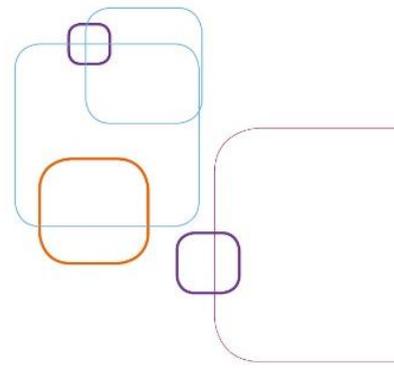




Observatoire des PLUi : Le règlement modernisé

Regards croisés de sept collectivités
pionnières.

Décembre 2020



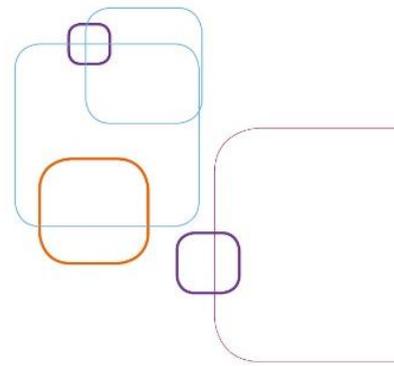
Introduction sur le contexte législatif et de mise en œuvre du règlement modernisé

En 2015, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) a souhaité redessiner les contours de la planification territoriale en proposant une évolution du cadre juridique pour la constitution des règlements des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des PLU intercommunaux (PLUi). Le [décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme](#) répondait à deux objectifs portés par le législateur. Il avait pour vocation de redonner du sens au règlement du PLU(i) et de favoriser le passage d'un urbanisme réglementaire à un urbanisme de projet et de négociation entre les collectivités territoriales et les acteurs de l'aménagement qu'ils soient publics ou privés. In fine, l'ambition était de permettre la production de projets d'urbanisme plus adaptés à leur territoire d'implantation, plus soucieux des thématiques transversales de l'aménagement et intégrant plus largement les enjeux environnementaux.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'évolution du code de l'urbanisme, le Club PLUi a désiré réaliser un point d'étape et favoriser le retour d'expérience des collectivités pionnières ayant fait usage de ce nouveau règlement. Sept collectivités ont accepté de témoigner afin de tirer les premiers enseignements de la réforme : savoir-faire, premiers bilans, écueils et solutions, ...

Les entretiens menés :

- CA Albigeois : Paméla Miguet, Responsable mission d'agglomération PLUi - SCoT
- Bordeaux Métropole : Christine Volpilhac, Responsable du service planification urbaine
- CA de La Rochelle : Florence Nassiet, Urbaniste adjointe au directeur des études urbaines
- CC Pyrénées-Audoise : Magalie Lafabregue, Responsable du service planification urbaine
- CA Seine-Eure Agglo : Florian Durel, Responsable du service planification urbaine
- CC Territoire de Lunéville à Baccarat : Marie Vaxelaire, Chargée de mission urbanisme opérationnel ; Antoine Sylvestre, Instructeur ADS
- Toulouse Métropole : Cécile Collange, Chargée d'études PLUi-H ; Antoine Verdier, Chef de projet PLUi-H



Les grands enseignements

1 – Le contexte du choix du règlement modernisé : l'urbanisme de projet et la souplesse au goût du jour.

La métropole girondine se démarque des autres collectivités dans le choix du règlement modernisé car elle fût l'une des préfiguratrices de la réforme. Au-delà d'une simple intégration d'un droit préexistant dans la constitution d'un document de planification intercommunale, la cité aquitaine a contribué à « tester » la législation et son application.

Si le cas de Bordeaux reste particulier, la logique qui a prévalu dans le choix de l'intégration du règlement modernisé pour l'ensemble des autres territoires témoins est similaire. Les collectivités ont souhaité s'orienter vers une plus grande souplesse de rédaction et d'instruction du droit de l'urbanisme local. L'ambition largement portée à travers cette démarche était de quitter la directivité des quatorze articles et de la constitution normative du droit, pour s'orienter vers un urbanisme de négociation, plus à même de s'adapter aux contextes d'implantation des projets.

Pour des collectivités comme les communautés d'agglomérations de la Rochelle et d'Albi, ainsi que la métropole de Toulouse, ce choix transcrivait aussi la possibilité de pouvoir produire une règle d'objectif fondée sur le principe du « pouvoir faire » plutôt que sur celui de l'interdiction. L'intention était aussi pour d'autres de se conformer directement aux mesures législatives instillées par l'Etat et ne pas se mettre en retard dans l'intégration des évolutions de la planification territoriale. Au-delà du caractère innovant et du gain d'image pour les territoires relevés par la communauté d'agglomération Seine-Eure, la rédaction d'un règlement modernisé était en outre l'occasion de se saisir de nouveaux outils comme le lexique national ou encore les nouvelles destinations et sous-destinations. Malgré tout, le choix d'un passage au règlement modernisé, bien que souvent soutenu par les élus, reste issu d'une impulsion des techniciens, qui y voient une opportunité de refondre les stratégies d'aménagement à long terme. Ce fût particulièrement le cas sur les territoires d'envergure plus modeste comme les communautés de communes du Territoire de Lunéville à Baccarat ou celle des Pyrénées Audoises, pour lesquels se sont les agences d'urbanisme qui ont préconisé de se saisir de ce nouvel outil.

« L'emploi du nouveau règlement d'urbanisme était pour la collectivité l'occasion de s'orienter vers une règle positive. Cette démarche permettait de quitter le régime de l'interdiction pour s'orienter vers la négociation et in fine un projet mieux partagé et accepté. »

Communauté d'agglomération de La Rochelle, le 25 septembre 2020

2 – Une prise en main hétérogène de l'outil liée à des contextes politiques, techniques et territoriaux protéiformes.

