

Compte-rendu de la réunion du club interdépartemental Nord-pas-de-Calais

Demi-journée de sensibilisation aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)

À Lille
le 29 juin 2015

Ordre du jour

Introduction.....	1
Bilan et ressources du Club.....	1
État d'avancement des PLUi en France et dans le Nord-pas-de-Calais.....	3
Les enjeux d'un Plan Local d'urbanisme intercommunal.....	6
Introduction sur les concepts de gouvernance et de concertation.....	9
Table-ronde sur la construction d'un PLUi.....	10
Conclusion de la journée.....	15
Contenu du dossier du participant remis lors du club.....	15

Introduction

- Ali LOUNI, DDTM 59

Ali LOUNI rappelle les objectifs de cette demi-journée, qui consistent à présenter l'état d'avancement de la planification intercommunale dans le Nord-pas-de-Calais, et à présenter quelle est l'activité du club territorialisé Nord-pas-de-Calais et ainsi que quelques éléments de réflexion relatifs à la gouvernance et à la concertation dans les documents d'urbanisme.

L'enjeu est également de créer un réseau entre les collectivités afin qu'elles puissent s'appuyer sur l'expérience des EPCI plus avancés dans leur PLUi.

Bilan et ressources du Club

- *Nathalie PITAVAL, Cerema Direction territoriale Nord Picardie (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)*

Nathalie PITAVAL présente le club PLUi national et le club Nord-pas-de-Calais et indique qu'un bilan du fonctionnement du club Nord-pas-de-Calais va être réalisé au moyen d'un questionnaire en ligne.

Impulsé et piloté par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, en partenariat avec des associations d'élus et avec l'appui du CEREMA, le club PLUi national fonctionne pour les acteurs locaux et grâce à leurs retours d'expériences dans l'élaboration du PLUi.

En créant le club PLUi, l'idée du ministère était de constituer un réseau d'acteurs avec des lieux de réflexion, mais aussi sur des points techniques, avec le traitement de thématiques-clés qui permettent de travailler de manière plus fine pour perfectionner le contenu des documents d'urbanisme. Aujourd'hui, le réseau du club PLUi fonctionne bel et bien et il convient de l'enrichir encore par une capitalisation des connaissances et des retours d'expérience qui tendent à s'intensifier. Le club PLUi a pour objectif de faciliter les échanges entre les acteurs qui œuvrent pour les PLUi. Il a pour objectif de produire de la documentation qui tente de répondre aux enjeux juridiques, techniques, etc.

Les clubs territorialisés sont quant à eux pilotés par les DDTM ou les DREAL selon les régions. Dans le Nord-pas-de-Calais, le club est piloté depuis sa création par les deux DDTM 62 et 59 et l'Agence d'Urbanisme de Saint-Omer¹. La région NPDC fait partie des premiers clubs PLUi. Elle est donc pionnière sur le sujet des PLUi.

Il est à noter que depuis janvier 2015, le ministère a confié au CEREMA Nord Picardie une mission d'accompagnement de deux clubs territorialisés : le Club PLUi Nord-pas-de-Calais et le Club Picardie qui vient de se lancer en 2015.

Le CEREMA a construit un questionnaire pour permettre aux participants de faire part de leurs besoins, envies, retours d'expériences, etc. Ce questionnaire permettra de faire une évaluation du fonctionnement actuel du club. Il est construit en quatre parties :

- Évaluation du fonctionnement actuel du Club PLUi ;
- Evolution potentielle de l'organisation du Club ;
- Sujets traités relatifs au contenu technique des PLUi ;
- Sujets potentiels sur le contenu technique des PLUi et capitalisation des connaissances.

En conclusion, Nathalie PITAVAL indique l'existence de la Lettre d'information du Club, laquelle contient des actualités juridiques et permet de faire un zoom sur un témoignage d' élu, de faire paraître des brèves. L'adresse de l'Extranet du club PLUi est la suivante : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/> avec le nom d'utilisateur : **plui** et le mot de passe : **extr@plui**

¹ Depuis le 1er juillet 2015, l'Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Saint-Omer est renommée l'Agence d'Urbanisme et de Développement du Pays de Saint-Omer et de la Flandre Intérieure.

Ali LOUNI insiste sur l'intérêt du questionnaire pour faire remonter des besoins et des envies pour les prochains clubs. Il insiste aussi sur l'intérêt de l'extranet pour trouver des contacts, des idées et des retours d'expériences sur des PLUi.

Par ailleurs, Bruno LESAFFRE insiste sur l'intérêt de faire appel à la DDTM notamment au titre de la mise à disposition, pour construire un PLUi et se reposer sur les services de l'État qui jouent un rôle majeur dans l'accompagnement des PLUi auprès des collectivités.

État d'avancement des PLUi en France et dans le Nord-pas-de-Calais

➤ Adeline PENEZ, DDTM 62

Adeline PENEZ présente l'état d'avancement des démarches de PLUi. À l'échelle nationale, en 2015, 280 démarches de PLUi ont été dénombrées, ce qui correspond à une augmentation de 210 démarches depuis 2011. Il s'agit d'EPCI de tailles très hétérogènes (de 2 à 85 communes). En 2014, on remarque que 83% des EPCI ayant lancé une telle démarche sont des communautés de communes, 8 % sont des communautés d'agglomérations et 9 % sont des communautés urbaines.

