

## Séminaire de sensibilisation au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

**Jeudi 2 juillet 2015**

organisé par la direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement (DREAL) du Limousin

## Sommaire

Le mot de Laurent CAYREL, préfet de la région Limousin	3
1. Objectifs et avancées des PLUi, par Guennolé POIX, chargé de mission PLUi à la DGALN	4
2. Table ronde N° 1 : Le PLUi, projet pour le territoire : motivations, construction et gestion	4
2.1. Présentation de l'expérience du Pays de la Saône Vosgienne par Alain ROUSSEL, Président de la Communauté de Communes et maire de Claudon (Vosges)	5
2.2. Présentation de l'expérience du Haut-Limousin par Corine HOURCADE-HATTE, Présidente de la Communauté de Communes et maire de Bellac (Haute-Vienne)	6
2.3. Présentation de l'expérience du Pays Foyen par David ULMANN, Président de la Communauté de Communes et maire de La Roquille (Gironde)	8
2.4. Présentation de l'expérience du Haut-Allier par Guy MALAVAL, Vice-Président de la Communauté de Communes et maire de Langogne (Lozère)	10
2.5. Temps d'échanges avec la salle (questions/réponses)	11
3. Table ronde N° 2 : Le PLUi, ressorts techniques de son élaboration à sa gestion	14
3.1. Présentation du Pays Foyen par Dimitri CAZENAVE, Directeur Général des Services de la Communauté de Communes (Gironde), Chef de projet PLUi	14
3.2. Présentation de Christophe PRUNET, Directeur Général Adjoint, Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (SMPVD)	15
3.3. Témoignage complémentaire du Pays de la Saône Vosgienne par Alain ROUSSEL, Président de la Communauté de Communes et maire de Claudon (Vosges)	16
3.4. Témoignage complémentaire du Haut-Allier par Guy MALAVAL, Vice-Président de la Communauté de Communes et maire de Langogne (Lozère)	17
3.5. Temps d'échanges avec la salle (questions/réponses)	17
4. L'accompagnement des services de l'État	20
4.1. Présentation des outils disponibles dans le cadre du club PLUi par Guennolé POIX	20
4.2. Présentation sur la question des hameaux et des écarts en Limousin par Clément ICHANSON, chef du pôle animation projets à la DREAL	21
4.3. Temps d'échanges avec la salle (questions/réponses)	21
Conclusion de la journée par Christian MARIE, directeur régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Limousin	23

## Le mot de Laurent CAYREL, préfet de la région Limousin



### Les collectivités locales sont confrontées à un double défi.

L'évolution de leurs ressources et l'organisation de leur développement économique. Relever ces défis passe par le regroupement intercommunal, notamment en milieu rural, afin de **porter un projet collectif** et d'accompagner le développement du territoire via plusieurs actions communes : favoriser la création d'emploi, mettre à disposition des services de plus en plus exigeants en termes de contenu, etc.

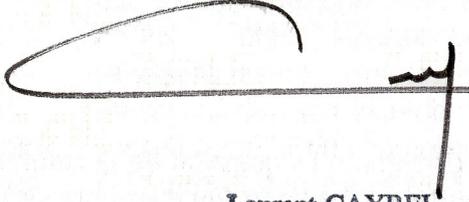
Dans ce cadre, l'État, la Région et le Département sont au service des collectivités locales, par le biais de subventions, d'aides dans des démarches d'aménagement (CPER centres-bourgs, etc). L'enjeu est de concilier un projet territorialement cohérent, intégrant tout autant les orientations du **développement économique** que la **nécessité de prendre en compte les milieux** (c'est-à-dire de protéger les espaces tout en s'assurant de leur faire jouer des fonctions cohérentes). La résolution de cette équation – développement économique / protection des espaces – est parfois difficile sur des territoires trop petits, exposés à la fragilité juridique de leurs documents d'urbanisme.

**Le cadre intercommunal constitue une nouvelle opportunité pour ces documents d'urbanisme.**

La loi NOTRe\* et les seuils s'imposant aux intercommunalités suscitent des discussions ; mais, quoi qu'il en soit, les intercommunalités devront évoluer dans le temps. Il n'existe ni intercommunalité « idéale », ni certitude, sinon celle-ci : l'importance qu'il convient d'accorder aux projets.

L'enjeu d'attractivité, combiné à la raréfaction de la ressource, incite à ne pas gaspiller cette dernière, et à réfléchir à **un plan de développement intégré**. Le développement efficient suppose la maîtrise des sols et un nécessaire projet de développement, prenant en compte les aspects économiques et environnementaux. L'attractivité d'un territoire réside dans sa **qualité de vie**, dans ses **services** privés et publics, dans ses **voies de communication** – dont la plus essentielle pour l'avenir est le **numérique**. Demain, les documents d'urbanisme devront prendre en compte tous ces aspects.

Ce séminaire donne des outils pour préparer l'avenir, quelles que soient les évolutions législatives et les moyens futurs des collectivités.

Le Préfet de Région,  
  
Laurent CAYREL

\* Loi dite « NOTRe » du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

# 1. Objectifs et avancées des PLUi

## Intervention de Guennolé POIX, chargé de mission PLUi à la DGALN

[Cf. diaporama de présentation](#)

Le législateur a souhaité promouvoir le rapprochement de l'échelle intercommunale et du PLU en organisant un transfert automatique de la compétence PLU à l'intercommunalité à compter du 27 mars 2017. Ce rapprochement est un marqueur de ce que le législateur souhaite faire porter à l'intercommunalité : la construction d'un cadre de vie pour nos concitoyens. Les documents d'urbanisme sont structurants pour l'avenir de nos territoires. La compétence PLU a d'ailleurs été inscrite dans le code général des collectivités territoriales.



## État d'avancement des documents d'urbanisme (données nationales)

- ✓ un quart des communes sont au RNU,
- ✓ 20 % des communes couvertes par des POS caducs fin 2015,
- ✓ 20 % des communes couvertes par des cartes communales,
- ✓ 38 % des communes couvertes par des PLUi.

L'État subventionne les EPCI qui se lancent dans un PLUi. Il y a un peu moins de 300 démarches de PLUi en cours, ce qui représente environ 13 millions d'habitants – soit 20 % de la population française. Des clubs PLUi territorialisés se mettent en place. Ces clubs sont tournés vers les collectivités et portés par les élus.

## 2. Table ronde N° 1

### Le PLUi, projet pour le territoire : motivations, construction et gestion



Alain Roussel

Corine Hourcade-Hatte

David Ulmann

Guy Malaval

Frédéric Bonnet

### Témoignages d'élus, animé par Frédéric BONNET

(Cabinet OBRAS), architecte-conseil de la Direction Départementale des Territoires de la Haute-Vienne

### Le contenu des échanges

#### Frédéric BONNET

Le PLU est une question citoyenne. La question de la commune est une échelle sacrée en France. Les habitants investissent en fait un territoire plus large (un bassin de vie). Le PLUi constitue la coïncidence entre le document d'urbanisme et le bassin de vie, la vie quotidienne. C'est une meilleure échelle, plus proche de la réalité quotidienne.

## Présentation de l'expérience du Pays de la Saône Vosgienne par Alain ROUSSEL, Président de la Communauté de Communes et maire de Claudon (Vosges)

[Cf. diaporama de présentation](#)

**Alain ROUSSEL** est maire de Claudon, commune rurale de 205 habitants, d'une superficie de 2300 hectares, constituée de 15 hameaux habités. Il est également Vice-Président du Conseil Départemental des Vosges, plus particulièrement chargé du développement social, et Président du Pays d'Épinal Cœur des Vosges (180 000 habitants).

Le Pays de la Saône Vosgienne est une communauté de communes de 3900 habitants. Le bourg centre abrite environ 900 habitants. C'est la plus petite communauté de communes (CDC) du département des Vosges.

M. ROUSSEL est rapporteur de la CDCI départementale. Il s'est initialement battu pour que les petites communautés de communes du département puissent rester en l'état. Il déclare désormais : « Nous sommes prêts à passer au stade futur de l'intercommunalité ».

La communauté de communes a promu un certain nombre de projets et de services à la population, en mobilisant systématiquement les aides financières disponibles : une maison de santé (11 professionnels de santé), labellisée Pôle d'Excellence Rurale grâce au partenariat avec deux CDC limitrophes, une halte-garderie, un Relais Assistant(e)s maternel(le)s (RAM), l'organisation de l'accueil périscolaire, le développement d'un réseau de service public sur le Pays d'Épinal, une chaufferie bois pour l'ensemble des bâtiments publics de la CDC, le lancement d'un projet d'intérêt général dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique, un festival de photographie animalière reconnu au niveau national et européen, un atelier-chantier d'insertion, une recyclerie, un pôle d'activité dans lequel des artisans se sont installés...

L'intercommunalité présente quelques spécificités. Historiquement une association gérait le transport scolaire, car il n'y avait pas d'opérateur intéressé, la desserte de ce territoire étant complexe. La CDC a repris les transports scolaires (gestion des personnels - 9 chauffeurs - et propriété du matériel d'exploitation - une douzaine de bus). Elle a également promu la construction d'une station-service, car il n'y en avait plus sur le territoire. Ce service a été mis en gérance auprès d'un commerçant du bourg centre.

La CDC gère également l'enlèvement des ordures ménagères, les anciens contrats de rivières sur la tête du bassin de la Saône, la réhabilitation des installations d'assainissement collectif et a sur son territoire un site Natura 2000 (chiroptères).

La CDC est à l'origine de la création d'une démarche de parc naturel régional (PNR) réunissant initialement 10 communautés de communes. Elle a une action en faveur du tourisme (randonnées pédestres, VTT et équestres), ce qui est assez classique dans ce type de territoire.

### Frédéric BONNET

Vous avez indiqué que vous aviez la conscience que votre principale ressource était la **qualité du paysage** du territoire dans lequel vous vivez, avec l'idée de la préserver. Votre témoignage souligne qu'il n'est pas forcément nécessaire d'avoir un PLUi pour avoir des projets et les réaliser.

Dans ce contexte, en quoi la démarche PLUi va vous aider à organiser ces projets, spatialement et dans le temps ?

Comment les démarches antérieures (charte forestière, zone de développement de l'éolien, le projet de PNR, le plan paysage...) vous aident à préparer cette organisation territoriale ?

### Alain ROUSSEL

En tant qu' élu, maire depuis 20 ans et conseiller général depuis 18 ans, sur un territoire déjà en difficulté à l'origine, je considère que chacun a sa chance à condition qu'il la prenne ; que tout territoire a un avenir.