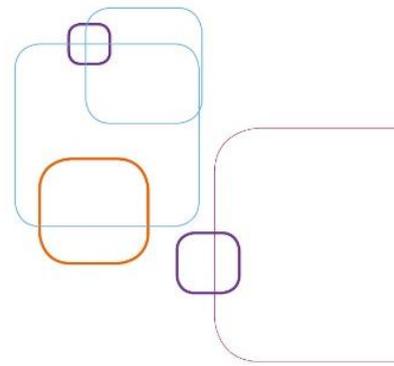
« La page blanche avait un côté stimulant mais néanmoins intimidant. Il était possible pour nous de mieux traduire le projet de territoire et de proposer des règles souples permettant l'adaptation précise des projets aux contextes d'implantation. Cependant, le manque d'assise juridique n'a pas facilité la production du règlement. »

Bordeaux Métropole, le 25 septembre 2020

Unaniment les collectivités reconnaissent une plus grande facilité pour la rédaction de ces nouveaux règlements. Cependant, selon les territoires, leur contexte de gouvernance, leur acculturation à l'urbanisme de projet, et l'intégration au sein de leurs services d'une véritable ingénierie en matière de planification, l'élaboration et la prise en main de ce nouveau règlement s'est avérée plus ou moins complexes et plus ou moins ambitieuse.

Pour une majeure partie des acteurs, la complexité de la rédaction du règlement a résidé dans l'instabilité législative qui a marqué la dernière décennie autour des PLU(i). Bordeaux Métropole souligne ainsi les évolutions constantes qui ont entouré la production du règlement écrit (création des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, entrée en vigueur des programmes d'orientations

et d'actions, promulgation de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, etc.) entraînant de facto une obsolescence rapide des écritures qu'il fallait donc reprendre régulièrement. La communauté d'agglomération de la Rochelle évoque quant à elle la difficulté de compréhension du rapport de subordination



entre règlement écrit et orientations d'aménagement et de programmation (OAP), accentuée par la production de [l'arrêt Dos Santos](#).

Le fait que les collectivités soient également des pionnières dans l'élaboration de ce règlement modernisé implique que la stabilité juridique du document a dû sans cesse être éprouvée. Pour ce faire et limiter les risques contentieux, plusieurs d'entre-elles se sont adjointes les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage juridique.

Pour les collectivités moins habituées à l'urbanisme de projet, cette première utilisation du règlement modernisé se détache peu, dans le contenu, des règlements qui officiaient préalablement sur leur territoire. La communauté d'agglomération Albigeois et la communauté de communes des Pyrénées Audoises reconnaissent ainsi un changement plus important sur la forme que sur le fond. Si la structure a largement été révisité, ayant de fait des incidences sur l'écriture de la règle, ces dernières restent largement écrites et normatives. Elles doivent répondre à une instruction plus adaptée à des demandes d'autorisation d'urbanisme émanant plus régulièrement des pétitionnaires particuliers que des acteurs de l'aménagement. Il y avait aussi dans cette rédaction une volonté de ne pas bousculer frontalement des pratiques bien ancrées sur ces territoires et d'amener de manière douce de nouvelles habitudes de travail. Initialement positionnée dans cette logique de replacer les quatorze articles dans les trois chapitres du règlement modernisé, la communauté d'agglomération Seine-Eure a finalement réussi à embarquer les élus du conseil communautaire dans l'élaboration d'une réglementation locale plus novatrice.

Dans les collectivités acculturées à l'intercommunalité et dotées de services importants comme celles de Toulouse Métropole, Bordeaux Métropole ou la CA de La Rochelle, la rédaction de ce nouveau règlement a été l'occasion d'encadrer par le droit local des pratiques de plus en plus prégnantes sur le territoire en matière d'urbanisme négocié. Globalement, le règlement modernisé a permis de créer des règles moins nombreuses et plus souples favorisant l'intégration des particularités locales dans une vision partagée de l'aménagement sur les territoires. A Toulouse Métropole, au Grand Albigeois ou sur l'intercommunalité Seine-Eure, l'usage des étiquettes de zone a été plébiscité car elles permettaient d'introduire des mesures (hauteurs, volumétries, coefficients d'espace de pleine terre, etc.) adaptées et précises sur certaines zones, s'additionnant à la production de règles partagées avec d'autres zones de leur périmètre d'action présentant des similarités.

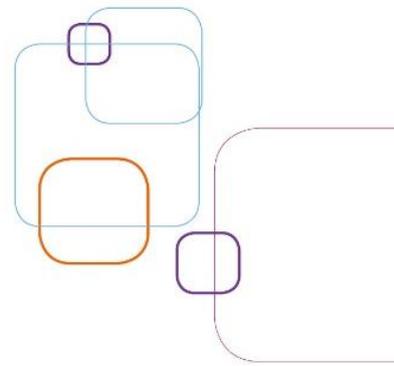
Lors de l'écriture de la règle, certaines difficultés ont pu apparaître pour harmoniser le discours et la vision des élus, particulièrement sur des points de détail comme le relèvent les techniciens de Toulouse Métropole, de la CC des Pyrénées Audoises ou de l'agglomération Seine-Eure. Par exemple, la question des clôtures a été pour ces trois collectivités un véritable sujet de débat, et n'a finalement pas abouti à un consensus. Afin d'aborder ce type de problématique, lorsqu'il y a eu des points de dissension sur une règle précise, celle-ci a été rédigée au regard de son objectif premier plutôt que sur des chiffres et des mesures métriques dans les services de la Métropole de la Ville Rose par exemple.