Adeline PENEZ fait le constat que toutes les régions ne sont pas au même stade d'avancement pour mener ce type de démarche. Le Nord-pas-de-Calais est précurseur en la matière et notamment le département du Pas-de-Calais. Dès 2011, 5 EPCI issus de la région étaient lauréats de l'appel à projets national. Il faut noter que le PLUi est accessible à toutes les intercommunalités quelle que soit leur taille. La plus petite intercommunalité engagée dans un PLUi compte seulement deux communes alors que la plus grande compte 85 communes (il s'agit de la Métropole Européenne de Lille dans le Nord).

Le délai moyen d'une procédure de PLUi est de 3 ans et demi (de la prescription à l'approbation du document). C'est le temps nécessaire à l'éclosion d'un projet de territoire. Le fait de faire travailler ensemble prend du temps et nécessite de la pédagogie. Cette durée de procédure est variable en fonction des PLUi, elle dépend d'aléas divers : typologie du territoire, habitude de travail en commun, complexité des thématiques sur le territoire.

Adeline PENEZ développe ensuite cet état d'avancement des PLUi en faisant un zoom sur la région Nord-pas-de-Calais. En effet, quatre démarches sont dénombrées dans le Nord et 20 dans le Pas-de-Calais (dont 5 PLUi approuvés). Il faut noter que 45 % des procédures sont menées par des communautés de communes de moins de 15 000 habitants. Le plus petit EPCI est celui de la Canche Ternoise qui compte moins de 5000 habitants, le plus important étant celui de la Métropole européenne de Lille (MEL).

De manière analogue aux données nationales, on observe que les trois quarts des procédures sont menées par les communautés de communes même si les trois grandes communautés urbaines sont en cours de procédure. À l'échelle régionale, 16 PLUi intègrent le volet habitat ou déplacements voire les deux (PLUi nommé PLUi/H/D ou PLUi/D ou PLUi/H), ce qui représente 75 % des PLUi régionaux.

Adeline PENEZ aborde ensuite la notion des coûts d'un PLUi. Le coût moyen régional d'un PLUi est de plus de 185 000 euros hors taxes en sachant que cette moyenne s'échelonne de 72 000 à 1 200 000 euros. Ce coût est dépendant des caractéristiques des territoires en question, de leur complexité, des études nécessaires mais aussi du recours ou non à une ingénierie extérieure (bureau d'études, régie, agence d'urbanisme).

Il faut savoir que le choix de l'ingénierie a une grande importance sur le résultat de la démarche PLUi (voir la fiche du club PLUi relatif à ce sujet²).

Adeline PENEZ indique que l'aide de l'État se concrétise par un accompagnement financier par le biais de la Dotation Générale de Décentralisation (DGD) : appel aux contrats de bureaux d'études tous les ans qui permettent d'allouer des moyens financiers afin de compenser les dépenses réalisées par les collectivités. Cette aide financière passe également par une réponse à l'appel à projets national PLUi, laquelle s'est élevée à 20 000 euros en 2015 pour les lauréats sélectionnés.

Il est possible de solliciter d'autres sources de financements auprès des collectivités territoriales (Conseil Général, Conseil Régional...) ou encore de l'Europe. Des éléments complémentaires sur les coûts sont publiés sur le site extranet du club PLUi national à l'adresse suivante ³.

Au-delà de son rôle régalien (porter à connaissance, avis sur arrêt de projet, contrôle de légalité), l'État et en particulier les DDTM accompagnent et conseillent les collectivités dans le cadre de l'élaboration des PLUi. Elles leur apportent un appui juridique, des conseils sur les procédures mais aussi un appui technique important. Cette aide peut se matérialiser par des réunions de présentations sur la procédure PLUi, une aide à la rédaction du cahier des charges, des réunions de travail mais aussi par des avis intermédiaires ou des réponses aux questions des collectivités, et une aide à l'intégration des remarques émises dans l'avis de l'État à l'arrêt de projet ou lors de l'enquête publique. Pour cela, les services de l'État peuvent être mis à disposition de la collectivité afin de l'accompagner au mieux.

Échanges avec la salle :

Bruno Lesaffre, DDTM 62, insiste sur l'importance d'intégrer la dimension « Habitat » dans un PLUi parce qu'aujourd'hui on parle de « parcours résidentiel ».

Il rappelle que certaines collectivités ont reçu des subventions importantes, lesquelles ont permis de couvrir 80 % du coût de leur PLUi. Bruno LESAFFRE insiste sur la nécessité d'aller chercher toutes les sources de financement très diverses. Enfin, il indique que les conventions de mise à disposition permettent notamment d'apporter un appui sur la pédagogie auprès des élus qu'il faut mobiliser et à qui il faut prouver l'importance de s'impliquer dans un PLUi. La DDTM a la possibilité d'apporter une aide méthodologique et juridique.

