

Points de vigilance et questionnement pour la rédaction d'un cahier de clauses techniques particulières (CCTP) d'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal

Sommaire

1. Structure du CCTP	2
2. Objet de la mission	2
3. Eléments de contexte	4
4. Contenu de la mission	4
5. Animation de la démarche.....	8
6. Eléments fournis au BE.....	8
7. Eléments du rendu	9
8. Composition de l'équipe.....	9
9. Remise de l'offre.....	10

Introduction :

En incitant à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (« communautaire »), le législateur de la loi engagement national pour l'environnement dite « Grenelle » a consacré la nécessité de promouvoir une approche globale et intégrée de l'urbanisme à une échelle pertinente : l'intercommunalité. En proposant un document unique intégrant les dispositions du programme local d'habitat, et le cas échéant celles du plan de déplacements urbains, sur le périmètre communautaire, le législateur a souhaité développer une nouvelle génération de document d'urbanisme appréhendant au mieux les nouveaux enjeux dits « Grenelle » notamment les questions de l'atténuation et d'adaptation au changement climatique, la trame verte et bleue, la diminution des obligations des déplacements et le développement transports collectifs.

Aussi, l'élaboration d'un PLU intercommunal requiert de la part de la maîtrise d'œuvre une expertise accrue. Le présent document a pour but de proposer aux élus et techniciens, confrontés à la consultation de bureaux d'études pour la réalisation d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), non pas un cahier des charges type, souvent inadapté au territoire et aux projets considérés, mais des pistes de réflexion selon une structure adaptable aux problématiques du territoire.

Il convient de remercier les communautés membres des clubs PLUi en régions bourgogne et Basse- Normandie (**pour le Bourgogne : CC Coeur de Puisaye, CC de Matour-et-sa-région, CC Porte de Puisaye Forterre, CC de Charny, CC Sud Morvan, CC de la Puisaye nivernaise, CA du Grand Chalon**) qui ont contribué activement au premier semestre 2013 à la rédaction du présent document. L'analyse de leurs CCTP respectifs a permis d'établir le présent document.

1. Structure du CCTP

- Quelle répartition des missions entre l'EPCI et le futur prestataire : régie, prestations externes ?
- Par lots¹? Dans l'affirmatif, les définir tout en précisant les modalités de la coordination des différentes prestations issues de ces différents lots ?
- Par tranches² ? dans l'hypothèse du choix de cette option, identifier les missions relevant de la tranche ferme de celles incombant aux tranches conditionnelles.

2. Objet de la mission

- Quelle justification de la procédure de révision ou d'élaboration en insistant sur le caractère du PLUi tenant lieu de PLH et/ou de PDU ? S'agit d'un PLUi ayant les mêmes effets qu'un SCoT (L 123-1-7³ du code de l'urbanisme) ?
- Quelles sont les motivations (ou éléments « fondateurs ») de l'engagement de la démarche ? Quelles sont les objectifs intercommunaux sur lesquels l'EPCI souhaite s'engager ?
- Quelles sont les procédures à la charge du prestataire : réalisation partielle ou totale du dossier de PLUi ?

Conseil (extrait du guide CCTP publié aux éditions Certu (cf. bibliographie)):

Il est préférable de confier une mission d'ensemble au bureau d'étude, incluant la coordination.

Pour les petites communes, le bureau d'étude pourra assurer la coordination. Dans le cas des grandes communes, la coordination pourra être assurée par les services techniques.

Dans le cas où la réalisation du dossier de PLU consiste en grande partie à traduire un projet déjà élaboré par un autre prestataire (ex ; agenda 21 ou d'un contrat de ville...), il est souhaitable d'impliquer ce prestataire dans l'élaboration du PLU (appui, avis...).

est de même des prestations de chaque tranche conditionnelle, compte tenu des prestations de toutes les tranches antérieures. L'exécution de chaque tranche conditionnelle est subordonnée à une décision de la personne responsable du marché, notifiée au titulaire dans les conditions fixées au marché

³ Quand le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et n'est pas situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, il peut, après accord du préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule compétence des schémas de cohérence territoriale. L'accord du préfet porte sur le fait que le périmètre du plan local d'urbanisme permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de [l'article L. 122-3](#). Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale.

