



Fiche méthodologique

Les plans de secteur, outils de prise en compte des spécificités infracommunautaires

Les plans de secteur, mis en place depuis la loi ENE, permettent l'élaboration d'orientations d'aménagement et de zonages spécifiques à certaines communes ou regroupement de communes au sein du PLUi.

Ainsi, si l'ensemble des communes reste couvert par un même PLUi et en particulier un projet d'aménagement et de développement durables (**PADD**) portant sur l'ensemble du territoire communautaire, les plans de secteur offrent une souplesse pour mieux intégrer les spécificités de certains espaces communautaires, en créant des sortes de « familles de communes ».

L'impact principal porte sur le règlement, qui s'avère plus lisible (moins de zonage indicé nécessaire). Quant aux OAP, elles sont simplement regroupées avec le règlement de chaque secteur (dans un seul livret par exemple).

Les communautés semblent ne s'être pas complètement approprié l'outil, puisque l'édition 2015 de l'observatoire du Club PLUi a révélé que seuls 13 EPCI sur les 100 répondants avaient décidé de mettre en place des plans de secteur, mais 49 d'entre eux n'avaient pas encore tranché...

Les plans de secteur s'avèrent cependant une option intéressante, notamment pour les territoires très hétérogènes et dans lesquels il est donc nécessaire de travailler différemment d'un secteur à l'autre :

- communautés qui comprennent des territoires très différents : secteurs de centralités, périphérie, territoires ruraux...
- territoires dont la géographie est très contrastée (ex : plaine / montagne...);
- très grands territoires (en termes de surfaces ou de nombre de communes).

1. Présentation des plans de secteur : cadre juridique et modalités de définition

1.1. Une option permise depuis la loi ENE

Dans le cadre de la loi portant Engagement National pour l'Environnement, le législateur a introduit, dans un souci de bonne articulation entre le regard global et les particularités locales, la notion de

plan de secteur : « [Ils] couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI et précisent les **orientations d'aménagement et de programmation** ainsi que le **règlement spécifiques** à ce secteur » (nouvel article L. 151-3 du code de l'urbanisme).

La détermination de plans de secteurs est une **faculté donnée à la communauté** et non une obligation. Celle-ci procède à la définition de leur périmètre et détermine les règles applicables à chaque secteur dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi. Le rapport de présentation et le PADD ne peuvent être « sectorisés » et demeurent des pièces communes à l'ensemble du PLU. Cette mesure vise donc à **faciliter l'implication de chaque équipe municipale** dans la démarche communautaire et à mieux prendre en compte la **diversité de certains territoires communautaires**.

1.2. Les plans de secteur renforcés avec la loi ALUR

ALUR réaffirme la possibilité d'élaborer des plans de secteur, en précisant les **modalités de recours à cette possibilité** (amendement n°CE 955 – Audrey Linkenheld) :

- « **Une ou plusieurs communes membres de l'EPCI peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur** ».
- « **Après un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan** ».

(Article 137 de loi ALUR codifié dans l'article L. 151-3 du code de l'urbanisme)

Les dispositions ainsi proposées visent à **mieux répondre aux inquiétudes quant aux spécificités** de certaines communes au sein de l'intercommunalité. Si ces communes doivent partager le PADD du PLUi, elles peuvent ainsi, dans le cadre du plan de secteur, être dotées d'orientations et d'un règlement spécifiques.

1.3. Modalités de définition des secteurs

Les plans de secteur peuvent être de composition différente à l'intérieur du PLU, un plan pouvant être appliqué à une seule commune pendant que d'autres regroupent plusieurs communes.

L'enquête de l'observatoire du Club, réalisée début 2015, révèle que

- **46% des 13 EPCI envisagent de réaliser des plans de secteur à la maille communale** (avec un PLUi comportant donc jusqu'à 20 secteurs différents pour la CC de Causses et Rivières en Périgord)
- **38% des 13 EPCI envisagent de regrouper des communes**, avec un ratio de 1 à 8 communes par secteur (soit 4 à 19 secteurs, pour 6 à 43 communes).
- Les autres n'ont pas encore statué.

