



Journée d'échanges

Thème : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux

Compte rendu des débats

**16 mars 2012,
Grande arche de la Défense**

SOMMAIRE

MATINEE : Points de repère

Présentation de la journée..... 3

- Stéphanie DUPUY-LYON, sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la DGALN
- Benoist APPARU, Ministre Délégué chargé du Logement

Restitution des travaux du groupe de réflexion restreint de 2011 PLUi tenant lieu de PLH et de PDU.....5

- Procédures d'élaboration et évolution des documents d'urbanisme, Philippe SCHMIT, AdCF
- Ventilation des volets habitat et déplacements dans les documents de PLUi, Marc MORAIN et Martine MEUNIER-CHABERT, Certu
- Gouvernances politique et technique des démarches PLUi, Dominique MORAU, Cete Ouest

Table-ronde et débat : La gouvernance : les enjeux d'un document unique portant les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements..... 17

Animation par Philippe SCHMIT, AdCF

- Jean-Luc ROTUREAU, vice-président d'Angers Loire Métropole, chargé de l'urbanisme
- François TACQUARD, président de la Communauté de Communes de Saint Amarin
- Jean-Pierre CAROFF, vice-président de Brest Métropole Océane chargé de l'urbanisme et de l'habitat
- Joël DUQUENOY, président de la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer
- Bernard GAUTHIER, vice-président du Grand Chalon, Chalon-sur-Saône
- Guy MALAVAL, conseiller à la Communauté de Communes du Haut Allier
- Stéphanie DUPUY-LYON, sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la DGALN

APRES-MIDI : les ambitions du club « PLUi » et premiers témoignages

Ambitions du Club PLUi et propositions des participants.....34

- François AMIOT, chef du bureau de la planification urbaine et rurale, DGALN/DHUP

Témoignages et débats : premiers retours d'expériences..... 40

Animation par Marc MORAIN, CERTU

- Modalités de gouvernance et concertation pour définir les choix stratégiques du PLUi et commande et contenus de l'AMO juridique, Françoise LE GUERN, Responsable de projet PLU, Communauté Urbaine de Bordeaux
- L'intégration d'une commune dans un PLUi en cours d'élaboration et l'intégration du volet Habitat, Danielle COULON-DREUX, Directrice Développement territorial, Angers Loire Métropole, Communauté d'Agglomération
- Grands témoins : Hélène DADOU, DHUP/PH ; Annette GOGNEAU, DGITM
- Les questions et modalités de la prise en compte des dispositions habitat et transports et déplacements : Béatrice BOTTERO, Chef de Projet - PLU Communautaire Durable à la Communauté d'Agglomération d'Agen
- L'intégration du volet habitat dans les documents du PLUi (diagnostic, PADD, OAP) : Eric JAMES, Responsable Urbanisme, Communauté de Communes de Vire

Synthèse de la journée et perspectives.....54

- Stéphanie DUPUY-LYON, sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la DGALN

MATINEE : Points de repère

Présentation de la journée



Stéphanie DUPUY-LYON, sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la DGALN

Nous accueillons aujourd'hui les 70 EPCI lauréats de l'appel à projets PLU Intercommunal. Tous ne sont pas représentés, seulement une cinquantaine, mais c'est une première rencontre pour démarrer un club d'échanges sur la question du PLU à l'échelle intercommunale.

Au niveau du MEDDTL et de la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, nous sommes « initiateurs »

de cet appel à projets. L'État s'est engagé à soutenir les établissements publics de coopération intercommunale dans ces démarches importantes. Nous avons également un certain nombre de partenaires à nos côtés, notamment l'AdCF, l'Association des Maires de France, et les partenaires de notre réseau scientifique et technique, avec le CERTU et le CETE Ouest, mais également les agences d'urbanisme, la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer au sein du MEDDTL, ainsi que la sous-directrice de la Politique de l'Habitat.

Lorsque cet appel à projets a été initié, d'abord de manière un peu confidentielle en 2010, un peu moins en 2011, encore moins en 2012, son double objectif était, d'une part, d'accompagner l'élaboration de PLU à l'échelle intercommunale qui, à cette échelle, tiennent lieu également de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plans de déplacements urbains. D'autre part, dans le cadre de la réforme de la publicité, inscrite dans la loi Grenelle et dont le décret portant réglementation nationale pour la publicité est paru le 30 janvier dernier, de susciter l'élaboration de règlements locaux de publicité de nouvelle génération. Un certain nombre de lauréats ont obtenu une bonification de la subvention pour cette élaboration.

Les lauréats étaient au nombre de 5 en 2010, dont un PLU Intercommunal qui tient lieu de SCoT ; 31 en 2011 ; 34 en 2012, avec le financement de 9 règlements locaux de publicité. Au final, 70 PLU Intercommunaux et lauréats que nous allons soutenir et accompagner avec ce club d'échanges ; cela représente 1 100 communes et 3,5 millions d'habitants. Nous avons une assez bonne distribution géographique et peu de régions sont totalement absentes de la dynamique. Dans certaines régions, des lancements de PLU à l'échelle intercommunale simultanés permettront de faciliter les échanges.

La subvention dédiée s'élève à 3 680 000 €, et le souhait de l'État est de continuer à accompagner de manière conséquente cette dynamique au travers d'appels à projets que nous allons réitérer pour les trois années à venir.

Durant cette journée, nous aurons les apports des groupes de travail de 2011, dont je remercie les différents rapporteurs : Philippe Schmit, Marc Morain, Martine Meunier-Chabert et Dominique Morau.

Puis une table ronde avec six intercommunalités et six élus. Cet après-midi aura lieu une séquence d'échanges, et de présentation de nos ambitions pour ce Club à l'échelle

intercommunale, qu'animerait François AMIOT, et surtout un débat avec vous pour voir si cela répond ou non à vos attentes.

La dernière table ronde réunira quatre EPCI et deux témoins, représentants de l'Etat, et abordera les sujets de PLU valant PLH et PDU. Nous terminerons par une synthèse et des perspectives.

<p style="text-align: center;">Message de monsieur Benoist APPARU, Ministre délégué chargé du Logement</p>

Benoist APPARU, Ministre délégué chargé du Logement

Ces PLU intercommunaux sont le sens de l'histoire. Nous avons essayé de les passer à l'Assemblée nationale et les parlementaires n'ont pas été très enthousiastes à cette idée. Il nous faut donc passer par une voie différente, non par la loi mais par l'appréciation de tous, la volonté du plus grand nombre de se diriger vers ces PLU intercommunaux. Ces PLU, comme les autres documents de planification à une autre échelle, dessinent la ville de demain. Aujourd'hui, nous travaillons d'un côté sur l'habitat, de l'autre sur les déplacements, et en troisième lieu sur l'urbanisme à travers le PLU. Notre idée, avec le Grenelle de l'environnement, était de fabriquer un document trois en un, c'est-à-dire un PLU qui intègre le plan de déplacements urbains et le programme local de l'habitat, pour faire un seul document qui fabrique la ville. Là encore, c'est le sens de l'histoire, nous souhaitons le faire dans le cadre du Grenelle pour avoir ce document à la bonne échelle et intégrant l'ensemble de la dimension urbaine. C'est fait. Il nous faut passer à l'étape suivante, c'est-à-dire initier ces nouveaux PLU intercommunaux. C'est le sens de l'appel à projets que nous avons lancé après le Grenelle de l'environnement. 69 EPCI se sont lancés dans cette démarche et nous allons accompagner ces documents pilotes sur le plan méthodologique comme sur le plan financier.

Ce club a une autre vocation, qui est de partager des expériences entre les uns et les autres. Trop souvent en matière d'urbanisme nous avons le sentiment qu'il y a peu de culture partagée, il y a peu d'endroits où l'on peut échanger sur ce qu'est l'urbanisme de demain, ce qu'est la fabrique de la ville de demain. Ce club a cette vocation. Nous avons déjà expertisé ce type de démarche, via le club des ÉcoQuartiers ; 400 collectivités locales concernées, cela fonctionne bien en matière d'échange d'expériences, d'où notre idée, au-delà de l'appel à projets et les 69 EPCI sélectionnés, de monter ce club pour que vous puissiez partager ces expériences.

Un dernier mot pour remercier l'AMF et l'AdCF qui nous accompagnent dans cette démarche. Il est important que les associations représentatives des collectivités locales soient avec nous dans le cadre de cet appui méthodologique et dans le cadre de ce club. Merci de votre engagement.

Restitution des travaux du groupe de réflexion restreint de 2011

PLUi tenant lieu de PLH et de PDU

- **Procédures d'élaboration et évolution des documents d'urbanisme**

Philippe SCHMIT, AdCF



Nous allons aborder les questions de procédure d'élaboration de ces documents d'urbanisme intercommunal, faire le point sur les aspects juridiques de la ventilation des volets habitat et déplacement dans le PLU intercommunal et pointer les premières observations sur les questions de gouvernance de ces PLU intercommunaux. Je vais vous parler des périmètres d'élaboration de ce PLU. Depuis le Grenelle de l'Environnement, nous avons maintenant une obligation légale de faire en sorte que le Plan Local d'Urbanisme soit élaboré à l'échelle de la communauté qui en prend l'initiative. C'est une innovation, c'est-à-dire que nous sommes en rupture avec ce qui s'est passé jusqu'alors. Environ 180 communautés sont compétentes en matière d'urbanisme aujourd'hui et peut-être seulement la moitié d'entre elles avaient véritablement engagé une démarche intercommunale, c'est-à-dire que la communauté était maître d'ouvrage de documents réalisés à une échelle intra-communautaire, cette échelle pouvant être la commune ou des secteurs de communes.

Aujourd'hui, ce PLUi peut comporter des plans de secteurs. L'idée de l'unicité du document à l'échelle de la communauté a vraiment fait débat, la question étant de savoir si l'important était l'idée d'un partage de la compétence d'urbanisme à l'échelle de la communauté ou si c'était obligatoirement celle de l'unicité du document. Les parlementaires ont estimé qu'il ne fallait pas que le transfert de la compétence d'urbanisme à l'échelle de la communauté s'accompagne d'un manque de visibilité, d'un manque d'appropriation, qui déconnecterait trop de l'initiative municipale, et ont mentionné le fait qu'il s'agissait d'une co-construction du PLU au sein du couple communes/communauté. C'est la raison pour laquelle ils ont préféré rajouter cette disposition qui permet, pour s'assurer de cette visibilité municipale, d'indiquer dans un plan de secteur la faculté de présenter certains éléments de ce Plan Local d'Urbanisme Intercommunal à l'échelle des secteurs. Evidemment, le PADD n'est pas « sectorisable » ; ne sont « sectorisables » que les éléments réglementaires, les OAP, etc. Au final, il s'agit bien d'une seule et unique procédure, ce ne sont pas des initiatives supplémentaires prises par les communes.

Actuellement l'application de la réforme des collectivités territoriales invite à des rationalisations des périmètres de communautés. Fort heureusement, les services du ministère ont été sensibles à cette préoccupation et dans l'ordonnance de janvier 2012, ils ont précisé certains éléments afin de sécuriser juridiquement les documents en place en cas d'évolution des périmètres des communautés, même à la marge. C'est maintenant à peu près stabilisé, le principe en est simple. L'évolution du périmètre de la communauté n'emporte pas fragilisation juridique du PLU et c'est à l'occasion des prochaines révisions des documents d'urbanisme que la démarche sera adaptée à l'échelle du périmètre de la nouvelle communauté.

D'autre part, si des procédures d'élaboration ou de révision sont en cours, la communauté peut prendre le relais de la commune, mais elle n'en est pas obligée, car elle peut très bien considérer que la procédure telle qu'elle était engagée n'est pas d'un niveau de maturité suffisant. Si le débat du PADD dans la commune a eu lieu avant que celle-ci rejoigne la communauté, cette dernière peut prendre le relais, mais elle a deux ans au maximum pour terminer la procédure.

Un autre sujet extrêmement important est l'élaboration concertée avec les communes membres. La loi Grenelle a bien précisé que le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public intercommunal compétent, en association avec les communes membres, mais notons aussi qu'elle a introduit de nouvelles dispositions stipulant que lorsque le PLU est élaboré à l'échelle de la commune, il l'est en concertation avec la communauté dont la commune fait partie. Que vous soyez à maîtrise d'ouvrage communautaire ou à maîtrise d'ouvrage municipale, vous êtes désormais dans une obligation de pensée collective sur le PLU.

Le dernier point concerne la prise en considération de l'avis de la commune sur le projet de PLU arrêté par la communauté. Jusqu'alors, une disposition indiquait que le projet arrêté par la communauté était soumis pour avis à la commune. Et le parlement, soucieux de donner des gages de cette co-construction à l'échelle de la communauté, a ajouté que si cet avis s'avère négatif sur les dispositions qui concernent directement la commune, le projet est de nouveau soumis au conseil communautaire et doit cette fois atteindre la majorité des deux tiers. Nous sommes donc dans une obligation de justification de la pertinence communautaire, affirmée par une délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers estimant que la planification doit être faite de telle façon à l'échelle de la commune.

Sur le champ de la concertation, notamment lorsqu'il y a intégration des PLU, PLH, PDU, on a un élargissement des thèmes soumis à cette concertation, mais les mécanismes sont ceux du PLU, avec toutes les évolutions notamment pointées dans les dernières ordonnances sur les modalités de révision des documents d'urbanisme qui fournissent deux ou trois précisions sur les modalités de concertation et d'avis, notamment des personnes publiques associées. Il y a peu de changement, la nouveauté étant que le PLUi est soumis pour avis au Conseil Régional de l'Habitat qui doit donner son avis sur le projet arrêté dans la limite de ses compétences. À défaut d'avis formulé dans les trois mois, il est jugé positif.

Autre point, ce PLU intercommunal peut avoir les effets d'un SCoT après accord du préfet, c'est-à-dire qu'en l'absence de SCoT, il peut comprendre des dispositions d'un SCoT et en avoir les effets. Par exemple, le SCoT doit fixer des objectifs chiffrés en matière de consommation d'espace, auquel cas il faudrait que le PLUi remplisse cette condition. Le SCoT peut localiser des unités touristiques nouvelles dans les zones de montagne, le PLUi pourrait le faire. Ce SCoT peut comporter un chapitre valant Schéma de mise en valeur de la mer, le PLUi devrait alors le faire. Et le SCoT doit comporter un Document d'Aménagement Commercial, auquel cas le PLUi doit le faire. S'il remplit ces conditions de SCoT, il vaut SCoT et on est donc dans une non-application de la règle de l'urbanisation limitée sur le territoire.

S'agissant de l'évaluation environnementale, il n'y a pas une grande différence entre le PLU communal et le PLU communautaire. Le PLU intercommunal est de fait davantage soumis à l'évaluation environnementale. Cela dépend des territoires, mais surtout de la nature des projets : des projets extensifs sur le développement urbain le seront davantage.

Enfin, les mesures transitoires d'application ont été modifiées, notamment par une loi de janvier 2011. Le Grenelle de l'Environnement n'avait pas tout prévu et les parlementaires avaient notamment pointé des difficultés de conjonction des documents. On sait que le PLU peut tenir lieu de PLH et de PDU, mais tous les calendriers n'étaient pas tous sur le même

« timing ». Deux dates sont aujourd'hui à retenir : le 1^{er} janvier 2016 et le 13 juillet 2013. Pour l'ensemble des territoires français, le 1^{er} janvier 2016, les dispositions du Grenelle de l'Environnement doivent être intégrées dans des documents d'urbanisme. Mais le législateur laisse jusqu'au 13 juillet 2013 la possibilité pour les communautés de faire évoluer leurs documents individuellement – le PLH, le PDU et le PLU – de manière autonome. C'est-à-dire que l'on peut faire évoluer les documents séparément, mais toute évolution du document qui remet en cause l'économie générale entraîne l'élaboration d'un PLUi qui doit être « grenellisé » pour pouvoir tenir lieu de PLU, de PLH et de PDU.

Stéphanie DUPUY-LYON

Le thème de la journée est la restitution des réflexions d'un groupe de travail de 2011 sur la question du PLU à l'échelle intercommunale ; nous étions dans un encadrement législatif et réglementaire qui a subi, avec le Grenelle et par rapport aux textes prévus en application du Grenelle, quelques modifications. Il a été notamment fait référence aux ordonnances de l'article 25 prévu dans le Grenelle 2 qui touchaient la matière du code de l'urbanisme : la réforme de l'application du droit des sols, la grande réforme des surfaces, et l'ordonnance sur les procédures d'évolution des documents d'urbanisme. On a essayé de simplifier les voies de modification des documents d'urbanisme, notamment la suppression de la révision simplifiée, un élargissement de la modification simplifiée, et un travail sur la question des mises en compatibilité des documents d'urbanisme, avec les questions de concertation, d'enquêtes publiques, de participation. Cela nécessitera d'autres éclairages que nous pourrons vous proposer dans le cadre d'approfondissements plus techniques ou plus juridiques.

La question de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme a également été évoquée. Je rappelle la directive européenne sur l'évaluation des plans et programmes. Il nous a donc été demandé de revoir notre réglementation en termes d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. La Commission européenne a signifié à la France que l'état actuel de l'organisation ou de l'encadrement réglementaire n'était pas suffisant. Il ne s'agit pas de soumettre tous les documents d'urbanisme à l'évaluation environnementale, mais de justifier de leur soumission à cette évaluation en fonction des conséquences qu'ils peuvent avoir ou non en termes d'impact. Ce texte n'est pas encore passé en Conseil d'État et nous pourrons également donner des éclairages ultérieurement à ce sujet.