² http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fichier/pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf?arg=542&cle=2a2de46739902a9002113210f38f764acd9e57be&file=pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf

³ http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fichier/pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf?arg=542&cle=2a2de46739902a9002113210f38f764acd9e57be&file=pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf

Question de Corentin Pouliquen, DDTM du Nord (Délégation territoriale de Flandres intérieure) : Il faut souligner l'importance d'intégrer le volet habitat dans le PLUi. On peut citer l'exemple de la CC de Flandres Intérieure qui est en train de délibérer pour intégrer la dimension « Habitat » dans son PLUi. La question est juridique : est-ce que l'EPCI veut avoir un PLUi tenant lieu de PLH opposable ou souhaite-il intégrer la question de l'habitat sans pour autant avoir un volet habitat opposable juridiquement ?

Question de Christophe Gras, vice-président de la communauté de communes de la Haute-Deûle : la communauté de communes envisage de se lancer dans la démarche et pose la question de la convention de mise en disposition des services de l'État.

Réponse d'Ali Louni, DDTM 59 : La manière de contractualiser la convention de mise à disposition des services de l'État est fonction de la « politique des DDTM ». Cette contractualisation de la mission de la DDTM à l'appui des PLUi n'est pas de l'ingénierie interne, c'est un accompagnement. Qu'il y ait convention ou non, les DDTM accompagnent l'élaboration des PLUi.

Question de Magalie Fourmestraux, Communauté de communes Pévèle Carembault (CCPC) : Quel est le calendrier de l'appel à projets national ? À quelle date les dossiers doivent remonter au ministère ?

Réponse d'Ali Louni, DDTM 59 : Les dossiers doivent être transmis au ministère en général en février. Un des critères pour être lauréat, c'est la délibération de mise en place qui doit être prise avant fin juin. Certains lauréats (dont deux dans la région) ont été lauréats 2015 sous réserve d'une prise de délibération avant le 30/06/2015.

Réponse d'Adeline Penez, DDTM 62 : il faut qu'il y ait une prise de compétence PLUi avant de pouvoir défendre son dossier auprès du ministère.

Question de Christophe Gras, vice-président de la communauté de communes de la Haute-Deûle : Peut-on faire vivre les POS/PLU en procédure de modification ou de révision en ayant prescrit un PLUi ?

Réponse d'Ali Louni, DDTM 59 : Le fait d'avoir prescrit un PLUi n'empêche pas de modifier un PLU. La seule procédure qui n'est pas possible, c'est une révision d'un PLU. Si on transfère la compétence PLUi à l'EPCI et qu'il y a une modification communale qui doit être lancée, c'est l'EPCI qui est responsable de la procédure et qui approuvera le PLU. Concernant la caducité des POS, dans le cas où un PLUi est prescrit, il faut avoir pris la compétence PLUi. Le débat sur le PADD du PLUi doit avoir lieu avant le 24/03/2017 et l'approbation doit avoir lieu avant le 31/12/2018.

Les enjeux d'un Plan Local d'urbanisme intercommunal

- *Nathalie GARAT, Service urbanisme, DDTM 59*
- *Vianney CLERBOUT, Service urbanisme, DDTM 59*

Nathalie GARAT commence sa présentation en indiquant que pour les collectivités qui viennent de se lancer la démarche de PLUi ou qui hésitent à se lancer, il est important de faire état des enjeux d'une démarche PLUi.

Se lancer dans une démarche PLUi est l'occasion d'approfondir différentes thématiques permettant d'appréhender le fonctionnement d'un territoire :

- la thématique du logement, déjà abordée est, en effet, essentielle pour les habitants d'un territoire. Le PLUi est l'occasion de faire un état de l'offre et des besoins sur un territoire et de vérifier s'il y a adéquation entre les deux. Il est important de le corréliser aux tailles des logements et aux revenus des habitants ;
- la préservation des espaces agricoles et naturels, est également une thématique très importante en région Nord-pas-de-Calais. Le caractère fortement urbanisé de la région implique d'autant plus d'attention à porter à la préservation et la mise en valeur de ces espaces ;
- la question du développement économique du territoire doit quant à elle, conduire à s'interroger sur les différents types de développements souhaités et les besoins spécifiques des acteurs économiques à approfondir (services, commerces, tourisme, activités industrielles, agriculture, etc.) ;
- le PLUi doit aussi permettre de prendre en compte la question des risques qui sont nombreux sur la région (inondation, minier, technologique) ;
- Le PLUi participe également à la préservation de l'environnement, des patrimoines bâtis, architecturaux, des paysages, avec des exemples emblématiques en région tel que le patrimoine minier.

Le PLUi constitue en ce sens, une opportunité de balayer toutes ces thématiques qui traversent le bassin de vie à l'échelle de l'EPCI.

Par ailleurs, un PLUi nécessite aussi d'adopter une approche dynamique qui tienne compte des nombreuses interactions et flux présents sur un territoire.

À titre d'illustration, pour le logement, au-delà de la dimension quantité/qualité, les besoins des habitants évoluent avec le temps et sur l'ensemble d'un bassin de vie dépassant le périmètre communal) : l'agrandissement d'une famille va, par exemple, nécessiter le besoin de « sortir de sa commune » pour trouver son logement adéquat.