**La dynamique qui m'anime est de saisir toutes les opportunités, d'avoir une ligne conductrice et de convaincre mes collègues élus.**

Lors de la parution de l'appel à projets PLUi, **postérieur à l'appel à projets « plan paysage »**, nous avons déjà écrit notre projet de territoire. Le PLUi a été une opportunité pour ré-écrire le projet de territoire, considérant avec mes collègues élus que notre avenir était commun. Nous étions en retard en matière de documents d'urbanisme : il n'y avait plus que 6 communes qui en avaient un, les autres étaient en RNU. C'était l'occasion de mobiliser les élus en saisissant les opportunités, notamment financières. Au regard de mon expérience de vice-président du Conseil Général en charge de l'appui aux territoires, j'ai pu constater que ce sont les territoires le plus en difficulté qui se prennent le plus par la main et qui essaient de se mobiliser. Nous avons donc répondu aux différents appels à projets (paysage, puis PLUi) auxquels nous avons été lauréats.

L'idée est la suivante : nous avons **une ressource non délocalisable, notre patrimoine vert et bâti**, qui constitue une valeur forte que nous devons développer. Les entreprises présentes sur notre territoire sont souvent des entreprises familiales originaires de ce territoire et/ou attachées au savoir-faire local, attirées par la plus-value que constitue ledit patrimoine. Nous avons des entreprises en voie de développement qui ont envie de s'implanter durablement. En revanche, les autres entreprises que nous avons essayé d'attirer sont souvent venues comme « chasseurs de primes ».

On considère aujourd'hui que le PLUi peut être le démarrage de notre projet de territoire. Nous avons la chance d'avoir été retenus au niveau national (50 K€ de subvention). La CDC bénéficie également des aides financières de la Région (Lorraine) et du Département. **L'argument financier** peut peser lorsqu'on explique à une collectivité qu'un PLU lui coûte 35 K€, quand en intercommunal cela coûte 180 K€ dont 70 % sont aidés, c'est très motivant pour des territoires en difficulté. Ça l'est encore plus si vous parvenez à convaincre les élus que **la meilleure démarche consiste à jouer les complémentarités, en termes par exemple de foncier et d'habitat, plutôt que la concurrence.**

### **Présentation de l'expérience du Haut-Limousin par Corine HOURCADE-HATTE, Présidente de la Communauté de Communes et maire de Bellac (Haute-Vienne)**

#### **Frédéric BONNET**

La CDC du Haut-Limousin a acquis la compétence PLUi en janvier 2015 et est lauréate de l'appel à projets PLUi la même année. Vous êtes au tout début de la démarche. Sur quelles bases vous êtes-vous fédérés à 18 communes ? Qu'est-ce qui a fait que vous avez décidé de travailler ensemble et d'engager cette démarche ?

#### **Corine HOURCADE-HATTE**

La CDC du Haut-Limousin regroupe effectivement 18 communes, avec des communes très différentes, petites et très touristiques comme Mortemart, plus étalées et rurales (comme par exemple Saint-Barbant, Bussière Boffy...), allant ainsi de 114 habitants (Mortemart) à 4 300 habitants (Bellac), regroupant plus de 12 912 habitants sur 548 km<sup>2</sup>, avec une densité de 23 habitants/km<sup>2</sup>. Le territoire de la CDC est un territoire rural, recelant quelques « pépites » en termes d'entreprises (aéronautique). Néanmoins, il connaît des pertes de population et pâtit d'un encla-

vement routier et numérique.

Ce qui nous a conduit à réfléchir à un PLUi c'est le souhait de connaître un développement économique à la hauteur de nos atouts, ainsi qu'une volonté partagée de nous développer, de faire connaître notre attractivité, à la fois touristique et résidentielle. La nécessité d'être solidaire a rapidement émergé.

Les éléments déclencheurs ont été de deux ordres. Tout d'abord, il nous est vite apparu **le besoin d'avoir un document pour faire évoluer conjointement notre territoire.**

6 communes sur 18 avaient un document de planification (3 communes dotées d'un PLU, 2 communes dotées d'une carte communale à compétence « commune » et 1 autre d'une carte communale à compétence « État »). Les autres communes en RNU connaissaient des difficultés pour répondre aux besoins, résidentiels ou parfois économiques (artisans, entrepreneurs). Certaines de ces communes avaient décidé de se lancer dans un PLU. La mise en place d'un PLU intercommunal pouvait alors être la solution pour favoriser la cohérence de notre politique d'urbanisme et d'aménagement et favoriser notre développement économique.

**Le premier enjeu était donc de mettre en place un document global, partagé, traduisant ce projet de territoire.**

L'autre élément déclencheur est lié au désengagement de l'État sur l'instruction des autorisations d'urbanisme (ADS), avec pour corollaire la **nécessité de créer un service urbanisme** au sein de la communauté de communes.

Ce qui a fait projet, c'est notre volonté de se densifier, de lutter contre le mitage et la consommation des espaces, de prendre en compte les sites Natura 2000 et les espèces protégées, le patrimoine bâti ou historique intéressant, la nécessaire reconquête des centres-bourgs. La ville de Bellac a été candidate à **l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) centres-bourgs** et n'a malheureusement pas été retenue. Néanmoins, cela **a permis de fédérer et d'avoir des échanges sur le rôle de la ville centre et les charges de centralités**, même si cette ville centre n'est pas très peuplée (1/3 de la population de la CDC), ni même la plus riche.

Ce qui est attendu de l'ensemble des élus et de la population, c'est la prise en compte des hameaux dans le PLUi, et qu'on arrive à améliorer l'offre d'habitat et de logement, à favoriser l'installation d'artisans/commerçants sur notre secteur, sur les zones d'activités économiques dont la CDC assume déjà la compétence.

Le problème primordial est notre enclavement routier.

**Notre objectif est d'avoir une véritable dynamique territoriale, de simplifier les règles, d'avoir une lisibilité sur notre territoire, de ne pas perdre notre qualité de vie et d'environnement sans pour autant être « un village gaulois », c'est-à-dire un espace si préservé que personne ne vienne plus. Nous nous sommes fédérés dans cet objectif.**

En résumé, la difficulté d'accueillir des populations ou des entreprises, le coût des démarches communales non coordonnées sur les PLU, la nécessité de renforcer l'esprit communautaire, de porter ensemble un projet de territoire, d'avoir une politique cohérente et partagée de notre espace et de notre aménagement, la nécessité de mutualisation ont été autant d'éléments déclencheurs.

### **Frédéric BONNET**

Vous êtes à mi-chemin entre Limoges (45 km) et Poitiers (80 km), donc vous bénéficiez néanmoins d'une certaine dynamique liée à cet axe. Contrairement à la Saône Vosgienne, vous avez des contrastes forts entre communes (entre des hameaux et Bellac, qui est une petite ville, entre des territoires très « paysagers » et d'autres plus « urbains »).

Comment cela se passe-t-il entre collègues élus ? Comment est appréhendée cette idée de complémentarité, de solidarité ?

### **Corine HOURCADE-HATTE**

Nous devons vraiment travailler l'esprit communautaire et de partage puisque **la ville centre a des outils** qui pèsent sur les finances communautaires (théâtre, médiathèque intercommunale). Les charges de centralité sont, bien évidemment, portées par la ville centre mais aussi par les autres communes qui se sentent, parfois, un peu éloignées de ces préoccupations. **Il est nécessaire de travailler ensemble de manière régulière et approfondie afin de se rendre compte que chaque outil est un élément d'un « puzzle »** à porter conjointement et à faire partager par la population.

Quand la nouvelle équipe est arrivée à la tête de la communauté de communes (avril 2014), nous avons élaboré un projet de territoire dans lequel le PLUi constitue un des axes forts. Le Conseil Communautaire a voté le transfert de compétence PLUi en décembre 2014 (arrêté préfectoral du 18/03/15). Nous sommes en train de finaliser le choix du bureau d'études pour accompagner notre démarche de PLUi qui est programmée sur 30 mois.

Nous avons reçu dans ce cadre un appui conséquent de la DDT87, à la fois dans le recrutement de la personne ayant en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme, mais aussi dans la phase d'élaboration de l'appel d'offres visant au recrutement du bureau d'études. **Nous avons attaché beaucoup d'importance à la gouvernance et au portage du PLUi.**

C'était une exigence de la démarche afin de répondre à l'inquiétude légitime des élus. Une conférence intercommunale des maires a été mise en place pour répondre notamment à la crainte des élus de se sentir dépossédés de prérogatives considérées comme importantes par et pour leurs administrés.

Des **comités techniques et de suivis** avec un référent par commune ont également été instaurés, **avec un lien obligatoire entre ces comités et les conseils municipaux**, afin que chacun puisse porter le même niveau d'informations auprès des populations. Lors du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des outils de concertation et de communication sous forme participative à l'échelle du bassin de vie sont également prévus.

### **Frédéric BONNET**

**Le risque du PLUi est effectivement de juxtaposer les « desiratas » de chacun, alors que l'objectif est au contraire de mutualiser, de répartir.** Avez-vous bon espoir sur le fait que vous puissiez faire des arbitrages, positionner des équipements au bénéfice de tous par exemple ?

Cette idée de la répartition est aussi une chance.

### **Corine HOURCADE-HATTE**

**Pour arriver à faire des arbitrages, il faut en amont partager les axes du PLUi.** Après, chacun fera connaître les spécificités de son territoire en termes de hameaux, de bâtis à conserver... Les groupes de travail vont, par exemple, aider à prendre conscience qu'on ne peut pas mettre des équipements partout, que certaines localisations sont à privilégier, sans pour autant tout mettre sur la ville centre, mais en répartissant. Il y a aussi des éléments communs à préserver sur l'ensemble des territoires. Aujourd'hui, nous nous lançons dans un projet sur 30 mois.

### **Frédéric BONNET**

Une autre question est de savoir comment cela va s'articuler dans le cadre de l'évolution de l'intercommunalité. Vous parliez d'un puzzle à 18, ce n'est pas un puzzle à 18, mais un cadre avec 18 morceaux, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

## **Corine HOURCADE-HATTE**

Il faut qu'on arrive à réfléchir tous ensemble. Ensuite cela peut devenir un cadre à 20, à 30, ce qu'on ne sait pas encore.

Il est nécessaire de s'engager malgré l'incertitude des lois, sans attendre qu'elles soient votées compte tenu des nombreuses itérations législatives.