- **Ventilation des volets habitat et déplacements dans les documents de PLUi**

Marc MORAIN, Certu

Il nous faut expliciter dans un premier temps l'expression « tenant lieu de PLH et de PDU... ». Il est important de retenir que les OAP, Orientations d'Aménagement et de Programmation, emportent les effets et la valeur juridique du PLU. Le PLUi a donc tous les effets du PLH et, quand un EPCI est aussi autorité organisatrice des transports urbains, d'un PDU. Ce PLUi intègre l'ensemble des objectifs et des dispositions des PLH et des PDU, l'enjeu étant de discuter de la ventilation entre rapport de présentation, PADD et OAP. Il reste des zones d'ombre, et ce sera un des sujets de travail du Club. Je rappelle qu'il y avait une obligation pour les agglomérations de plus de 30 000 habitants de faire un PLH. Il n'y a plus de seuil. Même chose pour le seuil de 100 000 habitants qui était obligatoire pour le PDU.



La possibilité donnée aux préfets de suspendre le caractère exécutoire du PLUi est une disposition liée au PLH. Si les dispositions tenant lieu de PLH ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée d'offre de logements, le préfet peut suspendre le caractère exécutoire du PLUi, uniquement pour les communes non couvertes par un SCoT et dans un délai d'un mois suivant la transmission du PLUi.

Rentrons dans l'architecture des documents d'urbanisme. Le rapport de présentation justifie les choix opérés au sein du PADD ; la logique de cette architecture du PLU est la justification par le rapport de présentation de la stratégie PADD. Le projet urbain du PADD, clé de voûte du PLU, permet ensuite de décliner le programme d'actions (OAP), et le règlement lui-même précise les orientations. Je rappelle qu'il y a également un rapport de compatibilité entre les OAP et les autres documents, PADD et rapport de présentation, et un rapport de conformité du règlement avec les orientations.

Le schéma présenté a pour vocation de montrer comment nous passons d'éléments du code de la construction et de l'habitation vers le code de l'urbanisme. Il y a une cohérence dans la ventilation quant au contenu antérieur des articles du CCH, les documents plus politiques d'objectifs du PLH dans le PADD, tandis que les OAP ont plutôt vocation à contenir des programmes d'actions.



Martine MEUNIER-CHABERT, Certu

Concernant le plan de déplacements urbains, la ventilation n'est pas évidente, car nous sommes confrontés à deux documents différents. Le Plan de Déplacements Urbains n'est pas un document d'urbanisme, même s'il a beaucoup de liens avec le PLU sur les questions d'occupation ou d'usage du sol. Dans la composition actuelle du PDU, telle qu'indiquée dans l'article L.1214-1 et suivants du code des transports, on trouve des analogies entre le diagnostic

voire le pré-diagnostic, et le rapport de présentation qui justifie la démarche. On retrouve les objectifs du PDU dans le PADD. Le PDU est un document qui permet de programmer des investissements, des aménagements de voirie, d'espaces publics, de création de transports collectifs. La loi et le décret stipulent que cette partie programmation doit figurer dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Il s'agit en fait d'une intégration de deux documents ; rappelons que l'originalité du PDU est de partir d'une démarche globale. La question des déplacements peut-être par ailleurs traitée par un certain nombre d'articles du règlement, mais également les annexes pour tout ce qui concerne emprise, réserve...

Marc MORAIN

En termes de ventilation dans le PADD des dispositions en matière d'habitat, il y a quatre rubriques : les objectifs de mixité sociale dans l'habitat ; la réponse aux besoins, notamment des personnes mal logées et défavorisées ; les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ; les politiques d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées.

Martine MEUNIER-CHABERT

Pour les déplacements, on renvoie à l'article du code des transports, qui stipule que l'on va s'occuper ici des principes régissant l'organisation des transports de personnes et de marchandises, mais également la circulation, le stationnement, et ce dans le périmètre de transports urbains. C'est très général, il s'agit de la politique globale. Il va falloir trouver un bon équilibre dans la manière de traiter cette politique à travers des principes, voire des objectifs chiffrés.

Marc MORAIN

Les dispositions habitat des OAP définissent les objectifs et principes visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale. Il s'agit également d'améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées et de répartir cette offre de façon diversifiée et équilibrée. On rentre ensuite dans le programme d'actions, et notamment les modalités de suivi et d'évaluation du volet habitat, dont les objectifs quantifiés et leur localisation à l'échelle de la commune (voire parfois à l'échelle infra-communale), en matière d'offres nouvelles de logements et d'hébergement.

Martine MEUNIER-CHABERT

C'est dans les dispositions transports et déplacements des OAP que vont être définis l'organisation des transports de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement. C'est également là que l'on va s'occuper de l'ensemble des mesures qui vont répondre aux objectifs cités dans le L.1214-2. Ce sont les questions liées à la diminution de la circulation automobile, au développement de transports collectifs, des modes doux, au problème des livraisons, à la réglementation du stationnement, aux plans de déplacement d'entreprise, à la tarification, aux emplacements réservés à de nouvelles infrastructures destinées à alimenter des voitures électriques. Ces OAP intégreront une partie relevant de l'usage du sol, mais également une partie relevant d'autres textes, et en particulier du code des transports, ce qui va nécessiter un travail d'expérimentation du Club.

Marc MORAIN

Quelques éléments complémentaires pour éclairer ces éléments de ventilation. Précisons par exemple que les dispositions Aménagement des OAP sont obligatoires mais leurs contenus sont facultatifs. Sont le plus souvent concernés les schémas d'aménagement et les caractéristiques des voies et espaces publics, et en particulier les échéanciers d'ouverture à l'urbanisation. Des débats ont eu lieu sur le sujet mais l'ambiguïté peut être levée, c'est-à-dire que l'on peut avoir une OAP obligatoire, mais un ensemble vide, et il faudra démontrer pourquoi cet ensemble est vide. En tout état de cause, dans la rédaction actuelle, les dispositions Aménagement « peuvent » et non « doivent »...

D'autre part, les OAP contiennent des dispositions non normatives, c'est-à-dire ne relevant pas de la spatialisation et de l'occupation du sol. Le décret offre la possibilité à l'EPCI d'intégrer ces dispositions à titre d'information. Mais il y a là aussi des subtilités d'écriture à préciser dans une rubrique dite « OAP d'information ». Le règlement s'impose aux tiers dans un rapport de conformité. Il reste aussi à préciser comment ce règlement doit être rédigé et comment il est cohérent avec les éléments d'OAP et de PADD.

Stéphanie DUPUY-LYON

En termes de législation de l'urbanisme, nous sommes aujourd'hui dans une logique de recherche de sécurité juridique pour ces outils essentiels pour vous et vos territoires, mais il s'agit surtout de remettre à leur place les outils, les règles et les procédures, pour qu'ils soient au service de votre projet. C'est d'abord un projet d'élus, de territoire, d'établissement public de coopération intercommunale, derrière lequel il y a un encadrement, l'application du droit du sol, les droits de la propriété, donc automatiquement un processus juridique, mais les évolutions, que ce soit au niveau du Grenelle, et surtout au niveau des ordonnances prises en application de l'article 25, sont destinées à simplifier, à donner une lisibilité du droit, au service des projets.

- **Gouvernances politique et technique des démarches PLUi**



Dominique MORAU, CETE Ouest

Les retours d'expérience présentés sont issus des entretiens réalisés avec les cinq EPCI qui ont participé au groupe de réflexion 2011 et qui ont accepté de partager leurs pratiques en matière de gouvernance de leur PLU intercommunal. Les sujets qui ont été abordés sont l'organisation politique et technique, l'ingénierie mobilisée, les relations entre intercommunalité et communes, la concertation, l'association et la consultation des personnes publiques, avec toujours en filigrane un regard plus

précis sur les évolutions résultant directement de l'intégration désormais du PLH et du PDU dans le PLU intercommunal.

Avec seulement cinq sites qui ont apporté leurs témoignages, il est impossible de généraliser ; on est plutôt sur le registre de l'étude de cas, chaque site s'inscrivant dans un contexte territorial qui lui est propre, avec sa propre organisation administrative. Dans cette restitution, je suis amenée à faire des synthèses, avec peut-être des raccourcis par rapport aux nuances apportées par les différents sites, mais vous trouverez davantage d'éléments dans la note figurant dans le dossier remis aux participants.

S'agissant de l'organisation politique, je vais évoquer les dispositifs de pilotage et la question de la présidence. Pour veiller au bon déroulement de la démarche, l'ensemble des sites mettent en place des comités de pilotage composés de représentants politiques au niveau communautaire et parfois de représentants politiques au niveau communal. Les configurations peuvent aussi être plus larges. Ces comités de pilotage ont pour rôle de valider la stratégie, les orientations et les objectifs, et d'assurer le respect du calendrier. Deux sites ont fait le choix de mettre en place, parallèlement au comité de pilotage, une instance de composition plus réduite, qui prépare les arbitrages du comité de pilotage et synthétise les différentes contributions. Du fait qu'elle est plus réduite, elle se réunit plus souvent que le comité de pilotage.

Dans le cas d'un PLU intercommunal, la présidence du comité de pilotage incombe assez logiquement au vice-président en charge des questions d'urbanisme. Dès lors que le PLU intègre PLH et PDU, la présidence du comité de pilotage pouvait a priori aussi être assurée par le vice-président en charge de l'habitat ou par celui en charge des déplacements, voire par un autre vice-président qui serait coordonnateur. Les retours des différents sites montrent des prolongements de tendance, c'est-à-dire toujours une prise en charge par le

vice-président à l'urbanisme, le tout en lien étroit et en bonne intelligence avec les vice-présidents chargés des déplacements et de l'habitat.

Sur le plan technique, des équipes sont chargées de s'assurer de l'organisation générale des études. Ces équipes font appel aux représentants techniques des domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements, qui peuvent émaner de différentes directions, mais l'intention est tout de même de s'orienter vers des organisations de projets les plus transversales possibles, en prenant en compte dès l'amont les compétences ad hoc en charge des trois domaines (Urbanisme, habitat et déplacements) et, si possible, de façon assez formalisée. En relais de ces équipes techniques, des ateliers thématiques, et parfois des ateliers territoriaux, sont mobilisés. Il s'agit d'un procédé assez classique dans les démarches de planification.

Deux cas de figure peuvent être cités à titre d'illustrations de l'organisation des ateliers thématiques et territoriaux. Le premier est la possibilité de faire alterner les séances d'ateliers thématiques et les séances plénières qui regroupent l'ensemble des ateliers, de façon à permettre les échanges et le partage des travaux. Dans le second cas, certains sites ont fait le choix d'instaurer des groupes sur des échelles intermédiaires (ni communale, ni intercommunale) correspondant à une logique de fonctionnement territorial, à des mutualisations, et qui coïncident assez souvent avec les polarités telles qu'elles sont définies dans le SCoT. Cela contribue à articuler les différents niveaux d'échelles territoriales et les réflexions à ces échelles avec, à l'échelle communale la prise en compte des spécificités des communes, à l'échelle de l'intercommunalité l'émergence et la définition d'un projet global, et sur cet espace intermédiaire la déclinaison un peu plus fine de ces projets partagés.

Le point suivant porte sur l'ingénierie mobilisée. Nous sommes sur un schéma classique de recours à des prestations par les bureaux d'études ou les agences d'urbanisme, auxquels sont confiés la réalisation d'études thématiques ou spécifiques, la réalisation de missions de communication, de missions d'évaluation environnementale ou encore l'assistance à la rédaction des pièces constitutives du document PLUi. Deux missions sont plus concernées par l'intégration des dimensions habitat et déplacements, à savoir les missions d'assistance juridique et les missions d'aide à l'animation de la démarche. L'impact de l'intégration du PLH et du PDU soulève plusieurs questions, d'où le besoin d'une assistance pour assurer la sécurité juridique du document. Quant à la mission d'aide à l'organisation et à l'animation de la démarche, elle s'explique du fait d'un plus grand nombre de groupes de travail à orchestrer, dans des laps de temps contraints.

Passons ensuite aux relations entre intercommunalité et communes. Ce lien étroit est primordial dans le cadre de ces démarches, mais en pratique c'est parfois plus délicat. L'échelon communal est systématiquement présent dans les ateliers thématiques et géographiques, parfois dans les instances de pilotage technique et politique, et les implications prennent diverses formes : par exemple, des réunions avec les communes, des actions de pédagogie auprès des communes, ou encore des sollicitations auprès des communes pour qu'elles apportent leurs contributions, ainsi que des démarches de co-construction du projet soit spécifiques sur le territoire de la commune concernée, soit plus larges, pour réfléchir à la place de la commune au sein de l'espace intercommunal et au projet à définir en commun.

En matière de concertation, les dispositifs évoqués sont courants : mise à disposition de registres, rubriques Internet, réunions, bulletins d'information. Deux préoccupations ont émergé spécifiquement. D'une part, la recherche de scènes de discussion : nous sommes en présence d'acteurs d'horizons divers (les acteurs du monde socio-économique, les associations, la population, les communes, les professionnels du logement et de l'habitat...), et la question est de savoir s'il faut les aborder tous en même temps, dans les mêmes lieux. D'autre part, la capacité des destinataires de la concertation à absorber un message plus

complexe et plus large, puisqu'il fait référence à plusieurs thématiques, ce qui pose la question des supports et de la pédagogie adéquate.

Concernant l'association des personnes publiques et leur consultation, tous les sites ont souligné l'importance d'impliquer en amont les partenaires institutionnels, notamment à travers les groupes de travail. L'une des difficultés est le rythme soutenu des réunions. Le fait que les thèmes et les acteurs soient élargis conduit à multiplier les réunions, avec parfois de nombreuses sollicitations envers les partenaires externes qui ne peuvent pas toujours faire face en termes de disponibilité pour participer à l'ensemble des séances. Un point, qui sera à confirmer dans les futures expérimentations, concerne la nécessité de maintenir en parallèle au dispositif d'élaboration du PLU et au-delà de la démarche d'élaboration, des cadres de travail propres aux filières de l'habitat et aux filières des déplacements, de façon à garder une animation de ces filières sur le territoire et à permettre des lieux d'échange spécifiques.

En résumé, nous avons une gouvernance unifiée avec l'outil du PLU intercommunal qui tient lieu de PLH et de PDU, là où auparavant nous avions des démarches ayant chacune leur propre gouvernance, leurs propres procédures. C'est une source de simplification parce que procédures et calendriers sont harmonisés et nous constatons davantage de synergie dans les modes de réalisation. En revanche, c'est une source de complexité, parce qu'il y a beaucoup d'acteurs et beaucoup d'informations à gérer en même temps. Nous mettons en évidence une volonté manifeste des sites de décloisonner autant que possible les cultures d'acteurs et d'injecter de la transversalité dans les démarches. Deux points de vigilance sont à citer. D'une part, c'est très chronophage ; les temps d'animation et d'acculturation nécessitent des calendriers adaptés. D'autre part, l'intégration du volet déplacements semblerait plus délicate que l'intégration du volet habitat, peut-être parce qu'en matière de déplacements, certains aspects sont difficiles à intégrer dans un document d'urbanisme et que les cultures et les pratiques entre urbanisme et déplacements sont moins partagées.

Débat avec la salle



Evelyne MCQUISTON, DGS, FUMEL Communauté, Lot-et-Garonne

Vous avez abordé les retours d'expériences sur des intégrations de PLH et de PDU existants par rapport au seuil démographique et vous avez pris des collectivités qui, compte tenu des seuils de 30 000 et de 100 000 habitants, avaient déjà un document. Avez-vous des retours d'expériences sur la situation inverse, notamment en termes de culture, sur des collectivités qui n'étaient pas soumises à ces élaborations ?

Martine MEUNIER-CHABERT

Soixante-douze PDU sont obligatoires aujourd'hui, mais un certain nombre se sont faits de façon volontaire dans de petites collectivités. Nous pouvons nous nourrir de cette expérience. Le CERTU avait édité un ouvrage sur les villes moyennes, expliquant comment faire une politique globale de déplacements. Dans la nouvelle démarche PLUi, il faut avoir à l'esprit que nous faisons un document d'urbanisme dans lequel nous intégrons toutes les politiques (qui tient lieu de PDU). Les décisions, notamment en termes d'aménagement, de calendrier, d'investissement, devront être cohérentes avec les autres politiques.

Stéphanie DUPUY-LYON

C'est-à-dire, qu'il convient de prévoir une souplesse, une adaptabilité de nos outils pour que cela « colle » à toutes les situations et à toutes les typologies de territoire, pour gérer cette complexité.

Jean MALAPERT, Président de Coglais – Communauté Marches de Bretagne

Nous avons un PLH au niveau de la Communauté de Communes, nous avons lancé une étude transports, nous allons aboutir à une réflexion sur le transport et les déplacements. Nous travaillons actuellement sur la réhabilitation et l'intensification urbaine pour éviter l'étalement urbain et le problème de relation entre le monde agricole et le monde des élus, en particulier dans le cadre des PLU où l'avis des représentants de l'agriculture est défavorable parce qu'il y a étalement urbain. Nous ne parlons pas du développement économique, alors qu'il s'agit d'un élément important, comme l'habitat. Nous ne parlons pas

des problématiques liées à l'agriculture, aux zones naturelles et aux plans d'aménagements bocagers. Nous avons une politique Bresse Bocage financée par l'Europe avec la Région. Avec le PLUi nous allons plus loin. Si nous ne prenons que le PDU et le PLH, nous ne répondons pas aux préoccupations de nos habitants.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous n'allons pas résumer la question de l'échelle intercommunale et du PLU à la question PLH, PDU, nous avons effectivement d'autres enjeux. L'enjeu majeur est la question de la lutte contre l'étalement urbain, la préservation des espaces agricoles et naturels tout en continuant à produire du logement. C'est vital. Nous considérons que l'échelle intercommunale est la bonne échelle de réponse à ces enjeux de préservation des espaces agricoles et naturels et de lutte contre l'étalement urbain.

