

Certu

CETE
Ouest

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

La gouvernance



CONTEXTE ET METHODOLOGIE

Dans la perspective d'accompagner les collectivités engagées dans des démarches d'élaboration de PLU intercommunaux et confrontées à l'intégration des PLH et des PDU, le MEDDTL a mis en place, du printemps à l'automne 2011, un groupe partenarial de réflexion qui a travaillé sur trois aspects :

- les incidences de la loi ENE et de l'ordonnance du 5 janvier 2012¹ portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, ainsi que la rédaction en cours du décret concernant les articles 17 et 19 de la loi ENE,
- l'inventaire des questions les plus fréquentes et des réponses en l'état actuel des textes et des retours d'expériences,
- l'analyse de la gouvernance dans les démarches lancées par les collectivités participant au groupe de travail.

La présente note restitue le travail sur la gouvernance des démarches de PLU intercommunal tenant lieu de PLH et le cas échéant de PDU. Il résulte d'entretiens réalisés auprès des EPCI et des agences d'urbanisme sur cinq sites.

➤ Les cinq collectivités constituant le panel retenu pour la conduite des entretiens et l'analyse de la gouvernance dans le cadre des démarches de PLU intercommunal :

Communauté d'Agglomération d'Angers – Communauté d'Agglomération de Poitiers – Communauté Urbaine de Bordeaux – Communauté Urbaine de Brest – Communauté Urbaine de Lyon.

- Trois collectivités (Angers Loire Métropole, Brest Métropole Océane, Communauté Urbaine de Bordeaux) sont engagées dans des démarches de PLU intercommunal tenant lieu de PLH et PDU (PLUiHD). Brest Métropole Océane a choisi d'y associer étroitement la conduite du PCET (Plan Climat Energie Territorial), en instaurant un dispositif de pilotage unique de l'ensemble des démarches.
- Une collectivité (Grand Lyon) est engagée dans une démarche de PLU intercommunal tenant lieu de PLH (PLUiH) : son périmètre ne coïncidant pas avec le périmètre d'autorité organisatrice des transports urbains, le volet déplacements n'a pas lieu d'être intégré. Ces quatre collectivités disposaient déjà d'un PLU intercommunal sur l'ensemble de leur territoire, ou de plusieurs PLU intercommunaux combinés à quelques PLU communaux.
- La cinquième collectivité (Grand Poitiers) a arrêté son PLU intercommunal avant l'entrée en vigueur de la loi ENE : elle n'est donc pas concernée par les dispositions visant une intégration du PLH et du PDU. Elle a néanmoins eu le souci d'articuler les dimensions habitat, déplacements et urbanisme au cours de la démarche de révision du document d'urbanisme.
- Ces cinq collectivités se sont chacune appropriées l'exercice de la compétence en matière d'habitat en élaborant un PLH. Au total, quatre d'entre elles ont signé une convention de délégation des aides à la pierre, ce qui leur permet de se positionner en chef de file sur leur territoire dans la définition et la mise en oeuvre de la politique locale de l'habitat et d'être l'interlocuteur privilégié des bailleurs pour la programmation, le montage et la bonne exécution des opérations de logements.

➤ Les services, organismes et collectivités ayant participé aux réunions du groupe partenarial de réflexion :
*DGALN/DHUP/QV – CERTU – CETE Ouest – AdCF – ACUF – FNAU – GART – DGALN/DHUP/PH
DGITM – Angers Loire Métropole – Grand Lyon – Communauté Urbaine de Bordeaux – Brest
Métropole Océane – Grand Poitiers – A'URBA – ADEUPA – AURANGEVINE
URBALYON – DDT33 – DDT49.*

Par commodité, le PLU intercommunal tenant lieu de PLH, voire de PDU, sera désigné dans le présent document PLUiH(D).

¹ Rédaction en cours au moment des réunions du groupe de réflexion

SOMMAIRE

Introduction	p4
1. L'organisation politique	p5
Des comités de pilotage, parfois assortis de comités resserrés La présidence du comité de pilotage : urbanisme, habitat ou déplacements ?	
2. L'organisation technique	p6
L'équipe-projet, véritable dispositif d'élaboration technique Davantage de transversalité urbanisme-habitat-déplacements dans l'équipe-projet	
3. La mobilisation de l'ingénierie	p7
Peu de changements a priori sur les prestations fournies par les agences d'urbanisme et les bureaux d'études... ... mais des incidences sur l'organisation et la mobilisation des équipes des agences d'urbanisme Des missions renforcées d'assistance juridique et d'aide à l'animation et l'organisation de la démarche	
4. Les relations entre intercommunalité et communes	p8
Un lien étroit avec les communes concernées	
5. Les personnes publiques associées et consultées	p8
Une implication étroite des partenaires et des rythmes soutenus de réunions Des modifications apportées par la récente ordonnance	
6. La concertation	p9
La recherche de scènes de discussions La conduite de la concertation avec ou sans prestataire extérieur	
7. Bilan et enseignements généraux en matière de gouvernance du PLU intercommunal tenant lieu de PLH et PDU	p9
Conclusion	p10