Selon les territoires, l'usage des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) a été disparate. Ainsi, Bordeaux Métropole a privilégié l'usage du règlement et la constitution de 83 zones urbaines de projet pour établir différents degrés de prescriptivité. Chaque règlement s'adapte à chaque contexte particulier des zones d'implantation de projet. L'analyse des éléments déjà connus autour du projet comme les habitudes de travail avec un porteur de projet déjà connu, les risques de tensions avec les riverains, la détention des terrains par la collectivité, etc. sont autant de critères permettant la constitution d'un droit local plus ou moins rigide.

A contrario la CA Seine-Eure a privilégié l'usage massif de ces OAP, 103 au total, pour un bilan contrasté, l'outil ne semblant pas adapté à l'ensemble des dynamiques d'un territoire périurbain, particulièrement lorsqu'elles sont disposées sur des zones 1AU de petite superficie. En revanche, elles apparaissent comme un outil qualitatif pour les zones de centre-bourg qui nécessitent des interventions notamment en matière de revitalisation.

Sur le territoire de l'agglomération de La Rochelle, les OAP thématiques comme celles sur la trame verte et bleue deviennent des outils pertinents permettant de s'adapter et de rendre plus qualitatifs les projets proposés.

3 – Revisiter et adapter l'ingénierie territoriale, une solution indispensable pour favoriser le déploiement du nouveau règlement.



Le développement de ce nouveau règlement a nécessité au sein de la plupart des collectivités de repenser les modes de fonctionnement interne afin de créer une réelle transversalité à la fois dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Dès l'élaboration, les collectivités interrogées ont souhaité impliquer les services instructeurs, premiers concernés par l'évolution du règlement, dans l'écriture des nouvelles réglementations locales afin de s'assurer de sa facilité d'usage lors de son application.

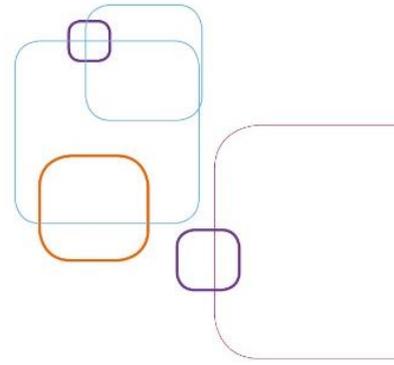
A Bordeaux et sur quelques autres communes de la métropole, une commission d'avant-projet a été créée pour analyser les grands projets urbains et faciliter les négociations. L'instauration de règles d'objectif ayant l'avantage de susciter une discussion entre la collectivité et le pétitionnaire. A Toulouse Métropole c'est toute la logique de l'écriture de la réglementation urbaine et de l'instruction qui a été revisitée. D'abord, c'est le rôle des agents du service de la réglementation urbaine qui a évolué. Initialement affecté au suivi et à l'élaboration de procédure par territoire, chacun d'entre eux est devenu référent sur une des thématiques du PLUi (agriculture, commerce, patrimoine, etc.). Ensuite, la Collectivité a mis en place de nombreux dispositifs comme des ateliers de projet métropolitain réunissant la commune demandeuse (technicien et maire), les services de planification urbaine, d'accompagnement et d'évaluation du PLUi-H, et instructeurs de la métropole, ainsi qu'un architecte-urbaniste de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT).

Une plus grande transversalité inter-services s'est également développée au sein de certaines collectivités, ainsi à Toulouse Métropole et dans le Grand Albigeois, dans l'instruction comme dans la production de la règle, les autres services de la collectivité ont été impliqués. Pour ce dernier territoire, c'est par exemple le service du développement économique qui a produit, en lien avec le service de la planification, les éléments réglementaires relatifs à la mixité fonctionnelle, l'aménagement commercial, et l'artisanat. Au sein des services de la métropole de Toulouse, l'ensemble des services représentatifs des thématiques abordées par le PLUi ont été consultés pour l'élaboration du droit local et le sont encore aujourd'hui dans les dispositifs d'analyse des projets urbains.

L'évolution vers le règlement modernisé impliquant une plus grande souplesse de l'interprétation de la règle, la problématique de l'édification d'une doctrine collective s'est posée pour l'ensemble des territoires interrogés. Si les modalités de mise en place de dispositifs de capitalisation et de partage peuvent différer, toutes ont souhaité apporter une réponse à ce besoin. A Toulouse Métropole, un groupe de travail régulier a été monté regroupant les services instructeurs et celui de la réglementation urbaine de la Métropole pour établir la doctrine et la partager sous forme de fiche à l'ensemble des agents, produisant ainsi des formes de jurisprudences locales. Ces mêmes services de la CA de la Rochelle se rencontrent deux à trois fois par semaine afin d'établir une doctrine commune. Les règles du Grand Albigeois ont été co-écrites avec les responsables instructeurs des pôles territoriaux, et avant la mise en œuvre du nouveau règlement une double instruction a été mise en place. Ainsi, les instructeurs s'appuyaient sur la version en vigueur et la nouvelle version pour produire la nouvelle doctrine et identifier les écueils éventuels de la nouvelle mouture. Là encore, la sauvegarde de cette doctrine a été réalisée sous forme de fiches.

4 – La pratique de l'instruction, un premier bilan contrasté, des approches de co-élaboration similaires.

