

PLUi : la dynamique est lancée

Accompagner les débats locaux

C'est un fait : depuis la loi Alur, l'urbanisme en France est intercommunal. L'heure est aujourd'hui aux débats locaux, au choix du transfert ou non de la compétence et à l'élaboration des documents. Ce dossier d'Intercommunalités a pour objet de donner des informations et pistes de réflexion pour contribuer à une mise en œuvre apaisée et efficace des PLUi.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est un sujet d'actualité. En 2015, de nombreuses communes ont décidé de partager l'urbanisme et ont porté à plus de 500 le nombre de communautés désormais compétentes en la matière. Dans les autres territoires, l'année 2016 sera consacrée au débat sur cette compétence aussi stratégique que symbolique pour les élus locaux. À travers ce dossier, *Intercommunalités* a souhaité rappeler les principaux enjeux de ce changement d'échelle dans la planification urbaine. Il dresse un point précis du récent déploiement des PLUi, offre un panorama national

comme l'a souhaité le législateur, dans un esprit de co-construction entre les communes et leur communauté. Il traite également de la place de cette compétence dans les débats relatifs aux SDCI et de son sort en cas de fusion de communautés ; *Intercommunalités* revient d'ailleurs sur les récentes propositions du gouvernement en la matière.

Un débat national clos

Si l'urbanisme intercommunal fait l'objet d'une actualité importante, il n'est pas un sujet nouveau. Il aurait même 40 ans si l'on se souvient qu'Olivier Guichard appelait à sa généralisation en 1976 dans son rapport *Vivre ensemble*. Aujourd'hui, plus de 30 ans après les lois de décentralisation qui ont permis l'essor d'un urbanisme essentiellement municipal, le PLUi est affiché comme le principe aussi bien dans le Code de l'urbanisme (depuis le Grenelle) que dans le Code général des collectivités territoriales (depuis la loi

Alur). À l'échelle nationale, le débat sur l'intérêt de l'urbanisme intercommunal peut être considéré comme clos. Aucune évolution de l'arsenal législatif de l'urbanisme ne pourra désormais faire l'impasse sur ce fait intercommunal. Le débat est aujourd'hui local et porte essentiellement sur les méthodes et le rythme à donner à ce changement d'échelle dont le principe est dorénavant connu de tous les élus locaux. En offrant une capacité de renonciation aux communes, la loi Alur n'impose pas le transfert ; elle donne à ces dernières le temps de se préparer à ce partage de l'urbanisme au sein de leur communauté et de s'organiser de telle sorte que le PLUi soit compris comme un « gain de compétence » dans l'intérêt de chaque commune, et non comme une « perte de souveraineté ».

Ni de droite, ni de gauche

L'urbanisme intercommunal n'est un sujet ni « de droite » ni « de gauche ». Les propos tenus par le ministre Benoist Apparu dans le cadre du Grenelle de l'environnement convergent fortement avec les arguments

avancés quatre ans plus tard par le ministre Duflot qui a porté la loi Alur (à la grande différence de leurs positions respectives sur le logement, particulièrement divergentes). Depuis plusieurs années, l'urbanisme intercommunal figure, en tant que proposition, dans divers rapports commandités par les gouvernements successifs (rapport Attali pour la libération de la croissance française en 2008, rapport Balladur pour la réforme des collectivités locales en 2009...). Il a fait l'objet de dispositions très volontaristes dès 2008 dans l'avant-projet de loi de modernisation des collectivités locales (Modeloc). Le vif débat parlementaire sur le projet de loi Alur a clos un temps de débat national de plus de six ans.

Ce dossier d'*Intercommunalités* souligne enfin que le PLUi n'est ni spécifiquement urbain, ni spécifiquement rural. Le même outil est appelé à s'adapter à tous les territoires, qu'ils soient à très faible densité démographique ou métropolitains (y compris depuis ce 1^{er} janvier 2016 au sein de la Métropole du Grand Paris).

Philippe Schmit

“ Le PLUi, un gain de compétence et non une perte de souveraineté ”

des pratiques en cours dans les communautés, rappelle de nombreux éléments du cadre légal, souligne à travers diverses expériences la capacité des collectivités à s'organiser pour que le PLUi soit élaboré,

11 000 communes à l'heure de l'urbanisme intercommunal

Plus de 500 communautés, urbaines comme rurales et au nombre de communes très variable, sont aujourd'hui compétentes en matière d'urbanisme. Leur cartographie fait apparaître des variations entre les régions, mettant en lumière leur répartition par « contagion ». Explications.

En quelques années, l'urbanisme intercommunal est définitivement sorti de la confidentialité. On dénombre, fin février et selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 548 communautés ou métropoles compétentes en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Plus de 11 000 communes seraient

La première est spécifiquement liée à la multiplication des communautés urbaines et des métropoles auxquelles la loi attribue d'office la compétence urbanisme. La naissance récente des métropoles de Rennes, Rouen, Grenoble et Montpellier, antérieurement sous statut de communauté d'agglomération sans compétence PLU, vient

grossir les rangs de ces grands pôles urbains bénéficiant d'une planification intercommunale. L'abaissement par ailleurs, dans le cadre de la loi Maptam, du seuil requis pour le statut de communauté urbaine (qui est passé de 450 000 à 250 000 habitants) devrait se traduire par la transformation d'une dizaine d'agglomérations, déjà opérée à Dijon (2015) ou plus récemment à Perpignan et Saint-Étienne (1^{er} janvier 2016). Enfin, rappelons que la

Temps d'échanges

loi attribue une compétence PLUi aux établissements publics territoriaux (EPT) qui forment la Métropole du Grand Paris ; le 1^{er} janvier dernier, 130 communes de la première couronne parisienne ont ainsi basculé dans l'urbanisme intercommunal. La seconde raison est liée aux dispositions contenues dans la loi relative à la modernisation des entreprises (dite loi Mandon de décembre 2014), qui suspendaient les exigences de modernisation des documents d'urbanisme sous réserve qu'un PLUi ait été prescrit avant la fin décembre 2015. L'année 2015 fut alors riche en transferts de compétence dans une centaine de communautés de communes et d'agglomération (parmi lesquelles les agglomérations de Pau, Dax, Saint-Nazaire, Chambéry, Valenciennes, Albi, Châteauroux...).

Le troisième motif de cet élargissement du nombre de communautés compétentes serait lié à la multiplication des temps d'échanges et d'information sur ce sujet, désormais connu de tous les élus locaux.

Disparités régionales marquées

Une lecture fine de la carte des communautés en charge du PLU permet de souligner une grande hétérogénéité régionale. Le déploiement est nettement plus marqué dans le Nord-Pas-de-Calais-Picardie, en

“ 26 % des communautés de communes et 27 % des communautés à statut urbain sont dotées d'un PLUi ”

déjà passées à l'heure de l'urbanisme intercommunal. En trois ans, le nombre de communautés compétentes aurait ainsi doublé. Elles représentent désormais 26 % des communautés de communes et 27 % des groupements à statut urbain. Trois principales raisons à ce déploiement quantitatif méritent d'être soulignées.

cadre de la loi Maptam, du seuil requis pour le statut de communauté urbaine (qui est passé de 450 000 à 250 000 habitants) devrait se traduire par la transformation d'une dizaine d'agglomérations, déjà opérée à Dijon (2015) ou plus récemment à Perpignan et Saint-Étienne (1^{er} janvier 2016). Enfin, rappelons que la

“ Sur le sujet sensible du transfert du PLU, les témoignages d'élus pèsent beaucoup ”

Normandie, en Aquitaine ou encore en Alsace. Il est *a contrario* très limité en Paca, en Corse et en Bretagne, où les nombreux débats engagés n'ont pas encore abouti. Cette répartition sous forme de « contagion » trouve sa principale explication dans la transmission de l'expérience réussie d'un territoire à l'autre. Sur le sujet sensible du transfert du PLU, le témoignage rassurant d'un élu pèse beaucoup auprès d'un autre élu. Nombreuses sont les communautés engagées dans un PLUi qui sont venues témoigner de leur expérience auprès des territoires voisins. Ces disparités régionales peuvent en outre être expliquées par une mobilisation variable des partenaires (État déconcentré, agences d'urbanisme...).

