



# Club PLUi de Midi-Pyrénées

Journée de lancement

du 30 juin 2015

au CNFPT de Toulouse



PREFET  
DE LA REGION  
MIDI-PYRENEES

# Liste des participants de la journée de lancement du club PLUi de Midi-Pyrénées le 30 juin 2015

AVEYRON (12)	Communauté d'Agglomération du grand Rodez	BERTHAUD Annick
	Communauté de Communes Aubrac Laguiole	CARETTE Caroline
	Communauté de Communes Decazeville - Aubin	GINESTE Laurent
	Communauté de Communes Millau Grands Causses	ROMERO Maryse
	Communauté de Communes Villefranchois	SDOUR Nour-Eddine
HAUTE - GARONNE (31)	Communauté de Communes du canton d'Aurignac	DORO Nicole
	Communauté de Communes du Frontonais	CAZAUX Evelyne
	Communauté de Communes de la save au Touch	CABAU Emilie
	Communauté de Communes du val d'Aigo	DIAS Sophie
GERES (32)	Communauté de Communes Gascogne toulousaine (l'isle jourdan)	GREMMELE Virginie SOLANA Pascale
LOT (46)	Communauté d'Agglomération Grand cahors	CARPIO Chritelle ZANLUCCHI Romain
	Communauté de Communes du Causse de Labastide-Murat	LAVERDET Michel
	Communauté de Communes du Haut Ségala	ROUSSIES Jean-Marie CHERPEAU Aline
	Communauté de Communes CAUVALDOR	PRUNET Christophe RACHDI Myriam
HAUTES - PYRENEES (65)	Communauté de Communes du canton d'Ossun	RICAUD Michel ALARD Gilles
	Communauté de Communes Val d'Adour et Madiranais	DUBERTRAND Sylvie MAISONNEUVE Robert
	Communauté de Communes Véziaux d'Aure	PITCHELU Julie
	Communauté de Communes Vic Montaner	DULOUT Guy
TARN (81)	Communauté de Communes centre Tarn	CAZAGOU-ROUQUIER Fabienne FABRIES Jérôme
	Communauté de Communes de Vère-Grésigne Pays Salvagnacois	DANESIN Cécile SALVADOR Paul
	Communauté de Communes des Monts d'Alban et du Villefranchois	MAULET Fidji CHAMAYOU Damien
	Communauté de Communes du Sor et de l'Agout	OYHANART Pierre
	Communauté de Communes Haute vallée du Thoré	HOULES Virginie
	Communauté de Communes Lautrecois Pays d'Agout	PEUGNIEZ Benoit
TARN ET GARONNE (82)	Communauté de Communes du Terroir de Grisolle et Villebrumier	MOUNEYRAC Christine MARTY Patrick
	Communauté de Communes «terre de confluences»	BOFFA Laure
	Communauté de Communes Deux Rives	BRAJOUX Pascal TERRENNE Jean-Paul
	Communauté de Communes Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron (81 + 82)	DURAND Daniel ANDRIEU Elsa

SERVICES DE L'ÉTAT	Direction Départementale des Territoires (09)	BOINEAU Jérôme
	Direction Départementale des Territoires (12)	COSTES Daniel MARVEZY Joël
	Direction Départementale des Territoires (31)	BARDOU Thierry DALMAU René PICHOT David GUENOUN Delphine TOUNKARA Hassana LAGUZET Damien
	Direction Départementale des Territoires (32)	SABOT Christophe
	Direction Départementale des Territoires (46)	TRUQUET Sébastien
	Direction Départementale des Territoires (65)	JOSSO Rémi BOUCHARD Vincent
	Direction Départementale des Territoires (81)	CHAPEL Thierry LYPRENDI Bernard CREME Cyril DINIS Louis CALMETTES Roch
	Direction Départementale des Territoires (82)	BONY Patricia DELCAMP Juliette BOUSQUET Christian DELSAHUT Yves SPIGA Jean-François
	DREAL Midi-Pyrénées	WALTHER-VIEILLEDENT Louise GUERINET Jean-Philippe SASIA Genevieve SIMONIN Agnès CARDIS Régine
		DREAL Languedoc-Roussillon
	CVRH TOULOUSE	SOULÉ Jean-Philippe
	DGALN/DHUP/QV3	POIX Guennolé
AUTRES PARTICIPANTS	CNFPT	COTHIAS Agnès
	Communauté de Communes du Canton de Prayssas (47)	MAURIN Philippe DREUIL Sarah
	CAUE 47	HERARD Nathalie
	CYTADIA	LEDDÉ Denis

# Accueil - Introduction

## Thierry CHAPEL

J'ai tout de suite accepté d'introduire cette journée avec M. Salvador, convaincu de l'impérieuse nécessité d'avancer ensemble, État, collectivités, partenaires, autour de l'acte de planification. L'après loi ALUR, début 2014, et l'avant loi NOTRe amène à s'interroger sur l'histoire récente de l'urbanisme : son droit, ses tendances au regard des évolutions de l'organisation territoriale de la République ; une question traverse le temps : quels rôles pour l'intercommunalité et quels rôles pour les communes dans l'urbanisme de projet : opposition ou complémentarité ?

Cette question vient de loin ; un rapport Guichard de 1976, qui préfigurait la décentralisation actuelle, proposait déjà que l'urbanisme et les PC soient confiés aux 3600 intercommunalités ; le sens de l'histoire était tracé mais le chemin devait être long, presque 40 ans pour se convaincre que l'intercommunalité donnait plus de qualité, de cohérence à la planification de l'urbanisme sans pour autant enlever de la pertinence au résultat obtenu à l'échelle communale (complémentarité des deux niveaux) ; il fallait que l'idée mûrisse et s'impose comme une évidence, il fallait aussi passer du POS au PLUi intégrateur et « grenellisé » pour renforcer l'intérêt du niveau intercommunal en réponse aux enjeux multiples auquel tout acte de planification doit répondre.

Les passages au niveau législatif ont été tentés à plusieurs reprises : à partir de la création des PLU (années 2000), rien n'empêchait de faire des PLUi sur initiative locale.

