de l'article 13 de cette loi 2014-1545 du 20 décembre 2014.

Il convient pour mémoire de rappeler (cf. AdCF direct du 7 novembre 2014) que la disposition de la loi relative aux PLU, proposée par l'AdCF, suspend, jusqu'au 1er janvier 2020 les sanctions applicables aux documents d'urbanisme locaux qui ne seraient pas modernisés en application des lois Engagement National sur l'Environnement et ALUR, sous réserve que soit engagée avant fin 2015 l'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUi). En repoussant les dates d'application des sanctions, l'article 13 de la loi offre un important avantage au PLU intercommunal par rapport aux démarches demeurées municipales. L'encouragement est appréciable mais limité à une élaboration de PLUi au cours de ce mandat.

L'article 13 de la loi du 20 décembre 2014 facilite ainsi la mise en œuvre d'orientations de la loi ALUR en matière d'urbanisme mais n'emporte pas de modification sur le fond. Il permet une meilleure articulation à court terme entre deux objectifs majeurs de la loi ALUR dont on a vite pu constater, dans de nombreux territoires, qu'ils se desservent l'un l'autre du fait d'échéances trop contraignantes et peu réalistes.

La loi ALUR appelle en effet, d'une part, à l'élaboration du PLU au niveau intercommunal et, d'autre part, à une modernisation rapide de documents d'urbanisme demeurés dans leur très grande majorité de dimension municipale.

Compte tenu des obligations imposées à leurs propres documents d'urbanisme (obligation de mise en compatibilité avec le SCoT, de mise en compatibilité avec le Grenelle de l'environnement avant le 31 décembre 2016, de transformation de POS en PLU à achever avant mars 2017 sous peine de retour au RNU), de nombreuses communes se voyaient contraintes d'initier dans les plus brefs délais des démarches municipales de PLU et ce en pleine contradiction, dans certains territoires, avec la volonté locale de s'engager dans l'urbanisme intercommunal. Ces télescopages de calendriers résonnaient en outre avec une force particulière dans les nouvelles métropoles créées au 1er janvier 2015.

Un encouragement au PLUi dans le cadre de ce mandat

La loi dispose que l'engagement d'une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal avant le 31 décembre 2015 suspend les dates et délais prévus en matière de « grenellisation », de mise en compatibilité avec le SCOT, de transformation des POS en PLU (avec pour sanction le retour au RNU) sous réserve que le débat sur le PADD ait pu se tenir avant le 27 mars 2017 et que le PLUi soit approuvé avant le 31 décembre 2019. Il est à souligner que ces dispositions sont applicables aux procédures d'élaboration engagées avant la promulgation de cette loi relative à la simplification de la vie des entreprises.

L'AdCF attire l'attention des communautés sur le fait que les délais restent malgré tout assez serrés. Le transfert de compétence éventuellement nécessaire et la prescription de la mise en chantier du PLUi doivent être opérés avant la fin 2015 ; le PLUi devra être réalisé dans un délai de cinq ans s'il est engagé dans les prochains mois. L'exercice sera contraignant mais restera réaliste au regard des expériences de certaines communautés de communes ou d'agglomération qui ont pu achever des procédures de PLUi en moins de quatre ans.

A souligner cependant que si l'approbation n'intervenait pas avant le délai nouvellement fixé, la

procédure elle-même peut naturellement être achevée. La sanction pèserait alors sur les documents municipaux préexistants et non sur la démarche de PLUi.

Un déploiement des PLUi

L'AdCF observe que les transferts de compétences et les décisions d'engagement de PLUi sont de plus en plus fréquents. Même s'ils sont encore marqués par des phénomènes de concentration régionale (Alsace, Nord-Pas-de-Calais...) ou départementale (Maine-et-Loire, Somme...), **les dynamiques de PLU-i sont désormais en progression dans l'ensemble du territoire métropolitain**. Les dispositions législatives nouvelles devraient faciliter la décision du transfert de la compétence PLU à la communauté et il est certain qu'un nombre plus élevé de communautés seraient compétentes si ces dispositions avaient été prévues dès la loi ALUR. En tout état de cause, l'AdCF estime à près de 300 le nombre de communautés désormais compétentes en la matière. Elle constate que la question est à l'agenda dans de nombreuses communautés sans attendre l'échéance de 2017 prévue par ALUR (transfert automatique sauf opposition d'une minorité de blocage).



Article 13 de la Loi relative à la simplification de la vie des entreprises : éclairage du Club PLUi

Contact AdCF : p.schmit@adcf.asso.fr

URBANISME ET LOI ALUR (3/6)

Le PLU intercommunal (PLUI)

Dans le cadre de notre série de fiches pratiques consacrées à la loi Alur («Le Moniteur» du 5 septembre et du 3 octobre), voici cette semaine une mesure phare de la loi. Celle-ci transfère automatiquement, à la date du 27 mars 2017, la compétence en matière de plans locaux d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Toutefois, une minorité de blocage pourra s'y opposer.

CÉLINE LHERMINIER,
avocat à la Cour, cabinet Seban & Associés

Le PLU intercommunal est-il une nouveauté ?

Non. La nouveauté est le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités. Avant la loi Alur, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 prévoyait une incitation, et non une obligation, de transférer la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Désormais, aux termes de l'article 136 de la loi Alur, les communautés de communes et d'agglomération deviendront compétentes de plein droit en matière de PLU à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, soit le 27 mars 2017.

Ce transfert peut-il être bloqué ?

Oui. Une minorité de blocage composée d'au minimum 25% des communes représentant au moins 20% de la population peut s'opposer au transfert automatique de la compétence PLU à la communauté.

Quelles sont les conditions de cette opposition ?

Plusieurs situations doivent être distinguées :
- Avant le 27 mars 2017, les communes membres de communautés d'agglomération ou de communautés de communes peuvent transférer à ces communautés la compétence en matière de PLU dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Trois mois avant le 27 mars 2017, les communes peuvent s'opposer au transfert de plein droit de la compétence en matière de PLU dans les conditions précitées. Cette faculté de blocage est donc limitée.
- La loi Alur prévoit que si, après le 27 mars 2017, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de PLU, elle le deviendra de plein droit le premier jour de

l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, soit le 1^{er} janvier 2021. Les communes pourront néanmoins continuer de s'opposer à ce transfert, dans le délai de trois mois précédant cette échéance.

Comment faciliter l'élaboration des PLUI ?

Pour faciliter l'élaboration des premiers PLUI, la loi prévoit que l'intégration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans de déplacement urbain (PDU) sera facultative.

Comment les communes sont-elles associées à l'élaboration et au suivi du PLUI ?

Avant la loi Alur, le PLUI devait être élaboré en «concertation» avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Désormais, cette procédure doit être conduite en «collaboration» avec ces collectivités. Dans un premier temps, le président de l'EPCI devra prendre l'initiative de rassembler l'ensemble des maires des communes membres, dans le cadre d'une «conférence intercommunale» tendant à définir les modalités de cette collaboration.

Dans un second temps, l'organe délibérant de l'EPCI devra arrêter les modalités de cette collaboration, sur la base des éléments définis lors de la conférence intercommunale.

Des plans de secteur sont-ils envisageables ?

Oui. Les communes peuvent désormais demander à être couvertes par un plan de secteur. Dans ce cas, un débat devra être organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI afin que celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan. Les communes ont ainsi leur mot à dire – même si elles ne prennent pas la décision finale – quant à la forme que doit revêtir le PLUI. Cependant, la mise en place de plans de secteur ne doit pas pour autant remettre en cause l'objectif du PLUI, qui est d'organiser à l'échelle intercommunale la cohérence entre les problématiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'environnement. Le PLUI ne saurait constituer une simple superposition de plans de secteur. Le PLUI et les plans de secteur doivent partager le même rapport de présentation et le même projet d'aménagement et de développement durable (PADD). ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

• La loi Alur affirme clairement le caractère intercommunal du PLU. Elle instaure le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération à l'issue d'un délai de trois ans à partir de sa publication, soit le 27 mars 2017. Cependant, ce transfert n'aura pas lieu si, trois mois avant l'expiration de ce délai de trois ans, au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y opposent.

• Le président de la communauté de communes ou d'agglomération devra rassembler l'ensemble des communes membres, dans le cadre d'une conférence intercommunale, pour définir les modalités de collaboration entre toutes les communes membres de l'EPCI. Pour faciliter l'élaboration des premiers PLUI, la loi prévoit que l'intégration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans de déplacement urbain (PDU) sera facultative.

RÈGLES D'URBANISME

PLUi : le ministère du Logement appuie sur l'accélérateur

Par Sophie d'Auzon avec Frédérique Vergne - LE MONITEUR.FR - Publié le 02/03/2015 à 17:31

Mots clés : Bâtiments d'habitation - Etat et collectivités locales - Gouvernement et fonction publique - Urbanisme - aménagement urbain



© DR - Exemple de plan local d'urbanisme (PLU)

Les collectivités qui entameront avant la fin de l'année l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) bénéficieront du report des échéances concernant la mise en compatibilité de leurs PLU. Des mesures d'accompagnement à l'élaboration des PLUi sont également mises en place.

A ce jour, on compte 278 démarches de PLUi en cours ou approuvés. Bien, mais pas assez, pour le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. Il souhaite convaincre les élus locaux de s'engager résolument dans cette voie. Et notamment, en les alertant sur l'intérêt d'une disposition adoptée récemment, l'article 13 de la [loi relative à la simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014](#). « Le but de cette disposition est d'inciter les collectivités à lancer des PLUi en unifiant et reportant certaines exigences de mise en compatibilité des PLU », résume Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Il s'agit donc d'informer les élus avant qu'ils n'engagent des démarches sur le plan communal, alors qu'il pourrait être plus efficace d'agir dès à présent sur le plan intercommunal.

Echéances reportées jusqu'en 2019

De quoi s'agit-il concrètement ? Les communes sont soumises à diverses échéances relatives à leurs PLU. D'une part, ces documents doivent « verdir », autrement dit avoir intégré les exigences résultant de la loi Grenelle 2, avant le 31 décembre 2016. D'autre part, les POS (plans d'occupation des sols) doivent être transformés en PLU avant mars 2017, faute de quoi ils seront frappés de caducité. Enfin, les PLU doivent être rendus compatibles avec les Scot (schémas de cohérence territoriale) dans le délai de trois ans après approbation desdits Scot. « La loi unifie et reporte toutes ces échéances à fin 2019, à condition d'avoir engagé une démarche de PLUi avant le 31 décembre 2015 », explique Laurent Girometti. Deux conditions s'y ajoutent : le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) doit avoir lieu avant le 27 mars 2017, et le PLUi être approuvé avant le 31 décembre 2019.

« Cela laisse quatre à cinq ans aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour élaborer leurs PLUi, c'est tout à fait raisonnable – trois années peuvent suffire. Mais la démarche suppose d'investir sérieusement dans l'ingénierie », souligne le directeur. De fait, aucun EPCI ne bâtit seul son PLUi. Si les plus grandes collectivités produisent parfois en régie certaines parties du plan, toutes font appel à des expertises extérieures, en bureaux d'études par exemple. « Au sein d'un EPCI, les élus locaux ont plus de moyens que lorsqu'ils rédigent commune par commune leurs PLU. Cela leur permet de se concentrer sur les grandes orientations de leurs territoires – ce pour quoi ils ont été élus – plutôt que de se battre avec le Code de l'urbanisme... »

Accompagnement technique et financier

Pour affronter la technicité de la matière, les EPCI bénéficient également de l'accompagnement du ministère. Depuis 2010, des appels à projets sont organisés, permettant aux candidats sélectionnés d'être pris par la main, y compris financièrement. « Le nombre de réponses croît sensiblement, se réjouit Laurent Girometti ; nous en comptons plus de cent sur le dernier appel à projet ! ». Revers de la médaille, le coup de pouce financier diminue unitairement. « Chaque EPCI retenu recevait à l'origine une enveloppe de 50 000 euros, aujourd'hui ce sera 20 000, compte tenu du nombre de demandes ». Le coût moyen d'élaboration d'un PLUi, pour un EPCI moyen (d'environ 20 000 habitants, et regroupant une vingtaine de communes), s'élèverait à 250 000, 300 000 euros. Un coût à relativiser, selon Guennolé Poix, chef de projet Club PLUi au ministère du Logement : « Le coût d'un PLUi n'est pas forcément inférieur à l'addition des coûts des PLU sur un même territoire. Mais le PLUi permet une mutualisation des moyens, un poids plus fort de la voix des élus – via le chargé de mission – face aux bureaux d'études. Il ouvre en outre beaucoup plus de possibilité de soutiens financiers, dans le cadre des appels à projets mais aussi de subventions des conseils régionaux ou encore de l'Ademe... ».

Au plus près des territoires

Le Club PLUi, créé en 2012, est un élément important du dispositif de promotion de la démarche. « Nous y invitons les lauréats des appels à projets, détaille Guennolé Poix, mais aussi toute collectivité intéressée. Le but est d'animer et accompagner les démarches des EPCI, de répondre à leurs questions, de dédramatiser ». Certaines craintes agitent les collectivités, à commencer par « celle de la dépossession, note Laurent Girometti. Le PLUi traduit en effet la maturation d'un projet collectif », pas toujours évident à faire naître. « Nous constatons de plus en plus un certain attentisme avec la réforme territoriale, ajoute le directeur de la DHUP. Certaines collectivités se demandent s'il ne faut pas attendre avant d'engager un PLUi, nous nous efforçons de leur faire comprendre qu'elles peuvent se lancer dès maintenant et agir de façon progressive ».

Des Clubs PLUi territorialisés ont été mis en place, pour décliner l'accompagnement au plus près du terrain, en Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Lorraine, Bourgogne, Picardie... D'autres verront le jour. Des journées de sensibilisation sont également organisées. « La démarche PLUi se développe de façon hétérogène sur le territoire, indique le directeur. Ainsi la Basse-Normandie compte le plus d'EPCI engagés dans cette voie, tandis qu'un seul projet de PLUi existe à ce jour en Paca ».

Les motivations pour aller vers un PLUi

Dix conseils pour ... réussir son plan local d'urbanisme intercommunal / N. Coulaud, in Technicités, n° 280, février 2015, pp. 42-43

Convaincre les élus de passer au PLU intercommunal / Bertrand Verfaillie in Courrier des maires, n° 262, novembre 2012, p. 32

Urbanisme intercommunal : renforcer l'acceptabilité + PLU pratique : les conditions du succès / B. Gillet in Intercommunalités, n° 183 novembre 2013

Le PLU intercommunal rebat les cartes / M Boedec in Environnement Magazine, n°1722 novembre 2013, pp. 38-39

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLU) intégrateur : rapport du CGEDD, juillet 2013, pp. 16-20

Dix conseils pour...