INTRODUCTION

En offrant la possibilité d'élaborer un PLU intercommunal qui tienne lieu de PLH, et de PDU si l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme est autorité organisatrice des transports, la loi Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 ouvre une voie nouvelle en faveur d'une meilleure articulation des politiques sectorielles communautaires. Si la loi n'impose pas l'élaboration de PLU intercommunaux en lieu et place des PLU communaux, les discussions et réflexions lors des travaux préparatoires au Grenelle ont souligné l'intérêt d'une approche intercommunale de l'urbanisme, niveau opérationnel déjà identifié en matière d'habitat pour l'élaboration des PLH.

Y a-t-il et quelles sont les incidences sur la gouvernance du passage d'une démarche de PLU intercommunal à une démarche de PLU intercommunal tenant lieu de PLH, voire de PDU ? Quelles organisations politiques et techniques sont mises en place ? L'intégration des dimensions habitat et déplacements a-t-elle des répercussions sur les instances politiques, techniques ? Sur l'ingénierie mobilisée ? Les relations entre collectivités, partenaires et institutions, associations, population sont-elles impactées ? Comment les collectivités en charge du PLUiH(D) organisent-elles les échanges avec les communes ? Comment envisagent-elles la concertation ?

C'est ce que tente d'approcher la présente analyse, à partir des premières expériences de cinq collectivités ayant accepté de livrer leurs témoignages sur leurs démarches pour la plupart en cours. Elle met notamment en avant les points suivants, parmi l'ensemble des éléments développés :

- la mise en place de comités de pilotage, composés de représentants politiques de niveau communautaire et parfois de représentants politiques du niveau communal, qui peuvent être conjugués avec une instance politique de composition plus resserrée pour plus de souplesse,
- une présidence des comités de pilotage peu remise en question, en faveur du vice-président à l'urbanisme, en bonne intelligence avec les vice-présidents à l'habitat et aux déplacements²,
- un décloisonnement des équipes techniques « inter-directions » (ces équipes sont composées de représentants techniques issus de directions différentes de la collectivité), véritables chevilles ouvrières chargées de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la démarche,
- l'articulation, par le biais de groupes territoriaux correspondants, de différentes échelles territoriales : intercommunales et communales bien sûr, mais aussi parfois des échelles intermédiaires, en l'occurrence en lien avec les polarités définies dans les Scot,
- des organisations de projet dans les agences d'urbanisme qui s'adaptent, par exemple avec la constitution de noyaux « urbanisme-habitat-déplacements »,
- des recours quasi systématiques à des missions d'assistance juridique dont le contenu est renforcé autour des questions soulevées par l'intégration du PLH ou du PDU, ainsi que des missions d'aide à l'organisation et à l'animation de la démarche, d'une part du fait du plus grand nombre d'acteurs concernés – à relier au passage du PLUi au PLUiH(D) –, mais aussi du fait de calendriers serrés – à relier cette fois aux contraintes politiques et non directement à l'impact du PLUiH(D) –,
- des démarches d'élaboration qui associent les communes, à différents moments et sous différentes formes,
- le souci d'impliquer dès l'amont les partenaires institutionnels, qui peut se heurter à la multiplicité des sollicitations et à la disponibilité pour y répondre,
- la (vraisemblable) nécessité de maintenir certains cadres de travail propres aux acteurs de l'habitat ou des déplacements, notamment pour l'animation des filières correspondantes sur le territoire,
- la recherche de scènes de discussions et de pédagogie adaptée pour la concertation, compte tenu du plus grand nombre d'acteurs visés et d'un contenu plus vaste et global à expliciter.

Ces points sont détaillés plus avant dans les différents chapitres relatifs à l'organisation politique, l'organisation technique, l'ingénierie mobilisée, les relations entre intercommunalité et communes, les impacts en matière d'association et consultation, et l'organisation de la concertation.

² Les dénominations varient d'un site à l'autre.

1. L'organisation politique

Des comités de pilotage, parfois assortis de comités resserrés

Des comités dédiés à la démarche de PLU intercommunal tenant lieu de PLH, et le cas échéant de PDU, de type « comités de pilotage³ », sont mis en place dans les différents sites, afin de veiller à son bon déroulement.

Composés de représentants politiques de niveau communautaire, parfois de représentants politiques du niveau communal, et plus rarement de représentants techniques, ils ont en charge la validation de la stratégie, des objectifs et orientations du projet, la détermination des modalités de concertation, le suivi du calendrier et la formulation des arbitrages.