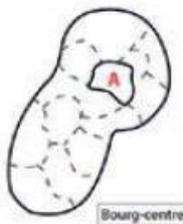
Pour les plans de secteur effectués par regroupement de communes, l'enjeu est de travailler à une définition pertinente de ces secteurs, pour qu'ils correspondent à un fonctionnement territorial spécifique ou à une géographie particulière (bassin versant, plaine/zone de montagne, frange littorale etc...). La définition des secteurs peut s'appuyer sur la question paysagère, mais il est aussi possible de **s'appuyer sur les dynamiques d'évolution, de projet** : à forme urbaine équivalente, un secteur dynamique, qui re-polarise des services, ne sera alors pas traité de la même manière qu'un

territoire atone. Enfin, sur un territoire très étendu géographiquement, une définition de secteurs de pure **proximité géographique** pourra être envisagée pour faciliter la mobilisation des communes dans la phase de rédaction des OAP et règlement.

Une bonne pratique constatée sur le terrain consiste aussi à s'appuyer sur les dynamiques locales déjà en place : périmètre d'un ancien EPCI, habitudes de travail en commun. Cette démarche pragmatique contribue à faire gagner du temps par la suite.

PLANS DE SECTEURS: SIMULATIONS DE CAS POSSIBLES

› Figures 1 et 1 bis : une petite ville centre (A) dans une communauté rurale assez homogène, ou trois communes (A) assez semblables dans leurs formes urbaines et leur situation (fond de vallée par ex.) et assez différentes des autres communes = 1 plan de secteur



Figures 1 et 1bis

A = 1 commune
EPCI-A = 12 autres communes

Bourg-centre



A = 3 communes
EPCI-A = PLU 14 communes

Vallée
Axe, pic massif
Secteur de reconversion, d'aménagement touristique

› Figure 2 : une ville centre importante (plus 25 000 ou 30 000 hab.) au bâti ancien typique (A) ; une couronne périurbaine des années 60 – 90 (B), des secteurs ruraux plus éloignés, n'ayant pas les mêmes formes urbaines côté plaine (D) et côté montagne (C), = plans de secteurs A, B, C et D

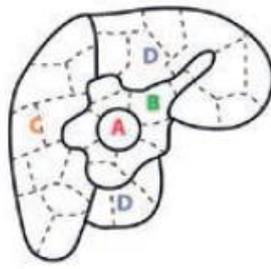


Figure 2

PLUi = 35 communes
A = 1 commune
B = 11 communes
C = 11 communes
D = 12 communes

› Figure 3 : des types de villages différents dans leurs morphologies urbaines, leurs implantations dans leur site, leurs organisations et extensions historiques = s'il existe trois types, faire deux plans de secteurs A et B, plus le règlement de « base ». Comme l'indique le schéma, les communes ne sont pas forcément contiguës.

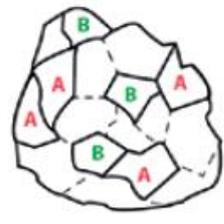


Figure 3

A = 4 communes
B = 3 communes
Autres EPCI = 9 communes

Source : Mairie Conseil, Le PLU intercommunal, un outil pour dessiner son projet de territoire, juin 2015

1.4. Gouvernance

L'EPCI demeure responsable du PLUi dans son intégralité, y compris les plans de secteurs.

Les modalités de gouvernance joueront un rôle décisif dans la réussite du projet, pour conjuguer intelligemment la dynamique intercommunale dans son ensemble, la dynamique à la maille du secteur et la prise en compte de la voix des communes.



