

## Synthèse de la première séance : 26 janvier 2016

**La séance de lancement du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes s'est tenue le 26 janvier 2016 au siège de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, rassemblant une centaine de personnes.**

**28 intercommunalités, dont 8 communautés d'agglomérations et métropoles et 19 communautés de communes étaient représentées lors de cette première journée de témoignages et d'échanges sur les questions d'organisation et de gouvernance.**

### CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Le nombre de participants et la qualité des échanges tout au long de cette première journée du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes démontre l'intérêt porté par les membres du club à cette démarche et à la question de la gouvernance. Plusieurs clés de réussite ont ainsi été identifiées :

- commencer les débats bien en amont de la prise de compétence, en se basant sur des éléments de culture commune ;
- désigner un chef de projet au sein de l'EPCI et s'appuyer sur une AMO ;
- compléter la délibération de prescription par une charte de gouvernance ;
- prendre le temps d'expliquer, d'impliquer chaque commune et de capitaliser les ressources existantes, en attachant une importance forte aux techniques d'animation mises en place et en organisant des déplacements dans tout le territoire.

L'équipe d'appui remercie les intervenants et les participants pour leur venue et leur participation active à ce réseau, qu'ils soient EPCI faiseurs de PLUi, structure accompagnant l'élaboration du document intercommunal, ou personne publique sortant de son rôle habituel de PPA. Ce lieu est avant tout un espace de débat et de partage, et chacun est invité à faire part à l'équipe d'appui de problématiques et de témoignages qu'il souhaite partager avec les autres membres du club.

Les diaporamas présentés lors de la journée ainsi que cette synthèse sont disponibles sur l'extranet du club PLUi (voir dernière page).

**La prochaine rencontre du club est prévue début octobre 2016, et traitera des questions d'habitat.**



Plénière de la matinée, amphithéâtre de la DREAL, crédits photo Agence d'urbanisme de Lyon

## PLENIERE DE LA MATINEE

### Lancement du club

par Marion BAZAILLE-MANCHES, directrice adjointe de la DDT du Rhône

A l'occasion du lancement du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes, Marion Bazaille-Manches, directrice adjointe de la DDT du Rhône, a souhaité mettre en avant la raison d'être de cette nouvelle scène de dialogue ; ce club est un **outil mis à la disposition des élus et des techniciens pour partager des bonnes pratiques et les interrogations des collectivités dans l'élaboration des PLUi et trouver collectivement des pistes de solutions.** La directrice adjointe a également indiqué que l'État



Plénière de la matinée, amphithéâtre de la DREAL, crédits photo DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

souhaite sortir de son rôle habituel pour **travailler différemment aux côtés des EPCI, qui sont invités à s'approprier pleinement ce nouvel espace de débats et de partage.** Les sujets traités seront directement issus du recueil des besoins des EPCI et les questions abordées en lien direct avec des problématiques très concrètes rencontrées par les membres du club.

Enfin, ce Club sera amené à s'élargir encore, puisque les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomérations seront toutes compétentes en matière de PLU dans seulement un peu moins d'un an (la date du transfert automatique a été fixée au 27 mars 2017 par la loi ALUR).

### Présentation du fonctionnement du club et du déroulé de la journée

par l'équipe d'appui du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes

La première rencontre du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes s'inscrit dans la continuité de la journée de sensibilisation du 2 avril 2015 organisée à l'Hôtel de Région. Cette journée d'atelier a été élaborée avec une équipe d'appui multi-partenaire, à l'image de la vocation même du club PLUi : les services de l'État (DREAL, DDT), l'ADEME, la Région, les 4 agences d'urbanisme d'Auvergne-Rhône-Alpes, et le CEREMA.

## Intérêts et ambition pour le club PLUi territorialisé

### Présentation de la démarche nationale club PLUi et actualités

par Guennolé POIX, Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité

Créé en 2012, le Club PLUi est un **lieu d'échanges et de diffusion des connaissances techniques et juridiques** entre acteurs du territoire, qui vient en appui des EPCI pour les aider à avancer dans l'élaboration de leur plan local d'urbanisme intercommunal. Il intervient en complémentarité de l'association des services de l'État et de l'ingénierie apportée par d'autres structures.

Le club PLUi a également pour objectif la **mise en réseau des EPCI** pour renforcer l'échange d'expériences.

Il est aussi l'occasion pour l'État d'**écouter les problématiques concrètes des territoires** et de proposer éventuellement des évolutions réglementaires ou des notes explicatives pour simplifier la tâche des acteurs et favoriser la réussite de leurs démarches PLUi.

Le nouveau club régionalisé Auvergne-Rhône-Alpes s'inscrit dans cette démarche d'échanges et contribuera, à son niveau, à l'enrichissement des travaux nationaux, de même qu'il sera amené à en bénéficier. Un site extranet est à la disposition de tous, il contient des actualités et différents travaux des clubs locaux, tels que les résultats de chantiers thématiques<sup>1</sup>.

*Question d'un membre du club :* Comment concilier la prise en compte des risques et le développement du territoire ? Le club est-il là pour clarifier ce genre de cas ?

*Réponse de Guennolé Poix :* l'action du Club PLUi est bien délimitée. Le Club PLUi est un outil complémentaire au soutien des personnes publiques associées et en particulier, des DDT. Il n'a pas pour vocation à répondre à des situations spécifiques, mais plutôt à traiter les sujets de portée générale avec des retours d'expérience locaux ou nationaux. Il s'agit d'un espace de discussion mais non de conciliation d'une problématique territoriale spécifique.

### **Présentation des dernières évolutions juridiques :**

Deux mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016 :

- Nouvelle codification de la partie législative du code de l'urbanisme (livre I) donnant plus de clarté pour retrouver des mesures dans le code de l'urbanisme. Cette recodification s'est effectuée à droit constant. À noter, certaines mesures ont été basculées de la partie législative à la partie réglementaire : des tables de conversion entre l'ancienne et la nouvelle codification sont disponibles en ligne<sup>2</sup>.
- Modernisation du contenu du PLU/ PLUi : Quasiment inchangés depuis 1967, le contenu et la forme du règlement du PLU sont réinterrogés pour intégrer les nouveaux enjeux de l'urbanisme. Les objectifs recherchés sont d'offrir plus de souplesse aux auteurs du PLUi, pour s'adapter aux spécificités de chaque collectivité et de donner plus de sens au règlement du PLUi et mieux le relier au projet de territoire. (voir les détails dans le support de présentation).