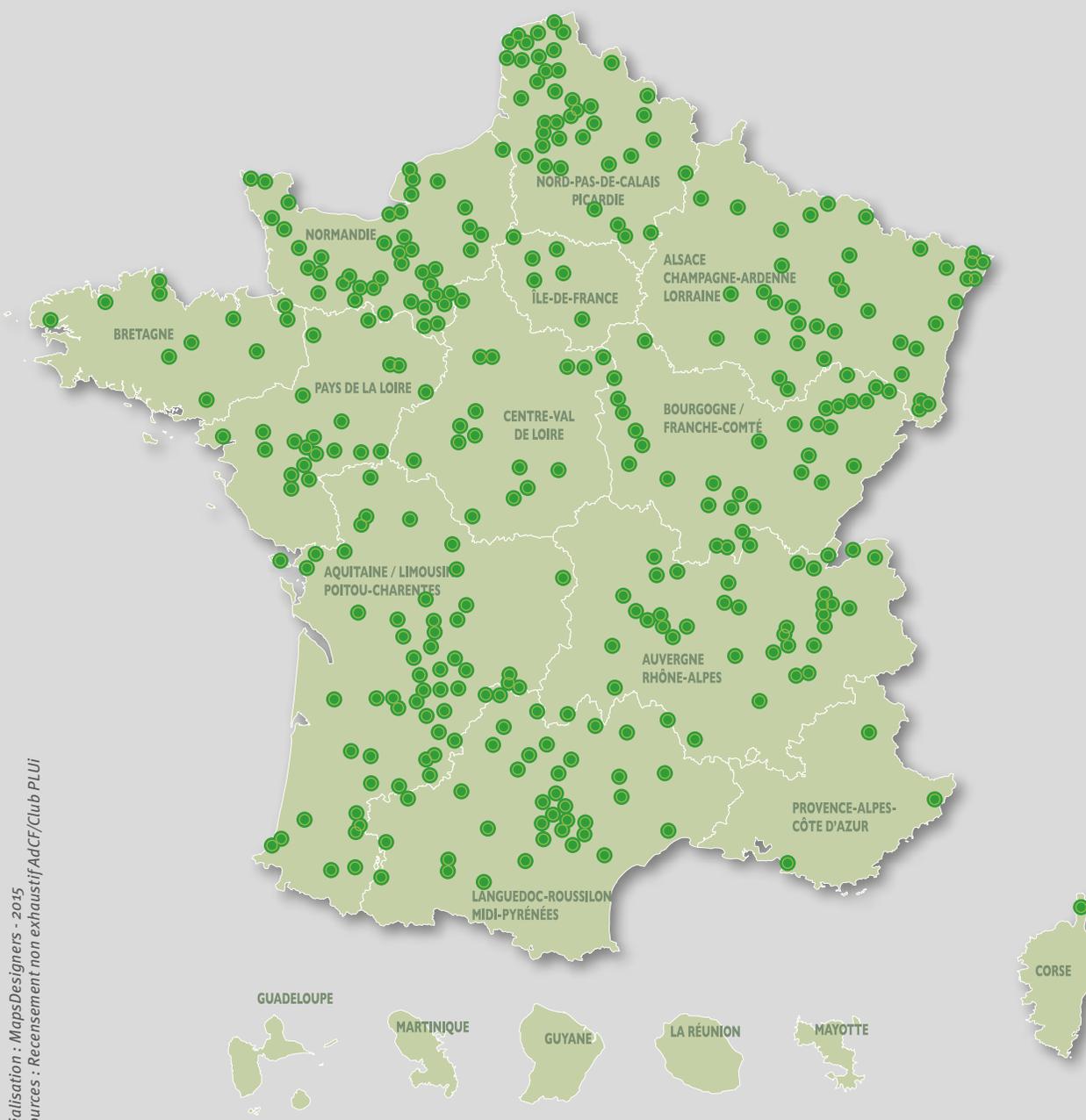
Urbain comme rural

En février 2016, 36 % de la population (Métropole du Grand Paris incluse) serait passée à l'heure de l'urbanisme intercommunal. Le PLUi n'est ni spécifiquement urbain ni spécifiquement rural ; il est désormais réalisé ou engagé dans de grandes métropoles comme dans des territoires de très faible densité. À souligner d'ailleurs que les deux types de territoires évoquent cet urbanisme partagé avec des propos particulièrement similaires quand il s'agit de définir les modalités de sa gouvernance. Les démarches de PLUi engagées s'observent aussi bien dans des communautés au périmètre restreint que dans des communautés au nombre de communes particulièrement élevé (100 communes dans la communauté de l'Argonne Ardennaise ; 85 dans la Métropole européenne de Lille...).

La carte des communautés en charge du PLU ne manquera pas de connaître de profonds changements dès cette année 2016, du fait des nombreux transferts de compétence en préparation et des évolutions majeures qui transformeront, dans les prochains mois, le paysage de l'intercommunalité.

Philippe Schmit

Communautés et métropoles compétentes en matière de PLU en 2015



Réalisation : MapsDesigners - 2015
Sources : Recensement non exhaustif AdCF/Club PLUi

Bilan non exhaustif réalisé avant les résultats de l'appel à projets de 2016.

Fusions de communautés : vers un transfert plus progressif du PLUi

Alors que les SDCI sont en voie d'achèvement, le gouvernement souhaite rassurer les élus sur le PLUi. Sans revenir sur son objectif de généralisation du document, il refuse d'en faire un obstacle à l'acceptabilité de certaines fusions. Une habilitation à agir a ainsi été demandée au Parlement dans le cadre du projet de loi Égalité et citoyenneté. Premiers décryptages.

L'analyse nationale des projets de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) tels qu'ils ont été proposés par les préfets fait apparaître 191 projets de fusion où au moins une communauté déjà dotée de la compétence PLU serait concernée (sur un total de 571). Parce que le PLU est inscrit, depuis la loi Alur, dans le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, le nouvel ensemble devient *de facto*, en l'état actuel du droit, compétent en la matière.

Il apparaît toutefois que dans certains départements (Corrèze, Hautes-Alpes, Manche, Côtes-d'Armor, Pyrénées-Atlantiques...), des projets de fusion pourraient être contrariés par le transfert systématique du PLU intercommunal. S'il ne souhaite pas mettre un frein au développement de l'urbanisme intercommunal, le gouvernement entend donc apporter de la souplesse et permettre aux nouvelles entités issues de fusions de monter progressivement en responsabilité en matière d'urbanisme. Pour ce faire, il propose au Parlement de l'habiliter à légiférer par ordonnance sur ce sujet : tel est l'un des objets de l'article 35 du projet de loi Égalité et citoyenneté transmis le 25 février 2016 au Conseil d'État.

Vers une compétence « à trous » ?

Le projet d'ordonnance est explicite. Les communes encore aujourd'hui compétentes en matière d'urbanisme pourront bénéficier du droit à renoncer au transfert tel que la loi Alur l'a instauré. La minorité

« La montée en charge de la communauté en matière d'urbanisme serait progressive et territorialisée »

de blocage (25 % des communes représentant au moins 20 % de la population) pourrait s'exprimer pour les parties de la nouvelle communauté non couvertes au jour de la fusion par la compétence PLUi. Pendant une période transitoire, limitée au 1^{er} janvier 2022, la communauté issue d'une fusion détiendrait alors une compétence « à trous » ou « à la carte » si les conseils municipaux s'opposaient au transfert. Elle ne serait compétente en matière de PLU que sur les territoires des anciennes communautés qui l'étaient avant la fusion. En d'autres termes, la montée en charge de la communauté en matière d'urbanisme serait progressive et territorialisée.

Le gouvernement réaffirme donc en parallèle le principe d'une attribution d'office de la compétence à la nouvelle communauté issue d'une fusion sur les portions de son territoire préalablement concernées par le



Un colloque sur l'occupation des sols en Île-de-France à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme. / © J.-M. Sicot/IAU îdF

PLUi. Si tel n'était pas le cas, la compétence devrait être redistribuée aux communes et de nombreuses démarches de PLUi seraient stoppées, ce au préjudice de plusieurs milliers de municipalités ; si tel n'était pas le cas, les PLUi approuvés et exécutoires n'auraient plus quant à eux de structures porteuses, et il faudrait alors recourir à la création de syndicats, contraire sur le principe aux objectifs de la loi NOTRe.

