

Club PLUi en région Basse-Normandie
séance 2 : Alençon
21 mars 2013

Relevé

Participants :

D. AHAMADA (CU Alençon) ; F. ANFRAY (DREAL Basse-Normandie) ; F. BRIZARD (CC La Ferté Fresnel) ; P. BUCHART (CA Manche) ; C. CARDIN (Cete de l'ouest) ; S. DESNOS (DDTM 14) ; S. DUBOIS (CC Pays Argentan) ; F. DUREL (CC Ste Mère Eglise) ; L. FLEURY (DDTM 14) ; D. GORET (CC Pays du Camembert) ; S. JAMBET (CU Alençon) ; E. JAMES (CC Vire) ; ML JOYEUX (CU Alençon) ; K. KULINICZ (DREAL Basse-Normandie) ; C. LACROIX (Cap Gemini) ; C. LAFRECHOUX (CG Manche) ; G. LEVEQUE (CC du Pays de l'Orbiquet) ; L. LE ROCH (DDTM 50) ; N. LURSON (CU Alençon) ; PE MARTIN (DDT 61) ; S. MARQUET (CC Pays Argentan) ; D. MORAU (Cete de l'ouest) ; G. POIX (QV3) ; K PRESIER (CC Pays du Camembert) ; JL ROUTIER (DDTM 14) ; R. SERRAND (DDTM 50) ; AL SIROT (CU Alençon) ; M. TISSIER (CC Vallée d'Auge).

M. Ahamada DIBO, Vice-président chargé de l'urbanisme, du logement et du développement du numérique à la Communauté Urbaine d'Alençon, introduit la journée en accueillant les participants à cette deuxième séance du Club PLUi en Basse-Normandie dans les locaux de l'Hôtel de Ville d'Alençon.

Après une présentation de l'avancement du PLUi de la Communauté Urbaine d'Alençon (prescription du PLUi dans un contexte d'élargissement du périmètre de 19 à 35 communes), il appelle l'attention sur deux points de vigilance : d'une part, la question de la sécurité juridique des démarches d'urbanisme et de la multiplicité des recours, d'autre part la nécessité d'un cadre juridique adapté avec des dispositions transitoires qui permettent de tenir compte des nombreuses évolutions à intégrer dans des procédures déjà bien engagées, qu'il s'agisse des SCoT ou des PLU.

A – Points d'actualité : C. Cardin (Cete Ouest), G. Poix (DGALN)

Actualité du Club PLUi :

- Le comité de pilotage du Club PLUi, réuni le 26 février dernier, a validé la feuille de route des actions du Club pour l'année 2013.
- Elle sera présentée lors du séminaire annuel du 3 avril 2013 à Paris, auquel tous les EPCI présents sont cordialement invités.
- Le volet communication va être renforcé, avec la création d'une Lettre du Club PLUi et un projet de forum pour faciliter les échanges entre lauréats.
- Le Club territorialisé en Bourgogne a tenu sa 2ème séance le 12 mars, sur des sujets similaires à ceux évoqués par le Club Basse Normandie.

Actualité législative :

- G. Poix fait part des éléments discutés dans le cadre du projet de loi urbanisme et logement qui a donné lieu à une concertation très large (également : en lien organisé avec le projet de loi de décentralisation). Les points principaux sont notamment : un enjeu fort de réduction de la consommation d'espace qui se traduit par la nécessité d'un diagnostic foncier très précis ; une limitation du pastillage des zones A et N ; une prise de compétence obligatoire du PLU à l'échelle

intercommunale assortie de davantage de souplesse pour l'intégration du PLH et du PDU (introduction de seuils), et des réflexions pour revoir la ventilation des dispositions habitat en distinguant mieux ce qui est programmatique de ce qui ne l'est pas ; de nouvelles dispositions permettant des annulations partielles des documents pour rendre le PLU plus robuste en cas de contentieux.

B – La problématique agricole dans le PLUi : D. Morau (Cete Ouest), G. Leveque (CC Pays Orbiquet), Perrine Buchart (CA Manche), S Desnos (DDTM 14)

Quatre témoignages apportent des éclairages différents pour éclairer les échanges sur la prise en compte de la dimension agricole dans le PLUi :

- La CC du Pays de l'Orbiquet présente la méthode qu'elle a adoptée pour traiter la question agricole dans son document d'urbanisme, suite à un premier diagnostic pas assez abouti sur cette thématique : croisement de 6 critères permettant de qualifier les enjeux et d'opter entre zonage A ou N.