...RÉUSSIR SON PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Par Nathalie Coulaud

1 SER APPeler QU'IL EST DEVENU OBLIGATOIRE

Faire du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-i) la règle et du plan local d'urbanisme à l'échelle communale l'exception : celle imposée donc que la compétence en matière de PLU-i de documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale doit être transférée vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans les trois ans à compter de la publication de la loi. De plus, tout EPCI créé à partir du 26 mars 2017 est, dès sa création, compétent en matière de PLU-i.

À la date du transfert de la compétence, il est possible que des procédures d'élaboration ou d'évolution des PLU soient encore en cours. La loi prévoit que, dans ce cas, la communauté de communes ou la communauté

de PLU-i de documents d'urbanisme en tenant lieu à l'EPCI. Dans ce cas, le transfert de la compétence est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant

2 RASSURER LES ÉLUS SUR LEURS PRÉROGATIVES

Face aux inquiétudes des élus locaux, le législateur a donné des gages aux communes membres et celles-ci peuvent s'opposer au transfert de compétence. Ainsi, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans, c'est-à-dire entre le 26 décembre 2016 et le 26 mars 2017, si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'opposent

3 FAIRE LE POINT SUR L'HABITUDE DE TRAVAILLER EN INTERCOMMUNALITÉ

Les meilleurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux se font sur les territoires qui ont déjà élaboré des documents communs, souvent dans le cadre de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan de déplacement urbain... Si cette habitude de travail

communes se sentent dépossédées de leurs prérogatives. Si les communes hésitent, il est possible de leur faire des enjeux financiers car selon l'Ordre des géomètres experts, chaque plan local d'urbanisme coûte entre 30 000 et 35 000 euros contre 40 000 euros pour un PLU-i. Mutualiser est donc rentable d'autant plus que le PLU-i tient lieu de programme local pour l'habitat et de plan de déplacements urbains

4 PRÉCISER LA COLLABORATION ENTRE LES COMMUNES

La collaboration entre les communes pour réaliser le PLU-i a été formalisée par la loi Alur. Celle-ci précise que les conditions de la collaboration doivent être définies dès le départ du processus d'élaboration lors de la « conférence intercommunale » rassemblant

5 AVEC LE PUBLIC PRÉVOIR LA CONCERTATION

Parallèlement à ces intercommunales, du journal municipal ou de différents PLU-i mais bien une réflexion en ensemble, cela n'empêche pas de s'appuyer sur les PLU ou POS existants ou PLU-i existants. Il est possible de tenir compte de ces documents en élaborant un PLU-i déclaré sur différents secteurs correspondant à chacune des communes. La loi Alur précise qu'au cours de la procédure, une ou plusieurs communes

6 PROFITER DE LA MISE EN PLACE DU SCOT

Les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les deux démarches Scot et PLU-i peuvent être menées ensemble. Un PLU-i peut d'ailleurs être une façon efficace de traduire un Scot de manière à ce que les grands enjeux n'aient pas de

pas dans le détail la constructibilité à la parcelle. La communauté urbaine de Cherbourg ou

7 INTÉGRER L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Contrairement au PLU-i de la première génération qui couvrait une partie du territoire de l'EPCI, le PLU-i doit désormais porter sur l'intégralité de celui-ci. Dans l'hypothèse où la communauté possède déjà un PLU-i sur une zone ou des plans de zone de son territoire, elle doit engager sa révision. Mais pas de panique ! Elle lance cette révision lorsqu'elle le souhaite l'approbation du PLU-i

8 DÉCLINER LE PROJET EN FONCTION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES

Même si le PLU-i ne doit pas être une juxtaposition de différents PLU-i mais bien une réflexion en ensemble, cela n'empêche pas de s'appuyer sur les PLU ou POS existants ou PLU-i existants. Il est possible de tenir compte de ces documents en élaborant un PLU-i déclaré sur différents secteurs correspondant à chacune des communes. La loi Alur précise qu'au cours de la procédure, une ou plusieurs communes peuvent demander à être couvert par un plan de secteur. Plusieurs collectivités ont déjà testé cette possibilité. Le PLU communal de Lyon décline ainsi le projet global en cahiers communaux. En revanche, les documents clés comme le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations particulières d'aménagement doivent être communs

POUR EN SAVOIR +

« Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, témoignages, enquêtes et analyses des pratiques communales », étude ADCL

www.adcl.org/files/Etude-PLU-web-2013.pdf

Convaincre les élus de passer au PLU intercommunal

« L'élaboration intercommunale du PLU est désormais affichée comme le principe général et l'élaboration communale comme l'exception à la règle », explique Philippe Schmit, chargé de mission à l'Assemblée des communautés de France. Aucun transfert contraignant n'est imposé par la loi Grenelle 2, mais l'incitation est là. Le dernier décompte de l'Etat estimait à deux cents le nombre d'intercommunalités dotées d'une compétence en urbanisme et s'étant lancées dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Soit moins de 10% des communautés de France, à peine 3 000 communes. Comment convaincre les maires et les conseils municipaux de s'engager dans cette démarche exigeante? Des expériences en cours, se déga-

gent quelques éléments favorables à la construction d'un PLUI.

C'est d'abord une question d'état d'esprit et d'ambition. Un document d'urbanisme commun ne peut être une addition de plans locaux. « On se situe bien dans l'intercommunal et non dans le supra-communal, souligne Philippe Schmit. Ce qu'on fait, on le fait ensemble ».

Une vision solidaire

« Nous voulons bâtir un projet partagé, arriver à une vision solidaire de l'urbanisme », expose de son côté Bernard Gauthier, vice-président à l'agglomération du Grand Châlon (Saône-et-Loire), qui a décidé d'ouvrir une procédure de PLUI. Pour y parvenir, mieux vaut que le terrain ait été précédemment travaillé. Les intercommu-

nalités à PLU fondent souvent leur approche sur des coopérations autour d'un SCOT, d'un programme local de l'habitat, voire d'un plan de paysage. Le Grand Châlon s'appuiera sur son « comité d'orientation et de programmation », organe de gouvernance créé en début de mandat.

La réussite requiert enfin des moyens. Un budget que le président de la communauté de communes (CC) de Saint-Amarin (lire ci-dessous) évalue à 300 000 euros. Une assistance à maîtrise d'ouvrage à la fois compétente et audacieuse. Et une organisation rigoureuse de la concertation entre communes. C'est la fonction du site internet de la communauté de communes de Vire, par exemple.

Bertrand Verfaillie

CC DE SAINT-AMARIN (68)
15 COMMUNES
13 500 HABITANTS

«La seule issue pour un aménagement de qualité»



François Tacquard, président de la communauté de communes

« Nous formons une conurbation de communes alignées dans une vallée, ce qui implique une solidarité structurelle. Suite à la crise de notre industrie textile, l'interco a acquis de grandes surfaces de friches. Elle a donc une légitimité pour construire un PLU stratégique, répondant aux besoins de la vallée avant ceux des communes. Toutes nos

commissions de travail sont intercommunales. Le développement des communes rurales est mal maîtrisé en France. Des paysages ordonnés depuis 700 ans partent dans tous les sens. On ne peut pas y faire d'écoquartier, le marché ne le permet pas. Le maire de village est très exposé aux pressions spéculatives et il est le moins compétent, le moins doté en ingénierie. L'urbanisme dévolu à l'intercommunalité, avec de vrais services techniques, est la seule issue pour faire de l'aménagement du territoire, promouvoir des programmes d'habitat de qualité et préserver les sites. Nous devrions adopter notre plan d'aménagement et de développement durable (PADD) en fin d'année et lancer l'enquête publique ensuite. Ce n'est pas gagné; les conseils municipaux devront délibérer. »

ANGERS LOIRE MÉTROPOLE (49)
33 COMMUNES
270 000 HABITANTS

«Il y a place pour une démarche avant-gardiste»



Jean-Luc Rotureau, vice-président en charge de l'urbanisme

« Il y a deux types d'élus : ceux qui osent prendre les devants et ceux qui disent : ma population n'est pas prête. Chez nous, il y a place pour une démarche avant-gardiste. Notre PLUI ne sera peut-être pas adopté à l'unanimité mais cela fait avancer le débat. Notre PADD sera mis en discussion en 2013. Il déclinera les options du SCOT du pays, soit le maillage

d'un pôle central, de pôles secondaires et des autres communes. Certains dans l'agglomération craignent un développement à plusieurs vitesses. Les échanges sont aussi nourris à propos des transports, autour de la deuxième ligne de tram et de la desserte des polarités secondaires par bus. L'habitat sera un autre dossier compliqué : les communes devront se fonder dans un projet commun de limitation de l'étalement urbain. Heureusement, nous avons une culture de coopération : l'agglomération a adopté quatre PLU de secteurs en 2005. Et nous avons monté un dispositif d'orientation à plusieurs niveaux : un comité de pilotage mensuel, placé sous la férule du président, et des réunions bimensuelles des cinq vice-présidents responsables de chacun de nos sous-territoires. »

CC DE VIRE (14)
8 COMMUNES
19 000 HABITANTS

«Pouvoir encore faire des projets»



Paul Mette, vice-président à l'urbanisme, au logement et au cadre de vie

« Après les municipales, nous avons attendu que le SCOT concernant quatre communautés de communes, dont celle de Vire, soit adopté. Nous voulions disposer des lignes directrices avant d'entreprendre notre PLUI. Nous avons mis ce temps à profit pour établir un cahier des charges précis, sur la base duquel notre bureau d'études a pu se mettre

au travail sans tarder. Nous avons créé cinq commissions thématiques avec tous les acteurs concernés par le sujet et un nombre égal de représentants des communes. L'idée et la pratique communautaires progressent dans notre territoire malgré quelques restes d'esprit de clocher. Ce PLUI doit nous permettre de continuer à faire des projets, à nous développer. Nous devons entreprendre la rénovation urbaine de Vire, dont les logements d'après-guerre sont inadaptes. Nous devons maintenir nos emplois et permettre à chacun de travailler sereinement. Le mitage urbain pose de gros problèmes de cohabitation entre agriculteurs et habitants des campagnes. Nous en prenons progressivement conscience et le futur document encadrera plus strictement la consommation de terres arables. »

Urbanisme intercommunal : renforcer l'acceptabilité

Le plan local d'urbanisme intercommunal, disposition de la loi ALUR actuellement en examen au Parlement, a été au cœur des débats de la 24^e Convention de l'intercommunalité. De la plénière aux ateliers en passant par les couloirs, les plateaux des journalistes ou le web, élus, techniciens et ministres ont plaidé en faveur de PLUI co-construits avec les maires, dans un esprit unanimement apaisé et constructif.

« **Tenez bon sur le PLUI ! C'est vous qui avez raison ! Dans 20 ans, cela apparaîtra comme une évidence** », a lancé Thierry Repentin, ministre chargé des Affaires européennes, pourtant venu à la 24^e Convention de l'intercommunalité parler d'un tout autre sujet, celui des fonds structurels. Il est vrai que la question du

futur transfert du plan local d'urbanisme aux intercommunalités occupait tous les esprits. À la veille de l'ouverture au Sénat d'une lecture annoncée difficile du projet de loi ALUR, Estelle Grelier, députée de Seine-Maritime, a regretté que le Sénat s'engouffre dans une mauvaise polémique, « *loin des intérêts des citoyens et des élus* ». Face à elle, Jacqueline Gourault, vice-présidente de l'AMF et sénatrice du Loir-et-Cher, a assuré qu'un « accord » serait trouvé sur le PLUI.

Collaboration et compromis

Cet accord reposera notamment sur la certitude que ce document sera véritablement le fruit d'une concertation entre communes et communautés. Alors que près de 250 communautés sont aujourd'hui compétentes en la matière, les travaux de la convention

ont moins porté sur l'opportunité du PLUI intercommunal, déjà longuement traitée lors des éditions de Rennes et de Biarritz, que sur la manière de rendre acceptable le transfert et de garantir une véritable co-production des documents.

À ce titre, le projet de loi sorti de l'Assemblée après une première lecture indique que le PLUI est élaboré par la communauté « en collaboration » avec les communes membres. « *C'est la première fois que ce mot collaboration, que nous avons suggéré, trouve sa place dans le Code de l'urbanisme* », a souligné Philippe Schmit de l'AdCF, ajoutant que cette notion doit s'entendre « *sur tout le long de la procédure* ».

Redonner du pouvoir aux maires

« *Le PLUI n'est pas la mort des communes* », en a donc conclu Daniel Delaveau, agacé par les « *contre-vérités de certaines pétitions* ». Des propos soutenus par la ministre de l'Égalité des territoires, Cécile Duflot : « *L'élaboration d'un PLUI ne [les] prive pas de la prérogative de délivrer les autorisations d'urbanisme* »,

soulignant que « *plus de 40 % d'entre elles sont encore soumises au règlement national d'urbanisme, où c'est donc l'État qui instruit et délivre les autorisations d'urbanisme* ».

Bettina Gillet

Ils l'ont dit...



« *Tous ceux qui sont passés au PLUI intercommunal s'en félicitent aujourd'hui.* »

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



« *Nous ne ferons pas de bons PLUI si, dans une communauté, aucune commune n'accepte le transfert. Il faut donc inciter et convaincre.* »

Daniel Delaveau,
président de l'AdCF



« *Le PLU est une grande conquête de la décentralisation, le PLUI doit l'être également. Évitions pour cela le transfert automatique aux communautés.* »

Jacques Pélissard,
président de l'AMF



« *Le PLUI est le moyen d'apporter de l'ingénierie à l'ensemble des communes, de capitaliser des savoirs.* »

Corinne Casanova,
vice-présidente de la CA du Lac du Bourget

« *Le PLUI est l'avenir des territoires ruraux. J'étais au départ seule à porter ce message dans mon territoire ; aujourd'hui, tous en sont convaincus.* »

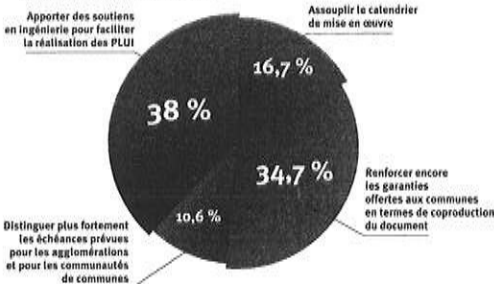
Monique Girardon,
présidente de la CC du Pays de Saint-Galmier

Consultation des participants à l'assemblée générale de l'AdCF (02/10/13)

Parmi les propositions suivantes, quelles sont, à votre sens, les deux prioritaires qui faciliteraient l'acceptation de la mise en place du PLUI ?

Apporter des soutiens en ingénierie pour faciliter la réalisation des PLUI

Assouplir le calendrier de mise en œuvre



PLUI pratique : les conditions du succès

Plus de 250 communautés pratiquent déjà le PLUI. Pour répondre aux inquiétudes et aux interrogations des élus comme des techniciens, plusieurs d'entre elles étaient invitées à témoigner. Si les territoires et les méthodes diffèrent, le constat de réussite est unanime : toutes s'en félicitent.