La CA du Grand Châlon, en phase de préparation du PADD, a mis en place 6 commissions thématiques, déclinées dans chaque secteur (soit 30 commissions au total). Chaque thématique était animée par l' élu ou le conseiller référent de l'EPCI, puis quelques référents (1 à 4 selon les secteurs et les thématiques) se faisaient les porte-voix de leur secteur lors de 3 réunions de coordination, organisées pour dresser le bilan intercommunal de deux thématiques à chaque fois.

Ces commissions ont joué un rôle clé pour créer un climat de confiance autour du PLUi et rassurer les élus communaux sur la démarche. Le dimensionnement des secteurs (entre 4 et 14 communes) a permis de constituer des groupes de bonne taille (ni trop de monde ni trop peu) pour permettre des échanges riches et constructifs. Des effets secondaires positifs inattendus ont même été constatés, comme le développement de nouveaux projets de mutualisation d'équipements entre communes qui apprenaient à travailler ensemble.

Pour la phase de rédaction des OAP et du règlement, des réunions seront sans doute organisées tous les deux mois à l'échelle des secteurs, avec des ateliers pour dessiner l'enveloppe urbaine, travailler sur les sites à densifier ou les enjeux paysagers, ...

1.5. Incidence sur les modalités de mise en œuvre des processus de modification ou révision

L'EPCI peut engager une procédure d'évolution sur ces seuls plans de secteur, dès lors que celle-ci ne remet pas en cause le PADD. Les procédures applicables sont identiques. Toutefois, l'enquête publique dans le cas de la procédure de modification (nouvel article L. 153-42 du code de l'urbanisme) et la mise à disposition dans le cas de la procédure de modification simplifiée (nouvel article L. 153-47 du code de l'urbanisme) pourront n'être organisée que sur le territoire des communes concernées.

En cas de contentieux, le juge a la faculté de n'annuler que le plan de secteur (article L. 600-9 du code de l'urbanisme).

2. Avantages et limites des plans de secteur

2.1. Bénéfices attendus de la réalisation de plans de secteur

La territorialisation de la procédure pour les OAP et règlement (tout en maintenant le cap du projet de territoire commun à tous les secteurs) contribue notamment à :

- Une plus grande cohérence des OAP et du règlement avec les divers enjeux du territoire, notamment si celui-ci est vaste et/ou hétérogène ;

- Une gouvernance plus souple (au moment de la rédaction des OAP et du règlement), car réunissant un plus petit nombre de personnes : réunions plus simples à organiser, prise de parole des élus facilitée, prise de décision fluidifiée...
- Une plus grande implication des communes (sentiment d'appartenance plus fort, plus de facilité à aller porter le projet sur le territoire)

La possibilité de n'annuler que le plan de secteur en cas de contentieux constitue aussi un atout considérable.

Certains soulignent aussi la lisibilité du PLU pour les particuliers et la simplification de la gestion des autorisations du droit des sols, notamment sur un territoire très vaste : on se réfère directement au règlement concerné, sans manipuler un document commun et intégrant de multiples zonages indicés

2.2. Points de vigilance

Un bon équilibre à trouver entre nombre de secteurs / nombre de communes par secteur, de manière à garantir de réelles dynamiques sectorielles, sans épuiser la dynamique intercommunale.



La communauté de communes de Bischwiller et environs, qui rassemble 6 communes, avait initialement prévu de réaliser un PLUi articulé autour de quatre secteurs.

Elle a finalement choisi de se lancer dans un PLUi traditionnel car, après une étude plus approfondie, il s'avérait que l'élaboration de plans de secteur si petits allait être trop coûteuse en temps et en énergie, notamment au regard du dimensionnement de l'ingénierie. Le souhait de ne pas complexifier l'instruction des autorisations d'urbanisme a aussi joué un rôle non négligeable dans cette décision (les secteurs n'apportant pas de simplification sur un territoire si petit) .