Une sécurité juridique à préserver

Les modalités de délibération (du conseil comme de la conférence des maires) en cas de compétence « partielle », inédite pour

les communautés, devront être précisées à l'occasion de cette ordonnance. Il en est de même de l'articulation avec les compétences entièrement exercées par la nouvelle communauté en lien avec l'urbanisme telles que le programme local de l'habitat (PLH). Le calendrier d'examen au Parlement du projet de loi Égalité et citoyenneté reste à ce jour imprécis. Nul doute, cependant, qu'à la veille de l'achèvement des SDCI, ce message d'assouplissement sur le PLUi soit rapidement diffusé par les préfets au sein de certaines commissions départementales de coopération intercommunale.

PS



inter view

Corinne Casanova

Vice-présidente de l'AdCF en charge des questions d'urbanisme, vice-présidente de l'agglomération Grand Lac (73)

« Le PLUi ne fait plus l'effet d'un épouvantail »

Si les inquiétudes qu'il génère sont compréhensibles, le transfert du PLUi ne doit pas constituer un obstacle aux évolutions des périmètres intercommunaux, comme l'explique Corinne Casanova, vice-présidente de l'AdCF.

La compétence PLU tient-elle, de votre point de vue, une place particulière dans les débats sur les SDCI ?

Le mouvement de modernisation de la carte intercommunale est profond. Ces évolutions de périmètres suscitent débats et études approfondies sur les sujets de la gouvernance, des périmètres, des compétences, de la fiscalité, des finances, du personnel... La compétence du PLU intercommunal fait naturellement partie de la discussion. Les observations de l'AdCF et les témoignages de communautés qui me remontent ne m'encouragent cependant pas à considérer, à l'exception de cas particuliers, que le PLU intercommunal est un point central des réflexions ou encore un sujet de crispation majeur. Les esprits ont beaucoup évolué ces deux dernières années. Dans la majorité des territoires, le PLUi ne fait plus l'effet d'un épouvantail.

Dans quelle mesure le serait-il ?

Nous assisterons à des fusions entre communautés dont certaines sont d'ores

et déjà compétentes en matière de planification urbaine. Dans ce cas, les dispositions de la loi rendent la communauté issue d'une fusion compétente *de facto* en matière de PLU. Autrement dit, le transfert à la communauté s'impose à certaines communes qui ne bénéficient pas de leur droit à y renoncer tel que la loi Alur l'a prévu. C'est un transfert que certains considèrent, et je les comprends, un peu abrupt. Je ne suis d'ailleurs pas certaine qu'il ait été anticipé par le gouvernement et le Parlement. Les loi Alur et NOTRe auraient gagné sur ce point à être travaillées avec davantage de cohérence entre elles.

C'est pourquoi il est apparu important que le conseil d'administration de l'AdCF rappelle que l'urbanisme intercommunal ne pouvait être sacrifié sur l'autel de la rationalisation des périmètres de communauté. Il faudra cependant trouver les moyens de faciliter la mise en route opérationnelle de la compétence,

sûrement en donnant davantage de temps aux communautés dont le périmètre évolue avant de devoir s'engager dans un PLUi.

Le PLUi ne sera donc pas, selon vous, un obstacle aux fusions ?

Je suis encline à penser que si l'élaboration d'un PLUi pose des difficultés qui paraissent insurmontables aux yeux de mes collègues élus, c'est davantage le périmètre

« Si l'élaboration d'un PLUi pose des difficultés, c'est le périmètre de la communauté qui doit être réinterrogé »

de la communauté qui doit être réinterrogé. Les communautés élargies vont inventer un mode de gouvernance nouveau et renouvelé. Elles auront à s'organiser pour toutes les compétences de proximité. Ces communautés plus larges devront se réinventer pour la gestion des compétences sociales

et périscolaires. Le PLUi n'est pas le plus complexe à mes yeux.

Dès lors, comment voyez-vous les prochains mois ?

Les échéances se rapprochent et je constate malheureusement que l'urbanisme intercommunal fait toujours l'objet d'incompréhensions, d'appréhensions et souvent de mauvaises interprétations. Il faut en parler dès maintenant. Anticiper le débat au sein des communautés, et surtout le dédramatiser. L'intérêt du PLUi pour le territoire, tout comme ses limites, et les conditions du « faire ensemble » auquel l'AdCF est très attachée, doivent être partagés avant que ne soient éventuellement prises des délibérations municipales exprimant un refus du transfert.

L'AdCF souhaite d'ailleurs accompagner les réflexions locales portant sur le transfert du PLU. Elle multipliera donc ses efforts en ce sens au cours de l'année 2016 et mettra au service des territoires des outils d'informations.

PS

trib
une

Laurent Girometti

Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère du Logement et de l'Habitat durable

Les services de l'État aux côtés des communautés

Depuis plusieurs années, le ministère du Logement accompagne les communautés ayant fait le choix d'opter pour un plan local d'urbanisme élaboré à l'échelle intercommunale. Informations, conseils, échanges au sein du Club PLUi et adaptations législatives : passage en revue du travail conduit par le ministère et les services déconcentrés, aux côtés des territoires.

La planification urbaine est décentralisée depuis 30 ans. Pour le ministère du Logement et de l'Habitat durable (MLHD), il s'agit donc aujourd'hui d'accompagner les collectivités compétentes pour que leurs documents d'urbanisme répondent au mieux aux besoins des populations et permettent également la mise en œuvre des politiques prioritaires que sont le développement de l'offre de logements, la préservation de l'environnement et des paysages, la consommation économe de l'espace, la lutte contre l'étalement urbain, la prise en compte des risques...

Cela pose la question de la bonne échelle du projet de territoire, compte tenu du caractère supracommunal des bassins de vie mais aussi de la capacité des collectivités à atteindre la taille critique pour disposer des moyens d'ingénierie adaptés. C'est pourquoi le MLHD promeut les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Ils sont en effet l'outil de planification urbaine qui permet de fédérer l'intercommunalité par la construction d'un projet de territoire partagé et de le décliner réglementairement pour susciter et encadrer son développement. Le PLU à l'échelle intercommunale favorise la complémentarité plutôt que la concurrence. Il donne aux collectivités concernées les moyens

de s'appuyer sur une ingénierie de qualité et permet de réaliser des économies dans son élaboration

et sa gestion. Le MLHD souhaite donc que les communautés s'engagent résolument dans cette voie porteuse d'avenir pour l'ensemble des territoires. Il s'organise

“ Cet accompagnement prendra encore plus de sens dans ce contexte de refonte de la carte intercommunale ”

pour apporter son soutien à celles qui se lancent dans ces démarches. La récente réforme du contenu des PLU (cf. décret du 28 décembre 2015) participe de cette

dynamique en donnant davantage de souplesse et de marges de manœuvre aux communautés dans la traduction réglementaire de leur projet.



© Stéphane AUDRAS/REA

Appel à projets PLUi

La fin de l'année 2015 a vu de nombreuses collectivités prescrire l'élaboration d'un PLUi. La progression va se poursuivre en 2016 avant que toutes les communautés ne deviennent, en 2017, compétentes de droit en matière de PLU (sauf exercice d'une minorité de blocage). Dans ce contexte, le ministère du Logement et de l'Habitat durable a reconduit l'appel à projets visant à accompagner les communautés élaborant un PLUi ; un soutien financier dont près de 250 EPCI ont déjà bénéficié au cours des cinq dernières années. Les lauréats de cet appel à projets, doté en 2016 d'une enveloppe de 2 millions d'euros, intègrent le Club PLUi. Une centaine de projets, pourvus chacun de 20 000 euros, seront retenus cette année.

POUR ALLER PLUS LOIN | Pour tout renseignement sur l'appel à projets PLUi, les EPCI peuvent se rapprocher de leur DDT(M).