La jeunesse de ces nouveaux règlements ne permet pas encore d'avoir un recul suffisant sur leur application et leurs incidences sur les territoires des collectivités consultées. Cependant, plusieurs d'entre-elles évoquent des débuts de mise en œuvre complexes pour les services instructeurs. Malgré une construction du droit local qui s'est voulue collective pour les intercommunalités interrogées, les dispositifs de co-élaboration ne sont pas toujours avérés suffisants. Ainsi, il est difficile pour les services instructeurs du Grand Albigeois et Bordeaux Métropole de quitter la logique d'instruction par la norme. Pour les deux Collectivités, il est nécessaire de travailler à l'évolution de la profession pour passer à une vision de projet et d'adaptation au contexte. La prise en compte des politiques sectorielles et leur compréhension devient un enjeu majeur de l'aménagement d'aujourd'hui. Pour les instructeurs il devient primordial de se former à l'urbanisme. Cette perte de repère peut être complexe au sein des services, et il est nécessaire de créer de véritables dispositifs de formation et d'accompagnement pour permettre de quitter le cadre confortable d'une instruction point par point et de tendre vers une instruction nécessitant une réelle compréhension des enjeux de l'aménagement. La communauté d'agglomération d'Albi note que ces compétences sont de plus en plus développées chez les jeunes instructeurs en raison de l'évolution des formations. Il s'agit donc



d'acculturer les agents déjà en place pour qui l'évolution du métier n'est pas nécessairement aisée. A la CA de Ma Rochelle, les services instructeurs, perçoivent ce règlement comme un gain de temps et permettent à l'instruction de s'affiner au fur et à mesure de la capitalisation et du développement de la doctrine.

Sur le plan de l'écriture de la règle, si les retours manquent encore, les collectivités qui entreprennent ou envisagent des modifications de leur règlement à court terme précisent que ceux-ci semblent stables juridiquement. De plus, comme c'est le cas pour la communauté de commune des Pyrénées Audoises, elles notent que les modifications à apporter sont manifestement des erreurs matérielles ou succinctes sur des détails d'application. D'après les témoignages, le PLUi-H de Toulouse comme le PLUi-D de La Rochelle n'ont été que très peu attaqués et il ne semble pas y avoir une inflation des recours contre les projets ou contre les refus exprimés aux porteurs de projet par ces collectivités.

5 – Le dialogue amont, instrument privilégié pour améliorer la qualité des projets d'aménagement et le lien avec les porteurs de projets (acteurs publics et privés).

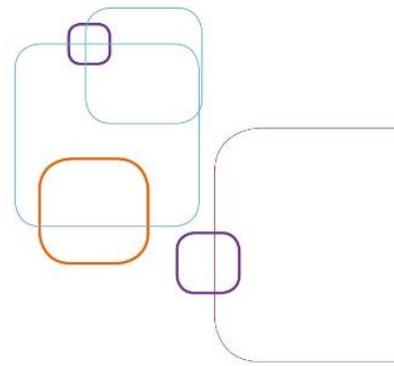
Il ressort des échanges avec les collectivités interrogées que le dialogue amont sur les projets d'aménagement est un atout considérable pour améliorer les qualités d'implantation des projets, mais aussi les qualités architecturales. Si les petites collectivités comme la communauté de communes des Pyrénées-Audoises ou la communauté d'Agglomération d'Albi sont peu concernées par la production de projets d'envergure et donc moins enclines à créer des instances de dialogue avec les porteurs de projet, les autres perçoivent un bénéfice important à la structuration de ces échanges préalables avec les acteurs de l'aménagement.

Ainsi, Toulouse Métropole a créé une instance préliminaire à l'instruction, et une disposition du règlement stipule que les aménageurs et porteurs de projet doivent consulter l'intégralité des services gestionnaires de réseaux de la Métropole en amont du dépôt de permis de construire. La collectivité a même été plus loin lors de l'élaboration du règlement : un travail avec les professionnels de l'immobilier dédié au règlement a été mené permettant de facto une acclimatation des acteurs à l'évolution des règles de l'aménagement. Un « règlement minute » a été envoyé à chacun des participants au groupe de travail constitué avec les professionnels afin qu'ils puissent proposer de l'amender, apporter de nouvelles réflexions et faire constater par leurs services juridiques la solidité des mesures envisagées. Selon les techniciens des services de la Métropole, les professionnels de l'urbanisme ont accepté ce nouveau règlement, car il était moins contraignant. Ce travail a aussi été réalisé par l'agglomération Seine-Eure.

A Bordeaux Métropole comme à la CA de La Rochelle, les techniciens se réjouissent de l'évolution de ce dialogue qui favorise un gain de temps dans l'instruction et permet aux porteurs de projet de réfléchir leur projet à l'aune des attentes et des ambitions portées par les collectivités. Les projets sont dès lors plus adaptés et les invitations faites aux porteurs de projet à revoir leur copie sont moins régulières.

La communauté d'agglomération de La Rochelle note cependant deux écueils dans la constitution de ce dialogue amont. Les professionnels de l'aménagement, selon leur métier, portent un regard contrasté sur cette pratique. Si les architectes sont majoritairement satisfaits d'une plus grande place donnée à la qualité architecturale des futures constructions, les promoteurs cherchent parfois principalement à optimiser le droit à construire et sont plus prompts à être mitigés quant aux évolutions réglementaires en faveur de l'environnement. A Toulouse Métropole, ces mêmes promoteurs gardent un regard inquiet sur la durée d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme en raison du processus de discussion instauré. Cependant, les techniciens envisagent que la levée des blocages préalablement favorise une instruction plus rapide. Sur le territoire de Lunéville à Baccarat, ce dialogue amont doit s'inscrire dans une précision forte de la doctrine d'instruction préalablement afin de limiter le « jeu avec la règle » orchestré par un certain nombre de pétitionnaires désireux de s'émanciper des ambitions portées initialement par le PLUi.

Le deuxième écueil soulevé par l'agglomération de La Rochelle est la production d'inégalités potentielles dans l'instruction et la négociation avec les porteurs de projet. En effet, l'ensemble des élus sur les communes ne sont



pas soumis aux mêmes dynamiques et ne jouissent pas de la même expérience dans le dialogue avec les acteurs privés de l'aménagement. Dès lors, le dialogue peut s'avérer déséquilibré, il est donc nécessaire d'impliquer les services le plus régulièrement possible et d'acculturer les élus aux thématiques de l'aménagement surtout lorsqu'ils sont fraîchement élus.