- Quelles sont les missions réalisées par le BE retenu ou par d'autres prestataires ? Prestations liées à la procédure (concertation, réalisation de l'EE, intégration du volet habitat et/ou déplacement dans le PLUi/H ou PLUi/H/D, études spécifiques complémentaires ou d'approfondissement éventuel (paysage, agriculture, assainissement....),

Point de vigilance : l'évaluation environnementale

- L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document établi, mais une évaluation intégrée à l'élaboration du document, dite « ex-ante ». C'est une démarche d'aide à la décision qui prépare et accompagne la construction du document d'urbanisme, et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. C'est une base pour un document d'urbanisme conçu comme un projet de développement durable du territoire (*cf. guide Certu/CGDD sur l'évaluation environnementale référencé en bibliographie*)
- L'évaluation environnementale devant accompagner en continu l'élaboration du document d'urbanisme, ses modalités doivent être définies en même temps que celles du document d'urbanisme : établir le cahier de charges conjointement à celui du document d'urbanisme ou intégrer les éléments d'évaluation environnementale dans le cahier de charges du document d'urbanisme (*cf. guide Certu/CGDD sur l'évaluation environnementale référencé en bibliographie*)

Retour d'expériences issues des club PLUi en régions :

La réalisation du PLUi est l'objet de la mission confiée au prestataire. Néanmoins, les EPCI adoptent différentes postures quant aux prestations demandées au candidat. En effet, même si la mission de base est l'élaboration du PLUi, il est souvent demandé **des études complémentaires induites par les problématiques locales**. Elles sont prévues en option, en tranche conditionnelle ou par lots.

3. Éléments de contexte

- Présentation de l'intercommunalité, de ses objectifs, ses enjeux, des démarches de niveau « supra » : SCoT, Charte PNR, SRCAE, SRCE....
- Un pré-diagnostic a-t-il été réalisé sur la base des documents et/ou études existants sur le territoire concerné : SCoT, charte PNR, SRCAE/PCET, études sur des thématiques diverses (agriculture, biodiversité, paysage...). En l'absence de ce pré-diagnostic, s'interroger sur la capacité à le réaliser. En effet ce pré-diagnostic regroupant les principales données et caractéristiques du territoire et les enjeux pressentis par la collectivité peut constituer une base intéressante dans le cadre de la consultation.

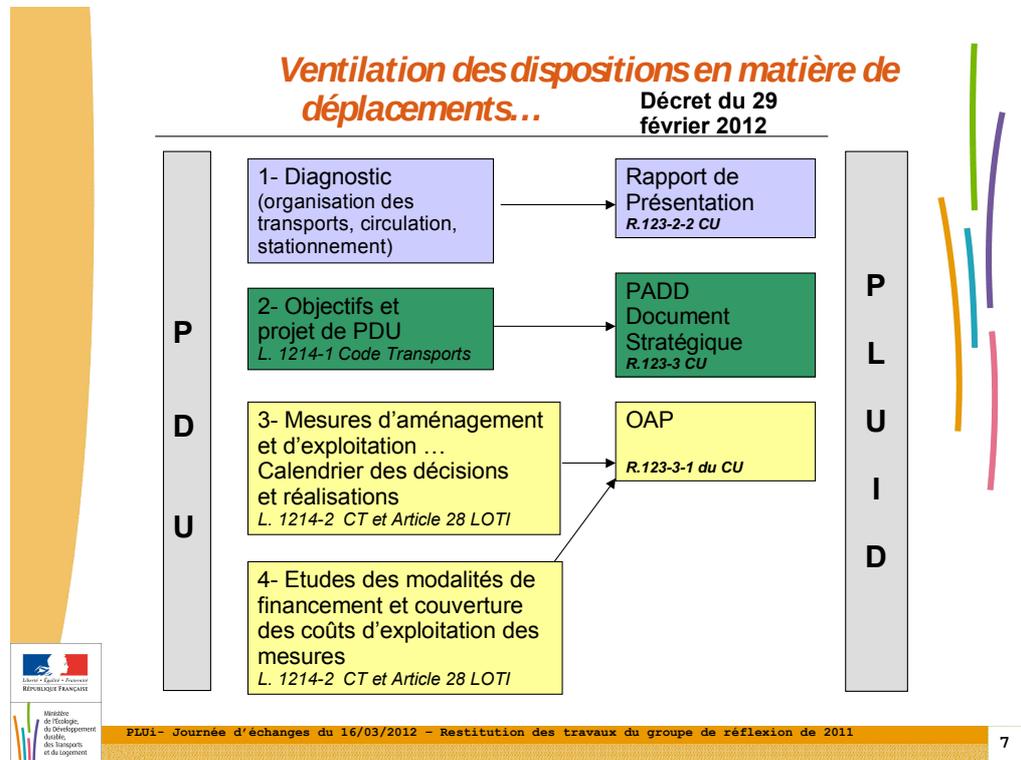
Retour d'expériences issues des club PLUi en régions :