L'organisation politique mise en place repose parfois sur un double système : les comités de pilotage d'une part, ainsi qu'une instance politique dénommée « comité stratégique » (Grand Lyon⁴) ou « comité opérationnel » (Brest Métropole Océane). Le comité stratégique du Grand Lyon a notamment pour rôle de préparer à l'arbitrage les choix stratégiques du projet en vue du comité de pilotage. Le comité opérationnel de Brest Métropole Océane, composé des six élus référents qui animent les groupes de travail thématiques, garantit les calendriers et la méthode, et synthétise les contributions. Le choix de double dispositif pourrait apporter de la souplesse, dans la mesure où l'instance dite « stratégique » ou « opérationnelle », qui comporte un nombre de membres plus réduit que le comité de pilotage, est dès lors plus aisée à réunir. La fréquence des réunions de comité de pilotage semble effectivement moindre lorsque l'organisation politique repose sur un double dispositif que lorsqu'elle repose sur le seul comité de pilotage.

*Une organisation originale basée
sur un double système de pilotage du PLUiH
(Grand Lyon)*

La proposition s'oriente vers une gouvernance politique à deux niveaux.

Un premier niveau stratégique, dit « comité stratégique », est composé des trois élus reflétant les fondamentaux du projet (urbanisme avec le vice-président en charge du PLU et du Scot, habitat avec le vice-président en charge de l'habitat et du logement social, et concertation avec le vice-président chargé de la participation citoyenne). Il veille à la coordination du projet à chaque étape et sous les trois angles, prépare les arbitrages en vue du comité de pilotage, et sécurise les échanges d'informations avec les instances formelles du Grand Lyon.

Le deuxième niveau est le comité de pilotage composé des trois élus précédents et de nombreux vice-présidents. C'est l'instance collégiale de gouvernance de la décision, qui se réunit à une fréquence moins élevée. Il a pour mission la validation de la stratégie et des objectifs du projet, l'arbitrage, et le choix des modalités de concertation.

3 La dénomination pour la Communauté Urbaine de Bordeaux est le Comité de Projet

4 L'organisation étant en cours de validation, il se peut que les dispositifs définitifs aient évolué.

La présidence du comité de pilotage : urbanisme, habitat ou déplacements ?

Le passage du PLU intercommunal au PLUiH(D) élargit la vocation initiale du document d'urbanisme, en ajoutant, aux côtés de la dimension de l'urbanisme, les dimensions de l'habitat et des déplacements. Cela amène à s'interroger sur la présidence des comités de pilotage, qui incombait jusque-là légitimement au vice-président en charge de l'urbanisme : en va-t-il de même dans les démarches de PLUiH(D) ?

Le groupe partenarial de réflexion a évoqué plusieurs possibilités :

- la présidence du comité de pilotage par le vice-président à l'urbanisme, à l'instar des pratiques antérieures,
- la présidence du comité de pilotage par l'un ou l'autre des vice-présidents en charge de l'habitat ou des déplacements, comme une manière de signifier l'intégration renforcée des thématiques habitat et déplacements dans le PLU intercommunal,
- la présidence du comité de pilotage par un vice-président « coordinateur », pour favoriser la transversalité et ne privilégier a priori aucune dimension.

Les enjeux soulevés autour du pilotage renvoient à l'essence même du nouveau document : s'agit-il avant tout d'un document d'urbanisme qui intègre des documents sectoriels, ou s'agit-il d'un nouveau document traitant à parts égales d'urbanisme, d'habitat, et le cas échéant de déplacements ? Le fait que les dispositions encadrant ce document relèvent du Code de l'Urbanisme invite-t-il à répondre nécessairement en faveur de la première proposition ? Ou est-ce à la collectivité d'en décider, le choix de la présidence reflétant alors la connotation qu'elle souhaite donner au document ?

Dans les comités de pilotage des sites du panel, vice-président en charge de l'urbanisme, vice-président en charge de l'habitat et vice-président en charge des déplacements⁵ assurent la représentation politique de niveau communautaire, aux côtés d'autres vice-présidents⁶. La présidence des comités de pilotage incombe souvent au vice-président chargé de l'urbanisme, s'inscrivant ainsi plutôt dans une prolongation de tendance que dans une remise en cause d'un pilotage privilégiant la dimension urbanisme.

"L'objectif de la révision n'est pas d'opposer la planification en termes d'urbanisme à celle en termes d'habitat. L'enjeu de la présidence des comités est d'avoir un vice-président référent" (Grand Lyon)

5 Les dénominations des vice-présidents varient d'un site à l'autre : vice-président en charge de l'urbanisme, du PLU, de l'habitat, du logement, du PLH, des déplacements, du PDU...

6 Vice-présidents en charge de l'aménagement rural, de l'environnement, de l'économie, des grands projets, de la participation citoyenne...