Pour Corinne Casanova, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget, s'exprimant sur le PLUI, « *ceux qui en parlent le mieux sont ceux qui l'ont fait* ». Un constat partagé par la ministre Cécile Duflot, qui a d'ailleurs profité d'un temps d'échanges avec des élus pour se laisser inspirer par leurs pratiques. Un constat qui a également guidé l'atelier consacré au PLUI, durant lequel des communautés ont témoigné de leurs expériences.

Un travail de terrain

Damien Chamayou, président des Monts d'Alban et du Villefrancois, une communauté en pleine élaboration de son PLUI, a ainsi décrit sa méthode : aller sur le terrain le plus souvent possible et demander à chaque élu de s'impliquer à l'échelle de sa commune. « *Il faut parvenir à un consensus sur la politique d'urbanisation, les démarches de solidarité et les actions d'accompagnement*, souligne-t-il, *et un bon préalable à ce consensus, parce que les élus sont déjà rodés, est d'avoir conduit*

au préalable un projet de territoire. » De même, cette démarche implique de voir loin (à 25 ou 30 ans), de se doter d'une ingénierie spécifique, et d'« *aller vite* » (deux ans au plus). Le budget consacré par la communauté à son PLUI s'élève à 150 000 euros d'études et 60 000 euros de personnel. L'enquête publique s'est achevée fin septembre 2013, « *sans drame* », précise Damien Chamayou. Victor Ringelsen, président de la communauté de communes du Pays de Wissembourg, a procédé de la même façon, avec des négociations menées « *à marche forcée* » pour aboutir à un projet équilibré entre zones protégées, zones agricoles et répartition de l'habitat sur le territoire.

Des budgets difficilement comparables

La communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole a fait le choix d'un PLUI « *trois en un* », « *un exercice épuisant mais passionnant* » pour Jean-Luc Rotureau, son vice-président. La communauté ne bouclera pas son PLUI

avant les municipales, comme prévu initialement : celui-ci devrait être adopté en 2015, après cinq années de travail. « *Nous avons co-construit le projet en tenant compte des spécificités de chaque territoire, agricole, périurbain,*

« *Il faut aller souvent sur le terrain et faire que chaque élu s'implique à l'échelle de sa commune* »

et urbain, et en intégrant toutes les dimensions d'urbanisme PLH, plan de déplacements... », conclut Jean-Luc Rotureau. Sa communauté a fait le choix d'élaborer son document en régie, pour un coût d'entre 2 et 3 millions d'euros. Si ce montant a surpris la salle, il ne peut être comparé au coût d'un marché passé avec un bureau d'étude, et qui ne comprend pas les dépenses internes à la communauté. Par ailleurs, « *si le coût d'un PLUI peut paraître élevé, n'oublions pas l'importance du coût cumulé des PLUI communaux et les économies d'échelle* », ajoute Corinne Casanova, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget. « *L'obligation de réaliser une enquête publique sur l'ensemble du territoire pour une modification qui ne concerne qu'une commune est un point noir sur lequel le législateur devra se pencher* », souligne Véronique Bisson, présidente du cabinet E.A.U.

BG



De gauche à droite : Véronique Bisson (cabinet E.A.U.), Philippe Schmit (AdCF), Claude Bérut-Débat (sénateur de la Dordogne, rapporteur du projet de loi ALUR), Damien Chamayou (CC des Monts d'Alban et du Villefrancois), Jean-Luc Rotureau (Angers Loire Métropole), Victor Ringelsen (CC du Pays de Wissembourg).

Urbanisme Le PLU intercommunal rebat les cartes

En transférant l'urbanisme des communes aux intercommunalités, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) bousculent les habitudes mais élargissent la palette des moyens disponibles pour maîtriser la pression foncière et préserver la biodiversité.



L'autorité du maire (alors qu'il délivrera toujours les permis de construire), les autres la considéreront comme un progrès pour la gouvernance et la solidarité entre communes. Côté réseaux d'élus, on attend le top départ pour remettre les troupes. Et dans les intercommunalités concernées, la sauce prend... lentement.

Sur 250 communes de communes et d'agglomération visées, moins d'une centaine se sont lancées. Elles sont souvent récentes et de petite taille : en mutualisant leurs efforts grâce à cet outil qui rend définitivement caducs les anciens plans d'occupation des sols, des communes voisines trouvent un terrain d'entente pour s'urbaniser autrement, en résistant à l'étalement urbain et en se dotant d'un projet de développement commun. « Tous les enjeux actuels, qu'il s'agisse de mobilité, d'habitat, d'agriculture

ou de commerce, invitent à penser et planifier au-delà des limites communales tant celles-ci sont transgressées, observe Philippe Schmit, chargé des questions d'urbanisme à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Il ne s'agit pas de déposséder les communes, mais d'inscrire l'élaboration du PLUi dans une logique de collaboration, de coconstruction telle que le projet de loi d'ailleurs l'envisage. Le PLUi n'est pas synonyme d'une homogénéisation du règlement à l'échelle de la commune. Car le niveau de finesse est le même qu'avec un PLU classique. »

Réaliser ce document prend deux à trois ans. Outre une solide maîtrise d'ouvrage, l'exercice nécessite de convaincre les élus. Pour y parvenir, l'agglomération d'Agénès s'est appuyée sur un prédiagnostic montrant, photos aériennes à l'appui, l'accélération du gaspillage foncier ces dix der-

Philippe Maurin,



nières années. De quoi donner le ton avant de fusionner au sein du PLUi deux outils distincts, le plan local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU). Résultat, un plan global, ambitieux, qui donne un coup d'arrêt au mitage périurbain (division par deux des espaces à urbaniser), protège les continuités écologiques, prescrit plus de densité là où il en faut, détecte les friches à valoriser et même les logements vacants à reconquérir.

La dynamique intercommunale ainsi engagée génère de nouveaux outils : en lien avec les PLUi de son territoire, le conseil général de Gironde vient ainsi de lancer une offre de service atypique qui articule eau, urbanisme et aménagement. Même logique à l'œuvre à Brest. Métropole océane dont le PLUi, approuvé dans les prochains semaines, englobera le PLU, le PDU, une partie du plan climat et a fourni l'occasion pour réactualiser les informations sur les zones humides. « Nous tra-

vaillons aussi avec les agriculteurs pour recenser leurs exploitations, tracer des perspectives. En parallèle au PLUi, une cellule de veille foncière a été créée », motive Jean-Pierre Caroff, vice-président à l'urbanisme de cette métropole. Mieux, en plus de l'habituelle trame verte et bleue (TVB) annexée au plan d'urbanisme figure une « armature verte urbaine ». « Ce dispositif complé-

Contacts
 > ADCF, Philippe Schmit, p.schmit@adcf.asso.fr
 > Agen, Béatrice Bottero, tél. : 05 53 69 59 68.
 > Brest, Jean-Pierre Caroff, tél. : 02 98 33 50 50.
 > Canton de Prayssas, Philippe Maurin, tél. : 05 53 95 29 48.



Traitement Tertiaire, Secondaire et Lagunage

Une filière d'épuration à bas coût est désormais possible.

Présent à Pollutec
 Hall 6, Allée G. Stup 193
 Salon des Maires (Paris)
 Hall 3 - Stand M75



- Débit traité de 1m³/h à 3000m³/h
- Un seuil de filtration jusqu'à 15µ

- Maintenance et Coûts d'Exploitation réduits
- Eau de surface, résiduaires et industrielles

La solution de filtration Fiable, Compacte et Polyvalente

contact@power-filter.com

POWER MOTION FILTRIS

Environnement Magazine No1722 Nov 2013

2. Le PLU intercommunal pour qui ?

2.1. La plus-value d'un document intercommunal et intégré

Le transfert de compétence du PLU aux EPCI avait déjà été évoqué et discuté lors des débats parlementaires de la loi ENE en 2010 (amendement Piron finalement non retenu). Près de trois ans après, un très grand nombre d'acteurs de l'aménagement et de l'environnement, en particulier la quasi-totalité des milieux professionnels, sont favorables aux PLUi et à leur généralisation. Opérateurs de l'aménagement et de l'immobilier, agences d'urbanisme et bureaux d'études, services des collectivités locales et de l'Etat sont convaincus de l'intérêt de passer à l'échelle intercommunale ; ils estiment ce transfert nécessaire et, tôt ou tard, inéluctable malgré les réticences. Toutes les personnes rencontrées par la mission sont animées de cette même conviction ; elles estiment que le moment est venu de franchir un passage décisif, compte tenu du double enjeu de la transition écologique et de la crise du logement. Les échanges de vue ont porté essentiellement sur les modalités et le calendrier du transfert ainsi que sur l'équilibre des pouvoirs à maintenir entre intercommunalité et communes, préoccupation particulièrement portée par des collaborateurs d'élus locaux encore réticents.

Les membres de la mission partagent cette conviction, avec 4 arguments majeurs :

- le PLUi permet d'élaborer un projet de territoire à une échelle le plus souvent mieux adaptée aux enjeux que celle de la commune, alors que l'intercommunalité se généralise et que l'établissement de ce projet de territoire est un exercice qui conforte la dynamique communautaire,
- le PLUi permet d'avoir une approche cohérente non seulement en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, mais aussi de protection de l'environnement et de mise en valeur des paysages, de maintien de la biodiversité et d'usage optimisé de l'espace, de prise en compte des préoccupations en matière de climat et d'énergie,
- le PLUi permet, de ce fait, de mieux décliner les orientations de documents de cadrage de rang supérieur, notamment du SCoT, lorsqu'il existe, et d'être un outil tourné vers l'action, afin de mettre en œuvre les principes du développement durable selon une démarche globale et concertée,
- le PLUi permet, lors de son élaboration puis de sa gestion et de sa révision, de poursuivre une démarche de qualité, économiquement maîtrisée, alors que le PLU communal n'apporte pas toujours le cadre adapté pour mobiliser une ingénierie adaptée aux enjeux techniques et juridiques à traiter.

Dans le contexte de la transition écologique, citons la prise de position du Réseau Action Climat France en faveur du PLUi : « l'échelle intercommunale permet une mutualisation des compétences et des coûts, (...) d'assurer la pertinence des décisions (...). La cohérence et la transversalité des politiques locales ».

Nous reviendrons sur ces motivations fondamentales pour les expliciter et pour examiner comment leur donner leur pleine mesure, prendre en compte les difficultés réelles et surmonter les réticences.

Il convient d'ajouter que la démarche de PLUi **porte en germe d'autres possibilités**, encore peu évoquées mais qui peuvent présenter aujourd'hui ou demain des perspectives intéressantes. On peut citer, à titre d'exemple la mise en œuvre d'une politique de développement économique combinant l'attractivité du territoire et les potentialités du tissu existant ou bien la recherche de mixité sociale plus affinée que celle qui, selon la loi SRU, raisonne « à la commune », échelle tantôt trop grande, tantôt trop petite, ou encore la possibilité d'articuler davantage, au niveau local, les politiques d'urbanisme, de logement et d'hébergement avec l'ensemble des politiques sociales.

2.2. Divers points de vue d'acteurs

2.2.1. Les souhaits de fédérations professionnelles concernées

Les acteurs professionnels sont unanimement favorables au PLUi ; tous souhaitent son développement et sa généralisation. Parmi les interlocuteurs rencontrés, les agences d'urbanisme et les opérateurs de logement social ont développé des points de vue qu'il semble particulièrement intéressant d'évoquer.

Pour les **agences d'urbanisme**, la généralisation du PLUi est une réforme ardemment souhaitée. La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) demande que la loi soit claire et que le projet défendu par le gouvernement soit ambitieux ; il serait regrettable de débattre à partir d'un texte comportant déjà des dérogations au principe général du PLUi. Si des possibilités de repli sont envisagées, comme l'établissement d'un seuil de population en dessous duquel le PLUi ne serait pas obligatoire, il convient de ne les utiliser qu'en tout dernier recours. Plutôt qu'une concession sur un seuil de population, la FNAU suggère de la souplesse dans le contenu du document d'urbanisme et dans le degré d'intégration des différentes thématiques.

Sur le terrain, les agences impliquées dans des PLUi sont nombreuses, comme celles de l'agglomération de Lyon, dont la démarche est ancienne, ou celle de Bordeaux, plus récente. Disposant de compétences variées, qui intègrent souvent l'habitat et les déplacements, elles jouent un rôle clef dans la constitution de l'équipe d'ingénierie du PLUi, sans pour autant en avoir le monopole ; ainsi des missions complémentaires sont souvent confiées à des prestataires privés en matière de conseil juridique ou dans le domaine de la communication et de la concertation. Les agences ont, avec le PLUi, une occasion de conforter leur place dans le jeu local ; de fait, elles ont parfois perdu leur rôle de prospective, d'innovation ou d'impulsion et dans certaines situations, sont réduites à des fonctions d'observation et d'analyse, et ne sont plus assez force de proposition. Là où elles existent, les agences pourraient ainsi d'autant mieux tenir **un rôle de fédérateur du « bouquet d'ingénierie »** nécessaire aux collectivités locales pour réussir un aménagement du territoire et des projets urbains de qualité.

La FNAU a par ailleurs fait part d'une proposition intéressante d'organisation des documents d'urbanisme sous forme de blocs, afin de permettre une meilleure lisibilité et une plus grande sécurité juridique. Ainsi, il est proposé, pour le PLUi, de distinguer 4 parties : une partie planification, une partie réglementation, une partie programmation et une partie gestion. Nous reviendrons ultérieurement sur cette idée, qui a été partiellement reprise dans le projet de loi en cours.

Pour ce qui est des **opérateurs de logement social**, leur organisation professionnelle exprime un avis très favorable à l'obligation du PLUi et même hostile à l'établissement d'un seuil, au nom de l'égalité des territoires. Du point de vue de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), même les petites intercommunalités « ont droit » à cette démarche, d'autant qu'il sera plus facile à cette échelle, plutôt qu'à celle de la commune, de faire un PLU de qualité, à condition de régler la question d'une bonne ingénierie. En revanche, l'USH se montre réticente à l'intégration systématique du PLH dans le PLUi car le PLH est l'outil, partout apprécié, d'une politique globale qui ne comporte pas seulement une dimension d'urbanisme. Il y a un risque de « dissolution » du PLH dans le PLU, renforcé par l'usage de la formulation « tient lieu de... », jugée particulièrement malheureuse.

L'USH relève toutefois que la démarche semble fonctionner là où il y a beaucoup d'antériorité et d'expérience, comme dans le Grand Lyon, et n'adopte pas de position de blocage sur la question. Les organismes de logement social et leurs fédérations semblent susceptibles de se rallier au « PLUiH » à condition qu'il soit un nouvel outil, d'abord un « projet de territoire » intégrant besoins en logement, développement économique, déplacements, protection et valorisation de l'espace, puis une traduction en règles d'urbanisme et en objectifs et programmes d'action thématiques. Il convient de maintenir une lisibilité de la politique de l'habitat dans son intégralité, ce qui implique de ne pas sectionner le PLH dans diverses parties du PLUi, voire à l'extérieur. Cela n'aurait pas de sens de renvoyer certaines parties du PLH au niveau départemental, car il convient de garder une approche globale habitat au niveau pertinent de « l'autorité organisatrice de l'habitat » qui est, pour l'USH, celui de l'intercommunalité. L'USH est également hostile à l'établissement d'un seuil d'obligation du volet habitat ou à la remise en cause des obligations de PLH récemment élargies à des ensembles de 30 à 50.000 habitants.