6 – Un outil de techniciens accepté et compris de manière disparate selon les publics et les territoires.

« Pour chaque règle mise en débat, l'édile local souhaitait arriver à un point de consensus avant la fin de la journée. »

**Communauté de commune du
Territoire de Lunéville à Baccarat,
le 05 août 2020**

Pour l'ensemble des collectivités représentées dans ces entretiens, l'acceptation par les élus de ce nouveau règlement a été réussie. A la CC Territoire de Lunéville à Baccarat par exemple, l'interventionnisme du président de l'EPCI a permis de lever les blocages auprès des autres élus. Pour chaque règle mise en débat, l'édile local souhaitait arriver à un point de consensus avant la fin de la journée. Dès lors, il allait à la rencontre des élus afin d'établir un compromis permettant de faire avancer le projet.

Pour les grandes métropoles, dans lesquelles les élus sont souvent impliqués largement dans ces dossiers, le travail collaboratif à travers des ateliers territoriaux a permis à chacun de se prononcer et de mieux accepter le règlement. Surtout que de nombreux dispositifs ont été mis en place pour intégrer les exigences locales et laisser des marges de manœuvre aux élus pour administrer l'aménagement sur leurs territoires. Certaines divergences de point de vues ont malgré tout pu voir le jour sur l'intensité à donner aux règles, les uns privilégiant une assise juridique forte de la règle, les autres favorisant la négociation. Au sein de l'agglomération d'Albi, les élus ont montré un intérêt particulier sur l'élaboration des mesures environnementales et paysagères, des thématiques ancrées depuis plusieurs années dans les réflexions de la collectivité.

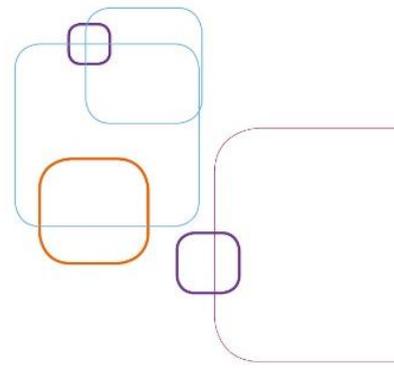
Les services de l'Etat ont présenté peu de retours négatifs sur les règlements modernisés. En Normandie, une réserve a été posée sur l'un des PLUi de l'agglomération Seine-Eure en raison de l'usage dispendieux des OAP, mais aucune remarque n'a été portée sur le fond du règlement. Dans le Tarn, les services de l'Etat se sont essentiellement prononcés sur les ambitions du projet de territoire, les objectifs en matière de lutte contre l'étalement urbain et l'analyse de la consommation foncière. La multiplicité des procédures d'élaboration de PLUi entraînant un surcroît de dossier à instruire. Enfin dans l'Aude, peu de points ont été soulevés bien que le règlement ait été jugé complexe pour un règlement modernisé.

Sur le règlement écrit, les citoyens se sont assez peu mobilisés, privilégiant les requêtes à l'échelle de leur parcelle et sur les grands projets.

7 – Le règlement modernisé source d'innovation, d'adaptabilité et de développement de l'urbanisme négocié.

La production du règlement modernisé a été source d'innovation pour les collectivités qui ont souhaité s'en saisir. De fait la mise en place d'un nouveau cadre législatif plus souple a permis à chacun de créer des dispositifs réglementaires adaptés à son territoire. Il s'agissait également d'une démarche d'appropriation des nouvelles mesures prescrites par l'Etat.

Les collectivités les plus petites telles que les communautés de commune des Pyrénées-Audoises, celle du Territoire de Lunéville à Baccarat ou la communauté d'agglomération d'Albi se reconnaissent peu de vellétés d'innovations à travers la rédaction de leurs nouveaux règlements. Elles anticipent que leur manque de dotation en moyens financiers et humains aura limité leur capacité de création d'un droit local spécifique. Cependant, à la lumière de leurs témoignages, plusieurs points d'innovation sont notables. Ainsi, l'agglomération Seine-Eure a structuré au début du règlement de chaque zonage un tableau permettant d'identifier les possibilités de constructibilité, les interdits et les conditions spécifiques et offre une marge d'adaptation de plus ou moins 10 % par rapport à la norme fixée pour permettre d'adapter les projets à travers l'élaboration de sa doctrine d'instruction.

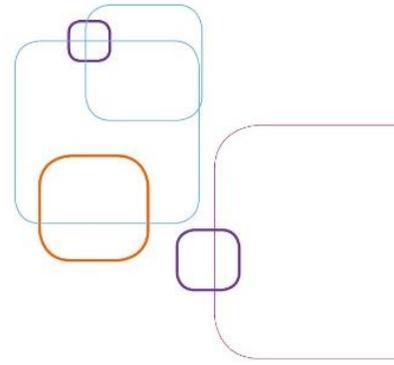


L'EPCI des Pyrénées Audoises accorde la possibilité de s'adapter à son environnement urbain en définissant des éléments comme la volumétrie, les reculs, les implantations et les gabarits en fonction des implantations et de l'architecture des habitations voisines. Elle donne aussi la possibilité aux pétitionnaires de choisir la teinte des murs, des toitures et des menuiseries de leurs projets selon un nuancier préétabli.

A Toulouse Métropole, une charte « qualité urbaine » a été instaurée pour donner du sens à la règle dans un contexte précis et permettre de mieux s'adapter. Tandis qu'à la CA de La Rochelle, les thématiques commerciales, le confort des piétons et la mixité fonctionnelle ont été largement traitées par le règlement. Bordeaux Métropole a souhaité de limiter le nombre de document à consulter pour le pétitionnaire en ne créant pas d'OAP thématique et en utilisant uniquement le règlement.