### **Retour d'expérience du club PLUi Alsace**

*par Charles Ackermann, DREAL Alsace*

Le Club Alsace a près de 2 ans d'existence. La région Alsace, à l'image d'Auvergne-Rhône-Alpes, présente de fortes disparités de répartition de la population avec des densités comprises entre 50 et 100 habitants par km<sup>2</sup> en piémonts des Vosges et plus de 400 habitants par km<sup>2</sup> dans l'agglomération strasbourgeoise. Elle compte 7 PLUi en vigueur ou en élaboration sur son territoire.

Le Club s'est réuni 4 fois depuis sa création en 2014, avec en moyenne 50 à 60 participants sur des sujets variés mais toujours identifiés par les EPCI membres du club. Les EPCI ont une place importante dans le club : ils accueillent les clubs et participent à l'animation de la journée en témoignant de leur démarche. Quelques exemples d'actions du club : organisation par l'Eurometropole de Strasbourg d'une visite d'un parc urbain pour prolonger la journée de travail sur la trame verte et bleue, accueil dans les locaux d'une CC pour discuter d'économie avec des témoignages d'EPCI, etc. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, date de création de la région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, les modalités de fonctionnement sont en cours de définition en lien avec le club Lorraine.

<sup>1</sup><http://extranet.plui.logement.gouv.fr/> (mot de passe : plui/ login : extr@plui)

<sup>2</sup><http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Codification/Tables-de-concordance/Code-de-l-urbanisme/Partie-legislative-ancienne-nouvelle-reference>

## Présentation des membres du club Auvergne-Rhône-Alpes

### et focus sur les attentes et questionnements de quatre membres du club

Le bon fonctionnement du club nécessite que les intercommunalités se connaissent et constituent au fur et à mesure des rencontres **un réseau d'échanges sur le PLUi**, qui puisse également fonctionner en dehors des temps en club. Afin que chacun puisse présenter son territoire et son projet, l'équipe d'appui a prévu qu'un certain nombre de représentants de territoires interviennent lors de chaque club. Après avoir cité les collectivités présentes lors de cette journée (voir liste des participants), deux communautés d'agglomération et deux communautés de communes ont pu rappeler les grandes caractéristiques de leurs territoires, l'avancement de leur démarche et leurs attentes vis-à-vis du Club.

#### **COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION/ MÉTROPOLIS**

##### **Claudine Court, Vice-Présidente en charge de l'habitat et du PLH, Communauté d'agglomération**

**Loire Forez** – La CA compte 80 000 habitants et le territoire est en interaction forte avec la communauté d'agglomération stéphanoise. La CA a opté pour un PLUi-H après une prise de compétence en juillet 2015 (avis favorables à plus de 80%) et une délibération en décembre 2015.

Une charte a été écrite pour préciser les modalités de la collaboration Communes/EPCI et laisser une marge de manœuvre, dans un souci de proximité des communes. La communauté porte également un plan de déplacements urbains qui est élaboré parallèlement car insuffisamment abouti pour le moment pour être intégré à la démarche PLUi.

Une nouvelle fusion est prévue pour accroître le nombre de communes à 88 (soit 40 de plus).

*Les attentes vis-à-vis du club* : aujourd'hui, la CALF se pose la question de l'intégration de ces communes à la démarche déjà amorcée. La question de l'impact des modifications de périmètres de l'EPCI est donc importante pour savoir comment démarrer le PLUi (calendrier, temporalité, gouvernance, etc.).

##### **Denis Sauze, Vice-Président de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Annonay** : 35 000

habitants avec une ville centre, Annonay, de 17 000 habitants. Aller vers un PLUi peut prendre du temps. Denis Sauze portait déjà cette démarche lors de son précédent mandat mais à l'époque, les acteurs n'étaient pas prêts. L'appétence pour le PLUi a seulement émergé après des séminaires organisés entre élus. Au-delà du PLUi, « faire projet » était aussi une pratique nouvelle pour la communauté. Il a fallu créer une culture du projet, une culture de l'urbanisme, etc. Un SDAU existait, puis un SCOT de 2010 à 2013 avant son intégration dans le SCOT des Rives du Rhône, qui a fait émerger un nouvel intérêt commun : les questions d'urbanisme. Le territoire a alors pris la compétence PLU. La délibération de lancement sera prise lors de la prochaine réunion communautaire.

*Les attentes vis-à-vis du club* : Denis Sauze attend du club des informations sur les coûts du PLUi, l'organisation de la gouvernance et les conséquences de l'élargissement des périmètres également.

*Question des membres du club* : Quel devenir de la compétence PLU quand l'EPCI est amené à modifier son périmètre, dans le cadre d'une fusion ?

*Réponse de Guennolé Poix* : La note d'éclairage sur l'article 37 de la loi NOTRe (cf. supra) et la lecture du CGCT sont sans équivoque : la nouvelle intercommunalité reprend la compétence PLU si au moins une des intercommunalités qui la composait possédait cette compétence. Toutefois, des discussions sont en cours avec le Ministère de l'intérieur qui ne porte pas le même point de vue. Le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité s'engage à apporter les points de clarification dès que possible aux collectivités.

## COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

### *Sylvia Roupioz, Vice-Présidente de la Communauté de communes du Canton de Rumilly :*

La CC de Rumilly est située entre Aix les Bains et Annecy. Elle est composée de 18 communes pour 30 000 habitants. La prise de compétence PLU est intervenue en janvier 2015 et la délibération prescrivant le PLUi en mars 2015. Cette volonté s'explique par la présence d'un SCOT qui intègre également la CC d'Alby.

La CC de Rumilly a opté pour un projet communautaire adopté en 2009 avant de lancer un PLU intercommunal. Une démarche de PLUi-H a été lancée pour répondre aux enjeux d'habitat et d'accueil de populations nouvelles, prégnants dans la région. Elle a adopté parallèlement en 2013 un schéma directeur déplacements et infrastructures. Sylvia Roupioz souligne l'importance de l'identité territoriale pour trouver une cohésion dans la réponse aux enjeux.