Le mouvement HLM souligne, par ailleurs, un risque de malthusianisme : il juge les textes actuels déséquilibrés entre les objectifs de protection de la nature, d'avantage mis en avant, et les objectifs de développement ; il estime qu'il y a nécessité d'énoncer des objectifs de résultats plus affirmés, pouvoir faire vivre les PLUiH avec un poids plus affirmé du Préfet et du CRH dans l'élaboration du PLUi ou aux étapes-clés de bilans envisagées, de bien articuler les documents d'urbanisme, les plans stratégiques de patrimoine des organismes et les conventions d'utilité sociale. Enfin, l'USH, qui a pris position sur la décentralisation en matière de logement, y compris en Île-de-France exprime, à cette fin, la nécessité de développer partout l'intercommunalité.

On notera également d'autres prises de positions très favorables au PLUi exprimées à l'occasion de la concertation préparatoire au projet de loi, menée en début d'année, notamment celles de l'ensemble des organisations professionnelles d'urbanistes ou encore celle des aménageurs privés du SNAL.

2.2.2. Les difficultés soulevées par les maires

La mission a procédé à une analyse des oppositions ou réticences à l'élaboration d'un PLUi, afin d'en examiner les origines et les fondements, puis de proposer des réponses appropriées à chacun des arguments soulevés. Ces positions sont exprimées pour l'essentiel par des élus locaux, surtout par des maires ou élus communaux. Elles peuvent être présentées en 4 types d'arguments :

- crainte des élus communaux d'être **dépossédés**, au profit du niveau intercommunal, d'une compétence essentielle à leurs yeux, celle de

l'« ADS », l'application du droit des sols, et la signature des autorisations de construire : en effet, les maires associent fortement le PLU à la délivrance des permis de construire et certains d'entre eux pensent que l'élaboration d'un PLUi aurait pour conséquence, tôt ou tard, de leur enlever la signature de ces autorisations ; or, la compétence d'un maire en matière de permis de construire et autres autorisations d'occuper le sol n'est pas liée à la compétence d'élaboration du PLU et ne peut être remontée au niveau intercommunal que si le maire le souhaite ; même si l'instruction des autorisations peut éventuellement être mutualisée dans les services de l'EPCI, le maire reste décideur et conserve la signature des autorisations ; cette crainte est donc sans fondement, sous réserve que la présentation du projet de loi et le débat parlementaire permettent de réaffirmer qu'il n'est pas question de transfert obligatoire de l'ADS à l'EPCI doté d'un PLUi et que l'existence d'un PLUi est tout à fait compatible avec le maintien pérenne d'une compétence communale en matière de permis de construire ;

- **complexité** de la démarche du PLUi, qui cumule celles du PLU et du PLH, voire du PDU : les élus se trouvent confrontés à une technicisation croissante des procédures qu'ils ont peur de ne pas suffisamment maîtriser, laissant ainsi une partie de leurs pouvoirs aux techniciens et aux bureaux d'études ; l'élaboration d'un PLUi est sans doute plus complexe que celle d'un simple PLU, mais la nécessité, qu'impose le PLUi, de réfléchir simultanément sur les enjeux d'urbanisme, d'habitat et de déplacements permet une approche et un traitement cohérents de l'ensemble des sujets par la commune ; par ailleurs, la mutualisation des moyens au sein de l'intercommunalité permet de bénéficier de prestataires de meilleure qualité à moindre coût pour chaque commune ; la capitalisation des expériences de PLUi fait apparaître un grand nombre de solutions possibles permettant de gérer au mieux cette complexité sur le plan politique ou technique ; chaque intercommunalité concernée a notamment su dépasser la prétendue concurrence entre élus communautaires chargés respectivement de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements ;
- **fragilisation juridique** d'un document intégrateur, dont la complexité multiplierait les sources de contentieux : la commune courrait le risque de voir annuler d'un seul coup son PLU et son PLH, après des années d'investissement dans l'élaboration d'un PLUi, plus longue que celle d'un PLU ordinaire ; en fait, l'annulation d'un document de planification est plus souvent liée à un vice de procédure qu'à un défaut du contenu du document ; comme la procédure PLUi est très proche de celle du PLU, le risque de contentieux est du même ordre ; il faut cependant imaginer des dispositions pour éviter, à l'occasion d'un contentieux, une annulation totale du PLUi, il est vrai plus lourde de conséquences que celle d'un simple PLU ; l'organisation du PLUi par blocs, qui sera présentée au § 4.4 est une des propositions qui va dans ce sens ;
- **crainte des élus communaux de ne plus maîtriser la destination future des sols de leur commune** : les maires pensent qu'ils seront dépossédés d'une compétence communale essentielle et même qu'ils n'auront plus leur mot à dire pour la définition du zonage et du règlement du PLU ; cette crainte est souvent liée à l'appréhension des élus communaux d'être entraînés dans une trop forte ou trop rapide intégration communautaire. Une fois le document approuvé, ils craignent également un manque de réactivité par rapport à des projets qu'ils jugent intéressants mais qui nécessiteraient une modification des règles d'urbanisme.

Il peut être assez facilement répondu aux 3 premiers arguments, notamment par une campagne d'information et de communication, nourrie d'exemples probants ; le dernier argument est en revanche le plus solide et le plus prégnant sur le débat engagé. Une analyse plus approfondie de la situation actuelle montre que les réticences de ce dernier type ne viennent principalement ni des élus des grandes villes, ni des élus ruraux, mais surtout des élus des intercommunalités et communes isolées périurbaines ou situées dans l'aire d'influence d'une grande métropole, en particulier l'Île-de-France. Un autre critère se rapporte au degré de maturation des intercommunalités : plus celles-ci sont récentes et encore assez peu intégrées, plus les réticences sont grandes ; à ce titre, l'Île-de-France est à nouveau particulièrement concernée.

Les discussions informelles plus approfondies que la mission a pu avoir avec certains maires ou des collaborateurs d'élus locaux font apparaître 3 types de positionnements :

- une **attitude de blocage** chez certains maires qui refusent catégoriquement d'être dessaisis de la moindre parcelle de leurs compétences en matière d'urbanisme ; ni les collectivités voisines, ni tout autre acteur (et l'Etat le moins possible) ne doivent s'immiscer dans leurs affaires communales ; ces maires sont en général ceux qui s'efforcent d'échapper au maximum aux directives ou dispositions supra-communales, notamment en matière de logement et d'hébergement et dont les positions ne pourront pas être modifiées ni même assouplies par la voie de la persuasion ;
- une **attitude d'attente** chez les maires qui appartiennent à des intercommunalités récentes ; ils ne sont pas opposés sur le fond au PLUi, mais considèrent que le niveau de coopération et le degré de confiance ne sont pas encore assez développés pour engager rapidement un PLU communautaire ; cet argument est à prendre en compte, dès lors qu'il est le réel reflet d'un jeu d'acteurs encore peu collaboratif au sein de l'intercommunalité considérée ; on peut toutefois considérer que l'étude d'un projet de territoire, première phase de l'établissement d'un PLUi, peut être l'occasion, sans brusquer les étapes, de progresser dans une pratique de travail commun plus intense et plus impliquant pour chaque commune concernée ;
- une **attitude d'ouverture prudente** chez des maires qui reconnaissent tous les avantages du PLUi en tant que projet global mais considèrent que la commune doit rester maître du détail du zonage et du règlement ; ils défendent un pouvoir partagé entre l'intercommunalité qui doit décider de ce qui relève de l'intérêt communautaire (grands équilibres, organisation des secteurs de développement et de protection, etc...) et la commune qui doit rester maître de ce qui relève de l'intérêt local (limite « à la parcelle » d'un zonage, détail des dispositions d'urbanisme, etc...)

La mission considère que pour réunir les conditions d'une majorité d'idée en faveur du PLUi, il convient de recommander :

- le maintien d'une ligne claire et ferme à l'égard du premier type de positionnement, qui ne semble pas être susceptible d'évolution à court terme,
- la mise en place d'une pédagogie et d'une période de transition appropriés à l'égard des intercommunalités récentes,
- des modalités d'élaboration du PLUi dans lesquelles pourraient aisément se retrouver les maires ouverts à une coopération intercommunale renforcée mais équilibrée.

Ces deux derniers points seront développés plus loin.

Pratiques locales et retours d'expériences

La lente progression des PLU intercommunaux / N. Coulaud in La Gazette des communes, n° 2134, 9 juillet 2012, pp. 28-30

PLU intercommunaux : un outil à privilégier / N. Coulaud in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5672, 10 août 2012, p. 14

Vallée de Saint-Amarin ; après le PLUi, le beau temps ? / C. de Laburthe in T comme Territoires, n° 5 juin 2012, pp. 44-47

L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités / P. Schmit in Cahiers de l'IAU, n° 163, septembre 2012, pp. 48-51

PLUi : un contexte législatif qui devrait accélérer sa généralisation in www.aqa-toulouse.org , février 2015

Urbanisme

La lente progression des PLU intercommunaux

POURQUOI ?

Alors que la population vit désormais à l'échelle du bassin de vie, les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux ne traitent pas toujours de façon pertinente le logement, les transports et le commerce.

POUR QUI ?

A la suite de la loi « Grenelle 2 », en 2010, le législateur a incité les collectivités à élaborer des PLU intercommunaux afin de mener des politiques d'urbanisme plus efficaces.

COMMENT ?

Grâce à une concertation efficace, les communes ont la possibilité de réaliser un plan local d'urbanisme intercommunal sans se sentir dessaisies de leur pouvoir.

Traditionnellement associé aux pouvoirs du maire, l'urbanisme est une compétence encore jalousement gardée par les élus. Cependant, les esprits progressent lentement vers une délégation aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette progression a été aidée par la loi portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, qui a incité à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I), sans toutefois les rendre obligatoires.

Un sujet sensible

L'article L.123-6 du Code de l'urbanisme stipule désormais que le plan local est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsque celui-ci est doté de la compétence en matière d'urbanisme, en concertation avec les communes membres. Dans ce cas, le PLU-I doit couvrir la totalité du territoire intercommunal. Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est réalisé à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. Le but du législateur était que les PLU intercommunaux deviennent la règle et les

documents élaborés à l'échelle de la commune l'exception.

Mais l'on est loin du compte : selon l'Assemblée des communautés de France (ADCF), uniquement 8% des intercommunalités sont dotées de la compétence « urbanisme ». Seules les communautés urbaines, qui possèdent obligatoirement cette compétence, réalisent plus souvent leurs PLU-I à l'échelle communautaire. Cela explique le petit nombre de PLU-I : l'ADCF et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) dénombrent environ 195 communautés compétentes en matière de PLU parmi les 2599 que compte le pays. Et ce, en dépit de l'appel à projets du ministère de l'Ecologie soutenant par des subventions 31 projets de collectivités, en octobre 2011. Cette situation s'explique par le fait que les esprits ne semblent pas encore assez mûrs pour adopter l'échelle intercommunale en ce qui concerne l'urbanisme. « Les élus ont réussi à déléguer leurs compétences en matière de déchets et de transports, mais l'urbanisme est le noyau dur de leur pouvoir », estime Philippe Schmit, responsable de l'action régionale urbaine à l'ADCF. Très visible dans les

communes, l'urbanisme est un sujet sensible. Le PLU est un document central, opposable aux tiers et qui définit ce qui peut être construit parcelle par parcelle, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la valeur des terrains et sur la vie quotidienne des habitants.

Les élus craignent aussi que la réalisation d'un plan intercommunal soit un processus plus long que celui des plans communaux en raison de la nécessaire concertation entre les communes et au sein de chacun des conseils municipaux. Cette crainte n'est pas infondée : selon la Fnau, la durée moyenne d'élaboration d'un PLU-I dans un territoire qui a l'habitude du travail en commun est de quatre ans à quatre ans et demi, alors qu'elle est de trois ans en moyenne pour un PLU communal qui ne pose pas de difficultés majeures.

Nécessaire changement d'échelle

Pourtant, les choses évoluent car les élus comme les habitants se rendent bien compte, lors de leurs déplacements ou lorsqu'ils cherchent un logement, que l'échelle communale ne suffit plus. Le bassin de vie a désormais autant d'importance que la com-

AVANTAGE

Les PLU intercommunaux permettent de réfléchir à l'échelle d'un bassin de vie aux besoins en logements, en commerces et, de manière générale, en équipements publics.

INCONVÉNIENT

Elaborer un PLU-I nécessite une intercommunalité mature qui permette une concertation afin d'avancer efficacement.

Afin de concevoir un PLU intercommunal, on peut s'appuyer sur les documents d'urbanisme préexistants. Ainsi, Angers Loire métropole a juxtaposé six règlements distincts.



D. PAILLARD/URBA IMAGES SERVER

L'EXPERT

MARITTE BARIOL, directrice de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)

« Reste à convaincre les élus qu'ils ne sont pas dépossédés de leur rôle »

« La Fnau est très optimiste quant à l'avenir des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Nous pensons qu'ils vont continuer à progresser. En effet, sur le terrain, les acteurs – élus ou techniciens – sont très intéressés par cette démarche et tout le monde est bien conscient qu'il s'agit d'un outil d'avenir. Il reste à convaincre les élus qu'ils ne sont pas dépossédés de leur rôle en matière d'ur-

banisme mais qu'en contrepartie ils élaboreront ensemble un document qui doit répondre à leurs attentes. Parmi les incitations données par le législateur, il me semble que la possibilité de faire un document "trois en un" intégrant le programme local pour l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU) permet une action d'ensemble plus efficace que des réflexions menées séparément. »

bane. Les PLU ne sont donc plus à la bonne échelle pour prévoir les zones où construire des logements, des commerces, etc. Ils consomment aussi plus d'espace, chaque ville prévoyant son lotissement, ses commerces, ses équipements publics. Réaliser un PLU-I permet en outre de mutualiser le coût des études. Claude Berneron, géomètre expert à Romans-sur-Isère (Drôme),

élabore ainsi les plans locaux d'urbanisme de plusieurs communes de son département: « Chaque PLU coûte à la commune entre 30 000 et 35 000 euros, alors que réaliser un plan intercommunal reviendrait à 40 000 euros et serait beaucoup plus pertinent », explique-t-il.

Autre avantage: un PLU-I peut constituer une façon de traduire effi-

cacement un schéma de cohérence territoriale (ScoT), qui pose les grands enjeux mais qui ne règle pas dans le détail la constructibilité à la parcelle. Conscients de la nécessité de guider toutes les communes sur la façon d'élaborer un PLU intercommunal, la Fnau, l'ADCF, le ministère du Développement durable et le Ceru ont publié en février dernier une étude sur les PLU intercommunaux afin de fournir des pistes de travail et des exemples (1).