## **Présentation de l'expérience du Pays Foyen par David ULMANN, Président de la Communauté de Communes et maire de La Roquette (Gironde)**

*[Cf. diaporama de présentation](#)*

## **Frédéric BONNET**

Le territoire de la CDC constitue un territoire de près de 17 000 habitants entre Bordeaux, Angoulême, Périgueux et Agen. C'est un territoire plutôt en croissance. Le PLUi est approuvé. La démarche d'élaboration a duré 3 ans, ce qui est assez rapide. C'est un PLUi valant PLH, qui se trouve également dans le périmètre du SCoT du Libournais. Compte tenu de l'antériorité de votre démarche, vous êtes peut-être en train de vous ré-interroger sur les hypothèses prises initialement ?

## **David ULMANN**

Le périmètre du PLUi portait initialement sur 15 communes. Aujourd'hui, compte tenu des évolutions de l'intercommunalité, ce périmètre est porté à 20 communes, soit 16 800 habitants, avec la scission d'une communauté de communes voisine dont une partie des communes, mais pas toutes, a été rattachée à la CDC du Pays Foyen. Souvent la réforme territoriale, pour construire le nouveau, détruit l'existant et c'est là que nous avons besoin de lisibilité quand on élabore un document aussi important qui fait valeur de projet de territoire.

**Car le PLUi ne construit pas la communauté de communes. Les compétences communautaires, l'envie de travailler ensemble, la construction de l'intérêt communautaire sont antérieurs. C'est bien avant qu'il a fallu y travailler. Avec le PLUi on démarre quelque chose de nouveau, on se structure au niveau de l'urbanisme, de l'agriculture, de la ruralité, on construit un projet de territoire et quelquefois on agrmente par la prise de compétences. Ce n'est pas le PLUi qui fait le territoire.**

Quand nous avons réalisé le PLUi, nous étions une agglomération de près de 10 000 habitants (sur les 15 000 habitants que comptait alors l'intercommunalité), comportant une commune de Dordogne (Port-Sainte-Foy-et-Ponchapt) et les communes suivantes : Saint-Avit, Pineuilh, Sainte-Foy-la-Grande,

Philippe-du-Seignal, donc un territoire initialement très « concentré ». La CDC constitue le second pôle d'emploi du Libournais. Elle est composée d'un centre historique, Sainte-Foy-la-Grande (2350 habitants), en déshérence (une bastide qui a 760 ans), avec un habitat non adapté aux besoins des familles ou des personnes âgées. C'est la ville centre qui a porté tous les projets structurants du territoire (office du tourisme, médiathèque, cinéma, collège, hôpital...), qui aujourd'hui n'est plus la commune la plus importante du canton en termes de population. En effet, les cantons ont été modifiés et celui de Sainte-Foy-la-Grande élargi : 70 communes, 24 000 habitants, la distance entre les 2 communes les plus éloignées est de 70 km. La structuration du territoire est complexe. Nous sommes sur des centres importants d'habitat, des terroirs renommés (Saint-Émilion, Monbazillac). Ce territoire est coupé en deux par la Dordogne qui constitue aussi un attrait touristique.

Le PLUi est l'occasion de parler réellement autour d'un projet. La seule question à laquelle il faut répondre est : **que veut-on faire ensemble ?** Sur quel axe ? S'il s'agit d'additionner des désirs communaux pour faire un projet intercommunal, mieux vaut ne pas commencer.

En revanche, c'est **l'occasion de mettre en exergue les atouts du territoire, ses problématiques, ce qui fait la diversité des communes. L'outil PLUi va permettre de tout regarder, tout mesurer**, et notamment les flux de population et les dessertes (Libourne/Sainte-Foy-la-Grande : 45 km, soit une heure de route). La question de la desserte est importante, car les lieux de travail ne sont pas les lieux de vie.

## **Frédéric BONNET**

Vous avez une ville centre moins attractive que certains bourgs ruraux. Les projets de revitalisation de centres-bourgs ne peuvent s'envisager qu'à une échelle plus globale permettant d'aborder la question des déplacements, la localisation des commerces, des services, l'offre d'habitat... Le PLUi n'est-il pas l'occasion de trouver la bonne échelle du projet de bourg ?

## **David ULMANN**

En même temps que la mise en place du PLUi, nous avons lancé la revitalisation du centre-bourg de Sainte-Foy-la-Grande. À noter également que nous entrons dans les critères des contrats de ville (signature prévue le 10/07/15). Nous sommes dans un cadre où nous avons **la possibilité de solliciter tous les dispositifs et subventions, à la seule condition de se structurer. La première structuration est le**

**PLUi.** Nous avons élaboré un diagnostic intercommunal. Nous avons antérieurement 4 PLU (Sainte-Foy, Saint-Avit, Pineuilh, Port-Sainte-Foy). Cette démarche intercommunale ne concernait que ces 4 communes. Nous avons par ailleurs des cartes communales assez permissives. Il y avait **un équilibre à trouver** et à chercher : le centre-bourg ne peut être éteint au profit de la périphérie et, inversement, le développement des communes périphériques ne peut être bloqué. Là réside la plus grosse difficulté. La ville centre, qui a des difficultés, a des attentes particulières par rapport au partage des charges de centralités, et à l'inverse les communes périphériques souhaitent maintenir leurs services de proximité. Donc on se doit de se regarder différemment. **On a beau être très bien accompagné par des cabinets d'urbanisme, cela n'enlève pas le fait que les élus doivent se parler.** Pour cela, il faut avoir l'opportunité d'avoir un **médiateur**, ce qui fut le cas pour la CDC du Pays Foyen. **Éviter les conflits ne fera que les repousser.** Il faut vider les conflits dès le départ. Il faut organiser des **temps de discussion suffisants dans les conseils municipaux et leur amener l'information.** Ce n'est pas une contrainte de discuter entre élus.

Par exemple, nous avons essayé de répondre à l'objectif de réduction de la consommation d'espaces, en passant de 465 hectares constructibles à 90 hectares. Ce qui est encore insuffisant dans le cadre du projet de SCoT en cours d'élaboration, qui nous demande d'augmenter la densité. On ne choisit pas l'économie de l'espace, on nous l'impose. La densité sur la CDC est plus importante que celle citée dans les autres exemples de ce séminaire, car elle est liée à l'organisation des centres-bourgs - 100 habitants/km<sup>2</sup> (la plus petite commune a 89 habitants).

### **Frédéric BONNET**

Il faut identifier les contradictions. **Les contraintes peuvent devenir des opportunités** (exemple : préservation/valorisation du paysage).

### **David ULMANN**

Nous nous sommes aperçus que nous avons 1000 **logements vacants** sur le territoire. Il y a un **enjeu à rendre ces logements attractifs et à les reconquérir.** Loger les populations est une obligation, mais il faut aussi regarder ce qu'on a sur les territoires. Notre territoire est notamment marqué par une construction de hameaux en linéaire le long des voies sur les territoires ruraux. **Cette urbanisation linéaire pose la question du coût** de l'entretien des voies, des réseaux d'eau. L'idée est de se mettre autour de la table pour essayer de devenir un peu raisonnable. Il a fallu **expliquer politiquement cette évolution,**

la contrainte de constructibilité (exemple : passage d'un potentiel de 40 logements à construire à 15), qui peut entraîner une perte de valeur du patrimoine bâti (diminution des droits d'ouverture à l'urbanisation).

### **Frédéric BONNET**

Cela ne signifie-t-il pas qu'il faut aussi être plus inventif ? Si on ne fait pas des maisons avec de grands terrains, ni des immeubles, que fait-on qui soit acceptable et agréable ? **Ces démarches PLUi sont susceptibles d'entraîner des réflexions menées par les élus sur les formes d'habitat et le contenu des opérations immobilières.** Le travail avec les bailleurs sociaux est intéressant de ce point de vue. Ils sont souvent assez inventifs. La planification de l'urbanisme renvoie aussi à la façon dont on construit l'espace public.

### **David ULMANN**

Le PLUi est un outil de **réflexion territoriale.** Il traduit une ambition collective de continuer à se développer, mais en travaillant différemment, en se mettant dans une posture d'anticipation. **Le PLUi est un document qui vit**, qui se réalise dans le temps, qu'il faudra continuer à travailler. Il faudra continuer à avoir des discussions. Ce document permet aujourd'hui de pouvoir amener une coresponsabilité sur les développements sans regarder les frontières communales, mais véritablement de travailler sur des bassins de vie.

En synthèse, les éléments de réussite de la démarche de PLUi seraient de :

- ✓ **poser dès le départ le « qui fait quoi ? »,**
- ✓ **mettre en place la même acculturation sur le sujet PLUi**, sur le « qui fait quoi ? », « pourquoi on le fait ? », « de quelle manière ? », **de sorte de pouvoir transférer ces éléments de fond aux communes,**
- ✓ **mutualiser** : grâce au PLUi, on a pu mettre en place une cellule urbanisme au niveau de l'intercommunalité, les maires ayant conservé la signature des autorisations d'urbanisme,
- ✓ **prendre le temps de convaincre ses collègues élus, porter ensemble le projet et une vision pour le territoire et ses habitants.** C'est une occasion unique de travailler ensemble. En tant qu'élus, il faut devenir porteur et acteur de la démarche PLUi au profit d'un avenir commun,
- ✓ **permettre de travailler différemment avec les partenaires** (le CG, les partenaires institutionnels, l'État). On va vers un projet co-construit dans lequel les services de l'État ont eu une vraie posture d'accompagnement.

## **Présentation de l'expérience du Haut-Allier par Guy MALAVAL, Vice-Président de la Communauté de Communes et maire de Langogne (Lozère)**

### **Frédéric BONNET**

La CDC comporte 4 800 habitants. Le PLUi a été approuvé. Des modifications ont été envisagées en 2014. Cette démarche a été accompagnée par un paysagiste. C'est un PLUi valant SCoT.

### **Guy MALAVAL**

Le territoire de la CDC du Haut-Allier se caractérise, comme dans les témoignages précédents, par un enclavement en termes de dessertes routière et ferroviaire et en matière d'aménagement numérique. La Lozère est le plus petit département de France en nombre d'habitants ; c'est « l'hyper-ruralité » (74 000 habitants).

La CDC fait 4 800 habitants. La commune de Langogne constitue le bourg centre et se compose de 3200 habitants. La démarche de PLUi de la CDC du Haut-Allier fait partie des quatre premiers PLUi de Languedoc-Roussillon. C'est, semble-t-il, la dernière démarche en date de PLUi valant SCoT.

