



Fiche méthodologique

La gouvernance du PLUi sur un grand territoire

Versions	Validation
V1 – mai 2016	DHUP / QV3 / G.Poix

L'enquête annuelle menée par le Club PLUi en 2016 révélait que 67% des lauréats du Club vont voir leur périmètre augmenter par fusion ou absorption de communes, dans le cadre des Schémas Directeurs de Coopération Intercommunale en cours de finalisation. Une interview récente¹ d'Estelle Grelier, secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, fait état d'une prévision de 14 communautés de plus de 100 communes (contre 5 actuellement) et de 157 EPCI de plus de 50 communes, dont un tiers déjà existantes.

Dans ce contexte, certains EPCI ont exprimé, dans le cadre du Club PLUi, leurs craintes quant à l'élaboration d'un PLUi sur un grand territoire, soulignant deux types de difficultés :

- **des difficultés liées au grand nombre de communes en tant que tel**, rendant plus ardue l'implication de chacune d'entre elle dans le projet commun et la prise de décisions qui ne doivent pas aboutir à un consensus mou ou à une somme de concessions à des enjeux communaux.
- **des difficultés liées à la couverture, par l'EPCI, d'un territoire vaste et potentiellement hétérogène**, sans polarités définies ou avec de nombreuses polarités, ce qui rend complexe l'élaboration d'un projet de territoire porteur d'un sens commun.

Cependant, plusieurs communautés du Club PLUi sont actuellement engagées dans un PLUi à grande échelle, rassemblant 50 communes ou plus. Une enquête a donc été conduite pour comprendre les modalités de gouvernance et de gestion de projet mises en œuvre dans ces territoires, et en tirer des enseignements pour les EPCI amenés à s'étendre du fait des nouveaux SDCI. Unaniment, les collectivités interrogées témoignent du fait qu'il est possible de gérer un PLUi sur un grand territoire, que la taille de l'EPCI n'est pas la question la plus critique et qu'une gouvernance solide, bien organisée, permet de garder le cap du projet.

« On s'est lancés à 65 communes et on était les seuls dans le secteur à cette échelle. Mais ça n'empêche pas de se lancer, on trouve toujours des solutions pour travailler ensemble. Ce n'est pas une question d'échelle mais une question de volonté et d'organisation ».

Fabien Courtois, CC du Pays rethelois

¹ Interview accordée à MAIREinfos : <http://www.maire-info.com/interview/estelle-grelier-nous-avons-preconise-aux-prefets-de-respecter-les-schemas-tels-quils-emanent-des-deliberations-des-elus--article-19484>

Sommaire

1. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE D'UN PLUI SUR UN GRAND TERRITOIRE.....	3
2. FACILITER L'APPROPRIATION DU PROJET EN COMMUNIQUANT LARGEMENT AUPRES DES COMMUNES 3	
2.1.1. <i>Les différents leviers de communication envers les communes.....</i>	3
2.1.2. <i>Donner du rythme et éviter l'effet tunnel.....</i>	6
3. ORGANISER LA PARTICIPATION DE L'ECHELON COMMUNAL A LA PRISE DE DECISIONS.....	9
3.1. LA COLLABORATION : UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE GUIDANT LES RELATIONS ENTRE L'EPCI ET LES COMMUNES.....	9
3.2. PRINCIPALES MODALITES D'ORGANISATION RECENSEES PAR LE CLUB.....	12
3.3. FORMALISATION DES PRINCIPES DE GOUVERNANCE RETENUS.....	13
3.4. CONDITIONS DE REUSSITE.....	14
4. RETOURS D'EXPERIENCE DE COMMUNAUTES.....	14
4.1. COMMUNAUTES AYANT OPTÉ POUR UNE GOUVERNANCE A 3 NIVEAUX (COMMUNAUTE / INSTANCE INTERMEDIAIRE / COMMUNE).....	14
4.1.1. <i>La CC du Sud-Ouest amiénois : des instances intermédiaires visant principalement à faciliter l'accès des élus aux instances de travail.....</i>	15
4.1.2. <i>CC du Sud-Artois, de fréquentes réunions à la maille sectorielle pour faciliter l'implication des communes dans le projet.....</i>	16
4.1.3. <i>Le Grand Lyon : une échelle intermédiaire matérialisée au-delà de la gouvernance par la rédaction de « cahiers du PLUi » par « bassin de vie ».....</i>	18
4.2. COMMUNAUTES AYANT OPTÉ POUR UNE GOUVERNANCE A 2 NIVEAUX (COMMUNAUTE / COMMUNE).....	20
4.2.1. <i>La CC du Pays rethellois, une très forte volonté d'association de chacun des maires.....</i>	20
4.2.2. <i>La métropole européenne de Lille : une attention portée à chacune des 85 communes du territoire</i>	22
4.2.3. <i>La CC du Pays du Coquelicot : des réunions groupées pour travailler les communes rurales.....</i>	23
5. CONCLUSION.....	24

1. Les enjeux de la gouvernance d'un PLUi sur un grand territoire

Les EPCI interrogés relèvent que l'enjeu de la gouvernance n'est pas technique, mais véritablement politique. Il s'agit d'être en capacité de mettre en discussion du projet pour opérer des choix justes, ambitieux et portés par l'ensemble de l'intercommunalité. En particulier, il s'agit de :

- mettre les communes en confiance pour qu'elles prennent leur place et participent activement à l'élaboration d'un projet partagé,
- faciliter l'implication de tous quand les distances sont longues à parcourir,
- fédérer sur la durée, au-delà de l'enthousiasme des premiers mois,
- aboutir à une véritable stratégie de territoire qui porte les enjeux de la communauté dans son ensemble, sans tomber ni dans le consensus mou et insatisfaisant, ni dans une juxtaposition de solutions communales sans synergies.

Au final, la question de la gouvernance « technique » a donc peu été abordée dans les entretiens, au cours desquels la question la plus prégnante a été celle de la gouvernance politique, même si certaines instances peuvent jouer un rôle intermédiaire entre gouvernance politique et gouvernance technique à proprement parler. Sur le sujet, les deux enjeux identifiés sont :

1. **l'appropriation du projet communautaire par le niveau communal via la mise en place d'un plan de communication adapté ;**
2. **la participation, dans la durée, de l'échelon communal au processus de prise de décisions relatives à l'élaboration du projet et la rédaction du document.**

2. Faciliter l'appropriation du projet en communiquant largement auprès des communes

La communication est un enjeu clé qui n'est pas directement partie prenante de la gouvernance, mais qui représente une condition de succès décisive pour cette gouvernance : plus les communes seront informées sur le projet et ses enjeux et plus elles pourront y contribuer.

Pour cela, on s'attachera donc à travailler sur les types de vecteurs d'information, mais aussi sur le rythme de diffusion de l'information, pour éviter ce qu'on appelle communément « l'effet tunnel », c'est-à-dire une longue période pendant laquelle le projet avancera sans qu'aucune visibilité ne soit donnée aux élus (le tunnel), avec le risque d'un décalage croissant entre d'une part la forme effective que prend progressivement le projet et d'autre part l'image que projettent ou attendent les élus. L'afflux soudain d'informations, généralement au moment où des décisions doivent être prises, provoque alors un effet de surprise voire de déconvenue, que l'on peut assimiler à l'éblouissement lumineux d'une sortie de tunnel et qui peut être difficile à traiter, tant pour les élus que pour les équipes techniques.

