

Appel à partenaires 2016 : note de présentation
Accompagner la mise en place de PLUi sur des grands territoires

I. Le contexte :

La dernière vague de rationalisation de la carte intercommunale, engagée par la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, relève le seuil minimal des communautés de communes, sauf exception, de 5 000 à 15 000 habitants et devrait engendrer une augmentation forte du nombre de communes par EPCI en 2017, date d'entrée en vigueur des nouveaux périmètres. Dans les projets de SDCI, environ 136 communautés rassembleraient ainsi plus de 50 communes.

Par ailleurs, la loi ALUR érige le « PLUi » comme une compétence obligatoire de ces EPCI à compter de 2017, sauf vote contraire réunissant une minorité de blocage. Le plan local d'urbanisme nécessite à la fois de faire émerger une stratégie d'aménagement partie intégrante du projet de territoire de la collectivité et de la transcrire dans un outil à portée opérationnelle.

De nombreux élus ont mis en exergue la mobilisation politique comme un facteur de réussite de la démarche pour élaborer un projet en phase avec les problématiques du territoire et le porter dans la durée. Or, l'évolution de la coopération intercommunale entraîne le regroupement, dans des EPCI élargis, de communes et communautés parfois très différents en termes d'organisation, de moyens, de perception des enjeux et d'engagement dans les politiques publiques. Ces nouvelles communautés auront à construire rapidement leur gouvernance politique et leur mode de travail collectif.

Le Cerema, appuyé par des partenaires nationaux (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Paysage du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable, AMF, AdCF, FNAU, FNCAUE, Mairie conseils...), propose de **mobiliser son expertise et son expérience pour élaborer avec des groupements de collectivités volontaires, des propositions méthodologiques et organisationnelles** destinées aux EPCI confrontés aux problématiques d' (de ré-)organisation territoriale sur de grands territoires et les **aider ainsi à mettre en place une gouvernance appropriée à l'élaboration des PLUi et à leur mise en œuvre.**

Le Cerema dispose d'une expertise reconnue en matière de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, sur lesquels il travaille depuis 2012. Il intervient en appui aux instances nationales du « Club PLUi », participe à la mise en réseau des collectivités et aux travaux techniques du Club, et a réalisé de nombreux ouvrages sur les démarches de PLUi à l'attention des professionnels de la planification.

Le présent projet a vocation à produire des développements complémentaires au Club PLUi et permettra en outre d'apporter à tous les acteurs concernés un argumentaire en faveur du développement des PLUi.

II. Le champ d'investigation :

- 1) L'identification et la construction de méthodes d'organisation politique et technique sur :
 - la vision d'un territoire intercommunal étendu et de ses enjeux spécifiques,
 - la mise en place et le fonctionnement des instances de pilotage politique des études et de la stratégie du territoire,
 - le calage du calendrier et l'installation du travail technique,
 - les principes de la concertation avec les habitants et les représentants des corps intermédiaires.

- 2) L'articulation de la démarche d'urbanisme avec les autres compétences des EPCI pour que le futur PLUi contribue à la mise en œuvre des différentes politiques locales. *Les échanges engagés avec des collectivités pourront conduire à orienter la proposition plus directement sur la mise en œuvre de compétences sectorielles : commerce, habitat, mobilité, gestion des eaux, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, au regard des enjeux de coopération locaux.*

- 3) Les éléments objectifs quant à l'utilité, les limites et potentialités des PLUi à l'échelle d'un territoire de plus de 50 communes.

La méthode proposée est fondée sur la coproduction entre le Cerema et des EPCI partenaires qui adhèrent au projet et souhaitent contribuer par leurs questions, leurs propositions et leurs retours de terrain à l'émergence de solutions organisationnelles adaptées aux enjeux locaux. Dans cette démarche, le Cerema associe des partenaires locaux (EPCI et, le cas échéant, d'autres sur des territoires spécifiques (PNR, Départements via les ATD ou CAUE...)) et des partenaires nationaux qui apportent leur total soutien à cette démarche (AMF, AdCF, FNAU, FNCAUE, Mairie conseils...).

Les territoires ciblés par l'étude :

Des EPCI nouvellement créés ou en cours de création, regroupant plus de 50 communes et ayant anticipé la prise de compétence PLUi.

Les EPCI partenaires de l'étude seront identifiés principalement par le réseau Cerema et les partenaires nationaux.

III. Les principes guidant l'action du Cerema :

1) *Réaliser une démarche adaptée aux problématiques des EPCI dans un cadre global, cohérent et collectif* : il ne s'agit pas de livrer un dispositif clé en main. La connaissance et la vision des territoires des EPCI, la méthode d'analyse et l'expérience des exigences en matière de suivi des documents d'urbanisme du Cerema doivent permettre de développer ensemble un corpus d'outils et de méthodes à utiliser au regard des spécificités territoriales.

Dans ce but, il est prévu un temps de recueil, dès la réunion d'information, pour discuter des attentes des EPCI et en particulier, de la forme des travaux de terrain. Ces derniers pourront s'effectuer sous la forme d'entretiens avec des acteurs clés identifiés en amont, et/ou l'animation d'une ou plusieurs journées collectives dans l'EPCI pour échanger voire

fonctionner en ateliers de travail.