La totalité des CCTP analysés présente le **contexte intercommunal** dans lequel le travail du prestataire doit s'inscrire : données diverses (population, situation géographique..), les documents cadres (PLH, PDU, PCET, SCoT, ZPPAUP...), les **objectifs poursuivis par l'intercommunalité, les enjeux.**

4. Contenu de la mission

- Quel encadrement souhaité de la démarche du BE ? Précis ou souple ?
- Quel rôle attendu du BE d'une manière générale dans le système de pilotage de l'EPCI facilitant la co-construction du projet d'aménagement?
 - Uniquement de production, dans un souci de cohérence, des différentes pièces ;
 - D'accompagnement pédagogique des élus tout au long d'élaboration du PLUi ;
 - D'appui et/ou d'animation de la démarche de concertation telle que définie à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme et à celle entre élus communaux et EPCI ;
 - De réalisation d'études particulières (agricoles, évaluation environnementale...). Dans le cas d'un PLUi ayant les mêmes effets que le SCoT, il sera rappelé la nécessité non seulement d'intégrer la dimension SCoT dans l'ensemble du document final mais pendant toute la durée d'élaboration du projet.

- **Sur le volet « déplacements »** : L'EPCI demande-t-il un diagnostic spécifique « déplacements », une note méthodologique sur la ventilation du volet « déplacements » dans le PLUi/H/D telle que décrite dans le schéma suivant ?



Retour d'expériences issues des club PLUi en régions :

La plupart des EPCI analysés vont au delà de la « simple » référence aux textes et souhaitent voir « traités » les axes d'intervention, et les modalités correspondantes (échancier, procédures d'aménagement...). Certaines Communautés exigent ainsi du prestataire, **pour chacune des OAP, de définir et identifier pour l'ensemble des actions retenues** : les **acteurs impliqués**, **l'évaluation du coût** de chacune des mesures, **l'échancier de mise en œuvre** des actions distinguant les mesures à court terme (à 3 ans) avec la programmation financière, à moyen terme (à 6 ans) avec une enveloppe globale, à long terme (à 10 ans); ainsi qu'une **participation à la définition des secteurs pouvant faire l'objet d'une OAP « aménagement »**.

D'un CCTP à l'autre, **les missions dévolues au prestataire** sont à minima : la réalisation des **études nécessaires au PLU voire l'intégration de celles réalisées par d'autres BE**, la **confection des pièces du dossier**, la **gestion des modifications du dossier** jusqu'à l'approbation, la **production des supports** et dossiers nécessaires à la concertation.

En règle générale, les **missions sont ventilées en référence aux étapes de la démarche et aux pièces constitutives du dossier PLU** (rapport de présentation, PADD, règlement, OAP). En principe, la mission du prestataire s'inscrit selon les phases suivantes : le diagnostic territorial, la production de différents scénarii concourant à la construction du PADD, la déclinaison de ce PADD dans le règlement écrit et graphique ainsi que dans les OAP. Parmi ses multiples missions, il expliquera dans le rapport de présentation les choix retenus pour établir le PADD, exposera les motifs de la délimitation des zones, des règles et des OAP.

Les CCTP étudiés mettent **l'accent sur les éléments de concertation, de pédagogie envers les élus**. Les EPCI placent différemment le curseur sur le rôle attendu du prestataire.

La totalité des EPCI étudiés mettent l'accent sur la nécessité de **réaliser un diagnostic pour identifier les atouts et les faiblesses du territoire concerné**. Même si le contenu du diagnostic est à minima conforme à celui mentionné par le code de l'urbanisme (L 123-1-2) , les CCTP se distinguent par les modalités de réalisation dudit diagnostic, **en ciblant certaines thématiques principales**.

Pour certains, il a semblé nécessaire d'insérer **des éléments relatifs à la vie ultérieure du document** (en termes de suivi, d'indicateurs), au-delà de la simple livraison par le prestataire du document. Des « **Services après vente** » des BE d'un à deux ans sont parfois prévus pour une assistance sur les permis de construire et le règlement.

5. Animation de la démarche

Cette partie peut être intégrée à la précédente car elle est liée au rôle attendu du prestataire. Les points à aborder porteraient sur le nombre de réunions et le processus de validation.

- Quels sont les types et le nombre de réunions envisagés, à quelles phases ?

Sur le nombre de réunions, une vigilance particulière doit être accordée à celles portant spécifiquement sur le volet « habitat » et « déplacements » compte tenu de la multiplicité d'acteurs avec des cultures parfois cloisonnées. Il conviendrait peut-être d'initier des réunions de type formation/action à l'attention des élus communaux et intercommunaux voire même des techniciens. Sur les réunions publiques liées à la concertation, l'EPCI devra s'interroger sur le nombre, le contenu (par thème avec un focus sur l'habitat, les déplacements ou les deux), les supports de communication....

- Quel est le processus de validation ?

Sur le processus de validation, l'EPCI se questionnera sur les délais maximums de validation selon les étapes retenus et se demandera sous quelle forme le BE est sollicité dans ces phases de validation (accompagnement, pédagogie...) notamment sur le volet « habitat » et le cas échéant « déplacements ». Il conviendra de vérifier si le délai demandé est cohérent avec l'ampleur des prestations (des temps de « maturation » et de validation entre les différentes phases peuvent être nécessaires aux élus), si l'organisation choisie est compatible avec la disponibilité réelle des acteurs.

Retour d'expériences issues des club PLUi en régions :

En sus du rôle classique susmentionné de production (des différentes pièces du PLUi tout en assurant une cohérence du projet d'aménagement et une sécurité juridique), de gestion administrative, d'assistance pour la consultation des services, certains EPCI demandent au prestataire **une implication particulière en matière de pédagogie envers les élus, et une vigilance lors de la phase de concertation avec le public et entre élus de l'EPCI** .

6. Eléments fournis au BE

- Quels sont les documents à transmettre ? Un pré-diagnostic serait-il nécessaire ?

En sus du travail de recensement et de transmission des différentes études et données à disposition, l'EPCI s'interrogera sur la réalisation en régie d'un pré-diagnostic en s'appuyant sur celui du SCoT ou d'autres documents (PCET, charte PNR, diagnostic agricole...) lorsqu'ils existent. Ce document permettrait au BE d'estimer l'ampleur du travail à réaliser en identifiant les domaines où son niveau d'investigation sera moindre.

Retour d'expériences issues des club PLUi en régions :

Pour la construction du PLUi, l'ensemble des EPCI étudiés mentionnent dans leur CCTP les différents documents ou études portant sur leur territoire : données (statistiques, géographiques..), diagnostics, études, SCoT, atlas des paysages.... Le socle documentaire indiqué peut faire l'objet le cas échéant au préalable d'une exploitation par les EPCI.

7. Éléments du rendu

- Quel choix du rendu ? format papier ou informatique compatible avec le SIG ?

L'EPCI pourra exiger le rendu d'études ou documents intermédiaires mis en forme. Le contenu de ces études pourra évoluer (compléments, approfondissement, reformulation..) jusqu'à la fin de la démarche et la finalisation du PLU. Un point de vigilance particulier pourra être opéré sur les OAP tenant lieu d'habitat et le cas échéant des déplacements en termes de spatialisation et d'écriture et de complémentarité avec le règlement.

Sur les pièces du dossier du PLU, la collectivité peut demander une remise de la totalité du PLUi sous format papier mais aussi sous format informatique pouvant s'intégrer dans le SIG. La dématérialisation du PLUi facilitera notamment l'accès aux documents pour les usagers et offrira aux décideurs un outil de connaissance par l'exploitation des données dans un SIG.

Retour d'expériences issues des club PLUi en région :

Les CCTP analysés prévoient des **rendus intermédiaires** (note de synthèse, documents pour les réunions d'association, publiques..), et des **rendus à différentes étapes de la procédure** (en cours d'élaboration, à l'arrêt projet, à l'approbation) **en précisant les délais**.