Conseils et expertise

Les services déconcentrés, notamment les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), sont mobilisés pour accompagner les communautés lancées dans l'élaboration d'un PLU intercommunal. Ils sont là pour les informer de l'ensemble du contexte normatif dans lequel s'inscrit leur démarche et sur les bonnes pratiques garanties de leur réussite. Surtout, leur connaissance des territoires leur permet de les conseiller sur les enjeux que le PLU intercommunal doit prendre en compte. Parallèlement, le Club PLUi piloté par le ministère, instance d'échanges, de retours d'expérience et de production méthodologique partenariale, permet aux collectivités élaborant un PLU intercommunal

les collectivités intéressées à rejoindre ce réseau en consultant l'extranet du Club PLUi ou en participant aux réunions de nos dix clubs territorialisés.

Des clubs territorialisés

Cet accompagnement, que nous mettons en œuvre depuis plusieurs années déjà, prendra encore plus de sens dans le contexte actuel de refonte de la carte intercommunale, avec des intercommunalités nouvelles, parfois de très grande taille, qui doivent se construire autour d'un projet commun. Notre rôle est de les aider à faire du PLUi l'un des leviers de leur consolidation, avec notamment des productions adaptées à ce nouveau contexte (une fiche de retour d'expérience sur les plans de secteur vient de paraître sur

l'extranet du club, une autre doit être rédigée sur la gouvernance des communautés à plus de 50 communes...), ou encore des adaptations législatives comme l'article 37 de la loi NOTRe qui clarifie les

modalités de poursuite des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme engagées avant une fusion d'EPCI. Les clubs territorialisés pourront aussi, en région, prendre le relais de ces travaux pour aider au partage et à l'émergence de bonnes pratiques dans ces nouveaux EPCI.

L'année 2016 doit marquer une nouvelle étape dans la montée en puissance de l'intercommunalité de projet, incarnée dans le plan local d'urbanisme communautaire, et le MLHD poursuivra ses efforts pour développer un partenariat constructif favorable à cette dynamique.

“ J'invite toutes les collectivités intéressées à rejoindre le réseau du Club PLUi ”

de bénéficier des conseils de leurs pairs et de l'expertise des membres de ce réseau : agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), parcs naturels régionaux, établissements publics en charge du schéma de cohérence territoriale, bureaux d'études, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), services des DDTM et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal), etc. Ces échanges se déroulent au plus près des communautés en région, et j'invite toutes

Les dernières productions du Club PLUi

Le Club PLUi, auquel l'AdCF participe activement, produit régulièrement des fiches méthodologiques, brochures et études à partir des retours d'expérience des communautés réunies lors de clubs territorialisés ou de groupes de travail nationaux. Les dernières en date sont les suivantes :

- Les plans de secteur, outils de prise en compte des spécificités infracommunautaires
- PLUi et modération de la consommation d'espace
- Pourquoi construire un PLUi par le biais d'une approche paysagère ?
- PLUi et TVB
- PLUi, un outil pour l'avenir des territoires

Vous pourrez les retrouver, ainsi que de nombreux autres documents (sur la gouvernance, la concertation, l'ingénierie...), sur le site du Club PLUi.

POUR ALLER PLUS LOIN

► Les productions méthodologiques du Club PLUi sont accessibles à l'adresse suivante : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/>; nom d'utilisateur : PLUi ; mot de passe : extr@plui.

► Le décret du 28 décembre 2015 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme est téléchargeable sur le site www.territoires.gouv.fr.

trib
une

Joël Baud-Grasset

Président de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (FNCAUE)

PLUi, ou de l'art de la pédagogie

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) ont pour mission la promotion de la qualité architecturale, urbaine et environnementale, et le développement de l'esprit de participation du public. Dans ce cadre, ils constituent des partenaires précieux pour les communautés dans l'élaboration de leur PLUi, comme l'explique Joël Baud-Grasset, président de leur fédération nationale.

L'élaboration d'un PLUi exige acculturation et maturation. Déjà, et il ne faut pas le sous-estimer, le passage – encore fréquent – du POS au PLU implique de construire une vision en 3D et à 20 ans de sa commune. C'est un projet multithématique du territoire et non plus le simple choix de la destination des sols. Dans leur accompagnement des intercommunalités, les CAUE avancent « en marchant » avec les élus. Le travail sur des PLU « groupés » permet de franchir une première étape, ces derniers discutant collectivement des grands sujets transversaux. La prise de conscience progresse. La FNCAUE a constamment soutenu la montée en puissance des PLUi, qui constituent une véritable avancée. Nous nous voulons aussi pragmatiques. La carte de France ne sera pas totalement couverte de PLUi. Rien ne sert de forcer la main. On le sait, ce nouvel outil a cristallisé les craintes, voire des levées de boucliers lors des discussions parlementaires. Certains élus locaux ont exprimé leurs inquiétudes

quant à une possible dépossession de leurs compétences. La pédagogie doit encore faire son œuvre ; et c'est localement que doivent être levées les dernières réticences. L'ancrage et la proximité territoriale des CAUE doivent y contribuer.

À votre Alur !

Former, sensibiliser sur les projets de PLUi et la gouvernance, favoriser l'émergence d'une vision communautaire du PLUi autour du projet urbain, paysager, architectural et environnemental, aider à l'organisation de la commande publique... telles sont les actions engagées par les CAUE aux côtés des maîtres d'ouvrage. Si le PLUi est élaboré par les techniciens de l'EPCI, les professionnels des CAUE apportent en amont expertises, conseils méthodologiques et médiation. Disposant d'un positionnement et d'une vision d'ensembliers, ils sont en mesure de faire le lien entre les multiples acteurs en présence, les différentes échelles de réflexion et les thèmes abordés.

Localement, plusieurs CAUE se sont emparés de ces enjeux. Les initiatives sont nombreuses. En témoignent, par exemple, les Journées du CAUE de la Gironde qui se tenaient en février 2015 sur le thème « L'urbanisme à votre Alur ! », ou la journée d'échange portée par le CAUE de la Vendée sur « Le plan local d'urbanisme intercommunal : une nouvelle projection pour nos territoires ». Dans les Yvelines, le CAUE organise les ateliers PLU+, avec comme fil rouge la concertation.

“ Les CAUE apportent expertises, conseils méthodologiques et médiation ”

Dans les territoires ruraux, à l'ingénierie territoriale moins structurée, certains CAUE accompagnent de bout en bout l'élaboration de ces nouveaux documents.

C'est le cas du CAUE de la Drôme pour la communauté de communes de la Raye et de celui de l'Eure pour son homologue du canton de Rugles.

Y mettre de l'énergie

Au-delà de ces enjeux, les PLUi portent en eux de nouveaux défis, à commencer par celui de la transition énergétique. C'est l'occasion de répondre de manière plus intégrée et sur un périmètre plus pertinent à la dimension climat-énergie, à l'échelle du bâti et des quartiers anciens et nouveaux. Au-delà des seuls PLUi, plusieurs chantiers nous attendent : les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) revus et corrigés, les volets énergie, climat et aménagement des Scot, l'articulation optimale de ces différents documents... sans oublier la participation à la mise en place des plateformes territoriales de la rénovation énergétique. Nous y travaillons. Et la future convention pluriannuelle que nous proposons de signer avec l'Ademe doit y contribuer activement.

Les agences d'urbanisme à l'heure des PLUi

Le transfert des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale fait évoluer le partenariat entre les collectivités locales et les agences d'urbanisme. Démonstration dans le territoire du Grand Amiénois.