Mathias CHAGNARD, Directeur de la planification, Communauté Urbaine de Lyon

Concernant la question de l'harmonisation des plannings entre le PLH et le PLU, nous avons travaillé préalablement avec le ministère sur la question de la durée de validité du PLH avant qu'il ne soit intégré dans le PLU, et nous avons travaillé au sein de l'Association des Communautés Urbaines de France sur ce sujet. Je souhaiterais savoir comment le ministère a pu avancer sur la durée de validité des PLH qui peuvent se trouver en fin de vie avant l'opposabilité des PLU valant PLH, pour que l'on puisse continuer à faire application de l'article 55 de la loi SRU et des aides à la pierre.

François AMIOT, chef du bureau de la planification urbaine et rurale, DGALN/DHUP

Nous avons tenté de clarifier la législation, mais sans succès. Nous sommes d'accord avec l'idée d'instiller de la souplesse pour que le PLH puisse continuer plus longtemps et pour ne pas casser des dynamiques, notamment en ce qui concerne ces conventions de délégation d'aides à la pierre.

Jean-Luc MALGAT, Direction départementale des territoires du Maine-et-Loire

Sur la question de la gouvernance, nombre de communautés de communes et d'agglomérations se posent la question de prendre la compétence intercommunale. C'est souvent la crainte de perdre en autonomie qui fait hésiter. Perte d'autonomie à deux niveaux. D'une part, sur le plan technique avec la complexité croissante des PLU intercommunaux où certains élus se posent la question de savoir quelle est la place du projet urbain une fois que l'on a pris en compte le SCoT et les réglementations qui s'accumulent. D'autre part, autonomie politique avec en filigrane la prise en compte des besoins de proximité et des réalités de terrain. Le PLU se traduit à la parcelle cadastrale. Cette question de la gouvernance est essentielle, notamment pour les communautés rurales. Beaucoup de communautés qui prennent la compétence sont de petites communautés rurales, très peu peuplées. Il faut continuer à capitaliser les expériences de gouvernance non seulement pour rassurer les élus sur des modes opératoires pertinents, mais aussi leur donner des outils pratiques.

Philippe SCHMIT

Le PLU intercommunal est davantage une question de communauté de communes qu'une question de communauté urbaine ou de communauté d'agglomération. Les chiffres sont les suivants. Seize communautés urbaines sont compétentes de par la loi, une vingtaine de communautés d'agglomérations, et le reste représente 140, 150 communautés de communes. Il est des territoires où ces questions d'urbanisme intercommunal s'opèrent dans des territoires très ruraux. Nous pouvons véhiculer le message du législateur qui est de dire qu'il ne s'agit pas de dessaisir la commune, mais d'indiquer que l'échelle la plus pertinente pour penser l'urbanisme, c'est une communauté, et c'est la commune dans sa communauté. Les communautés ne doivent pas être construites dans une logique de supra-communalité. Nous sommes dans une intercommunalité pour une pensée partagée de l'urbanisme. Malgré tout, nous avons des principes assez simples d'exclusivité, de spécialité de construction de ces établissements publics de coopération intercommunale. La compétence n'est pas chez tout le monde, il faut bien une personne morale responsable.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous avons à explorer des voies de gouvernance, d'aller-retour entre l'échelle de la parcelle communale, et l'échelle intercommunale.

Philippe SCHMIT

Nous sommes dans une période charnière, des enjeux se posent, il y a des questionnements, car cela remet en cause un type de travail organisé et dans les territoires et dans la pensée politique depuis quelques années. Comme toute évolution cela perturbe, mais je ne suis pas certain que cette complexité doive écraser une dynamique de projets.

Benoît COUSIN, Communauté d'Agglomération de Saint-Omer

Monsieur Schmit évoquait les réflexions sur la coopération intercommunale qui se décline localement par des schémas départementaux de coopération intercommunale. Nous avons parallèlement à cette démarche, des collectivités qui engagent l'élaboration d'un PLU intercommunal, et lorsqu'il y a des découpages liés à ces schémas départementaux de coopération intercommunale, nous avons un décalage entre le périmètre de la collectivité qui va prendre une délibération de prescription d'élaboration d'un PLU intercommunal et des périmètres d'études et de projets. Je souhaiterais savoir si l'État aura un œil bienveillant sur cette volonté de travail de projets des collectivités. Comment peut se jouer cette transition qui est essentielle pour certains territoires ?

Philippe SCHMIT

Il y a deux manières de voir les choses. Le regard que porte le ministre sur cette évolution qui se dit assez confiant par rapport au fait que le toilettage ou la rationalisation de la carte intercommunale peut être de nature à aider la pensée collective et l'élaboration à terme du PLU intercommunal. Je sillonne la France pour discuter de l'état d'avancement des schémas de l'application de la réforme des collectivités territoriales et je constate que les élus ont beaucoup de choses à gérer, c'est une conjonction de beaucoup de textes qui arrivent en même temps. Le risque serait que dans des mécanismes de fusion, la compétence n'emporte pas l'adhésion de la nouvelle structure et que l'on ait un mécanisme de retour en

arrière, sauf à obtenir des possibilités d'exercices partiels d'une compétence dans la communauté nouvelle.

Stéphanie DUPUY-LYON

Concernant le caractère bienveillant, nous sommes dans cette logique au niveau de l'État, dans une limite de sécurité juridique.

Table-ronde et débat :

La gouvernance : les enjeux d'un document unique portant les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements.

Philippe SCHMIT

L'objectif est de donner sens à tous ces travaux à dimension technique grâce à vos échanges. Il y a beaucoup de pistes de réflexions qui sont tracées par des présentations théoriques, mais il manque le sens politique. La question est de savoir quel est l'engagement de votre communauté sur ces questions de PLU intercommunal.



Guy MALAVAL, conseiller à la Communauté de Communes du Haut Allier, Maire de Langogne, Lozère.

Je suis maire de Langogne en Lozère, département rural, une communauté de communes de 4 700 habitants qui s'est engagée dans un PLUi.

Joël DUQUENOY, président de la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer

Je suis président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer, et président de l'agence d'urbanisme de Saint-Omer. C'est une communauté d'agglomération de 70 000 habitants, ancienne puisque nous avons fêté nos cinquante ans de structure intercommunale en 2012. L'agence d'urbanisme est l'une des plus anciennes agences de France puisqu'elle date de 1974. C'est donc un territoire où la structure intercommunale est présente de longue date. Depuis 1980, nous avons la compétence d'urbanisme pour les 19 communes de la communauté d'agglomération, il existe un SDAU depuis 1973 et un SCoT a été approuvé en 2008. Je représente également l'Association des Maires de France.



Jean-Pierre CAROFF, vice-président de Brest métropole océane chargé de l'urbanisme et de l'habitat

Je suis vice-président de Brest métropole océane. Notre communauté urbaine date de 1974. Elle compte huit communes de plus de 220 000 habitants, et s'est dotée d'un Plan d'Occupation des Sols intercommunal dès 1985. Nous sommes également dotés d'un Programme Local de l'Habitat depuis 1990, c'est le quatrième PLH en fonction. Nous avons un PDU depuis dix ans. Dans le même temps, nous avons été amenés à créer avec cinq intercommunalités une association appelée « Pays de Brest » qui s'est adjoint ensuite un syndicat mixte pour élaborer le SCoT au niveau du Pays de Brest. Nous sommes à quelques jours de la transformation du Pays de Brest en Pôle Métropolitain puisque toutes les délibérations ont été prises, nous attendons simplement l'arrêté du préfet. Le SCoT a été adopté au mois de septembre et est opérationnel depuis novembre. Cela nous a amené à repenser notre PLU intercommunal pour le mettre en compatibilité avec le SCoT et le Grenelle. Cette idée de fusionner les approches, d'exprimer de manière plus claire l'unité de

la politique portée nous semblait évidente puisque nous avons été amenés à adopter un projet métropolitain il y a deux ans qui allait dans la continuité de cette approche.



Une gouvernance adaptée

Groupe de Travail thématique	Elu animateur		Suivi technique logistique
Projet urbain, formes urbaines, économie de l'espace	Conseiller communautaire	Etudes urbaines Agence d'urbanisme	Direction des dynamiques urbaines / service des études urbaines
Développement économique et culturel	Conseillère communautaire	Développement économique Mission stratégie & prospective	
Mobilité durable	VP chargé des transports et de la voirie	Déplacements Mission tramway	
Energie et Plan climat	VP chargé du littoral et de la rade	Écologie urbaine + consultant	
Habitat / logement	VP chargé du logement social	Habitat Agence d'urbanisme	
Cadre de vie et valorisation de l'environnement	VP chargé du commerce et de l'urbanisme commercial	Aménagement urbain écologie urbaine	

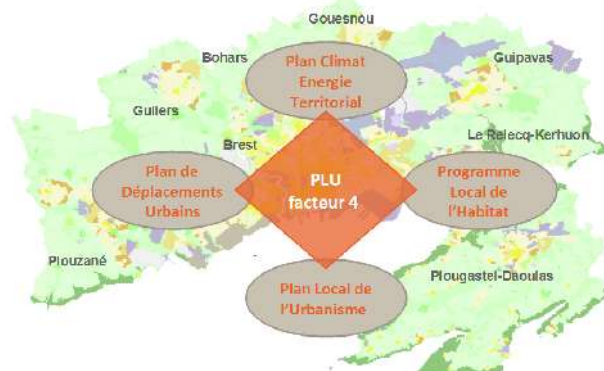
Échanges entre groupes de travaux thématiques, diffusion CR...



Une gouvernance adaptée



Une démarche originale au niveau national



Bernard GAUTHIER, vice-président du Grand Chalon, Chalon-sur-Saône

Je suis vice-président au Grand Chalon en charge de l'urbanisme, également vice-président de l'agence d'urbanisme Sud Bourgogne, qui est la 53^e agence qui vient d'être créée et qui est en voie de développement. C'est un territoire de 107 000 habitants pour lequel nous allons délibérer sur la prescription de notre PLUi et sur d'autres documents de planification, puisque nous allons engager la réflexion sur le Schéma de cohérence territoriale et le PLH qui est également en révision sur le territoire.



François TACQUARD, président de la Communauté de Communes de la Vallée de Saint-Amarin

Je suis adjoint au maire d'une petite commune de 200 habitants, adjoint à l'urbanisme et je souffre depuis vingt ans, car lutter contre la petite spéculation locale et le mitage local est vraiment pénible. Je suis également président de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin qui rassemble 15 communes,

13 500 habitants. C'est une vallée des Hautes Vosges qui a subi de nombreuses évolutions spatiales depuis une vingtaine d'années avec un enrichissement massif des espaces agricoles, l'enrichissement également des friches industrielles et un mitage urbain généralisé qui a provoqué déjà il y a quinze ans des réactions intercommunales concernant l'espace, avec un Plan Paysage Intercommunal et un POS intercommunal il y a dix ans qui n'a pas bien fonctionné. C'est la raison pour laquelle nous faisons actuellement un PLU intercommunal, en même temps que le SCoT qui est à l'échelle des quatre communes voisines.

Jean-Luc ROTUREAU, vice-président d'Angers Loire Métropole, chargé de l'urbanisme

Je suis vice-président à l'urbanisme à Angers Loire Métropole, une communauté d'agglomérations de 33 communes, je suis également adjoint au maire à l'urbanisme dans la ville centre d'Angers, vice-président à l'agence d'urbanisme. Notre communauté d'agglomération comprend environ 270 000 habitants, dont 150 000 pour la ville centre. Nous sommes dans un pays qui comprend 4 EPCI et 66 communes. Notre SCoT a été approuvé fin 2011, et dans la démarche PLU, nous préparons la PADD qui devrait passer à l'automne 2012 devant nos instances.



Philippe SCHMIT

Nous allons aborder quatre questions. Quel sens donnez-vous à cette dynamique intercommunale au regard des enjeux territoriaux dans vos territoires ? Vous êtes des élus dans une communauté, vous avez des collègues, comment dialogue-t-on entre élus ? Vous êtes des élus et de fait vous avez des administrés. Est-ce que le fait de parler urbanisme intercommunal change la donne de ce point de vue ? Enfin, vous êtes des élus et surtout des patrons de services, l'intégration PLU, PLH, PDU peut amener les patrons que vous êtes à changer l'organisation, il y a des questions d'ingénierie. Nous souhaitons vous entendre

sur ces quatre points. L'élu patron de territoire, le PLUi, quelle pertinence au regard des enjeux qui sont les siens ?

Bernard GAUTHIER

La première thématique qui a prévalu est le sens du partage au sens noble du terme, la deuxième étant le constat du territoire. Dans les EPCI, d'une manière générale, les villes centre perdent des habitants, ce qui pose d'énormes problèmes puisqu'elles supportent les charges de centralité. C'est le partage des choix en matière d'urbanisme, c'est-à-dire comment répartir le territoire de manière solidaire en y intégrant la thématique de l'habitat, du déplacement et celle du développement économique. Il n'est plus possible que la réflexion concerne uniquement les limites communales sans se soucier de ce que fait le voisin. C'est ce qui a prévalu dans le choix de cette décision d'élargissement de nos compétences, dont celle de l'urbanisme. L'idée n'est pas que l'EPCI en tant que tel phagocyte le reste des communes – le Grand Chalon compte 39 communes – mais d'initier un travail partenarial de réflexion pour l'élaboration du futur PLUi avec un système de Comité d'orientation et de programmation que nous avons initié et mis en place avec un aspect réglementaire, mais également des réflexions thématiques sur différents sujets.

Joël DUQUENOY

La communauté d'agglomération de Saint-Omer est composée de 19 communes, mais nous travaillons surtout dans un SCoT sur un territoire de 82 communes. Nous sommes une petite agglomération, la plus grande commune compte 15 000 habitants et la plus petite 500, donc un tissu semi-urbain et semi-rural, ce qui nous oblige à travailler ensemble. Nous avons mis en place une politique de services à la population, c'est-à-dire eau, assainissement, depuis cinquante ans, et aujourd'hui les plans d'urbanisme font partie de ces grandes compétences que nous devons gérer tous ensemble, maires et structures intercommunales. Une agglomération comme la nôtre ne peut pas se développer si elle ne regarde pas ce qui se passe sur les territoires ruraux qui l'entourent, lesquels se développent grâce à la communauté d'agglomération qui joue un rôle moteur. La population change, les modes de vie de nos habitants changent. Auparavant, les gens étaient davantage attachés à leur commune, aujourd'hui ils recherchent plus des services et ils ne les trouvent pas forcément sur le territoire mais bien au-delà. Ce volet des déplacements a son importance, de même que le développement économique. Nous devons travailler ensemble et travailler bien au-delà de la communauté de communes, puisque nous travaillons à l'échelle des 82 communes. La stratégie numérique est un sujet important pour nous et nous la travaillons sur les 82 communes. Un PLU intercommunal va démarrer, mais dans certaines communautés de communes, le PLU intercommunal fonctionne depuis déjà un an. Le tout est chapeauté par l'agence d'urbanisme qui joue un rôle fédérateur. L'agence d'urbanisme est le lieu où les discussions sont libres, où chacun se retrouve librement et peut apporter sa contribution sans arrière-pensée. Chaque commune avait un PLU, mais aujourd'hui nous allons fédérer l'ensemble de ces PLU, car il est indispensable de disposer de ce genre de document d'urbanisme.

Philippe SCHMIT

Il s'agissait de PLU élaborés à l'échelle municipale à maîtrise d'ouvrage communautaire ?

Joël DUQUENOY

Tout à fait, ce qui nous permettait de voir ce qui se passait sur les autres communes et comment elles s'organisaient.

Philippe SCHMIT

Pour vous, c'est un cap qui va être franchi avec l'élaboration d'un seul et unique document. En termes de réponse aux enjeux de territoire, pensez-vous que c'est une bonne disposition d'indiquer que « maîtrise ouvrage communautaire » égale « un seul et unique document communautaire » ?

Joël DUQUENOY

Oui, mais liberté doit toujours être donnée aux communes d'adhérer à ce projet. Le vote de cette loi a été très clair, c'est-à-dire liberté au choix communal tout en incitant les PLU intercommunaux à se mettre en place.

Jean-Pierre CAROFF

Nous avons l'avantage d'avoir un PLU intercommunal depuis 1985. Dans toutes les étapes successives de ce PLU communautaire intercommunal, cela n'a eu de sens que parce qu'il y a eu chaque fois une association très étroite de toutes les communes. Pour nous c'est plus facile dans la mesure où nous n'en avons que 8. Aujourd'hui, l'élaboration du PLU, l'action foncière, sont portées au niveau communautaire. L'application du droit des sols relève d'un service mutualisé au niveau communautaire mais qui intervient au compte de chacun des maires, et seul le maire de la ville centre a délégué la signature des permis de construire au président de la communauté. Pour nous, la question ne s'est pas posée, il semblait évident qu'à partir du moment où l'on avait la politique d'urbanisme au niveau communautaire, le PLU avait vocation à devenir communautaire. Faire vivre le PLU, en particulier dans les évolutions du statut des zones à urbaniser, est pour nous évident, mais nous pouvons le faire parce que nous en avons les moyens au niveau communautaire ; chacune de nos communes de plus petite taille aurait eu énormément de mal à le faire à sa seule échelle. L'un des enjeux pour que l'élu retrouve son rôle politique, c'est qu'il ne soit pas accaparé par des questions techniques pour lesquelles ses services ne sont pas armés. Nous reviendrons sur la façon dont nous assurons la gouvernance pour l'élaboration de ce PLUi, car cela permettra de voir comment elle associe l'ensemble des élus et des services.