Cela a été plus net au moment de la loi Grenelle 2 où le PLUi devint la norme et le PLU communal

l'exception ; l'essai a été transformé avec la loi ALUR selon laquelle les EPCI sont, de droit, compétents pour réaliser les PLUi.

En France, 280 démarches de PLUi engagées ou abouties pour 2133 EPCI en mars 2015 : le chemin est encore long...

En Midi-Pyrénées, 30 PLUi au moins prescrits avec une croissance régulière et un panorama contrasté d'un département à l'autre.

Les freins existent :

- ◇ d'ordre conjoncturel, liés à la concomitance des textes qui peuvent amener les élus à hésiter à s'engager dans les procédures, parce que le droit est évolutif et complexe ou liés à des connaissances insuffisantes des élus des échéances et des enjeux sur les évolutions de l'urbanisme : l'État a un rôle important à jouer dans ce contexte-là,
- ◇ liés à l'inquiétude pour s'engager de façon collective dans une démarche complexe : ingénierie à mobiliser, animer, piloter les différents intervenants contractuels, concertation à organiser avec les communes, les populations...
- ◇ financiers : avec des études lourdes, coûteuses sauf si on pense « effet d'échelle ».

L'État a la volonté de promouvoir et accompagner les PLUi :

- ◇ les AAP en 2015 ont accompagné 11 PLUi de Midi-Pyrénées, primés à hauteur de 20 000 euros.
- ◇ la DGD est bonifiée pour les démarches intercommunales selon une règle arrêtée par les commissions de conciliation dans chaque département,
- ◇ la mise à disposition de ses équipes, en particulier des DDT, pour les EPCI qui en font la demande : aide à l'écriture des cahiers des charges, choix des équipes de maîtrise d'oeuvre, pilotage des procédures...

### *Thierry CHAPEL*

Directeur adjoint DDT 81.



◇ enfin, le club PLUi qui se réunit aujourd'hui et qui a pour objectif de mettre en contact les acteurs de projets : élus, techniciens des collectivités et de l'État, autres partenaires... pour mieux se connaître, faire le point, échanger, progresser ensemble pour plus et mieux de PLUI sur nos territoires urbains et ruraux.

## Paul SALVADOR :

Il paraît que je ne dois pas trop parler de mon expérience particulière dans cette introduction ! Je voudrais donc revenir sur le fonds... Il se trouve que j'ai œuvré pas mal dans le tourisme et ce qui touche au développement économique lié au tourisme ; je suis aussi pour le moment président du CAUE et de l'URCAUE, j'ai donc une attache particulière à l'environnement, au paysage et au patrimoine. Si je veux revenir sur le fonds, c'est parce que depuis que les sociétés sont organisées, l'utilisation des sols, ce n'est pas rien...avec les romains, l'organisation de la cité avait des règles d'urbanisme bien précises dans un souci d'utilisation des sols. Cela a continué au Moyen Age avec une organisation des cités et des parties les plus rurales. En Midi-Pyrénées, le phénomène des bastides, c'était aussi et surtout une organisation urbanistique et d'économie de l'espace entre préservation des terres pour manger et constructions pour se protéger.

Forcément, cela génère une double position qui parfois peut engendrer des rivalités : approche protectionniste pour prévenir l'avenir et une motivation d'utilisation des sols plus immédiate jusqu'à la plus value foncière et aux démarches plus mercantiles.

Quand on a la responsabilité d'application du droit des sols, comme à Vère-Grésigne, deux fois sur

trois, les débats que l'on a au service de l'urbanisme résulte de problèmes de rivalité et de confrontation sur l'utilisation des droits des sols...

Quid des PLUi et SCoT ? : je pense que ce sont d'excellents outils pour essayer de se prémunir de ce type de rivalité et quand la rivalité existe de trouver des solutions alternatives qui permettent aux citoyens, quelles que soient leurs prérogatives, même si elles sont mercantiles, de trouver une solution à leur proposition :

- ◇ de bien évidemment, préserver le développement économique,
- ◇ de bien évidemment préserver l'avenir parce que l'utilisation des sols, c'est surtout pour préserver l'avenir ; malheureusement, trop souvent, les projets sont handicapés, les paysages sont détruits parce que l'on a pas suffisamment réfléchi, que l'on a cédé aux pressions qui n'avaient pas suffisamment de projection dans l'avenir.

En arrivant, j'ai regardé la répartition des PLUi sur le territoire : si le Tarn est en avance, c'est parce que, à un moment donné, je peux témoigner d'un excellent partenariat entre les services de l'État et les collectivités qui a conduit à cet engagement dans la planification intercommunale : aujourd'hui, toutes les collectivités engagées sont satisfaites.

La mutualisation avec les services de l'État est devenue pratiquement obligatoire parce que, c'est un constat, il y a désengagement de l'État et les communes les plus pauvres, les plus rurales, sont les plus déshéritées. En ingénierie, en accompagnement de projet, l'État était une valeur sûre pour les collectivités, une forme de compétence permettant de transgresser les contraintes locales en instaurant de la réflexion collective. .../...

### *Paul SALVADOR*

Président de CC de Vère  
Grésigne-Pays Salvagnacois



Je vous remercie d'avoir ces initiatives de club PLUi car si les villes, les parties les plus organisées ont les moyens de réfléchir par leurs services, les communes rurales ne les ont pas et ne les auront pas demain, c'est pourquoi il faut mutualiser la réflexion.

Je vous encourage, que vous soyez en collectivité ou en service de l'État, à travailler sur cet objectif dont le maître-mot est la mutualisation ; en matière de tourisme également, pour les territoires les plus déshérités, c'est la seule solution pour continuer à produire des choses intéressantes .

Pour revenir aux PLUi et aux SCot, nous avons eu, au départ, des motivations moins avouables...

Nous sommes venus au SCot par une procédure de défense : face aux influences de Toulouse, Montauban, Albi, il s'agissait de se mobiliser pour trouver notre propre politique d'aménagement.

Pour le PLUi, c'était aussi une procédure de défense par rapport à des règles générales, donc non adaptées à des situations particulières. Le PLUi permet non pas de faire des passe-droit mais d'adapter de façon locale une règle qui peut être contraignante et déconnectée de la réalité du quotidien.