2.1.1. *Les différents leviers de communication envers les communes*

L'information doit permettre de faire connaître et de rendre compréhensible le projet (« recontextualiser », présenter les enjeux, les bénéfices attendus, etc.) afin de susciter la participation et l'adhésion des communes et par là même assurer la réussite du projet.

Pour cela, l'élaboration d'un plan de communication permet de mettre en musique les différentes actions en les organisant à partir des questions suivantes :

- **Qui ?** Qui est-ce que je souhaite informer ? Derrière la catégorie « communes », on pourra éventuellement concevoir des messages spécifiques pour certaines catégories de populations (maires, techniciens...)
- **Quoi ?** Quels sont les éléments sur lesquels je veux communiquer ? Comment les valoriser ? Ainsi, les collectivités interrogées communiquent principalement sur :
 - le sens, les raisons du projet ;
 - la méthodologie et la démarche de travail (étapes, lexique...) ;
 - les principaux éléments de diagnostic, éventuellement déclinés à la maille sectorielle ou communale ;
 - les principaux axes du PADD², éventuellement déclinés à la maille sectorielle ou communale.
- Les collectivités soulignent la nécessité d'utiliser « le bon langage », qui permette de rendre accessible le PLUi, parfois perçu comme très technocratique. Ceci apparaît particulièrement critique quand certains « sujets qui fâchent » sont abordés, comme la modération de la consommation d'espace³.
- En termes de forme, les sujets peuvent par exemple être abordés via :
 - des articles génériques de présentation ;
 - des schémas de présentation de la démarche, de la gouvernance, de l'avancement...
 - des retours d'expériences des communes, des interviews d'élus ou de techniciens
 - des cartographies du territoire
 - des questions/ réponses
 - des éléments de retour d'expérience sur d'autres PLUi en cours
- **Par quel canal ?** Quel est le meilleur moyen pour atteindre les personnes que je veux toucher ? Veut-on envoyer de façon proactive des informations vers les membres des communes (modalité « push »), et/ou veut-on s'assurer que l'information dont les communes pourraient avoir besoin est organisée et facilement accessible dès qu'ils le souhaitent (modalité « pull »)? Les collectivités indiquent mobiliser dans un premier temps les outils prévus pour le grand public, et les compléter le cas échéant par quelques outils dédiés.
- **Quand ?** (cf paragraphe suivant)

Exemples de canaux de communication « grand public » mobilisés

- En physique :
 - réunions publiques,

² PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

³ Sur le sujet de l'appropriation par les élus du sujet de la modération de la consommation d'espaces, se référer aux fiches du Club PLUi publiées en juin 2015 <http://extranet.plui.logement.gouv.fr/groupe-de-travail-national-plui-et-moderation-de-a239.html> ; identifiant : plui ; mot de passe : extr@plui

- installation d'un stand PLUi lors d'un événement communautaire ou local (ex : festival...);
- En envoyant de l'information vers les habitants :
 - articles de presse, rédaction d'une lettre d'information dédiée,
 - intégration d'articles dans le bulletin communautaire et dans les bulletins communaux,
 - Impression et distribution du prospectus élaboré par le Club PLUi⁴,
 - panneaux d'exposition (avec possibilité d'itinérance dans les différentes communes);
- En mettant à disposition de l'information accessible à ceux qui la cherchent :
 - dépliants, prospectus,...
 - création d'un site Internet dédié au PLUi (fourni par le BE ou intégré au site de l'EPCI)...
 - ... avec parfois un forum dédié sur lequel les habitants peuvent poser des questions (modéré par le bureau d'étude ou par la collectivité)

Canaux de communication spécifiques aux élus et techniciens des communes

- En physique :
 - Organisation d'une réunion d'information voire d'une formation, éventuellement assurée par transfert de connaissances des maires plus experts
 - Organisation d'une visite terrain (promenade pédestre, sortie en bus...)
 - Nomination d'élus « référents » identifiés comme tels
- En « envoyant » de l'information vers les élus :
 - création d'une liste de diffusion par courriel pour envoyer les comptes-rendus,
 - rédaction d'une lettre d'information dédiée, complémentaire de la lettre d'information « grand public »,
 - distribution d'une documentation spécifique dans les instances communautaires :

⁴ Le prospectus « PLUi, un outil pour l'avenir des territoires » est accessible sur l'extranet du Club PLUi : <http://extranet.plui.logement.gouv.fr/pourquoi-realiser-un-plui-r74.html> ; identifiant : plui ; mot de passe : extr@plui

- création d'une pochette papier contenant des fiches explicatives sur le PLUi, dont la collection s'agrandit à mesure de l'avancement du projet. Certains optent pour des fiches génériques sur le PLUi : Qu'est-qu'un PLUi ? Quel est l'impact du document ? Quelle relation avec l'usager ?.... D'autres proposent des fiches réalisées spécifiquement pour leur PLUi : une fiche de présentation du site Internet, de son contenu et des mots de passe pour la partie sécurisée, une fiche sur les grands axes du SCoT en vigueur et son articulation avec le PLUi, une fiche de synthèse du diagnostic...). Enfin, d'autres proposent des fiches de déclinaison de l'avancée du projet jusqu'à la maille communale : synthèse du diagnostic pour chaque commune, déclinaison du PADD pour la commune, document de zonage communal...
- formalisation d'une « barre d'avancement » de la démarche, mise à jour régulièrement pour montrer le passage des grandes étapes et partagée dans les instances communautaires
- En mettant à disposition de l'information accessible à tous les élus :
 - Mise en ligne d'une plateforme dématérialisée sécurisée (identifiant + mot de passe) rassemblant tous les documents du projet (parfois proposée par le prestataire). Sont notamment susceptibles d'être mis en ligne :
 - les supports de présentation dans les différentes instances (conseil communautaire, instances sectorielles...);
 - les documents validés (diagnostic, PADD...), éventuellement dans leur déclinaison sectorielle ou communale ;
 - les courriers des maires apportant leur contribution à l'élaboration du document
 - toutes les autres communications aux élus (lettres d'information...)
- En mettant l' élu en position d'acteur pour l'inciter à s'informer et à communiquer sur le projet de PLUi : co-animation avec les référents PLU communautaires (Vice-président, acteurs de l'ingénierie technique) de réunions publiques à l'attention des citoyens d'une commune par exemple. Dans la Métropole de Lyon, les réunions de concertation auprès de la population ont été conduites par les deux Vice-présidents et les élus communaux, en particulier les référents à l'urbanisme de la commune ou de l'arrondissement concerné.

2.1.2. Donner du rythme et éviter l'effet tunnel

Mettre en évidence les messages clés suppose de veiller à l'ordonnancement des discours pour ne pas noyer la cible sous l'information ou brouiller les messages communiqués. Cela suppose de tenir compte de la fréquence de communication (à la fois sur les informations propres au PLUi mais aussi sur l'ensemble des projets de la communauté).