François TACQUARD

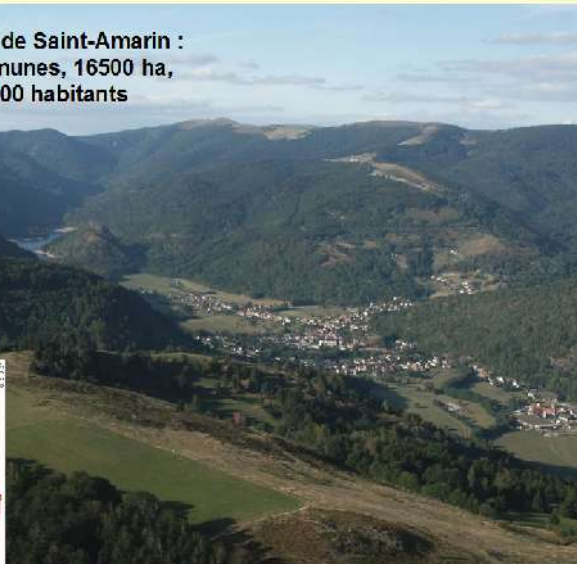
La Vallée de Saint-Amarin est donc une vallée vosgienne tournée vers l'Alsace, profonde, avec des pentes très fortes et une cuvette glaciaire. Elle compte 15 communes et 13 500 habitants. En trente ans, l'espace a énormément évolué. Toute la vallée a explosé, les friches ont envahi les espaces agricoles parce que l'agriculture d'ouvriers paysans a périclité en très peu de temps dans les années 1960, et les petits paysans ont urbanisé n'importe où. Nous avons donc un mitage épouvantable de toute la vallée. Depuis dix ans, l'usine connaît de grandes difficultés. Il y a donc d'énormes espaces vacants dans la vallée. La réaction s'est produite en chaîne. En 1976, le district de la vallée de Saint-Amarin avait lancé l'esquisse de ce que l'on pouvait appeler un plan paysage. C'est en 1992 qu'un vrai plan paysage a été créé, le premier de l'Est de la France et qui fonctionne très bien. Mille hectares ont été re-défrichés pour réinstaller des paysans et des bâtiments communaux. Mais l'urbanisme est resté le point faible puisque la propriété foncière a profité de tous ces

petits ouvriers paysans ; chaque commune en a donné un peu à chacun, ce qui fait que nous avons des zones urbaines très grandes. En 1998, mon prédécesseur a fait une première tentative en créant un POS intercommunal à l'échelle de chaque commune et nous avons cumulé les inconvénients communaux à l'échelle intercommunale. Cette « entrée » ne fonctionne pas et nous nous sommes imposés de ne pas faire de concertation communale, car nous retombions dans les mêmes travers. Le PLU est l'outil pour construire un projet. Depuis quinze ans, dès qu'un problème survenait, les communes confiaient la maîtrise d'ouvrage à la communauté de communes, que ce soit pour des sites touristiques en déclin ou des sites industriels, et le portage du projet paysager, y compris le défrichement, était opéré par la communauté de communes avec l'aide d'agents de développement communautaires.

Projet d'urbanisme de la Vallée de Saint-Amarin



La vallée de Saint-Amarin :
15 communes, 16500 ha,
13500 habitants



En 2000, au milieu de la vallée



Guy MALAVAL

Notre démarche a été différente. Une nouvelle équipe est arrivée en 2008 dans la communauté de communes dans un territoire en souffrance qui cumule beaucoup de handicaps : la déprise agricole, la baisse de la démographie, un enclavement, un territoire en souffrance et des élus concernés qui réfléchissent à un projet de territoire. Notre communauté de communes correspond à un territoire pertinent, c'est-à-dire un territoire cantonal, un bassin de vie. Arrive le MEDDTL qui nous propose de réfléchir dans le cadre d'un atelier montagne, ce qui a été une opportunité pour nous. Les services du MEDDTL et la DDT nous ont aidés à réfléchir sur la façon d'imaginer le territoire, le développer, le construire. Cela nous a permis de prendre de la hauteur par rapport à notre territoire et de commencer à trouver des solutions de développement. Quand cette réflexion a été terminée et que des actions et des ébauches de projets ont émergé, le PLUi s'est imposé, il coulait de source puisque à ce moment-là, les communes étaient à des niveaux différents.

Nous avons bouclé en 2008 un PLUi qui traînait depuis huit ans. Nous avons une commune avec un PLU en cours de finition. Une commune avait commencé un PLU il y a des années et l'avait abandonné, et toutes les autres communes n'avaient rien. Nous en sommes à la phase de diagnostic. Nous avons toujours à l'esprit le projet. La désertification médicale est un problème, mais nous avons ébauché des solutions, à savoir la création d'une maison de santé pluridisciplinaire adossée à un hôpital local, un contrat local de santé que nous sommes en train de signer avec l'ARS, ce qui amène à la question des transports. Nous nous affrontons, mais nous finissons toujours par trouver un accord, c'est le but, mais c'est difficile. Notre économie repose sur l'agriculture, la forêt et le tourisme. La cohabitation entre l'agriculture et le tourisme n'est pas un long fleuve tranquille, mais c'est passionnant, pour nous c'est le bon outil, et il faut que le projet soit toujours au cœur de tout cela.

Philippe SCHMIT

Il est des communautés comme la vôtre, très rurales, qui sont venues au PLU intercommunal à travers la compétence scolaire en disant que l'on ne pouvait pas exercer cette compétence scolaire sans la mettre en lien avec la politique de peuplement.

Jean-Luc ROTUREAU

Il s'agit pour nous tous d'arriver à avoir des visions communautaires, mais dans la pratique c'est compliqué, y compris chez les élus, cette conscience communautaire ne coule pas de source. Cette vision communautaire est importante, car le PLU peut apparaître comme technique, alors qu'il doit traduire notre vision politique du territoire. L'un des enjeux, c'est que cette co-construction au niveau des élus puisse se faire avec une vraie vision politique. Le SCoT a représenté cinq ans de travail entre les quatre EPCI, mais a amélioré les choses. Nous étions dans des démarches communautaires pour les PLU depuis les années 2000. Elles se sont concrétisées en 2006, mais du fait d'un renouvellement municipal en 2008, il a fallu réhabituer beaucoup d'élus à cette démarche communautaire. Cette vision est fondamentale, car il y a des partis pris notamment à travers le SCoT. Pour avoir des échelles de rayonnement et de développement différentes, nous avons distingué trois niveaux : le pôle métropolitain avec la ville centre et les villes de première couronne, des polarités secondaires et les autres communes. Cela veut dire que nous devons faire des choix qui se traduisent dans notre PLU. Comme dans tout choix, il y a un engagement et des renoncements. Nous pouvons être amenés à freiner des développements plus ou moins anarchiques dans le domaine de l'habitat, dans le domaine économique, pour des équipements, et cette vision commune que nous devons avoir, impose une gouvernance politique différente et compliquée. Les élus municipaux ont été élus sur des programmes

municipaux qui peuvent être perturbés par cette approche communautaire. Il faut les amener à avoir cette vision politique, mais également les habitants. Depuis que nous avons engagé notre PLU intercommunal fin 2010, nous avons eu 135 réunions, car nous pourrions apparaître éloignés des gens et de leurs préoccupations.

Philippe SCHMIT

Il est important de savoir à quel visage on attache la démarche de PLU intercommunal, notamment dans la relation communes/communauté. Le point que vous abordez est important sur la manière dont on s'investit pour être chef de file d'un PLUi avec tous ses collègues.

Jean-Luc ROTUREAU

Nous avons un comité de pilotage qui regroupe différents vice-présidents, plus un certain nombre de maires. Tous les quinze jours, se tiennent nos réunions habituelles de vice-présidents ; nous avons ces pratiques de confrontation entre élus.

Philippe SCHMIT

Les vice-présidents sont-ils inquiets de ces mécanismes de fusion ?

Jean-Luc ROTUREAU

Il y a une habitude de travail au niveau des vice-présidents. Nous avons découpé le territoire en quatre secteurs. Sur les territoires, nous avons une échelle de travail intercommunale. Nous nous sommes répartis le travail entre vice-présidents à l'échelle de bassins de vie. Nous avons également un travail à l'échelle des communes.

Philippe SCHMIT

Y a-t-il une responsabilisation géographique de membres de l'exécutif communautaire ?

Jean-Luc ROTUREAU

Oui. Nous avons des séances de travail avec les administrés. Il est très important dans tout projet de rappeler aux habitants et aux citoyens les différentes échelles de réflexion. Quand nous avons un projet d'équipement scolaire ou des projets de commerce, nous nous inscrivons dans une vision globale. Nous avons un pays, une agglomération avec des logiques d'aménagement du territoire, et une commune qui s'inscrit dans cette logique d'aménagement du territoire.

Joël DUQUENOY

Un PLU intercommunal de 10 000 habitants demande beaucoup d'implication du président, des vice-présidents et des maires concernés. Chaque commune doit être représentée dans toutes les réunions thématiques. Il faut délocaliser, ne pas faire les réunions toujours au

même endroit, il faut aller sur les territoires, les bassins de vie, choisir des sujets qui rassemblent. Par exemple, un groupement pédagogique de trois ou quatre communes s'est formé pour construire une école. Il faut réfléchir tous ensemble au plan boisement, il faut une véritable politique foncière. Cela oblige la structure intercommunale à réfléchir à sa politique foncière pour les dix, quinze ou vingt années à venir. Cela oblige à travailler avec la profession agricole et à élaborer des protocoles d'accord concernant l'exploitation des terres, des terrains, à leur destination dans le PLU.

Philippe SCHMIT

Vous avez été nombreux à parler du monde agricole ou de la problématique agricole en disant que ce n'est pas facile. Le caractère intercommunal du PLU peut-il changer la donne dans ce que certains appellent « une proximité gênante » entre l'intérêt agricole et l'évolution d'un PLU et le maire ?

Guy MALAVAL

Le PLUi ne nous est pas imposé, nous sommes acteurs du PLUi, nous le pilotons, il est choisi, partagé. Le diagnostic agricole sur notre territoire, nous l'avons fait avec l'aide de la Chambre d'agriculture et d'une association intermédiaire prestataire de la Chambre d'agriculture. L'enquête a permis d'interroger tous les agriculteurs. Dans nos territoires ruraux, s'il n'y a pas de reprise familiale, la ferme disparaît. C'est la raison pour laquelle une étude très fine doit être faite.

Philippe SCHMIT

C'est la question de l'intéressement à l'urbanisation.

Guy MALAVAL

Nous n'avons pas ce problème, puisque nous n'avons pas une démographie galopante et que nous pouvons contenir l'urbanisation.

François TACQUARD

C'est un sujet majeur, car sur les 36 000 communes de France 20 000 développent le village en faisant du mitage et en gaspillant l'espace et le patrimoine. C'est le mode dominant de développement urbain et le Grenelle ne va pas améliorer les choses. Dans les petites communes, le propriétaire foncier est dans le conseil municipal. Je l'ai vécu comme adjoint au maire dans ma commune depuis 25 ans à l'urbanisme, j'ai dû batailler pour bloquer les projets, et je parle des communes rurales sans pression urbaine. Nous avons le niveau le plus faible de compétence, il n'y a pas de service technique, il y a une pression spéculative forte. Quand nous avons fait le PLUi il y a douze ans, l'ancien président a proposé de faire des synthèses intercommunales. Finalement, chacun a pris des surfaces énormes de terrains d'urbanisation. Nous avons actuellement 150 ha de terrains à urbaniser dans cette vallée de 15 000 habitants, alors que les besoins théoriques au sens du Grenelle seraient de 20 ha. Nous allons devoir déclasser 130 ha.

Il y a dix ans, des personnes du développement local ont pris le pouvoir dans les communes et ont dit que pour faire revivre la vallée, il fallait faire des choses de qualité. Nous nous

sommes mis d'accord dans ce nouveau PLU intercommunal, engagé il y a deux ans, pour que tout se fasse à l'échelle intercommunale. Il n'y a pas de réunions communales, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de consultations communales. Nous avons fait des concertations intercommunales, il y a très peu de participants, sauf quelques propriétaires. Les quatre types d'habitants rencontrés dans nos zones rurales sont le propriétaire foncier qui en général est intéressé à la spéculation, il y a celui qui ne veut pas d'équipement nouveau près de chez lui, puis l'indifférent, le locataire, qui ne sait pas ce qui se passe, et une frange minoritaire qui s'intéresse à un vrai projet. C'est dans ce contexte que nous devons faire la démocratie, il faut l'accepter. C'est notre travail d'élus, mais c'est un travail difficile. Il faut convaincre une partie de nos propres élus qui sont des « urbanisateurs » fous. Il faut qu'une partie bouscule l'autre partie. La concertation à l'échelle du PLU est un jeu de ping-pong intelligent qui fait avancer collectivement le regard sur les choses. Nous avons décidé que chaque commune aurait deux ou trois délégués dans la commission PLU et nous nous réunissons toujours à quarante pour que ces quarante acquièrent un regard commun sur le projet du territoire.

Jean-Pierre CAROFF

Nous venons d'élaborer un projet métropolitain, ce qui a induit une complexité supplémentaire, puisque nous avons associé PLU, PLH et PDU, et rajouté le plan climat énergie territorial, d'où l'appellation du PLU facteur 4. Le premier point est donc l'importance du projet. Autre point fondamental, la gouvernance mise en place en permanence pour faire vivre un PLU au moment de son élaboration. La façon dont on aura associé les différents acteurs aura des répercussions sur toute la vie du PLU, sur son acceptation, sur le positionnement des différents acteurs. Nous avons mis en place un comité de pilotage présidé par le président de la communauté urbaine. Tous les maires sont présents, les cinq présidents de commissions de la communauté urbaine également et tous les maires adjoints des quartiers. Nous avons mis en place un dispositif de six groupes thématiques, et les six élus animateurs des groupes thématiques sont présents, ainsi que les représentants des divers groupes politiques concernés au niveau de la communauté urbaine. Nous avons un comité opérationnel qui se réunit plus souvent que le comité de pilotage, co-présidé par mon collègue vice-président en charge du développement durable et des grands projets et moi-même en charge de l'urbanisme et de l'habitat. Dans ce groupe, nous trouvons tous les présidents de commissions et tous les élus en charge des grands secteurs sont présents. Ces groupes thématiques se sont réunis en alternant des séances en plénière et des séances en groupe de travail. Ces groupes sont composés d'élus communautaires et d'élus communaux, de représentants du Conseil de développement, d'associations agréées pour la protection de l'environnement, des personnes publiques associées et des représentants de l'Etat.

Nous avons eu une première série de groupes de travail thématiques, transversaux par rapport aux problématiques, et le dispositif d'animation a permis au moment des plénières intermédiaires d'interpeller les groupes les uns par rapport aux autres. En parallèle, un travail fondamental, car transversal, a été mené entre tous les services concernés. Le travail de service ensemblier est fait à la fois par le service atelier des études urbaines et par l'agence d'urbanisme, née en 1974, et qui s'est révélée être un outil précieux. C'est avec l'agence d'urbanisme que le premier PLU intercommunal a été élaboré et que l'on a finalisé le SCoT du Pays de Brest, où lors de la phase finale, nous nous sommes retrouvés avec un vote unanime des 89 communes à une exception près. Tout cela est le résultat de la méthode de gouvernance, d'élaboration, des allers-retours entre les élus, les services.

Dans le même temps, nous avons les dispositifs de consultation externe, des conseils consultatifs de quartiers ; sachant qu'il y a sept quartiers sur la ville centre, chacun ayant son conseil consultatif de quartier. Nous avons une série de réunions publiques à chacune des

étapes du projet. Celles-ci se sont déclinées dans chaque commune, chaque réunion était co-animée par moi-même et par le maire de la commune concernée. De la même façon, nous avons un site internet permanent. Faire travailler ensemble des personnes habituées à être chacune dans leur secteur permet de faire s'interpénétrer les cultures, s'approprier les problématiques, en débattre et les faire adopter.

Philippe SCHMIT

Une sorte de décloisonnement, de transversalité. À Chalon sur Saône, vous êtes plus nombreux en termes de communes. Cela peut-il se jouer dans cette même proximité de co-construction communes/communauté ?

Bernard GAUTHIER

Tout à fait, mais je serais toutefois moins factuel que mes collègues. Le PLU va être engagé et nous n'en sommes qu'aux réflexions d'organisation et de gouvernance qui vont être mises en place. Les échanges d'aujourd'hui vont nourrir notre réflexion future qu'il s'agisse du mode de gouvernance ou de la réalisation du PLU. Nous ne partons pas de rien, puisque le cheminement que nous avons eu sur l'urbanisme n'est pas dans la norme. Au Grand Chalon, nous avons un schéma directeur qui valait SCoT, qui arrivait à son terme, et au moment de la révision, les services de l'État nous ont amenés à regarder un territoire élargi. La réflexion a donc porté à l'échelle du pays. Nous avons engagé une démarche non réglementaire avec le pays à travers un diagnostic territorial d'une grande qualité et qui pourra être partiellement repris dans le futur SCoT. Cette démarche dans laquelle nous avons fait travailler le Conseil de Développement du Pays nous a permis de faire de grandes avancées. L'adhésion avec les différents présidents des EPCI du Pays – sachant qu'il y a six communautés de communes et une communauté d'agglomération – s'est faite et le SCoT va donc être à l'échelle du pays.

On a évoqué tout à l'heure la qualité urbaine, qui est un point très important, sachant que l'État et les collectivités n'ont plus les moyens pour multiplier les implantations. La qualité urbaine est une thématique très importante à traiter à l'échelle intercommunale, car on voit bien la pauvreté de nos entrées d'agglomérations, qui passera forcément par cette réflexion intercommunale.

Débat avec la salle

Brigitte BARIOL, Déléguée générale de la FNAU

Je tiens à remercier les élus qui sont des avocats efficaces de leurs outils « Agences d'Urbanisme ». Je rappelle qu'à l'automne 2011, Benoist Apparu a signé avec Vincent Feltesse une convention de partenariat entre l'État et la Fédération des Agences d'Urbanisme qui remet au cœur du jeu le PLU intercommunal. Les agences ont l'habitude de travailler à la fois sur les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, cela nous questionne beaucoup sur l'approche intégrée de l'urbanisme, mais pas seulement entre disciplines. Très souvent, les services des intercommunalités ne sont pas organisés, étant dans des logiques très sectorielles pour répondre à ce besoin d'intégration. Cela pose la question du management dans les intercommunalités et la question d'un changement de faire à la fois la planification et le projet urbain, car nous sommes de plus en plus dans une hybridation entre une planification qui doit intégrer des aspects projets (qui sont l'amorce de

projets opérationnels) et, à l'inverse, des projets opérationnels qui doivent s'intégrer dans une planification. Cela aussi questionne nos pratiques et les vôtres. Et enfin, la question du dialogue inter-échelles, est un des fondamentaux des agences d'urbanisme, c'est-à-dire arriver à mettre autour de la table des acteurs d'échelles communale et communautaire.