Sont également demandés un **document papier reproductible** et une remise **sous format numérique intégrable dans le SIG**. Un document annexé au CCTP décrit dans certains cas précisément les éléments de ce rendu (cf. cahier des charges de numérisation des PLU en complément du CCTP).

8. Composition de l'équipe

- Quelles sont les compétences nécessaires par rapport aux enjeux de l'EPCI ?
 - En fonction du contexte communal et des enjeux pressentis lors du pé-diagnostic
 - En fonction des éléments de contenu de la mission ou des prestations demandées
 - En fonction des éléments de rendu demandés

- Quelles sont les compétences générales exigées du BE ?
- Quelles sont les besoins en compétences ou en références particulières ? Avoir réalisé ou participé à l'élaboration d'un PLH, d'un PDU ? un juriste spécialisé en urbanisme pour l'écriture des OAP « habitat », « déplacements ? Un spécialiste de déplacements, de la concertation ou de la communication ?
- Dans l'hypothèse où le BE retenu fait appel à d'autres compétences extérieures, il sera indispensable pour la collectivité d'exiger un mandataire clairement identifié dans l'équipe retenue.
- Quelles références ?
 - Demander des références en rapport avec les études à mener
 - Références en matière de pilotage ou participation à des étapes de PLUi ou SCoT, des prestations sur des thématiques spéciales (PLH, PDU)

Retour d'expériences issues des club PLUi en région :

Le minimum demandé est souvent une **équipe pluridisciplinaire** composée à minima d'un architecte, d'un urbaniste, d'un juriste, d'un paysagiste, d'un écologue (ou environnementaliste). S'y ajoute parfois de manière spécifique des compétences en matière de déplacements et mobilité, de communication et concertation ou encore une AMO juridique...

9. Remise de l'offre

- *Quelles modalités de présentation du devis ?*
 - Le devis pourra être ou non structuré dès le cahier des charges et détaillé voire complété par le BE en fonction des tranches optionnelles proposées. Par exemple : présentation d'un devis sous forme de tableau indiquant face à chaque prestation une durée (nb de jours), un forfait (coût journalier par niveau de compétence et nb de personnes de chaque niveau), et le coût total correspondant. Les frais matériels, de secrétariat et de reprographie pourront être regroupés à part, sur une ligne particulière.
 - Ce dispositif permettra de juger de la pertinence des temps et moyens consacrés à chacune des phases définies.
- *Une notice décrivant la méthode de travail est-elle nécessaire ?*
 - Si la collectivité le souhaite, une notice méthodologique pourra être demandée avec l'offre. Intérêt : se rendre compte de la connaissance et de la pratique du BE en terme de démarche de projet et de procédure de PLU ; se rendre de la

connaissance déjà acquise concernant les spécificités du terrain ; dégager d'éventuelles réflexions originales.

- *Quelle composition de l'équipe, quels sont les moyens dédiés à l'étude et les références ?*
 - Quelles sont les compétences des personnes qui vont travailler effectivement sur le dossier ?
 - Quelles autres compétences existent dans le BE et peuvent être mobilisées éventuelle