Sur le territoire du Grand Amiénois, 11 communautés sur 12 (à l'exception de l'agglomération d'Amiens) ont décidé d'élaborer des PLUi. « Nous n'avions pas anticipé tant d'engouement autour des PLUi », explique Jérôme Grange, directeur de l'agence d'urbanisme du territoire, l'Aduga, et du syndicat mixte de Scot. Mais ceux-ci

“ Notre présence et notre disponibilité rassurent les élus locaux ”

Jérôme Grange, directeur de l'Aduga

se sont finalement développés de façon naturelle, comme prolongement de notre schéma de cohérence territoriale. » Quatre communautés de communes ont aujourd'hui franchi le stade du débat du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les autres débutent l'élaboration de leur document. « Un certain nombre d'intercos ont embauché un urbaniste, parfois à temps partiel, ou ont confié le suivi du PLUi à un collaborateur déjà présent », constate Jérôme Grange. Afin de les accompagner, l'Aduga a choisi de se positionner comme assistant à maîtrise d'ouvrage au départ, au moment de la prise de compétence ou en élaborant les cahiers des charges de consultations. Les bureaux d'études prennent ensuite la relève, mais l'agence reste très active. « Nous avons pris en charge quelques éléments sur lesquels

nous étions particulièrement pertinents, par exemple dans la phase d'état des lieux (études sur l'organisation du territoire, les transports, le foncier, la dynamique démographique). »

Ateliers d'élus

L'agence d'urbanisme a également élaboré le PADD pour les trois premières communautés à s'être lancées. « Notre enjeu était de faire comprendre que le PLUi n'est pas un document graphique de destination des sols, mais bien un projet de territoire. Cette compréhension se joue dans l'élaboration du PADD. Or, le modèle économique des bureaux d'études les empêche d'aller aussi loin sur cet aspect. » L'accompagnement du PLUi fait partie intégrante du programme partenarial de travail entre l'Aduga et ses collectivités membres. Le modèle d'élaboration choisi implique largement les élus, notamment par des ateliers. « Nous ne travaillons pas avec des principes de scénario, mais par "fictions" construites de façon transversale à toutes les politiques publiques, indique le directeur de l'agence. Cela évite une approche trop spatiale de la démarche PLUi. »

L'interco comme référentiel

L'Aduga met également à la disposition de chaque communauté et des bureaux d'études nombre de données sur un espace en ligne partagé : fonds cadastraux numériques structurés,

données propres à l'agence, analyses d'enquêtes, fonds photographiques, etc. Les démarches PLUi ont fait nettement évoluer le travail conduit par l'agence, qui auparavant n'était pas impliquée dans l'élaboration des documents d'urbanisme communaux. « Les PLUi amènent l'échelle intercommunale à être bien plus présente dans la mise en œuvre de notre programme de travail », constate Jérôme Grange. Les membres de l'agence ne sont d'ailleurs pas les communes, mais bien les intercommunalités. L'emploi de temps hebdomadaire de l'équipe s'est également enrichi

d'un « point PLUi », permettant à tous les chargés d'études de partager des informations et leurs expériences sur l'ensemble des démarches simultanées.

Cette ingénierie est permise par la présence, parmi les membres de l'agence, de l'État et des conseils régional et départemental, partenaires qui jouent pleinement le jeu du programme mutualisé. Un point qui rassure les élus locaux, conclut Jérôme Grange : « Ils savent qu'en cas de problème avec le bureau d'études ou sur le plan politique, l'agence d'urbanisme sera présente et disponible pour les aider. »

Apolline Prêtre



L'Aduga accompagne les communautés dans l'élaboration de leur PLUi notamment grâce à des ateliers d'élus. / © Aduga

Le PLUi en pratiques

Plusieurs centaines de communautés sont déjà dotées d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou sont en cours d'élaboration de leur document. À partir du cadre réglementaire, des résultats d'une enquête qualitative menée par l'AdCF auprès de communautés et d'interviews d'élus, cette double-page vous propose d'aborder plusieurs enjeux propres à la démarche PLUi.

Textes de Philippe Schmit, propos recueillis par Xavier Brivet et Philippe Pottié-Sperry

PLUi : quoi, pourquoi ?



« Compétence PLU à la communauté » : de quoi parle-t-on ?

En cas de transfert, la communauté devient compétente en matière de « plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale ». La compétence ainsi définie dans la loi comprend l'ensemble des documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols, plan d'aménagement de zone, plan de sauvegarde et de mise en valeur, PLU, carte communale...). Une fois le transfert opéré, la communauté peut modifier les documents applicables sur le territoire. Elle engage l'élaboration du PLUi quand elle le souhaite et au plus tard à l'occasion d'une révision d'un des PLU municipaux. Elle peut, après accord de la commune, reprendre une procédure d'élaboration en cours au moment du transfert de compétence.

Dans le droit, la compétence d'urbanisme ainsi transférée est parfaitement dissociée d'une part de l'instruction des autorisations d'urbanisme (qui est un service que la commune décide soit d'assumer elle-même, soit de confier à une autre collectivité), d'autre part de la délivrance de ces autorisations (qui est un pouvoir de police que le maire conserve). Le transfert de la compétence PLU emporte transfert de la compétence relative à l'élaboration du règlement local de publicité (RLP) et donne une faculté à la communauté, sous réserve de l'accord des communes, de percevoir la fiscalité de l'urbanisme (elle devra alors discuter avec les communes du partage du produit de la taxe d'aménagement). La communauté devient également titulaire du droit de préemption urbain (DPU) avec une possibilité, très souvent utilisée, de délégation totale ou partielle aux communes. Dans tous les cas de figure, la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) reste déposée en mairie.



PLUi, quel bénéfice pour le territoire ?

Les relations entre les territoires communaux se sont fortement intensifiées ; les bassins de vie se sont dilatés au cours des deux dernières décennies et il est aisément observé, en milieu urbain comme en milieu rural, que les limites municipales sont transgressées par la quasi-totalité des problématiques de l'aménagement. Nombre de ces limites sont franchies quotidiennement par les déplacements domicile-études, domicile-travail, domicile-loisirs. Elles sont devenues insuffisantes à elles seules pour appréhender efficacement les problématiques commerciales, les unités paysagères rarement identifiables à l'échelle d'une commune, les enjeux d'une biodiversité peu soucieuse des limites administratives ou encore certaines problématiques agricoles (les exploitants, désormais peu nombreux, cultivent très fréquemment des terres situées à l'extérieur de la commune)... L'urbanisme intercommunal vise à adapter l'échelle de planification à celle du fonctionnement des territoires.

Le partage de l'urbanisme poursuit également un objectif de cohérence entre politiques publiques, communales et communautaires d'une part, et entre les différentes politiques sectorielles dont la communauté peut avoir la charge (assainissement, mobilités, habitat, réseaux, voiries) d'autre part... À ce titre, le PLUi guide l'action de la communauté. Son élaboration souligne en outre l'importance de la programmation des équipements, des infrastructures, voire des interventions foncières.



PLUi, une mobilisation de la population

Les modalités de concertation de la population sont définies, tout comme dans un PLU municipal, lorsqu'est engagée la procédure. La délibération de prescription du PLUi doit en effet préciser les modalités retenues par la communauté pour assurer la population d'un bon niveau d'information, d'une bonne compréhension des enjeux et d'un droit d'expression sur le projet.

Les usages classiques de concertation sont mobilisés : site internet dédié au PLUi, sites municipaux, journaux municipaux et communautaires, exposition itinérante, registres à disposition, ateliers de concertation... Naturellement, le caractère intercommunal du PLU confère à cette concertation de la population quelques spécificités. On retiendra en premier lieu la nécessité d'articuler proximité et vue d'ensemble. Le juge peut s'avérer sensible à ce point. Un citoyen doit pouvoir comprendre à la fois ce qu'il adviendrait des terrains dans son environnement immédiat et à la fois le projet d'ensemble dans lequel ces dispositions s'inscrivent. On notera par ailleurs le besoin de mobilisation concertée entre communes et communauté. Les canaux de communication des communes (site internet, journal) sont souvent mis à contribution ; communes et communauté doivent pareillement respecter les engagements pris initialement au risque de fragiliser juridiquement l'ensemble de la procédure. On soulignera enfin que les modalités de concertation retenues peuvent traduire pour partie le regard porté sur l'approche intercommunale du PLU. Alors que certains élus souhaitent une mobilisation de la population et la tenue de réunions publiques au sein de chacune des communes membres, d'autres privilégient au contraire le dépassement systématique de l'échelle municipale afin d'encourager la population à apprécier les enjeux à l'échelle du bassin de vie et à prendre un nécessaire recul sur les intérêts particuliers.

Ils le disent...