Concernant la gouvernance, la communauté de communes a rédigé une charte, fixant des conditions de collaboration et s'appuyant sur les instances existantes.

*Les attentes vis-à-vis du club :* Une mise en réseau pour avoir des contacts, un centre de ressources d'ingénierie, disposer d'un lieu d'échange de pratiques sur l'urbanisme pour un partenariat privilégié et organisé.

### *Dominique Vauris, Président, Communauté de communes de Billon Saint-Dier et vallée du Jauron :*

La CC est issue d'une fusion opérée en 2013 (21 communes). Le territoire est situé à proximité de Clermont-Ferrand, en limite du Parc Livradois-Forez (15 communes appartiennent au Parc Naturel Régional). Billon compte 4800 habitants. Elle est la principale ville de ce territoire rural, toutefois situé dans l'aire d'influence de Clermont-Ferrand. La CC a la volonté de maîtriser les évolutions démographiques des années à venir : la population a cru de 24,5% sur la dernière décennie.

Actuellement, une nouvelle fusion intercommunale est en cours avec l'intégration de 5 communes en lisière de Clermont-Ferrand, qui ont connu une augmentation de 30% de la population sur les 15 dernières années.

Le Conseil communautaire a souhaité engager la démarche PLUi en mai 2015, 2/3 des communes ont ainsi voté pour la prise de compétence. La délibération de prescription est intervenue en décembre 2015. Certains maires étaient réticents, car ils redoutaient une perte de compétence « droit des sols et document d'urbanisme ». Une charte de gouvernance devrait être rédigée prochainement.

Le calendrier est défini : le PADD est prévu pour la fin d'année 2016 et l'approbation finale fin 2018.

*Les attentes vis-à-vis du club :* Des interrogations sur la gouvernance : comment bien associer l'ensemble des élus municipaux ? Comment faire dialoguer les communes urbaines avec les rurales ? Comment fluidifier les travaux entre les élus et le bureau d'études ? Quelle place pour la concertation avec la population ? Comment rattacher les communes en cours de procédure de PLUi ?

### *Question des membres du club :* Faut-il recruter une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage en début de procédure ?

La CC de Rumilly s'est attachée les services d'une AMO pour mettre en place la prise de compétence PLUi. La CC du Cœur des Bauges a également opté pour une assistance. L'une comme l'autre estime qu'il est important de se faire épauler en phase amont et en particulier lors de la définition du cahier des charges. Pour la CC du Cœur des Bauges, l'AMO permet aussi de consolider l'analyse des textes juridiques : il faut échanger dans l'interprétation et la mise en œuvre des textes afin d'éviter d'avoir des contentieux.

### *Témoignages sur l'implication des communes dans le projet communautaire :*

La CA Loire-Forez fait valoir qu'il est important d'échanger avec les communes et d'aller à leur rencontre.

### *Témoignage sur la concertation :*

Pour le bassin d'Annonay, la concertation s'est avérée très chronophage. Denis Sauze souligne l'importance de l'ingénierie des agences d'urbanisme pour mettre en place cette gouvernance, et permettre la participation la plus large possible.

## Atelier n°1 : « L'organisation technique pour l'élaboration du PLUi »

La phase d'étude préalable menée par l'EPCI avant le lancement du PLUi a vocation à anticiper l'ensemble des questions relatives à la planification du projet. Elle permet par la suite de mobiliser les ressources disponibles au bon niveau, de maîtriser les coûts d'élaboration du PLUi à la charge des collectivités et de gagner en efficacité lors de sa réalisation. Le tout s'inscrit dans un nouveau contexte d'élaboration des documents d'urbanisme, désormais conçus à l'échelle de plus grands territoires, où le dialogue interterritorial et interdisciplinaire s'impose comme un élément déterminant de la réussite du projet et nécessite de mobiliser des dispositifs techniques adaptés.

L'élaboration d'un PLUi nécessite ainsi : de **définir les cadres techniques de travail entre l'EPCI et les communes** pour répondre aux enjeux de croisement entre plusieurs échelles de territoires ; de proposer **des dispositifs de pilotage techniques bien articulés aux dispositifs de pilotage politiques** et adaptés à la gestion de projets complexes.

### LES IDEES CLEFS ISSUES DE L'ATELIER 1

*Les débats ont été riches autour de questions ayant trait aux réflexions en amont de l'élaboration du PLUi, des choix de collaboration communes-EPCI à la mise en place de l'ingénierie et des moyens qui garantissent le confort nécessaire à l'élaboration du PLUi. Certaines **bonnes pratiques** ont été mises en évidence, telles que les débats anticipés, avant même la prise de compétence, prenant par exemple la forme de « **chartes de gouvernance** » ou encore la désignation d'un chef de projet au sein de l'EPCI. L'opportunité d'**organiser des visites communales a également été plébiscitée**. Au cœur du sujet exploré se cachent d'autres enjeux, majeurs pour la réussite du projet : « **comment apprendre à travailler ensemble** », « **comment mettre en confiance les élus** », « **comment travailler efficacement autour d'un projet complexe** », dont l'appropriation reste difficile pour des élus moins initiés (pédagogie et formations mettre en place pour les élus et les techniciens les moins aguerris aux process PLUi ?).*

**Autour de la question de l'enjeu de la phase préalable :**

#### → **Faire approprier le transfert de compétences :**

Les participants ont échangé sur la manière dont les élus se sont saisis de la prise de compétence pour aller ou non à la rencontre des communes et les incidences sur la mise en œuvre de l'élaboration d'un PLUi. Il est apparu comme essentiel de bien réussir cette première étape de transfert de compétence « élaboration des documents d'urbanisme » : communiquer sur les incidences, bien définir qui reprend le coût pour les procédures en cours, comment ces procédures seront financées, etc. D'autres territoires ont aussi pu mettre en avant la structuration des services « Instruction-ADS » pour favoriser la qualité des relations communes-EPCI et mettre en confiance les acteurs.