En particulier, en cas de secteurs communaux, les risques identifiés sont les suivants :

- Risque d'une déperdition de la dynamique intercommunale
- Un investissement important de l'EPCI à prévoir si le nombre de communes est important (un règlement par secteur), pour garantir la cohérence des règlements avec les orientations du PADD et le bon atterrissage de tous les secteurs dans les délais (pilotage resserré à prévoir).

Les modalités de gouvernance joueront un rôle décisif dans la réussite du projet, pour conjuguer intelligemment la dynamique intercommunale dans son ensemble, la dynamique à la maille du secteur et la prise en compte de la voix des communes.



« Le fait de réaliser un plan de secteur simplifie et alourdit en même temps la procédure. On la simplifie car l'association des communes est bien meilleure et la prise de décision en est facilitée. On l'alourdit car on duplique les réunions entre les secteurs. Mais ces réunions auraient eu lieu à la maille communale, donc au final notre gouvernance n'est pas si lourde. »

Stéphanie Vallette, CA du Grand Chalons

3. Retour d'expériences des lauréats du Club PLUi

Les quelques retours d'expériences reçus illustrent la diversité des options retenues :

- a. **Des plans de secteur par regroupement de communes avec OAP et règlement spécifiques :**
CA du Grand Chalon (Saône et Loire, 39 communes – 109 300 habitants)
- b. **Un plan de secteur pour chaque commune de l'EPCI avec OAP et règlement spécifiques :**
CC Wissembourg (Bas-Rhin, 12 communes – 17 100 habitants)

3.1. Des plans de secteur pour répondre à la diversité des communes – CA du Grand Chalon ; CU de Lille

L'exemple de la **CA du Grand Chalon** illustre que les plans de secteurs peuvent être utilisés pour répondre à la fois au besoin de prendre en compte la diversité des communes sans pour autant perdre les avantages d'une approche intercommunale.



*En effet, avec 38 communes le territoire du Grand Chalon est **vaste**, et très **contrasté** puisqu'il comprend :*

- **une ville centre** : Chalon : 46 791 habitants (43% de la population de l'EPCI)
- **une première couronne très urbaine** : Saint-Rémy, Saint-Marcel, Chatenoy le Royal qui regroupe chacune 6 000 habitants environ, etc.
- **une deuxième couronne plus rurale** : communes autour de 2000 habitants : Champforgueil, communes de la côte chalonnaise : Mercurey...
- **la zone de l'arrière côte chalonnaise très rurale** : la plus petite commune compte 138 habitants)

*La CA et en particulier ses élus ont donc fait rapidement le constat qu'il n'était pas possible de mettre tous ces territoires sur le même plan. **Les élus étaient inquiets d'un éventuel règlement uniforme**, par exemple entre la côte chalonnaise viticole et les communes de la plaine de la Saône. L'option des plans de secteur a donc semblé être une réponse adéquate pour prendre en compte les spécificités du territoire.*

En phase d'élaboration du PADD, la CA a choisi d'élaborer 5 plans de secteurs, en fonction notamment de caractéristiques géographiques et d'enjeux et d'intérêts communs, notamment en termes patrimoniaux. Les problématiques d'habitat, d'eau, d'assainissement ont également été prises en compte. Font notamment l'objet d'un plan de secteur dédié : la côte chalonnaise, l'unité urbaine de Chalon, la plaine de la Saône. Chaque secteur compte entre 4 et 14 communes.



Le PLUi de l'Eurométropole de Lille comporte des plans de secteur depuis le POS de 1972 :

- 26 communes rurales
- 23 centres ruraux
- 26 communes suburbaines
- 4 villes centres

Chaque secteur est doté d'un règlement propre pour ses zones urbaines, les règles applicables aux zones naturelles étant les mêmes pour toute la communauté.

Le PLU approuvé en 2004 a conservé cette distinction entre catégories de communes, (avec une catégorie supplémentaire puisque le cas de Lille est disjoint de ceux de Roubaix, Tourcoing et Armentières).