Pas simple d'expliquer à des élus qu'on s'engage dans la couche supplémentaire de procédure administrative d'un PLUi qui ne semble pas viser la simplification... on explique pourtant qu'on va simplifier et qu'on va se donner les moyens de faire ce que l'on n'avait pas les moyens de faire, c'est à dire d'organiser le territoire autour de nous.

Certes, on pouvait le faire avec les POS et les PLU, mais il faut bien reconnaître que les communes frontalières sont nombreuses et si la règle change à peine a-t-on fait 500 m , ça devient ridicule, on n'y comprend rien, nos concitoyens encore moins...

Le SCot donne aux uns et aux autres (bassin de vie) une réflexion plus efficiente ; derrière, le regroupement des communes viendra tout seul.

Le PLUi donne la possibilité de mettre autour de la table toutes les communes. Si, au départ, cela inquiète quelques élus, l'inquiétude tombe sitôt qu'on avance dans la réflexion, à condition toutefois d'associer l'ensemble des élus responsables : hors de question d'écarter qui que ce soit de la réflexion. Si l'intercommunalité comporte 19 communes, les 19 maires seront invités au comité de pilotage ; ceux qui n'y seront pas , c'est qu'ils n'auront pas voulu venir... la plus petite des communes peut avoir un

avis particulier sur un sujet.

Évidemment, il y aura quelques écueils : dernièrement, j'ai reçu un SMS des plus virulents de la part d'un maire. Il disait : j'ai un projet d'aménagement touristique qui ne peut trouver place dans ma commune car « vous m'avez fait classer le secteur en A2 » ... « on ne m'a pas assez expliqué »...

Nous en avons parlé de vive voix, entre maires. J'ai dit que s'il s'agissait d'une vraie opportunité de développement économique, alors une évolution était envisageable par une modification du PLUi ; la pression est finalement tombée...

Si je vous dis que ces grandes réflexions résultaient effectivement parfois de l'affrontement entre ceux qui ont envie de prévenir l'avenir (et c'est fondé, le développement durable est une réalité, heureusement que l'on en a pris conscience il y a quelques années) et, en face, des prérogatives locales, le PLUi est aussi le moyen de répondre à ce type de difficultés qui autrefois relevaient du diktat de l'État.

Alors que l'on n'y était pas obligé, on a mis en place l'instruction au niveau de la CC. J'ai dit à tous les collègues : ne vous y trompez pas, c'est bien le maire qui signe l'arrêté de permis et assume la responsabilité. Dans ce type de procédure, cela permet de revenir, à mon sens, à des organisations beaucoup plus adaptées, moins prescriptives, cela permet de prendre plus facilement certaines décisions. On pourrait penser que tout cela est idéal malgré les écueils dont je vous ai parlé. Malgré tout, il est vrai que nous avons une approche plus globale.



# Table ronde : gouvernance politique et technique d'un PLUi, co-construction communautaire - Extraits de VERBATIM



**Daniel DURAND**

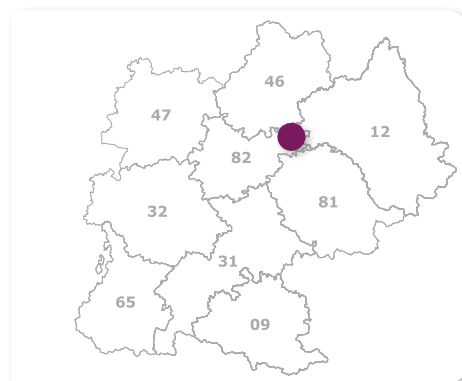
Vice-président en charge du PLUi Quercy-Rouergue Gorges de l'Aveyron (82-81)

## **CC Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron**

17 communes

7694 habitants -462 km<sup>2</sup>

PLUi prescrit le 7 novembre 2012



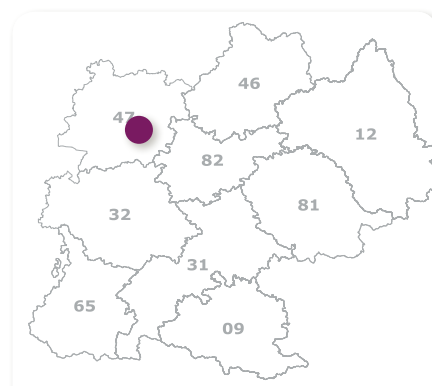
**Philippe MAURIN**

DGS CC du canton de Prayssas (47)

## **CC du canton de Prayssas**

10 communes - 4869 d'habitants -153 km<sup>2</sup>

PLUi approuvé en 2010



**Damien CHAMAYOU**

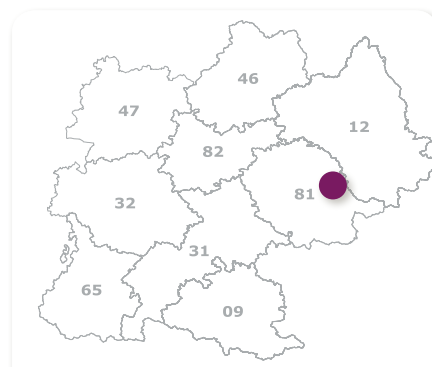
Président CC des Monts d'Alban et du Villefranchois (81)

## **CC des Monts d'Alban et du Villefranchois**

15 communes - 6253 habitants -340 km<sup>2</sup>

PLUi des monts d'Alban approuvé en 2012 sur 8 communes

PLUi des monts d'Albigeois prescrit en 2014 sur 15 communes



**Nathalie HERARD**

Directrice CAUE (47)



**Guennolé POIX**

Chef de projet PLUi, DGALN

# Comment faire pour que le PLUi soit au service d'un projet de territoire communautaire, existant ou à construire ?

Le paysage et la qualité de vie pour faire émerger un point de vue convergent des élus...

« Quand on parle zonage, tout le monde dit non, quand on parle qualité du cadre de vie, tout le monde tombe d'accord »

« Le syndrome de la carte postale blanche, c'est quand on ne voit plus le caractère remarquable du territoire que l'on habite » *(P. Maurin).*

Dans la CC de Prayssas, dans un contexte de pression foncière, entre les agglomérations de Villeneuve et Agen, où les élus ont la sensation de ne pas maîtriser l'urbanisation (5 en RNU, 1 POS, 4CC), une table ronde a été organisée en 2005 avec tous les « sachants » : DDT, CAUE, Bâtiments de France...