2. L'organisation technique

L'équipe-projet, véritable dispositif d'élaboration technique

Les dispositifs techniques mis en place pour l'élaboration du PLUiH(D) se déclinent selon plusieurs niveaux, ayant des rôles différents :

- le premier niveau correspond à l'équipe-projet⁷, « cheville ouvrière » chargée de l'organisation générale des études et de la coordination des travaux. C'est également le lieu pour échanger sur le fond et la manière d'avancer dans la démarche. Il correspond au véritable dispositif d'élaboration technique et de mise en oeuvre ;

L'équipe-projet « PLU3.1 » de la Communauté Urbaine de Bordeaux

Elle est composée de la Direction Planification en tant que service coordonnateur, de représentants techniques des Directions Habitat et Déplacements, et de représentants techniques de l'Agence d'Urbanisme. Elle est en charge de la coordination de l'avancement du projet et se réunit une fois par semaine.

- le second niveau vise les ateliers thématiques. Procédés classiques et répandus dans les démarches de planification d'urbanisme, mais aussi d'habitat, ils permettent de travailler sur un aspect donné en faisant appel à des compétences spécifiques. Ils constituent également le moyen de mobiliser en amont les personnes publiques associées ;

Les comités techniques thématiques à Angers Loire Métropole

L'animation incombe à l'urbaniste de la Direction Développement du Territoire en charge de la thématique considérée, qui définit la composition du comité technique. Celui-ci inclut les acteurs extérieurs à la collectivité, concernés par la thématique en question.

Chaque comité a pour rôle de conduire les réflexions et études nécessaires à la prise en compte de la thématique dans le PLUiHD.

- le dernier niveau, géographique, concerne deux sites : Angers Loire Métropole et Grand Lyon⁸. Il résulte d'un besoin de réflexion territoriale à une échelle intermédiaire entre l'échelle de l'EPCI et l'échelle communale, qui correspond à un fonctionnement local de type « bassin de vie » et à l'existence de pratiques de coopérations. Il se traduit par l'instauration de groupes de travail « multi-communaux ». Dans les deux sites concernés, l'un ayant d'ores et déjà opté pour ce mode de fonctionnement, l'autre l'envisageant, il existe un lien entre cette échelle intermédiaire de travail et les polarités définies dans le Scot.

⁷ Les dénominations varient : équipe-projet, groupe-projet, cellule de travail, comité technique...

⁸ La mise en place est effective à Angers Loire Métropole. Elle est envisagée au Grand Lyon, dans le cadre des réflexions préalables.

Le dispositif de réflexion territoriale (Grand Lyon, Angers Loire Métropole)

« Les groupes de travail multi-communaux (« conférences des maires ») permettent de réfléchir ensemble sur des territoires qui ont des pratiques et habitudes partagées ». (Grand Lyon)

« Le territoire de réflexion multi-communal correspond à un fonctionnement, des mutualisations, des pratiques et échanges, il rend mieux compte de la réalité et les élus s'y reconnaissent ». (Angers Loire Métropole)

Les deux sites ont mis en place en complément des groupes de travail au niveau de chaque commune, qui permettent de prendre en compte les spécificités locales.

Ainsi, chaque échelle apporte sa contribution à la réflexion, avec des allers et retours de l'une à l'autre :

- l'agglomération pour la définition et la cohérence d'ensemble du projet,
- l'échelle « intermédiaire » pour la déclinaison du projet partagé en tenant compte des coopérations et mutualisations existantes,
- l'échelle communale pour la prise en compte des spécificités locales.

Davantage de transversalité urbanisme-habitat-déplacements dans l'équipe-projet

Les équipes-projet sont composées des représentants techniques des directions⁹ de l'EPCI directement concernées par le nouveau document que constitue le PLUiH(D) : la direction en charge de l'urbanisme, la direction en charge de l'habitat, et celle en charge des déplacements le cas échéant.

Ce mode de fonctionnement en « équipe-projet inter-directions » n'est pas complètement en rupture vis-à-vis des pratiques antérieures, puisque la réalisation des documents d'urbanisme s'intéressait déjà de manière évidente aux dimensions habitat et déplacements, et pouvait conduire à mobiliser des compétences adéquates à certaines étapes de la démarche. La nouveauté résulte de l'inscription de cette transversalité dans la gouvernance technique. L'instauration du PLUiH(D), qui offre la possibilité de regrouper au sein d'un même document des orientations communautaires auparavant formalisées de manière distincte, se répercute ainsi dans les organisations de projet mises en place, avec la mobilisation des compétences urbanisme-habitat-déplacements dès l'amont du processus et dans la durée.