C'est le même principe pour la biodiversité qui fait système, avec par exemple des espèces animales participant à l'équilibre d'un territoire et qui interagissent / ont besoin de différents types d'espaces (lieux de nourrissage, de reproduction, d'habitat). Ce même principe s'applique aux zones de chalandise pour le commerce.

La démarche du PLUi permet de voir à l'échelle du bassin de vie comment ça fonctionne et donc ce qui est important pour les années futures pour le territoire. Un PLUi, c'est le moment de construire un projet de territoire et de se demander ce qu'on veut pour le territoire dans 10-15 ans.

Il semble donc nécessaire de se pencher sur le diagnostic de territoire. Les atouts du territoire permettent de construire un projet sur mesure et correspondant à ses caractéristiques propres : un habitat minier caractéristique, un terroir ou une ressource en eau de qualité support d'une activité thermique peuvent par exemple constituer des points d'accroche du projet.

L'implication des élus s'avère capitale : de vrais arbitrages sont indispensables pour prioriser de manière effective entre différentes préoccupations qui peuvent s'avérer contradictoires. Ces arbitrages donneront une ligne directrice forte au projet à porter en réponse aux besoins du territoire et donc au document, qui facilitera d'autant la mise en œuvre.

Il s'agit donc de construire ensemble, de débattre, donc il faut impliquer les différents élus du territoire (chaque commune doit pouvoir apporter sa contribution sur sa vision de la place qu'elle peut jouer à l'échelle du bassin de vie, mais aussi les différents partenaires du territoire (professions agricoles, habitants, etc.)

En définitive, un PLUi, c'est un exercice complet qui doit permettre d'arriver à se projeter « sur du moyen terme ».

Vianney CLERBOUT poursuit l'intervention en expliquant quelles sont les quatre notions essentielles dans le cadre d'un PLUi.

Le PLUi est l'occasion de faire émerger un projet de territoire partagé et prospectif sur une période de 10 à 15 ans en articulant quatre notions essentielles :

- **Adéquation** : chaque territoire est spécifique et intègre des caractéristiques et atouts particuliers. Cela permet de construire un projet qui répond aux attentes des territoires et des habitants à une échelle qui permet une analyse plus globale des enjeux du territoire et l'échelle dans laquelle les activités quotidiennes des habitants s'articulent. C'est l'échelle du bassin de vie.
- **Cohérence** : le PLUi permet une approche cohérente entre les différentes politiques du territoire en matière d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement, mais aussi de biodiversité et d'environnement. C'est l'échelle à laquelle toutes les politiques sectorielles peuvent et doivent être mises en cohérence. Le PLUi peut tenir lieu de PLH mais aussi de PDU si l'EPCI est AOM. Cette cohérence permet de construire et maintenir des continuités entre les espaces (continuités écologiques, mobilité, etc.). Le PLUi permet aussi d'homogénéiser un territoire, notamment en matière d'urbanisme (entre POS, PLU, RNU, etc.)

- **Équilibre** : le PLUi appelle à une réflexion commune sur la distribution des équipements et des services. Il s'agit de trouver une solidarité et de construire une communauté autour d'un projet. Un équilibre territorial doit être trouvé entre zones bâties, agricoles et naturelles mais aussi entre des formes urbaines et des typologies d'habitat. Le PLUi est occasion de mener une réflexion approfondie sur les déplacements. En matière de développement économique, la réflexion intercommunale permet de se questionner sur le positionnement des futures zones afin de limiter la concurrence entre les territoires. C'est aussi un équilibre politique (chaque commune a la possibilité de faire valoir ses intérêts), mais aussi avec les habitants grâce aux méthodes de concertation.
- **Efficacité** : Il s'agit de la mutualisation des moyens et des compétences. Une réflexion globale sur l'aménagement du territoire doit être menée. Le PLUi est un outil participatif entre les élus et les citoyens. Cela permet le renforcement du poids de l'EPCI auprès des autres territoires.

Échanges avec la salle :

Question de Christophe Gras, vice-président de la communauté de communes de la Haute-Deûle : lorsque l'on n'est pas autorité organisatrice de la mobilité, comment intégrer les notions de déplacements dans un PLUi ? Comment fait-on lorsque l'on n'est pas maître de nos moyens pour mettre en place une politique de déplacement efficace ?

Réponse de Nathalie GARAT, DDTM 59 : Il faut avoir à l'esprit que l'urbanisme et les déplacements sont extrêmement imbriqués. Rien que par les choix de localisation des équipements, on va pouvoir influencer sur les déplacements. Par exemple, si on conçoit un quartier d'habitat sans commerces de proximité, cela va générer des déplacements vers les zones commerciales les plus proches. Un travail sur la notion d'aménagement des espaces publics peut aussi permettre de créer des continuités, notamment douces, pour faciliter l'accès aux « gros » équipements de transports (par exemple : gares, arrêts de transports collectifs structurants).

Sylvie Mathon, CEREMA NP : À partir du moment où l'on agence les espaces, on joue sur les déplacements. La mobilité ne sert pas toujours aller loin, cela peut être de la proximité. Il faut prendre en compte l'accessibilité (qui consiste à aller d'un point A à un point B) des équipements prévus (notamment dans le cas des ZAE ou des établissements pour personnes âgées). Il faut se demander lorsque l'on conçoit un espace quels déplacements il va induire et comment on peut s'y rendre.