3.2. Des plans de secteur par commune pour gagner du temps, mais en définissant un cadre de travail commun

La **CC du Pays de Wissembourg**, si elle fait le choix de prévoir un plan de secteur par commune (12 communes), ce qui pourrait porter préjudice à la mise en œuvre du PLUi, illustre néanmoins de bonnes **modalités d'articulation entre niveau intercommunal et niveau communal**.



En effet, les élus de la communauté ont souhaité pouvoir travailler ensemble sur les questions d'aménagement général, mais par souci de gain de temps ont préféré que les zonages soient élaborés par chaque commune.

1. Ainsi la première étape du PLUi a été élaborée dans le cadre de la **commission d'urbanisme**, au niveau de l'intercommunalité. C'est elle qui a suivi l'élaboration du rapport de présentation, du PADD et des orientations d'aménagement et de programmation tenant lieu de PLH.
2. Avant le débat sur le PADD, les modalités d'élaboration des plans de secteur ont été débattues en conseil communautaire : ainsi, les élus ont en effet souhaité que les zonages soient établis au niveau des **commissions communales**, pour respecter la diversité des communes, en respectant les règles définies au niveau communautaire.
3. La **retranscription réglementaire et le zonage** ont donc été réalisés au niveau communal. La commission d'urbanisme a fourni un **cadre de travail commun pour les communes**. Ainsi, entre les communes, les dénominations des zones et le règlement attaché à chacune d'elles sont les mêmes.
4. Lorsque certaines communes n'étaient pas d'accord avec les principes généraux, les cas ont été traités au niveau intercommunal, sous l'autorité du président, avec les communes concernées.

Avec cette organisation, les objectifs de **maîtrise de la consommation d'espace** ont été respectés : la CC a restitué **30 hectares en zones naturelle ou agricole**. La hiérarchie établie dans le PLUi entre commune centre, communes relais et les autres communes a permis de planifier le développement nécessaire pour répondre au mieux au besoin en logement et notamment en habitat social. ²

3.3. Des secteurs comme support du diagnostic et de l'élaboration du PADD, sans donner lieu à un règlement différencié

La CC de Desvres-Samer a mis en place une méthode d'élaboration du PLUi qui s'appuie sur 5 secteurs paysagers. Ces secteurs ne donneront cependant pas lieu à un règlement spécifique et ne rentrent donc pas dans le cadre législatif évoqué plus haut. Ils constituent néanmoins un outil précieux pour la dynamique du PLUi.



La CC de Desvres-Samer s'étend sur un territoire de 31 communes, sur lequel 5 secteurs ont été identifiés comme ayant des modes de fonctionnement nettement différents. L'identification des secteurs s'est appuyée sur une analyse paysagère, mais aussi sur une étude agricole exhaustive (modes d'exploitation agricole...) et sur des notions de géographie.

Cette notion de secteurs structure le PLUi. Ainsi, les analyses du diagnostic ont été menées par secteur, en ayant toujours le rapport à la moyenne communautaire mais aussi aux moyennes départementales et nationales. Ces analyses par secteur ont notamment permis de faire apparaître le risque, pour l'ensemble de l'EPCI, de devenir une banlieue périurbaine si les 2 bourgs centres n'étaient pas renforcés et l'urbanisation limitée dans les autres secteurs.

En termes de gouvernance, l'ensemble des ateliers liés à l'élaboration du PADD ont été menés à la maille sectorielle, en s'appuyant sur des plans de secteur au 5 000ème, de 5 mètres de long, faisant apparaître les éléments clés du diagnostic (TVB...). Ces réunions rassemblaient les maires et deux conseillers municipaux de chacune des communes.

Si le règlement sera commun à tous les secteurs, le zonage reprendra sans doute certains des éléments liés aux secteurs. Les ateliers d'écriture s'effectueront en association systématique avec des représentants de chacun des 5 secteurs.