#### → **Disposer d'un Projet de territoire ou d'une Charte de gouvernance :**

Un point de réussite avéré dans la mise en route d'une démarche PLUi a été mis en avant par le biais des échanges sur les projets de territoire et les chartes de gouvernance : ce sont des outils qui permettent **les débats entre élus en dehors du process PLUi et de ses enjeux**. Ces débats « anticipés » ont permis pour nombre de territoires présents d'établir une relation de confiance entre les élus de l'EPCI. Cela permet également d'avoir en amont du PLUi une « ligne directrice » dans les débats inhérents à l'élaboration du PLUi.

Ces outils ont été identifiés dans les 3 groupes de travail de l'atelier comme **des facteurs de cohésion des élus et de réussite de la coordination dans l'élaboration du PLUi** ensuite.

#### → **Rassurer les élus communaux et savoir capitaliser l'existant :**

Plusieurs territoires représentés ont valorisé l'organisation de « tournées communales » en début de process. Un exercice à la fois politique et technique, qui permet de mettre en relation directe l'EPCI et les élus communaux, en rassurant ces derniers sur **le rôle qu'ils vont jouer dans l'élaboration du PLUi** et en assurant une bonne compréhension de la méthode de travail choisie. Il s'agit de partir sur une base solide, en mettant en place **les conditions de bonnes relations communes-EPCI**.

D'un point de vue technique, ces « tournées » doivent permettre d'identifier et de répertorier l'ensemble des documents et études existants. Il s'agit ainsi d'éviter de refaire ce qui a déjà été fait en **capitalisant les travaux réalisés** (« livrets communaux »). Ceci permet à la fois de disposer d'une connaissance fine du territoire et de laisser toute leur place aux communes en tant qu'interlocutrices privilégiées dans la connaissance « locale » et à la parcelle des situations et des projets. Cet « inventaire » des projets communaux a été présenté dans plusieurs groupes comme un mode de faire intéressant pour permettre une bonne appropriation de l'objet PLUi.

## **Autour de la question de l'organisation interne et l'organisation des relations maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre :**

### → Soigner les interfaces ... :

En termes de besoins, l'aspect **interface** entre les acteurs principaux du projet (EPCI / communes / prestataire) est identifié comme enjeu prioritaire.

Dans l'idéal il est souhaitable de disposer d'un **chef de projet en interne** ; selon la taille de la collectivité il peut s'agir d'une fonction à temps plein ou bien d'un temps partiel. Dans tous les cas cette fonction doit être assurée. Dans des EPCI importants la distinction est faite entre le directeur de projet (stratégie avec les élus, lien avec le décisionnel), le chef de projet (celui qui produit, coordonne les services..) et le coordinateur territorial, qui assure le lien avec les communes. Il semble important que les 3 fonctions soient assurées et reconnues, indépendamment de la taille de la collectivité.

### → Travailler avec ou sans Assistance à Maîtrise d'ouvrage (AMO)... :

La fonction de chef de projet peut se faire avec ou sans AMO. Pour les participants, le chef de projet (avec ou sans AMO) a un **rôle d'ensemblier**, il assure l'interface avec les communes et l'intercommunalité, il organise la communication autour du projet, il joue un rôle d'animation des instances et de coordination avec les autres services thématiques en interne à la structure.

Pour certains participants, l'AMO permet **d'apporter un regard extérieur au projet**, une forme de distance parfois nécessaire pour faire passer des messages aux élus que le chef de projet employé de la structure ne pourrait faire passer. L'avantage de l'AMO est **d'alléger le travail du chef de projet**. La question reste posée de savoir si cette AMO est nécessaire au moment du lancement (écriture de la délibération de prescription) jusqu'au recrutement d'un bureau d'études ou bien si elle doit être mise en place tout au long de la procédure d'élaboration. Plusieurs participants considèrent qu'elle est utile jusqu'au bout de la procédure car elle permet de sécuriser le plus possible le processus d'élaboration (dommage d'investir au début si c'est pour avoir un projet retoqué au moment de l'arrêt !).



Atelier n°1, crédits photo DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

L'AMO peut aussi être utile pour faciliter la mobilisation en amont du projet, c'est à dire pour aider à la décision de lancement d'un PLUi (le cas du recours aux agences d'urbanisme a été cité comme exemple sur ce point, de même pour des structures spécifiques existantes dans certains départements qui aident à la réflexion et au lancement de telles procédures, cf les CAUE). L'AMO peut aussi être mobilisée pour accompagner l'élaboration d'une charte, l'animation de la concertation, la médiation avec les élus.

Au fil des échanges au sein de l'atelier, l'AMO est donc apparue comme **un élément indispensable et stratégique dans la conduite du projet**. La réflexion préalable implique donc de savoir si l'on souhaite y recourir et si oui, sur quelle durée. Cela implique de prévoir un budget et une maîtrise d'ouvrage forte.

### → Recourir à un prestataire privé ou à des partenariats d'ingénierie publique ?

Outre l'AMO d'un prestataire privé ou d'une agence d'urbanisme, des partenariats d'ingénierie publique ont été cités comme exemples intéressants (cas de la Savoie notamment) avec la participation de CAUE, DDT, SCOT etc. pour accompagner et faire avancer la démarche et l'élaboration du PLUi.

Sur la maîtrise d'œuvre, la question de faire appel à un seul ou plusieurs prestataires a été posée, certains estiment que le recours à plusieurs BE permet d'avoir un regard neutre et de questionner les autres thématiques de manière plus objective. D'autres considèrent que le coût est plus élevé et que l'exigence est alors plus forte en matière de coordination de tous ces prestataires. Les participants estiment toutefois qu'il **reste important de recourir à des experts thématiques**, par exemple sur les OAP, l'aspect évaluation environnementale, les enjeux agricoles, juridiques, etc.

Dans les besoins recensés, l'accès aux données a été identifié comme une vraie difficulté selon la taille et le niveau d'ingénierie des collectivités (secteur rural notamment). L'élaboration d'un PLUi pose la question du niveau de technicité des données (quel niveau est indispensable pour réaliser un bon PLUi ? Le PAC est-il parfois suffisant ? La connaissance du terrain et des acteurs à mobiliser pour les recueillir?). Au-delà de l'accès aux données, la question de leur actualisation se pose, de même que celle du coût que peut représenter une mise à jour du rapport de présentation entre la phase diagnostic et la phase arrêt du projet pour la collectivité. Cela nécessite de s'interroger sur "le bon timing" pour mobiliser efficacement ces données.