195 COMMUNAUTÉS

gèrent les 2500 communes nées, à ce jour, des regroupements de plans locaux d'urbanisme. Au 1^{er} janvier 2004, elles étaient au nombre de 1215.

Source: ADCF.

Soigner la concertation

Il est nécessaire de bien poser les enjeux du territoire, de définir des objectifs communs afin que toutes les communes avancent et regardent dans la même direction. Pour cela, il est préférable que les communes aient déjà travaillé ensemble à ce type de projets. « Les PLU intercommunaux ne naissent pas de rien, même si une démarche de plan local d'urbanisme est parfois l'occasion de fonder une intercommunalité, en général, elle part d'un substrat. Les communes qui réussissent leur PLU-I avaient déjà l'habitude de travailler ensemble », explique l'Association des professionnels de l'urbanisme de Midi- (100)



Emmanuel Soucasse,
directeur général des
services de la communauté
de communes du Perche
senonchois.

FL FORGET

CC du Perche senonchois (Eure-et-Loir) • 7 communes • 5 600 hab.

Un bassin de vie plus cohérent

En 2003, lors de la création de la communauté de communes du Perche senonchois, seule Senonches possédait un plan d'occupation des sols. Ce document, ancien, devait être révisé. En 2004, plutôt que de créer sept plans locaux d'urbanisme, les élus ont préféré en réaliser un seul afin de prendre des décisions plus cohérentes à l'échelle du bassin de vie, mais aussi de mutualiser les coûts d'élaboration. Le coût du PLU intercommunal (85 000 euros) a effectivement été raisonnable grâce aux cofinancements de l'Etat et du conseil général. Le plan a été approuvé en 2008 et fonctionne bien, mais Emmanuel Soucasse, directeur général des services de l'interco, rappelle que cela n'a pas été sans mal : il a fallu organiser plus de cinquante réunions sur

quatre années et réaliser une concertation dans chaque commune. Et il suffit que la concertation comporte un défaut dans l'une des communes pour risquer un contentieux devant le tribunal administratif. Au jour le jour, le fonctionnement du PLU-I est également complexe, car chaque adaptation implique des procédures lourdes et impactant l'ensemble des communes. De surcroît, la communauté étant concernée par un projet de fusion, il faudra harmoniser à plus grande échelle encore les documents d'urbanisme.

CONTACT

Emmanuel Soucasse, tél. : 02.37.37.76.76.

LE BILAN

Quatre années ont été nécessaires pour élaborer le PLU-I, efficace malgré son fonctionnement complexe.

(***) Pyrénées. L'Apump a réalisé un guide méthodologique pour l'élaboration des PLU-I (2). Les communes qui réussissent avaient en outre en général une culture de l'urbanisme intercommunal avec, souvent, un plan d'occupation des sols intercommunal, des documents tels que le Scot, le plan de déplacements urbains, un programme local de l'habitat, etc., qui constituent une base solide.

Ensuite, un PLU-I réussi passe par une bonne concertation. Celle-ci implique un long processus d'allers-retours et donc un important effort d'animation. Idéalement, ces allers-retours doivent exister à toutes les étapes : en amont, lors du diagnostic et de la définition des enjeux, lors de l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), puis du règlement.

Par ailleurs, une gouvernance efficace est indispensable afin d'animer cette concertation. Il est possible, comme l'a fait la communauté urbaine de Bordeaux (27 communes, 715 000 hab., Gironde), de constituer des groupes de travail. Ceux-ci seront soit géographiques soit thématiques (habitat, agriculture périurbaine, risques naturels...). Ils peuvent être composés

JURIDIQUE

L'article L.123-6 du Code de l'urbanisme prévoit l'obligation, pour les établissements publics de coopération intercommunale, d'élaborer le PLU en concertation avec les communes membres. L'article L.123-18 maintient, quant à lui, l'obligation d'organiser le débat sur le PADD au sein du conseil communautaire, mais également au sein de chaque conseil municipal.

d'élus - maires ou adjoints chargés de l'urbanisme -, de techniciens territoriaux et de partenaires comme l'agence d'urbanisme, un bureau d'étude, etc. Il faudra ensuite réaliser une synthèse des réflexions des groupes de travail. Pour ce faire, l'agglomération bordelaise a mis en place un comité de pilotage réunissant les présidents des cinq groupes thématiques, le président de la communauté urbaine et le vice-président chargé de l'urbanisme.

Décliner des éléments existants

Il est possible de s'appuyer sur les documents d'urbanisme préexistants plutôt que d'écrire un PLU-I ex nihilo. On peut réaliser un PLU intercommunal en élaborant un document par secteur correspondant à chacune des communes (article L.123-11 du Code de l'urbanisme). Certains EPCI ont ainsi pris le parti de maintenir une déclinaison du PLU-I (PADD, orientations d'aménagement et/ou règlement) à une échelle communale dans le souci d'une meilleure lecture et, donc, une appropriation du document par la commune. La Fnau estime ainsi que cette souplesse peut se justifier par la finalité même d'un PLU dont l'objectif est de

fixer les règles d'utilisation des sols à la parcelle, touchant ainsi aux préoccupations quotidiennes des habitants. Le PLU du Grand Lyon (58 communes, 1,2 million d'hab., Rhône), par exemple, même s'il repose sur une importante harmonisation à l'échelle du périmètre, décline aussi le projet global en cahiers communaux. En revanche le PADD est bien sûr unique.

Angers Loire métropole (31 communes, 283 000 hab., Maine-et-Loire) a, pour sa part, juxtaposé six règlements distincts (quatre PLU-I et deux PLU communaux) et a procédé à une première étape d'homogénéisation au travers d'une nomenclature commune. Mais des spécificités communales subsistent, notamment lors de la transcription des plans d'aménagement de zone des anciennes ZAC (zones d'aménagement concerté) dans le PLU-I. Ancrer le PLU-I dans ce qui préexistait permet de rassurer les élus comme les habitants, et de réussir l'ensemble de la démarche. *Nathalie Coulaud*

(1) « Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expérience, des pistes pour demain », éditions du Cartu, février 2012.

(2) Lire aussi « Guide méthodologique à l'intention des élus, comment élaborer un PLU intercommunal », parc naturel régional du Haut-Languedoc (disponible sur www.arcad-ca.fr).

PLANIFICATION

PLU intercommunaux : un outil à privilégier

Bâtir un projet de territoire partagé : tel est l'enjeu des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, qui peinent à se développer.

Le nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) progresse très lentement : tel est le constat établi par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF) dans une étude parue récemment (1). Cet outil, qui se substitue aux plans locaux d'urbanisme élaborés à l'échelle communale, est pourtant un moyen efficace d'apporter une réponse collective et partagée à des enjeux tels que la maîtrise de l'urbanisation, le développement économique, la cohérence urbanisme-transport... « Penser l'urbanisme au niveau communal est désormais insuffisant car le bassin de vie est plus important que la commune pour les habitants d'un territoire », soutient Brigitte Bariol,

déleguée générale de la Fnau. En concevant des PLU à l'échelle intercommunale, on évite ainsi de construire des commerces qui se font concurrence dans deux communes limitrophes ou de surestimer les équipements publics nécessaires. Autre avantage : élaborer un document commun permet une mutualisation du coût des études, celui-ci étant rarement négligeable (environ 40000 euros pour une ville de 30000 habitants).

L'urbanisme, sujet sensible

Conscient des enjeux d'un tel outil, le législateur a pourtant tout fait pour que leur nombre progresse. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 incite les communes à ce que le PLU intercommunal devienne la règle, et le PLU communal l'exception. Mais elle n'a pas rendu le PLUI obligatoire. L'urbanisme est, en effet, souvent considéré par les élus comme trop central et trop sensible pour être délégué aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Résultat : selon l'ADCF, moins de 10% des commu-

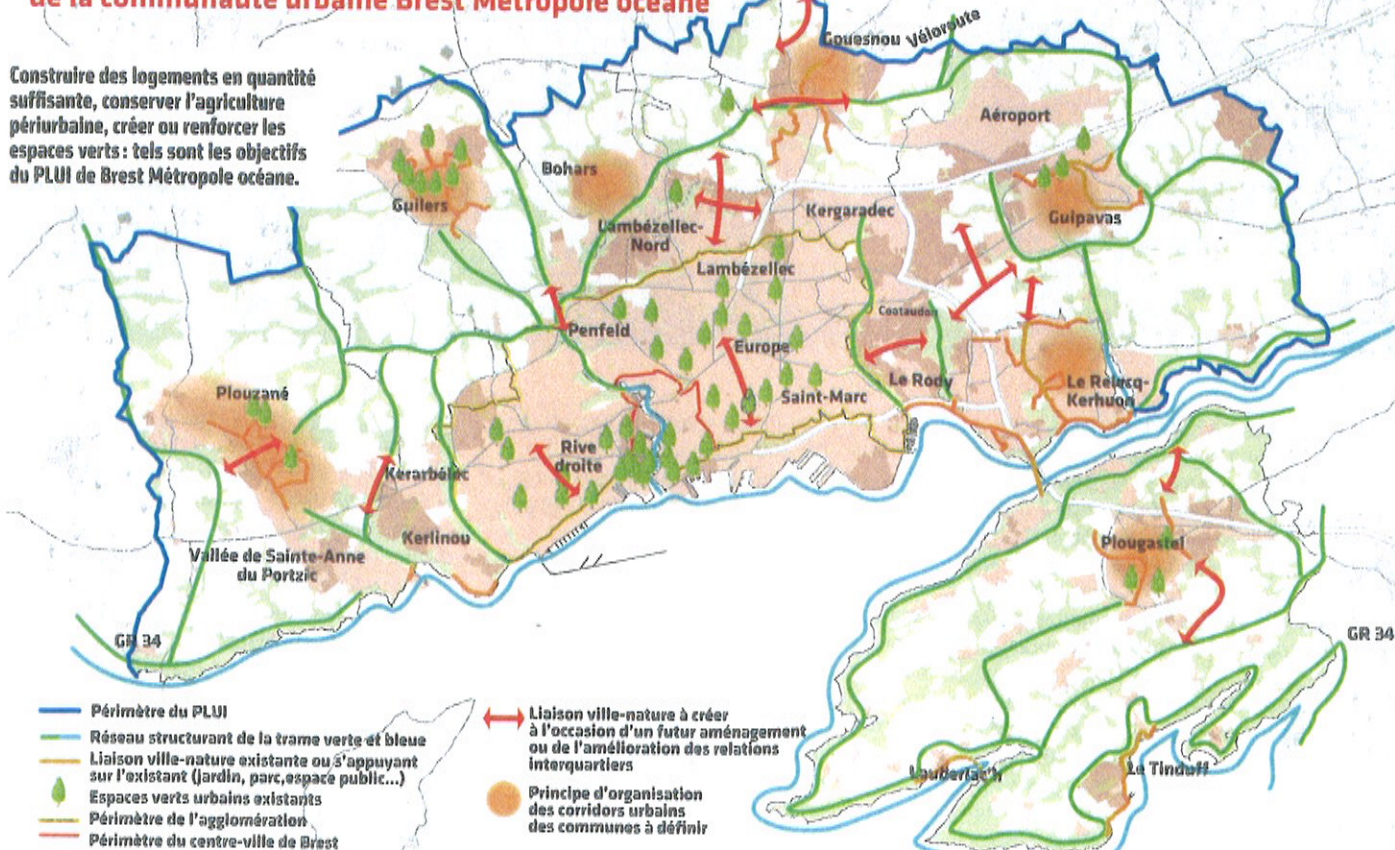
nautés d'agglomération ou communautés de communes sont dotées de la compétence urbanisme. Ce qui ramène à 195 le nombre des EPCI susceptibles d'être dotés d'un PLUI sur un total de 2599. Les communautés urbaines (Bordeaux, Lyon, Lille, etc.) possèdent quant à elles obligatoirement la compétence urbanisme. Mais moins de la moitié d'entre elles élaborent des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale, toujours en raison de la frilosité des élus à déléguer cette compétence. Aussi, afin que les PLUI progressent, la Fnau et l'ADCF conseillent d'instaurer une concertation efficace au niveau de l'agglomération (via des ateliers thématiques et territoriaux, notamment). Une solution pour que les élus ne se sentent pas dépossédés de leurs prérogatives mais partagent, au contraire, une vision solidaire du projet intercommunal.

■ Nathalie Coulaud

(1) « Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expériences, des pistes pour demain », Editions du Certu, 30 euros, 156 pages, 2012.

Un exemple de PLUI : le projet territorial de la communauté urbaine Brest Métropole océane

Construire des logements en quantité suffisante, conserver l'agriculture périurbaine, créer ou renforcer les espaces verts : tels sont les objectifs du PLUI de Brest Métropole océane.



Vallée de Saint-Amarin

Après le PLUi, le beau temps ?



Réindustrialisation, maintien des terres agricoles, préservation et valorisation du paysage... Autant d'enjeux qui ont soudé les élus de la Vallée de Saint-Amarin autour d'un projet de (re)développement territorial.

La communauté de communes s'affirme comme l'acteur de la mise en œuvre de cette politique. Avec l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal, elle pose un jalon essentiel dans la territorialisation de son projet.

Texte : Christopher de Laburthe, Etd
c.delaburthe@etd.asso.fr

Remarquable, le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin l'est à double titre : en tant que tel, car il s'agit d'une démarche encore rare, mais aussi du point de vue de l'ambition et du projet politique qu'il révèle. Le dynamisme face à l'adversité, c'est ce qui pourrait le mieux définir la coopération entre les élus du territoire. Fruit d'une culture de coopération datant d'avant les lois de décentralisation, la communauté de communes de 13 500 habitants est devenue progressivement la structure porteuse des investissements structurants. Au-delà des compétences obligatoires, elle a reçu de ses 15 membres les compétences liées aux équipements (services, sport, éducation), au tourisme, à la politique du logement. L'ensemble de ces compétences est mis au service d'un projet de lutte contre la déprise de la vallée. « En réaction au déclin des activités traditionnelles de la vallée, l'agriculture de moyenne montagne et l'industrie textile, nous avons dès les années 2000 imaginé ensemble un projet de redéveloppement », explique François Tacquard, président de la communauté de communes. Particulièrement attaché au développement économique, le président voit dans le patrimoine industriel, paysager et agricole un potentiel pour redévelopper l'attractivité de la vallée, en misant notamment sur le tourisme vert. Cette ambition a généré la volonté d'une reprise en main d'un développement urbain qui, jusque-là mal encadré, menaçait les paysages et les activités agricoles de la vallée. « Outre le devenir des ex-sites industriels, nous sommes confrontés à un mitage important des terres

agricoles plates par de l'habitat pavillonnaire de faible qualité », résume l'élu.