Sur les questions de gouvernance, la FNAU s'était positionnée favorablement pour que le PLUi devienne une compétence communautaire. Nous avons argumenté dans ce sens, nous avons eu un certain nombre de freins, mais on se rend compte que les choses vont avancer par les pratiques. Vos dispositifs, qui dépendent beaucoup des organisations locales, vont faire évoluer les pratiques et les mentalités et je suis certaine que ce sera une évidence d'ici quelque temps. Ce club a donc beaucoup d'intérêt pour échanger sur les pratiques, et la FNAU et les agences d'urbanisme seront donc contributives.

Jean MALAPERT

J'ai relevé cinq points que je vais emmener avec moi ce soir et que je vais mettre en œuvre dès lundi. Le premier est ce temps du partage qui a été évoqué. Le deuxième est que l'intercommunalité doit être chef de file. Le troisième est le fait que la mutualisation fait gagner en compétence l'ensemble des élus. Le quatrième concerne le PLUi vision du territoire. Nous travaillons sur un projet de développement durable du territoire et un Agenda 21 et nous sommes donc fortement engagés dans la réflexion, mais j'ai bien pris note de cela. Enfin, la problématique de la gouvernance et des publics associés : et j'évoquerai les relations que nous avons avec les services de l'État, mais aussi avec les associations qui nous représentent, comme l'AdCF.

De la salle

Quand on met « constructible », on multiplie le prix par trente au minimum. Le problème est que l'on ne peut pas limiter les surfaces. On n'a pas parlé de ces problèmes de maîtrise du foncier.

Stéphanie DUPUY-LYON

La question du foncier, de la captation des plus-values, de la maîtrise foncière est au cœur de nos sujets. Nous n'avons pas choisi de l'approfondir dès cette première séquence d'échanges, mais je note que cela fait partie des sujets qui doivent l'être. Sachez que nous avons conduit un certain nombre de réflexions sur la question du foncier et des plus-values, que des réformes sont en cours, notamment la réforme de la TLE, la Taxe Locale d'Équipement, qui devient la nouvelle Taxe d'Aménagement, avec un outil optionnel pertinent qui est le versement pour sous-densité. J'ai récemment participé à une réunion de l'AMF au cours de laquelle un élu nous a questionnés sur notre position par rapport à des actions d'élus qui recalibrent des zones AU en zones N ou A. Ce sont des démarches très courageuses, que nous soutiendrons et accompagnerons. Nous mettons en place un arsenal financier, juridique, technique, au service de ces actions qui sont pertinentes, audibles, intelligentes, justifiées et motivées à l'échelle intercommunale. Ce sont des sujets de fond sur lesquels nous travaillons.

Jean-Pierre LAFFERRERE, Président de la Communauté de Communes de Tursan dans les Landes

Je me retrouve tout à fait dans la problématique de la Lozère. Je me suis senti un peu orphelin quand on a lancé le PLUi, car si je ne m'étais pas appuyé sur un document de l'AdCF, qui avait fait le point sur les compétences partagées au niveau de l'intercommunalité, j'aurais eu quelque difficulté à convaincre mes collègues. En 2009, nous sommes d'abord partis sur un Schéma Prospectif de Développement pour faire le point sur les visions futures et les enjeux à horizon 2020. Après avoir travaillé pendant dix-huit mois, organisé des ateliers sur différentes thématiques, nous avons décidé de le faire à travers un PLUi. J'avais fait en sorte que l'élément transversal qu'est l'urbanisme soit bien présent dans cette étude. Les élus ont très vite compris qu'il fallait contractualiser et n'apparaissait alors que la formule du PLUi. C'est donc ce que nous avons mis en place et nous sommes aujourd'hui dans la phase de choix du maître d'œuvre.

Table-ronde et débat /suite :

Philippe SCHMIT

Dans ce dernier tour de table de la matinée, je souhaiterais mettre l'accent sur les enjeux en termes d'organisation, d'ingénierie. Comment voyez-vous les enjeux, notamment autour de la fusion PLU/PLH dans l'organisation des services de la communauté ? Pensez-vous que cette transversalité que vous appelez de vos vœux en tant qu'élus va pouvoir s'opérer dans la communauté ? Tout le monde est-il prêt à vous suivre ?

Jean-Luc ROTUREAU

J'ignore si tout le monde est prêt, mais les choses évoluent. Nous devons travailler de plus en plus en mode projet, en transversalité entre tous les services, et donc entre tous les élus. Nous sommes mutualisés entre l'agglomération et la ville centre, c'est un pas en avant notamment sur le domaine de l'habitat. Cela veut dire également continuer à toujours mieux travailler ensemble, agence d'urbanisme, services d'agglomération, services de la ville centre, etc. Nous sommes en progrès constant, mais ce travail commun reste un enjeu essentiel, car c'est la seule façon de faire avancer les choses.

Entre notre volonté d'une vision communautaire et la pratique, il y a parfois un énorme écart. Entre ce que stipule le SCoT et la façon dont notre territoire s'est développé ces dernières années, ce n'est pas la même chose. Comme partout, il y a eu de l'étalement urbain, il y a du desserrement des ménages. Comme partout, les communes de deuxième ou troisième couronnes se sont développées beaucoup plus vite que le pôle métropolitain. Ce travail avec les services doit aussi permettre aux élus de s'approprier concrètement ces notions. Ce sont bien des questions d'aménagement du territoire, et les services sont là pour nous aider à capter cette dimension, et je crois que c'est en bonne voie actuellement.

François TACQUARD

Dans cette question des PLU intercommunaux, je pense qu'il faut distinguer la question des agglomérations où il y a des services d'urbanisme, des agences d'urbanisme, de la compétence, et des revues – je lis avec intérêt les revues d'urbanisme françaises, mais elles

ne parlent que des villes – , et la masse énorme des petites communes rurales où l'ingénierie est très faible, où les savoirs des bureaux d'études sont souvent très limités. On ne peut faire un PLU communal sans s'intéresser à l'histoire même du village et à la façon dont il s'est construit. Je pense qu'un travail d'ingénierie est à faire. Je participe à un groupe de travail international avec des Suisses et des Allemands sur l'urbanisme dans les villages ruraux, et quand je vois la qualité des documents fournis par rapport à la pauvreté de ceux que nous produisons, je me dis qu'il y a un monde en matière de savoir-faire ou de non savoir-faire en milieu rural.

D'autre part, dans ma communauté de communes, nous avons créé vingt orientations d'aménagement. Tous les quartiers nouveaux font l'objet d'orientations d'aménagement ambitieux. Comme chez nous la demande foncière est faible et qu'il n'y a pas de promoteur, nous avons mis la barre tellement haut que nous nous sommes un peu bloqués par la qualité des projets. Il faut que la communauté de communes mette la main à la poche pour aider les communes à sortir des projets de qualité au niveau communal.

Enfin, pour une petite communauté rurale qui possède encore un beau patrimoine, une seule maison va massacrer le village pendant trois cents ans. En ville ce n'est pas le cas, car la plus-value urbaine permet toujours de démolir d'ici trente ou cinquante ans. En milieu rural, l'erreur est pérenne. On devrait donc faire moins d'erreurs en campagne qu'en ville, or c'est l'inverse. Je suis agroéconomiste et je fais beaucoup d'aménagement rural, et je constate que la qualité des villages français se détruit par un mitage sans âme, sans force, et généralisé presque partout en France.

Bernard GAUTHIER

Je voulais également rebondir sur l'ingénierie. Au Grand Chalon, la communauté et la ville centre ont des services d'ingénierie et nous avons évidemment procédé à la mutualisation. Regrouper toutes les forces vives d'ingénierie, notamment dans les services d'urbanisme, est un atout extrêmement important puisque l'on se parle. Cela renvoie au thème du partage que j'ai abordé tout à l'heure. Nous souhaitons que l'agence d'urbanisme ait un rôle d'animation pour le PLUi, avant de lui confier des missions une fois que nous aurons suffisamment avancé.

Jean-Pierre CAROFF

Au niveau de l'impact sur la structuration des services, sur les convergences de politiques, nous avons fait un certain nombre de choses en amont. Mais quelle que soit la taille, l'importance est d'avoir des démarches de même nature. On a parfois la chance – parfois l'inconvénient – d'avoir une longue histoire, mais on voit bien qu'un certain nombre d'éléments sont fondamentaux. On a parlé de la dimension de projet, de l'importance de la gouvernance, et c'est ensuite la façon dont on organise les services pour que chacun ne travaille pas dans sa bulle, ce qui est une propension classique. Nous avons été amenés à aller très loin puisque aujourd'hui la structuration des services aboutit à une gestion unifiée des services de la ville et de la communauté urbaine depuis 2008. Le directeur général des services est commun, les directeurs de pôle sont communs. Mais même lorsque l'on a fait cela, il y a aussi le management des équipes, la façon dont elles fonctionnent, la façon dont elles intègrent dans leurs pratiques la nécessité de croiser les approches. C'est dans les pratiques quotidiennes et leur enrichissement mutuel qu'il y a toujours des progrès à faire. Les documents sont la traduction de politiques, ce qui amène ensuite à avoir des documents qui vivent.

Le PLUi regroupe PLU, PLH, et PDU, auxquels nous avons rajouté les questions liées au climat, mais au-delà, ce sont aussi tous les services de proximité qui assurent la relation avec les habitants, et on voit bien qu'une telle approche est au service des politiques et ce, aux différents échelons. Que ce soit l'échelon communautaire, l'échelon de chacune des communes, l'élu est alors beaucoup mieux armé parce qu'il est dans son rôle d'élu. Quand l'élu doit être au four et au moulin, doit faire son travail d'élu et un travail technique, il n'a plus le recul suffisant. C'est par la mutualisation des moyens que l'on pourra redonner à l'élu son véritable rôle politique. Le PLU, c'est une chose, mais ce doit être aussi par rapport à une véritable politique globale d'urbanisme, de diversité sociale, de répartition de l'habitat, des services, au sein de l'espace urbain.

Sur les questions agricoles, c'est la même chose. La relation avec la Chambre d'Agriculture est importante. Nous travaillons actuellement avec la Chambre d'Agriculture du Finistère, car nous voulons dépasser l'approche par la surface affectée à l'agriculture, et essayer d'identifier les problématiques d'évolution de chacune des exploitations. Quand dans une exploitation, 10 % des terres sont en AU et les autres en A, ce n'est pas la même chose que celle ayant 10 % de ses terres en A et les autres en AU. Il faut donc connaître ces éléments pour qu'ils interfèrent dans les choix au moment de l'élaboration.

Joël DUQUENOY

J'adhère totalement à ce discours, et c'est que je m'évertue à répéter à longueur d'année sur le territoire où j'exerce différentes fonctions. Le problème de l'ingénierie a été souvent rappelé et j'estime que c'est le plus important. Mais il est également essentiel de savoir mutualiser cette ingénierie. Je m'adresse principalement aux petites communes rurales. À partir des services de l'agglomération qui existaient déjà, nous avons pu avec l'agence d'urbanisme mutualiser l'ingénierie pour les communes. Il faut garder la maîtrise, la rédaction du PLUi, et faire plutôt appel à des experts sur tel ou tel domaine. C'est là qu'intervient le rôle du politique qui doit prendre des décisions à partir des éléments fournis. Ce travail demande beaucoup d'investissement de la part du politique. Le PLUi va également obliger à la transversalité entre les différents services de la communauté d'agglomération et d'autres partenaires, tels que la Région et le Département ou l'établissement public foncier. Et je crois que l'élaboration du PLUi va permettre aux élus de réfléchir à la mise en place d'outils fonciers nécessaires pour le faire vivre. C'est essentiel dans le cadre de l'aménagement du territoire ; les communes ou les structures intercommunales doivent maîtriser le foncier si elles souhaitent un développement harmonieux de leur territoire.

Philippe SCHMIT

Dans ce débat autour de l'ingénierie, il demeure des interrogations sur la capacité de la sphère privée à nous accompagner. A-t-elle bien compris le caractère un peu particulier de la dynamique intercommunale ? L'ingénierie privée est-elle au point ?

Guy MALAVAL

Dans certains conseils municipaux, le mot ingénierie vient tout juste d'apparaître. Nous avons bien conscience que nous avons besoin d'ingénierie, que nous ne pouvons pas être au four et au moulin, mais dans l'hyper ruralité, il est très difficile de ne pas l'être. Cela dit, si c'est possible, on le fait.

Comme l'a dit Madame Dupuy-Lyon, c'est une question de courage et d'engagement. Penser à ce que sera le territoire dans quelques décennies est beaucoup plus difficile et

courageux que de répondre au jour le jour à des actions au présent. Je pense que l'on est plus courageux à plusieurs que seul. C'est ma conclusion sur le PLUi. Et je souhaiterais faire une suggestion. Si je devais encore participer à un Club sur le PLUi, je proposerais des mini clubs permettant d'échanger sur des PLUi entre territoires ruraux, territoires urbains, dont les problématiques se rejoignent, et d'échanger nos expériences.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous répondrons à votre interpellation dans la première séquence de l'après-midi sur la question de notre ambition et nous pourrions discuter avec vous des formes que doit prendre ce Club. Même si je pense que la configuration d'aujourd'hui est intéressante et que nous avons encore beaucoup de thématiques à explorer ensemble, nous vous proposerons également des démarches plus locales. Certains de nos partenaires, et notamment le réseau des agences d'urbanisme, ont été fortement interpellés. Dans la séquence de ce matin, l'approche était un peu technique et peut-être compliquée, mais j'ai pu voir durant une heure et demie à la fois le dynamisme, l'optimisme, et toutes les solutions qui existent. La complexité ne me semble pas être le sujet de fond.

En tout cas, nous sommes interpellés, la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, pour travailler sur cette matière qui encadre votre action, et en faire vraiment un outil au service de vos projets. J'ai noté un certain nombre de vos remarques ; des projets de réformes sont en cours, mais il faut que nous allions encore plus loin pour mettre ce corpus réglementaire et juridique au service de vos projets de territoire. Les questions de l'urbanisme et de l'application du droit du sol, mais également les questions de compétences et de formes de mutualisation et de gouvernance, la question agricole sont des sujets majeurs. Merci de cet optimisme, de ce dynamisme, et de nous interpellier sur la feuille de route.

APRES-MIDI : les ambitions du Club « PLUi » et premiers témoignages

Stéphanie DUPUY-LYON

Pour le Club, nous avons esquissé des propositions à débattre maintenant avec vous, et souhaitons revenir vers vous avec un plan d'action et des propositions plus élaborées. Nous avons également réalisé un mini sondage sur vos attentes par rapport à ce Club et nous devons prendre le temps d'étudier vos retours.

Ambitions du Club PLUi et propositions des participants

François AMIOT, chef du bureau de la planification urbaine et rurale, DGALN/DHUP

Nous sommes tous d'accord pour dire que le Club est une idée intéressante. Il doit maintenant servir à tout le monde, et d'abord aux EPCI, mais également à tous ceux qui sont autour, d'où cette notion de réseau. La première idée est d'accompagner en priorité les 70 lauréats dans l'élaboration de leur PLUi (lauréats des appels à projets 2010-2011-2012), qui vont mettre en œuvre pour la première fois ce nouveau concept de PLU intercommunal. Un Club pour partager les meilleures solutions d'aménagement durable des territoires et assurer un dialogue permanent entre les différents acteurs ; sachant que certains ont d'ores et déjà souhaité se retrouver avec d'autres communautés de communes ayant les mêmes problèmes.

Un Club aussi pour apporter des réponses à des questions que nous jugeons majeures, et d'abord l'intégration des trois politiques de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements ; la lutte contre l'étalement urbain et la surconsommation d'espaces agricoles et naturels ; la prise en compte des risques majeurs et des conséquences du changement climatique ; la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; la sécurité juridique des documents et des décisions qui en découlent ; la concertation et l'association de tous les acteurs du territoire ; et la gouvernance politique et technique du projet.

Plusieurs actions paraissent pouvoir être engagées en 2012 :

Des ateliers thématiques locaux animés par des services déconcentrés du ministère de l'Écologie (DREAL ou DDT) nous proposons de lancer deux ateliers d'ici fin juin 2012 sur les thèmes suivants : d'une part, l'intégration urbanisme, habitat et déplacements ; d'autre part, les sujets essentiels du Grenelle, à savoir consommation d'espace et étalement urbain, trame verte et bleue, et les risques.

La mise en place d'un groupe national sur la sécurité juridique, dans lequel le GRIDAUH pourrait nous assister.

La mise en place d'un groupe de travail spécifique au nouveau règlement local de publicité. Neuf s'y sont déjà engagés. C'est un nouveau sujet qu'on a de plus en plus tendance à coupler avec les PLUi.

L'organisation d'un colloque national annuel de restitution de l'ensemble des travaux engagés, d'ici fin 2012.

La mise en place d'une formation pilote au quatrième trimestre 2012, qui pourrait s'adresser aussi bien aux agents des établissements publics de coopération intercommunale qu'aux agents de l'État, mais également aux agents des bureaux d'études.

Le management de la connaissance enfin. Nous souhaitons mettre en place rapidement un site extranet sur le site de notre ministère, qui serait dédié exclusivement dans un premier temps aux membres du Club. Personnellement, j'aimerais qu'il puisse très vite s'ouvrir à ceux qui se lancent dans des PLUi, même s'ils ne font pas partie des 70 lauréats. Des guides et des brochures sur les bonnes pratiques, des fiches thématiques, des questions-réponses.