### **Autour de la question de l'organisation technique dans la collaboration avec les communes :**

#### → Désigner un élu référent... :

Un des enjeux de la réussite des relations entre communes et EPCI, notamment la garantie d'un processus ascendant et descendant entre les communes et l'EPCI, est de désigner **un élu référent par commune, compétent et disponible** (un élu prêt à s'investir, dans un contexte de montée en compétence des élus et de leurs services). Il doit jouer le rôle de « courroie de distribution » entre la commune et les instances en charge de l'élaboration du PLUi.

#### → Disposer d'une ingénierie technique :

Même avec l'intervention d'une AMO forte, les échanges entre territoires font ressortir l'impératif d'un renforcement de l'ingénierie interne **avec un chef de projet dédié**. Il est le garant de la bonne coordination technique entre communes et EPCI et entre les différents prestataires qui vont élaborer le PLUi.

A l'image du bon pilotage politique, avec la désignation d'un « élu référent » assurant une bonne représentation des communes dans le processus d'élaboration, il est nécessaire de **désigner très formellement un interlocuteur technique dans chaque commune** (il s'agit parfois d'un élu) **et au sein de l'EPCI** (selon la taille de l'EPCI possibilité de référents territoriaux en charge des relations avec des groupes de communes).

#### → Etre en mesure de s'appuyer sur la mutualisation de l'ADS :

Les services urbanisme des communes peuvent être mutualisés. La sollicitation du service ADS est particulièrement pertinente en phase d'écriture réglementaire.

## LES QUESTIONNEMENTS OU PRINCIPAUX FREINS IDENTIFIES

Les échanges entre élus et techniciens ont permis de faire ressortir **les difficultés les plus** fréquemment rencontrées, avec 2 questions centrales, l'une concernant le **calendrier** imposé aux collectivités et l'autre la nécessité de **ne pas perdre les élus dans le temps et la technicité** avec un dossier aussi complexe que le PLUi.

- ↳ Une nécessaire phase préalable mais des calendriers trop contraints : des collectivités doivent pouvoir consacrer le temps nécessaire à cette phase préalable, mais les EPCI présents n'ont pas tous été en mesure de le faire, avec des réflexions engagées tardivement et une prescription à faire avant le 30 décembre 2015 pour bénéficier des conditions particulières de la loi du 20 décembre 2014 (prise de décisions stratégiques dans un délai très court...). La question de la tenue du **planning**, tout en garantissant aux communes des échanges suffisants pour satisfaire 10, 20, 40, 50 communes présentes, est une véritable difficulté. Comment s'assurer dans un temps très restreint **de la bonne appropriation des enjeux et disposer du temps nécessaire aux débats** ?
- ↳ La vision globale liée au transfert de compétences : des difficultés rencontrées dans la prise de compétence PLUi avec la gestion, en plus de l'élaboration du PLUi, **des procédures communales en cours qui n'ont pas été anticipées**.
- ↳ La vision budgétaire globale : un besoin de recourir à des expertises techniques et beaucoup d'incertitudes dans le déroulé de la procédure, qui ne permet pas de disposer d'une idée précise du **coût global** lié à l'élaboration du PLUi.
- ↳ En termes de collaboration avec les communes : un écart qui existe entre les services des « grandes » communes et l'absence de techniciens dans les petites communes. Une crainte, notamment pour les services techniques structurés, de se voir dessaisir de leur rôle avec le transfert de compétence au niveau intercommunal.
- ↳ En termes d'appropriation « technique » du processus d'élaboration et des enjeux : un certain niveau de technicité à attendre des élus comme des services, qui en l'absence de formation complexifie leur implication.
- ↳ En termes d'appropriation « politique » du projet de PLUi : **comment convaincre tous les élus**, surtout dans des intercommunalités de plus en plus grandes, dans un contexte de crainte de perte de pouvoir par les communes ? Un travail à mener en particulier sur les formulations des contenus des délibérations, afin d'être sûr que tout le monde comprenne ce sur quoi on s'engage. Bien travailler ainsi en amont la délibération de prescription.
- ↳ Un écueil à éviter : **difficile d'engager un projet de PLUi sans avoir suffisamment avancé sur un projet stratégique pour le territoire** (le PLUi devient ainsi le cadre de l'élaboration du projet stratégique).

## Atelier n°2 : «La gouvernance politique, la collaboration EPCI/Communes»

La séance est introduite par un point sur **la notion de collaboration/co-élaboration** : l'élaboration des plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale exige des élus communautaires de collaborer avec les élus communaux (loi Alur – 2014). Il semble important de souligner que c'est souvent l'argument du travail en commun, de la prise en compte de la parole communale dans le projet communautaire, de la mutualisation des moyens humains et matériels qui ont conduit les élus communaux à accepter et à co-construire le transfert de compétence et le lancement d'une élaboration de PLUi, ceci avant même la loi Alur.

Sur la base d'une analyse de retour d'expériences en matière de PLUi à l'échelle nationale, le Cerema a présenté **les éléments fondateurs** permettant :

- **la mise en place d'une organisation de projet** : identifier les fonctions et la structure de la gouvernance. Accepter que son fonctionnement puisse être flexible dans le temps ;
- **l'implication des communes** : identifier des relais (élus/techniciens/secrétaires de mairie), asseoir la place aux communes dans la démarche (en groupes /séances plénières) et les faire participer aux travaux techniques ;
- **l'intérêt d'une stratégie commune** : en pérennisant la relation communes/intercommunalité, avec la définition d'un véritable projet de territoire (identité commune), en maintenant une vision collective (animation du territoire).

La Communauté d'agglomération de Loire Forez (45 communes) – Claudine Court (VP habitat) a présenté son expérience d'une phase préparatoire associant étroitement les communes à la décision de remontée de la compétence PLUi, ainsi qu'à la définition du cadre de collaboration communes/EPCI. Ce processus s'est notamment appuyé sur les trois secteurs de gouvernance préexistants et la constitution d'un groupe de travail où les communes étaient largement représentées.