« Parallèlement au comité de pilotage et à la conférence des maires, nous allons créer un conseil de développement associant le CAUE, les chambres consulaires, les représentants de l'ONF, les organisations représentatives de la société civile... Et nous allons écrire une charte de gouvernance qui déterminera les modalités d'information et de concertation des habitants. »

Pierre Jarlier,
président de la CC du Pays de Saint-Flour Margeride (Cantal)

« En septembre 2015, le conseil communautaire a voté à l'unanimité le transfert de la compétence PLUi. C'est un travail de trois ans qui s'engage pour une adoption prévue en 2019. Il ne s'agira pas d'une juxtaposition mais d'une coordination de l'ensemble des projets communaux. L'impact sera fort sur l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération : logements, zones commerciales et industrielles, localisation des équipements publics... »

François Bayrou,
président de la CU Pau-Pyrénées (Pyrénées-Atlantiques)

Une coproduction communes-communauté



Ce que dit la loi

Le législateur a assigné à la communauté d'élaborer le PLUi « en collaboration » avec ses communes membres. Une notion fondamentale que le juge administratif ne manquera pas de surveiller en cas de contentieux, et ce quels que soient les motifs des recours. Au-delà de cet impératif, il s'est montré soucieux de traduire cet esprit de co-élaboration entre communes et communauté par diverses « garanties » faites aux maires :

- Lorsqu'elle est compétente, la communauté tient une fois par an un débat sur la « politique locale de l'urbanisme ». Les maires sont garantis d'une occasion de faire part des adaptations du document qu'ils jugent nécessaires sur le territoire de leur commune.
- Les modalités de « collaboration » sont définies après que se soit réunie une conférence des maires.
- L'avis des communes est recueilli aux moments clés de la procédure : lorsque sont définies les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ; à l'occasion de l'arrêt du projet de PLUi.

- L'approbation du PLUi se fait après la tenue d'une conférence des maires.
- Une commune ou un ensemble de communes peuvent demander à être couverts par un plan de secteur.



En pratique

On observe que le PLUi n'est pas un sujet clivant entre les communes. Les enquêtes de l'AdCF et les nombreux témoignages de communautés attestent au contraire de relations particulièrement bonnes entre communes et, dans la plupart des cas, de leur renforcement au cours de la procédure. Les PLUi sont, pour leur grande majorité, approuvés à l'unanimité des conseils municipaux. Il est constaté qu'une « charte de gouvernance de l'urbanisme » signée par tous les maires et le président de la communauté accompagne fréquemment le transfert de la compétence. Y sont précisées (librement et sans transmission au contrôle de légalité) les dispositions au sujet des éventuelles adaptations des documents préexistants au transfert, du respect des particularités municipales, des informations et échanges réguliers avec les communes...

Coût, durée, ingénierie nécessaire à l'élaboration d'un PLUi



PLU et PLUi : même durée d'élaboration

Les observations conduites par les services du ministère du Logement et de l'Habitat durable permettent de fixer à 3,8 années la durée moyenne d'élaboration d'un PLUi. Celle-ci s'inscrirait ainsi dans la même épure de temps qu'un PLU municipal. À l'expérience, cette durée (pour partie incompressible) serait nécessaire à la maturation du projet. Des témoignages de communautés soulignent le risque notable de démobilité de la classe politique du territoire dans le cas d'une élaboration qui s'étalerait sur une durée supérieure à cinq ans.



La nécessité d'un accompagnement technique

Les récentes évolutions législatives ont notablement complexifié l'élaboration des documents d'urbanisme. Les exigences nouvelles assignées au PLU sont nombreuses : identification obligatoire du potentiel de foncier mutable dans les espaces bâtis, renforcement du diagnostic agricole, inscription de la trame verte et bleue... Dans la plupart des cas, son élaboration révèle un besoin d'accompagnement des élus locaux par une ingénierie de proximité. La possibilité de mutualiser cette présence technique, par exemple par la création d'un poste d'urbaniste au sein de la communauté, est un des motifs principaux du transfert.

Les transferts de personnels municipaux à la communauté s'avèrent assez rares dans ce domaine. Ils sont circonscrits aux communes de taille importante, seules à être dotées d'un service d'urbanisme au sein duquel

un personnel est spécifiquement dédié à la planification urbaine.

Cette présence technique aide également à la formalisation du projet politique et à l'expression d'une commande claire au bureau d'études. Elle peut en outre trouver une pertinence particulière dans l'organisation des collaborations entre communes et communautés.



De l'accompagnement des communautés au développement de réseaux

Rares sont les transferts de compétence qui s'opèrent dans les communautés sans échanges avec des élus déjà engagés dans l'urbanisme intercommunal. « Rien ne vaut le témoignage d'un élu pour un autre élu », aime à rappeler Corinne Casanova, vice-présidente de l'AdCF en charge de l'urbanisme. Sur cette compétence particulièrement stratégique et symbolique, les communautés s'inspirent les unes des autres, de façon peut-être plus approfondie que sur d'autres thématiques. Par des rencontres nationales et régionales entre communautés, l'AdCF cherche à répondre à ce besoin. Elle est également partenaire de l'État quand il anime le Club PLUi (voir p. 14). Ce principe de cercle d'échanges et d'accompagnement technique est en outre déconcentré en région ou à l'échelle des départements sous le principe de « clubs territorialisés ».

Les agences d'urbanisme ou les CAUE multiplient localement les réunions d'échanges sur ce thème. Après une période d'adaptation que certains observateurs ont pu juger un peu lente, les cabinets de conseil privés spécialisés dans la planification urbaine semblent désormais organisés pour répondre aux



Le partage de l'urbanisme poursuit un objectif de cohérence entre les politiques publiques. / © MOIRENC Camille / hemis.fr

La gouvernance du PLUi traduit souvent cette recherche de subtil équilibre entre la pensée collective et le respect des volontés municipales. Si la somme de ces dernières ne peut faire un PLUi, la participation de toutes les communes est un gage majeur de réussite. Celle-ci s'organise parfois en secteurs géographiques délimités en raison des similitudes de problématiques territoriales.

Ils le disent...

« Le conseil communautaire a joué un rôle d'arbitre en vérifiant la cohérence et la compatibilité des propositions communales avec les orientations du PADD. (...) Globalement, les maires ont compris et accepté des décisions dont certaines dépassaient leur strict intérêt municipal. »

Jean Dionis du Séjour, président de la CA d'Agen (Lot-et-Garonne)

« Le PLUi n'est pas un sujet tabou. (...) Les maires n'ont pas eu un sentiment de dépossession de leur compétence en matière de délivrance des autorisations et des actes. »

Philippe Barry, président de la CC du Val de Vienne (Haute-Vienne)

« Nous avons privilégié le travail collectif. Notre comité de pilotage était composé de douze maires, des vice-présidents en charge des transports et du développement économique, des huit urbanistes et de l'architecte de la communauté, ainsi que de moi-même. (...) J'ai également rencontré tous les maires dans leur commune, et les allers-retours ont été permanents entre les communes et la communauté. »

Daniel Dimicoli, vice-président d'Angers Loire Métropole chargé de la politique de l'habitat et de l'urbanisme (Maine-et-Loire)

« Le PLUi sera aussi le moyen pour les communes de proposer à l'État une stratégie de développement, et de ne pas le laisser décider à leur place. »

Rémy Rebeyrotte, président de la CC du Grand Autunois Morvan (Saône-et-Loire)

« Les maires n'ont pas utilisé l'argument de la perte de pouvoir. En revanche, ils redoutaient d'avoir plus de contraintes. En réalité, l'inverse s'est produit. »

Anne Blanc, présidente de la CC du Naudellois (Aveyron)

Ils le disent...