Un élu a proposé l'idée d'une étude paysagère et d'urbanisme : « Si l'on ne sait pas où l'on va, sachons d'où l'on vient »... Ce sujet du cadre de vie a permis de faire émerger un point de vue convergent des élus et de faire consensus. L'étude paysagère a amené les élus à repérer le caractère remarquable du territoire et l'étude urbaine a permis d'analyser comment on vit sur ce territoire. Au travers du diagnostic, cette approche transversale a permis de revisiter toutes les compétences de la CC -enfance-jeunesse, développement économique, gestion des rivières, ordures ménagères...- et de poser les fondations du projet de territoire. Cinq ans après, le travail d'acculturation des élus continue.

« L'entrée consensus, c'est le paysage : il permet d'avoir l'unanimité des élus et de pouvoir décliner les autres thématiques » *(Cécile Danesin, Directrice du service urbanisme de la CC Vère Grésigne Pays Salvagnacois).*

Cultiver confiance et solidarité, regard partagé sur le territoire et stratégie mûrie de longue date...

« Dans un contexte de déprise, dans un territoire rural et de montagne comme celui des Monts d'Alban, disposer d'un projet est un préalable mais il existe d'autres fondements *(D. Chamayou).*

◇ « **cultiver l'Histoire...** pour permettre aux gens de se rappeler qu'ils ont l'habitude de travailler ensemble, qu'ils ont déjà développé confiance et solidarité à travers de nombreuses coopérations intercommunales » qui ont permis dans le passé des projets tels qu'un collège, une zone d'activités intercommunale, des équipements en matière de santé, personnes âgées, TC, zone d'activités partagée, services à la population par des associations conventionnées...

◇ « **Avoir un regard au même moment sur le territoire** » : tout le monde connaît le territoire mais personne ne le regarde : faire un tour ensemble en minibus avec éventuellement l'éclairage d'un technicien et ne pas hésiter à le refaire à l'occasion...

◇ « **Le fondement du fondement, c'est la stratégie et le projet de territoire...** » : une stratégie de développement endogène basée sur une production de services liée au territoire de proximité et à une économie un peu solidaire a commencé à être écrite en 1996, réécrite en 2001, transformée en agenda 21 en 2007, renouvelée en 2012... Cette stratégie décrite pour chaque domaine (économique, mais aussi social, patrimonial...) constitue l'assise partagée à partir de laquelle on peut travailler sur des notions plus difficiles telles que le zonage.



## Ne pas tisser sa stratégie sur une somme de projets ponctuels... et prendre le temps d'évoquer de manière communautaire les sujets de fonds.

Sur l'agglomération d'Agen (territoire très étendu avec de grands projets ponctuels avec lesquels la collectivité allait tisser sa stratégie), le CAUE a participé à la phase de sensibilisation sous forme d'ateliers (un par mois, simultanés du diagnostic) pour évoquer, de manière communautaire, l'approche environnementale de l'urbanisme, les grandes tendances démographiques et d'urbanisation, le paysage, l'architecture, le patrimoine, les formes urbaines et la densité, écoconstruction. Projection de courts-métrages suivie de débats... Il s'agit, par des débats parfois violents, de passer de l'intérêt local à l'intérêt global, d'apprendre à regarder au delà des limites communales et des intérêts sectoriels.

« Ces moments de purge sont essentiels parce qu'après les avoir dépassés, on peut construire... sans cela, on retrouve au moment du zonage des difficultés qui n'ont pas été réglées... » (N. Hérard).

« Il est important de déminer le terrain » (P. Maurin).

## Contexte relationnel entre SCoT et PLUi : pas une situation comparable !

- ◇ **SCoT du vignoble Gaillacois Bastides et Val Dadou et PLUi de Vère-Grésigne** : une habitude de travail et une culture commune des élus qui facilite le PLUi. Très tôt les élus se sont emparés des politiques d'aménagement territorial sur les quatre CC et la longue approbation du SCoT a permis l'émergence rapide d'un PLUi car les élus avaient une habitude de travail en commun, une vraie solidarité rurale, une prise de compétences. (Cécile Danesin, CC Vère-Grésigne Pays Salvagnacois).
- ◇ **Projet de SCoT et PLUi Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron** : motivation de la CC d'arriver avec un vrai projet pour le faire intégrer dans le projet de SCoT ; le territoire de la CC, éminemment rural, souhaite affirmer, dans le PLUi, son projet d'accueil de population qui s'inscrit à proximité de zones urbaines et peuplées qui aspirent à figer des espaces récréatifs...
- ◇ **SCoT de l'Albigeois et PLUi des monts d'Alban** : Favoriser les interactions SCoT/PLUi et préparer les coopérations futures par rapport à ingénierie locale avec des chargés de mission aménagement-urbanisme des CC mobilisés pour la construction du SCoT de l'Albigeois.
- ◇ **SCoT et PLUi d'Agen** : des difficultés supplémentaires pour le tandem exécutif politique/technique avec une élaboration simultanée des 2 documents SCoT et PLUi dans le cas d'Agen : tentatives de déstabilisation du SCoT par les projets locaux : les évidences à l'échelle du PLUi ne l'étaient pas à l'échelle du SCoT, les deux BE devaient s'articuler...Mais, potentiellement, cette élaboration simultanée permet de mettre en simulation directe les orientations du SCoT et des allers-retours possibles entre échelles de travail.

## Attention à la dictature du calendrier : le projet politique nécessite du temps

« Un PADD élaboré en 6 mois, c'est mieux que rien mais une vraie stratégie se mûrit en 3-4 ans... » (D. Chamayou).

« La question des délais et les contraintes du BE ne sont pas toujours compatibles avec la maturation nécessaire des élus sur certains sujets. » (N. Herard).

« Il faut donner du temps au temps... pour le coup, on l'a pris ! table ronde 2005 approbation en 2010 » (P. Maurin).

## Nécessité de persévérance et de durée pour les élus...

« Le PLUi nécessite de la part des élus un effort de capitalisation de connaissances du territoire, d'assiduité aux différentes réunions organisées pour être bénéficiaires de la démarche mais aussi pouvoir y contribuer par une vraie analyse critique » *(N. Hérard)*.