Les participants répartis en trois groupes ont chacun discuté autour des trois questions suivantes :

### → La place à donner à la Conférence des Maires :

Pour les EPCI de petite taille, en nombre de communes, la conférence des Maires reste une instance formelle exigée par le code. Le bureau communautaire (élargi le cas échéant) rassemble l'ensemble des Maires et permet de prendre le relais et d'assurer la coordination avec l'ensemble des maires à des moments clés de la procédure.

Pour les EPCI plus importants, le format « conférence des Maires » doit être développé tout au long de la procédure et pas seulement au lancement du PLUi ou en phase finale. Cette conférence constitue un lieu d'échanges et de coordination avec les élus communaux indispensable pour assurer un relais avec l'ensemble de ces derniers sur la totalité de la procédure.

### → Comment assurer un bon niveau d'échange entre EPCI et communes (implication des communes) ?

« Jouer la transparence », « avoir une courroie de transmission ».

Il est important d'avoir des moments d'appropriation, d'acculturation des élus municipaux à l'exercice de PLUi (démystification, langage compréhensible au plus grand nombre, séances plénières en conseils municipaux aux phases clés de la procédure avec l'appui d'élus référents de l'EPCI).

### LES IDEES CLEFS ISSUES DE L'ATELIER 2

*De nombreux élus ont débattu autour de la place à donner à la conférence des maires, des moyens permettant un bon niveau d'échange entre EPCI et communes et sur l'importance du « travailler ensemble ». Les participants de l'atelier ont insisté sur la place à donner aux temps d'échange et de restitution, à tous les niveaux, selon un format adapté. L'adhésion et la participation sont facilitées par une culture commune, issue des projets passés de dimension supra-communale.*

L'élaboration du PLUi doit se faire à partir d'un projet commun. Il faut dépasser la maille communale et présenter le contenu du projet à l'échelle communautaire. Ce changement d'échelle est favorisé par la mise en place de tandems élu/technicien.

La multiplication des élus impliqués et l'identification d'un « groupe moteur référent » au sein de chaque commune et de l'EPCI est repérée comme un facteur de réussite par les participants de l'atelier, qui insistent également sur l'importance de débriefer des travaux et décisions dans les deux sens (de la commune vers l'EPCI et inversement).

### → Comment travailler ensemble sans en avoir l'habitude ?

« On n'invente pas des habitudes de travail avec le PLUi ». Il faut s'appuyer sur celles mises en œuvre lors d'autres projets (prise de compétence, fusion, travaux sur un SCoT, etc.), ce qui permet de basculer plus naturellement vers le PLUi. Les échanges font ressortir l'intérêt de développer des outils pour tendre vers une culture commune et faire émerger le projet : jeux, charte de collaboration, visites de terrains (élus/partenaires), questionnaires, « casse-croûte communal », conférences-témoignages, élaboration d'un diagnostic et d'un projet de territoire préalable à une démarche de PLUi.

## **LES PISTES D' ACTIONS ET PRINCIPAUX FREINS IDENTIFIES**

### *Pistes d'actions*

- ↳ La charte de « collaboration » ou de « gouvernance » permet une répartition plus précise et évolutive des tâches EPCI/communes : c'est un engagement « moral » entre l'EPCI et ses communes qui perdure même si les équipes politiques changent.

### *Freins-Questionnements*

- ↳ Comment organiser ce travail de collaboration au regard des nouveaux périmètres d'EPCI : Comment fédérer 100 communes ... 1000 élus ?



Atelier n°2, crédits photo DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

## Atelier n°3 : «Le PLUi dans un cadre de ressources et d'ingénierie plus large»

En introduction de la séance, l'ADEME a présenté les **opportunités de financements à aller rechercher. Les démarches de type TEPCV ou TEPOS** peuvent apporter des financements en lien avec des PLUi qui se fixent des ambitions en matière d'énergie et de ressources. Deux retours d'expériences ont ensuite été présentés : Le **pays de Gex** a explicité le lien entre la démarche TEPOS-TPCV et son PLUi et la manière de capitaliser avec d'autres démarches pour mobiliser des ressources d'études, des moyens financiers ou de l'ingénierie. Le Parc Régional du Livradois-Forez a présenté son atelier d'urbanisme, qui propose une ingénierie d'accompagnement pour les communautés de communes du parc.

### LES IDEES CLEFS ISSUES DE L'ATELIER 3

*Considérant l'importance de construire un projet collectif d'échelle intercommunale pour un PLUi, l'enjeu de capitaliser toutes les ressources existantes, qu'elles soient en études ou en moyens humains et financiers, a été mis en avant par l'ensemble des participants. Avant de se lancer dans la démarche de PLU intercommunal, l'objectif est ainsi de rechercher, capitaliser, mobiliser, voire mutualiser toutes les ressources possibles dès l'amont de la démarche de PLUi, pour « ne pas partir de rien » et s'appuyer sur les structures ad-hoc, qui interagissent avec l'EPCI.*

*En ce qui concerne la gouvernance, la séance collective a permis d'apporter des pistes pour répondre à l'ambition d'un PLU intercommunal de mettre en place une gouvernance partagée et fédérer un maximum d'acteurs autour du projet de l'EPCI.*

**Autour de la question de l'économie des ressources et des moyens**, 4 idées-clés sont ressorties :

#### → **Faire des économies sur LES ETUDES :**

Les participants ont mis en avant **la nécessité de faire faire un bilan des études mobilisables en amont de la procédure de PLUi**, pour ne pas refaire, et financer, ce qui existe déjà. En revanche, à la question de savoir « qui devait mener ce bilan », à savoir les services de l'intercommunalité ou le bureau d'études nommé qui ne connaît pas forcément le contexte et les acteurs, il n'a pas été trouvé de réponse.

Une seconde idée a été celle de s'appuyer sur un syndicat mixte de SCoT lorsque que celui-ci a déjà travaillé sur un diagnostic d'un territoire comprenant l'EPCI. Le syndicat mixte peut en effet plus facilement et à moindre investissement produire des éléments de diagnostic spécifiques à l'EPCI, en lien avec le diagnostic du SCoT, qui constitue une première mise de fond pour le PLUi.