Une façon d'organiser la transversalité entre les groupes thématiques (Brest Métropole Océane)

Brest Métropole Océane a défini un principe d'alternance entre les réunions en groupes de travail, et des séances plénières réunissant l'ensemble de ces groupes de travail. Ce choix d'organisation a pour objectif d'accroître la transversalité, en offrant la possibilité de mettre en commun les travaux des différents groupes et en facilitant les interpellations d'un groupe à l'autre.

⁹ Pour les libellés exacts, il convient de se référer à l'organisation propre à chaque EPCI.

Seule Angers Loire Métropole a fait un choix initial un peu différent, par le biais d'un pilotage technique resserré de la Direction Développement du Territoire, les autres directions (notamment Déplacements) étant mobilisées lors des groupes de travail et par des sous-traitances thématiques directes. Des changements d'organisation ne semblaient cependant pas exclus, en particulier pour favoriser le lien avec les déplacements.

"Le travail en inter-directions pose la question de la responsabilité et de la maîtrise de la démarche, ainsi que du temps nécessaire à l'acculturation" (Angers Loire Métropole)

3. La mobilisation de l'ingénierie

Toute démarche d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme comporte – entre autres – un temps de mobilisation de ce qui concourt à la réflexion et à la construction du projet (diagnostic, enjeux, études, contributions...), et un temps de rédaction des documents constitutifs (rapport de présentation, PADD, règlement, OAP, documents graphiques). La mise en place d'un PLUiH(D), comparativement à celle d'un PLUi ou d'un PLU, n'amène pas de changement spécifique sur ce plan, pas plus qu'elle ne semble avoir d'incidences directes sur les choix opérés pour la dévolution des études dans l'un ou l'autre des cas de figure.

Peu de changements a priori sur les prestations fournies par les agences d'urbanisme et les bureaux d'études...

Les collectivités recourent aux agences d'urbanisme et aux bureaux d'études pour les aider aux différentes étapes de la démarche de révision du document. Aucune n'a complètement externalisé la réalisation du PLUiH(D), ce qui s'explique par la volonté de garder la maîtrise de la rédaction d'un document stratégique pour la collectivité, et certainement aussi par la taille et les moyens en ingénierie des collectivités du panel. La rédaction des documents constitutifs notamment s'effectue la plupart du temps en régie, ou conjointement avec l'agence d'urbanisme.

Outre cette assistance à la rédaction des pièces constitutives du PLUiH(D) en appui de la collectivité, les agences d'urbanisme peuvent également être mobilisées pour la réalisation d'études thématiques spécifiques. Elles ont l'avantage de pouvoir mettre au service de la démarche PLUiH(D) - notamment au stade du diagnostic, de l'état initial de l'environnement, et de la définition des enjeux - leur connaissance du territoire et les études qu'elles ont capitalisées au fil du temps.

L'ingénierie privée est également mobilisée pour des missions de maîtrise d'oeuvre plus ou moins étendues et parfois éclatées selon plusieurs prestataires : études thématiques, évaluation environnementale, prestations en matière d'animation, de communication, de concertation...

...mais des incidences sur l'organisation et la mobilisation des équipes des agences d'urbanisme

De même que la mise en oeuvre du PLUiH(D) a pu induire des modifications au niveau du pilotage politique et

technique des collectivités, certaines agences d'urbanisme ont cherché à accroître, à l'occasion de la démarche, la transversalité et la pluridisciplinarité des ressources mobilisées.

Des équipes pluridisciplinaires à l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine

L'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine a mis en place un « noyau dur » de représentants techniques urbanisme – habitat – déplacements, autour duquel elle mobilise en tant que de besoin d'autres référents thématiques ou territoriaux.

Les agences d'urbanisme mobilisent des moyens conséquents au service du PLUiH(D), mais qui sont difficiles à évaluer, si l'on englobe les ressources mobilisées lors d'études antérieures au lancement de la démarche de PLUiH(D) : pré-études, autres contributions et travaux effectués par l'agence, qui viennent alimenter la démarche PLUiH(D).

Des missions renforcées d'assistance juridique et d'aide à l'animation et l'organisation de la démarche

Le recours à une mission d'assistance juridique correspond à une pratique courante lors de démarches de planification. Le passage au PLUiH(D) n'induit pas de changement notable sur la nature de la mission d'assistance juridique, mais il l'élargit aux modifications induites par le nouveau document, en particulier l'intégration du PLH et du PDU.

Ainsi, toutes les collectivités du panel confient ou ont confié une mission d'assistance juridique à un prestataire extérieur, excepté la Communauté d'Agglomération Grand Poitiers. Figurent parmi leurs préoccupations les réponses juridiques aux questions soulevées au fur et à mesure de l'élaboration du PLU intercommunal, et la relecture des rédactions des documents constitutifs en vue de s'assurer de la sécurité juridique du document final.

Actuellement externalisées, les missions d'assistance juridique pourraient dans certains cas donner lieu à une intégration dans les services des collectivités : en se dotant de compétences internes adéquates, ces dernières souhaitent ainsi gagner en réactivité.