L'intérêt principal de ce travail avec la chambre d'agriculture a été pour l'EPCI de partir du point de vue du monde agricole et d'un bureau d'études extérieur. Certaines collectivités ajoutent des critères politiques (extensions en continuité, agriculture de proximité, etc).

La chambre d'agriculture a également souligné que cette approche permet la prise en compte de l'économie agricole dès le départ comme l'un des aspects de la décision. Alors que certains urbanistes ont plutôt tendance à définir les zones agricoles « par défaut » après la définition du projet urbain.

Le critère de l'âge de l'exploitant ainsi que les possibilités de changement de destination de certains bâtiments rendant plus difficile la reprise de l'exploitation sont débattus en séance.

- La DDTM 14 identifie les éléments intéressants à examiner dans un diagnostic agricole et détaille les évolutions résultant de la loi ENE sur la définition et les possibilités offertes en zones A et N en matière de constructibilité et concernant les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (« stecal »). **Voir support correspondant**

- La CA de la Manche présente la démarche adoptée par le département pour la réalisation d'une charte pour une gestion économe et partagée de l'espace rural. Le principal but de ce travail est de trouver un équilibre entre les différents enjeux. Les multiples dimensions du diagnostic agricole apparaissent à travers les objectifs fixés pour ce diagnostic et les leviers à disposition pour éviter / compenser / réduire la consommation d'espace. La question des conflits d'usage potentiels est également pensée en amont afin d'éviter les oppositions a posteriori et de faciliter les cohabitations. **Voir support correspondant**

- Le Cete Ouest évoque la prise en compte de la thématique agricole dans les cahiers des charges de PLUi : pas de traitement spécifique en général, hormis un cahier des charges qui en fait un lot spécifique, une dimension agricole souvent abordée sous deux angles (économique et paysager), pas de compétence particulière exigée. **Voir support correspondant**

Les échanges qui ont suivi les présentations ont porté sur les aspects suivants :

- Le niveau d'investigation pour la réalisation du diagnostic agricole : jusqu'où aller ? Faut-il traiter la dimension agricole de façon spécifique pour bien en faire émerger toutes les dimensions (y compris sociales par exemple), pour disposer d'informations précises sur les caractéristiques agricoles (localisation et qualité des terres, modalités de gestion, d'accès, types de cultures, ...) ? Quelles compétences mobiliser ?

Les échanges ont plutôt conduit à confirmer l'intérêt d'un diagnostic agricole faisant le lien avec les autres thématiques et assez approfondi, mais intégré au sein du diagnostic global et sans exigences

spécifiques en termes de compétences à mobiliser par l'équipe d'ingénierie. En effet, il est évoqué que le diagnostic global doit fonder et justifier le projet et les règles qu'il pose. Une sécurisation juridique du document est à trouver par cette justification argumentée.

- Les problèmes de déplacements des engins agricoles et d'arrachage des haies, la dispersion des sièges d'exploitation et la reprise de certains îlots par des exploitants éloignés sont aussi mentionnés.

- La question des dispositions de planification pour encourager l'installation d'une agriculture des circuits courts : zonages de protection, intégration du monde agricole à l'habitat résidentiel et vice-versa...

- L'intérêt d'un changement d'approche de la dimension agricole : le zonage agricole ne doit pas être le résidu de ce qu'on n'urbanise pas et de ce qui ne relève pas de la zone « naturelle ». Certains des espaces agricoles et naturels nécessitent des espaces spécifiques, d'autres non, il peut être intéressant de raisonner en « espaces de production » et « autres espaces ».

- Les modalités d'association des agriculteurs au moment de l'élaboration du diagnostic, comme « experts » de leur domaine d'activité, mais aussi comme habitants de l'espace communautaire. Diverses formes : réunions, ateliers participatifs, porte à porte, questionnaires...

- La question des PPA qui interviennent à double titre : dans l'analyse et la fourniture de prestations et de données, et dans l'expression d'un avis, ce qui peut conduire à un positionnement parfois ambigu. Certaines collectivités s'interrogent sur le fait que les partenaires devraient être à même de porter les intérêts qu'ils représentent et d'alimenter le débat, sans avoir à faire financer des études complémentaires. Il devrait probablement être de leur rôle de PPA d'alimenter la réflexion avec leurs éléments de connaissance et les enjeux du territoire en la matière.