Enfin, l'intérêt de s'appuyer au maximum sur les observatoires existants chez les partenaires ou les services de l'EPCI a été souligné : à titre d'exemple ont été cités les inventaires départementaux, les observatoires mis en place par les agences d'urbanisme, les études et données des chambres (CCI, CA, ...), etc.

#### → **Intégrer/accorder l'ensemble des ACTEURS et les mobiliser-associer le plus en amont possible :**

La **multiplicité des acteurs** sur un même territoire est perçue comme une source de complexité : absence de complémentarité, divergences d'interprétation de documents (entre Syndicat mixte et DDT d'un Scot par exemple), divergences de visions de l'aménagement d'un même territoire, malgré le fait que la richesse et la multitude des acteurs territoriaux permette une connaissance plus fine du territoire concerné.

Un accent a été mis **sur la nécessité d'associer dès l'amont et en continu les PPA dans la démarche de PLUi**, y compris lors de la phase du projet du territoire, pour qu'ils aient la compréhension des choix faits par les élus de l'EPCI. Une alerte a été relevée sur le « risque de surenchère » des PPA et de l'État (répondre aux objectifs environnementaux, de corridors écologiques, d'économie de l'espace, ...).

Les participants ont également souligné l'intérêt de s'appuyer sur l'ingénierie extérieure (SCoT, syndicats mixtes, Conseil départemental, Région...) pour non seulement mobiliser des études et des ressources, mais également intégrer des enjeux parfois moins pris en compte à la seule échelle de l'EPCI.

### → Intégrer les notions d'ECHELLES et de TEMPORALITE DU PROJET :

Les évolutions législatives et changements institutionnels dans un **calendrier** très court rendent difficile la construction d'une culture commune entre élus et techniciens des communes composant de nouvelles intercommunalités. La réalité du calendrier amène les techniciens et élus à se focaliser sur le seul objectif de l'application des lois. Le cadre législatif du PLUi, et en particulier le panel de thématiques à traiter, s'avère lourd et difficile à appréhender selon les participants, qui font part d'un besoin de simplification.

Compte-tenu de la complexité de l'ensemble des thématiques à traiter dans le cadre d'un PLUi, un constat a été partagé sur la nécessité d'avoir recours à **un prestataire ou un groupement multi-compétences**, pour non seulement répondre à tous les enjeux d'un PLUi, mais également respecter les délais, malgré la complexité d'une procédure de PLU intercommunal.

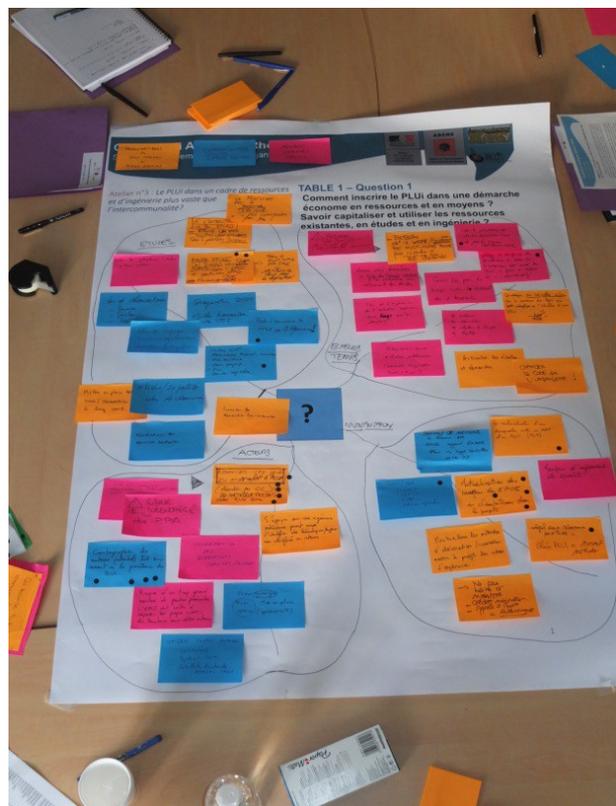
La difficulté de gérer des « pas de temps » différents entre les documents (à titre d'exemple, entre le PLU intercommunal et les PLH et PDU, lorsque ceux-ci ne sont pas intégrés au PLUi) a été également relevée.

### → Inciter au maximum à la MUTUALISATION :

Certes cet objectif apparaît comme une évidence, mais la réalité fait qu'elle est parfois complexe à mettre en place.

Une piste d'action majeure a été celle de prendre conscience des autres démarches et financements possibles, qui peuvent directement profiter au PLUi (ex : financement TEPCV pour le Pays de Gex présenté en retour d'expérience, qui a permis de financer l'étude de potentiels géothermiques du territoire et qui permettra directement de hiérarchiser les zones urbanisables à définir dans le cadre de leur PLUi). Par ailleurs, le constat a été fait que les collectivités sont montées en compétence en matière de **recherche de financements** (appels à projets État, financements Ademe).

La recherche d'une mutualisation des moyens entre EPCI est également relevée : observatoires plus larges inter-EPCI, démarche d'InterSCoT sur l'aire métropolitaine lyonnaise, etc.



Atelier n°3, crédits photo agence d'urbanisme de Lyon

Finalement, les participants soulignent l'intérêt de scènes ou de réseaux de partage collectif. Le Club PLUi régionalisé en est déjà un très bon vecteur pour partager les méthodes et mettre à profit les retours d'expériences.

**Autour de la question de la gouvernance à mettre en place, 3 idées-clés supplémentaires :**

→ **Mettre en place des techniques d'animation innovantes :**

Constatant la difficulté d'impliquer les élus dans l'appropriation des décisions issues de réflexions techniques, le souci de proposer des **techniques d'animation innovantes** au « groupe élu » a été LA piste d'action plébiscitée par les participants. Plusieurs exemples précis ont été cités comme le jeu en plateau, la mise en place de groupes de travail composés d'élus pour expliciter le processus de définition des orientations, les visites *in situ* du territoire intercommunal avec l'ensemble des élus, notamment au démarrage de la démarche de PLUi. Bien que pouvant nécessiter du temps (organisation et visite en elle-même) les visites de terrain permettent *in fine* un gain de temps précieux en créant une synergie politique fructueuse pour la démarche de projet d'un PLUi.