Le Territoire de Lunéville à Baccarat aurait souhaité utiliser en plus grand nombre les outils proposés par la nouvelle législation, s'investir davantage dans la thématique des linéaires commerciaux afin de mieux favoriser le commerce de proximité et de centralité en concurrence avec les zones commerciales périphériques comme dans de nombreuses communautés sur le territoire national. Toulouse Métropole ne s'est elle aussi pas encore dotée de l'ensemble des possibilités offertes par le nouveau règlement et envisage à terme d'utiliser les règles sur la facilitation du remembrement foncier.

Le nouveau règlement permet, aux yeux des interlocuteurs interrogés, un décloisonnement de l'urbanisme et des autres politiques sectorielles, plus d'échanges avec les autres services et une meilleure transversalité des sujets. Cependant, les techniciens de la métropole toulousaine rappellent qu'un décalage de plus en plus important existe entre les sujets que doit traiter le PLUi (écriture de la règle) et ceux qui peuvent être contrôlés au stade du permis de construire (application de la règle). Les PLUi traitent et réglementent des éléments comme la production énergétique au sein des bâtiments, des questions de santé, etc. Pour eux, si l'urbanisme de projet concerté est pertinent, il se trouve en avance sur la législation des permis de construire, Il peut donc y avoir une remise en cause de la démarche par les porteurs de projet.



Annexes : Fiches d'identités des territoires

Communauté d'agglomération de l'Albigeois

- Nombre de communes : 17
- Population (Insee 2017) : 82 038
- Superficie : 208,9 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 2004
- Date de prescription du PLUi : 17 décembre 2015
- Date d'approbation du PLUi : 11 février 2020

La communauté d'agglomération du Grand Albigeois se situe au nord du département du Tarn (81), au sein de la région Occitanie. Le territoire s'étire le long de la vallée du Tarn et de l'axe routier Toulouse – Rodez. Localisé à une heure de la capitale de région, il profite en partie des dynamiques impulsées par la ville rose avec une augmentation soutenue de la population, particulièrement de la tranche d'âge des 15 à 29 ans, atténuant de fait le vieillissement de la population pourtant à l'œuvre sur l'agglomération. Les dynamiques économiques montrent une stagnation de la création d'emploi de 2007 à 2017, une intégration de plus en plus forte dans l'économie servicielle et une prédominance de l'économie touristique liée au patrimoine de la ville-centre. Le processus de périurbanisation reste à l'œuvre comme dans de nombreuses aires urbaines de villes moyennes en France. Ainsi, Albi perd des habitants alors que l'ensemble des communes de l'agglomération observe une augmentation de la population.

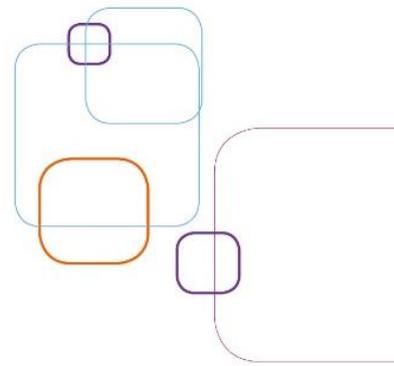
La culture intercommunale du territoire existe depuis plusieurs années déjà. En sus du SCoT approuvé en 2011 et révisé en 2015 pour intégrer les éléments de la loi Grenelle II, les élus avaient aussi porté collectivement la réalisation d'un programme local de l'habitat (PLH), d'un plan de déplacement urbain (PDU) et d'un plan de paysage. Les ambitions du PLUi étaient donc d'affirmer l'intercommunalité comme élaboratrice des stratégies d'aménagement, édifier une gouvernance collective et anticiper la caducité des POS.

Bordeaux Métropole

- Nombre de communes : 28
- Population (Insee 2017) : 791 958
- Superficie : 578,3 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 1968
- Date de prescription du PLU 3.1 : 24 septembre 2010
- Date d'approbation du PLUi : 16 décembre 2016

Bordeaux Métropole est située dans le département de la Gironde (33), et sa ville-centre porte le statut de capitale de la région Nouvelle-Aquitaine. La collectivité fait partie des territoires les plus attractifs de France. Ainsi, les dynamiques démographiques y sont largement positives puisque la population sur les 28 communes a augmenté de 11% entre 2007 et 2017. Si le territoire reste majoritairement jeune, la Métropole n'est pas épargnée par le vieillissement de la population perceptible sur le territoire national. Les dynamiques économiques sont également largement positives avec une création de 10,3% d'emploi entre les chiffres de 2007 et 2017. Cependant, la collectivité n'est pas épargnée par un fort taux de chômage, en particulier dans la tranche des 15 à 29 ans (27 % environ). La ville-centre regagne des habitants amorçant un mouvement perceptible également dans les autres grandes métropoles. Cependant, les villes de la première couronne (Bruges, Le Bouscat, Mérignac, Pessac, Talence) qui avaient bénéficié d'un développement conséquent de leur population depuis le début des années 1970 observent un recul du nombre de leurs habitants. Ce ressac peut être explicité par plusieurs hypothèses : hausse des prix du foncier lié à la proximité de la ville-centre, pression foncière accrue suite au fort développement des années précédentes, attractivité financière plus forte des communes de secondes couronnes.

Bordeaux Métropole, auparavant communauté urbaine de Bordeaux (CUB), possède depuis 1984 un document de planification intercommunal en lien avec l'intégration de la compétence urbanisme inhérente à son statut. La culture intercommunale est très présente sur le territoire et est accentuée par le fait que la mutualisation des services et des sujets (voirie et des réseaux divers) y est également ancienne. La création du PLUi fût donc la suite logique et la première version est apparue dès 2006. La création du PLU 3.1 réside dans la



volonté de porter cette intercommunalité sur l'ensemble des thématiques en intégrant le PLH et le PDU, ainsi que les préoccupations environnementales renforcées par la loi Grenelle II.