## MAIS pragmatisme et soucis d'opérationnalité !

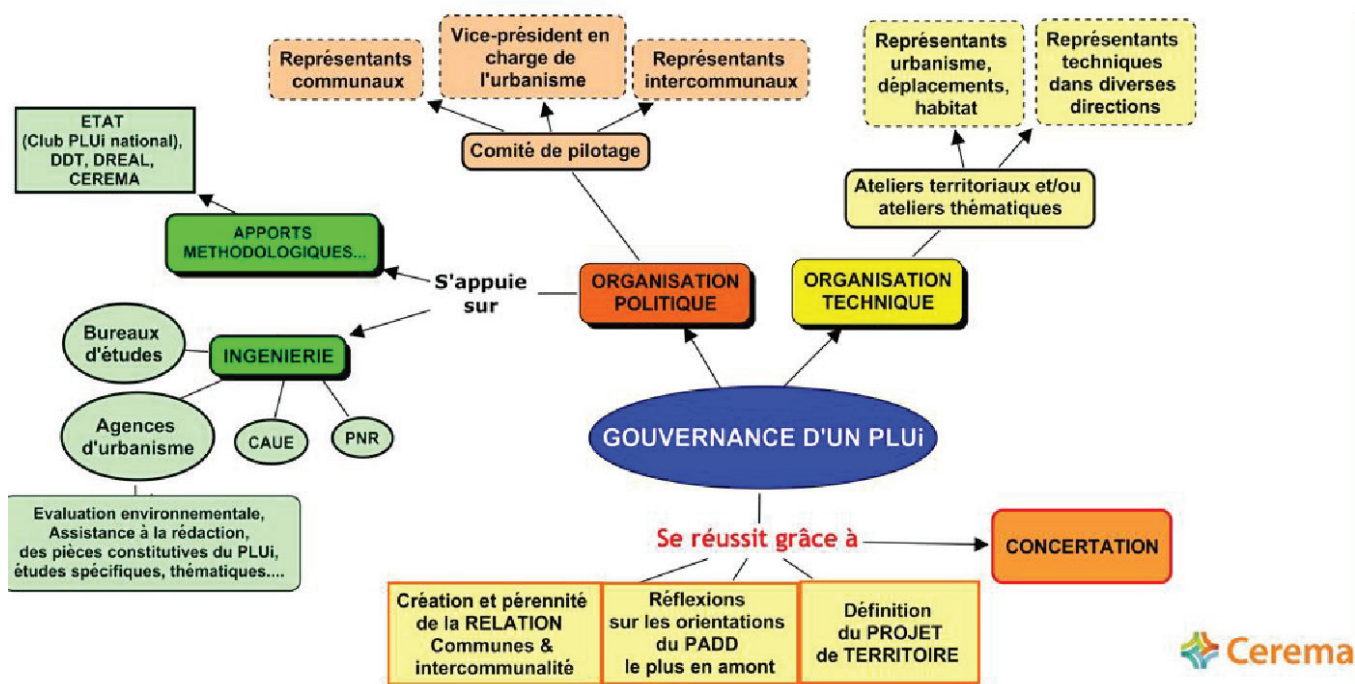
« L'état des lieux doit être suffisant pour asseoir le projet, ce ne doit pas être une encyclopédie du territoire... ». N'essayons pas de faire du PLUi et de son état des lieux la plate-forme exhaustive de la connaissance avec le même niveau d'exigence sur tous les sujets : l'état de lieux doit être suffisant pour faire un diagnostic, un projet politique, le traduire en PADD, puis en zonage. On aime bien être pragmatique : les études, il faut ce qu'il faut mais point trop n'en faut... *(D. Durand)*.

## Le pilotage de la co-construction : comment garantir une bonne implication de TOUS les élus ?

La « Comitologie » classique, reproductible d'après les retours d'expériences de PLUi...,

« Elle est en général bien connue des collectivités et BE » *(G.Poix)*.

- ◇ **Comité de pilotage communautaire** avec un bon niveau de représentation de la commune : le maire ou le bon représentant à trouver (adjoint, DGS...), à minima sensible aux questions d'urbanisme et en capacité de les retraduire.
- ◇ **Ateliers territoriaux et/ou comités techniques/ateliers thématiques** qui peuvent se mettre en place sur différents sujets thématiques comme l'agriculture ou un projet d'aménagement particulier, constitués des personnes et /ou des communes concernées par les sujets en question. Ces comités peuvent être sectorisés sur des groupes de communes pour plus de proximité dans de grandes CC et faire l'objet de séances de restitution en plénière.
- ◇ **Un élu référent moteur « marathonnier » qui tient dans la durée** : plus on avance dans le processus, plus on arrive sur des points d'accroches assez spécifiques comme le zonage.
- ◇ **Un chargé de mission dédié PLUi spécifique** : pas un DGS aussi pertinent et investi soit-il ! ce chargé de mission repositionne bien l' élu sur ses prérogatives de discours politique et pas sur les missions techniques en interface avec le BE qui lui sont dévolues.



## La conférence intercommunale des maires : un garde-fou, pas une usine à gaz...

Il s'agit d'une obligation apparue avec la loi ALUR mais il y a peu de retours d'expériences. Ce ne doit pas être une usine à gaz : à des moments précis de la procédure, dans le cadre de la prescription et après l'enquête publique, les maires se réunissent pour débattre des modalités de concertation qu'ils souhaitent mettre en place. Par essence, l'intercommunalité est composée des maires eux-même mais cette disposition législative vise à les rassurer sur leur implication dans le dispositif.

De façon similaire, la réglementation a institué l'obligation pour les communautés compétentes PLU d'organiser une conférence annuelle sur l'urbanisme (débat sur la logique de l'urbanisme) qui maintient la dynamique engendrée lors de l'élaboration du PLUi. C'est un élément assez légitime pour permettre qu'un projet qui a besoin d'émerger sur une commune puisse être débattu sans attendre la prochaine révision du PLUi. La conférence annuelle permet d'entretenir des réflexions sur le sujet de l'urbanisme ainsi que la dynamique suscitée par la constitution du PLUi *(Cyril Creme, DDT 81)*.