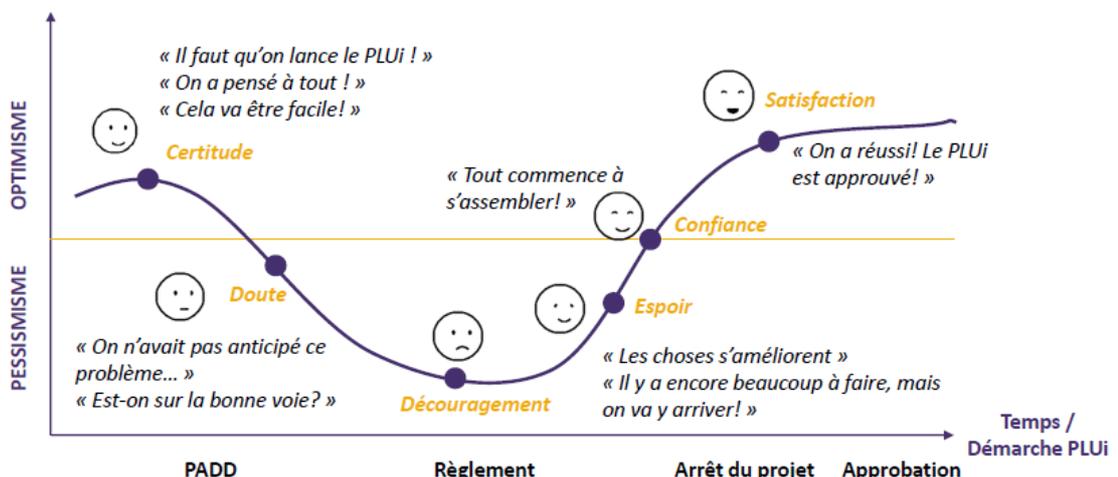
La construction d'un macroplanning permet alors de cadencer les informations diffusées en fonction :

- de l'avancement du PLUi ;

- du cycle émotionnel du changement (cf zoom ci-dessous) ;
- des événements existants sur lesquels « greffer » la communication ;
- de la quantité d'informations déjà diffusées par la communauté, pour éviter la surcharge.

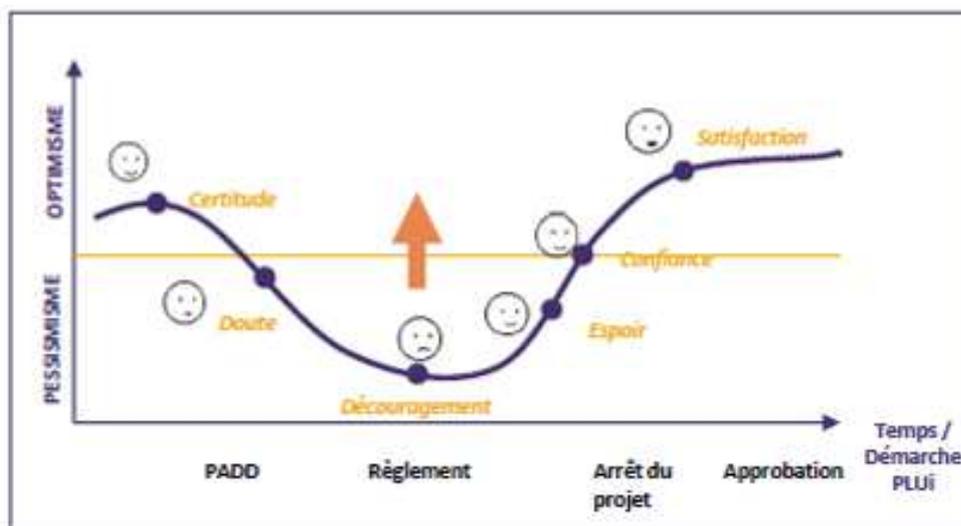
Zoom sur le cycle émotionnel du changement

- Le cycle émotionnel du changement décrit les étapes typiques par lesquelles passe normalement toute personne au cours d'un projet au long cours, entre enthousiasme, déception puis satisfaction quand le projet réussit :



Les chargés de PLUi doivent être préparés à traverser des étapes difficiles, en ayant un temps d'avance sur les autres acteurs.

- L'enjeu de la conduite de changement est de positionner les actions de communication et de mobilisation de manière à accompagner positivement ces différentes étapes (avec une attention particulière portée à la phase de découragement typique au moment de l'élaboration du dispositif prescriptif, règlement et OAP, tout en gardant à l'esprit que la période et l'amplitude du cycle ne sont pas figées et varient selon les personnes et les projets :



- Typiquement, une bonne pratique de gestion de projet consiste à **éviter « l'effet tunnel »**. Le plus difficile à gérer étant par exemple une implication des communes en tout début de projet puis une absence totale de visibilité jusqu'à l'élaboration du zonage et du règlement. Au

contraire, le fait de **donner une très grande visibilité aux communes sur les éléments de diagnostic et de projet** apparaît comme un facteur de réussite indéniable, puisqu'il permet de donner du sens au zonage et au règlement qui en découleront.

3. Organiser la participation de l'échelon communal à la prise de décisions

L'enquête menée auprès de plusieurs collectivités pour l'élaboration de cette fiche révèle qu'il n'existe pas de réponse standardisée à la question de l'implication des communes dans la gouvernance, mais que l'organisation mise en place dépend fortement du territoire et de ses caractéristiques, en particulier :

- Des dimensions et de la forme du territoire, notamment de la distance maximale d'un point à un autre, en km mais aussi en temps de transports : on n'adoptera pas les mêmes solutions sur un territoire plutôt dense et rassemblé que sur un territoire étiré et peu dense ;
- Des dynamiques territoriales et des polarités en place sur le territoire, qu'elles soient liées à la structuration urbaine (pôles centres accessibles de tout le territoire...) ou à des ruptures naturelles qui créent des formes de frontières internes (forêt, rivière...) et invitent à dupliquer certaines instances entre des portions de territoire ;
- De l'historique de la communauté : y a-t-il des habitudes de travail voire des « équipes » en place sur lesquelles s'appuyer (ex : secteurs à la maille d'une ancienne intercommunalité qui a conservé de bonnes habitudes de travail).

3.1. La collaboration : un nouveau cadre juridique guidant les relations entre l'EPCI et les communes

Le PLUi est un document élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en collaboration avec les communes membres⁵. Ce terme de collaboration a été introduit dans le code de l'urbanisme par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) n°2014-366 du 24 mars 2014 et se substitue à celui d'association. Les parlementaires à l'origine de cette évolution législative ont souhaité insister sur la nature co-construite du plan local d'urbanisme intercommunal avec les communes membres. En effet, les communes membres sont parties prenantes de cette démarche, actrices de la stratégie d'aménagement mise en place et le plus souvent responsables des décisions d'autorisations d'urbanisme. La collaboration entre l'EPCI et les communes se traduit par des temps obligatoires de rencontre et d'arbitrage, à travers plusieurs actions :

- Définir les modalités de collaboration au cours d'une conférence intercommunale⁶ : l'organisation de la conférence intercommunale, composée de l'ensemble des maires des communes, intervient à l'initiative du président de l'intercommunalité. Elle porte sur les modalités de collaboration, c'est-à-dire sur la gouvernance interne de l'EPCI pour élaborer et mettre en œuvre le document d'urbanisme. Cette conférence s'organise donc idéalement avant la prescription du PLUi et donne lieu à délibération. Si l'intercommunalité le souhaite,

⁵ Article L.153-8 1° du code de l'urbanisme

⁶ Article L.153-8 1° du code de l'urbanisme

elle peut ensuite détailler dans une charte de gouvernance les modalités précises d'organisation du projet et d'association des communes.