### **L'intelligence collective ne se décrète pas.**

Néanmoins, cette intelligence collective est intervenue en 2008, à un moment où notre communauté de communes « se cherchait » (nouvelles élections municipales). Notre intercommunalité était un peu la résultante d'un « mariage forcé » de 9 communes, qui appartenaient néanmoins au même bassin de vie. Des transferts d'activités avaient été opérés plus que des transferts de compétences ou de projets.

En 2008, la CDC a répondu à **un appel à projets** du ministère de l'Écologie (ex-MEEDDAT) qui portait sur les territoires en difficultés, d'abord de montagne, puis littoraux. Cet appel à projet a permis à la collectivité de bénéficier de l'appui des services de l'État, au niveau national et local, et d'une ingénierie d'études (deux cabinets d'études, dont l'atelier MARGUERIT) dans le cadre d'ateliers de territoires.

**Ces ateliers nous ont permis de prendre du recul, notamment par rapport à ce qui était vécu dans chaque commune, et de nous interroger collectivement sur ce que nous voulions faire de notre territoire.**

Dans un premier temps, après un diagnostic général et commune par commune, nous avons pu aborder toutes les thématiques, pour commencer à définir un projet de territoire à l'échelle du bassin de vie que constitue notre CDC. Ce diagnostic et cet atelier nous ont montré que l'on pouvait réfléchir autrement, et

décider ensemble d'un projet de vie. Aujourd'hui, le PLUi a déjà fait l'objet d'une modification simplifiée, une deuxième est engagée et une révision va être lancée. Pour réussir, **il est impératif que les élus ne « lâchent » pas le PLUi.**

### **Frédéric BONNET**

Le PLUi doit être un projet politique. Lorsque vous indiquez qu'il ne faut pas que les élus « lâchent », qu'il faut contrôler et s'approprier les contributions des cabinets ou des services de l'État, cela signifie aussi que **les élus doivent prendre les commandes. Les cabinets d'études sont en accompagnement.** Quelles sont les difficultés que vous identifiez ?

### **Guy MALAVAL**

A titre d'exemple, le territoire de la CDC comporte un lac de 1040 hectares qui entre dans le champ de la loi Littoral. Dès que le PLUi a été arrêté, nous avons dû gérer un recours sur la discontinuité urbanistique sur une zone d'activité. Initialement, le projet de ZAE dans l'ancien PLU de Langogne était en continuité du bâti. Lorsque nous avons travaillé sur la réduction des zones constructibles, le cabinet d'études nous a proposé de réduire cette zone d'activité, avec pour conséquence - non anticipée - de la couper de la continuité urbaine exigée par la loi Littoral. Cela a induit l'engagement ultérieur d'une modification du PLUi. Mais quelque part, c'est que nous avons collectivement dysfonctionné.

**Il y a une coresponsabilité (élus, cabinet d'études, services de l'État). En tant qu' élu, il faut être vigilant.**

Nous engageons une révision, car nous avons un règlement difficilement applicable (règles de recul...), sans doute lié au fait que nous ne l'avons pas suffisamment travaillé dans le détail, commune par commune, compte rendu des échéances des élections municipales. Il faut se donner du temps.

**Temps d'échanges avec la salle,  
animé par Julie BENZONI, journaliste**



**Question**

**Laurent BOULET,**  
**Directeur Départemental des Territoires de la Creuse**

Une question à l'adresse des territoires peu peuplés et notamment à Madame le maire de Bellac. Nous avons compris, dans le cadre de votre intervention, que seules 4 communes de votre CDC étaient initialement dotées d'un document d'urbanisme. Vous venez d'achever la rédaction du cahier des charges de recrutement du bureau d'études pour l'élaboration du PLUi. Jusqu'où passez-vous commande du zonage au bureau d'études ailleurs que sur ces 4 communes ? L'intervention de M. ULMANN a insisté sur le fait qu'il fallait réduire les zones constructibles. Aujourd'hui avec le RNU, on peut construire dans les secteurs de PAU (parties actuellement urbanisées) : comment, dans votre dialogue avec les autres élus, avez-vous défini la règle du jeu pour définir la règle de constructibilité sur les hameaux ou les écarts ?

**Réponse**

**Corine HOURCADE-HATTE**

Le cahier des charges ne cite pas précisément les hameaux concernés. Néanmoins, il y a **un accord sur une typologie de hameaux à prendre en compte. L'orientation prise est de permettre la réhabilitation ou l'extension de bâtiments anciens qui sont actuellement rachetés ou en cours de rachat.** Le cahier des charges ne précise pas le nombre de bâtis concernés. Ces discussions auront lieu avec le bureau d'études dès lors qu'il sera recruté .

**Question/remarque**

**Philippe BARRY,** Président de la Communauté de communes du Val de Vienne :  
la CDC du Val de Vienne a engagé un PLUi en 2003, révisé en 2010. Il s'agit bien d'un portage politique, avec l'appui de techniciens. Un PLU communautaire contribue à forger l'esprit communautaire, à le renforcer.

**Réponse**

**David ULMANN**

**La motivation de l'élu est indispensable, essentielle, obligatoire.**

La démarche de PLUi « force » l'intérêt communautaire, mais pour que la démarche réussisse, cet intérêt doit préexister au PLUi.

Nous avons travaillé sur un PLH où nous avons fait un choix fort en termes d'objectif de population. C'est là où on décline ensuite ce choix sur le territoire, ce n'est pas l'inverse.

**Réponse**

**Frédéric BONNET**

Les témoignages de ce matin montrent qu'il **ne faut rater aucune occasion de discuter ensemble** (plan paysage, PNR, projets...) indépendamment du fait qu'il y aura un PLU. Ce sont ces **dynamiques qui commencent à fédérer les acteurs d'un territoire autour d'un projet.**

**Réponse**

**Guy MALAVAL**

Nous avons intégré l'agriculture de montagne dans notre projet de territoire. Nous avons travaillé commune par commune, jusque dans les hameaux, en nous appuyant sur un diagnostic agricole très précis dans le cadre duquel tous les agriculteurs du territoire ont été interrogés sur l'état actuel de leur entreprise, de leur activité, mais également sur leur projet de reprise. Les maires ont défini l'avenir de chaque hameau : à vocation agricole, à vocation de résidence principale, secondaire (là où il n'y a plus d'agriculture), ou à vocation mixte. Le zonage a été fait ensuite de manière fine. Chaque maire l'a proposé à la réflexion collective. Cela n'a pas été le produit d'une négociation.

**Question**

**Élu de Nantiat** (Haute-Vienne)

Nous sommes passés d'un POS à un PLU. Nombre de zones constructibles ont été supprimées et remplacées par des zones 1AU. Le document ne définit pas la faisabilité économique de ces zones 1AU (Zone à urbaniser, constructibles sous conditions), en particulier en milieu rural. Le PLU existe depuis 4 ans. Il

n'y a aucune initiative pour réaliser ces zones. Elles ont été faites pour densifier dans l'esprit du Grenelle, mais elles ne sont pas accessibles par les routes existantes. Il faut amener les réseaux (eau, électricité). Les propriétaires actuels ne peuvent y pourvoir. La commune se retourne vers les promoteurs, qui font un calcul à l'envers par rapport au prix de vente d'un lot en 3<sup>e</sup> couronne de Limoges et qui in fine, une fois les coûts de viabilisation et construction déduits, ne peuvent payer le terrain. Tout est bloqué, il n'y a plus d'offre.

### Réponse

#### David ULMANN

Vous devez en tant qu' élu dessiner votre territoire. Si vous dessinez votre territoire en rapport à la faisabilité sur des terrains, vous allez subir une pression de vos administrés sur la localisation des secteurs de développement.

### Réponse

#### Frédéric BONNET

Il faut avoir aussi une **position stratégique, en particulier dans une commune où l'on sait qu'il y a peu de moyens**. Il faut choisir des terrains « urbanisables », viabilisés par exemple. Prendre en compte les questions économiques au moment de la définition du projet est important. Il s'agit d'être à la mesure de sa commune, de son Pays. Ce que l'on peut faire dans certains territoires n'est pas forcément transposable ailleurs. Il y a des contrastes et cela fait partie du projet d'avoir la juste mesure de l'économie. Les élus ont souvent une conscience assez forte de ce qu'il est possible de faire.

### Question/remarque

#### Agence départementale d'ingénierie de la Corrèze

Le PLU de Nantiat prévoit 13 hectares en zone de développement, c'est certainement disproportionné par rapport aux besoins de la commune. Une zone 1AU est une intention, un schéma de principe. Dans le cas cité, peut-être que tous les outils n'ont pas été utilisés. Si véritablement il y a une volonté de développer certains secteurs, d'autres **outils** volontaristes tels que la ZAC semblent plus appropriés.

### Question

#### Florence MARTIN, DDT 19

Est-ce que dans vos projets on co-construit d'abord le projet politique que l'on vient présenter à la population ou alors arrivez-vous à co-construire avec la population ?

**Comment arrive-t-on à faire partager le projet à la population ?**

### Réponse

#### Alain ROUSSEL

La démarche du Pays de la Saône Vosgienne en est au stade du diagnostic. À ce stade, la population n'est pas encore fortement mobilisée. Cette mobilisation arrivera plus tard lorsque cela deviendra plus crucial. En revanche, les élus sont extrêmement motivés. S'agissant de la dimension économique du territoire, c'est une obligation de la prendre en compte. Après, cela dépend du territoire. Pour le territoire du Pays de la Saône Vosgienne, nous ne ferons pas venir des entreprises, mais la priorité est d'offrir la capacité aux entreprises existantes de se développer. De la même façon, pour répondre à une question précédente, dans les hameaux, on va traiter les « ruines », les dents creuses prioritairement, plutôt que d'étendre le bâti. La phase de diagnostic est intéressante dans ce cadre. Nous allons avoir par commune un état du nombre de maisons vides et de résidences secondaires. Compte tenu des discussions déjà suscitées au sein des conseils municipaux, il y a fort à parier que ce type de sujet va intéresser la population.

### Réponse

#### Guy MALAVAL

Tout au long de notre PLUi, force est de constater que nous n'avons pas grand monde lors des réunions publiques. Tout dépend de ce qu'on entend par « la population ». S'il s'agit de l'histoire propre de l'habitant au sein de la population, c'est compliqué. En revanche, la consultation des agriculteurs est moins compliquée, car ils représentent un secteur économique et nous sommes accompagnés par la chambre d'agriculture. Parler dans le cadre du PLUi de la préservation de l'activité agricole, de la transmission des entreprises, constitue « un passeport » auprès des agriculteurs. Un dialogue s'installe.