Ensuite se pose la question du système de transport : si on raisonne seulement dans les domaines des modes train/TC/voiture, on a l'impression que cela nous échappe. Pourtant, cela ne devrait pas être « hors-sol ». En particulier dans le domaine de la mobilité, la région va exercer un futur rôle en matière de « mise en lien » et de mise en cohérence qui ne pourra pas se faire sans les échelles intercommunales. Le lien est donc évident mais les territoires peuvent s'en emparer sous l'angle de la mobilité, du maillage et de la perméabilité des territoires.

Bruno Lesaffre, DDTM 62 : Pour donner un exemple très concret d'un EPCI (CC de Fauquembergues), le président a construit le projet autour de thématiques traversant le bassin de vie. Il s'est toujours posé la question de l'accessibilité des espaces en bus. Même s'il n'a pas la compétence en matière de déplacements, il a démarché et convaincu les acteurs compétents, en lien avec son projet de territoire.

Question de Christophe Gras, vice-président de la communauté de communes de la Haute-Deûle : Nous avons un projet de ZAE tributaire d'un axe routier. Il y a une volonté de développer des lignes concentriques de transports collectifs, qui nous éviterait de repasser par Lille pour aller quelque part. Il y a un projet mais qui se heurte à la réalité des choses.

Bruno Lesaffre, DDTM 62 : Un projet de PLUi favorise le débat avec les collectivités supra. C'est un bon levier pour faire pression et tenter de faire infléchir les choses pour faire valoir son territoire auprès des acteurs compétents en matière de déplacements et de transports.

Nathalie Garat, DDTM 59 : Plus le projet est clair et convaincant plus cela permet « d'avoir des billes » dans la négociation. Cela peut même faire aboutir à une solution à laquelle on n'avait pas pensé au départ. Au moins, cela permet de mobiliser et d'intégrer des acteurs qui seront parties prenantes de la mise en œuvre du projet.

Sylvie Mathon, CEREMA NP : Le moment de la construction du projet, c'est aussi un moyen de s'acculturer à ces thématiques de la mobilité. Il y a beaucoup de projets qui se font actuellement, mais il n'y a pas vraiment d'instances et de lieux où les acteurs se rencontrent et échangent. La constitution et les discussions sur le projet de territoire d'un EPCI peut aussi être le moment de se rencontrer et d'échanger sur ce qui peut être fait et ce qui existe. L'opportunité d'un PLUi, c'est de participer à une dynamique liée aux transports dans des cercles auxquels on n'a pas accès.

Eugénie Ruckebusch, Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer et de la Flandre Intérieure : On oublie souvent qu'il y a déjà des SCoT qui ont réfléchi à ces problématiques liées aux déplacements, aux transports et à partir desquels il faut réussir à intégrer et mettre en œuvre de manière opérationnelle certaines préconisations du SCoT dans le PLUi. Une EPCI non compétente en matière de transport (AOT) peut tout de même se saisir de ces questions dans un PLUi à travers les modes actifs, le covoiturage, le transport à la demande, les nouveaux services de mobilités (voitures électriques, voitures partagées, etc.)

Introduction sur les concepts de gouvernance et de concertation

➤ *Nathalie PITAVAL, CEREMA Nord Picardie*

Nathalie PITAVAL commence son intervention par une citation de Mark Twain qui s'applique aux démarches de PLUi : « *ils ne savaient pas que c'était possible, alors ils l'ont fait* ». Il sera même possible de transformer cette citation et d'écrire à la place : « *Ils savaient que c'étaient impossible alors ils l'ont fait* ».

Nathalie PITAVAL précise que son intervention est envisagée comme une restitution de paroles d'élus et de bonnes pratiques sur le terrain en matière de gouvernance. Effectivement, les démarches de PLUi sont longues, parfois difficiles ou délicates à mener notamment sur une période de 4 ans en moyenne mais au-delà des difficultés, il convient de souligner la fierté des élus, des techniciens d'avoir réalisé un PLUi en particulier lorsqu'il est la traduction d'un projet de territoire réfléchi.

Nathalie PITAVAL rappelle l'intérêt et la pertinence de l'échelle intercommunale pour réaliser un document d'urbanisme tel que le PLUi. Il faut donc s'interroger sur la gouvernance à mettre en place pour réaliser son PLUi. Quelle gouvernance pour quel PLUi ?

Les élus insistent beaucoup sur l'organisation politique et l'organisation technique et l'importance de faire l'aller-retour entre les deux systèmes pour assurer la qualité du PLUi. En citant les propos de Jany FROISSART de la CC du Val de Noye en Picardie, on peut insister sur l'importance d'un « portage politique fort du début à la fin du projet » de PLUi. Dans le cas contraire, cela peut mettre en péril l'équilibre des futurs documents d'urbanisme. Il est important d'avoir une réelle volonté de travailler en commun entre acteurs et de maintenir ce lien avec les acteurs, mais aussi avec les habitants tout au long de la procédure.