- Mener un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables : un débat sur le projet de PADD doit avoir lieu au sein du conseil communautaire et de chaque conseil municipal. Ces débats se tiennent « au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme »⁷ et permettent de recueillir le ressenti des communes sur les principes du projet et voir dans quelles mesures tenir compte de leur remarques.
- Recueillir les avis des communes-membres en phase d'arrêt du projet : cette mesure entraîne la consultation des communes membres sur le projet de PLUi, une fois celui-ci arrêté par l'EPCI. Les conseils municipaux peuvent émettre un avis défavorable sur les OAP et/ou le règlement les concernant. Dans ce cas, l'EPCI délibère une seconde fois pour arrêter le projet à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés⁸.
- Rendre compte des résultats de l'enquête publique au cours d'une nouvelle conférence intercommunale avant l'approbation du projet : le Président de l'EPCI prononce la mise à l'enquête publique du projet de PLUi. A l'issue de cette phase, les maires réunis en conférence intercommunale sont informés des avis joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Sur cette base, l'EPCI approuve le document d'urbanisme à la majorité des suffrages exprimés⁹.
- permettre aux communes de demander à être couvertes par un plan de secteur : les modalités de collaboration entre l'EPCI et la commune s'exprime aussi par la possibilité laissée pour une ou plusieurs communes, de demander à être couvertes par des plans de secteur. L'initiative doit être discutée et confirmée par délibération au sein des instances communautaires¹⁰.

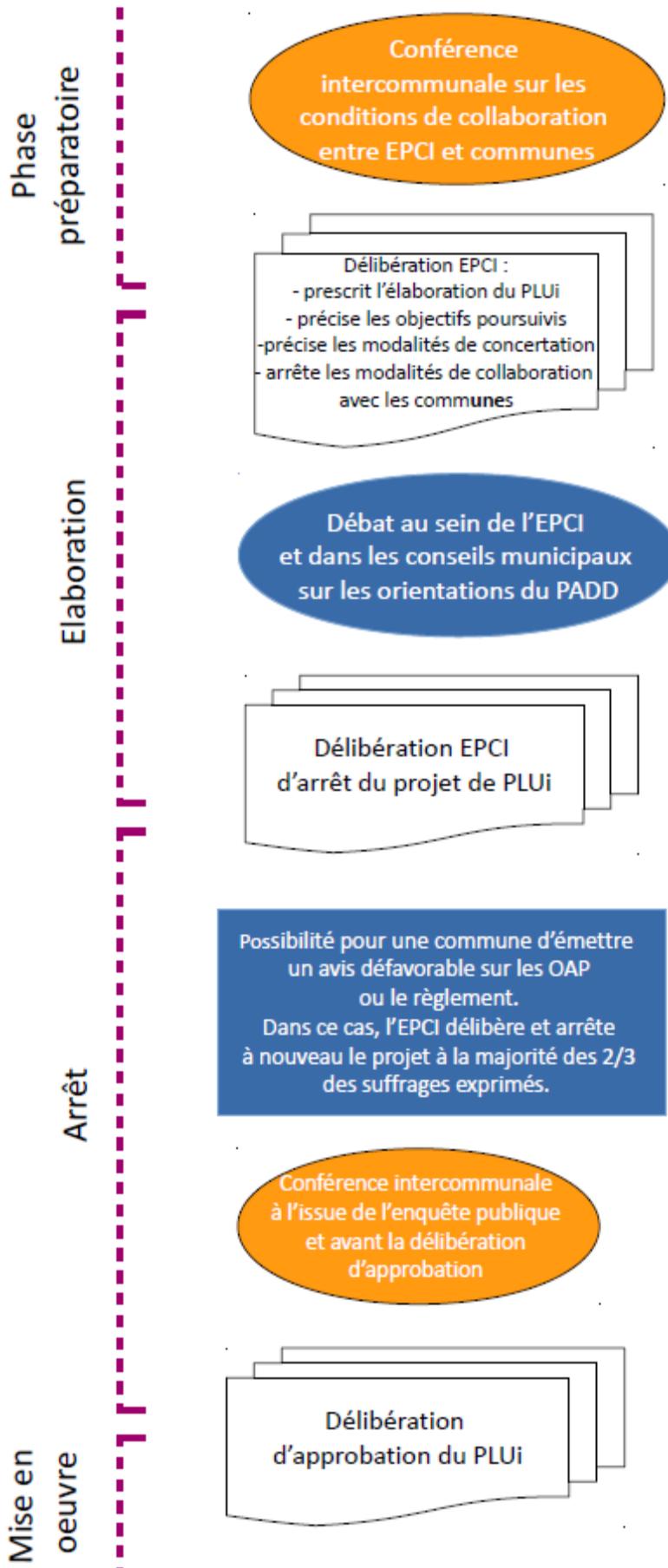
Les jalons posés par le code de l'urbanisme sont à considérer comme des étapes d'appui pour la mise en place d'une organisation politique complète. Les intercommunalités interrogées sont toutes allées au-delà du cadre législatif en prévoyant des temps d'échanges supplémentaires et des modes de travail intermédiaires ou en bilatéral EPCI-communes. Ces temps d'échange et d'arbitrage, permettent de veiller en continu à la participation active des communes pour renforcer leur adhésion au projet et faciliter le portage du document auprès des habitants après son approbation.

⁷ Article L.153-12 du code de l'urbanisme

⁸ Article L.153-15 du code de l'urbanisme

⁹ Article L.153-21 du code de l'urbanisme

¹⁰ Article L.151-3 du code de l'urbanisme + Fiche méthodologique : les plans de secteur, outils de prise en compte des spécificités infracommunautaires, août 2015



3.2. Principales modalités d'organisation recensées par le Club

Au-delà des obligations législatives, les systèmes de gouvernance recensés s'organisent autour de plusieurs éléments, mobilisés selon des combinaisons variables (types d'instances mobilisées, fréquence de mobilisation...). En particulier, certains EPCI choisissent de créer un niveau de gouvernance supplémentaire entre l'EPCI et la commune, de manière à créer une instance de travail plus souple et dans laquelle la parole des élus est facilitée. D'autres au contraire préfèrent limiter le nombre d'instances et maintenir un lien direct commune / communauté.