Dans d'autres secteurs comme le tourisme, il a également été possible d'échanger.

#### Corine HOURCADE-HATTE

**Il faut distinguer les niveaux d'association de la population : l'information, la consultation, la concertation et éventuellement l'initiative citoyenne.** Sur certains champs comme les réseaux de mobilité il est possible d'associer la population. En revanche, sur d'autres, les élus doivent décider. L'information est alors absolument primordiale.

### Question/remarque

**Stéphane BERTIN**, paysagiste-conseil auprès de la DDT 87

Je souhaite rappeler, par rapport à cette intelligence collective, que s'engager directement dans une démarche de PLUi peut comporter un problème de concertation/d'entente. Il est intéressant de remettre en avant la démarche de plan paysage ou toute autre **démarche préparatoire qui se passe dans un contexte non passionnel, sans valeur réglementaire** permettant de mettre à plat toutes les problématiques sur un territoire. À cet égard, le plan paysage permet de faire des réunions publiques, des ateliers de travail avec la population, parfois des expositions. Il permet de sensibiliser, de ménager des temps d'échanges avec les habitants, les élus. Le plan paysage permet d'aborder le projet sous la notion transversale du cadre de vie sans à en être à décider du statut d'une parcelle. Le rôle d'accompagnement, de suivi des démarches dans le temps est également important.

### Réponse

**Frédéric BONNET**

**Le diagnostic n'est pas une question technique. À la fin du diagnostic, la collectivité doit être capable d'identifier en synthèse ses enjeux, ce qui est important sur le territoire en 10 phrases.**

Il est important pour la réussite de la démarche de partager avec la population les conclusions du diagnostic, voire son élaboration.

### Réponse

**Alain ROUSSEL**

Le Pays de la Saône Vosgienne a d'abord lancé un plan paysage, puis un PLUi. Les ateliers faits dans ce cadre ont permis de sensibiliser certains acteurs du territoire qui viennent désormais participer à la démarche de PLUi.



### 3. Table ronde N° 2

## Le PLUi, ressorts techniques de son élaboration à sa gestion



Alain Roussel

Dimitri Cazenave

Christophe Prunet

Guy Malaval

Frédéric Bonnet

**Témoignages d'élus, animé par Frédéric BONNET (Cabinet OBRAS), architecte-conseil de la Direction Départementale des Territoires de la Haute-Vienne**

#### Le contenu des échanges

##### Frédéric BONNET

Cette séquence va permettre d'aborder la manière de faire un PLUi, le calendrier, les outils dont on se dote, l'ingénierie mobilisée, la manière dont on sait être exigeant vis-à-vis de ses prestataires et comment on tire parti des personnes publiques associées.

**Présentation du Pays Foyen par Dimitri CAZENAVE, Directeur Général des Services de la Communauté de Communes (Gironde), Chef de projet PLUi**  
[cf. diaporama de présentation](#)

L'intérêt de la démarche de PLUi est d'associer plusieurs thématiques. Nous avons souhaité développer les sujets relatifs à l'habitat, la trame verte et bleue, la mobilité, l'agriculture, etc., avec la volonté d'y voir plus clair sur le devenir des espaces agricoles. Nous nous sommes aperçus qu'il y avait un réel devenir pour ces espaces, très attractifs à la vente et à l'achat, et que leur préservation faisait sens pour notre territoire.

Les échanges ont été développés sous forme d'**ateliers dans le cadre de la construction du projet.**

Puis la **concertation avec les élus** a été menée par le président de la CDC, avec l'appui de son DGS et des élus vice-présidents du territoire, pour dialoguer avec l'échelon municipal. L'objectif est d'avoir un projet co-construit, intégré, et partagé. Cela prend du temps, avec des périodes de construction plus ou moins rapides. Durant la construction du PADD, nous

travaillions dans le cadre du bureau communautaire plus la commission urbanisme, avec des réunions thématiques environ tous les 2 mois et demi, puis retour de balancier dans les communes dans ce temps-là. On ne peut pas reprocher à la CDC de ne pas avoir joué cette carte de la discussion et de l'approbation. **Il est impératif de valider chaque étape afin d'éviter les retours en arrière, car le temps politique, en particulier lorsqu'on arrive dans les mois précédant les élections, devient plus compliqué et certaines décisions peuvent refaire débat.**

Dans la majorité des cas, le sentiment d'appartenance, l'intérêt d'être solidaires pour discuter sur un territoire plus large que le Libournais, pour les services du territoire (hôpital), était partagé.

Ce qu'il faut retenir de cette démarche de PLUi c'est qu'elle permet d'avoir une vision globale et transverse touchant tous les sujets.

**Il n'est pas demandé au chef de projet PLUi d'être spécialiste de tout, mais d'avoir une vision d'ensemble des thématiques, une bonne connaissance des enjeux du territoire et des interlocuteurs qui y sont liés, des enjeux électoraux qui peuvent expliquer certaines postures.**

En termes de calendrier, la CDC du Pays Foyen souhaitait achever l'élaboration du PLUi avant fin 2013, avant modification du périmètre de l'intercommunalité. Le PLUi a été approuvé à l'unanimité par le conseil communautaire.

Le PLUi n'est pas un projet technique. Si le document n'est pas porté, approprié par les acteurs du territoire, la démarche aura du mal à aboutir. Les éléments de crispation, s'ils ne sont pas traités en amont, ré-émergeront au moment de l'approbation. Un autre élément important dans la procédure d'éla-

boration du PLUi est le volet juridique (en aval). On a tout intérêt à avoir travaillé tout au long de la procédure avec les services juridiques des mairies, les secrétaires de mairie, pour éviter in fine les écueils juridiques.

Le chef de projet va rendre compte de la bonne conduite de la démarche, veiller à ce que le bureau d'études ait les éléments de réponse pour avancer et reste à sa place d'accompagnement.

Un autre élément important de la démarche est la vulgarisation. Les élus ne sont pas des techniciens. Il faut veiller à ce que tous les principes (densité, trame verte, etc.) soient compris, sans qu'ils restent « un langage de techniciens ». C'est aussi un gage pour impliquer les élus. La relation au(x) cabinet(s) d'études est donc essentielle. Le rôle de chef de projet est également de veiller à la coordination des équipes recrutées.

### **Frédéric BONNET**

Dans le rapport au bureau d'études, il y a donc l'idée de construire une relation de confiance, chacun devant jouer son rôle dans un processus complexe. Comment avez-vous travaillé concrètement ? Un PLU peut-il être très désincarné (schémas, graphes...), ou doit-il être au contraire une démarche de terrain ?

### **Dimitri CAZENAVE**

Le postulat de la CDC était d'**avoir un positionnement stratégique**. Tout ce qui était relatif à l'élaboration du PADD était traité en séance avec les élus du territoire, mais piloté par la CDC. Tout ce qui était lié au zonage et aux éléments de règlement était traité directement avec les communes sur le terrain et porté par le maire et son équipe. La CDC ne s'est jamais impliquée sauf si problème. Il faut « avoir confiance sans être naïf », valider toutes les étapes, les aller-retours avec les communes.

Les avis des PPA ont tous été positifs, car ils ont été écoutés.

Sur la question de l'ingénierie, ne pas oublier le **commissaire enquêteur** qui intervient en fin de processus.

### **Présentation de Christophe PRUNET, Directeur Général Adjoint, Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (SMPVD)**

Le premier PLUi (CDC du Haut-Quercy) portait sur 8 communes (5 000 habitants), le second sur 62 communes (près de 37 000 habitants)\*. Le document, à cette échelle, ressemble moins à un PLU qu'à un

SCoT. À 62 communes, on n'est plus seulement sur un document qui travaille à la parcelle, mais sur un document qui porte un projet de territoire sur 15/20 ans. C'est une posture nouvelle.

Sur les 8 CDC appartenant au syndicat mixte (SMPVD) porteur du SCoT, 6 CDC ont fusionné au 01/01/2015, dont une CDC qui avait élaboré un PLUi entre 2012 et 2014, la CDC du Haut-Quercy.

Le territoire du nord du Lot, couvrant la vallée de la Dordogne « quercynoise », au nord de la région Midi-Pyrénées, est un territoire très rural avec une bonne dynamique économique, de grosses entreprises, des territoires touristiques emblématiques (Padirac, Rocamadour...). La proximité avec Brive-la-Gaillarde le met sous attraction de cette communauté d'agglomération.

Le PLUi est un document très stratégique qui s'occupe d'autres choses que d'urbanisme. Sur les 82 communes du périmètre du SCoT, 70 ont un document d'urbanisme. On part sur un PLUi 3<sup>e</sup> génération de documents d'urbanisme. Le prochain PLUi sera sur la 4<sup>e</sup> génération.

**Le travail de technicien est plus un travail d'animateur**. On s'occupe de sécuriser la procédure, le calendrier, sur la forme mais aussi sur le fond : il s'agit de continuer à faire un peu d'expertise pour valider les documents qui nous sont soumis.

Un autre élément important est de veiller à rétablir pour chaque acteur le rôle qui est le sien dans la procédure. Chaque acteur peut s'exprimer, mais le maître d'ouvrage reste la collectivité.

C'est le président de la CDC qui donne le « la » sur la façon dont il doit mener cette démarche.

Faire un PLUi n'est pas une fin en soi. La commande politique qui nous a été donnée au départ était de proposer un service d'urbanisme aux collectivités. C'est l'application du PLUi au travers d'un triptyque alliant la planification à l'urbanisme opérationnel et à la sécurisation juridique des actes d'urbanisme. Le service urbanisme au sein du SMPVD se compose de 12 collaborateurs dont 9 sur l'urbanisme (une juriste, une urbaniste, un chef de service ADS, des instructeurs ADS...). La collectivité nous a donné des moyens « hors norme » par rapport aux territoires représentés.

### **Frédéric BONNET**

Dans le cadre de votre témoignage, le PLUi est donc un élément d'une politique globale d'accompagnement des collectivités dans leur projet de développement, qui repose sur une équipe stable permettant d'avoir une certaine continuité. Quels ont été

\* La communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, regroupe les anciennes communautés de communes des pays du Haut-Quercy-Dordogne, du pays de Martel, du pays de Souillac-Rocamadour, du pays de Gramat, du pays de Padirac et du pays de Saint-Céré.

les coûts des études ? Est-ce que le fait d'avoir une **équipe en régie** de cette taille modifie la façon de travailler ?