« La procédure du PLUi aura pris cinq ans – une durée longue mais normale – pour trouver le bon équilibre. Il fallait parvenir à la fois à conforter la ville-centre et à maintenir des services de proximité dans les bourgs ruraux. Il n'y a pas eu d'opposition entre urbain et rural car nous sommes dans des complémentarités. »

Marc Andreu Sabater, maire de la commune nouvelle de Vire, créée au 1^{er} janvier 2016 sur le territoire de l'ancienne CC de Vire (Calvados)

« Nous faisons le pari de réaliser en régie l'essentiel du PLUi afin de valoriser la connaissance du terrain et les enjeux locaux. Cela permettra aux services communautaires et communaux d'être encore plus impliqués, mais aussi de favoriser les relations et la collaboration entre les élus et les services. »

Élisabeth Bonjean, présidente de la CA du Grand Dax (Landes)

« Fruit de beaucoup de travail, l'élaboration de notre "PLU facteur 4" (car il tient lieu de PLU, PLH, PDU et plan climat) aura pris deux ans. (...) Le suivi du PLU est assuré par un comité stratégique comprenant notamment le président de la métropole et les différents maires. »

Thierry Fayret, vice-président de Brest Métropole chargé de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat (Finistère)

« Nous étions financièrement bien accompagnés par l'État. Nous avons sélectionné un très bon cabinet d'études qui s'est mis à notre niveau, sans interférer avec la gestion politique. De plus, nous avons pris un "médiateur" – un autre cabinet qui traite en particulier des problématiques intercommunales – pour engager la discussion avec les maires. Son rôle fut essentiel. »

David Ulmann, président de la CC du Pays Foyen (Gironde)

demandes d'accompagnement sur le PLUi. Afin d'assurer les élus communautaires de leur capacité à appréhender tous les champs de l'expertise technique, les cabinets privés présentent souvent des réponses conjointes aux appels d'offres.



Financement

Le PLUi peut être subventionné dans le cadre de l'appel à projets du ministère du Logement et de l'Habitat durable (voir p. 14), dans le cadre de la dotation globale de décentralisation (DGD), éventuellement dans le cadre de subventions locales (conseils régional et départemental, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux...).



COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND NANCY (MEURTHE-ET-MOSELLE)

Penser l'aménagement à toutes les échelles

Depuis 2015, le Grand Nancy est engagé dans l'élaboration de son PLUi. Une démarche caractérisée par la volonté d'étudier finement la dynamique de métropolisation du territoire, et de penser l'aménagement de l'échelle de la métropole à celle du quartier.

Au Grand Nancy, l'approche intercommunale de l'urbanisme est, pour Michel Candat, vice-président délégué à l'urbanisme, « une évolution, mais pas une révolution ». La communauté urbaine, qui compte 20 communes et 260 000 habitants, s'était en effet vu transférer cette compétence depuis plusieurs années, mais l'exerçait jusqu'alors à l'échelle communale. « Historiquement, l'urbanisme est une délégation assez consensuelle : nous n'avons jamais passé un PLU sans l'accord des maires », rappelle l'élu. Des PLU qui comptaient déjà des projets d'aménagement et de développement durable (PADD) intercommunaux, et un découpage de la communauté en six « territoires à enjeux », préfigurant un urbanisme plus intercommunal. Le pas a été franchi en 2015, avec l'adoption d'une délibération relative à l'élaboration d'un PLUi.

Ce document doit s'inscrire dans la continuité du schéma de cohérence territoriale (Scot), qui insiste sur le rôle métropolitain

“ Les communes sont invitées à compléter l'approche méthodologique de la communauté ”

majeur du Grand Nancy dans le bassin de vie. Les quatre grands objectifs choisis pour le PLUi sont ainsi l'attractivité et le rayonnement métropolitain, l'emploi et la richesse, la cohésion territoriale, et les défis environnementaux.

Vision globale

« Raisonner à l'échelle intercommunale transforme notre façon d'aborder l'aménagement du territoire », insiste Michel

Candat. En effet, là où la communauté travaillait commune par commune avec des règles du jeu partagées, la démarche PLUi permet une prise en compte à la fois des dynamiques métropolitaines, des polarités et des évolutions de l'armature urbaine dans son ensemble, mais également une analyse à l'échelle du quartier, de la ville de proximité et des courtes distances. « Le déménagement d'un grand équipement, par exemple, transforme les déplacements ou le logement à l'échelle métropolitaine, mais peut également générer des flux et des usages modifiés qui perturbent une vie de quartier », explique Romaine Chasteloux-Rivière, directrice de l'urbanisme et de l'écologie urbaine. Le travail sur le PLUi nous permet d'aborder ces problématiques dans leur ensemble. »

Foncier

Les enjeux fonciers, fondamentaux pour ce territoire à la croissance démographique limitée, sont analysés à l'aune de ce double regard. Le travail des services intègre une

réflexion sur les complémentarités, afin d'éviter toute concurrence entre les différents sites de la communauté urbaine, et conduit une analyse fine des zones à urbaniser

en fonction de l'implantation des transports, des équipements, etc. « La nécessité de limiter l'étalement est comprise de tous, mais elle implique un aménagement plus coûteux en renouvellement urbain. À la communauté, donc, de faire jouer les solidarités de territoire », constate Michel Candat. Certaines communes souhaitent se développer plus rapidement que d'autres, c'est pourquoi nous nous rencontrons pour échanger. Mais les débats et les arbitrages

sont ensuite menés à l'échelle intercommunale, ce qui nous permet d'adopter une stratégie cohérente et partagée. »

Données et analyses

Ce travail à échelles multiples s'appuie sur de nombreuses données quantitatives et qualitatives, produites, structurées et mises à disposition par le Grand Nancy et

“ Au Grand Nancy, l'urbanisme intercommunal est une évolution, mais pas une révolution ”

l'agence de développement et d'urbanisme de l'aire nancéenne, et qui offrent un regard objectif des dynamiques à l'œuvre sur le territoire. Là encore, les communes sont étroitement associées. Elles sont invitées à communiquer leurs informations ainsi qu'un porter à connaissance de leurs projets d'aménagement. Elles réagissent également vis-à-vis des indicateurs statistiques et

qualitatifs produits par la communauté : « Les communes ont la maîtrise d'usage. Nous leur demandons donc de compléter notre approche analytique, que nous corrigeons en fonction de leurs retours », explique Romaine Chasteloux-Rivière.

Le Grand Nancy table sur un diagnostic et un PADD approuvés en 2016, un règlement en 2017 et une approbation finale d'ici la fin de l'année 2018. Une démarche cadrée, mais qui pourra encore évoluer : « Nous avons échangé avec d'autres métropoles sur la méthode qu'elles avaient choisie pour élaborer leur PLUi », raconte Michel Candat.

Au final, nous remarquons que le modèle de gouvernance est souvent assez similaire d'un territoire à l'autre, mais que les habitudes de travail sont différentes. Nous devons nous adapter à notre contexte urbain et à notre dynamique démographique. Afin d'être de qualité, notre démarche restera donc ouverte aux expérimentations. »

Apolline Prêtre



Élus et urbanistes travaillent ensemble pour adopter une stratégie cohérente et partagée à l'échelle intercommunale. / © Grand Nancy / L'Europe vue du ciel.



inter
view

Michel Leprêtre

Président de l'Établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Val-de-Bièvre

« Le PLUi doit faire rentrer les villes dans un pari collectif »

Michel Leprêtre préside l'Établissement public territorial (EPT) n° 12, né au 1^{er} janvier 2016 et qui recouvre les périmètres des anciennes agglomérations du Grand Orly, du Val de Bièvre et Seine-Amont. Il revient, pour *Intercommunalités*, sur les enjeux de l'élaboration d'un PLUi sur un vaste territoire francilien, dans un jeu à trois échelles entre communes, EPT et Métropole du Grand Paris.

Comment percevez-vous le transfert de la compétence PLU des communes vers l'EPT ? Est-il l'objet de crispations au sein des territoires ?

Je ne parlerais pas de crispations mais plutôt de légitimes interrogations de mes collègues maires. Ils sont inquiets que leur commune ne soit que spectatrice d'une procédure d'urbanisme qui leur échapperait. Je partage cette réserve. Nombreux sont ceux d'ailleurs, et ma commune en fait partie, qui ont souhaité initier une procédure municipale avant le transfert de compétence pour rappeler le rôle central

que la commune doit jouer dans notre approche collective. Il m'apparaît en effet très important que les dynamiques des communes soient respectées dans cette ambition de construction partagée. Mon objectif est d'animer un travail qui parte des attentes et des projets des communes. Le PLUi ne doit pas affronter une ville mais la faire rentrer dans un pari collectif.

Votre EPT est, comme d'autres, marqué par une absence de ville-centre. Quel effet peut avoir

cette particularité sur l'élaboration du PLUi ?