## Valoriser les outils et instances simples et ordinaires pour parler du PLUi.

« Le PLUi doit être porté dans les outils classiques : le conseil des maires, le conseil communautaire... » *(D. Chamayou)*.

Les outils précédents sont intéressants pour ceux qui ne se sont pas posé le problème de la bonne coopération locale, pourtant incontournable pour construire un projet ; depuis 1993, il y a chez nous un conseil des maires qui se réunit tous les mois ou tous les deux mois sur différents sujets dont celui de l'urbanisme.

Il est d'ailleurs plus efficace d'aller au devant des gens en étant présent à des réunions telles que celles des CUMA, des associations pour l'aide à domicile... que de les inviter à des réunions publiques ; plus efficace aussi de recourir aux publications simples et existantes que d'en créer de nouvelles...

## L'importance du travail en « OFF » de l'élu moteur et de son collaborateur technique... Viser l'unanimité ou presque, la majorité ne fait pas le projet...

« **Le facteur humain et le facteur temps sont fondamentaux** » (D. Durand).

Dans la vraie vie de tous les jours des élus communautaires, il faut aller dans chaque commune, rencontrer les élus individuellement et en dehors des réunions, expliquer, dialoguer, négocier de façon constante, permanente... ; le relais qui pourra être fait par le collaborateur (chargé de mission PLUi) est aussi très important. Cet investissement humain prend du temps : pour le PLUi QRG, le dialogue a été initié en 2012 pour une approbation visée seulement en 2017. Malgré tout, subsistent toujours des non convaincus...

## « Un jeu de rôle à 3 » pour le PLUi de Prayssas.

« **La règle du jeu : les communes sont libres de proposer leur zonage ; la CC est garante des objectifs du PADD et les arbitrages sont rendus par les élus communautaires, en fonction du filtre de conformité aux objectifs du PADD ; le cabinet d'étude aide les communes à trouver des solutions compatibles avec le PADD** » (P. Maurin).

Le PADD partagé a été adopté à l'unanimité (chaque conseil municipal a donné un avis) : il est suffisamment clair sur la volonté des élus pour passer les propositions de zonage au filtre de la conformité et pour être l'élément de référence pour l'instruction des PC vis à vis des administrés. La co-construction s'est faite avec un véritable partenariat actif... chacun était dans son rôle . Sur les territoires ruraux, sont déclinées les activités qui doivent y être promues. Le principe de non-consommation des espaces agricoles a été posé avant les obligations Grenelle car le désir du paysage rend sensible à la consommation des espaces naturels.

Avec le recul, seule la question du pastillage « habitat historique des petites fermes » a créé un véritable débat compliqué à trancher...

## La boîte à outils pour l'avant-projet de PADD

« **Les élus peuvent avoir du mal à se laisser convaincre qu'ils ont des problématiques similaires d'une commune à l'autre... certains outils se sont montrés très efficaces :** » (Cécile Danesin, CC Vère Grésigne Pays Salvagnacois).

- ◇ **le tour du territoire en autobus** regroupant les conseillers,
- ◇ **la visite par le BE de toutes les communes pour écouter les élus puis faire ressortir et classer les problématiques communes avec des enjeux partagés** ; dix problématiques ont ainsi été identifiées par le BE (expression partant des communes relevée au niveau communautaire au moyen d'un fil conducteur) ; chacune d'entre elles, avec la liste des communes concernées, a été déclinée pour trouver des solutions à travers le règlement et le zonage. Il faut écrire tout ce que les communes disent pour qu'elles ne se sentent pas oubliées.
- ◇ **la charte architecturale** préalable conduite et validée à l'échelle de l'intercommunalité : bien que non contraignante, elle s'est avérée très constructive pour le PLUi car les communes ont eu la consigne de positionner dans le règlement le curseur règle/préconisation sur chacune des recommandations de la charte.

## Les évolutions de gouvernance entre le PLUi des monts d'Alban approuvé en 2012 sur 8 communes et le PLUi des Monts d'Alban et du Villefranchois, prescrit en 2014 sur 15 communes

« Les motivations constantes, matérielles sont à réaffirmer ; on ne fait pas un PLUi pour être à la mode, même pas pour faire plaisir au législateur... » (D. Chamayou).

- ◇ « **Le PLUi permet à des petites communes de disposer d'un document d'urbanisme** » alors qu'elles n'en auraient pas eu les moyens techniques et financiers.
- ◇ « **Il permet d'organiser la subsidiarité locale, le transfert de compétence vers les collectivités en leur permettant de s'affirmer davantage** », avec un pouvoir de discussion, de négociation avec les partenaires dont l'Etat ; il permet enfin plus d'équité territoriale.

### Les méthodes sûres, à ne pas changer :

- ◇ « **Commencer par regarder les éléments auxquels on ne touche pas** » : travail cartographique des terrains à forte potentialité agricole ou patrimoniale.
- ◇ « **Conduire avec les maires et les habitants, une réflexion ouverte sur le devenir à 20 ou 30 ans pour l'aménagement des villages et hameaux** » : on peut plus facilement engager l'élaboration des OAP : bon outil pour faire coopérer les habitants et aller assez loin dans l'appropriation du patrimoine.

### Les variations de curseur pour viser plus de proximité :

- ◇ « **S'investir davantage dans l'ingénierie locale en matière d'urbanisme.** » Cela n'exclut pas de faire appel à des experts, notamment juridiques. La capitalisation de l'information est fondamentale et extrêmement lourde et coûterait trop cher à un BE. L'animation qui avait été faite par le CAUE dans la première démarche est désormais réalisée par les agents de la CC ; l'équipe de la CC a été renforcée : une SIGiste à temps plein, une personne qui s'occupe de l'urbanisme, un chef de service aménagement et urbanisme...
- ◇ « **Travailler par secteurs du territoire** » : plus de proximité par une animation, une réflexion et certainement des propositions organisées par secteurs géographiques avec des problématiques communes. L'expression des maires est facilitée. C'est indispensable lorsque le territoire est grand et que, chemin faisant, on doit fusionner ou réorganiser la CC car on n'a pas tout à refaire : on reprend sur un secteur avec la dynamique générale. Il faudrait que cette sectorisation soit mieux portée au niveau national.
- ◇ « **On va viser une plus grande implication des élus sur la deuxième phase d'appropriation du contenu plus technique des documents d'urbanisme** » : construction du zonage et des règlements

## Pour impliquer les élus, il faut viser « un document compréhensible et accessible pour tous et pas seulement réservé aux experts » :

« Il faut viser aussi bien au niveau des études préalables, du PADD, des orientations, du règlement,... des bases en volume et contenu accessibles à tous : il faut aller à l'essentiel sinon, cela ne sert à personne. Il existe de plus en plus de secteurs où les gens construisent sans permis car nos documents ne sont pas compris » (D. Chamayou).