Une aide à l'analyse des documents existants (Communauté Urbaine de Bordeaux)

L'un des objectifs de la mission d'assistance juridique confiée dans le cadre du PLUiHD de la Communauté Urbaine de Bordeaux a consisté à analyser le PLU en vigueur, qui, étant relativement récent, comprenait déjà un volet habitat, un volet déplacements, un volet environnement, ainsi que des OAP quasi-programmatiques. Il s'agissait dès lors de cibler les modifications induites par la loi ENE et la manière de les intégrer.

L'animation et/ou l'aide à l'organisation de la démarche constitue un autre type d'assistance, à laquelle Brest Métropole Océane et la Communauté Urbaine de Bordeaux font appel. Les contraintes serrées de calendrier

constituent le principal motif expliquant le choix de recourir à ce type de prestation. La complexité de la démarche, accrue avec le passage du PLUi au PLUiH(D), ne joue un rôle dans cette décision que dans la mesure où elle vient s'ajouter à ces contraintes de délais : l'un des enjeux de la mission d'assistance à l'animation est alors d'aider à mobiliser de façon efficace les multiples acteurs d'horizons divers (urbanisme, habitat, déplacements) dans des laps de temps courts, afin de respecter les contraintes calendaires.

l'agglomération. Ces contributions « ascendantes » sont prises en compte pour l'élaboration et la déclinaison fine du projet de territoire du PLU intercommunal.

Il est d'autant plus important de ne pas minimiser le maintien du dialogue entre niveau intercommunal et niveau communal et de favoriser les occasions d'échanges, que la complexité de la démarche rend son appropriation plus délicate.

4. Les relations entre intercommunalité et communes

Un lien étroit avec les communes concernées

L'importance du lien et de la relation de confiance entre l'intercommunalité et les communes a déjà été soulignée dans le cadre des démarches de PLU intercommunaux¹⁰.

L'intégration du PLH et du PDU, en mettant encore davantage en exergue le niveau communautaire, n'amoindrit pas l'importance du lien avec les communes. En témoignent les pratiques observées dans les différents sites, qui se manifestent :

- par une présence systématique de l'échelon communal¹¹ dans les ateliers thématiques ou géographiques, voire dans les dispositifs de pilotage politique ;

"Les communes sont associées au pilotage politique à travers leur représentation dans le comité de pilotage" (Brest Métropole Océane)

- par des implications et échanges avec les communes au cours du travail d'élaboration du document, sous différentes formes : actions globales de communication et de pédagogie, réunions spécifiques dans les communes, sollicitations de contributions communales pour alimenter la réflexion intercommunale. Ces actions mobilisent tantôt l'échelon politique, tantôt l'échelon technique, ou les deux.

Des relations étroites avec les communes (Communauté Urbaine de Bordeaux)

Afin de partager une vision du territoire intercommunal, la Communauté Urbaine de Bordeaux, après avoir présenté aux communes le projet métropolitain sous ses différentes facettes, a mis en perspective la place et le rôle des différentes communes de l'agglomération au sein de ce projet métropolitain, sous plusieurs angles (économie, risques, ...). Il s'agissait ainsi de permettre à chaque commune de mieux se situer vis-à-vis du projet global. Par ailleurs, chaque commune a été invitée à renseigner une fiche d'identité relative à sa propre perception du territoire communal, à la perception de son environnement proche, et à la perception de

5. Les personnes publiques associées et consultées

Une implication étroite des partenaires et des rythmes soutenus de réunions

Trois aspects méritent d'être soulignés :

- tout d'abord, le renforcement d'un travail participatif, qui se manifeste par la présence dès l'amont des personnes publiques associées au sein des groupes de travail thématiques ;

"Les PPA sont associées beaucoup plus tôt [...]. On est en train de passer d'une consultation un peu administrative à un vrai processus de travail en commun" (Grand Lyon)

- ensuite, la multiplicité et le rythme élevé des sollicitations sur des périodes courtes, générant des problèmes de disponibilité des personnes publiques associées et des autres partenaires en général. Ce point est à rapprocher des contraintes de calendrier évoquées précédemment : outre les impacts sur le pilotage technique interne à la collectivité, ces contraintes rejaillissent sur les partenaires externes ;

- enfin, à confirmer, la nécessité du maintien en parallèle de cadres antérieurs de travail qui rassemblent les partenaires institutionnels – acteurs et professionnels de l'habitat ou des déplacements – et qui n'ont pas le même objet que le PLU intercommunal, comme par exemple le groupe de suivi du PLH dans le domaine de l'habitat (bailleurs, constructeurs, aménageurs...).