Les différentes instances de gouvernance repérées sont les suivants :

- **Instances communautaires :**
 - **rassemblant toutes les communes de l'EPCI** (conseil communautaire, conférence des maires...), rassemblées a minima aux étapes clés du PLUi (diagnostic, PADD...). Certains EPCI choisissent en particulier de faire du conseil communautaire une instance très impliquée dans le suivi du PLUi (ex : deux points d'avancement sur l'élaboration du cahier des charges du PLUi).
 - **dédiées à l'urbanisme, avec des profils d'élus « experts »** (commission aménagement, CoPil PLUi...).
- **Instances intermédiaires entre la communauté et les communes :**
 - Sectorielles, c'est-à-dire avec autant d'instances que de territoires infracommunautaires (conférences territoriales de maires, comités de secteur...). Ces secteurs peuvent être définis en fonction de différents critères : proximité géographique / dynamique territoriale (bassins de vie), typologie de tissu urbain (urbain / rural...), secteurs paysagers, EPCI pré-existants... La maille sectorielle est alors mobilisée soit pour décliner le projet sur des territoires perçus comme devant maintenir une spécificité réglementaire (ex : en cas de rédaction de plans de secteur¹¹), soit simplement pour décliner le projet à une maille plus fine et précise, sans impact sur le règlement (ex : cas de la métropole du Grand Lyon). Des référents sont parfois mis en place pour faire le lien entre les instances sectorielles et les instances communautaires.
 - Représentatives, c'est-à-dire composées d'élus communaux légitimés car représentatifs de la diversité des communes du territoire (ex : « conseil des sages »), utilisées notamment comme instance d'arbitrage en cas de conflit communauté / commune.
- **Instances de rapport direct EPCI / commune :** réunions bilatérales, éventuellement groupées pour les communes rurales.

Pour représenter la diversité des solutions mises en place, les ateliers de préparation du PADD avec les élus peuvent être réalisés, selon les cas :

- en plénière,

¹¹ Cf la fiche du Club PLUi sur le sujet des plans de secteur, publiée en décembre 2015 : <http://extranet.plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-les-plans-de-secteur-a282.html> ; identifiant : plui ; mot de passe : extr@plui

- par thématique, que les réunions soient proposées une fois ou plusieurs fois (duplication dans des communes distantes sur le territoire, pour garantir l'accessibilité des réunions),
- par secteurs.

Certaines communautés font le choix d'une très forte association des communes, par exemple en multipliant les instances ou la fréquence de réunion de ces instances pour prendre le temps d'une bonne appropriation par les communes, quitte à ralentir le processus global. Ainsi, certains EPCI ont décidé de mettre en place au moins deux réunions individuelles avec le maire de chaque commune sur le sujet du PLUi (généralement diagnostic puis zonage / règlement), et / ou d'impliquer tous les conseils municipaux un par un dans la démarche (ex : avis de tous les conseils municipaux sur le zonage et le règlement). Le coût humain et/ou financier de ce type de réunions peut être élevé pour un EPCI à plus de 50 communes. Certains EPCI choisissent de l'assumer, d'autres mutualisent les réunions entre certaines communes rurales aux enjeux similaires et habituées à travailler ensemble, d'autres mutualisent l'investissement entre plusieurs élus investis sur le PLUi (président, vice-président en charge du PLUi, élus de la commission, référent sectoriel...). Ils choisissent enfin de s'appuyer sur l'expertise technique en faisant participer le bureau d'études, ce qui suppose de prévoir une enveloppe financière dans le calibrage de l'appel d'offre, de réserver une tranche conditionnelle pour augmenter le nombre de réunions ou d'opter pour un accompagnement du chargé de mission PLUi de la communauté.

D'autres communes font le choix, eu égard à la charge de travail représentée par l'organisation de ces réunions, de mettre en place moins de réunions ou moins individualisées, de manière à gagner en vitesse et à éviter l'enlisement du projet. Ainsi, les réunions par petits groupes de deux ou trois communes permettent de créer une dynamique d'échanges intéressante entre les communes, tout en représentant un gain de temps certain.

3.3. Formalisation des principes de gouvernance retenus

Les principes de gouvernance sont souvent formalisés dans la délibération de lancement du PLUi. Le cahier des charges pour le bureau d'études sert ensuite souvent de vecteur de formalisation plus précise sur le sujet de la gouvernance.

Certains EPCI comme Chambéry métropole font par ailleurs le choix, pour lancer la dynamique commune et rassurer les élus, de prendre le temps de **formaliser une « charte de gouvernance »** relative à l'élaboration du PLUi, qui peut fournir aussi l'occasion, plus globalement, de définir les règles applicables durant la phase transitoire avant l'approbation du PLUi et d'organiser l'exercice des compétences liées, notamment le droit de préemption urbain.

Dans le cas de Chambéry métropole, cette charte a été élaborée en s'appuyant sur un groupe de travail rassemblant les 24 maires de la communauté. Le caractère évolutif de cette charte est affirmé dans l'article 4 de la délibération d'approbation : *« acte le caractère évolutif de la présente charte qui pourra être améliorée ou adaptée en fonction des évolutions à venir, et notamment par rapport au rôle des communes dans le dispositif, à la lumière d'une période d'expérimentation de 6 mois, en précisant que ce n'est qu'au terme de cette période d'expérimentation que la charte ainsi améliorée sera proposée au vote des conseils municipaux qui le souhaitent. En dernière lecture, le Conseil communautaire sera saisi de la charte finale. »*

3.4. Conditions de réussite

Quelques conditions de réussite sont ressorties à plusieurs reprises lors des entretiens :

- **Les premiers mois sont critiques et une bonne association des maires dès le début de la démarche et du diagnostic facilitera largement les travaux ultérieurs.** De nombreux techniciens conseillent donc, dans les premières semaines, de ne pas faire l'économie de réunions d'information à une maille permettant un réel échange avec les communes, que ce soit par commune ou par secteur.
- **Penser la gouvernance du PLUi en articulation avec les autres sujets traités par la communauté** peut grandement simplifier la démarche en garantissant une cohérence et des synergies facilitées entre les politiques portées. Par exemple, pour les territoires s'étant dotés d'une instance de travail politique intermédiaire entre la communauté et les communes, il peut être judicieux que ce périmètre intermédiaire soit pertinent pour d'autres politiques publiques et que d'autres instances soient créées ou existent à cette maille, voire que l'instance elle-même soit une instance récurrente, qui traite plusieurs politiques publiques.
- **La localisation géographique des réunions est symboliquement très importante :** de nombreuses communautés veillent à faire tourner les réunions dans différentes communes, si nécessaire dans les communes les moins impliquées, pour les ramener dans la démarche. Certains dupliquent les ateliers dans deux communes géographiquement éloignées, pour que l'éloignement géographique ne soit pas un facteur de désinvestissement.
- **L'implication des élus communautaires est décisive.** Il apparaît peu utile de prévoir de nombreuses réunions associant les communes si le bureau d'étude y est seul. Cependant, la charge étant particulièrement lourde dans une communauté XXL, elle peut être partagée entre le vice-président chargé du PLUi et une communauté de vice-présidents investis et considérés comme légitimes (ex : référents par secteur, membres de la commission aménagement...).

4. Retours d'expérience de communautés

Il est intéressant de noter qu'aucune des collectivités interrogées (de 47 à 85 communes) n'a considéré le nombre de communes comme un point de blocage du PLUi. C'est un point qui impacte l'organisation et nécessite de penser finement la gouvernance, mais qui finalement n'est jamais mis en cause dans les entretiens.