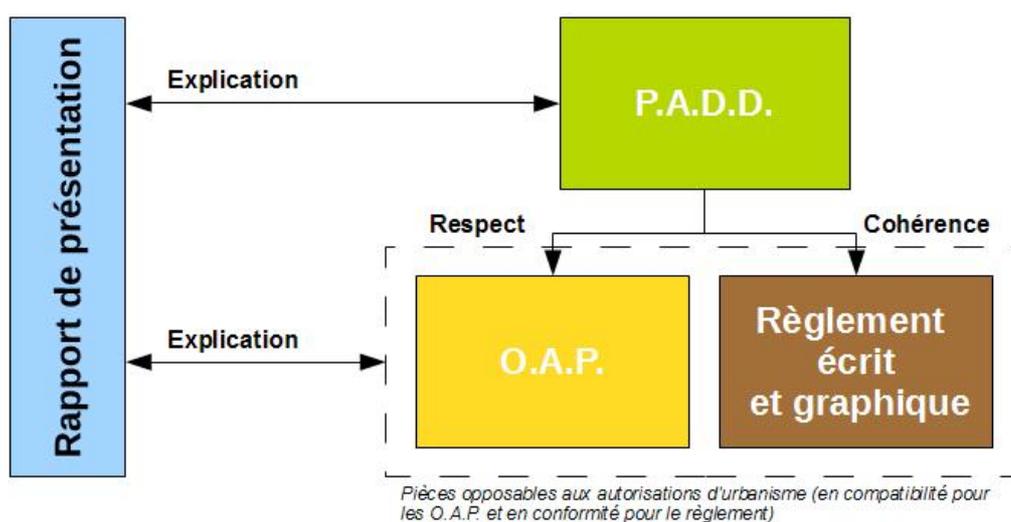


ANNEXES

Bibliographie :

- Rédiger un cahier des charges de PLU, guide pratique, septembre 2007, édition Certu
- L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : le guide, décembre 2011, édition Certu

Structure d'un PLU :



Quelques éléments de coûts (à compléter par QV3/CAP) dans le cadre de leur enquête :

« L'enquête ADCF⁴ de 2012 permet d'identifier une fourchette de 150 000 à 250 000 Euros pour une moyenne de 15 communes membres avec un spectre de variation très large de 30 000 Euros pour une communauté des communes de trois communes, à 6 millions d'Euros pour une grande communauté urbaine. »⁴

S'il est naturellement difficile d'évaluer le coût moyen d'un PLUi compte tenu notamment de la diversité des territoires concernés et du caractère récent de la démarche, il apparaît possible d'affirmer qu'il reste inférieur à la somme du coût des PLU municipaux. Les consultants en matière d'urbanisme le confirment d'ailleurs en soulignant cependant que seules les parties stratégiques du PLUi (diagnostic, rapport de présentation, PADD) peuvent bénéficier pleinement de cette économie d'échelle, à l'inverse des parties réglementaires dont le niveau de détail à la parcelle reste le même.

Il convient cependant de mentionner que la « mutualisation » de la réflexion nécessite (de la part de l'ingénierie) une mise en perspective et une synthèse plus aboutie (et plus complexe) des différents projets et d'éventuels arbitrages nécessaires à une échelle intercommunale. L'intégration des volets Habitat et le cas échéant Déplacements dans les documents d'urbanisme, en particulier dans les OAP, à un niveau précis et opérationnel (ce qui constitue l'enjeu du « 2 (ou3) en1 » pour le législateur) nécessite l'apport d'une véritable attention spécifique des BE en matière de rédaction et d'articulation entre les différents documents et dans les modalités de concertation (ce qui peut avoir un coût).

Rappelons que de même que pour les PLU les montants alloués à l'ingénierie (sur la base de cahiers des charges rigoureux identiques) relative à l'intégration des volets Habitat (ex-PLH) et Déplacements (ex-PDU) ont bien évidemment des conséquences quant à la qualité finale (précision; opérationnalité; appropriation;...) des prestations.

Le champ de connaissances à mobiliser est vaste : multiples thématiques traitées par un PLU, missions spécifiques incluses ou en supplément (études L111-1-4, RLP,...), connaissance de la loi Littoral, connaissance de l'évaluation environnementale...La valeur-ajoutée du BE est dans sa capacité à en faire la synthèse et à proposer une approche intégratrice.

On peut mentionner aussi le fait que la notion de chef de projet PLUi se développe, ainsi que la structuration interne dans les grosses collectivités d'une expertise pluri-services en vue de s'assurer d'une bonne « intégration » du projet et de son appropriation, nécessaire au delà de la phase d'élaboration pour la mise en œuvre et le pilotage des modifications et révisions par la suite.

CA Grand Chalon (39 communes, 110 000 habitants) : coût total de l'ordre de 400 000 Euros H.T; hors régie,

CC du Toucycois (11 communes, 8 960 habitants): 209 000 Euros (hors régie)

CC de Matour et sa région (11 communes, 4 200 habitants): 160 000 Euros (hors régie)

CC pays de Charny et des coteaux de Chanteraine (11 communes, 5 000 habitants): 137 600 E (régie:0) **A vérifier par Cap**

⁴ PLU intercommunaux Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires – janvier 2013

CA d'Agen (12 communes aujourd'hui, 100 000 habitants): 369 400 E (hors régie)