- Le choix entre zones A et N : les vocations des deux zones en termes de constructibilité sont désormais rapprochées, le choix résulte de l'affichage souhaité : plutôt valeur agricole des terres, ou plutôt valeur environnementale.

- Chambre d'agriculture et Safer sont des acteurs souvent mobilisés dans la démarche PLU, en complément du bureau d'études.

- La difficulté d'avoir des données sur la valeur agronomique des terres : peut-on demander aux agriculteurs de s'auto-évaluer (comme c'est souvent le cas) ?

- Le biais introduit par une approche basée uniquement sur la qualité des terres agricoles : cela revient à attribuer une valeur faible à d'autres fonctions rendues par les espaces comme les zones humides, les terres d'élevage...

Il est également noté que les valeurs agronomique et économique des terres ne sont pas complètement liées, notamment dans selon les secteurs. La valeur paysagère de celles-ci peut aussi être prise en compte dans le projet

- Les leviers du document d'urbanisme : utiles pour protéger, pas pour gérer.

C – Les dispositions habitat dans les PLUi : K. Kulinicz (DREAL Basse-Normandie), C. Cardin (Cete Ouest)

Karl Kulinicz présente des éléments sur la situation de l'habitat dans la région Basse-Normandie utiles à la réalisation d'un diagnostic « habitat » et à la détermination des enjeux en la matière, pour l'établissement du volet habitat du document d'urbanisme. Poids démographique et évaluation des besoins en logements ne sont pas toujours corrélés. ***Voir support correspondant***

L'étude sur le marché local de l'habitat est téléchargeable sur le site de la DREAL :

<http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-marches-locaux-de-l-habitat-a844.html>

Des échanges ont lieu à partir de la trame de questionnements adressée préalablement à la séance. Ils nécessiteront d'être complétés ultérieurement lorsque les EPCI seront plus avancés sur l'intégration du volet habitat dans le PLUi.

Sont évoqués :

- Des interrogations sur la façon de traduire le PLH dans le PLU, comment ventiler les éléments sans perdre la particularité du PLH, sans diluer le contenu, en permettant de bien distinguer ce qui relève d'objectifs généraux et ce qui a une vocation plus opérationnelle.
- Des interrogations sur la nécessité de reprendre l'intégralité du PLH et le « niveau d'écriture » en termes de programmation.
- Les perspectives du nouveau projet de loi avec l'introduction de seuils, qui va multiplier les cas de figure : le seuil des PLH dans le CCH va-t-il être monté à 50000 habitants ? Pourquoi un changement de 30000 à 50000 ? Faudra-t-il prévoir là aussi des dispositions transitoires ?
- Quel sera le traitement minimal de l'habitat dans un PLUi qui ne sera pas « H » ?
- La déclinaison de la densité dans le PLU à travers les OAP semble difficile, au regard de leur opposabilité juridique sous forme de simple compatibilité. La question de la traduction réglementaire de cette notion est également évoquée. La gestion de la densité semble délicate, notamment au niveau des autorisations d'urbanisme.

Le groupe national méthodologique et juridique prévoit de lancer un travail sur la rédaction des OAP au printemps avec un rendu d'ici septembre qui devrait permettre d'apporter des éclairages aux questions soulevées. Aussi il est proposé d'évoquer à nouveau ce sujet à la prochaine séance de juin.

D – L'écriture des cahiers des charges de consultation de l'ingénierie : D. Morau (Cete Ouest)

Un balayage du document remis aux participants sur la rédaction d'un panel de cahiers des charges est opéré en séance : trame des cahiers des charges, postures demandées aux prestataires (mission de base, mission complémentaire / concepteur du PLU, animateur, conseiller...), compétences demandées. La prise en compte des volets habitat et déplacements a fait l'objet d'un examen particulier, avec des extraits des rédactions proposées par les cahiers des charges. Deux types de formulations sont utilisées :

- une référence à la ventilation telle qu'issue du décret du 29 février 2012,
- des exigences spécifiques au regard du contexte territorial (déficit de logements pour certaines populations par exemple).