Communauté d'agglomération de La Rochelle

- Nombre de communes : 28
- Population (Insee 2017) : 169 732
- Superficie : 327 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 2014
- Date de prescription du PLUi-D : 24 novembre 2014
- Date d'approbation du PLUi-D : 19 décembre 2019

La communauté d'agglomération de La Rochelle est positionnée le long du littoral atlantique, dans le département de la Charente-Maritime (17) et la région Nouvelle-Aquitaine. Cette localisation favorable à équidistance de Nantes et de Bordeaux fait de l'agglomération un territoire attractif porté par des dynamiques positives. La Collectivité a vu sa population croître de 6 % entre 2007 et 2017, passant ainsi de 160 000 à près de 170 000 habitants. Ce phénomène est amplifié par l'arrivée de populations externes (solde migratoire de +0,9 % par an) plus âgées et à fort pouvoir d'achat qui souhaitent accéder à la qualité de vie induite par la présence de l'océan. La conjugaison de ces phénomènes provoque différents processus. Tout d'abord elle génère un plus fort vieillissement de la population que sur d'autres territoires. Ensuite, l'attrait pour le littoral accentue la pression foncière et le prix de l'immobilier sur les communes en front de mer. En conséquence, les populations les plus jeunes n'ayant pas eu le temps de constituer un capital suffisant pour accéder à l'immobilier sur les communes littorales se reportent sur les communes rétro-littorales pour s'installer. Ces dernières voient leur population croître, alors que celle des communes littorales stagne ou diminue légèrement. Cette diminution doit être également lu au prisme de l'âge des nouveaux habitants, ils s'installent à un âge avancé impliquant de fait que le ménage soit généralement composé d'une ou deux personnes, alors que les ménages plus jeunes dynamisent les courbes de natalités des communes rétro-littorales.

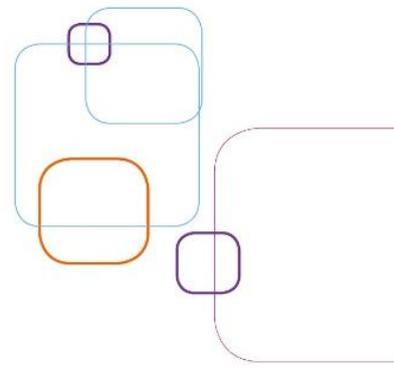
Le cœur du territoire de l'agglomération de La Rochelle est depuis plusieurs années acculturés à l'intercommunalité et l'élaboration de documents stratégiques, ce qui a facilité la prise de décision pour la réalisation d'un PLUi-D et pour le mener à bien. Ici encore, les élus souhaitaient prendre en compte la future caducité des plans d'occupation des sols (POS). Après la fusion de 2014, dix nouvelles communes ont été intégrées dans la démarche. La volonté portée par les élus a été de créer un PLUi équilibré et largement conscient des problématiques de la lutte contre l'étalement urbain. Ce positionnement a pu créer quelques antagonismes entre les communes du centre de l'agglomération et les communes périphériques inquiétées par le fait de voir disparaître leurs capacités de développement.

Communauté de communes des Pyrénées Audoises (CCPA)

- Nombre de communes : 61
- Population (Insee 2017) : 13 958
- Superficie : 926,10 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 2014
- Date de prescription du PLUi : 17 décembre 2015
- Date d'approbation du PLUi : 19 décembre 2019

Située dans le département de l'Aude (11) au confins de la région Occitanie, la CCPA constitue un vaste territoire dominé au nord par les massifs de petites montagnes qui surplombent le Limouxin, ainsi que la vallée de l'Aude, et au sud par la chaîne des Pyrénées s'élevant à près de 2 000 mètres d'altitude à cet endroit. Dans ce territoire enclavé, la ville-centre est celle de Quillan avec 3 250 habitants. Le territoire à dominante rurale connaît une baisse régulière de sa population depuis 1968 (-9 % entre 2007 et 2017) et un vieillissement fort de ses habitants. Il est aussi possible de percevoir un exode des populations jeunes, avec une baisse continue de la population des 15 à 29 ans et des emplois (-9,6 % entre 2007 et 2017).

La fusion de 2014, regroupant quatre anciennes collectivités et présidée par l'autorité compétente de l'Etat dans le département, a été vécue comme une contrainte. Cependant, avec le transfert de la compétence urbanisme à l'échelle de la nouvelle entité, les élus locaux et les techniciens ont perçu dans la création d'un PLUi l'opportunité de poser les fondements d'une intercommunalité partagée. La prescription en décembre



2015 marque la volonté des élus de se doter d'une planification intégrant les thématiques actuelles et les exigences de la loi Grenelle II, de proposer une homogénéisation de la réglementation sur le territoire, ainsi que de parer à la caducité des plans d'occupation des sols (POS) présents à l'époque sur le territoire.

Communauté d'agglomération Seine-Eure

- Nombre de communes : 60
- Population (Insee 2016) : 106 738
- Superficie : 543,71 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} septembre 2019
- Date de prescription du PLUi-H : 17 décembre 2015
- Date d'approbation du PLUi-H : 22 novembre 2019
- Date de prescription du PLUi valant SCoT : 3 novembre 2015
- Date de prescription du PLUi valant SCoT : 19 décembre 2019

La communauté d'agglomération Seine-Eure est localisée sur les bords de Seine sur l'axe Paris-Rouen-Le Havre dans le département de l'Eure (27) et dans la région Normandie. Elle s'insère dans l'aire urbaine de la capitale normande, dans tissu urbain continu marqué par l'industrialisation et relié par l'autoroute A13. La croissance démographique de la collectivité est modérée, marquée par un solde naturel largement positif (+0,7 % de variation annuelle) et un solde migratoire négatif (-0,2 % de variation annuelle). Le territoire concentre un certain nombre d'emplois mais reste largement dépendant de l'attractivité de la métropole de Rouen.

Les limites de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) se sont stabilisées en 2019 après une succession de plusieurs fusions importantes. Si les fondements de l'intercommunalité existent déjà depuis plusieurs années sur les anciennes collectivités, la constitution d'une planification commune reste à mettre en place. Actuellement, le territoire possède deux PLUi, l'un tient lieu de programme local de l'habitat, l'autre vaut schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ils sont issus de la volonté de l'autorité compétente de l'Etat en département et de celle des collectivités précédentes. Ils ont été réalisés de manière concomitante, et un certain nombre de points dont le règlement modernisé ont été produits par les mêmes acteurs.

Communauté de communes du Territoire de Lunéville à Baccarat (CCTLB)

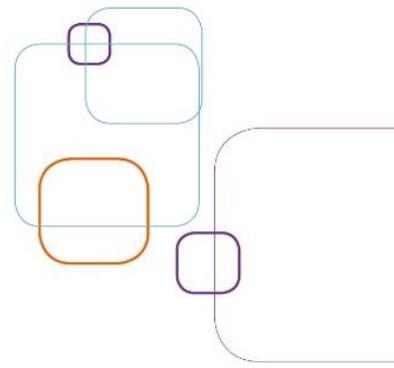
- Nombre de communes : 43
- Population (Insee 2017) : 41 556
- Superficie : 452,14 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 2017
- Date de prescription du PLUi-H : 29 juin 2017
- Date d'approbation du PLUi : 15 juin 2020

Située dans le département de la Meurthe-et-Moselle (54) au cœur de la région Grand Est, la CCTLB s'étire sur un axe ouest / est entre Nancy et Saint-Dié-des-Vosges, marqué par les cours de la Meurthe et de la Mortagne. La sous-préfecture de Lunéville est la ville-centre de ce territoire avec plus de 18 000 habitants, alors que Baccarat et ses 4 300 habitants, constitue une ville relais. Le territoire est en perte de vitesse puisque sur les dix dernières années il a perdu 2,1 % de ses résidents et a vu une diminution de 11,6 % des emplois recensés sur le périmètre de l'EPCI. Les deux villes les plus importantes ont perdu de nombreux habitants. Ainsi, Lunéville a vu s'éroder de 7,9 % sa population entre 2012 et 2017.

Le choix de la réalisation d'un PLUi sur le territoire de la CCTLB tient de la vision intercommunale portée par l' élu à la tête de l'EPCI. Elle fût caractérisée par une compréhension des gains potentiels pour le territoire, d'abord en matière d'aménagement du territoire (amélioration des fonctionnements, coopération et entraide pour la création des services publics, productions des équilibres territoriaux, etc.), ensuite en matière de préservation et d'optimisation des finances publiques (mutualisation des services et des compétences, économies d'échelle sur les projets, capacité à exister face à d'autres collectivités mieux dotées, etc.).

Toulouse Métropole

- Nombre de communes : 37
- Population (Insee 2017) : 771 132



- Superficie : 458,2 km²
- Dernière évolution du périmètre : 1^{er} janvier 2011
- Date de prescription du PLUi-H : 9 avril 2015
- Date d'approbation du PLUi : 11 avril 2019

Située dans le département de Haute-Garonne (31) et épicerie économique de la région Occitanie la métropole toulousaine constitue après Paris et Lyon, l'un des territoires les plus attractifs de France. Porté longtemps par une industrie aéronautique florissante et une position géographique intéressante entre océan atlantique et méditerranée, le territoire peu contraint par les reliefs a pu se développer largement. Ainsi, entre 2007 et 2017, la population a augmenté de 11 % sur les 37 communes constituant l'EPCI, et la ville-centre représentée à elle seule 51 % de cette augmentation et a vu croître sa population de 9,1 % en 10 ans. S'agissant de l'emploi, les dynamiques sont encore plus fortes sur le territoire puisque la période de 2007 à 2017 a pu voir une augmentation de 13,8 % des emplois sur la zone. Le territoire reste cependant très dépendant du secteur de l'aéronautique, puisque celui-ci représente 70 000 emplois directs, soit 15,2 % des emplois de la métropole. L'ensemble de la Métropole est irrigué par ces dynamiques, puisqu'excepté une municipalité (Saint-Jean), la totalité des communes périphériques a observé une augmentation de la population. La pression inhérente à de telles dynamiques se caractérise par le développement d'un fort étalement urbain sur l'ensemble de l'agglomération et de l'aire urbaine, d'autant que les populations arrivantes recherchent généralement une typologie d'habitat pavillonnaire permettant l'accès à un jardin et à la qualité de vie liée au climat de la vallée de la Garonne.

L'intercommunalité à 37 communes se construit depuis 2011 à Toulouse. Cependant le premier district urbain fût créé en 1992. La culture intercommunale sur le territoire existe depuis de longues années mais se reconstruit à chaque intégration de nouvelles communes dans le périmètre. Lancée sous la mandature de 2008 à 2014, la démarche de PLUi-H a été arrêtée quelques mois lors de l'intronisation de la nouvelle majorité afin que celle-ci puisse s'approprier le sujet. Le chantier encadré par les services de la métropole et par l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUA/T) a été mené par les élus largement conscients du rôle transversal d'un tel document et de sa capacité à créer une vision collective et solidaire du territoire, alors que la ville-centre reste largement dominante en matière de poids démographique et économique.