La gouvernance se réussit par l'articulation entre une organisation politique (comité de pilotage des élus, portage fort) et une organisation technique (qui peut se traduire par l'organisation d'ateliers territoriaux ou thématiques).

Les organisations politique et technique s'appuient sur une ingénierie (agences d'urbanisme, CAUE, bureaux d'études..) avec un appui et un accompagnement constant des DDTM. La gouvernance se réussit grâce à une concertation de qualité. La gouvernance doit favoriser la création et la pérennité de la relation entre les communes et l'intercommunalité. Il faut également construire le plus en amont possible les objectifs du PADD et surtout le projet de territoire.

En résumé, les éléments principaux de réussite de la gouvernance d'un PLUi sont les suivants :

- une tradition intercommunale forte qui favorise la réalisation d'un PLUi (c'est par exemple le cas de la région Nord-pas-de-Calais ;
- une gouvernance qui est favorisée par des opportunités économiques (exemple de la communauté de communes de Fruges avec son projet éolien) ;
- une continuité du travail sur le PLUi et une mise en confiance des acteurs. Il faut travailler avec chaque commune pour que le PLUi ne soit pas le résultat du travail de l'intercommunalité, mais celui de l'intercommunalité et de chacune des communes.

Enfin, il faut convaincre une partie des élus qui sont des « urbanisateurs fous » (pour citer A.TACQUARD) et montrer que le PLUi n'est pas qu'une répartition de droits à construire, mais bien la construction d'un projet de territoire.

Table-ronde sur la construction d'un PLUi

- Animation par Sylvie MATHON (CEREMA Nord Picardie)
- Participants :
 - Anne-Sarah SOCIÉ, docteur en sociologie et chef de projet mobilités (Réseau Alliances)
 - Eugénie RUCKEBUSCHE, Agence d'urbanisme et de Développement du Pays de Saint-Omer et de la Flandre Intérieure, chargée d'études
 - Bruno LESAFFRE, Coordinateur territorial Cote d'Opale, DDTM 62

Sylvie MATHON rappelle l'intérêt de la table-ronde et des échanges qui vont suivre sur les thèmes essentiels de la gouvernance et de la concertation.

Anne-Sarah SOCIÉ : a fait une thèse⁴ sur des méthodes de concertation mêlant développement durable qualité de vie (projet « Élaborons l'avenir »). Aujourd'hui, elle est chef de projet Déclif Mobilités (Réseau Alliances) pour une mission déterminée dans le temps.

En matière de concertation, on revient toujours à une question de méthodes. Rien n'est vraiment nouveau. Ce qui est innovant, c'est d'essayer de le faire et de le faire bien.

Pratiquer la concertation de manière innovante, c'est essayer d'impliquer des personnes qui ne viennent jamais même si on n'en a pas beaucoup. C'est convaincre les élus de ne pas faire que des réunions publiques. Cela implique aussi l'embauche d'un animateur.

Il faut aussi à avoir à l'esprit que c'est une concertation sur la ville de demain et que l'un des débouchés pour retranscrire cette concertation est le PLUi. Cela permet de dépasser les frustrations qui peuvent être engendrées par le fait de concerter sur un PLUi tout seul et donc nécessairement d'être cadré par le fait que cela aboutit à un document d'urbanisme opposable.

Dans le projet, des ateliers territorialisés ont été mis en place, impliquant des habitants déjà convaincus, mais aussi ceux qui ne venaient jamais en attachant une attention particulière à ceux-là. Les ateliers sont homogènes (par tranche d'âge, quartier, etc.) puis hétérogènes. Ensuite une restitution et une évaluation de la démarche furent respectivement réalisées.

Pourquoi une entreprise s'intéresserait à un PLUi ? La réponse est la suivante : parce qu'aujourd'hui, elles sont impliquées dans des démarches de RSE (responsabilité sociétale des entreprises). Elles doivent donc s'intégrer dans leur territoire, y être ancrée et mieux articulée tout en respectant des principes de développement durable.

La mobilité est notamment très importante pour les entreprises, surtout au moment de la transition entre la construction de l'entreprise et la poursuite du projet urbain. Lorsqu'une entreprise est intégrée dans un projet urbain de manière décalée, elle peut être construite avant les habitations et certaines infrastructures et donc prendre des mauvaises habitudes de déplacements.

⁴ <https://bdr.u-paris10.fr/theses/internet/2014PA100100.pdf>

Pourquoi mobiliser ? On n'apprend rien dans la concertation, mais cela permet de construire un projet de vivre ensemble et surtout construire une « co-responsabilité ». Cela peut donc éviter des coûts sociaux en matière de mobilisations contre le projet auquel on n'a pas été associé. La concertation permet aussi de prendre la mesure des véritables besoins des habitants du territoire.

Eugénie RUCKEBUSCH : Chargée d'études à l'Agence d'Urbanisme et de Développement du Pays de Saint-Omer et de la Flandre Intérieure. Elle travaille dans le domaine de la mobilité et de l'expertise urbaine.

Depuis le vote de la loi ALUR du 24 mars 2014, les agences d'urbanisme ont une compétence d'accompagnement dans l'élaboration des PLUi.