Avec quelle organisation et quels moyens ? Le Club est mis en place en partenariat étroit avec l'Assemblée des Communautés de France, l'Association des Maires de France ainsi que le réseau des agences d'urbanisme mobilisé par la FNAU, et d'autres partenaires comme le GRIDAUH, l'ACUF, le GART, etc. L'organisation du Club s'appuie principalement sur les moyens du bureau QV3, c'est-à-dire le bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, de la DGALN, qui sera épaulée dès que possible par une AMO, une assistance à maîtrise d'ouvrage, et en liaison avec les directions du ministère en charge de l'habitat et des déplacements. Nous nous appuyons également beaucoup sur le CERTU ainsi que les CETE – que je remercie – qui seront mobilisés en priorité sur l'animation et l'accompagnement de ce Club. Un comité de pilotage restreint et un comité opérationnel seront chargés d'organiser les travaux du Club. Des référents régionaux seront désignés dans les services de l'État.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous allons vous faire réagir, pour nous faire des propositions, et/ou des interpellations. Nous sommes sur une esquisse de plan d'action, d'organisation. Cette organisation est assez « light » en termes de « comitologie ». C'est un club d'échanges, avec management de la connaissance, transferts, aller-retours entre État et collectivités, entre collectivités elles-mêmes, entre territoires ruraux et urbains.

Danièle COULON-DREUX, Angers Loire Métropole

Pourquoi n'abordez-vous pas la question des zones d'activité économique ; sachant qu'en matière de consommation foncière et de densité, nous avons quelques problèmes.

Stéphanie DUPUY-LYON

C'est un sujet sur lequel nous travaillons puisque des ateliers sur ce sujet se poursuivent ; cette année était consacrée aux territoires économiques, et notamment à la question des zones commerciales. Les 29 et 30 mars ont lieu une restitution au niveau national de l'atelier « Génération territoires économiques », et nous allons faire des approfondissements dans certains des territoires sur la question des PLU, des SCoT et de l'aménagement commercial. Nous viendrons alimenter ce Club de cette thématique le moment venu. Nous devons avoir de l'ambition, mais elle doit être à la mesure de notre capacité de faire. Avec mes équipes, je ne suis pas capable aujourd'hui de lancer des groupes de travail sur toutes les thématiques. Mais nous l'aborderons, nous y travaillerons. Pour nous inscrire dans une logique de club d'échanges et de retours d'expérience, il nous faut un peu de temps. Il faudrait, par exemple, des approfondissements sur la question des risques, des trames vertes et bleues urbaines.

François AMIOT

Je suis d'accord avec votre idée que cette thématique est essentielle, mais de nombreux autres travaux sont menés dans le cadre de l'ACUF, de la FNAU. Notre idée est aussi de proposer aux autres organisations de s'unir de manière à ce que les travaux que nous menons, ou qui seront menés par le Club ou par d'autres, puissent être mutualisés le plus possible.

Jean-Pierre CAROFF

En tant que président du SCoT et mettant en place une démarche PLUi, nous réfléchissons également à la grenellisation du SCoT, en particulier sur le DAC. Au titre de président du SCoT, je suis membre de la commission de la CDAC, et les dossiers où les PLU ont marqué des zones d'activité commerciale ont été refusés. Cela veut dire qu'il y a urgence sur les zones d'activité économique. De plus, le PLUi va m'obliger à penser assez rapidement à la révision du SCoT.

Mathias CHAGNARD

Sur la question des ateliers thématiques et de la sécurité juridique, si un atelier doit se tenir avant le mois de juin, nous aimerions savoir quelles seront les modalités de la loi sur les plus 30 % pour que nous puissions partager sur ce projet qui va être promulgué bientôt, qui nous interroge, notamment sur l'impact sur nos PADD et les choix de localisation de la densité urbaine.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous n'allons pas démarrer un débat sur la loi 30 % que nous connaissons bien puisque nous l'avons produite. Elle a fait l'objet de débats, d'améliorations et de modifications du texte. En tout cas, nous l'avons produite avec une qualité nécessaire pour nous en tant qu'administration juridique. Le dispositif envisagé propose une approche de l'application de cette majoration de 30 % des droits à construire qui joue sur différentes règles selon la typologie du règlement et de la zone concernée ; avec une mise à disposition de l'analyse des effets de l'application auprès du public, un débat de l'organe délibérant, puis la possibilité pour celui-ci de décider de ne pas l'appliquer ou de ne l'appliquer que dans certaines zones ou certaines parties du territoire et de telle ou telle manière. Techniquement, la loi a été vue par le Conseil d'État et elle est juridiquement solide. Sur la mécanique, l'appropriation et les conditions d'application, nous travaillons à une circulaire, et nous concerterons l'ensemble des partenaires pour qu'elle soit la plus pédagogique et applicable.

Je suis sceptique quant à l'idée que « plus 30 % », c'est de l'insécurité juridique. L'objectif de cette loi et de cette majoration de 30 % des droits à construire est d'ouvrir un débat. Il faut réfléchir à la question de la densification. Le législateur a choisi une certaine voie pour pousser à la réflexion et à la prise de décision, mais la loi a été mise en place avec un certain nombre de sécurités, notamment le respect de la Constitution et de la compétence des collectivités en la matière.

Frédéric LAJEUNESSE, Chargé de mission, Communauté de Communes Puisaye Nivernaise

L'atelier sur la sécurité juridique va-t-il aborder la problématique du devenir de la compétence PLU intercommunal dans le cadre des fusions, lorsque l'on est dans le cas éventuel de deux collectivités, l'une qui a la compétence, l'autre qui ne l'a pas, pour éviter d'éventuels retours en arrière, avec une forme de souplesse par rapport à la définition de la compétence sous l'angle de l'intérêt communautaire, et par rapport au critère géographique ?

D'autre part, en termes de méthodologie, et je pense notamment à Habitat et Déplacements, peut-être faut-il des sous-groupes par rapport à la nature du territoire, sachant que les problématiques ont parfois des points communs quelle que soit l'échelle du territoire mais aussi des problématiques plus spécifiques au territoire en fonction de leur taille et de leur densité.

Stéphanie DUPUY-LYON

Pour répondre à votre première question, c'est un sujet que nous devons approfondir. Pour nous mettre d'accord sur le plan d'actions, je vous propose d'élaborer avec vous des « feuilles de route » pour chacun des types d'action, et pour le groupe de travail national, d'approfondir la question de la sécurité juridique des documents d'urbanisme (du PLU à l'échelle intercommunale) ; la feuille de route devant comporter les questions prioritaires et un séquençage éventuel des réflexions. Je vous propose d'élaborer dans les deux mois qui

viennent des cadrages de ces feuilles de route ; sachant que nous allons devoir le faire avec un certain nombre de nos partenaires, et notamment nos collègues des autres sous-directions au sein de la DHUP, des autres directions techniques du ministère, notre réseau scientifique et technique, nos experts.

Christophe PRUNET, Directeur du Symage2, Communauté de Communes Haut Quercy Dordogne

60 % des PLUi sont à dominante rurale sur des territoires de moins de 10 000 habitants. Ne serait-il pas utile de revenir sur les raisons du lancement du PLUi, et notamment sur le projet urbain qui devient un projet rural ? Les notions de ruralité, et de projet, permettraient de redéfinir les motivations d'un PLUi, car dans les territoires ruraux comme les nôtres, on lance parfois un PLUi par mutualisation des moyens. La ruralité, c'est avant tout partir du territoire, c'est-à-dire que la société s'est développée à partir du territoire, contrairement au milieu urbain. Ces notions relèvent typiquement du Grenelle 2 qui parle de développement rural et non plus de développement d'espaces ruraux. Il serait donc peut-être intéressant de remettre au cœur de ces 60 % de PLUi la notion de ruralité.

Stéphanie DUPUY-LYON

Ce pourrait être intéressant d'avoir un ou deux « groupes miroirs » sur des territoires particulièrement en avance sur ces questions de la ruralité et de projets de territoire. Nous retenons également cette idée.

Pascal DUBALLET, service Urbanisme, Poitiers

La question qui vient d'être posée est également valable sur les territoires urbains. Le projet est essentiel, mais il faut le piloter, le manager, et le PLU n'est qu'un des outils de ce management. En fonction de nos outils de pilotage et de management du territoire, nous n'allons pas avoir du tout le même PLU et la même façon d'écrire le PLU. Il peut être intéressant de s'interroger sur la façon de gérer différemment nos territoires, et sur le rôle que peut jouer le PLU, sur la façon dont il s'intègre (dans le management de projet) et la façon de rédiger le PLU en fonction des choix qui ont été faits à ce niveau.

Stéphanie DUPUY-LYON

Il n'y a pas une réponse, il n'y a pas un produit. Il s'agit de montrer que nous sommes dans un processus et une méthodologie au service du projet et pas le contraire. Nous devons mettre davantage en avant l'approche et le management que l'outil. Nous allons y réfléchir.

Emmanuelle QUINIOU, Directrice de l'Agence d'Urbanisme d'Angers, administratrice de l'ADEF

Pour revenir sur la question des zones d'activité commerciale et du foncier, je précise qu'un groupe de travail vient de se mettre en place sur ce sujet entre le CERTU et l'ADEF (avec AdCF, ACFCI, ETD). Dans les travaux à capitaliser et à mutualiser, nous incluons au groupe de travail du ministère les travaux de ce groupe de travail spécifique.

Stéphanie DUPUY-LYON

Nous allons nous rapprocher de l'ADEF. Nous sommes obligés de rationaliser, et si des initiatives sont déjà prises, si des éléments sont approfondis, nous pourrons nous y associer, mais nous n'allons pas refaire les débats.

Thierry HUBERT, Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR)

Je précise que les risques, ce sont les risques majeurs, les risques naturels, et les risques technologiques. Nous avons une pratique intercommunale et nous sommes tout à fait intéressés par cette démarche du PLUi. Cela nous permettra peut-être de résoudre plus facilement l'application du PPR, souvent traité de façon intercommunale sur des PLU intercommunaux.

Stéphanie DUPUY-LYON

La table ronde de ce matin avec les élus a bien montré qu'à cette échelle intercommunale, il n'y avait que des solutions et plus de problème, notamment sur la question des risques. Pouvons-nous considérer que le principe de cette initiative de Club d'échanges et l'esquisse que nous en avons faite vous intéresse ? Personne ne dit non ?

Témoignages et débats :
Premiers retours d'expérience

Marc MORAIN

Nous sommes partis du vécu des élus ce matin, et nous allons maintenant échanger sur le vécu des techniciens avec des questions plus juridiques, plus techniques, qui vont toucher à la stratégie, au projet du PLUi. Nous allons essayer d'identifier des priorités pour les travaux du Club. Un premier temps sera consacré à des sites « plus avancés », notamment la Communauté Urbaine de Bordeaux et Angers Loire Métropole. Et nous ferons réagir les grands témoins que sont Hélène Dadou et Annette Gogneau. Dans un second temps, nous entendrons de plus jeunes lauréats que sont Eric James de la Communauté de Communes de Vire et Béatrice Bottéro de la Communauté d'Agglomération d'Agen.

- **Modalités de gouvernance et concertation pour définir les choix stratégiques du PLUi et commande et contenu de l'AMO juridique**

Françoise LE GUERN, Responsable de projet PLU, Communauté Urbaine de Bordeaux

J'appartiens à la Direction de l'Urbanisme qui manage le PLU, mais nous avons une gouvernance technique transversale assez sophistiquée compte tenu de la structure de la Communauté Urbaine, les déplacements étant dans un pôle, l'habitat et l'urbanisme étant dans deux directions différentes. Bien que Monsieur Morain ait dit que nous faisons partie des intercommunalités les plus avancées, nous n'avons pas avancé aussi vite que nous le pensions. C'est assez lourd à mener et cela demande une préparation et un travail transversal, avec l'impression parfois de tomber dans la « réunionite ».

Concernant le contexte de la CUB, l'avantage est que nous avons un PLU intercommunal approuvé depuis 2006 qui prenait déjà en compte le principe d'intégrer les problématiques habitats et déplacements dans ce document. La communauté urbaine existe depuis plus de trente ans et notre agence d'urbanisme a fêté ses 40 ans l'an dernier, de même que la CUB. Le premier POS approuvé en 1988 couvrait les 27 communes. La CUB compte aujourd'hui environ 700 000 habitants.

Malgré cette antériorité, un travail au quotidien avec les communes est nécessaire, car la prérogative des communes reste très forte et nous travaillerons sans doute encore longtemps avec elles. C'est donc un très gros travail de concertation, de négociation, de consensus, d'où un document intercommunal accepté de tous.

Quels sont les enjeux de cette nouvelle révision ? Nous avons un nouveau président depuis 2008, dont l'ambition était de porter un projet assez fort sur l'agglomération, que nous avons appelé le projet métropolitain. La volonté affichée est de bâtir une agglomération millionnaire dans une enveloppe urbaine constante. Nous sommes actuellement sur une physionomie de 50 % en zonage naturel agricole, et 50 % en zone urbaine ou à urbaniser, avec la volonté de maintenir cet équilibre. L'idée était de porter ce projet métropolitain dans ce nouveau PLU. Pour nous, l'obligation s'est révélée immédiate puisque nos trois documents étaient en révision simultanément, PLU, PLH, PDU. Et un SCoT un peu en avance par rapport à notre

PLU, qui devrait être arrêté avant l'été, et donc l'obligation d'être en compatibilité avec ce SCoT.

Un point essentiel est le renforcement de l'adéquation entre la densification, le développement urbain et la structuration du réseau de transports en commun. C'était déjà un thème très fort sur le PLU actuellement en vigueur, ce thème est maintenu. Il illustre la manière dont viennent s'emboîter les problématiques urbanisme et déplacements. Et un autre point est bien sûr la territorialisation des objectifs.

En termes de démarche, c'est avant tout un dispositif de co-construction. Celle-ci est à plusieurs niveaux. Le niveau des ateliers de travail, que nous avons commencés très en amont pour apprendre à travailler ensemble : CUB, communes, techniciens et élus. Nous travaillons tous ensemble et nous essayons d'établir des principes, de commencer à regarder la déclinaison sur le territoire. Ces ateliers ont eu lieu entre l'automne 2011 et le début de l'année 2012. Ce travail assez fin nous permet aujourd'hui de bâtir un premier document qui va servir à nos élus pour se déterminer sur les grands principes du projet lors d'un prochain bureau communautaire. Parallèlement à ces ateliers de travail, nous menons un travail sur le territoire avec les communes pour réfléchir à leur devenir et à leur identité.

Autre aspect de ce travail, la concertation avec les habitants. Nos élus nous avaient donné un délai très court, puisque nous devons approuver le PLU avant les élections municipales de 2014, donc fin 2013. Avec un calendrier rétroactif, nous devons donc arrêter notre projet en septembre 2012, mais nous n'en sommes pas du tout là puisque nous allons organiser le débat sur le PADD à l'été. Mais du fait du délai très court, nous nous étions imposés une concertation excessivement resserrée avec un cabinet privé. Nous avons imposé la démarche, mais nous avons seulement le niveau communautaire et le niveau communal. Avec un principe d'association des partenaires qui sont déjà plus ou moins intervenus dans des formules plus compartimentées, tant au niveau de l'habitat que des déplacements, et nous réfléchissons à un partenariat plus global sur l'ensemble des problématiques.

Sur la gouvernance du projet, nous avons plusieurs niveaux de validation. Un comité de projet avec cinq vice-présidents, dont trois que je qualifierais d'obligatoires, c'est-à-dire planification, habitat et déplacements, et deux en charge des projets, un sur les grands projets bordelais et un sur les opérations d'aménagement dans la CUB. Nous sommes sur environ 150 types de projet. Ce groupe se réunit tous les mois ou mois et demi et valide les documents que nous préparons au fur et à mesure de l'avancement. Nous avons également un bureau communautaire qui valide les étapes clés, et le conseil de la communauté se prononcera sur les phases obligatoires, c'est-à-dire les débats d'orientation, les délibérations. Sur la gouvernance technique, une équipe projet s'est formée avec des représentants de chaque direction, dans laquelle nous avons intégré l'agence d'urbanisme qui a un chef de projet PLU, une spécialiste déplacements et une spécialiste habitat. Cette équipe projet se réunit à peu près tous les quinze jours.

Sur l'élaboration du projet, nous avons pris un certain nombre de prestataires extérieurs. Sur notre agglomération, nous avons l'obligation de l'évaluation environnementale, et nous avons donc un prestataire, également un prestataire sur la concertation, notre AMO juridique, et le partenariat avec l'État.

Sur cette AMO juridique, nous avons le soutien de l'État, et la DDTM est donc partenaire de la démarche. Pourquoi cette AMO juridique ? D'une part, nous avons démarré l'an dernier et nous leur avons demandé de défricher les nouveaux textes. Parallèlement, ils ont expertisé notre document en nous disant ce qui était bon et ce qui ne l'était pas, ce qu'il fallait amender. Et ils vont nous aider à bâtir le nouveau document. Ils ont produit des notes sur chacun des documents du PLU. Nous allons travailler avec eux au fur et à mesure sur la façon dont nous souhaitons traduire le projet pour qu'il soit conforme au niveau juridique.

Ils ont regardé nos orientations d'aménagement qu'ils ont trouvé intéressantes, tout en nous disant qu'elles n'étaient pas opposables à nos autorisations d'urbanisme. Nous allons donc réfléchir à une nouvelle formule. Un point demeure en question. En effet, nous avons essayé d'inclure un échancier pour les zones AU dans nos orientations d'aménagement, car, dans certaines communes, il y avait une explosion de démarrages d'opérations sur l'ensemble de leurs zones en AU. Nous sommes un peu déstabilisés sur ce point. Nous sommes sur un territoire où la pression est assez forte, l'AMO nous dit que c'est lié à nos équipements de VRD. Nous avons besoin de savoir si c'est simplement le fait d'avoir ou non les équipements qui permet d'ouvrir ou pas certains secteurs à l'urbanisation.