### **Christophe PRUNET**

L'élu a la mission de développer son territoire, et **l'urbanisme met de l'huile dans les rouages** pour ce faire. Les enjeux identifiés dans le cadre d'un PLUi, à cette échelle, ne sont pas des enjeux purement d'urbanisme, ce sont des enjeux environnementaux, économiques, sociaux...

La régie SCoT est composée d'élus et de techniciens. Cette ingénierie est mutualisée entre le SCoT et le PLUi. Le PLUi bénéficie d'une animation en régie avec secrétariat, d'une expertise juridique omniprésente tout au long de la procédure (¼ équivalent temps plein de juriste), d'une évaluation technique sur le fond. Les travaux « de fond » sont organisés en ateliers thématiques réunissant entre 30 à 45 personnes. La conférence des maires réunit 180 à 200 personnes (commission transversale).

La relation avec le prestataire est très importante et doit devenir une relation de confiance.

### **Frédéric BONNET**

Arrivez-vous à faire des documents concis, lisibles, spécifiques au territoire, que ce soit au niveau du diagnostic ou du PADD ?

### **Christophe PRUNET**

On arrive à faire cet exercice de synthèse, mais à cette échelle, on perd de la donnée. Les élus sont en demande de l'ensemble des données ayant nourri le diagnostic et d'éclairages complémentaires concernant leur interprétation. La participation du public aux ateliers est faible (10 à 20 personnes par réunion) et pourtant différents médias sont mobilisés (radio, presse écrite, réseaux sociaux...). Le document au stade où il en est ne touchant pas encore à la parcelle, il est difficile de mobiliser les habitants. Pour autant, il faut faire cet exercice de concertation de manière rigoureuse et jusqu'au bout.

L'animateur doit se concentrer sur la procédure, sur les ateliers qu'il mène pour donner un maximum d'information et de transparence. C'est la vocation des élus de favoriser l'appropriation de la démarche par les habitants dans le même pas de temps.

Les éléments à retenir : ne jamais s'écarter de la méthode de travail. Rappeler les rôles de chacun. Alternier les moments d'animation et les travaux sur le fond. Tenir le calendrier.

Le prestataire « idéal » est un **groupement de bureaux d'études** (BE).

Le montant du premier PLUi (8 communes) était de 140K€ sur 11 mois d'études avec :

- ✓ un groupement associant un BE en urbanisme, habitat, déplacements, logement, économie,
- ✓ un BE spécialisé en environnement,
- ✓ un BE pour le diagnostic agricole (vallée fertile où l'environnement et l'agriculture se croisent et parfois se contredisent).

L'aboutissement est d'arriver à un document unique d'aménagement du territoire qui est intégrateur, qui croise l'ensemble des sujets. L'originalité de la démarche est d'avoir fait un PLUi antérieur qui a servi de « laboratoire », le SCoT a été lancé. Le rapport de présentation du SCoT sera transformé en rapport de présentation du PLUi.

### **Témoignage complémentaire du Pays de la Saône Vosgienne par Alain ROUSSEL, Président de la Communauté de Communes et maire de Claudon (Vosges)**

[Cf. diaporama de présentation](#)

Nous en sommes à la fin de la phase diagnostic. Nous avons été les premiers à l'initiative dans le département des Vosges, et dans ce cadre nous avons bénéficié d'un **appui conséquent de la DDT et de la DREAL**. Nous avons constitué une sorte de laboratoire sur le territoire. 14 BE ont été candidats, nous en avons sélectionné et auditionné cinq (**appel d'offres restreint**). Les offres évoluaient de 125 K€ à 220 K€. L'architecte-conseil de la DDT nous a également appuyé dans ces auditions. Les élus auraient pu avoir tendance à recruter le « moins-disant », qui était un BE reconnu, mais qui n'a pas suffisamment intégré dans son offre la concertation avec les communes. Or l'association de toutes les communes - et notamment des petites - au dialogue était un sujet majeur pour la CDC du Pays de la Saône Vosgienne. La commission d'appel d'offres s'est réunie 10 heures.

Le coût de l'étude s'élève à 185K€.

Par rapport à la **composition du groupement**, on a voulu des vrais spécialistes de l'agriculture (enjeu pour notre territoire), ainsi qu'un sociologue pour la concertation - c'était pour nous une compétence importante. Nous réussissons à mobiliser plus de 20 personnes en réunion publique, ce qui est plutôt une réussite pour 3800 habitants à l'échelle de la CDC.

À titre de comparaison, par rapport à l'expérience du SMPVD présentée précédemment, l'agence technique départementale dispose de 4 personnes sur l'urbanisme pour un 1/3 de communes du département ayant adhéré.

## Témoignage complémentaire du Haut-Allier par Guy MALAVAL, Vice-Président de la Communauté de Communes et maire de Langogne (Lozère)

Nous avons bénéficié de l'appui du MEEDDAT et de la DDT. Le cabinet recruté est celui qui a été sollicité dans le cadre de la démarche d'ateliers de territoire pour laquelle nous avons été retenus. Nous avons choisi « le mieux-disant ». Malgré tout, il faut rester vigilant et **ne pas négliger les principes et les étapes de validation dans le cadre desquelles les élus ont besoin d'être soutenus**. Peut-être avons-nous « sauté » quelques étapes. Il y a des sujets complexes, comme la loi Littoral et la détermination des espaces proches du rivage (la détermination de cette ligne comportant une part de subjectivité). Cela dépend du territoire, de la topographie. On n'y a certainement pas porté suffisamment attention. Une fois que le PLUi est arrêté, c'est inscrit dans le marbre.

**Temps d'échanges avec la salle, animé par Julie BENZONI, journaliste**



### Frédéric BONNET

L'État a parfois un discours incantatoire. Les politiques publiques sont votées par les élus locaux. Elles ont une légitimité mais sont très générales et ne donnent pas la solution locale. Un sujet comme la consommation des espaces ne peut être appréhendé de la même façon selon les territoires. Les situations locales seront très différentes comme l'illustrent les témoignages de ce jour.

**La question est : qu'est-ce que veut faire la collectivité en fonction de ses moyens et des caractéristiques de son territoire ?**

Cela demande beaucoup d'implication, de travail. Beaucoup d'élus, notamment dans les communes rurales, ont une implication forte, une conscience de l'intérêt général et connaissent très bien leur territoire.

L'évolution de l'intercommunalité va amener les collectivités à la mutualisation de services au niveau intercommunal. Il faut **arrêter de fantasmer sur la question du coût des études**, en le rapportant au coût par habitant.

**La réussite de la démarche demande :**

- ✓ un ancrage sur le territoire,
- ✓ des services organisés au niveau de l'intercommunalité ou dans la collaboration avec l'intercommunalité,
- ✓ d'aller chercher l'expertise existante notamment au niveau des services de l'État,
- ✓ des prestataires qui ont des financements suffisants pour réaliser leur mission et pour leur permettre d'aller sur le terrain à la rencontre des acteurs du territoire.

### Question

#### Un élu

Quand on fait une modification du document d'urbanisme, on paye. Entre les différentes lois (SRU - Grenelle - ALUR), les démarches de SCoT, PLUi, PLU, la fusion des régions qui va sans doute changer la configuration des communautés de communes... est-ce qu'à chaque fois qu'on va modifier le périmètre de l'intercommunalité il va falloir modifier le PLU(i) ? Ne pourrait-on pas arriver à un système permettant de modifier plus simplement le PLUi ?

### Réponse

#### Christophe PRUNET

Sur la logique de faire des PLUi sur des échelles de SCoT, les textes y tendent et la réorganisation territoriale également. La tendance est de trouver des documents adaptés à ces échelles administratives qui vont faire l'aménagement du territoire de demain.

L'autre enjeu est de **faire des économies, d'optimiser les différentes démarches**.

Pour cela, il faut savoir anticiper. Le cahier des charges développé pour le SCoT a été conçu dans cette perspective. On a demandé une méthode de travail où le BE fait de l'agrégation de données communales (sur la tâche urbaine, les déplacements, le logement...). C'est pour permettre de redéployer cette donnée à la parcelle quand ce sera le moment. La TVB, par exemple, est déclinée au 8 millièmes (en général, fait au 25 millièmes). Ce travail est fait dans le SCoT (retenu par ailleurs à l'appel à projet SCoT rural et subventionné à 60% : subvention État dans le cadre de l'appel à projet + subvention agence de l'eau sur le volet « eau » du SCoT).

Pour notre PLUi, nous avons estimé que nous aurions environ 150 **orientations d'aménagement et de programmation** (OAP) à faire. Un bon BE faisant une OAP pour 1000€, la solution trouvée a été de déployer un cahier des charges du PLUi, où on organisait les OAP en **tranches conditionnelles**. La raison n'en était pas uniquement financière, mais aussi technique. Il est étonnant que la loi demande des OAP au sein des PLU, car ce sont des outils de conclusion d'un PLU. Au stade d'élaboration des OAP, on n'a aucune idée de la façon dont on va les décliner, car on ne connaît pas les futures zones AU. Donc si on pouvait mettre les OAP en dehors de l'approbation du PLUi, on le ferait. L'argent devrait être dépensé pour faire des investissements sur le terrain.

Je partage cette idée de surenchère du participant. Le souci est que nous sommes sur des documents d'aménagement du territoire dont le périmètre évolue sans cesse et de fait seront toujours en révision.

#### Réponse

**Guennolé POIX, chef de projet animation du club PLUi au ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité**

Les documents d'urbanisme sont effectivement à la **croisée de plus en plus d'enjeux. La meilleure façon d'anticiper est de passer à l'échelle intercommunale, qui peut donner des ressources complémentaires et être à l'échelle d'un projet à 10/15 ans.**

Cela concourt à la réflexion des élus que je rencontre.

#### Réponse

**Frédéric BONNET**

Le document d'urbanisme devrait avoir pour objectif de réduire la dépense publique. On réfléchit à ce qu'on fait, on réfléchit à la hiérarchie de ce qu'on fait et aux priorités.

#### Question

**Une ingénieure territoriale dans une collectivité d'environ 5000 habitants**

Le PLU de la collectivité est en cours de révision, et l'aboutissement de cette étude est incertaine, compte tenu d'un projet de PLUi à l'échelle de l'intercommunalité. Le diagnostic est très riche à l'échelle communale.

Comment retrouver cette richesse à l'échelle d'un PLUi ?

Comment réutiliser les données de l'étude en cours pour alimenter un PLUi ?