Pour les deux premiers PLUi accompagnés par l'AUDRSO, il y a eu une concertation légale, sous forme de réunions publiques. Dans la mise en œuvre de ces PLUi, faute d'appropriation suffisante du PLUi par les habitants pour bien comprendre les choix qui ont été faits, certains projets peuvent rencontrer des blocages et des incompréhensions. Par conséquent, cette question de la concertation a été plus prise en compte en amont pour les autres PLUi pour les convaincre de la nécessité d'associer les habitants et même de prendre un bureau d'études spécialisé.

Sur la Communauté de Communes du Canton de Fauquembergues, la concertation s'est faite dans le cadre de la mise en œuvre du PLUi en faisant des ateliers avec des enfants puis des adultes habitant à proximité de quelques sites d'urbanisation future.

En ce qui concerne le projet de concertation pour le PLUi de la CC du Pays de Lumbres qui sera lancé prochainement, quatre groupes homogènes vont être constitués : acteurs économiques/entrepreneurs, scolaires, actifs, retraités.

Il y aura trois phases : leur vision du territoire, leur ambition pour le territoire à 10-15 ans, puis les ambitions depuis la porte de leur maison. Des confrontations auront lieu entre les différents groupes et ensuite une restitution globale sera réalisée.

Bruno LESAFFRE : Coordinateur territorial Cote d'Opale à la DDTM 62

Bruno LESAFFRE précise qu'il représente Jean-Jacques HILMOINE, président de la Communauté de Communes de Fruges, à la demande de ce dernier, empêché.

Bruno LESAFFRE évoque l'appel à projets lancé par Ségolène ROYAL. Les projets retenus bénéficieront d'aides allant de 500 000 euros minimum à 2 millions d'euros. La Communauté de Fruges bénéficie des 500 000 euros alloués par l'État dans le cadre de cet appel à projets.

Sur la démarche de concertation précédente : il y a un point de vigilance sur la question de la temporalité de cette démarche. Dans la démarche PLUi, Il convient de faire attention aux délais et faire attention à ne pas « déborder » dans le temps.

Bruno Lesaffre souligne l'importance de la délibération préalable qui définit la démarche PLUi et la démarche de concertation. Il faut donc concerter les élus avant cette délibération, d'où la nécessité de favoriser l'appropriation des élus de cette démarche.

Comment faire pour concerter avec les élus ? On peut utiliser la conférence intercommunale. La culture intercommunale ne va pas de soi et il faut la construire. Le président définit les objectifs du PLUi, il le pilote, et il y croit. Il doit à la fois être pédagogue vers ses élus, mais aussi avec les acteurs du projet (DDTM, élus, etc.). Il faut être sur « le fil du rasoir ». Le PLUi permet de faire un projet politique de territoire. Si cette démarche intercommunale ne se fait pas au niveau politique, il y a le risque de rater des opportunités, des projets notamment portés par l'État et sources de financement pour le territoire.

Au niveau technique, il faut une association de l'EPCI, de l'agence d'urbanisme, du bureau d'études, et de la DDTM.

Échanges avec la salle :

Question de la CC des Hauts de Flandres : la CC envisage de prescrire un PLUi en fin d'année (41 communes, 53 000 habitants). Il existe une très grosse réticence des maires et notamment ceux des petites communes de ne plus pouvoir maîtriser leur urbanisme. Quelles garanties peut-on apporter à ces maires ?

Réponse d'Ali LOUNI, DDTM 59 : Un PLUi, c'est une co-construction entre les maires et la collectivité. Tous ces maires doivent être réunis en début de procédure, lors de la conférence intercommunale pour discuter quelle co-construction va être mise en œuvre.

Pour la CC du Canton de Fauquembergues, le fait d'avoir un représentant unique d'une commune à chaque réunion de travail du PLUi était une demande du Président pour ne pas revenir en arrière sur des décisions prises.

Au moment de l'arrêt du projet, les communes ont leur mot à dire et peuvent rejeter le projet. Les communes ont toujours juridiquement la capacité de faire appel ou de rejeter un projet de PLUi (règle du vote à la majorité des 2/3 en cas d'avis défavorable d'une commune lors de l'arrêt de projet). Les élus ont leur mot à dire : les modalités d'échanges et de co-construction sont définis en début de procédures.

Question de Corentin POULIQUEN, DDTM 59 : Il convient d'acculturer les élus et les techniciens et les personnes ressources sur le territoire en organisant des réunions thématiques. Cela permet de construire des réflexions conjointes avec différents acteurs (États, agences d'urbanisme, etc.). On prend le risque que l'EPCI devient tellement important en taille que l'on ne donne plus la parole aux communes. Comment peut-on co-construire dans ce cas et comment maintient-on le lien tout au long du processus ?

Anne-Sarah SOCIÉ, Réseau Alliances : La question de la perte d'identité territoriale ou personnelle lorsqu'on les intègre dans une dynamique aussi « grosse », est essentielle.

Eugénie RUCKEBUSH, Agence d'Urbanisme et de Développement du Pays de Saint-Omer et de la Flandre Intérieure : Il faut prendre en compte la particularité de fonctionnement de chaque EPCI, les habitudes de travail, l'améliorer, et le pérenniser.