L'AMO nous a guidés sur le PADD, notamment sur les thèmes à reprendre que nous n'avons peut-être pas mesurés totalement. Parallèlement, nous leur avons posé des questions sur les prescriptions contenues dans le SCoT et leur avons demandé de nous aider à les intégrer dans le PLU. Ils vont également nous faire une expertise par rapport au Plan Climat.

- **L'intégration d'une commune dans un PLUi en cours d'élaboration et l'intégration du volet Habitat**

Danielle COULON-DREUX, Directrice Développement territorial, Angers Loire Métropole, Communauté d'Agglomération

Je vous propose d'intervenir sur deux points. D'une part, l'intégration des communes en cours d'élaboration de PLU. D'autre part, la gestion des documents d'urbanisme et d'aménagement dans le temps. Angers Loire Métropole a eu la chance historiquement d'avoir toujours la compétence PLU. Cette question est donc assumée depuis fort longtemps. On a fait une première série de PLU plutôt communaux traités par une seule personne. Depuis 2000, nous sommes passés à des PLU réellement intercommunaux ; sachant qu'on avait créé quatre secteurs de PLU, dont un PLU central. En 2009, nous nous sommes vus annuler le PLU Centre qui couvrait les 4/5^e des habitants de l'agglomération. Nous avons eu beaucoup de mal à nous en remettre et nous avons lancé immédiatement la prescription d'un PLU. Un an après, le Grenelle est arrivé, et nous avons dû prescrire un PLU à l'échelle des 31 communes.

Deux nouvelles communes sont rentrées dans notre agglomération le 1^{er} janvier 2012, et les textes de loi prévoient bien le cas des communes qui rentrent et sont en cours d'élaboration de PLU, mais ils ne prévoient pas l'inverse, c'est-à-dire une commune ayant un PLU, voire une carte communale, et rentrant dans un EPCI qui, lui, est en élaboration de PLU. Pour ces deux communes, notre cabinet juridique nous a immédiatement dit qu'il fallait re-prescrire ; sachant qu'à chaque fois que l'on re-prescrit, il faut recommencer la concertation puisque celle-ci n'est valable que si elle est post-prescription. Nous avons déjà fait 150 réunions de concertation, et recommencer pour deux communes de 1 000 et 1 200 habitants qui rentrent, cela nous a posé souci. Nous avons donc pris le risque de faire une prescription complémentaire en reprenant l'intégralité des modalités de concertation, telles que prévues dans la première prescription, et en prévoyant un paragraphe à la fin stipulant qu'il y aura une séance de rattrapage pour que les communes se réapproprient la concertation de première phase qui avait déjà eu lieu. Mais au 1^{er} janvier 2013, il nous rentre une troisième commune. Les choses se gâtent, car d'ici là, nous devons avoir fait le débat de PADD pour tenir le planning demandé par les élus. Je n'ai pas encore posé la question au bureau d'études juridique. Sachant que ladite commune a une carte communale, que nous aurons une approbation fin 2015 et que pour être compatible Grenelle au 1^{er} janvier 2016, c'est-à-dire couvrir l'intégralité avec un PLU, nous devons recommencer avant d'avoir terminé. Nous ne savons pas répondre à ces questions.

- **Grands témoins**

Hélène DADOU, Sous-directrice des politiques de l'habitat, DGALN

Lorsque l'on fait le bilan des PLH, nous atteignons aujourd'hui pratiquement les 600 PLH sur la France entière. Le taux de couverture est à peu près les deux tiers de la population ; 57% des PLH sont des PLH volontaires, mais a contrario 77 PLH rendus obligatoires par le code de la construction et de l'habitation, et notamment la loi de 2009, ne sont même pas engagés. En matière de logement, certains territoires sont très en avance, en sont parfois à leur deuxième, troisième ou quatrième PLH, d'autres n'ont démarré aucune réflexion.

Je rappelle que les PLH sont obligatoires pour les EPCI de plus de 30 000 habitants avec une commune de 10 000, et les communes de plus de 20 000 qui ne font pas partie d'un EPCI. Nous essayons de suivre les 597 PLH, 77 non engagés, dont 13 communautés d'agglomération, 26 communautés de communes, et 38 communes. On retrouve l'Île-de-France, les DOM, et la région PACA, donc les secteurs qui connaissent les plus gros problèmes de logement. Les endroits qui devraient être les plus concernés par l'élaboration des politiques de logement sont ceux où l'on n'a pas engagé de réflexion sur les politiques de l'habitat.

Certains conseils généraux sont extrêmement actifs et essaient de convaincre leurs EPCI de mener une politique de l'habitat. À certains endroits où il n'y a pas de grande ville, par exemple, il peut y avoir un programme départemental de l'habitat.

La première mission de nos services est d'inciter les EPCI et les départements à se doter d'une politique, car il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va. D'autre part, d'appliquer la loi de 2009 à l'intérieur de ces PLH qui, pour être opérationnels, doivent prévoir des actions par commune en termes de typologie de logements, d'échéancier de réalisation, etc. Il s'agit donc de rendre les PLH opérationnels en respectant la loi. Enfin, faire en sorte que les objectifs de logement inclus dans les PLH soient pris en compte par les PLU. C'est un de nos autres grands soucis.

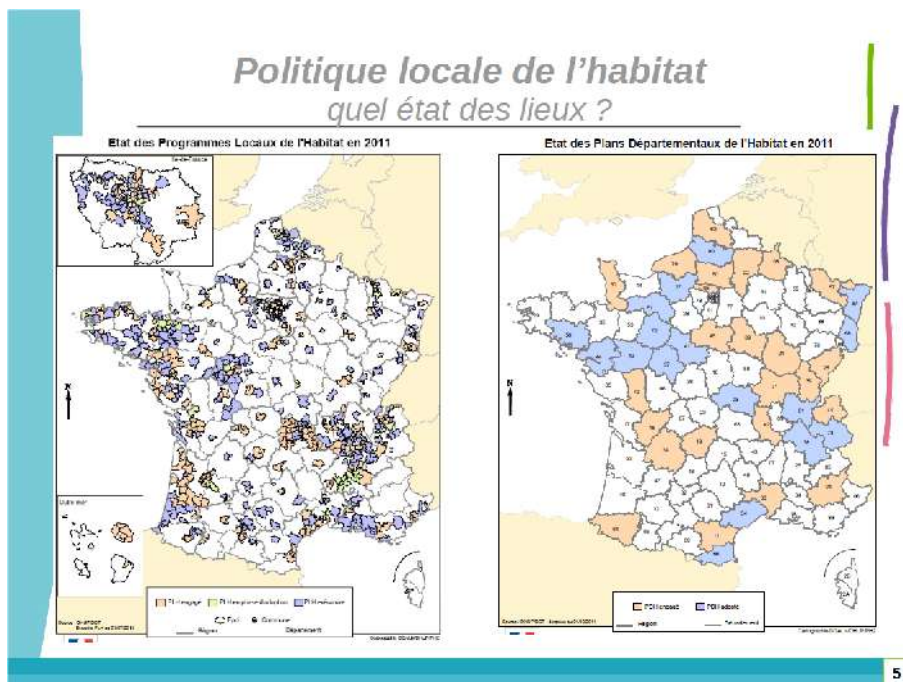
Par ailleurs, avons-nous besoin de passer par un PLH, par un PLU intercommunal, avant d'arriver à des démarches très intégrées comme celle que vous tentez de mener ? Comme je l'ai dit, les EPCI de plus de 30 000 habitants doivent faire un PLH, de même que les communes de plus de 20 000 qui ne font pas partie d'un EPCI, mais je ferais peut-être une différence entre les EPCI au-dessus de 30 000 pour lesquels les réflexions en matière d'habitat sont d'une grande complexité. La question de l'habitat est très complexe dans les grandes collectivités où il faut traiter beaucoup de problèmes, et peut-être faut-il recommander d'avoir une réflexion spécifique à l'habitat, sachant qu'on n'a pas toujours forcément les mêmes acteurs et que les questions liées à l'habitat ne sont pas toutes forcément des questions spatiales. Elles peuvent être liées à la situation économique, à la situation sociale, à la qualité des logements.

Pour les plus petites collectivités, grâce au Club, l'intégration des trois démarches me paraît beaucoup plus réalisable et intéressante. En matière d'habitat, les questions spécifiques et pas forcément spatiales portent sur l'habitat plus ou moins indécemment ou indigne, sur la lutte contre la précarité énergétique, sur l'adaptation de l'habitat aux besoins des personnes âgées, mais aussi sur le traitement de dents creuses ou l'extension d'aménagements.

Vu du point de vue des politiques du logement, comment pouvons-nous vous soutenir ? Des outils existent, des chantiers sont en cours en matière de logement, et essaient de soutenir la démarche des collectivités, des services de l'État. J'en vois au moins deux. Le premier, ce sont les délégations de compétences. Nous sommes en train de produire un guide à l'intention des délégataires de compétences pour la gestion des aides à la pierre et des

services de l'État. Notre évaluation va conduire à confirmer que les délégués de compétences sont des collectivités locales qui ont une plus grande appréhension de la cohérence des problèmes qui se posent à elles. Nous travaillons également beaucoup sur les systèmes d'information qui nourrissent potentiellement les observatoires et aident à faire l'état des lieux de la situation. Ils concernent aussi bien les questions d'urbanisme, de production du logement social, de connaissance du parc social, les droits de mutation, le recensement de la population. Nous travaillons à rendre ces systèmes fiables, bien renseignés, cohérents.

Dans ma sous-direction, les deux personnes présentes aujourd'hui contribuent aux groupes de travail. Écouter vos préoccupations en matière de logement et d'habitat doit nous aider à les traiter.



Annette GOGNEAU, Bureau des politiques de déplacements, DGITM

En ce qui concerne le volet déplacements, nous sommes dans un ordre de grandeur totalement différent. Pour que le PLU intercommunal tienne lieu de PDU, la première condition est que l'intercommunalité soit une AOTU, Autorité Organisatrice de Transports Urbains. Il en existe environ 250 en France, dont certaines ne sont pas concernées puisque les AOTU ne sont pas toutes des intercommunalités compétentes en matière de transports. Il y a d'abord des communes isolées, qui vont certainement disparaître avec le renforcement de l'intercommunalité. Et parmi les intercommunalités, certaines ont transféré leur compétence transports à des syndicats mixtes et elles sont également hors champ.

Pour la DGITM, il y a deux points de vigilance. D'une part, le PLU intercommunal qui tient lieu de PDU ne doit pas perdre en substance. Le Plan de déplacements urbains comprend 11 items qui sont énumérés par le code des transports, d'importances inégales ; sachant qu'entre la localisation des emplacements de recharge pour les véhicules électriques et les nouvelles lignes structurantes de transports collectifs, il y a une différence de niveau... Nous veillons donc à ce qu'il n'y ait pas de perte de substance des PDU, en particulier du principal objectif du PDU, qui est la diminution du trafic automobile qui va de pair avec le développement des transports collectifs. La jurisprudence a elle-même qualifié que la diminution du trafic automobile était le premier objectif du PDU.

Le second point de vigilance est d'avoir un volet déplacements qui soit stable. Le PDU tel que nous l'avons connu jusqu'à présent est un document très stable, élaboré généralement pour une dizaine d'années, même si la loi stipule qu'au bout de cinq ans, il est évalué et, le cas échéant, révisé. C'est également un document stable, car il n'y a pratiquement pas de contentieux. On craint malgré tout un effet de contagion avec le PLU, et d'avoir donc affaire à un document moins stable. Mais ce n'est pas la stabilité pour la stabilité. Si nous voulons un volet déplacements stable, c'est surtout parce que le développement des transports collectifs et la réduction du trafic automobile relèvent souvent et d'abord d'une question d'infrastructures. En ce qui concerne notamment les transports collectifs, l'État aide les collectivités qui le souhaitent à développer notamment les transports collectifs en site propre. Deux appels à projets ont déjà été lancés. Un certain nombre de projets commencent à voir le jour, d'autres sont encore dans les cartons, mais s'il y avait un développement significatif des contentieux pour des PLUi qui tiennent lieu de PDU, on pourrait penser que ces projets acquièrent une certaine fragilité. Il y a donc des intérêts très importants, notamment en termes de développement des modes lourds, c'est-à-dire les tramways et les bus à haut niveau de service.

Jusqu'à présent, la DGITM n'a pas encore intégré les différents groupes de travail antérieurs, sauf d'une façon marginale, mais nous pouvons être davantage partie prenante dans toutes ces réflexions, de manière à ce que le volet déplacements soit bien traité dans les nouveaux PLU intercommunaux.

- **Les questions et modalités de la prise en compte des dispositions habitat et transports et déplacements**

Béatrice BOTTERO, Chef de Projet – PLU Communautaire Durable à la Communauté d'Agglomération d'Agen

Je suis urbaniste à la Communauté d'Agglomération d'Agen dans le Lot-et-Garonne, située entre Bordeaux et Toulouse. Notre territoire a pris la compétence planification urbaine en 2010. Quelques élus ne souhaitaient pas laisser la compétence à l'agglomération, et un compromis a été trouvé en précisant dans les statuts que le PLU était élaboré au niveau

intercommunal, sur le diagnostic et le PADD, avec des sections communales au niveau de chaque commune, afin de laisser la main aux élus pour élaborer leurs zonages et leurs règlements. Nous avons donc lancé un PLU en mai 2010 à 12 communes, sachant que nous sommes aujourd'hui 19 communes. Nous n'avons pas pris l'option d'intégrer directement 7 autres communes, la loi du 5 janvier proposant d'approuver le PLU à 12 avant le 12 juillet 2013, sachant qu'avec la carte intercommunale, nous allons en janvier récupérer un certain nombre d'autres communes.

Notre président d'agglomération, qui est également député et rapporteur du Grenelle, a voulu que nous fassions un PLU à Approche Environnementale de l'Urbanisme, avec fusion du PLU et du PLH. Suite à cette AEU, nous avons eu la chance de pouvoir choisir un bureau d'études qui était en groupement avec une association climatologie. Agen peut connaître des températures très élevées. Étant donné la difficulté d'habiter sur des territoires de vallées où les températures montent énormément, nous avons considéré que ce groupement d'études était tout à fait intéressant. On peut trouver sur le site internet de l'agglomération le diagnostic climatique qui a été fait. Cette thématique a énormément sensibilisé les élus sur l'urbanisation.

Aujourd'hui, nous avons élaboré le diagnostic, le PADD, et nous rentrons dans la phase de zonage. Nous avons déjà élaboré les trames bleues, les trames vertes, et la consommation foncière. L'objectif est d'approuver notre PLU au 1^{er} semestre 2013. Le PLH avait déjà été approuvé, donc un PLH sur 7 communes, dont 6 soumises à la loi SRU ; un diagnostic qui datait un peu, et avec un certain nombre d'objectifs : production de logements sociaux, assurer un confort du parc existant, la prise en compte des populations spécifiques, assurer un suivi et l'animation de la politique de l'habitat. Nous avons détaillé quelques-uns de ces objectifs. Certains rentrent directement dans des politiques d'urbanisme, d'autres beaucoup moins.

On nous a demandé quels étaient nos principaux questionnements. Lorsque nous avons initié le PLU, nous nous sommes demandés s'il fallait represcrire la révision du PLH car nous n'étions plus du tout sur les mêmes périmètres, entre-temps un certain nombre de communes avaient changé par rapport à la loi SRU. On nous a répondu que l'élaboration d'un PLU avec fusion PLH/PDU entraînait directement la révision du PLH. Donc des procédures en moins. La question était ensuite de savoir où mettre les chiffres dans le PLU et les éléments qui n'ont rien à voir avec l'urbanisme, et si les données retranscrites du PLH dans le PLU allaient avoir la même valeur. Nous n'étions pas obligés de faire un Plan de Déplacements Urbains à l'échelle de l'agglomération puisqu'elle compte 72 000 habitants. Une démarche de diagnostic avait été initiée et nous avons donc repris le diagnostic pour le mettre dans le volet Déplacements du PLU. Parallèlement, notre délégation de service public est en train de changer, et le programme de cette DSP va pouvoir être ré-inclus dans le PLU et sans doute valoir PDU.

Les préalables à la fusion étaient de re-poser les thématiques, notamment par rapport à l'habitat sur le territoire, avec un contexte local qui change, un contexte législatif, et des objectifs à maintenir en termes qualitatif et quantitatif. Le diagnostic du PLH est bien passé sur le volet population et habitat, avec toutefois une subtilité puisque dans les PLU on n'a pas forcément exactement les mêmes diagnostics, et il fallu que nous ré-abondions sur certaines thématiques comme le marché foncier. Les enjeux et orientations, notamment les objectifs de production de logements sociaux ont été affichés dans le PADD de façon globale, en précisant simplement qu'ils allaient être répartis de façon géographique. Nous traduirons ces enjeux au niveau du zonage, du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation. Les fiches actions restent en questionnement. Nous envisageons de créer des orientations d'aménagement communales et thématiques, sachant que certaines orientations du PLH ne vont pas forcément être traduites ou ne sont pas traductibles au niveau communal parce qu'elles sont transversales.

L'objectif du PADD était de maintenir le taux de 20 % sur les communes SRU, de maintenir le taux sur les communes qui avaient déjà des logements sociaux, et d'atteindre 2 % pour les communes qui n'avaient pas de logements sociaux. Ce qui pose un certain nombre de questions. Nous avons poussé la réflexion sur la façon de bâtir nos orientations d'aménagement et de programmation. Nous avons imaginé deux niveaux d'orientations : celles qui sont communales et vont ressembler aux orientations d'aménagement d'avant Grenelle où nous pourrions rappeler les objectifs au niveau de chaque commune ; et des OAP thématiques, transversales.

