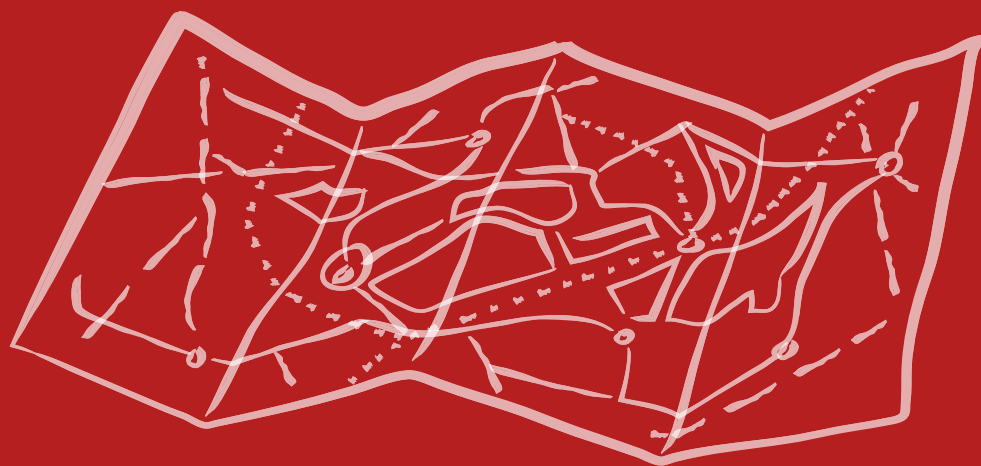


# Plans locaux d'urbanisme intercommunaux

Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires

AdCF



**Étude AdCF**





# Sommaire

## Partie I. Les éléments du débat

I. Le PLU intercommunal : un débat d'actualité et une avancée sur le long terme	5
II. Le PLUi après la loi Grenelle II. Éléments de repère	6
III. Les différentes facettes de l'urbanisme intercommunal. Éléments de définition	12
IV. Les communautés compétentes en matière de PLU. Éléments d'analyse globale	17

## Partie II. PLU : quelles motivations au transfert de compétence à l'intercommunalité ?

### Partie III. Transfert de la compétence PLU : les leviers et les freins

I. