

# LA GOUVERNANCE



**cadre juridique**



**exemples régionaux**



**travaux des ateliers**



## 1. Cadre juridique

Dans l'élaboration des PLU intercommunaux (PLUi), depuis la [loi ALUR](#) de 2014, les modalités de gouvernance et de collaboration entre l'intercommunalité (EPCI) et les communes ont été rendues **obligatoires**. Le PLUi doit ainsi être réalisé dans un processus de collaboration entre l'EPCI et les communes, sous la responsabilité de l'EPCI (article [L. 153-8](#) du code de l'urbanisme) avec, selon la loi :

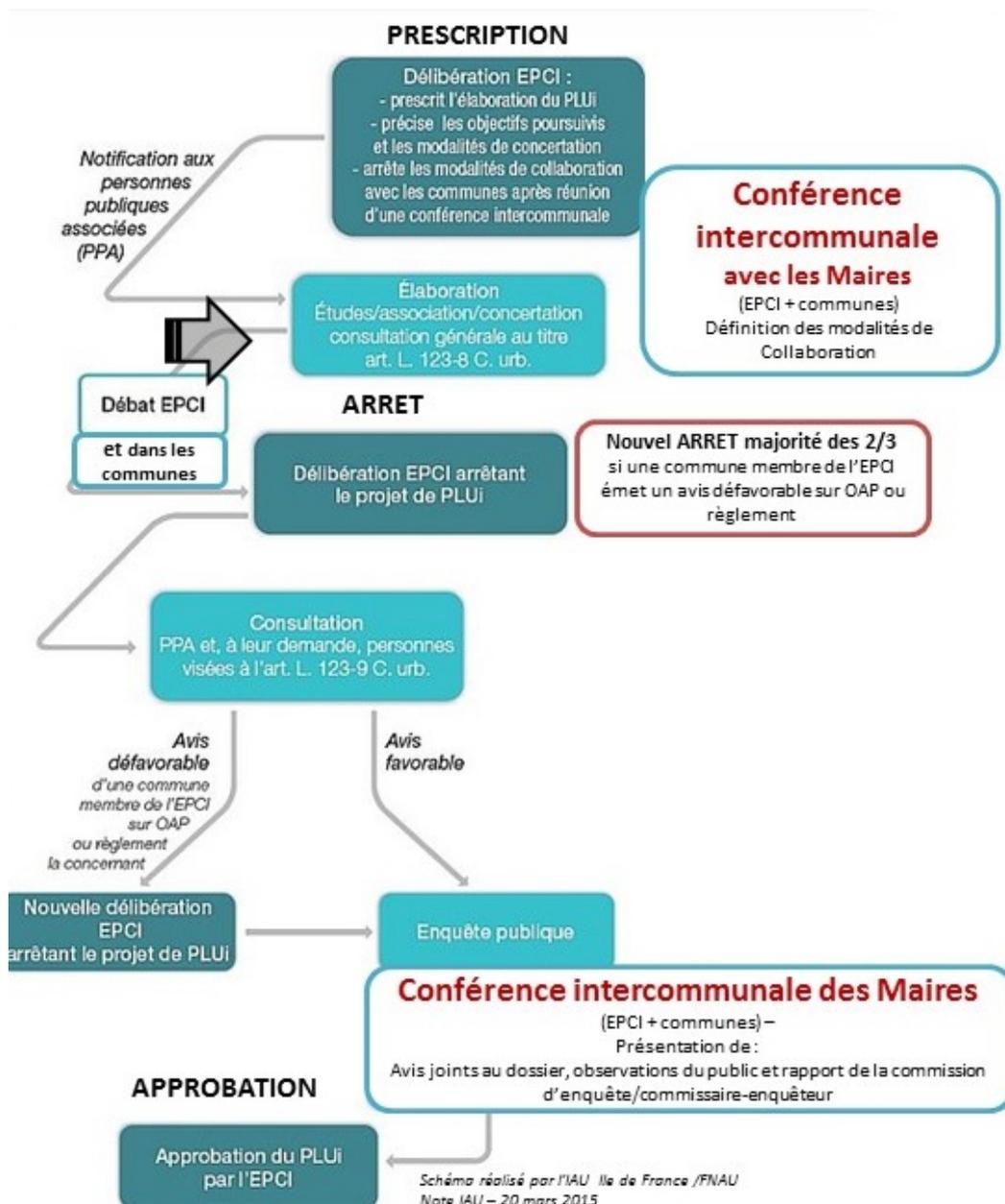
- Une **délibération de prescription** du PLUi qui doit notamment définir les modalités de collaboration avec les communes.

- Une **Conférence Intercommunale des Maires** (CIM) à mettre en place. La CIM intervient, *a minima* :

- une fois [avant la prescription](#), afin de discuter des conditions de collaboration EPCI / communes avec l'ensemble des maires ;

- et une seconde fois, [après l'enquête publique](#), pour le retour du public, du commissaire enquêteur et l'ensemble des avis des personnes publiques associées sur le projet de PLUi arrêté.

- L'**avis obligatoire de l'ensemble des conseils municipaux sur le projet de PLUi**, au moment de son arrêt. Si une commune membre de l'intercommunalité émet un [avis défavorable](#) sur le projet, un nouvel arrêt est prévu, avec cette fois-ci une majorité des 2 tiers des communes pour voter le PLUi arrêté.



**Non obligatoire, mais pratique** : Après de nombreux retours d'expérience au niveau national, on constate, avec la mise en place des transferts de compétences des communes vers les EPCI, que de plus en plus d'intercommunalités préparent, à l'amont de leur élaboration de PLU intercommunal, **une charte de gouvernance** entre l'EPCI et les communes. Cela permet d'engager et de responsabiliser collégalement l'ensemble des élus communautaires et communaux. C'est également une façon de garantir aux maires les moyens d'agir sur leur territoire.



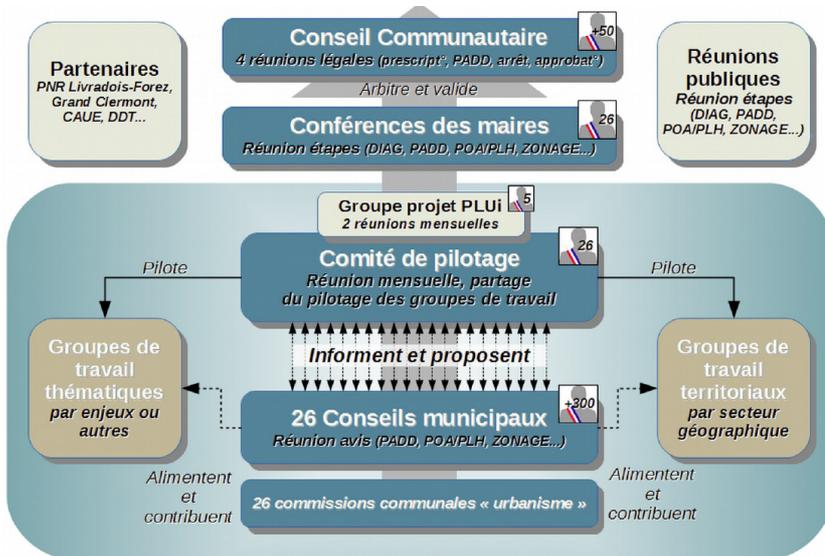
## 2. Exemples régionaux

Lors de la matinée du Club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes du 3 octobre 2017, plusieurs EPCI ont présenté leur état d'avancement, la gouvernance qu'ils ont mise en place pour leur PLUi et les modalités de collaboration et de travail avec les communes dans leur processus.

### ► Billom Communauté

Située dans le Puy-de-Dôme, cette Communauté de communes de 26 communes (26 000 habitants environ) a été créée en 2017. Elle est issue de 2 fusions : l'une en 2013 et la seconde en 2017.

Avec un élargissement du territoire en partie subi, le PLUi a été une réelle opportunité pour relancer un projet commun et redonner du sens au territoire, après la fusion des intercommunalités. Jérôme Pireyre, Vice-Président urbanisme, a insisté sur plusieurs points :



→ La charte de gouvernance, un gage de réussite et un premier pas majeur dans le travail avec les élus communaux ;

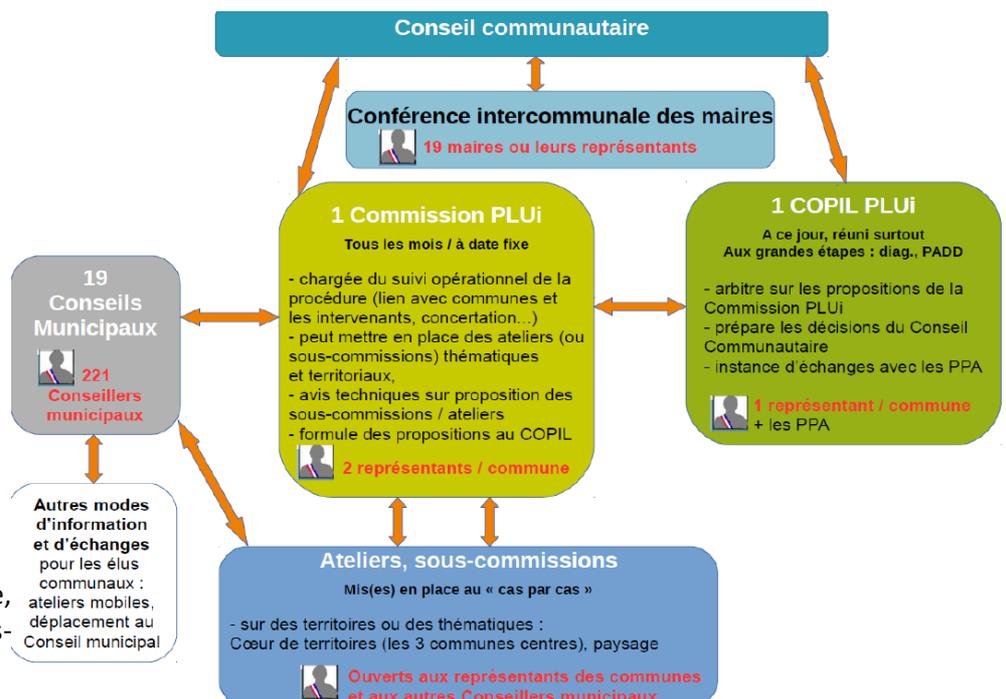
→ Le souhait d'une vraie transparence envers les communes, d'où une gouvernance impliquant largement les élus communaux (un Comité de pilotage avec un membre par commune représenté, des groupes de travail thématiques et territoriaux, ...).

### ► Pays de Beaume Drobie

Située en Ardèche, cette Communauté de communes a été créée en 1999 sous un autre nom et stabilisée à 19 communes (environ 10 000 habitants) depuis en 2013.

Cet EPCI, concerné par des problématiques de territoire rural, a lancé son PLUi en décembre 2015. Tenu par des impératifs de calendrier portés par les élus, l'arrêt du projet est prévu pour 2019. L'EPCI assure l'élaboration de son PLUi en régie, avec une forte représentation et implication souhaitée de l'ensemble des communes.

En matière de gouvernance, Guillaume Martinez, chargé de mission PLUi, a souligné :

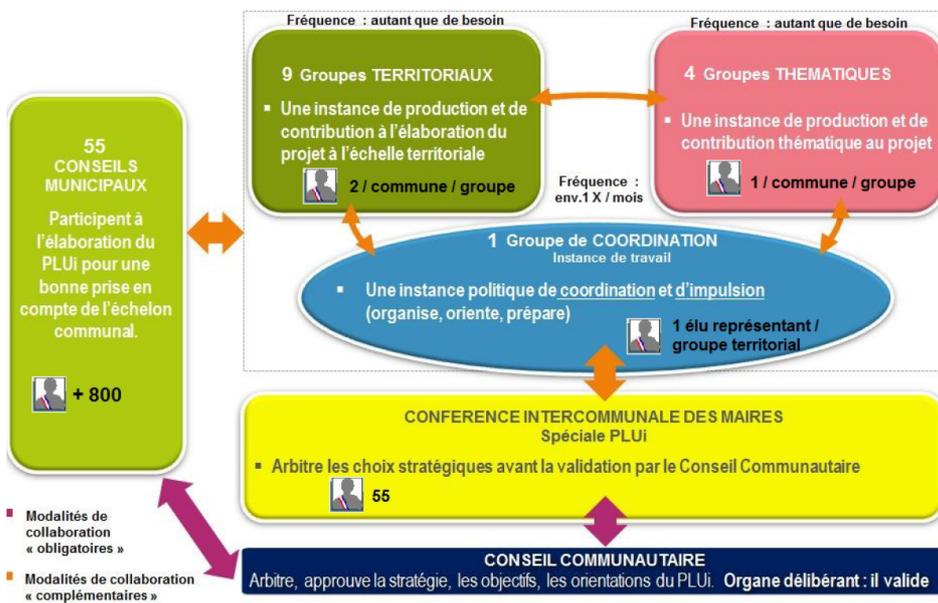


- **Un rythme mensuel et régulier pour la Commission PLUi**, composée de deux membres par commune. Des sous-commissions ou ateliers spécifiques ont pu être mises en place autour d'un thème (paysage...).
- **Un Comité de pilotage (Copil) plus resserré avec un membre par commune, prévu pour des rendez-vous clefs** : il prépare et valide les points de décisions discutés en Commission PLUi.

### ► **Bièvre Isère Communauté**

Située en Isère, cette Communauté de communes de 55 communes (environ 55 000 habitants) a été créée en 2016. L'EPCI, qui a connu 3 fusions successives depuis 2012, élabore conjointement 2 PLUi pensés dans un processus global.

Ces fusions ont eu un fort impact sur l'organisation du travail avec les élus communaux. Les modalités de gouvernance ont fait l'objet d'un important travail de réflexion en amont des PLUi. Au regard du nombre de communes (55), Guillaume Vellet, chargé de mission Habitat - Aménagement, explique la mise en place d'une **gouvernance « emboîtée »**, avec de nombreuses réunions mobilisant les élus :



- **9 groupes territoriaux** de 3 à 8 communes, **4 groupes thématiques** ;
- **1 groupe de coordination** pour arbitrer, valider et préparer les décisions prises en Conférence intercommunale des Maires, puis au Conseil communautaire.

**Au total, une forte représentation des élus communaux intégrés dans les différentes instances** : jusqu'à 6 élus différents communaux peuvent être associés dans les différentes instances de travail, d'où une bonne implication des communes membres dans le processus de PLUi.

### ► **Synthèse**

Les modalités de gouvernance retenues par les EPCI sont le reflet :

- **du niveau d'ambition en matière de travail collectif** avec les communes : plus l'EPCI souhaite collaborer de façon permanente avec l'ensemble des communes, plus le processus doit intégrer de formats d'instances adaptés (notamment à la taille de l'EPCI) ;
- **de la taille de l'EPCI en nombre de communes** : la gouvernance se complexifie forcément avec un nombre croissant de communes (plus de 40 à 50 souvent), avec davantage de division en sous-groupes ou instances.

	CC Pays de Beaume Drobie	CC Billom Communauté	CC Bièvre Isère Communauté
Communes et élus municipaux	19 communes > 200 conseillers municipaux	26 communes > 300 conseillers municipaux	55 communes > 800 conseillers municipaux
Contexte : EPCI	CC stable depuis 2013 pas de fusion	CC créé en 2017, précédente fusion en 2013	EPCI créé en 2016, une fusion tous les 2 ans depuis 2012
Et PLUi	1 PLUi depuis le début	2 PLUi : fusion en 1	2 PLUi pour 1 projet
Définition de la gouvernance	Principes généraux : souplesse d'adaptation	Réflexion en amont du PLUi sur les modalités de gouvernance	
Instances de travail	Créés au cas par cas	Des groupes thématiques et territoriaux	
et d'impulsion	2 niveaux d'instance, dont une 1 mensuelle		1 niveau d'instance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des adaptations et/ou des outils complémentaires (notamment selon les phases d'élaboration du PLUi)</li> <li>- Aspects positifs des modalités de gouvernance retenues (implication des élus représentants les communes...)</li> <li>- Points de vigilance (lien avec les élus communaux hors instances...)</li> </ul>		

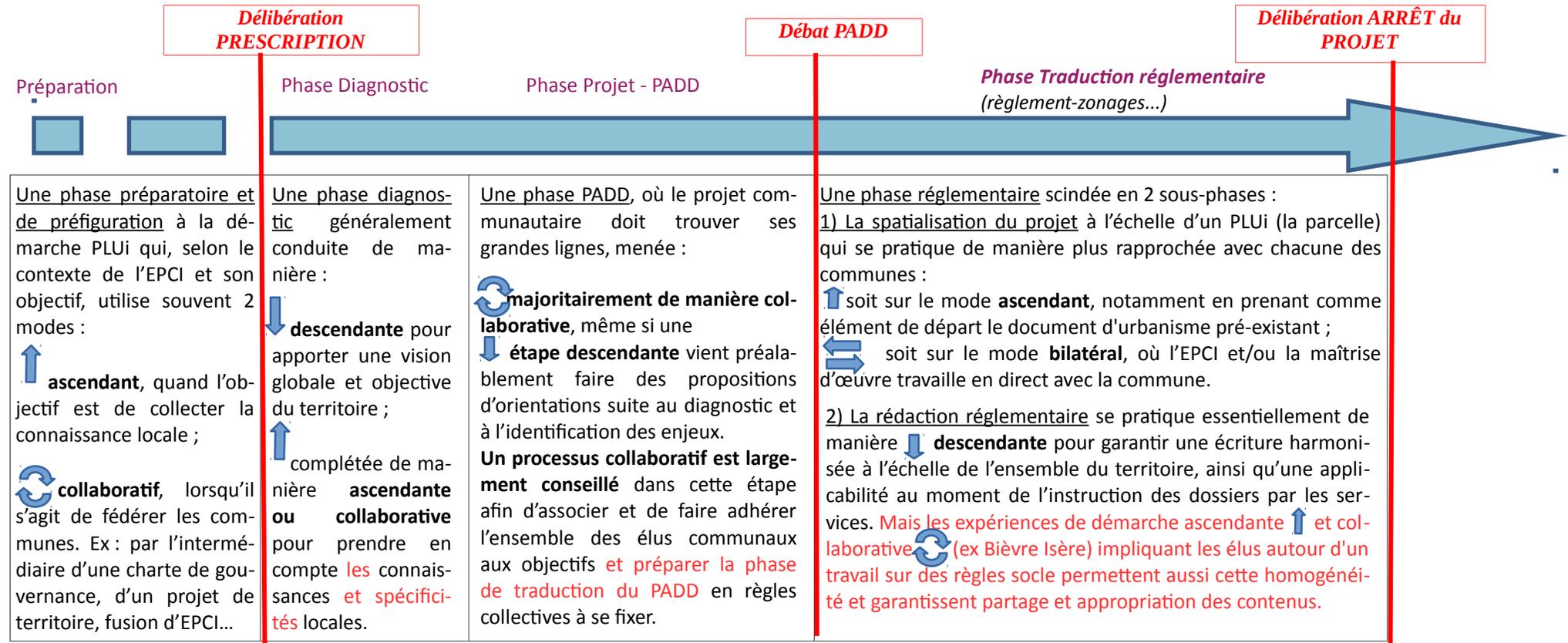


### 3. Travaux des ateliers

#### ► La place des communes tout au long de l'élaboration du PLUi

La collaboration entre EPCI et communes peut se faire en mode(s) **ascendant** ↑ **descendant** ↓ **collaboratif** ↻ **et/ou bilatéral** ↔.

Le plus souvent, ces modes sont utilisés de manière complémentaire, et ce tout au long du processus de production et de décision du PLUi, afin de donner une place à chacun selon l'état d'avancement du travail et l'historique du territoire. Cela dépend également en grande partie de la date de création de l'intercommunalité et des habitudes de travail des élus en format communautaire. Les participants de l'atelier ont étudié ces relations sur **5 temps de travail et de collaboration identifiés à l'amont de l'arrêt** du projet de PLUi. Ces différents temps font l'objet chacun d'une adaptation du processus de collaboration :



De manière plus spécifique, **la taille de l'EPCI semble influencer** sur ces relations : lorsqu'il est « XXL » et/ou combine 2 casquettes issues des fusions (par exemple, la compétence PLUi et la maîtrise d'ouvrage SCoT), une approche plus descendante, pour réfléchir à l'organisation et établir un diagnostic, peut être préférée.

### ► Le (ou les) processus de décision

Une démarche de PLUi s'inscrit sur un temps long et implique un grand nombre d'acteurs politiques. La gouvernance d'un PLUi doit être pensée et organisée au regard des spécificités des territoires. Dans la mesure du possible, elle prend appui sur les instances existantes de l'EPCI, notamment dans les territoires ruraux, pour éviter de démultiplier les organisations d'élus. Le nombre de participants, la périodicité et le rôle de chacune des instances intervenant dans ce processus décisionnel varie selon les EPCI, mais certains points communs apparaissent :

**Dans la quasi-totalité des cas** évoqués en atelier, ce processus décisionnel s'appuie sur :

#### Les instances politiques officielles incontournables

(voir aussi « 1. Cadre juridique » ci-avant) :

##### Le Conseil communautaire (CC)

Réunit l'**ensemble des élus communautaires**.