#### Réponse

**Alain ROUSSEL**

**L'agrégation des résultats** constitue une vraie préoccupation. Nous allons fusionner avec 2 autres CDC en 2017 qui n'ont pas démarré de démarche de PLUi. C'est à la fois une vraie richesse, et une vraie difficulté à laquelle devra répondre le ministère. Une vraie richesse parce que nous aurons un document qui nous permettra de développer les territoires et faire des économies. Mais l'agrégation des CDC ne devra pas nous conduire à repayer un BE pour un PLUi sur le nouveau périmètre en 2017.

#### Réponse

**Christophe PRUNET**

On doit être capable de passer d'une échelle à l'autre avec la synthèse et le redéploiement de l'information – ce qui signifie que la donnée existe et qu'elle peut être redéployée. La donnée communale, même synthétisée, n'est pas perdue. C'est là où l'urbanisme opérationnel prend tout son sens.

La planification c'est l'amont, l'ADS c'est l'aval. Entre les deux, on construit le quartier avec des principes d'habiter, de déplacements... qui sont dans le PLUi. Au moment d'appliquer l'OAP, on peut être en mesure de revenir, à travers la donnée communale, sur la précision de ces principes. Le code de l'urbanisme permet de faire de l'urbanisme de projet. Il faut se donner les moyens d'utiliser cette marge de manœuvre.

#### Question

**Un élu**

Les témoignages apportés font état de la faible participation aux instances de concertation mises en places et reflètent la difficulté de faire passer l'information. Dans le passage d'un POS à un PLU, on a réduit fortement les terrains constructibles. Cette information n'était pas passée auprès de la population qui de fait avait compris qu'il n'y aurait pas de nouveaux terrains constructibles, mais qu'on ne remettait pas en cause la constructibilité autorisée dans le POS.

#### Réponse

**Guy MALAVAL**

Il y a eu un processus interactif entre la CDC et chaque commune. Les orientations ont été définies ensemble au niveau intercommunal. Quand on est arrivé au niveau du zonage et à la réduction des espaces constructibles, cela a été décliné sur chaque commune. **Chaque équipe municipale a repéré les possibles problématiques et est allée « chercher**

les personnes », car sinon les problèmes auraient émergé à l'enquête publique.

La réalité est qu'on ne peut pas demander aux gens d'être investis de l'intérêt général. Cela a permis de réajuster nos visions et de recueillir un nombre mineur de remarques sur la réduction des espaces constructibles lors de l'enquête publique.

### Réponse

**Dimitri CAZENAVE**

**Arrivé au stade de l'enquête publique, il est trop tard pour la concertation.**

La concertation se fait en amont. Il faut impliquer les communes qui ont plus de chance d'aboutir dans cet exercice et mobiliser les moyens de communication existants (journal communal, expositions...), quitte à perdre du temps dans la procédure, car au final, ce n'est pas du temps perdu. C'est une grave erreur d'opposer le projet communal et le projet d'ensemble du territoire. SCOT et PLU(i) font appel aux mêmes principes d'aménagement de l'espace.

### Question

Faut-il créer ce sentiment d'appartenance pour que la population se sente concernée et que les projets arrivent à leur terme ?

### Réponse

**Frédéric BONNET**

**Les documents d'urbanisme antérieurs n'étaient pas faits pour faire des projets.**

Le POS gérait des opportunités foncières et des valeurs foncières. On était sur des questions financières, fiscales. Beaucoup de gens ne se sont pas mis dans l'idée du projet. On peut comprendre leurs interrogations ultérieures. **La pédagogie est un enjeu majeur des PLUi. Le PLUi est un projet de société.**

Ce sont des sujets qui nous intéressent tous : le cadre de vie, les façons de se déplacer, les services... Mais cela s'organise. Il y a des dispositifs assez inventifs pour faire de la concertation (promenades, événements...). Ce n'est pas toujours une relation où il y a un expert qui parle aux gens en posant des questions. Ce sont d'**autres modes de mobilisation**, en s'appuyant sur des personnes ressources d'un territoire (associations, rôle particulier exercé dans la communauté...). Il faut aller chercher ces personnes « ressources », qui vont constituer des relais.

**On ne peut accepter cette neutralité des habitants sur leur milieu de vie ; c'est une anomalie de la démocratie par rapport aux pratiques participatives dans d'autres pays.**

### Question

**Daniel LEYMARIE, Vice-Président de la CDC de Mercœur en Corrèze CDC de 2700 habitants (10 communes)**

Il est difficile d'imaginer le pas à franchir pour les élus des petites communes rurales. Nous sommes dans la réflexion d'une fusion de CDC. Ce sera déjà un pas : passage de 2500 à 10 000 habitants ou plus. L'autre pas à franchir est l'aménagement de l'espace et du territoire à cette échelle. Ma préoccupation est la suivante : j'ai cru comprendre qu'il y avait de grandes orientations pour recentrer l'urbanisme autour des bourgs.

Il faut faire des économies en matière de routes, de réseaux et d'assainissement. Nous avons des villages, des hameaux avec 2 à 3 maisons occupées par des personnes âgées, habitats pour lesquels il n'est pas certain qu'il y ait des repreneurs (indivision, absence de services, notamment en termes d'aménagement numérique du territoire...).

### Réponse

**Alain ROUSSEL**

Le Pays de la Saône Vosgienne a été volontaire pour mettre en place un PLUi et créer une CDC. **Je crois à l'existence de tous les villages et de tous les hameaux.**

La commune de Claudon est composée de 15 hameaux habités au milieu de la forêt. **Mais notre tissu rural ne fonctionnera que si on met en place des outils.**

Les communes ont toutes leur raison d'être. Nos communes constituent une vraie richesse dans le territoire français, mais à côté de cela, il y a des choses que l'on ne peut faire qu'ensemble. **La desserte de tout le territoire en numérique est une priorité.**

Les gens ne resteront pas chez nous s'il n'y a pas une desserte. Il y a la place pour tout le monde et un maintien voire le développement d'un tissu rural. On doit pouvoir assumer le coût. Nous avons la chance d'avoir des bénévoles dans nos communes. C'est une richesse extraordinaire. À nous de nous démener pour continuer à avoir des dotations. On a déjà prouvé que l'on savait vivre à moindre coût sur nos territoires ruraux. À nous de nous battre positivement pour utiliser tous les outils dont nous disposons, dont le PLUi.

## 4. L'accompagnement des services de l'État

**DDT de la Corrèze : François GEAY, Directeur**  
**Christophe FRADIER, Chef du service Urbanisme**

**DDT de la Creuse : Laurent BOULET, Directeur**

**DDT de la Haute-Vienne : Benoît PREVOST-REVOL, Chef du service Urbanisme**



**Laurent BOULET   François GEAY   Christophe FRADIER   Benoît PREVOST-REVOL   Guennolé POIX**

### **Intervention de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGLN)**

**Guennolé POIX, Chef de projet animation du club PLUi au ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité**  
[\*cf. diaporama de présentation\*](#)

### **Présentation des outils disponibles dans le cadre du Club PLUi**

Ce Club réunit un **réseau de collectivités lancées dans des démarches de PLUi**, afin de favoriser les échanges entre élus et techniciens des collectivités concernées. Le sujet PLUi reste encore assez nouveau. Ces échanges permettent de **produire des fiches méthodologiques** (par exemple sur la concertation), qui sont construites à partir des retours d'expériences. **Les représentants de l'État se positionnent en aide** pour favoriser ces rencontres et animer les échanges, ainsi que pour apporter un appui en termes de méthode.

Ce Club permet aussi d'**alimenter les réflexions** de l'État sur les évolutions législatives et réglementaires sur ce document d'urbanisme.

Il bénéficie de **vecteurs de communication** (site

Internet), de lettres d'information, d'interventions dans les revues des collectivités (Gazette des communes, Moniteur).

Le Club travaille en **ateliers nationaux** sur des sujets précis, souvent précurseurs, avec l'appui de juristes, d'urbanistes, qui alimentent la doctrine de l'État et permettent d'**élaborer des outils qui sont diffusés ensuite** aux collectivités.

Ce Club se traduit également par la mise en place de **clubs « territorialisés »** associant les collectivités, les services de l'État, les agences d'urbanisme, les CAUE, les équipes de SCoT. Les différents clubs ont travaillé sur la TVB, le paysage, l'agriculture, le développement économique, la mobilité, la consommation de l'espace. **Plus de 80 % des démarches de PLUi sont des démarches de collectivités rurales de moins de 20 000 habitants.**

Des journées de sensibilisation sont également mises en place dans l'ensemble des régions.

L'appel à projets du ministère organisé depuis 2010 permet de subventionner des démarches de PLUi. En région Limousin, 6 lauréats en 2015.

## Présentation de la question des hameaux et des écarts en Limousin

Clément ICHANSON (DREAL Limousin, SRDD)

[cf. diaporama de présentation](#)



Comment **adapter le traitement des hameaux et des villages** lorsque l'on passe d'un document d'urbanisme communal (ou de l'absence de document d'urbanisme) à un document intercommunal impliquant un changement d'échelle dans la réflexion ?

Il y a environ 12 000 écarts et 8 000 hameaux en Limousin qui vont concentrer 25 % des ménages. C'est le 1er échelon de l'armature urbaine alors qu'ils ne disposent pas forcément de services. Vont se poser les questions de la gestion des réseaux, de la conservation des paysages, de la lutte contre la précarité des ménages, etc.

Il n'y a pas de définition officielle du hameau ou du village au niveau national. Les définitions suivantes sont proposées pour le Limousin :

- ✓ **Écarts** : tous les ensembles isolés de 2 à 4 habitations,
- ✓ **Hameaux** : 5 à 20 habitations, organisation groupée de l'habitat avec peu ou pas d'équipements,
- ✓ **Villages** : plus de 20 habitations,
- ✓ **Bourgs** : dotés des équipements et des services du quotidien.

Comment va-t-on planifier les nouvelles constructions dans une perspective de pérennisation des investissements publics et de limitation des coûts ? En privilégiant une logique d'entonnoir et d'enveloppe urbaine dans les villages et les bourgs.

A contrario, dans les hameaux, est préconisée une limitation des nouvelles constructions en ciblant les hameaux les plus à même de recevoir ces nouvelles constructions.

Dans les écarts, on évite les nouvelles constructions, sauf changement de destination des bâtiments et extensions.