La difficulté perçue qui ressort le plus souvent est celle de l'opposition entre petites et grosses communes, les petites communes craignant de ne pas pouvoir faire entendre leur voix. Les dispositifs d'échange évoqués ci-dessus peuvent alors contribuer à remédier à cette crainte.

4.1. Communautés ayant opté pour une gouvernance à 3 niveaux (communauté / instance intermédiaire / commune)

4.1.1. La CC du Sud-Ouest amiénois : des instances intermédiaires visant principalement à faciliter l'accès des élus aux instances de travail

Description du territoire et du PLUi :

- Un EPCI qui existe depuis le 30 juin 2004 sur ce périmètre, avec déjà un premier historique en commun ;
- 63 communes, avec environ 30 km de distance entre les points opposés ;
- Un schéma directeur de coopération intercommunale qui prévoit la fusion de l'EPCI avec deux autres communautés de communes compétentes en matière de PLUi, pour former un ensemble de 120 communes et 40 000 hab, sur un espace dont la distance maximum entre deux points sera portée à 50 km ;
- Une volonté marquée de sécuriser l'implication des élus du territoire, avec l'affectation d'un 1/5^{ème} d'ETP à la mobilisation des élus sur le PLUi, en plus de l'urbaniste en charge de l'élaboration du document ;
- Avancement : un PLUi prescrit en novembre 2013, un bureau d'étude choisi en juillet 2015.



Les instances de gouvernance :

- Au niveau intercommunal :
 - Le conseil communautaire, qui se réunit à chaque fois dans une commune différente, pour renforcer le sentiment d'appartenance des communes. Le conseil communautaire est fréquemment mobilisé. Par exemple, le cahier des charges pour la sélection du bureau d'études y a été présenté deux fois.
 - Un comité de pilotage finalement fusionné avec la commission urbanisme, pour limiter le nombre d'instances. 15 élus participent à la commission urbanisme et peuvent se faire les relais du projet sur le territoire. La commission se réunit à chaque étape clé ainsi que de façon ad hoc, pour trancher des points précis.
 - Des ateliers pour le diagnostic qui ont été systématiquement dupliqués dans des communes éloignées sur le territoire, de manière à permettre à chaque élu d'avoir toujours une réunion à proximité. Les 16 réunions (sur 8 thèmes) sont organisées dans des communes différentes pour les mêmes raisons. Le fait d'accueillir des réunions sur sa commune peut être très mobilisateur pour certains maires. La CC rappelle individuellement chacun des élus référents sur le PLUi avant les ateliers pour sécuriser leur présence à au moins un des ateliers.
- Au niveau intermédiaire :
 - La reprise du périmètre de trois anciens cantons (et non pas les deux cantons actuels qui n'apparaissent pas pertinents). Ce périmètre est mobilisé pour rassembler les maires des communes à la fin de chaque grande étape (diagnostic, PADD...), leur présenter les travaux et recueillir leurs avis avant présentation au conseil communautaire.

4.1.2. CC du Sud-Artois, de fréquentes réunions à la maille sectorielle pour faciliter l'implication des communes dans le projet

Description du territoire :

- Une CC récente, créée en janvier 2013, par fusion de trois communautés de communes aux cultures très différentes en matière d'urbanisme :
 - une CC avec un PLUi approuvé en décembre 2014 sur 18 communes ;
 - une CC avec un portage communautaire pour l'élaboration de documents de planification communaux ;
 - une CC dans laquelle le portage des documents d'urbanisme était entièrement communal.
- 58 communes, sur 375 km², avec environ 30 minutes de route d'une extrémité du territoire à l'autre.
- 6 nouvelles communes attendues dans le cadre du SDCI.
- Avancement : PLUi prescrit en juin 2015, bureau d'étude choisi en avril 2016, dont la proposition comprend une enveloppe pour intégrer l'arrivée de nouvelles communes.



Une gouvernance intense, visant à sécuriser le portage politique du projet :

- A la maille intercommunale, les instances « traditionnelles » :
 - La commission urbanisme sera sollicitée pour des comités techniques, pour prévalider ce qui sera travaillé dans les groupes de travail thématiques à l'échelle des secteurs ;
 - le conseil communautaire ;
 - la conférence des maires ;
- A une maille intermédiaire : des comités de secteur fréquents pour faciliter et renforcer la mobilisation des élus
 - Des comités de secteur ont été créés autour des pôles d'importance pour faire travailler les communes ensemble, libérer la parole et faciliter la prise en compte des enjeux de chacun. Les secteurs ne sont pas définitivement figés et pourront évoluer si besoin en cours de route (dans la limite du nombre de réunions prévues par le marché). A date, trois secteurs sont prévus, avec un passage probable à quatre pour intégrer les nouvelles communes issues du SDCI.
 - Ces secteurs seront mobilisés pour des groupes de travail thématiques avec les élus et éventuellement des secrétaires de mairie si besoin. De nombreuses réunions sont prévues, notamment en début de procédure de manière à garantir une forte

appropriation du diagnostic et une bonne mobilisation des élus autour du PADD, ce qui facilitera ensuite la prise de décision pour les déclinaisons réglementaires :

- 2 ou 3 réunions par secteur pour le diagnostic
- puis 2 ou 3 pour le PADD
- A la maille communale : la mobilisation tous les conseils municipaux
 - Un passage dans chaque conseil municipal est prévu avant le PADD, avec une délibération du projet politique à l'échelle de la commune. Sont prévus à ces réunions : le bureau d'étude + un représentant technique de la CC (DGA, DGS ou chargé de mission) + et idéalement un élu de la commission urbanisme.
 - Chaque commune devra désigner un référent communal (maire ou non) qui suivra l'ensemble de la procédure et des réunions.
 - Des temps de travail seront prévus entre le service urbanisme de l'agglomération et chaque commune au moment de l'élaboration du règlement et des OAP.

▪

4.1.3. Le Grand Lyon : une échelle intermédiaire matérialisée au-delà de la gouvernance par la rédaction de « cahiers du PLUi » par « bassin de vie »

Description du territoire et du PLUi :



- Une métropole de 59 communes, dont une commune de 9 arrondissements
- Un rayon de 25km « seulement » : la difficulté n'est pas une question de distance en km (même si le temps de parcours peut parfois être important), mais surtout de nombre de communes pour prendre les bonnes décisions
- Avancement : prescription en avril 2012, rédaction des OAP et règlement en cours

Les instances de gouvernance :

- A la maille intercommunale : la conférence des maires, mise en place notamment :
 - pour le débat sans vote du PADD d'agglomération ;
 - pour le règlement ;
 - de manière ad hoc sur certains sujets qui posaient question.
- A une maille intermédiaire : les neuf Conférences Territoriales des Maires (CTM), lieu réel de prise de décision sur le projet. Elles sont organisées par bassin de vie, regroupant de deux (Lyon + Villeurbanne) à dix-sept communes. Il s'agit d'instances récurrentes, créées à l'origine pour traiter des sujets de voirie ou de propreté, mais qui sont aussi mobilisées pour le PLUi. Au moins 4 séries de CTM dédiées au PLUi sont prévues sur la durée de l'élaboration du document :
 - 1 série pour le diagnostic ;
 - 1 série pour les premiers contours du projet (en parallèle d'ateliers techniques très ouverts aux PPA) ;
 - 1 série pour l'élaboration du projet de territoire à la maille du bassin de vie (arbitrages), qui va alimenter le PADD d'agglo ;
 - 1 série sur les zonages.