"Il y a des processus qui sont en partie de natures différentes dans la construction du PLU et du PLH, car le PLH est l'occasion de faire une animation de l'ensemble des acteurs du logement [...]. On n'échappera pas à ce qu'à un certain moment, on ait des réunions entre les acteurs de l'habitat" (Grand Lyon)

Hormis ces trois aspects, la question des personnes publiques associées et des personnes consultées en cours d'élaboration du projet ou sur le projet définitif, et des éventuels changements induits par l'intégration du PLH et du PDU dans le PLUi, a semblé a priori peu préoccuper les collectivités rencontrées, qui ont indiqué se référer aux dispositions correspondantes du Code de l'Urbanisme, du Code de la Construction et de l'Habitation, et du Code des Transports.

¹⁰ « Les communautés et l'urbanisme », étude AdCF, octobre 2008

¹¹ La présence de l'échelon communal ne signifie pas une présence de toutes les communes, mais bien une représentation.

Des modifications apportées par la récente ordonnance

L'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme a apporté des modifications et compléments s'agissant des personnes publiques associées et consultées dans le cadre des procédures de PLU et PLUi.

Ainsi, elle prévoit que « le projet de plan local d'urbanisme intercommunal est également soumis pour avis au comité régional de l'habitat prévu à l'art. L.364-1 du Code de la Construction et de l'Habitation » : elle permet ainsi de faire le parallèle dans le cadre du PLUiH(D) avec la consultation pour avis dudit comité prévue dans le cadre d'une procédure de PLH (art. L.302-2 du CCH).

Quant aux représentants des professions et des usagers des transports, et des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, consultés à leur demande sur tout projet d'élaboration de PDU (art. L.1214-14 du Code des Transports), ils sont visés par la consultation de « tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements » (art. L.123-8 du CU).

6. La concertation

La recherche de scènes de discussions

Le passage d'une démarche classique de PLU intercommunal à une démarche PLUiH(D) ne semble à première vue pas induire d'incidences spécifiques sur l'organisation de la concertation, qui est envisagée de manière classique avec des réunions en mairie et en conseils de quartiers, la mise à disposition de registres, des rubriques dédiées sur Internet...

Toutefois, des interrogations sont soulevées :

- par le Grand Lyon sur l'organisation des scènes de discussions, compte tenu de la multiplicité des acteurs et des lieux à gérer : grand public, associations, sphère socio-économique, communes, tous les partenaires associés usuellement à l'élaboration du PLH (bailleurs, promoteurs, associations du logement, représentants des propriétaires privés...);
- par Angers Loire Métropole sur la capacité des destinataires à recevoir un message forcément plus global et complexe, car abordant toutes les thématiques en même temps, avec en corollaire la question des supports et de la pédagogie.

"Les associations sont bénéficiaires in fine, car elles reçoivent un message plus globalisant, avec toutes les thématiques abordées en même temps [...]. Vont-elles en tirer parti ou être noyées dans la complexité ?" (Angers Loire Métropole)

La conduite de la concertation avec ou sans prestataire extérieur

Le recours à un prestataire extérieur n'est pas systématique : certaines collectivités gèrent cette procédure en interne, éventuellement avec l'appui des services Communication, d'autres préfèrent l'assistance d'un prestataire, notamment pour les aspects organisationnels ou pour l'animation.

Deux illustrations de pratiques de concertation

Communauté d'Agglomération Grand Poitiers

La Communauté d'Agglomération Grand Poitiers a mis en place trois dispositifs de concertation :

- les ateliers en communes, pilotés par des élus, dont la participation repose sur une liste pré-établie ;
- les réunions publiques, notamment pour le PADD et les OAP ;
- les conférences grand public, animées par un prestataire extérieur, sur trois thèmes : la ségrégation urbaine, l'intensité urbaine, la qualité de l'habitat.

Angers Loire Métropole

Angers Loire Métropole gère la concertation en interne, avec l'appui de la Direction Communication. La concertation distingue deux niveaux :

- les partenaires associés identifiés par une liste : il s'agit des acteurs principaux concernés par les thèmes du PLUiHD, et de 350 associations agissant à l'échelle de l'agglomération. Six réunions de travail ont d'ores et déjà eu lieu ;
- le grand public et les petites associations locales. Ils ont bénéficié de deux conférences sur les grands enjeux du PLUiHD, de « balades territoriales » et de réunions à petite échelle.

7. Bilan et enseignements généraux en matière de gouvernance du PLU intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

La rencontre des collectivités et l'analyse de leurs modes de gouvernance permet de dégager un certain nombre d'enseignements sur l'impact de l'intégration dans le Plan Local d'Urbanisme des volets habitat et déplacements vis-à-vis de la façon dont les collectivités conduisent la démarche et la perçoivent¹².