Voir support correspondant

François Anfray fait part du retour d'expériences du CAUE du Calvados en matière de consultation, avec une démarche en trois temps :

- un appel à candidatures très général, invitant les prestataires à se faire connaître s'ils sont intéressés par le sujet
- un premier tri opéré parmi les manifestations d'intérêt, débouchant sur le choix des trois bureaux d'études les plus adaptés au territoire
- l'élaboration d'un CCTP plus détaillé transmis aux trois candidats, qui sont auditionnés sur la façon dont ils envisagent de répondre au cahier des charges, en présence d'une commission réunissant CAUE, services de l'Etat et élus.

Les échanges :

- la CC de Vire signale la faiblesse du volet commercial dans la démarche de PLUi, notamment lorsque la collectivité ne disposait pas d'outil spécifique pré-existant (de type charte commerciale). Cela peut présenter un manque pour construire le projet.
- Dévolution du marché en un ou plusieurs lots : le « tout en un » est plus simple à gérer du point de vue de la gestion du marché. En cas de sous-traitance, il faut demander les agréments.
- Le choix peut être adapté selon les délais : avec des délais courts, un marché avec un

prestataire unique est plus facile à gérer. Si on dispose du temps nécessaire, il peut être opportun de faire appel à un prestataire unique pour faire le diagnostic global et ensuite de choisir plusieurs prestataires différents en fonction des enjeux identifiés.

- Il est important d'insérer des éléments relatifs à la vie ultérieure du document (en termes de suivi, d'indicateurs), au-delà de la simple livraison par le prestataire du document. Une bonne connaissance par le prestataire des mécaniques internes de la collectivité est un plus.

- L'intercommunalité permet aussi une meilleure structuration des services : il est important que ceux-ci s'impliquent dans la démarche en gardant une certaine maîtrise du document et de ses différentes étapes (ne pas tout externaliser, ne pas se reposer intégralement sur le prestataire). Créer une expertise en interne permet ainsi de s'assurer d'une bonne connaissance de l'intégration du projet et de son appropriation, ce qui sera nécessaire pour sa mise en œuvre et le pilotage des modifications et révisions par la suite.

- La CU d'Alençon a prévu quatre marchés :

- environnement (CU couverte par SAGE, inventaires à réaliser (haies, zones humides...))

- opérationnel et urbain (analyse de la typologie et morphologie de la ville-centre, aspects programmatiques...)

- juridique (sécurisation, pré-contentieux)

- règlement local de publicité.

- La décomposition en prix, temps passé et qualification de la personne ressource : il existe parfois des décalages entre les offres des bureaux d'études et les représentants lors des séances de travail. Un pointage de ces décalages peut permettre d'engager une discussion avec le prestataire. Les participants soulignent qu'il est ainsi important que le cahier des charges soit précis, car il permet de caler les exigences de la prestation attendue et la façon d'y répondre. Un idée peut également être de séquencer l'intervention pour pouvoir l'interrompre ou disposer d'un moyen de pression si le prestataire ne se conforme pas au travail attendu ou aux compétences demandées.

Il est proposé d'adresser à l'ensemble des participants la trame de questionnements et de points de vigilance établie par le Certu dans le cadre du Club PLUi Bourgogne : chacun est invité à faire parvenir ses observations sur cette trame par retour de mail au Cete Ouest. Le document une fois amendé par les Clubs territoriaux pourrait être mis en ligne sur le site du Club :

<http://extranet.ecoquartiers.territoires.gouv.fr/plans-locaux-d-urbanisme-r401.html>

utilisateur : ecoquartiers

mot de passe : extr@eco

E – Préparation de la prochaine séance du Club :

**La prochaine séance du club se déroulera le 27 juin à Sainte-Mère Eglise
de 10h à 17h**

(lieu à confirmer :

Ste Mère Eglise peut-elle accueillir le Club lors de sa prochaine séance ?)

Trois sujets sont envisagés pour cette prochaine séance du Club :

- La concertation : comment passer d'une concertation à l'échelle communale à une concertation à l'échelle communautaire ?

À envisager sous les trois aspects : population, co-construction communauté-communes, et PPA.

Les éléments issus de la table ronde et de la présentation au séminaire du 3 avril pourront notamment servir à alimenter les échanges : qu'en ont retenu les participants au séminaire ? Qu'en pensent-ils ?

- Un retour sur le travail de rédaction des OAP

à caler en fonction de l'avancement des réflexions

- **Un bref retour sur les cahiers des charges**

Observations et compléments suite aux retours obtenus sur la trame de points de vigilance pour bâtir un cahier des charges.