« La complexité des documents produits est un défaut ; un document peut être simple mais néanmoins pertinent ; seuls quelques articles sont obligatoires alors que tous sont généralement renseignés...; les OAP sont un formidable outil pour visualiser les choses et les rendre compréhensibles par une majorité des concitoyens... Cet objectif de simplicité concourt à la bonne implication des élus comme de la population à la démarche » (G. Poix).

« Il faudrait prévoir législativement six mois de test du règlement du PLUi pour le stabiliser car c'est le cas par cas qui démontre que les rédactions ne sont pas claires ! » (N. Hérard).

## le PLUi doit permettre à un élu de restituer l'argumentation qu'il y a derrière la règle ; clarifions l'argumentation et simplifions la règle

« Pour tenir bon face à un permis, l'élu ou l'instructeur doit être capable d'expliquer l'argumentation qui motive la règle. L'exemple du PLU de Thegra illustre qu'avec des dessins qui font comprendre la logique d'ensemble du territoire, le projet architectural se positionne tout seul et la règle est acceptée... ; quand l'OAP est dessinée, les débats au niveau du permis sont simplifiés ; on nous assomme de dispositions réglementaires dont seules 3 ou 4 sont essentielles : je ne suis pas contre plus de souplesse dans les règlements... » **(N. Hérard).**

« Cette commune de Thegra du PNR des Causses du Quercy a effectivement pu bénéficier d'une ingénierie exceptionnelle (travaux cartographiques et communication du Parc sur la biodiversité, maquettes du CAUE...) ; c'est vrai que si l'on dispose d'outils très élaborés pour être simples, on avance plus vite mais c'est aussi un problème de moyens... » **(D. Chamayou).**

« Un PADD très clair sur l'intention des élus, c'est aussi du temps gagné sur l'instruction : aujourd'hui encore, c'est l'élément de référence pour les arbitrages sur l'ADS » **(P. Maurin).**

## Les services instructeurs d'ADS doivent être associés à toutes les étapes du PLU car ce sont les premiers à essayer d'interpréter les doctrines à travers la règle...

Nourrir la culture de l'urbanisme par l'ADS et nourrir l'ADS par l'argumentation de la planification : relations essentielles entre services planificateurs et instructeurs ; il est nécessaire d'établir un lien étroit entre le PLUi et l'ADS, de s'interroger s'il y a nécessité de réglementer et le cas échéant d'expliquer la règle et pourquoi elle a été écrite **(CC présente dans la salle).**

## Itération nécessaire entre grands principes et traduction en formes urbaines :

Repousser l'échéance du zonage : ce qui compte, c'est le projet et des principes fermes de traduction en droit des sols dans le PADD » **(P. Maurin).**

« C'est le zonage qui intéresse au bout du compte : plus on attend, plus on fait des frustrés ! Les communes qui ont déjà un PLU ne partent pas de la page blanche... » **(N. Hérard).**

« Le zonage s'est défini au fur et à mesure du projet : un diagnostic agricole a permis l'élaboration d'une carte de synthèse qui s'est avérée utile jusqu'à la fin en la superposant avec celles de l'économie, du patrimoine,... pour faire émerger le zonage du projet » **(Cécile Danesin).**



# Comment optimiser les moyens d'ingénierie publique et privée ?...Ou de la complémentarité des ingénieries...

Prévoir une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage ; identifier l'offre publique, complémentaire et non concurrente à l'ingénierie privée.

« Les services publics et tous les partenaires sachants (DDT, CAUE, ABF...) ont été associés très en amont comme s'ils étaient les services techniques de la CC ! Par exemple, la mobilisation de services techniques en DDT a permis de chiffrer les coûts des zones AU en lien avec les équipements collatéraux, constituant ainsi d'excellents arguments de lutte contre la consommation de l'espace » *(P. Maurin)*.

**Le CAUE peut avoir une posture de médiation très en amont du projet qui facilite le travail du BE, contraint par des délais de rentabilité.** Dans le cas du PLUI d'Agen, les ateliers de sensibilisation, conduits simultanément au diagnostic, ont servi de purge en laissant s'exprimer des réactions violentes, ensuite débattues ; ce ne peut être le technicien de la CC ni le BE qui peuvent se faire harponner par les élus ! L'accompagnement est du sur-mesure : on ne peut pas le standardiser » *(N. Hérard)*.



## Investir à long terme dans l'ingénierie interne propre à la collectivité.

◇ **Un chargé de mission PLUI spécifique...** Le chargé de mission ou chef de projet PLUI doit l'être à plein temps et dans la durée. Il repositionne bien l' élu dans sa posture politique en le déchargeant de la posture technique d'interface avec le BE. Il est le relais permanent qui traduit la parole des élus communaux, de la même façon au fil du temps et sans perdre d'information... *(G. Poix)*.

◇ **L'ingénierie interne permet plus de réactivité, de proximité, de continuité dans le temps en capitalisant l'information.** Pour le volet agricole, on ne peut, pour un coût raisonnable, demander à un BE de réajuster la localisation des bâtiments agricoles : le travail s'est fait avec des vacataires et des étudiants ; on réserve la plus-value du BE pour les analyses ... » *(D. Chamayou)*.

◇ **Valoriser l'ingénierie interne de la CC mobilisée pour le PLUI en anticipant l'organisation de l'ADS... et en amont, l'accompagnement et le conseil du porteur de projet.**

« Le bon niveau pour régler l'insertion et la négociation avec le pétitionnaire est bien sur le conseil en amont du dépôt de la demande »

Les règles expliquées préalablement permettent de gagner du temps dans l'instruction et de la qualité dans le projet. Le stade de l'autorisation d'urbanisme, c'est trop tard.