Ces conférences sont préparées par les techniciens du Grand Lyon en lien avec les techniciens (ou les élus quand il n'y a pas de technicien) des communes concernées. Une tournée des CTM dure environ 4 mois (temps nécessaire pour coordonner les agendas des élus des 59 communes) et se prépare presque un an à l'avance. Des réunions ad hoc peuvent être créées si besoin pour traiter une problématique spécifique à certaines CTM.

- A la maille des communes : des échanges directs entre techniciens de la métropole et des communes, voire avec l' élu chargé de l'urbanisme pour les communes sans techniciens. Le cas échéant, échanges informels entre l' élu communal et l' élu métropolitain chargé du PLUi.
- Les bénéfices de cette organisation :

- Cette structuration épouse des réalités territoriales ou politiques qui existent au-delà du seul PLUi et dans lesquelles les élus communaux se reconnaissent. L'initiative est d'ailleurs parfois venue des communes, qui souhaitaient pouvoir travailler ensemble sur des problématiques similaires. La territorialisation des objectifs du PADD en est donc facilitée.
- Elle permet de sortir de la confrontation directe « communauté / commune », en remettant en perspective les enjeux de chaque commune au regard des enjeux du collectif des communes.

Les conditions de réussite identifiées (pour qui souhaite s'en inspirer):

- Pour maintenir la dynamique sur toute la durée du projet, il est vital que les élus de la communauté aient des liens forts avec les élus communaux. A Lyon, ce sont donc les Vice Présidents qui animent eux-mêmes les séances des conférences territoriales.

L'impact sur la structuration du document

- Au-delà de la seule question de la gouvernance, la notion de bassin de vie joue un rôle clé dans la structuration du PLUi, puisque les pièces sont réparties ou déclinées selon les trois échelles. Ainsi :
 - Le cahier « métropole » comporte :
 - le rapport de présentation ;
 - le PADD de l'agglo (principes structurants) ;
 - le POA (principes structurants) ;
 - un règlement unique.
 - Les « cahiers de bassin de vie » reprennent notamment :
 - le PADD décliné à l'échelle du bassin de vie (territorialisation du diagnostic et des enjeux) ;
 - le POA décliné à l'échelle du bassin de vie.
 - Les « cahiers communaux » permettent de faire le lien entre le PADD et l'ensemble des outils réglementaires avec :
 - la déclinaison communale du PADD, qui sert de démonstration juridique pour étayer la règle ;
 - le POA détaillé à la maille communale ;
 - les OAP communales (OAP territorialisées multi-thématiques).
- L'élaboration des différentes pièces du document s'organise autour d'un va-et-vient entre les différentes échelles. Ainsi, le projet s'est d'abord structuré autour des enjeux communautaires, déclinés progressivement aux différentes échelles jusqu'au zonage, avant de ré-agréger progressivement les documents et de vérifier la cohérence en remontant vers la rédaction finale des PADD par bassin de vie, puis du PADD global.

Illustration : les 3 échelles territoriales du PLU*i* du Grand Lyon

3 échelles territoriales, déclinaison de la gouvernance métropolitaine



Un PADD (Projet d'Aménagement de Développement Durable) à 3 échelles

← Stratégie d'agglomération — Projets intercommunaux — Projets communaux et de cadre de vie →



L'échelle métropolitaine

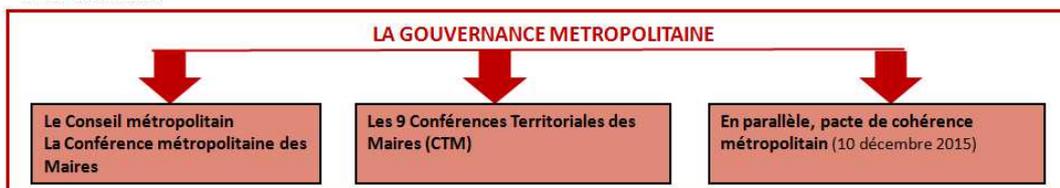
(d'agglomération)
fixe le cap, pose les règles du jeu de la collectivité pour les territoires et les communes

L'échelle des 9 bassins de vie

permet de faire dialoguer les communes entre elles, de révéler des projets stratégiques intercommunaux

L'échelle communale

et celle du quartier permettent d'aborder le cadre de vie et la proximité



4.2. Communautés ayant opté pour une gouvernance à 2 niveaux (communauté / commune)

4.2.1. La CC du Pays rethellois, une très forte volonté d'association de chacun des maires

Description du territoire :

- 65 communes, 30 000 habitants
- Territoire majoritairement rural
- Environ 40 minutes de route d'un point du territoire à un autre.
- Avancement : délibération en février 2015, diagnostic démarré début 2016



Les instances de gouvernance :

- Au niveau intercommunal :
 - Le conseil communautaire est mobilisé aux étapes prévues par la loi (91 élus communautaires), comme chambre délibérative
 - Le conseil des maires (65 maires) est réuni à chaque étape importante du PLUi, environ deux ou trois fois par an, pour réfléchir aux aspects stratégiques du projet : élaboration du cahier des charges, présentation du bureau d'étude, présentation de la démarche et premiers éléments de réflexion sur les axes du projet...
 - La commission aménagement du territoire, composée de 20 élus, qui va suivre en fil rouge les travaux, avec environ quatre à cinq réunions par an au cours desquelles l'avancement du PLUi sera systématiquement présenté. C'est une instance de validation qui rend un avis.
 - Un « groupe technique » ou « groupe des sages », composé de 11 élus du territoire représentatifs du territoire : maîtrise ou non des enjeux de l'urbanisme, commune urbaine ou rurale... Ce conseil des sages est une instance de travail, mobilisée pour donner les orientations sur les étapes ou sujets sensibles (ex : réunion pour déterminer les secteurs à enjeu agricole et définir une stratégie sur la relation entre ouverture à l'urbanisation et agriculture)... C'est cette instance qui décidera des éventuels arbitrages entre la communauté et une commune ou un secteur de communes si nécessaire.
- Au niveau communal, deux passages dans les communes sont prévus :
 - 1 première tournée dans le cadre du diagnostic, pour matérialiser le PLUi très rapidement et faire prendre conscience des enjeux ;
 - 1 deuxième tournée au moment du zonage.
- Des réflexions complémentaires, non actées, sur une instance de travail supplémentaire à une maille sectorielle : une instance complémentaire par secteurs a été proposée par le bureau d'étude. Il s'agit de diviser le territoire en groupes de communes homogènes avec un élu référent par secteur qui se fait le porte voix de réunions de travail au sein de ce secteur et qui rediffuse les informations communautaires aux élus du secteur. Ce référent pourrait accompagner le bureau d'étude au moment de la tournée des communes pour le zonage, de manière à garantir qu'il y ait dans chaque commune un élu que la commune en question connaisse bien, ce qui peut apaiser certains conflits.
- La difficulté de mise en œuvre de cette organisation serait de créer une instance de travail supplémentaire qui s'articule mal avec le « groupe des sages », même si, dans d'autres circonstances, elle pourrait s'avérer très pertinente.