Les hameaux : lorsqu'on a décidé quels hameaux

allaient recevoir les nouvelles constructions, il y aura plusieurs orientations générales d'aménagement. La 1ère est de définir une enveloppe de zone constructible qui ne suivra pas forcément le parcellaire mais la silhouette conférée au hameau par le bâti. C'est important en termes de paysage de contenir le développement du hameau dans cette enveloppe, car ledit paysage est un vecteur essentiel d'attractivité en Limousin. Il est également important de préserver les vues sur le grand paysage depuis ces hameaux. Néanmoins, on propose d'investir les dents creuses dans cette enveloppe, c'est-à-dire les parcelles non bâties au sein du hameau bien desservies et potentiellement mutables, en respectant la silhouette du hameau.

Une attention particulière sera portée au respect de l'existant : choix des matériaux, volumétrie des bâtiments, leur orientation... On va accueillir de nouvelles constructions dans les grandes parcelles par une division parcellaire, tout en veillant à créer des liens entre espaces privés et espaces publics.

L'objectif est de **porter au sein du PLUi les pratiques de bon sens qui ont fait les hameaux et de respecter ce patrimoine.**

### Temps d'échanges avec la salle

#### Laurent BOULET

Nous sommes dans une dynamique plus complexe de construction des projets, d'appels à projets. On ne peut plus avoir en DDT un spécialiste du PLU qui aide la collectivité à faire son projet. On accompagne des collectivités (communes, CDC, Pays le plus souvent) qui ont des projets : territoires à énergie positive, « zéro déchets », appel à manifestation d'intérêt centres-bourgs, etc., souvent sur des territoires peu peuplés où il y a peu d'ingénierie. Avant de mettre ensemble nos idées, il faut essayer de se mettre d'accord sur la méthodologie et les DDT doivent se structurer pour s'orienter vers l'appui aux territoires. Nous avons un travail à organiser en transversal dans nos structures. Les appels à projet s'intègrent dans une réflexion de territoire.

Jusqu'où va-t-on dans l'accompagnement ? Quels conseils apporter en fonction de tous les projets portés sur un territoire et non pas de manière dogmatique ?

#### François GEAY

Les démarches de planification de l'urbanisme à l'échelle intercommunale constituent un **pas substantiel à franchir** « un vertige » sans doute pour

les élus, mais aussi pour les services de l'État, les bureaux d'études. On accumule de la réglementation, on change l'échelle, les règles du jeu, la façon de travailler. Il faut faire de plus en plus de concertation, sans qu'on arrive à mobiliser les habitants. Il s'agit de traiter des problèmes complexes, ce qui ne signifie pas compliqués, mais **d'avoir une vision globale du fonctionnement d'un territoire et d'être en capacité d'expliquer des choses « complexes » simplement.**

**Chacun doit être dans son rôle.**

L'État a un rôle d'accompagnement des collectivités, d'explication, de vulgarisation ; et il est garant de la sécurisation de la procédure.

Dans une DDT, on va essayer de distinguer ces 2 rôles, en les confiant à des services ou des équipes différentes. Pour ce qui est de la Corrèze, nous avons encore des implantations territoriales. C'est la porte d'entrée des collectivités pour avoir cet accompagnement, ce rôle d'explication en amont. On dispose d'un service au niveau central qui joue le rôle de suivi de la procédure, d'accompagnement, et d'ensemblier des questions/expériences remontées par les DDT.

Nous sommes au service des collectivités pour dire ce qu'est la vision de l'État. Nous portons des politiques publiques souvent séquencées. Notre rôle est de mettre en exergue les points de débats potentiels, pour qu'ils soient pris en compte, et c'est aux territoires de savoir ce qu'ils souhaitent en faire. Nous ne sommes pas des censeurs. L'idée est de faire émerger des projets et de les faire vivre.

### Question

**CDC Pays d'Argentat (Corrèze)**

Qu'en est-il de la dérogation accordée aux agriculteurs pour la surveillance de l'élevage en dehors des zones urbanisées ?

### Réponse

**Christophe FRADIER**

**Ce n'est pas parce qu'on n'est pas en zone constructible que le territoire ne pourra pas évoluer.**

Sur les écarts, il y a effectivement une tolérance pour permettre l'évolution de l'exploitation et du bâti agricole. L'agriculteur a toujours une posture dérogatoire, car c'est son outil de travail. Il faudra avoir un regard spécifique sur la question de la mutabilité de l'outil de travail. Si la maison est trop proche, le bâti technique agricole peine parfois à se transférer.

### Réponse

**François GEAY**

Il y a nécessité pour l'agriculteur d'être proche de son élevage.

Dans ce cas, il n'y a pas de difficulté à habiter en zone agricole parce que c'est une nécessité liée à l'activité agricole, encore faut-il que ce bâtiment d'habitation soit un actif de l'exploitation. Cela a des conséquences en termes de localisation et de respect de certaines préconisations.

### Question

Quel est l'objectif des PLUi en zone rurale ?

### Réponse

**Benoît PREVOST-REVOL**

L'objectif des PLUi est d'aider les collectivités à définir leur projet. C'est un changement de paradigme. Dans certaines situations communales, on a parfois utilisé le PLU de manière très pointilleuse. Dans le PLUi, tout en ayant des études précises, le projet devient prépondérant. **Il faudra éviter de répondre aux questions par le règlement. Quand on a défini un projet, alors cela aide à se revitaliser.** Par exemple pour les hameaux, il s'agit de s'interroger sur la vocation de ces espaces dans le territoire.

Globalement, y compris sur des territoires où il n'y avait jusqu'alors que peu de documents d'urbanisme (nord de la Haute-Vienne par exemple), les élus sont en train de se saisir de l'outil PLUi.

On aime tous le détail. Un grand nombre d'articles du code sont d'ordre public et même si on n'a rien défini dans le règlement on peut s'adosser au code. Donc on peut **simplifier.**

### Question

L'élaboration des PLUi ne va-t-elle pas devenir un handicap pour la mise en place de projets structurants tels que, par exemple, la mise à deux fois 2 voies (N147) entre Limoges et Poitiers ? L'État y est favorable globalement, mais n'a pas encore conduit ce projet. Le tracé n'est pas encore réfléchi.

### Réponse

**Benoît PREVOST-REVOL**

Le problème de temporalité, c'est la vie. On peut, par analogie, regarder ce qui se fait dans d'autres domaines en termes de pratiques. Dans la rénovation urbaine, très souvent, on faisait du diagnostic et on passait à un projet urbain. Finalement, on était très souvent « enfermé dans un trait de crayon ». Si on a fait des choses « à petits pas », à la fin du diagnostic de PLU(i), il faut s'interroger sur ce que l'on souhaite faire, sur le programme.

Le PADD est un programme urbain : vers où veut-on aller ? Quels sont les objectifs avant de zoner ?

La collectivité dispose alors d'une base plus solide, car il est possible de se référer à ce socle du programme. L'infrastructure ne remettra pas en cause le programme.

### Réponse

#### Christophe FRADIER

Comment cela évolue-t-il quand on a un PLU en cours et que la prise de compétence PLUi intervient pendant ce temps ? LA CDC prend la compétence PLUi ; comment anticiper les futures fusions d'EPCI ?

Le PLU en cours d'étude est poursuivi par l'EPCI qui a pris la compétence. L'organisation de **groupements de commande** permet également de préfigurer de futurs schémas de secteurs, de livrer des PLU qui sont « PLUisables » ultérieurement à moindre coût, sans refaire des études qui sont inutiles. Cela permet de partir sur des concertations qui sont faites, des territoires qui ont déjà des valeurs communes et des habitudes de travail.

Par rapport aux fusions intercommunales, le groupement de commande permet d'avoir la même méthode d'études pour chaque PLU ou PLUi. Ce qui

semble pernicieux, c'est de ne pas anticiper la compétence obligatoire de la loi ALUR, et de se retrouver à mi-mandat avec une compétence beaucoup trop vaste par rapport aux habitudes de travail et des échéances électorales proches qui peuvent amener des blocages. Le mandat actuel est déterminant.

### Question

#### Élu de la CDC du Haut-Limousin

Les échelles sont importantes ; il faudrait peut-être que dans ces PLUi soit pris en compte une vision globale de l'aménagement du territoire ?

Travailler dans la préparation des PLUi à l'échelle départementale ?

Quelle vision globale des aménagements sportifs ?

### Réponse

#### Benoît PREVOST-REVOL

**Le SCoT est l'échelle de ce type de réflexion.**

Là aussi, il faut s'en saisir, et dégager les 5 à 10 enjeux maximums qui feront le SCoT.

## Conclusion de la journée par Christian MARIE, Directeur régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Limousin

Cette journée de sensibilisation fait partie d'un cycle d'échanges. Ce séminaire témoigne de la mutualisation entre les services de l'État, DDT et DREAL.

Finalement, la chose à retenir est que le **projet sous-tend l'action**. Il faut résoudre l'équation du développement et de la protection. Sur de petits territoires, il est plus difficile de **trouver des équilibres**.

Au niveau du PLUi, cette contradiction est plus facile à gérer. L'objectif de cette journée était de repartir avec des outils pour aborder l'avenir dans un contexte d'incertitudes et de ressources à la baisse, qui ne doit pas pour autant nous inciter à ne rien faire.

Des tables rondes et de la motivation par l'exemple, nous pouvons collectivement retenir de cette journée les points suivants :

- ✓ **le nécessaire portage par les élus,**
- ✓ **l'association des acteurs du territoire (entreprise, agriculteurs, habitants...),**
- ✓ **la co-responsabilité entre l'intercommunalité et les communes,**
- ✓ **le PLUi n'est une fin en soi, c'est un document qui vit.**

L'assistance a été nombreuse. Je veux y voir l'intérêt manifeste pour le PLUi, tout en ayant entendu l'incertitude sur les évolutions à venir. Tous les doutes ne sont pas levés. Aujourd'hui, vous avez pu néanmoins avoir des éclairages complémentaires. Demain, les services de l'État seront à vos côtés pour vous accompagner.





**Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement du Limousin**

22, rue des Pénitents Blancs

CS 53218 - 87032 Limoges cedex 1

Tél : 05 55 12 90 00 - Fax : 05 55 34 66 45

Mél : [DREAL-Limousin@developpement-durable.gouv.fr](mailto:DREAL-Limousin@developpement-durable.gouv.fr)

Directeur de publication : Christian MARIE

Chef de projet : Clément ICHANSON

Rédaction : Catherine LÉONARD (CEREMA)

Crédit photos : DREAL

Réalisation DREAL/Communication/Jean-Michel PLUMART