→ **Profiter des politiques publiques sectorielles pour fédérer les acteurs :**

De l'avis des participants, les **politiques publiques sectorielles** (comme les déplacements, le développement économique, la conservation des terres agricoles...) ou des projets intercommunaux existants (comme les syndicats de l'eau) sont considérées comme des moyens pour fédérer un bassin de vie autour d'une approche intercommunale. L'obligation de traduire la trame verte et bleue dans le document de planification locale a illustré cette idée. En effet, si cet exercice reste assez abstrait pour des élus locaux, il peut être envisagé comme un levier fort pour fédérer le collectif d'élus d'un même PLUi autour de la question du paysage (son évolution, ses usages et ses aménités), porteuse de valeurs communes entre élus. En résumé, la réalisation de la trame verte et bleue peut faire émerger les consensus politiques et fédérer un collectif d'élus sur un territoire intercommunal.

→ **Savoir diversifier les instances de gouvernance tout au long du PLUi :**

En matière de **gouvernance**, sujet peu abordé, il a été fait mention de l'utilité de diversifier les instances de gouvernance pour une meilleure dynamique de projet comme les conférences intercommunales des maires, des séminaires sur des sujets transversaux ou des comités de pilotage sectoriels.

## **LES PISTES D' ACTIONS ET PRINCIPAUX FREINS IDENTIFIES**

### *Pistes d'actions*

- ↳ **L'innovation dans les techniques d'animation de réunions** a été largement plébiscité par les participants pour faire en sorte, dans une démarche de PLUi, de « mettre les élus » en situation de production – co-production dans leur projet de territoire – PLUi.

### *Freins-Questionnements*

- ↳ Une question récurrente est ressortie sur **la lourdeur de l'empilement successif des lois, avec des exigences toujours plus nombreuses des documents d'urbanisme, dont les PLUi** (économie de l'espace, corridors écologiques, stationnements, numérique, ...). Le terme fort de « Il faut SIMPLIFIER le Code de l'urbanisme » a même été mis sur la table.

## **PROGRAMME DE LA JOURNÉE DU 26 JANVIER 2016**

**09h30 Accueil café**

**10h00 Lancement du club**

par **Marion BAZAILLE-MANCHES**, directrice adjointe de la DDT du Rhône  
**Présentation du fonctionnement du club et du déroulé de la journée**  
par l'équipe d'appui du club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes

-----  
**Intérêts et ambition pour le club PLUi territorialisé**

**10h20 Présentation de la démarche club PLUi et actualités**

par **Guenolé POIX**, Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité

**10h40 Retour d'expérience du club PLUi Alsace**

**11h00** Questions

**11h15 Présentation des membres du club Auvergne-Rhône-Alpes**

et focus sur les attentes et questionnements de quatre membres du club

-----  
**12h30 Déjeuner-buffet**, dans les locaux de la DREAL  
-----

**14h00 Ateliers de travail sur la thématique de la gouvernance**

à partir de témoignage de collectivités

**Atelier n°1 : L'organisation technique pour l'élaboration du PLUi**

**Atelier n°2 : La gouvernance politique : collaboration communes-EPCI**

**Atelier n°3 : Le PLUi dans un cadre de ressources et d'ingénierie plus large**

**15h30 Synthèse des ateliers et échanges**

**16h30 Clôture de la journée**

**CONTACTS :** L'équipe d'appui du CLUB PLUi Auvergne-Rhône-Alpes

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Structure</b>	<b>Mail</b>
PFUND	Aurélien	DREAL	<a href="mailto:aurelien.pfund@developpement-durable.gouv.fr">aurelien.pfund@developpement-durable.gouv.fr</a>
LAROUDIE	Fabienne	DREAL	<a href="mailto:fabienne.laroudie@developpement-durable.gouv.fr">fabienne.laroudie@developpement-durable.gouv.fr</a>
MAGNARD	Aurélie	DDT 69	<a href="mailto:aurelie.magnard@rhone.gouv.fr">aurelie.magnard@rhone.gouv.fr</a>
FOURNIER	LUC	DDT 73	<a href="mailto:luc.fournier@savoie.gouv.fr">luc.fournier@savoie.gouv.fr</a>
ROUX	Stéphane	DDT 42	<a href="mailto:stephane.roux@loire.gouv.fr">stephane.roux@loire.gouv.fr</a>
GEORGES	Jean-Paul	ADEME	<a href="mailto:jean-paul.georges@ademe.fr">jean-paul.georges@ademe.fr</a>
BERKOUNE	Sarah	Région Rhône-Alpes	<a href="mailto:sberkoune@rhonealpes.fr">sberkoune@rhonealpes.fr</a>
ESPINAS	Julie	CEREMA	<a href="mailto:julie.espinas@cerema.fr">julie.espinas@cerema.fr</a>
MAUR	Anne-Marie	AUR Grenoble	<a href="mailto:anne-marie.maur@aurg.asso.fr">anne-marie.maur@aurg.asso.fr</a>
BUEVOZ	Colombe	AUR Grenoble	<a href="mailto:colombe.buevoz@aurg.asso.fr">colombe.buevoz@aurg.asso.fr</a>
DUCROCQ	Lætitia	Epures	<a href="mailto:lducrocq@epures.com">lducrocq@epures.com</a>
VAZ-BROSSARD	Sandrine	Urba Lyon	<a href="mailto:s.vaz-brossard@urbalyon.org">s.vaz-brossard@urbalyon.org</a>
OLLIVIER	Marie-Anne	AU Clermont	<a href="mailto:maolivier@clermontmetropole.org">maolivier@clermontmetropole.org</a>



<http://extranet.plui.logement.gouv.fr/le-club-rhone-alpes-auvergne-r106.html>

**Nom d'utilisateur : plui**

**Mot de passe : extr@plui**

Contacts club PLUi national :

[Guennole.Poix@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Guennole.Poix@developpement-durable.gouv.fr)

[Club.Plui@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Club.Plui@developpement-durable.gouv.fr)