Les bénéfices de cette organisation :

- La structuration des instances et l'intensité de la démarche d'information ont été pensées de manière à garantir une réelle information de chaque maire sur le projet, pré requis à une réelle co-construction avec ces élus. Tout concorde pour que qu'il ne se passe pas deux mois sans que chaque élu (et en particulier chaque maire) n'entende parler du PLUi.
- Le conseil des sages est une instance qui fonctionne bien, surtout si elle apparaît véritablement légitime au regard de la représentativité de sa composition. Le fait de la

réduire à une dizaine d'élus permet une plus grande agilité, facilité de mobilisation et implication de chacun. Cette instance permet de dépasser une éventuelle opposition communauté / commune.

4.2.2. La métropole européenne de Lille : une attention portée à chacune des 85 communes du territoire

Description du territoire :

- 85 communes ; cinq nouvelles communes attendues en l'état du SDCI, qui ne devraient pas être intégrées à cette étape du PLUi, mais à la prochaine.
- Un territoire hétérogène, avec un pan très urbain et politiquement très puissant, beaucoup de pôles très ruraux et des communes aux enjeux sociaux extrêmement diversifiés.
- Une culture communautaire solide et un premier PLUi datant de 2004 ;
- En termes de gouvernance : le retour d'expérience d'un SCoT difficile, avec de nombreux élus puissants et la prise de conscience de la nécessité de travailler en étroite co-construction avec les communes.
- Avancement : prescription en février 2015 ; études réalisées, PADD en cours ; arrêt du projet prévu pour 2016 / 2017.



Les instances de gouvernance :

- Le vice-président en charge du PLUi est extrêmement impliqué dans le portage du document et assure en personne quasiment toutes les instances de dialogue autour du PLUi.
- A la maille intercommunale :
 - La conférence métropolitaine se réunira deux fois : pour le débat sur le PADD et avant l'arrêt de projet
 - Une commission d'arbitrage est prévue après l'enquête publique pour valider la sélection des points de l'enquête à intégrer dans le document. Sa composition n'est pas encore définie.
 - Pour l'écriture du règlement, un groupe de travail technique avec l'ensemble des 25 communes historiquement compétentes en ADS va être mis en place pour rédiger techniquement le règlement. Il comportera sans doute des sous-groupes sur des zonages ou thématiques spécifiques (ex : intégration des communes ANRU, franges agricoles, article 55...).
- A la maille communale :
 - des rencontres individuelles entre le vice-président en charge du PLUi et le maire de chacune des communes du territoire, pour connaître les enjeux et garantir ensuite la prise en compte des besoins de chacun.

- des conseils municipaux invités à se prononcer officiellement à deux reprises sur le projet : au moment du débat sur le PADD (après la conférence métropolitaine), ainsi qu'après l'arrêt officiel, comme prévu dans les textes de loi.

Mise en perspective de cette organisation :

- Cette organisation permet de garantir à chaque commune un espace de parole égal, quelle qu'en soient la taille et la puissance. Elle est notamment utile pour « remettre dans la course » des petites communes qui, sinon, pourraient se sentir moins concernées par le PLUi.
- Elle demande un investissement particulièrement lourd pour le vice-président en charge du PLUi, mais le travail de rencontre individuelle avec les communes peut cependant, sur d'autres territoires, être partagé avec le président et un autre élu en charge du PLUi (binôme d'élus).
- Si ce dispositif permet de réellement donner la parole à chaque commune, la seule étape de co-construction réelle entre les communes demeure cependant le débat sur le PADD, puisqu'aucune instance intermédiaire n'est prévue. C'est bien le vice-président et son équipe de travail qui effectuent la synthèse des enjeux des communes.
- En cela, le dispositif peut être relativement souple et agile, dans la mesure où la métropole compte avoir effectué sa révision en deux ans.

4.2.3. La CC du Pays du Coquelicot : des réunions groupées pour travailler les communes rurales

Description du territoire :

- 67 communes : un bourg centre de 10 000 habitants, trois communes bourgs de 1 500 habitants et de nombreuses très petites communes
- 430 km² de superficie, environ 20 minutes de route d'une extrémité du territoire à l'autre
- Un territoire construit sur une réelle identité commune, avec une véritable communauté de projet et d'investissement, plus qu'une simple communauté de gestion.
- Avancement : délibération en 2014, rédaction des pièces en cours, arrêt et approbation du projet prévus pour 2017.

Les instances de gouvernance :

- A la maille intercommunale, des instances traditionnelles mobilisent les élus en veillant à la rotation des sites et à l'accessibilité des réunions :
 - une commission spécifique, composée d'une vingtaine de membres représentatifs de la diversité des communes en termes de géographie, de taille, de culture urbanistique. Le fait que la commission rassemble un grand nombre d'élus permet

de faire en sorte que quasiment le tiers des communes soient bien informées du projet.

- un bureau communautaire qui valide les travaux avant passage en conseil communautaire.
- Le conseil communautaire, organisé toujours dans une commune différente.
- Des ateliers thématiques invitant 95 délégués élus, organisés dans des communes toujours différentes.
- A la maille communale (notamment pour le zonage et le règlement), un traitement différencié selon la typologie de commune (identifiée dans le cadre du diagnostic) :
 - Ville centre : des réunions bilatérales entre la communauté et la commune (environ 6 réunions)
 - Communes de type 2 : des réunions bilatérales entre la communauté et la commune (environ 3 ou 4)
 - Communes de type 3 : des réunions par groupe de 3 ou 4 communes
 - Communes de type 4 (communes rurales) : envoi du document par courriel puis réunion avec l'ensemble des communes pour recueillir les avis

Les conditions de réussite identifiées :

- Se montrer particulièrement vigilant quant à la mobilisation :
 - des communes plus excentrées (par exemple en réalisant les réunions à proximité)
 - des communes qui ne sont pas dans la commission (relances téléphoniques avant les réunions...)

5. Conclusion

Comme pour la gouvernance d'un PLUi « standard », mais sans doute de façon encore plus marquée qu'ailleurs, les collectivités interrogées ont été unanimes pour souligner à quel point l'engagement des élus était décisif pour réussir un projet de PLUi sur un grand territoire. Ainsi, il ne faut pas que les discussions avec les communes aient lieu exclusivement entre techniciens, mais il est vital que les élus de la communauté entretiennent des liens forts avec les élus communaux. Ainsi, à Lyon, ce sont les élus eux-mêmes qui animent les séances des conférences territoriales des maires, et non les techniciens. Pour garantir l'implication des élus dans la durée, il est important de définir une organisation reposant sur un nombre d'instances optimale pour éviter une sur-mobilisation et risquer une forme d'épuisement. Par exemple, la communauté de communes du Sud-Ouest Amiennois a, en cours de réalisation du PLUi, fusionné deux instances, le COPIIL et la commission d'urbanisme, pour maintenir la dynamique et éviter une déperdition d'énergie.