Pour celles qui sont au niveau communal, nous envisageons un chapeau général reprenant les grands objectifs, notamment du PLH et de partir en entonnoir pour arriver jusqu'à un schéma d'ensemble. Et un niveau intermédiaire avec les orientations d'aménagement communal. Nous ignorons si ces propositions vont dans le bon sens. Beaucoup de questions demeurent, qui pourront alimenter largement les groupes de travail. Quelles formes prennent les bilans à mi-parcours et en fin de période du PLH ? Nous savons qu'il y a un écart entre le besoin des territoires en logements et la programmation financière de l'État, et doit-on se fixer comme objectif les réels besoins du territoire sachant que l'on n'aura pas la possibilité financière de le faire ? Ou, inversement, doit-on se limiter à un objectif un peu plus réaliste, sachant que si l'on fixe un nombre de logements sociaux dans les orientations d'aménagement, il ne faut pas que ce soit inapplicable ? Et où placer les volets un peu moins sociaux dans les orientations d'aménagement ? Nous avons d'autres questions plus générales : par exemple, le Grenelle envisage-t-il de généraliser l'annulation partielle des PLU pour éviter les implications importantes (en habitat notamment) sur les territoires ?

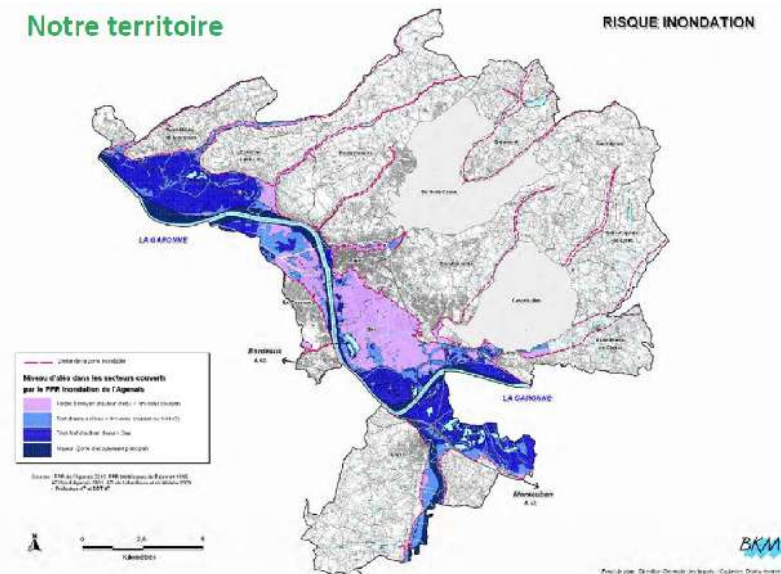
Notre territoire... La CAA

Communauté d'Agglomération d'Agen



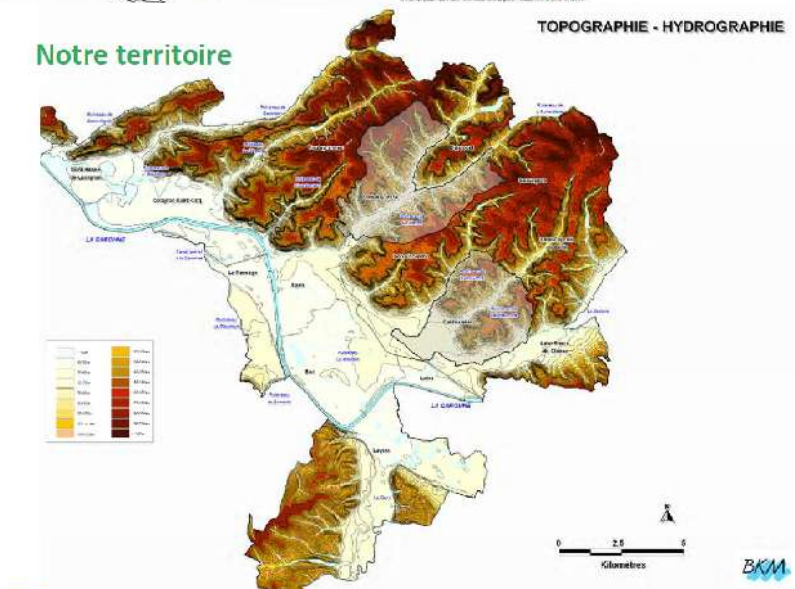
Notre territoire

RISQUE INONDATION



Notre territoire

TOPOGRAPHIE - HYDROGRAPHIE



- **L'intégration du volet Habitat dans les documents du PLUi (diagnostic, PADD, OAP)**

Eric JAMES, Responsable Urbanisme, Communauté de Communes de Vire

Il nous a été demandé d'intervenir sur l'intégration du volet habitat. La communauté de communes de Vire est située dans le département du Calvados, la région Basse-Normandie. Elle compte environ 18 000 habitants. C'est un territoire plus rural qu'urbain, avec une ville centre de 13 000 habitants, les autres 5 000 se répartissant sur 7 communes. Nous sommes sur un cadre privilégié de 8 communes, avec un historique plutôt favorable puisque nous avons un SDAU depuis 1976, un POS intercommunal depuis 1978 qui a fait l'objet d'une importante révision en 1999, un SCoT en cours qui est bien avancé. Donc une habitude de travailler de manière communautaire sur la planification.

Nous avons un contexte spécifique puisque les élus avaient décidé d'engager une démarche PLH un peu avant l'élaboration du PLUi, la question étant de savoir s'il ne serait pas judicieux d'avoir une animation parallèle sur les problématiques habitat ou déplacements. Le fait que ce PLH ait été lancé un peu avant nous permet de travailler en profondeur avec les partenaires concernés. Le PLH a été raccordé au développement économique de notre territoire, car la ville de Vire est un fort bassin d'emplois ; les limites administratives de l'EPCI sont celles du canton, et 80 % des actifs de l'EPCI travaillent sur la ville centre.

Le PLH a été lancé pour répondre à la demande des habitants qui, en plus de vouloir venir travailler chez nous, aimeraient aussi y habiter. Ayant encore une maîtrise d'ouvrage opérationnelle communale, on constate que la production de logements se fait en dents de scie et que les projets ne sont pas forcément complémentaires. C'était d'abord pour répondre à cet objectif que le PLH a été lancé, volontaire puisque la communauté de communes compte moins de 30 000 habitants. La difficulté est que le PLH va devenir opposable puisque nous allons l'intégrer au PLUi. Nous devons donc accompagner les élus qui voyaient jusqu'alors le PLH comme un document de bonnes intentions.

Nous avons lancé notre PLH il y a un peu plus d'un an et notre PLUi en octobre 2011. Nous en sommes à la phase du diagnostic.

On nous a demandé de lister nos questions. À notre niveau, nous nous sommes rendus compte que le diagnostic sur le volet habitat nécessitait une connaissance approfondie. Nous avons pu faire ce travail dans le cadre du PLH, mais on peut se demander si l'animation nécessaire pourra être intégrée en tant que telle dans le PLUi. D'autre part, je suis le seul à m'occuper du PLUi, du PLH et de notre PDU, nous n'avons pas d'agence d'urbanisme, nous sommes donc obligés d'externaliser et de mobiliser les cabinets locaux, voire régionaux ou nationaux. Ce qui nécessite une vision un peu différente par rapport au temps de consultation. Il faut laisser le temps au cabinet de se doter des bonnes compétences.

Sur les modes d'animation, l'article R302-3 du code de la construction précise que dans le cadre du lancement d'un PLH, lors de la délibération de prescription, on doit lister les personnes morales que l'on juge utile d'associer. À ma connaissance, cette disposition n'a pas été retranscrite dans la délibération du PLUi. La question est de savoir quel rôle technique et juridique auront ces personnes dans l'élaboration du PLUi, sachant que je considérais qu'elles avaient un rôle extrêmement important puisque nous avons dans le comité de pilotage, en plus des personnes publiques associées classiques, des notaires, des agences immobilières, des constructeurs, qui apportent une réelle plus-value sur le fonctionnement du marché.

Sur les orientations qui pourront figurer dans le PADD, qui aura valeur de PLH, j'ai repris les exemples d'orientations qui seraient aujourd'hui arrêtées sur notre document. On voit que certaines vont pouvoir être facilement transcrites dans le PLUi, mais quid des autres ? Nous avons un PADD qui a de bonnes intentions, qui doit avant tout guider l'action publique et privée, mais devront-elles toutes être traduites dans les OAP ? On voit bien que certaines OAP sur les populations spécifiques, sur l'action sociale, n'ont pas de portée spatiale. On a dit que ce pourrait être une OAP à titre d'information, la question étant de savoir quelle portée elle aura puisque l'article L123-5 précise bien que les OAP sont opposables.

La boîte à outils du PLH contient un certain nombre de dispositions qui devront être appréhendées. Nous en sommes aujourd'hui à notre plan d'action ; des moyens financiers sont donc à mettre en œuvre, et des moyens humains pour la collectivité. Nous avons listé beaucoup d'actions, mais nous ne savons pas encore lesquelles seront arrêtées par les élus. On constate toutefois que certaines pourront difficilement être appliquées. La finalité du PLU est-elle d'aller aussi loin sur le programme d'actions du PLH, et les communautés de communes disposent-elles aujourd'hui des compétences pour le faire ? L'objectif du lancement de ce PLH était de permettre aux élus de réfléchir aux compétences à prendre, mais il vient un peu (trop) en amont des actions, et il faudra que nous ayons d'abord la compétence pour pouvoir intervenir.

Certaines actions paraissent transcriposables dans les PLU, sur la stratégie foncière, sur la production de logements, sur la création d'équipements. D'autres vont renforcer la portée du PLUi et inciter, pour ne pas dire obliger, les collectivités, à user des articles 15 et 16 du règlement sur la définition des secteurs ayant une production de logements ciblés, sur les objectifs de la mixité sociale. D'autres actions charnières pour notre projet de PLH apparaissent aujourd'hui difficilement transcriposables. C'est le cas de la rénovation de l'habitat privé, sachant que Vire a été presque entièrement détruite lors des bombardements de 1944, donc un patrimoine de la reconstruction qui n'est plus du tout adapté aux demandes actuelles. Nous souhaitons mettre en place une OPAH, mais nous ignorons si nous pourrions la mettre en œuvre, la question étant de savoir comment intégrer cette action charnière de notre PLH dans le PLUi. Encore une fois, nous sommes sur un territoire rural et l'idée du PLH est aussi de dresser la palette d'outils qui nous permettra d'atteindre les objectifs sans forcément savoir où nous l'utiliserons.

Des actions complémentaires qui trouvent difficilement leur place dans le PLUi, comme l'idée d'instituer la taxe pour les logements vacants. Et des actions relevant de conventionnements parallèles, qui nécessitent un travail de fond notamment avec les bailleurs sociaux. Mais aurons-nous intérêt à les transcrire dans notre PLUi ?

Sur le suivi du PLH, vous avez évoqué les bilans pour le PDU. Je pose la même question pour le PLH. On nous demande aujourd'hui de délibérer au moins une fois par an sur l'état de réalisation de notre PLH. Aurons-nous à le faire dans le cadre du PLUi ? On nous dit que ce bilan annuel pourra donner lieu à d'éventuelles adaptations. J'en viens aux limites potentielles d'application. L'intégration du PLH ne risque-t-elle pas d'inciter certaines collectivités à être moins ambitieuses dans l'élaboration de leur politique de l'habitat ? N'y a-t-il pas un risque de voir s'éclater le projet d'habitat dans le document de PLUi ? Je crains que nous perdions en lisibilité sur la politique de l'habitat. Enfin, n'y a-t-il pas un risque de voir se multiplier les procédures de modification ou de mise à jour du PLUi à chaque bilan annuel de la politique de l'habitat, voire du bilan tri-annuel ?

Situation géographique

PLU Intercommunal CC Vire


Communauté de Communes de VIRE
 EPCI créé le 29 décembre 1999


- 8 communes
- 18466 habitants au 1er janvier 2009 (Vire, 12828 habitants)
- 13852 hectares
- Densité moyenne : 133 hab./km²

Planification territoriale

- 1976 : approbation du SDAU de VIRE
- 1978 : approbation du POS du groupement d'urbanisme de Vire
- 1987 et 1999 : révision du POS
- 1996 : approbation du PLH
- 2007 : lancement des études du SCOT
- Début 2011 : Lancement d'un PLU ii
- Octobre 2011 : Lancement du PLU i

Non compétent en urbanisme opérationnel

Débat avec la salle

Philippe SCHMIT

Je souhaite revenir sur ce qu'a indiqué la représentante de la communauté d'agglomération d'Agen à propos des statuts de la communauté. Je suis un peu surpris que le contrôle de légalité ait laissé passer des statuts qui laissent aux maires la liberté de se prononcer. Nous avons regardé tous les statuts des communautés compétentes en matière de PLU. Certains sont plutôt bien rédigés. Il y a une foultitude de communautés dont on ne sait pas vraiment si elles sont ou non compétentes, mais même pour celles qui sont compétentes en matière de PLU, il faut faire attention. Les statuts sont très clairs. Il y a une compétence, c'est celle de l'élaboration des PLU. C'est la seule précision à donner dans les statuts. Et plus les statuts incluront des sortes de précaution qui n'ont pas lieu d'être, plus vous risquez d'apporter une pierre à l'édifice de ceux qui vont travailler le contentieux sur des PLU. Il n'y a pas d'intérêt communautaire dans la définition de la compétence Urbanisme qui est l'élaboration en commun des PLU. Tout ce qui n'est pas cela n'a pas à être précisé dans les statuts. N'allons pas complexifier des statuts qui, de facto, pourraient fragiliser les PLU.

Frédéric LAJEUNESSE

Je souhaite revenir sur le risque d'un amoindrissement du contenu du PLH par crainte de le rendre opposable au tiers dans le cadre d'un PLU. Sur notre territoire, ce ressenti est d'autant plus important que nous avons une vacance importante du logement. Nous sommes là pour éviter l'étalement urbain et le mitage, et la première chose qui nous vient à l'esprit est de travailler sur les logements vacants. Quand nous nous tournons vers nos partenaires, que

sont notamment l'État, le conseil général et le conseil régional, hormis le conseil régional pour notre territoire, nous n'avons aucun moyen financier, ou très peu. Nous avons interpellé la DDT qui nous a répondu qu'elle n'avait pas de moyens. Nous sommes suivis par un cabinet sur notre démarche PLU et PLH que nous avons informé de notre présence à cette journée, et qui nous a demandé de vous signaler cette problématique sur laquelle nous avons besoin d'un accompagnement de l'État. Si nous n'avons pas l'assurance de cet accompagnement, ce que nous mettrons dans le PLH sera plutôt allégé.

Pascal FROMEYER, Direction départementale du Territoire du Bas-Rhin

J'ai une question similaire sur le risque de perte de réactivité du PLH. Aujourd'hui, les PLH sont élaborés pour six ans, évalués chaque année, avec une évaluation à mi-parcours, un bilan final, un diagnostic relativement important. Comment ces documents ou ces évaluations, ces temps dans le PLH qui permettent l'adaptation à l'évolution de la situation du logement, à l'évolution des politiques, seront-ils pris en compte dans le cadre du PLUi ? Du fait que le diagnostic intègre maintenant le rapport de présentation, qui sera intégré au PLUi avec une durée de vie beaucoup plus longue, comment sera-t-il éventuellement réexaminé ?

Marc MORAIN

C'est désormais la procédure PLUi qui l'emporte, et nous sommes donc dans la logique du bilan à trois ans, pour les politiques de l'habitat notamment. Je remercie les intervenants qui ont fait état du panel de questions qui se posent encore, autour de deux thèmes principaux : Comment maintenir l'ambition et la substance des PLH et des PDU et comment assurer la sécurité juridique du document PLUi et en particulier du volet habitat ? Il s'agit donc de concilier ces deux termes et d'éviter trop de remises en cause liées à des règlements ou à des jurisprudences.

Françoise LE GUERN

J'ai omis de préciser que nous avons demandé à notre AMO juridique de nous aider à élaborer un document dans lequel nous aurons un PADD qui nous permettra essentiellement de travailler sur des modifications, pour essayer d'alléger les procédures d'évolution ultérieures. Nous allons essayer d'avoir un PADD volontaire mais suffisamment souple pour être à même de le faire évoluer uniquement avec la procédure de modification.

Synthèse de la journée et perspectives

Stéphanie DUPUY-LYON

Sur cette dernière table ronde, nous sommes davantage revenus sur la thématique de l'habitat que des déplacements, sans doute parce que c'est l'élément le plus complexe. Nous avons de quoi alimenter la poursuite de la réflexion et le groupe de travail thématique sur la question de l'habitat grâce à vos interpellations et à vos questions. L'idée étant d'être en capacité d'apporter des réponses en étant le plus possible à vos côtés, avec l'ensemble de nos équipes tant sur l'approche politique de l'habitat et du logement que sur les questions de politique d'urbanisme. Cela va nous permettre de préciser notre feuille de route.

Je tiens à remercier l'ensemble des participants et des intervenants pour la qualité de leurs interventions et des précisions que vous avez pu nous apporter. Quelques mots clés apparaissent derrière le PLU intercommunal, comme : notion de projet, vision du territoire, projet politique, pertinence de l'échelon intercommunal, gagner en compétence, mutualisation des moyens, ingénierie, coordination, concertation, c'est-à-dire que nous ne sommes pas dans des hiérarchies d'objectifs, d'élus ou d'échelles, mais plutôt dans un travail partenarial et co-construit.

Le challenge est de vous fournir un environnement juridique le plus lisible, le plus simple et le plus sécurisé possible, mais avec une ambition de souplesse et d'accompagnement des projets. Vous avez déjà esquissé des demandes et nous reviendrons vers vous pour mieux installer ce Club et les actions à mettre en place.