Il n'y a pas de « ville-centre » en effet. Nous nous distinguons à ce titre de nombreuses agglomérations françaises ; nous saurons cependant tirer bénéfice de leurs expériences en matière d'urbanisme intercommunal. Bien que très diverses, nos communes sont en revanche fortement connectées les unes aux autres et ces interconnexions sont le socle de notre dynamique commune. Celle-ci doit reposer sur un diagnostic très précis. Celui-ci manque ; il doit permettre de souligner nos atouts et limites sur les enjeux

majeurs de la Métropole du Grand Paris. Je vois en priorité le logement et l'emploi. Je regrette d'ailleurs que le prisme de la concurrence internationale oriente notre regard sur la métropole. À mes yeux, elle n'est pas uniquement touristique ou vouée à l'économie tertiaire. Elle doit être productive et surtout assurer les conditions du mieux vivre au bénéfice des populations. Notre PLUi devra d'ailleurs contribuer à l'amélioration du service au public, je souhaite qu'il soit un levier pour une modernisation de notre offre en la matière. Sur ce plan aussi, l'enjeu foncier est crucial.



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU BASSIN DE MORTAGNE-AU-PERCHE (ORNE)

Le Perche à l'heure de l'aménagement

À travers un Scot et plusieurs PLUi en cours, le Pays du Perche prend en main son aménagement à l'échelle de 111 communes. Zoom sur l'élaboration du PLUi d'une de ses intercommunalités, celle du Bassin de Mortagne-au-Perche.

« **A** mon arrivée, il n'y avait qu'une seule personne dédiée aux questions d'urbanisme en dehors des services de l'État sur un territoire de 111 communes », témoigne Maxime Rochelle, agent du PETR du Pays du Perche ornois. La démonstration de la difficulté des territoires ruraux à trouver la ressource humaine nécessaire pour agir en matière d'aménagement du territoire. Maxime Rochelle a pour sa part, en complément des études menées sur le Scot, été mis à disposition de la communauté de communes du Bassin de Mortagne-au-Perche (33 communes pour 15 000 habitants) afin

« Nous demandons des efforts aux communes, mais nous en faisons aussi »

de suivre l'élaboration du plan local d'urbanisme démarré en janvier 2013. Objectif pour l'intercommunalité : remettre à plat les documents existants (plan d'occupation des sols élaboré dans les années 1980 ou PLU des années 2000) et bâtir une stratégie globale et cohérente sur le territoire.

Équilibrer l'habitat

Les grandes thématiques qui rythment le document recouvrent l'habitat, le développement économique, la prise en compte du patrimoine naturel et bâti et la préservation de la qualité de l'offre en équipements et services. « Le territoire connaît un enjeu fort de maintien de sa population et d'accueil des nouveaux habitants », détaille Maxime Rochelle. En matière de développement économique comme de logement, la communauté a choisi de renforcer son pôle principal tout en maintenant la cohérence

de l'armature secondaire. « Avant, le développement résidentiel se faisait principalement, par facilité, sur les petits villages et non sur les bourgs équipés. Le PLUi a été l'occasion de penser le territoire dans son ensemble via une réflexion communautaire et non plus communale. »

Démarche commune

Un changement de paradigme pas toujours aisé pour les élus et les habitants, une partie des surfaces constructibles ayant pu être nettement réduites dans des communes suite aux nombreuses modifications réglementaires dans le domaine de l'urbanisme.

« Nous avons travaillé ensemble à partir des propositions du bureau d'études, afin de les adapter aux attentes des élus et aux réalités du territoire. Nous demandons des efforts aux communes, mais nous en faisons aussi pour équilibrer le projet », estime le responsable du PLUi. Pour un résultat qui fait aujourd'hui consensus.

Cette réussite est notamment le fruit d'un modèle de gouvernance qui s'appuie sur une association maximale des communes. Chacune d'entre elles est dotée de deux à quatre délégués PLUi. « Au départ, nous avions un seul délégué PLUi par commune, raconte Maxime Rochelle. Les élus se montrant de plus en plus intéressés, nous avons élargi leur nombre. Cela permet une meilleure association et une plus grande cohérence dans les ajustements réalisés. » Le territoire de la communauté a été découpé en six secteurs géographiques, chacun accueillant des réunions et des échanges entre les délégués PLUi. « Ces secteurs évitent d'avoir à redescendre dans chaque commune tout en conservant des relations de proximité »,

« Chaque commune est dotée de deux à quatre délégués PLUi, qui se réunissent au sein de six secteurs »



Avec un enjeu fort d'accueil de nouveaux habitants, le PLUi permet d'équilibrer le développement résidentiel à l'échelle du territoire. / © CAUE

précise le technicien. Au niveau de la communauté, les débats s'organisent au sein de la commission PLUi, composée de trois référents communautaires pour chacun des six secteurs du PLUi, ainsi qu'au sein du bureau.

Dynamique de territoire

Débuté en janvier 2013, le PLUi du Bassin de Mortagne-au-Perche devrait aboutir en janvier 2017. Un travail rendu possible par l'appui du syndicat mixte de Scot, tant en

de l'élaboration de leur PLUi », témoigne Maxime Rochelle. Autre soutien non négligeable, celui, financier cette fois, de l'État : 50 000 euros au titre de l'appel à projets PLUi, des crédits provenant de la dotation générale de décentralisation... et un budget total estimé divisé par trois à cinq par rapport au coût additionné des PLU communaux, alors que les attentes sur le contenu de ces documents ne cessent de croître.

Au sein du Pays du Perche, la communauté du Bassin de Mortagne-au-Perche n'est pas la seule à s'être saisie de la dynamique PLUi. Plusieurs des sept intercommunalités qui le composent ont débuté l'élaboration de leur document d'urbanisme. L'instruction du droit des sols a également été mutualisée à l'échelle du Pays : en 2018, elle devrait concerner entre 60 et 70 communes. « Certains PLUi sont en avance sur notre Scot, précise Maxime Rochelle. Nous essayons donc de conserver une cohérence entre les différentes démarches. » Dans le Perche, l'aménagement du territoire se vit en commun. **AP**

Les communes, les EPT et la métropole constituent trois échelles de pensée du PLUi. Comment imaginez-vous leur articulation ?

Mon travail sera de rassembler les maires et de respecter la vie et l'avis des communes. La métropole donnera son avis sur le PLUi de l'EPT. Juridiquement, c'est un avis « simple » ; dans les faits, il aura à être « multiple » si l'on attend de la métropole qu'elle garantisse les équilibres indispensables au mieux vivre dans cet ensemble de 12 millions d'habitants. Le chemin est encore long et les trois échelles que sont les communes, l'établissement public territorial et la métropole trouveront à s'emboîter efficacement. Aujourd'hui, le PLUi n'est pas le point d'inquiétude majeur, les élus sont d'abord en attente d'une visibilité renforcée sur les répartitions fiscales et financières entre ces trois niveaux. De cela découleront sûrement les éléments d'un pacte de confiance qui permette de réussir le pari du PLUi.

Propos recueillis par Philippe Schmit



Depuis le 1^{er} janvier 2016, chaque EPT de la Métropole du Grand Paris est chargé de l'élaboration d'un PLUi. / © ALAIN MARCAY / PHOTONONSTOP

Les PLU au sein de la Métropole du Grand Paris

La Métropole du Grand Paris (MGP) s'organise en 12 établissements publics territoriaux (EPT). Chacun compte au moins 300 000 habitants. La ville de Paris constitue à elle seule un territoire. Ces nouvelles entités ont un statut d'EPCI sans fiscalité propre (à l'exception de la période 2016 à 2020 durant laquelle elles percevront la cotisation foncière des entreprises), soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Chaque EPT est chargé de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Cette compétence de planification leur a été dévolue par la loi à compter de leur création au 1^{er} janvier 2016. Le PLUi sera soumis pour avis simple à la métropole. Il devra être compatible avec le Scot métropolitain lorsqu'il aura été adopté (la MGP ne sera formellement compétente en matière de Scot qu'à partir du 1^{er} janvier 2017), ainsi qu'avec le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). À noter que le Scot comprendra un cahier de recommandations pour l'élaboration des PLUi portant sur la présentation du règlement, l'identification des catégories de zonage, les règles d'urbanisme et les documents graphiques.