2) Aider à la montée en compétence des territoires sur l'urbanisme et le PLUi : le Cerema a pour ambition de faire partager son expertise pour que les territoires puissent disposer d'outils et de méthodes. Ceux-ci devront permettre de poser les termes du débat sur la prise de compétence PLU et de définir une organisation de mise en route et de suivi de l'élaboration du PLUi. Le Cerema n'a pas pour objectif de faire à la place des EPCI, mais d'animer une démarche collective composée de temps d'échange en bilatéral et à une échelle nationale, pour trouver la méthode de fonctionnement adaptée aux enjeux des territoires. Les propositions d'orientations et de pistes d'action sur le contenu du document d'urbanisme, appartient aux EPCI et fonde sa stratégie de territoire. De même, la rédaction du document d'urbanisme est un travail particulier qui incombe soit aux services techniques des EPCI soit à des prestataires extérieurs. En revanche, le Cerema aidera à éclairer la vision des collectivités sur la forme d'organisation technique la plus appropriée pour le territoire et les facteurs de réussite pour bien piloter cette phase.

3) Développer une action intégrée en situant la démarche PLUi en cohérence avec les autres compétences de l'EPCI : l'apport du CEREMA est de proposer une démarche intégrée visant non seulement à définir un projet pour réglementer l'usage du sol mais également réfléchir à un projet intercommunal prenant en compte les possibilités offertes par les compétences prises par l'EPCI. Cette logique est d'autant plus nécessaire dans les territoires ruraux où la mise en place d'un projet communautaire cohérent est le garant d'une plus grande efficacité politique mais qui ne disposent pas d'une ingénierie insuffisante. Pour mettre le PLUi et ces compétences en synergie, le CEREMA dispose d'une expertise sectorielle interne qu'il entend mobiliser pour réussir l'intégration de ces thématiques.

IV. Les modalités de travail :

- Au niveau local, des rencontres seront organisées sur le territoire de chaque EPCI afin de bien circonscrire ses enjeux locaux, définir des modes de fonctionnement pour les phases d'élaboration et de mise en œuvre du PLUi, et faire émerger des propositions pour le suivi du PLUi.
- À l'échelle globale du projet, des travaux collectifs seront organisés avec l'ensemble des partenaires (dont une huitaine d'EPCI) pour échanger, produire et innover autour de préoccupations communes. Ces rencontres constitueront en outre une occasion pour les collectivités partenaires de bénéficier des expériences des autres participants et de se positionner au sein d'une démarche innovante à l'échelle nationale.

Les investigations et analyses réalisées dans le cours de l'étude pourront faire l'objet de valorisations sous différentes formes :

- un document de synthèse des éléments objectifs pouvant favoriser la prise de compétence avant mars 2017,
- un guide méthodologique pour faire connaître les enseignements des travaux aux collectivités locales et aux professionnels du domaine de la planification,
- des préconisations pour la rédaction des cahiers des charges d'élaboration des PLUi,
- des monographies par territoire intégrant des enseignements collectifs et individuels,

- une présentation des résultats dans chaque site.

V. Le calendrier :

- 27 juin : une réunion d'information est organisée, à Paris, conviant les territoires (à raison de deux, voire trois personnes chacun) pour un temps d'information sur :
 - les échéances législatives de la compétence PLU,
 - le PLUi et les ressources existantes pour y répondre,
 - une présentation de la présente démarche collective,
 - un temps d'échanges et de formalisation des attentes des EPCI.
- Fin juin à mi-juillet, et septembre : intervention du Cerema dans chaque territoire sur deux ou trois jours en une ou deux fois : connaissance du terrain et du contexte, précision des besoins... Le fonctionnement et le contenu des travaux de terrain est à adapter partiellement selon les spécificités et les souhaits du territoire (collectifs ou individuels). Il a pour objet de déterminer ses principaux enjeux territoriaux pour poser les termes du débat sur la prise de compétence PLU et organiser le pilotage d'une élaboration du PLUi . Le Cerema identifiera les éléments sur lesquels la collectivité peut s'appuyer pour la réalisation de son document d'urbanisme et produira une synthèse par territoire qui servira de base de travail pour la production collective. Puis, sur la base d'entretiens complémentaires et d'ateliers de travail, le Cerema produira des notes par territoire, ainsi qu'un document de synthèse des éléments objectifs pouvant favoriser la prise de compétence, et des modes de gouvernance politique et technique possibles.
- Début octobre : réunion nationale des EPCI volontaires pour présenter synthétiquement les résultats des visites de terrain, échanger sur un corpus de méthodes d'organisation politique et technique en vue de la production d'un document de synthèse ;
- Fin octobre : réunion supplémentaire éventuelle (en visioconférence) ; mise au point d'un premier livrable sous forme de support de présentation synthétique
- novembre 2016 à mars 2017 : production d'un livrable national plus abouti, remise de monographies par EPCI.

VI. Les Conditions :

1) Moyens mobilisés :

Quinze à vingt jours par territoire, incluant les temps de travail avec les acteurs de l'EPCI, les temps d'échange nationaux, les productions locales.

2) Contribution financière pour participer au partenariat :

La contribution partenaire est de 5 000 euros par territoire. Le complément sera financé par le Cerema sur fonds propres.

3) Personne à contacter au Cerema pour plus d'information :

Patrice Morandas, responsable du groupe planification : 04-72-74-58-12.

4) Adresse électronique unique dédiée à cette démarche :

aap-plui@cerema.fr