Pensée intercommunale. Encouragés par le succès de la reconversion du parc de Wesserling, site industriel majeur de la vallée qui, grâce à l'action de la communauté de communes, accueille désormais 80 PME, des commerces et génère 250 emplois, les élus ont franchi en 2007 un pas supplémentaire en confiant à l'échelon intercommunal la réflexion sur l'aménagement urbain de la vallée. S'ensuit alors la révision du Plan d'occupation des sols (POS) intercommunal, jugé trop permissif, au profit d'un PLUi ambitieux et exigeant. « Après la mutualisation des moyens, nous avons fait l'expérience d'une réelle pensée intercommunale ». Pour preuve, la méthode de travail d'élaboration du PLUi a privilégié l'organisation de réunions exclusivement intercommunales afin de faciliter l'émergence d'une vision globale. Une vision stratégique et ambitieuse qui répond à trois enjeux majeurs : le respect du patrimoine local pour promouvoir un urbanisme rural, la limitation de l'étalement urbain et l'accompagnement des projets communaux d'aménagements.

Préservation des savoir-faire. Pour soutenir le développement touristique et le renforcement de l'attractivité du territoire, les auteurs du PLU ont conçu des orientations d'aménagement et un règlement adaptés. Afin de protéger les ensembles bâtis de qualité, un règlement délibérément contraignant sur l'aspect et l'implantation des constructions est prévu dans des secteurs identifiés comme stratégiques pour leur va-



© Sandrine Marbach

leur patrimoniale et paysagère. Pour chaque nouveau quartier, des orientations d'aménagement détaillées ont été définies, illustrées par des croquis en 3D pour les nouvelles extensions de bourgs. Elles intègrent la volonté partagée de préserver les savoir-faire valorisant les ressources traditionnellement mobilisées sur le territoire : bois, pierre, galets de la Thur... Pour le président, les documents d'urbanisme font en effet trop souvent l'impasse sur les dimensions historiques, culturelles et patrimoniales. Une lacune qui, selon lui, s'explique par un sous-investissement des collectivités, mais surtout par un manque de compétences, tant des prestataires privés que des organismes publics (Agences d'urbanisme, DDT) en matière d'urbanisme en milieu rural. Des écueils qu'il s'emploie à éviter avec ce projet de plan local d'urbanisme intercommunal.

Économie du foncier. Au-delà de l'entrée patrimoniale, le PLUi intègre des orientations sur l'habitat collectif et semi-collectif, les constructions sur les terrains

en pente, la mixité sociale... Sans oublier la question incontournable de l'économie du foncier qui, grâce à la dynamique intercommunale, a donné lieu à des décisions drastiques « *Au niveau intercommunal, nous sommes davantage en mesure de résister aux pressions des propriétaires fonciers* », indique le président. Des 120 hectares d'urbanisation initialement inscrits au POS, le projet prévoit d'en maintenir uniquement une trentaine essentiellement autour des pôles desservis par le TER. Outre une réponse aux



En milieu rural, l'urbanisme comme compétence exclusivement communale n'a guère plus lieu d'être ».

objectifs de baisse de la consommation de foncier induite par le Grenelle de l'environnement, cette réduction répond avant tout à des enjeux locaux. Dans le domaine agro-économique, le PLUi acte la protection des terrains plats des fonds de vallée, indispensables au maintien d'une agriculture locale. En matière économique, les élus souhaitent conforter la logique de renouvellement urbain et la stratégie de maîtrise foncière de l'EPCI en limitant fortement le développement de zones d'activités. En effet, une réflexion commune sur la localisation des zones d'activités a pour avantages de limiter les effets de concurrence entre sites et sécurise ainsi les investissements de la communauté de communes dans la réhabilitation de sites existants.

Agence d'urbanisme rurale. Accompagnateur des projets communaux... C'est également le rôle que se propose de jouer la communauté de communes, en proposant une action de portage foncier sur les sites de développement stratégique (autour des gares) ainsi qu'un appui technique aux communes dans leurs projets d'aménagement opérationnel, à la façon d'une « petite agence d'urbanisme rurale », notamment dans la pré-instruction de certains permis de construire. Selon François Tacquard, cette montée en puissance en matière de compétences en urbanisme et en géomatique est l'une des conditions indispensables à la mise en œuvre du PLUi. Adeptes du modèle urbanistique rhénan qui limite l'autonomie des communes, l'élu estime qu'il y a beaucoup à apprendre des pratiques d'urbanisme de nos voisins allemands dont la « *consommation foncière est deux fois*



P. 47

Point de vue

“ Travailler au service de l'intercommunalité, c'est aussi servir les intérêts de chacune des communes ”

Questions à François Amiot, responsable du Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).



Le volet urbanisme de la loi Grenelle 2 encourage la réalisation de PLU intercommunaux (PLUi). Quelles sont les finalités visées ?

L'exercice de l'urbanisme intercommunal est un cheminement : il s'expérimente depuis les années 60 et déjà à la veille du Grenelle, plus de 200 intercommunalités en avaient pris la compétence. Néanmoins, faute de l'exercer activement pour bon nombre d'entre elles, le contenu et la portée des documents étaient inégaux. Par ailleurs, à l'occasion de la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE), un amendement a proposé une fusion Plan local d'urbanisme/Plan local de l'habitat (PLH). Ce mouvement, qui a contribué à faire entrer dans les débats du Grenelle la question de la formalisation du PLUi, aboutit à inscrire dans la Loi un contenu précis. Il repose sur une couverture de l'intégralité du territoire, un Plan d'aménagement et de développement durables unique et des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tenant lieu de PLH et même Plan de déplacements urbains, si l'intercommunalité est autorité organisatrice de transports. La loi laisse en revanche la prise de cette compétence au libre choix des communautés de communes et d'agglomération. L'objectif de ces PLU « 2 en 1 » voire « 3 en 1 » est d'accroître leur efficacité en partant d'une échelle de territoire

plus appropriée pour appréhender des enjeux de plus en plus intercommunaux (consommation foncière, continuités écologiques, ressources en eau, risques, développement de l'énergie durable, etc.) et pour mettre en œuvre les grandes orientations du SCoT. Il s'agit aussi d'améliorer sa gouvernance en décloisonnant les politiques « habitat », « urbanisme » et « déplacements », diminuant ainsi la perte en ligne occasionnée par la réalisation a posteriori de leur mise en cohérence.

Que vous inspire la démarche menée par la communauté de communes de Saint-Amarin ?

L'approche plus complexe d'un PLUi accroît d'autant le nombre de journées de travail nécessaire au bureau d'études : l'addition des moyens financiers a permis à ce territoire de réunir un budget répondant à ses ambitions. Par ailleurs, le changement d'échelle diminue la pression subie par les élus pour rendre constructibles de nouvelles zones à urbaniser, et favorise le courage politique en faveur d'une réduction réelle de la consommation foncière. Et c'est aussi grâce à cette vision élargie du territoire que l'urbanisation a pu être orientée là où elle servira au mieux les intérêts locaux, autour des gares et en préservant les espaces naturels et agricoles. Avec cette réflexion systématiquement intercommunale qui lui permet d'exprimer une solidarité plutôt

“

Une réflexion globale intégrant en amont urbanisme, habitat et déplacements est une révolution pour les collectivités”.

qu'une concurrence, la démarche de Saint-Amarin s'inscrit visiblement dans l'esprit du PLUi.

Quels sont les facteurs de réussite de la mise en œuvre d'un PLUi ?

Le fondement essentiel de la réussite réside sans conteste dans l'implication volontariste des élus et dans leur compréhension que travailler ensemble au service de l'intercommunalité, c'est aussi servir les intérêts des habitants de leur commune, même si celle-ci ne « grandit » pas. Déléguer la compétence urbanisme à l'intercommunalité doit donc impérativement être perçue comme une action positive, et non comme une contrainte. Le renouvellement de la méthode d'élaboration est un autre enjeu : la fabrication d'un projet intégré doit précéder celle du zonage et du règlement. Cette réflexion globale intégrant en amont urbanisme, habitat et déplacements, est une révolution autant pour les collectivités que pour les bureaux d'études qui les accompagnent. Ce mouvement implique

également la présence d'une ingénierie locale permanente et qualifiée pour suivre, mettre en œuvre et surtout expliquer les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) aux élus qui se renouvellent et aux pétitionnaires. L'idée d'une mini agence locale de l'urbanisme envisagée par la communauté de communes de Saint-Amarin procède de cette logique. Enfin, l'exercice de l'urbanisme par l'intercommunalité implique qu'elle centralise l'ensemble des outils du foncier, droit de préemption urbain, veille et budget dédié notamment, pour pouvoir mener à bien la politique foncière inscrite dans le PLU.

Comment le MEDGIL se positionne pour accompagner cette ambition ?

Dans le prolongement de l'expérimentation menée auprès de 4 territoires en 2010, nous avons lancé deux appels à projets en 2011 puis 2012 pour encourager les intercommunalités à se lancer dans la démarche et créer notamment en milieu rural un effet levier. Cela a bien fonctionné puisque sur les 65 intercommunalités sélectionnées, 54 sont des communautés de communes.

Chacune recevra une aide de 50 000 € pour l'ingénierie.

Ce financement pourra être complété par les aides européennes, régionales et/ou départementales, et la dotation générale de décentralisation, délivrée aux communes qui élaborent ou révisent leur PLU. En mars 2012, nous avons organisé un premier séminaire posant les bases d'un club PLU destiné à accompagner les lauréats dans la durée sur des questions d'ordre juridique, technique, de gouvernance etc. Il est également prévu une action de formation en direction des collectivités, des Directions départementales des territoires (DDT) et des bureaux d'études en fin d'année. ■

Propos recueillis par Tiphaine Kervadec



moindre que de notre côté du Rhin ». À ses yeux, en milieu rural, l'urbanisme comme compétence exclusivement communale n'a plus lieu d'être.

Investissement conséquent. Au-delà de la méthode, les élus se sont donné les moyens de leurs ambitions. Comparativement aux sommes investies traditionnellement pour ce type de document, l'investissement financier consenti est très important : 230 000 € dont 165 000 € en fonds propres. Cet investissement conséquent démontre l'effet de levier, pour un territoire rural, que permet l'action intercommunale en matière financière pour la réalisation d'un PLU. Avec la mise à disposition de quatre techniciens, l'échelle intercommunale confère à la maîtrise d'ouvrage une capacité de dialogue plus efficace avec les prestataires retenus pour l'étude que s'il s'agissait d'un personnel communal peu formé sur ces sujets. En somme, ce PLU se distingue par une méthode renouvelée, des moyens conséquents, mais aussi un contenu tourné vers un urbanisme plus encadrant et plus qualitatif au service du projet de reconquête de l'attractivité du territoire. Élaboré en 2008 dans l'esprit du Grenelle, le plan local d'urbanisme intercommunal devrait être adopté dans le courant du premier semestre 2012. Une échéance qui permettra aux élus d'intégrer les dernières dispositions relatives à la loi Engagement national pour l'environnement (ENE). ■

+ d'info

Sur l'expérience de Saint Amarin :
Découvrez le site internet dédié au PLU
<http://plucc-stamarin.fr>

Sur les PLU :
Commander la guide *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux : Retours d'expériences, des pistes pour demain* réalisé par le CERTU en partenariat avec la FNAU (en vente au prix de 30 euros)
www.certu-catalogue.fr/plans-locaux-d-urbanisme-intercommunaux.html

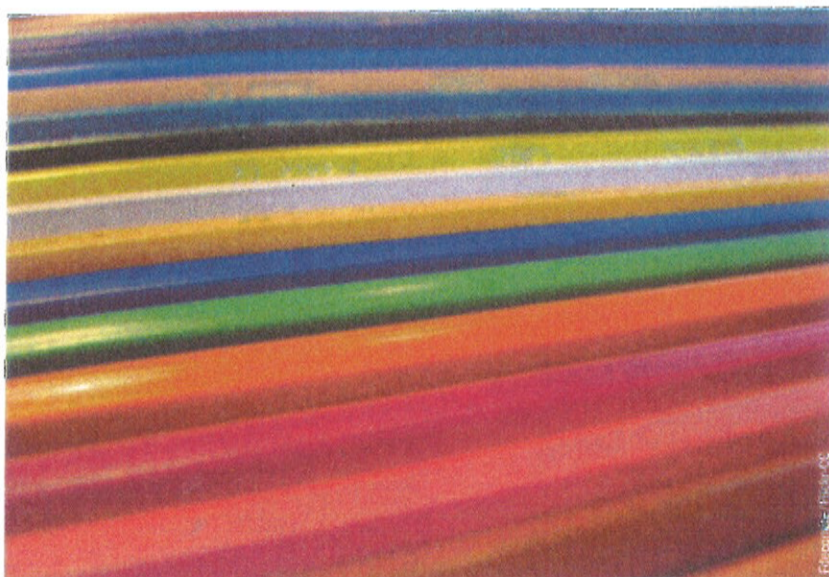
Des OA aux OAP

L'une des évolutions les plus notables apportées par la loi portant Engagement national pour l'environnement de 2010 concerne les orientations d'aménagement (OA) instaurées par la loi Urbanisme et habitat de 2003. Facultatifs, ces OA deviennent désormais obligatoires, leurs contenus sont significativement renforcés et elles peuvent désormais contenir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation. C'est ce volet programmatique qui leur vaut une nouvelle dénomination : OAP (Orientations d'aménagement et de programmation).

L'article L 123-1-4 du code de l'urbanisme précise que les orientations d'aménagement doivent être compatibles avec les orientations générales définies dans le PADD. Elles peuvent être édictées de façon graphique à l'aide des schémas d'aménagement de principe avec des tracés et des implantations indicatives et/ou écrites. Ces orientations se complètent avec les règles édictées au règlement écrit et graphique. Les orientations d'aménagement étant opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité, elles traduisent de façon plus « souple » que le règlement, la façon dont les rédacteurs du PLU souhaitent mettre en valeur ou aménager des quartiers ou des secteurs de leur territoire. Dans le cas où le PLU est approuvé par un EPCI compétent, les orientations deviennent thématiques et font office de PLH, voire de PDU, si l'intercommunalité est autorité organisatrice des transports.

L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités

Philippe Schmit⁽¹⁾
ADCF



C'est autour de la problématique foncière que se cristallise une part croissante des réflexions liées à l'aménagement. De par ses compétences, l'intercommunalité est directement interpellée par tous les aspects de l'action foncière : programmation, réserves, observation ou encore fiscalité. Elle gagne progressivement sa place parmi les acteurs majeurs de cette question centrale, mais les pas à franchir restent importants.

Évoquer l'implication des communautés en matière foncière, en Île-de-France comme ailleurs, reste particulièrement délicat. Le sujet se heurte à une double complexité.

À la communauté de construire sa propre responsabilité foncière

D'une part, ses limites sont difficiles à tracer tant « l'action foncière » peut, dans une acception large, s'illustrer par une grande diversité d'interventions de la collectivité, avec un large éventail allant de la définition à long terme d'une stratégie d'intervention foncière à l'acquisition à court terme d'un bien pour une opération ponctuelle. D'autre part, associé à la question de l'intercommunalité, le sujet renvoie *de facto* à la grande diversité du paysage intercommunal et aux très nombreuses particularités de chaque communauté de communes ou d'agglomération en matière de statuts, de fonctionnements politiques, d'organisation administrative, d'enjeux territoriaux, d'ambition et de projet. Dans le domaine si stratégique, complexe et coûteux qu'est le foncier, cette diversité de situations et de contextes politiques intercommunaux doit rester à l'esprit. On imagine aisément, par exemple, que la nature, voire la qualité des relations de chacune des communes membres à sa communauté influe fortement sur la capacité et l'ambition de celle-ci à agir en matière foncière.