L'intégration des problématiques habitat et déplacements dans le document d'urbanisme se traduit par une gouvernance unifiée, là où auparavant chaque démarche disposait de sa gouvernance, de ses propres procédures et de son propre calendrier. L'harmonisation des procédures et des temporalités est a priori un facteur de lisibilité et de simplification, avec à la clé davantage de synergies dans les réflexions et la prise en compte du fonctionnement des territoires.

Paradoxalement, c'est aussi une source de complexité : la mutualisation en un seul document complique l'organisation, obligeant à gérer dans un même temps un plus grand nombre d'acteurs, internes comme externes, à

¹² Il s'agit d'une première approche, compte tenu du panel restreint de démarches et de leur avancement.

traiter simultanément un volume d'informations supplémentaires, et à trouver la manière de partager cette information de manière simple et pédagogique auprès de destinataires également plus nombreux.

Malgré cette difficulté, toutes les collectivités rencontrées ont fait part d'une volonté marquée de décloisonner les enjeux urbanisme, habitat et déplacements, de croiser les cultures d'acteurs. Souvent, des actions en ce sens ont été initiées antérieurement à la démarche et les documents d'urbanisme prenaient déjà en compte certains de ces aspects depuis la loi SRU. Le nouvel outil qu'est le PLU intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU s'inscrit dans la continuité d'une culture favorisant la transversalité et constitue un moyen de la renforcer.

Cependant, la plupart des sites soulignent que la transversalité reste délicate en pratique, car très chronophage en termes d'animation, de mobilisation, d'acculturation, de répartition du travail. Il semble en outre que les problématiques de déplacements soient plus délicates à intégrer que les problématiques d'habitat, où les cultures partagées et les habitudes de coopération avec l'urbanisme sont plus anciennes.

Enfin, les contextes propres à chaque collectivité sont des éléments prépondérants dans les adaptations à l'oeuvre. Ainsi, les choix politiques de calendriers très serrés pour l'élaboration des PLUiH(D) rendent d'autant plus ardues l'intégration de la réforme, en ajoutant à l'assimilation des modifications réglementaires l'insertion dans des délais contraints. Autre élément, les réorganisations de services jouent un rôle dans les évolutions de pratiques : le choix de regrouper urbanisme, habitat et parfois déplacements au sein d'une même direction, est significatif pour la construction d'une culture partagée et d'habitudes de travail en commun. La démarche d'intégration dans un même document de ces dimensions n'en est que facilitée.

CONCLUSION

Le PLUiH(D), à la fois source de simplification par l'harmonisation des procédures et des temporalités, et source de complexité par le nombre d'acteurs et d'informations à gérer simultanément, constitue une opportunité pour croiser les cultures d'acteurs et un moyen de décloisonner les enjeux d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

Si son élaboration est l'occasion de renforcer la transversalité, quatre points de vigilance au moins sont à signaler : 1° le temps nécessaire à l'animation, la mobilisation, et l'acculturation en général, 2° l'intégration des problématiques de déplacements en particulier, à parts égales avec les problématiques d'urbanisme et d'habitat, 3° la détermination d'objectifs calendaires compatibles avec l'assimilation de la réforme et la construction d'une culture commune, 4° l'organisation administrative et les occasions de dialogue et de partage entre les services en charge de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements notamment.

Ces premiers éléments de conclusion, tirés des expériences de cinq démarches en cours, par conséquent évolutives, méritent d'être confortés à l'aune des expériences et démarches à venir, ainsi que des modifications que ne manqueront pas de générer les élargissements de périmètres dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme territoriale.

Rédaction du document :

Dominique MORAU, Céline Cardin, CETE Ouest

Relecture :

François AMIOT, DGALN/QV3

Anne-Marie LE MOGNE, Sandrine CRENEAU, DGALN/PH2

Marc MORAIN, Chahoul GAFFAR,

Martine MEUNIER-CHABERT, CERTU

Philippe SCHMIT, AdCF

Ont contribué à ce travail :

- pour la conduite et la restitution des entretiens :
Estelle LOISEAU, CETE Sud-Ouest
Bertrand DEPIGNY, CETE Lyon
Céline CARDIN, CETE Ouest
Dominique MORAU, CETE Ouest

- pour l'apport de leurs témoignages, merci à :
Anne-Marie ARGOUARCH, Brest Métropole
Océane
Claire GUIHENEUF, ADEUPA
Géraldine DELOURMEL, Angers Loire
Métropole
Emmanuelle QUINIOU, Isabelle LEULIER,
AURA
Etienne DUSQUENOIS, Pierre SUCHET,
Grand Lyon
Mathias CHAGNARD, Jean-Luc
CHAMBEFORT, Grand Lyon
Sylvie PISSIER, URBALYON
Françoise LE GUERN, Communauté Urbaine
de Bordeaux
Catherine LE CALVE, A'URBA
Pascal DUBALLET, Sabrina DELEPINE, Grand
Poitiers.