Instance politique qui **valide officiellement** les **étapes** de la procédure PLUi

##### La Conférence intercommunale des maires (CIM)

Regroupe l'**ensemble des maires**.

Se réunit aux **étapes** clés de l'avancement du PLUi, avec **2 variantes pour ce qui est de son rôle** dans le processus de décision :

- \* une CIM simplement informée ou consultée sur le processus PLUi (ex : CALP, CALF, métropole de Lyon...)
- \* ou au contraire, une CIM qui valide et arbitre les avancées de la démarche PLUi (ex : CC du Pays de Gex, Bièvre Isère...)

##### Une instance politique intermédiaire, véritable « moteur » du PLUi

(ex : St Flour Communauté, CCMB, CALF, Bièvre Isère...)

De **format plus réduit** que la CIM et le CC, elle regroupe un noyau restreint d'élus (des vice-présidents et d'autres élus), auquel peuvent se joindre parfois des PPA (CCMB, St Flour Communauté...).

**Valide, arbitre et soumet** aux instances décisionnelles supérieures (CC voire CIM) les orientations du PLUi.

**Réunie de manière plus fréquente** que les instances officielles, elle fait avancer au quotidien la démarche PLUi.

##### Des commissions ou ateliers thématiques ou territoriaux

**Contribuant à la construction du projet**

(ex : Bièvre Isère, CAB Aurillac, CMCB, Pays de Gex ...)

De **formats variables**, composés d'élus et parfois aussi, selon les cas, de techniciens, de personnes publiques associées...

**Valide, arbitre et soumet** aux instances décisionnelles supérieures (CC voire CIM) les orientations du PLUi.

**Les ateliers territoriaux** reprennent souvent la logique des bassins de vie et/ou prennent en compte l'historique de l'évolution de l'EPCI. Ils peuvent aussi être envisagés par typologies de communes : les communes-centres...

**Les commissions thématiques** peuvent être classiques (habitat, économie, déplacements, environnement) ou se focaliser sur certaines caractéristiques du territoire (patrimoine, paysage, agriculture...).

**De manière plus spécifique**, la gouvernance du PLUi peut prévoir :

➔ En cas de litiges persistants dans les phases préalables à l'arrêt du projet du PLUi (non résolu par l'instance « moteur » et avant passage en CIM ou en CC), des rencontres politiques bilatérales entre l' élu communautaire en charge du PLUi (Vice-Président de l'EPCI...) et les élus communaux pour trouver des arbitrages (pour la CMCB, la métropole de Lyon...).

➔ Des forums à l'adresse de tous les élus de l'EPCI (ex : CAB Aurillac, Chambéry Cœur des Bauges...) plus pour de l'information à destination de tous les élus, ou des rencontres de conseils municipaux (ex : CMCB, Pays de Gex...) pour informer sur la démarche et le projet du PLUi et pour renforcer le dialogue entre l'EPCI et les communes, parfois sur des sujets ciblés (ex : canevas commun réglementaire...), etc.

## À retenir notamment

Parmi les observations des participants du Club :

### Recommandations :



- Pour des **EPCI « jeunes »** (issus de fusions récentes), privilégier des modes de **travail collaboratif** avec l'ensemble des communes dans le cadre du PLUi permet d'asseoir la nouvelle intercommunalité autour d'une démarche et d'un « produit » commun, qui fixe l'avenir du territoire.

- Pour des **EPCI « XL ou XXL »** pour lesquels le nombre de communes devient important, prévoir différents **formats d'instances** peut faciliter la conciliation entre le besoin de partager-travailler collectivement, et de décider-arbitrer quand c'est nécessaire.

- Profiter des **différentes étapes** du PLUi (préfiguration, diagnostic, PADD, traduction réglementaire) pour **adapter si besoin** les formats et processus de collaboration avec les communes : les modes ascendant, descendant, collaboratif ou bilatéral peuvent se mixer selon les phases et les attendus (en cohérence avec les modalités de gouvernance dans la délibération de prescription).