La compétence « intervention foncière » ne fait pas l'objet d'une définition juridique particu-

lière. Le foncier n'est en outre évoqué dans les chapitres liés à l'intercommunalité du Code général des collectivités qu'au travers des « réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat », dont il rend d'ailleurs les communautés d'agglomération responsables. C'est donc essentiellement sur la base d'accords avec leurs communes membres que les missions des communautés en matière foncière sont définies. Régies comme tout établissement public par le principe de spécialité, les communautés n'interviennent que dans les domaines strictement définis au sein de leurs statuts.

Les outils majeurs restent essentiellement municipaux

La question foncière dans l'intercommunalité illustre un paradoxe dont le législateur peine à sortir. D'un côté, le Parlement construit progressivement l'intercommunalité. Il contraint d'ailleurs, avec la loi de 2010, à l'achèvement de la carte intercommunale et à sa rationalisation⁽²⁾. Il entend faire progressivement de ces communautés de communes, d'agglomération ou urbaines les véritables autorités organisatrices

(1) Philippe Schmit est urbaniste au sein de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

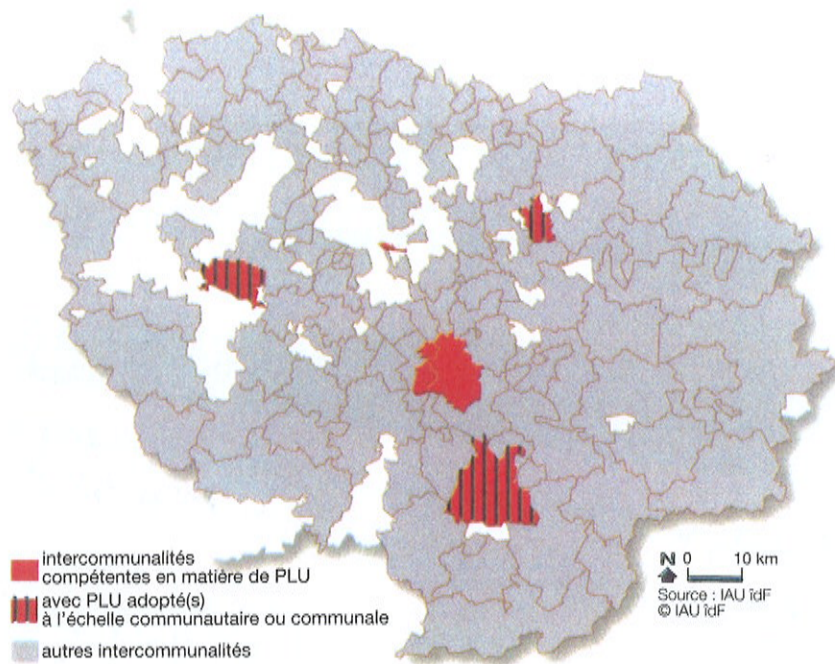
(2) La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 rend obligatoire l'adhésion de toute commune à un EPCI à fiscalité propre avant juin 2013 et oblige l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale (hors départements de la première couronne parisienne).

de l'aménagement et du développement durable local. Soulignons qu'à ce titre jamais ne sont remises en cause, dans les débats parlementaires liés à la répartition des compétences entre collectivités⁽³⁾, leurs responsabilités dans des domaines majeurs tels que la politique locale de l'habitat, le développement économique, les transports et déplacements. Ces trois compétences essentielles de l'aménagement local se traduisent souvent par de très importants enjeux fonciers et une forte consommation de terrains. Et pourtant, là est le paradoxe, les évolutions nécessaires du Code de l'urbanisme et de l'habitat pour faciliter et renforcer les outils des communautés tardent à se dessiner. Les outils de planification et de préemption, par exemple, restent bien souvent à l'échelle communale. Le foncier et le droit du sol sont des sujets politiquement « sensibles » qui pénètrent progressivement mais assez timidement l'esprit intercommunal. Dans ce contexte, on peut considérer que la structuration d'un service foncier et la définition d'une réelle stratégie foncière dans une communauté illustrent alors bien souvent un important degré de maturité et d'appropriation de la démarche communautaire sur le territoire. Les pas que fait le législateur pour adapter à l'exercice intercommunal les outils d'intervention foncière et de planification conçus initialement pour la commune (PLU, DPU...) sont encore timides.

Le PLU, instrument majeur mais inadapté aux limites du marché local

On le sait, le PLU est un élément majeur de la dynamique foncière locale. Dans la grande majorité des cas, il est élaboré dans un cadre communal et pourtant il est admis par de nombreux observateurs que le marché foncier épouse fréquemment les limites de l'agglomération. Le PLU, instrument « clé de voûte » du marché et « réceptacle » d'un grand nombre de politiques publiques qui doivent y être déclinaées, ne s'élabore donc que rarement à une échelle que l'on considérerait pertinente pour l'action foncière. On constate que l'élaboration du PLU intercommunal progresse, que de nombreux débats à ce sujet s'engagent sur les territoires, mais sa généralisation n'apparaît encore possible que dans un lointain avenir. Aujourd'hui près de 200 communautés (on en recenserait trois en Ile-de-France) sont compétentes en la matière: les 16 communautés urbaines dotées de cette compétence de par la loi, une vingtaine d'agglomérations et près de 150 communautés de communes majoritari-

Les PLU intercommunaux en Île-de-France, compétence et mise en œuvre (2012)



La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) renforce le caractère intercommunal du plan local d'urbanisme (PLU). Le Code de l'urbanisme modifié⁽¹⁾ précise que le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI, lorsque l'EPCI exerce la compétence en matière de PLU. Néanmoins, cette loi ne modifie pas le Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁽²⁾, qui définit les catégories d'EPCI compétents de plein droit. Pour les communautés, le transfert éventuel de la compétence PLU s'opère à titre facultatif. En précisant que le PLU couvre l'intégralité du territoire intercommunal, la loi supprime, en outre, la possibilité pour les EPCI compétents d'élaborer des PLU à l'échelle communale.

Malgré des avancées sur le plan national, le PLU d'initiative communautaire revêt un caractère d'exception en Île-de-France. Trois communautés sont directement ou potentiellement concernées :

- la Communauté de communes du Pays de Fontainebleau exerce la compétence « révision des plans d'occupation des sols et élaboration des études d'urbanisme à caractère communautaire ». Elle est, depuis 2010, la seule communauté francilienne ayant adopté un PLU à l'échelle intercommunale.
- la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines met en œuvre sa compétence « élaboration, modification ou révision des PLU » en étroite collaboration avec les maires. Pour être mis en conformité avec la loi, un PLU d'échelle communautaire devrait, à l'avenir, succéder aux PLU approuvés à l'échelle communale.
- Titulaire depuis sa création (2004) d'une compétence « élaboration et gestion d'un PLU communautaire », la Communauté de communes de Charenton-Saint Maurice, n'a pas, à ce jour, débuté l'élaboration de ce document.

De même, trois syndicats d'agglomération nouvelle (Sénart ville nouvelle, Sénart en Essonne et Val d'Europe) dont les communes ne sont pas couvertes par un SCoT approuvé et rendu exécutoire, exercent, selon les dispositions du CGCT, les compétences relatives à l'élaboration du PLU. Le service d'urbanisme du SAN du Val d'Europe instruisait, jusqu'alors, les PLU à l'échelle communale.

La loi ENE généralise la concertation entre les communes et leur EPCI, jusqu'alors prévue pour les EPCI associés au titre de leurs compétences en matière d'organisation des transports urbains, de programme local de l'habitat ou de schéma de cohérence territoriale. Le PLU d'initiative communale est en effet désormais élaboré, en concertation avec l'EPCI dont la commune est membre. Celle-ci délibère pour en définir les modalités.

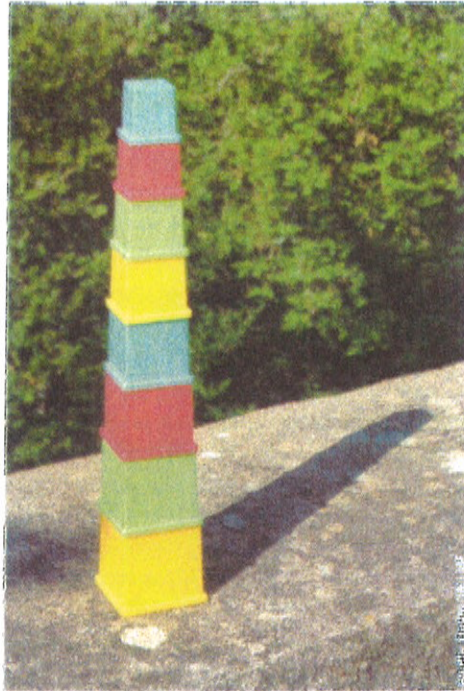
Enfin, notons que certains EPCI inscrivent dans leurs statuts qu'ils contribuent à l'élaboration de PLU d'initiative communale. Pour exemple, la communauté de communes de Entre Juine et Renarde a pour compétence la création d'une cellule technique pour [...] l'aide au montage d'opérations lourdes (révisions de POS, PLU [...]). D'autres, comme la communauté d'agglomération de Marne et Chantierne, assistent les communes qui le souhaitent dans la procédure d'élaboration ou de révision du PLU, sans que les compétences communales ne le prévoient de façon explicite.

Adeline Giffard, Isabelle Zugetta, IAU îdF

(3) À l'image du comité Balladur de 2007 qui recommandait en outre que l'élaboration des PLU devienne de responsabilité intercommunale.

(1) Article L123-6.

(2) Articles L5215-20, L5217-4 (compétence exercée de plein droit pour les communautés urbaines et les métropoles), L5333-1 (compétence attribuée aux SAN, lorsque les communes ne sont pas couvertes par un SCoT approuvé et exécutoire).



Réussir à « fabriquer ensemble » la politique foncière nécessite de concilier des enjeux et des capacités d'intervention variés, notamment en Île-de-France où les problématiques locales se confrontent aux perspectives métropolitaines.

rement rurales. Réécrit en application du Grenelle de l'Environnement, le Code de l'urbanisme valorise désormais le PLU intercommunal. Il en fait même la règle de principe en n'accordant plus qu'un statut « d'exception à défaut » au PLU élaboré dans un cadre municipal. Si le Code de l'urbanisme sort le PLU intercommunal de l'ombre dans laquelle il était jusqu'alors confiné, le parlementaire n'a pas franchi le pas qui aurait consisté à rendre plus systématique l'élaboration intercommunale du principal document de planification urbaine. La mise en œuvre des ambitions que la communauté définit au travers de ses multiples documents d'orientation ou de programmation (PLH notamment) reste pour partie tributaire de leurs retranscriptions dans les PLU municipaux.

Impérative coconstruction communes/communauté

Le cadre légal applicable au droit de préemption urbain (DPU) illustre également la difficulté pour une communauté de disposer des outils majeurs d'intervention foncière. Très rarement titulaires de la compétence, les intercommunalités doivent solliciter auprès des communes des délégations permanentes ou ponctuelles lorsque celles-ci souhaitent bénéficier du DPU pour acquérir des immeubles. Cette possibilité pour les communes de transférer le DPU à leur communauté présente en

outre l'inconvénient d'être prévue par des dispositions nombreuses et éparses contenues dans cinq textes différents! Les modifications du Code de l'urbanisme profitent aux EPCI, au fil des années mais par retouches ponctuelles. Le système juridique actuel peut s'avérer source d'insécurité juridique⁽⁴⁾. Encore largement cantonné à l'exercice municipal, le mécanisme de préemption peine à être adapté aux enjeux de l'intercommunalité.

Qu'il s'agisse de l'élaboration intercommunale du PLU ou de l'usage intercommunal du DPU c'est la nature du couple communes/communauté qui est interpellée. Les sujets sont « sensibles »; les logiques de coconstruction et de coresponsabilité entre communes et communauté doivent pouvoir prévaloir.

Or, la capacité des communes et de la communauté à « fabriquer ensemble » la politique foncière peut être sensible à de nombreux éléments de contexte: les spécificités territoriales (le périmètre de la communauté définit-il un marché local; quel sens donner aux actions des communautés imbriquées dans une très vaste aire urbaine comme en Île-de-France?); les éléments de contexte historique (comment comparer les agglomérations issues de transformation des syndicats de ville nouvelle très actifs sur le foncier et les agglomérations de création très récente?); les éléments de contexte politique (nature de la relation ville centre/périphérie par exemple) qui peuvent moduler l'ambition à partager les enjeux de la planification urbaine.

Prise en charge politique ou technique ?

Le niveau d'appropriation « politique » et « technique » de la problématique foncière dans les communautés s'avère donc extrêmement variable. Sur le champ politique, on notera qu'en 2009⁽⁵⁾, 21 % des communautés seulement déclaraient avoir désigné un élu communautaire (autre que le président) en charge des questions foncières. Si l'élu référent peut être dans les agglomérations importantes un vice-président expressément délégué au foncier, il est plus fréquemment un élu en charge de l'habitat ou de l'aménagement de l'espace. Au regard de la dimension très transversale du foncier, la place de l'élu au sein de l'exécutif de la communauté est importante et fortement révélatrice de l'appropriation de la question foncière par la communauté.

Sur le champ plus administratif, l'implication croissante des communautés en matière foncière (51 % des communautés déclaraient en

(4) Cf: Étude ADCF/Gridauh, juillet 2012. *L'Exercice de la préemption par les communautés.*

(5) Enquête AdCF420 communautés répondantes.

2009 intervenir en la matière et 44 % indiquaient disposer d'un budget foncier spécifique) ne semble pas s'illustrer par une structuration rapide en leur sein de « services fonciers ». En outre, s'ils sont très étoffés dans certaines agglomérations (la direction du foncier et de l'immobilier du Grand Lyon compte plus de 70 collaborateurs), ils regroupent la plupart du temps moins de trois salariés. La place du service dans l'organigramme de la collectivité est importante et souvent révélatrice de l'attention prêtée aux questions foncières. Il peut être accordé au service une mission très transversale qui irrigue toutes les directions de la communauté ou des missions préopératives ou plus administratives de gestion patrimoniale qui le cantonnent au sein d'un service. L'étendue des missions dévolues au service foncier est elle aussi hétérogène. Il peut lui revenir d'élaborer la stratégie foncière des politiques communautaires (en lien étroit avec les services de la planification urbaine, du développement économique, de l'habitat...); de suivre les actions foncières et immobilières (acquisitions et cessions pour le compte des différentes directions de la communauté); de gérer et valoriser le patrimoine (l'immobilier dédié et les biens affectés), d'observer les mouvements fonciers et immobiliers (la transmission à la communauté de toutes les DIA est alors importante – le principe est encore loin d'être généralisé); d'assurer la mission de conseil juridique et financier...