Au premier juillet, certaines CC vont devenir instructrices mais l'instruction n'est pas qu'un cheminement administratif, technique et juridique, c'est aussi l'appréciation du projet dans son territoire, ce qui pose la question des compétences à l'échelle des petites CC (recours au CAUE, vacations ou recrutement d'un architecte... ?) *(N Hérard)*.

« Aujourd'hui encore, un conseil amont systématique de la CC de Prayssas aux porteurs de projets, permet de se référer au PADD du PLUI, suffisamment clair et partagé, et de gagner du temps sur l'instruction *(P. Maurin)*.

◇ **Des coopérations supra-communautaires pour mutualiser l'ingénierie et l'ADS (avec les SCot ? )...**

« Une CC ne peut pas laisser un agent d'instruction tout seul et fonctionner de manière étriquée (fragilité du système en cas d'absences, manque de disponibilité pour les réunions locales, impossibilité d'échanges sur positionnement difficile...) ».

La question du transfert de l'ADS des communes à la CC n'a pas encore été tranchée mais elle fait l'objet de débats ; la coopération avec les services de l'État fonctionne encore bien et la signature des permis par les maires reste symboliquement importante. Mais le plus essentiel est le travail de préparation de l'instruction : si la CC doit assurer ce travail, elle ne peut le faire seule ; il faut monter en puissance au niveau du SCot pour mutualiser des moyens au niveau de l'ingénierie et du droit des sols **(D. Chamayou)**.

« Effectivement, les difficultés juridiques nécessitent d'avoir un nombre d'actes suffisants pour avoir du recul et être en capacité de résoudre les difficultés ; cela souligne l'opportunité de la mutualisation des instructeurs à l'échelle d'un bassin plus large ainsi que la mise en réseau des compétences » **(N. Hérard)**.

## Bien définir dans les cahiers des charges les prestations attendues de la part des BE, en particulier celles de conseil à la maîtrise d'ouvrage.

◇ Les BE évitent de gonfler les budgets de fonctionnement même s'ils coûtent plus cher au final ; ils vont vite et savent ce qu'il faut dire pour que le document soit en règle ; ils ne peuvent être présents sur les détails (ex inventaire de bâtiments patrimoniaux) **(D. Chamayou)**.

◇ Des impératifs économiques pas toujours compatibles avec le temps du projet et les besoins qui apparaissent au fil de la démarche non prévus par le CC **(D. Durand)**.

◇ **Un devoir déontologique des BE de mise en garde des collectivités en cas de décisions qui fragilisent le document.** En dépit de la relation commanditaire/prestataire, le BE doit assurer son rôle de poil à gratter, il doit être ferme sur la prise en compte des enjeux de l'État **(N. Hérard)**.

◇ **Mais...une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur le conseil à la décision, la sécurité juridique,... à mieux définir dans le CC pour clarifier le rôle des BE.** Le BE doit être un poil à gratter mais il est respectueux de son maître d'ouvrage à qui revient la décision politique : il a un devoir déontologique de mise en garde des collectivités vis à vis de décisions qui fragilisent le document mais ce rôle d'AMO doit être mieux défini dans les CC car la responsabilité de la décision politique revient à l'élu ; opportunité d'un travail méthodologique du club pour accompagner les collectivités dans la rédaction du CC en matière d'AMO **(Bureau d'étude)**.

## Le financement des PLUi ; les aides de l'État pour les PLUi, de différentes natures : (G Poix)

Les PLUi relèvent de la compétence des collectivités mais l'État est légitime à soutenir ces démarches qui contribuent aux politiques publiques qu'il promeut (préservation de la biodiversité, du paysage, limitation des GES,...).

◇ Mise à disposition éventuelle des services de l'État,

◇ Association PPA,

◇ Subventions type AAP,

- ◇ Clubs nationaux et régionaux qui appuient les collectivités sur la méthodologie et les aspects juridiques,
- ◇ Les principes de répartition de la DGD, mis en place pour favoriser les documents intercommunaux : au delà des principes mis en place dans chaque département dans le cadre des commissions de conciliation, les principes de répartition de la DGD du niveau régional vers les départements vont être renforcés dès 2015 par une règle du jeu clarifiée et unifiée pour tenir compte des PLUi (**J.P. Guérinet, DREAL**).
- ◇ Aller rechercher les subventions auprès du Conseil régional, de l'Ademe, des Départements, de l'Europe (FEDER) ; les institutions susceptibles de donner des subventions privilégient les documents intercommunaux.

## Questions diverses/conclusions

- ◇ Prise en compte de l'atténuation des GES et l'adaptation au changement climatique dans les PLUi : préoccupations émergentes mais bien présentes (PCET intégré dans le PLUi Brest, forte prise en compte dans PLUi d'Agen,...) ; un groupe de travail national en cours sur la prise en compte du climat dans les PLUi vise à produire des fiches méthodologiques en fin d'année avec témoignages de plusieurs collectivités (**G. Poix**).
- ◇ Journée de sensibilisation en Languedoc-Roussillon le 28 septembre au Cap d'Agde ; la région LR compte 3 PLUi dont 1 approuvé et un prescrit, en Lozère (**G. Gautier, DREAL LR**).
- ◇ Quelques mots de synthèse de la journée (**J.P. Guérinet, DREAL MP**):
  - Gérer l'adhésion : travail de longue haleine pour les élus,
  - Stratégie, pragmatisme et pédagogie,
  - Argumenter et simplifier la règle,
  - Le territoire de l'intercommunalité ne se substitue pas à ceux des communes mais révèle leur

synergie...

Les collectivités sont invitées à faire remonter leurs propositions de sujets à partager...

Une prochaine rencontre du club sera proposée en fin d'année 2015 ou début 2016...

Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
Midi-Pyrénées

Cité administrative,  
1, rue de la Cité administrative – CS 80002  
31074 Toulouse Cedex 09

tél. 05 61 58 50 00  
fax 05 61 58 54 48

[www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr](http://www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr)