- Favoriser la **participation et l'implication des élus** aux instances de gouvernance (en particulier l'instance « moteur » du PLUi) en trouvant des **moyens adaptés à son EPCI**. Ex :

- une périodicité et une date de réunion récurrente (ex : tous les premiers mardis du mois),
- un lieu de réunion épicentre de l'EPCI (en temps de trajet), tournant s'il s'agit de faire connaître ou redécouvrir le territoire de l'EPCI, ou lié aux enjeux à traiter en réunion ;
- des modalités d'échanges entre élus selon les besoins : compagnonnage, etc.

Points de vigilance :



- Le « risque » d'un **processus lourd** mis en place pour le PLUi et d'un nombre trop important de réunions peut démobiliser les élus.
- La question de l'**information et de l'implication** des **élus communaux non présents dans les instances** de gouvernance. Le niveau d'information variant parfois selon les modalités de gouvernance retenues (ex : lorsque l' élu représentant dans les instances est chargé de faire le relai auprès de sa commune), il peut être utile de compléter par des moyens d'information homogènes pour les élus hors instance : transmission des comptes-rendus à chaque secrétariat de mairie, voire directement à l'ensemble des élus communaux (liste de mails), utilisation des modalités de concertation avec le public pour les impliquer en même temps...
- La nécessité d'une **équipe technique** présente au sein de l'EPCI pour **piloter la gouvernance** du projet de PLUi et la faire évoluer dans le temps si nécessaire, en fonction des attendus des élus, tout en respectant les modalités imposées par la loi.
- L'intérêt pour l'EPCI d'anticiper et prendre en compte, dans sa charge de travail et dans le souci de cohérence avec le projet de PLUi en cours, les **démarches d'urbanisme parallèles au PLUi**, par exemple (selon les cas de figure) : procédures d'évolution des documents d'urbanisme communaux, droit de préemption urbain, etc..

## **Pour aller plus loin**

### **Le site Internet du Club PLUi :**

- Ressemble, dans sa rubrique thématique « Gouvernance », les fiches et retours des clubs PLUi territorialisés sur le sujet : [www.club-plui.logement.gouv.fr/gouvernance-r111.html](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/gouvernance-r111.html).
- Propose une fiche sur la gouvernance d'un PLUi sur un grand territoire (6 sept. 2016) : [www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2016\\_05\\_20\\_gouvernance\\_grands\\_territoires\\_vdef\\_4.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2016_05_20_gouvernance_grands_territoires_vdef_4.pdf)
- L'ingénierie des PLUi, éléments d'appui à la composition et au pilotage de l'ingénierie du PLUi, juin 2015.

### **Quelques ressources du Cerema :**

- Le dossier « PLUi sur un grand territoire », disponible sur le site Internet du Cerema (Territoire et villes) : [www.territoires-ville.cerema.fr/un-plui-sur-un-grand-territoire-contrainte-ou-r460.html](http://www.territoires-ville.cerema.fr/un-plui-sur-un-grand-territoire-contrainte-ou-r460.html) et très bientôt sur le nouveau site Internet du Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/plui-grand-territoire-contrainte-ou-opportunit-1>
- La brochure : « PLUi et grand territoire : "l'essentiel" pour le lancement d'un PLUi rassembleur et efficient » (sept. 2017, en téléchargement gratuit sur le site du Cerema : [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) et très bientôt sur : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>) ;
- L'ouvrage « Les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expériences, des pistes pour demain » (2012, Certu, en téléchargement gratuit sur le site du Cerema : [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) et très bientôt sur : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>) ;
- Le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU, la gouvernance (2012, réalisé sous la coordination du Certu, en téléchargement gratuit sur le site du Cerema : [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) et très bientôt sur : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>).

### **Les présentations détaillées des exemples régionaux :**

- CC Bièvre Isère Communauté : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003\\_tabletondegouvernance\\_bievreisercommunaute.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tabletondegouvernance_bievreisercommunaute.pdf)
- CC Billom Communauté : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003\\_tabletondegouvernance\\_billomcommunaute.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tabletondegouvernance_billomcommunaute.pdf)
- CC Pays Beaume Drobie : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003\\_tabletondegouvernance\\_paysbeaumedrobie.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tabletondegouvernance_paysbeaumedrobie.pdf)
- Synthèse table ronde gouvernance : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003\\_tabletondegouvernance\\_synth\\_se.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tabletondegouvernance_synth_se.pdf)