L'intercommunalité doit développer sa capacité de dialogue avec les acteurs du foncier

Naturellement, ces missions sont largement dépendantes de la place qu'occupe la communauté parmi les nombreux acteurs intervenant localement sur le foncier. Au premier rang d'entre eux, les établissements publics fonciers (EPF) auxquels adhèrent les communautés. Que ceux-ci soient créés par l'État dans un cadre régional (EPFR), par un département, ou par les communes dans un cadre « intercommunautaire » (EPFL), les EPF offrent aux intercommunalités des facilités de portage foncier et de l'aide en matière d'ingénierie. Pour autant, l'adhésion à un EPF ne doit pas exonérer la communauté d'une définition propre de sa stratégie foncière. Dans les faits, cette dernière fait souvent défaut alors qu'elle doit nourrir l'élaboration du programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'EPF et contribuer à la définition des priorités d'interventions. Or, l'articulation entre l'échelle de projet (la communauté) et l'échelle de mutualisation des moyens d'interventions foncières (l'EPF) reste encore perfectible. La communauté est également en relation

avec les aménageurs (EPL, SEM, AFTRP en Île-de-France...) ainsi qu'avec les multiples intervenants pour la valorisation des espaces naturels et agricoles (Safer, AEV en Île-de-France, départements...). De leur capacité de contractualisation dépend la pertinence de l'intervention foncière.

En Île-de-France, la préparation des contrats de développement territorial (CDT) tels que définis par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris appelle à une clarification des rôles respectifs de ces partenaires. Ces démarches contractuelles qui engagent l'État, les communes et leurs groupements, la Région, les départements et certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris (Paris Métropole, Atelier international du Grand Paris, Association des maires d'Île-de-France) changent localement la donne en matière d'intervention foncière. Les CDT devront en effet préciser le nombre de logements et de logements sociaux à construire, mentionner les zones d'aménagement différé (ZAD) et les bénéficiaires des droits de préemption, établir le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport, évaluer leur coût et indiquer les opérations pour lesquelles le contrat vaudra déclaration de l'intérêt général. À défaut d'être l'acteur principal, les communautés doivent organiser leur capacité d'expertise. Nul doute que la signature des CDT aura pour effet d'inviter les communautés concernées à affiner leur plan stratégique foncier et leur capacité à suivre le volet foncier du CDT.

Les communautés disposent d'outils pour afficher leur stratégie foncière. La loi Voynet avait imposé l'écriture d'un volet foncier au sein des contrats d'agglomération, et à ce titre constitué une étape importante de définition d'une politique intercommunale dans ce domaine. Aujourd'hui c'est surtout au sein du PLH (désormais intégré dans le PLUI le cas échéant) que, comme le prévoit l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation, doivent être indiqués les moyens fonciers qui seront mis en œuvre.

Mais le passage à l'opérationnel peut encore présenter plus de difficultés pour nombre de communautés. En effet, les communautés ne disposent pas à proprement parler d'une compétence « politique foncière » mais ont virtuellement à leur disposition une série d'instruments dont la clé de voûte, à savoir le plan local d'urbanisme, n'est pas toujours entre leurs mains.

<http://www.aua-toulouse.org/spip.php?article909>

PLUi : un contexte législatif qui devrait accélérer sa généralisation

mardi 3 février 2015

La loi (n° 2014-1545) du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives incite à l'élaboration de PLU intercommunaux.

Son article 13, notamment, assouplit le calendrier de modernisation des documents d'urbanisme pour les EPCI qui s'engagent dans l'élaboration d'un PLUi, sous réserve de respecter certains délais : engager la procédure (délibération de prescription) avant le 31 décembre 2015, débattre des orientations du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) avant le 27 mars 2017, approuver le PLUi au plus tard le 31 décembre 2019.

Ainsi, sur le territoire de l'intercommunalité, les communes peuvent dans ce contexte conserver leur document d'urbanisme existant jusqu'à la fin 2019, sans qu'elles n'aient l'obligation expresse et urgente de : mettre en conformité leur PLU avec les dispositions de la loi Grenelle II au plus tard le 1er janvier 2017, mettre en compatibilité leur PLU ou POS avec le SCoT, dans un délai de 3 ans après son approbation, soit juin 2015 pour la Grande agglomération toulousaine, subir la caducité des POS et le retour au RNU au 1er janvier 2016, sauf pour les communes ayant engagé la révision de leur POS en PLU et qui l'approuveront avant le 27 mars 2017 (ce qui n'est plus possible pour Toulouse Métropole).

Cette évolution législative constitue, au-delà d'un simple assouplissement des délais, une incitation supplémentaire à entrer plus rapidement dans la démarche pour bon nombre d'EPCI, qui peuvent trouver dans ce nouveau contexte juridique des solutions pour résoudre des "équations impossibles".

Au niveau de la Métropole Toulousaine, compétente de droit en matière de PLUi et en passe de s'engager dans l'exercice - la prescription d'un PLUi-H devant intervenir avant l'été - cette nouvelle donne apporte un peu d'oxygène, en terme de délais de compatibilité/SCoT et Grenelle et compte-tenu de la présence de plusieurs POS sur le territoire communautaire, devant permettre de mener l'exercice de PLU à grande échelle dans de meilleures conditions.

Le Club PLUi : échanges et tremplin

Plan local d'urbanisme : « un club interactif au service de l'intercommunalité » / N. Levray in Le Moniteur des bâtiments et travaux publics, n° 5804, 20 février 2015, p. 47

PLU intercommunal : un club pour convaincre les inquiets et sceptiques /N. Levray in www.lagazette.com, 8 janvier 2015

Réglementation

Contrats et marchés publics | Marchés privés | Environnement | Urbanisme

Guennoï Poix, chef de projet Club PLUi au ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.



BRUNO LEVY/LE MONITEUR

PLAN LOCAL D'URBANISME

« Un club interactif au service de l'intercommunalité »

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est devenu la règle, prenant le pas sur le PLU. L'Etat, soucieux d'accompagner les territoires dans cette démarche, a créé, en 2012, le Club PLUi. Bilan d'étape, avec le chef de projet du club, Guennoï Poix.

■ Pourquoi avoir créé un Club PLUi alors que la planification de l'urbanisme intercommunal est organisée par la loi ?

Ce club est porteur d'une méthode de travail innovante et interactive, dans un contexte de décentralisation et de recentrage des compétences de l'Etat. Il s'éloigne de la logique descendante de transmission de l'information et traduit une posture partenariale. Le club porte cette nouvelle vision en région via les clubs territorialisés – il y en a six à ce jour, bientôt huit. L'intérêt est double. D'un côté, les collectivités bénéficient d'outils méthodologiques et d'informations pour élaborer leur PLUi; elles se retrouvent au sein d'un réseau composé d'élus, de techniciens, d'agents de l'Etat pour partager conseils et bonnes pratiques. De l'autre, l'Etat est en prise directe avec les acteurs du territoire qui alimentent ainsi sa réflexion sur les évolutions souhaitées.

■ Quels sont les défis à relever par le Club PLUi en matière d'urbanisme ?

Il faut produire des documents d'urbanisme de qualité qui soient en phase avec les politiques publiques, par exemple la lutte contre l'étalement urbain ou la préservation de la biodiversité, mais aussi adaptés aux territoires qu'ils concernent. Le club permet de renforcer les compétences des bureaux d'études ou des collectivités, notamment en matière d'agriculture, de logements ou de mobilisation du foncier.

■ Quels enseignements tirez-vous de ces deux années d'existence ?

Les clubs PLUi territorialisés sont largement ouverts aux acteurs de la planification urbaine intercommunale: les collectivités, les bureaux d'études qui les accompagnent, les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, etc. Les clubs illustrent la pertinence des échanges d'égal à égal. Ils répondent aux attentes des collectivités comme en témoigne le nombre de membres (139 EPCI), leur implication pour les animer et, depuis peu, pour les créer.

■ Propos recueillis par Nathalie Levray

BIBLIOGRAPHIE

Mémento concurrence consommation 2015-2016



A jour des décrets de septembre 2014, cet ouvrage aborde les pratiques illicites en matière de concurrence, notamment en matière de marchés publics (retards de paiement, fraude, prix abusivement bas). Les règles d'urbanisme commercial issues de la loi Pinel y sont aussi traitées.

Par la Rédaction des Editions Francis Lefebvre, 1340 pages, 140 euros.

COMMANDE PUBLIQUE

Schémas de promotion des achats publics responsables

Le décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 arrête à 100 millions d'euros HT le montant des achats annuels à partir duquel les acheteurs publics locaux sont tenus d'adopter et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Seuls les plus gros acheteurs sont donc concernés. Né de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, ce schéma « détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs ».

Plus d'information sur www.lemoniteur.fr/ESS

ASSURANCES

2,2 milliards d'euros,

c'est le montant des cotisations versées dans le cadre des assurances de la branche construction en 2014 (en baisse de 5% sur un an).

Source: FFSA, janvier 2015.

PLU intercommunal : un club pour convaincre les inquiets et sceptiques

Publié le 05/01/2015 • Mis à jour le 08/01/2015 • Par Nathalie Levray • dans [France](#)

Le transfert de principe aux intercommunalités de la compétence PLU d'ici le 27 mars 2017 alarme toujours les élus. Pour désamorcer les oppositions, des rencontres sont organisées tandis que les incitations financières se poursuivent.

Nathalie Levray,

« Il faut rassurer les maires, faire de la pédagogie » déclarait Audrey Linkenheld, députée rapporteure du projet de loi Alur, lors de la discussion des articles relatifs au Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Cette démarche d'amener les élus vers le PLUi est le *credo* du Club du même nom. A l'échelle nationale, cette structure, pilotée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, est ouverte aux lauréats des appels à projets du ministère et aux professionnels en charge de PLUi. Le réseau est animé avec l'aide de partenaires, associations d'élus (AdCF, AMF, ACUF), Fédération nationale des agences d'urbanisme et Groupement des autorités responsables de transport. Y participent différents services du ministère et ceux de l'Etat en région (DREAL, DDT). Le Club PLUi encourage l'élaboration des PLUi par un travail de communication et de sensibilisation des services, des élus et des techniciens. Il met en place des groupes de réflexion et apporte un appui méthodologique, juridique, financier (lire le focus).

A l'échelle régionale, les clubs territorialisés organisent des échanges de pratiques entre « PLUistes », bureaux d'étude, agences d'urbanisme, CAUE et représentants locaux des partenaires nationaux. Ces rencontres donnent l'occasion de faire remonter les questions et les difficultés, de partager les réalisations, les doutes et les attentes, et, le cas échéant, de produire des outils méthodologiques. Une façon de diffuser plutôt que de contraindre...

Une appropriation rendue possible

Ainsi la direction des territoires de Seine-et-Marne, l'Union départementale des Maires et le Club PLUi ont co-organisé mi-décembre un séminaire en direction des maires, des directeurs et des chargés d'urbanisme du département. L'objectif : informer, rassurer et expliquer.

Dans la salle, 180 personnes s'interrogent sur le contenu d'un PLUi, son intérêt, l'articulation avec le Scot, l'échelle pertinente, les modalités pour décider ou le niveau de précision des clauses... Certaines soulèvent des problèmes juridiques : comment un maire peut-il s'opposer à un PLUi ? Que devient une procédure en cours pour passer d'un POS en PLU si l'interco lance un PLUi ? Quelles clauses doit comprendre le PLUi et à quel niveau de précision doit-il descendre ? Quelle incidence entre PLUi et métropole du Grand Paris ? Peut-on élaborer un PLUi entre communes n'appartenant pas aux mêmes interco ?

Alors que d'autres interventions soulignent plutôt des inquiétudes : cette nouvelle planification intercommunale ne va-t-elle pas faire perdre aux élus la maîtrise de leur territoire et dessaisir la commune de son droit des sols ? Comment les petites communes feront-elles entendre leur voix face aux plus importantes pour faire valoir leur point de vue ? Le PLUi n'est-il pas la première étape de la suppression des communes ? A la

tribune, des élus et une urbaniste, venus de Picardie, de Normandie et des Pays de la Loire. Leur point commun : une démarche en cours plus ou moins récente (quatre ans pour la plus ancienne) et la volonté de témoigner devant leurs pairs. Trois heures d'échanges et même les non convaincus jugent « utiles et intéressants » de tels débats. Centrée sur le territoire et le bassin de vie, la dynamique se comprend mieux ; l'appropriation paraît possible avec des outils de co-construction (charte de gouvernance, différents comités et ateliers de travail), et la recherche d'une logique de territoire semble accessible.

Contact : club.plui@developpement-durable.gouv.fr

FOCUS

Une subvention de base de 20 000 €

Pour inciter « à élaborer et partager un projet de territoire, et à le mettre en œuvre » dans un PLUi, le ministère reconduit en 2015 son appel à projets avec un budget prévisionnel de 2,4 millions € pour 60 projets. La subvention de base (20 000 €) peut être complétée par des bonus accordés aux EPCI ruraux ou de plus de 25 communes, à ceux soumis à évaluation environnementale, aux lois Montagne ou Littoral, ou dont le projet intègre le PLH et/ou le PDU.

Les EPCI ayant déjà prescrit un PLUi candidatent auprès de la DREAL chargée de faire remonter les projets avant le 15 février 2015.

Entre 2010 et 2014 quatre appels à candidatures ont été organisés, avec 137 lauréats, et environ 7 millions d'euros distribués.

Agence d'urbanisme
pour le développement
de l'agglomération lyonnaise



Communauté urbaine de Lyon, Sepal, Etat, Département du Rhône, Région Rhône-Alpes, Villes de Lyon, Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Bourgoin-Jallieu, Tarare, Communautés d'agglomération Porte de l'Isère, ViennAgglo, Communautés de communes du Pays de l'Arbresle, du Pays Mornantais, du Pays de l'Ozon, de la Vallée du Garon, des Vallons du Lyonnais, Syndicats mixtes du Beaujolais, de la Boucle du Rhône, de l'Ouest Lyonnais, des Rives du Rhône, du Scot du Bassin d'Annonay, du Scot de la Dombes, du Scot des Monts du Lyonnais, du Scot Nord-Isère, du Scot Val de Saône-Dombes, Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du Grand Parc Miribel Jonage, CCI de Lyon, Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, Sytral, Epora, Ademe, Pôle métropolitain Caisse des dépôts et consignations, Opac du Rhône, Grand Lyon Habitat, Syndicat mixte de transports pour l'aire métropolitaine lyonnaise

18 rue du lac - BP 3129 - 69402 Lyon Cedex 03
Tél. 04 78 63 43 70 - Télécopie 04 78 63 40 83
www.urbalyon.org

Directeur de la publication : **Damien Caudron**
Réfèrent : **Yannick Deguilhem** 04 26 99 33 29 y.deguilhem@urbalyon.org
Infographie : Agence d'urbanisme