Par exemple :

- La CASO fonctionne avec une conférence des maires mais aussi un comité stratégique réunissant les vice-présidents en charge de l'urbanisme, de l'habitat, de la mobilité et de l'environnement ainsi qu'un maire représentant les communes rurales et un autre maire représentant les communes urbaines qui représentent les diversités et les identités du territoire.
- La CC du Pays de Lumbres prévoit un fonctionnement avec 2-3 représentants par commune.
- La CC de Flandre Intérieure a repris la méthode des commissions thématiques.

Ce sont les trois formats classiques de concertation entre les élus que l'on va retrouver dans le paysage national.

Bruno LESAFFRE, DDTM 62 : Il y a une crainte des élus de petites communes de perdre leurs prérogatives et leur identité. Souvent, les élus confondent signature du PLUi et signature du permis de construire. Or, cette dernière est conservée par les élus. Par ailleurs, il y a une confusion importante aussi pour certains élus qui pensent que seul le zonage compte. Or, le socle du PLUi c'est le projet du territoire. Le zonage n'est que la conséquence de ce projet.

CC des Hauts-de-Flandres : Nous sommes le résultat d'une fusion contre laquelle les élus n'étaient pas d'accord. Cette fusion nous a été imposée. Cela est donc difficile de travailler ensemble. Comment faire pour concerter ?

CA Valenciennes Métropole : Un argument qui fait poids auprès des élus, c'est la menace de caducité des POS et les coûts associés à une révision des POS. Quand on fait le compte sur 35 communes, on montre bien l'intérêt de faire un PLUi.

CA Porte-du-Hainaut : Nous allons nous lancer dans un PLUi en fin d'année. Le vote du PADD doit se faire pour mars 2017. Comment met-on en place une concertation efficace dans des délais relativement serrés ?

Anne-Sarah SOCIÉ : Il faut quelqu'un chargé de la concertation et qui ait un poste dédié. Le temps de l'élu est très lent. Mais celui des habitants est beaucoup plus court. La concertation doit se faire de manière plus intensive pour mobiliser : les entreprises, les habitants sont beaucoup plus rapides.

Bruno LESAFFRE, DDTM 62 : C'est un délai très court parce qu'il y a trop d'éléments à mettre dans un diagnostic (cf exigences des lois). Cela risque d'être compliqué voire impossible de tenir les délais.

Ali LOUNI, DDTM 59 : Le projet de territoire ne vient pas de rien, il faut prendre en compte ce qui existe déjà et quelle est déjà la mobilisation des élus. Par ailleurs, le PLUi n'est pas tout seul, il faut le « remettre dans un contexte local ». Pourquoi ne pas se mettre en réseau au niveau régional ?

Question de Christophe GRAS, vice-président de la communauté de communes de la Haute-Deûle : La peur des habitants d'être trop déconnecté au niveau de l'intercommunalité s'exprime. En revanche, le milieu économique peut être une clé d'entrée plus facile. Il y a une volonté de se développer sur une économie plus présente qui va vraiment servir à la population. C'est intéressant de partir sur cette clé d'entrée pour impliquer les habitants et leur faire comprendre l'intérêt d'un projet de développement sur le territoire.

Conclusion de la journée

- Ali LOUNI, DDTM 59

Les échanges de la matinée ont montré l'intérêt de se lancer dans la démarche de PLUi et ont démontré que c'est faisable de se lancer dans ce type de démarche, qu'il existe des soutiens financiers et méthodologiques. Il ne faut pas considérer que l'arrêt de projet du PLUi est une fin en soi, c'est en réalité le début du travail et le début du « vécu du projet de territoire ».

Il est très probable que le club PLUi Nord-pas-de-Calais soit ouvert aux EPCI non lauréats de l'appel à projets. La question d'ouvrir le club aux EPCI non lauréats est donc mise en débat, l'équipe d'appui du club PLUi va trancher cette question en juillet.

Contenu du dossier du participant remis lors du club

- Ordre du jour du club
- Fiche PLUi « un outil pour les territoires » : à télécharger grâce au lien suivant :
http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fichier/pdf/pluinbsp-un-outil-pour-l-avenir-des-territoires_cle2d76b5.pdf?arg=509&cle=32a815358f2aea47b59d2d8fa2365e6cb8555740&file=pdf/pluinbsp-un-outil-pour-l-avenir-des-territoires_cle2d76b5.pdf
- Fiche sur l'ingénierie du PLUi : à télécharger grâce au lien suivant :
http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fichier/pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf?arg=542&cle=2a2de46739902a9002113210f38f764acd9e57be&file=pdf/Club_PLUi_-_Fiche_Ingenierie_-_201506_def_cle6ce7f3.pdf
- Fiche PLUi et concertation : à télécharger grâce au lien suivant :
http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fichier/pdf/20140406_PLUi-Concertation_vf_cle098da1-1.pdf?arg=372&cle=7170d099aa93648b3a81c6399c8827cdf316eba9&file=pdf/20140406_PLUi-Concertation_vf_cle098da1-1.pdf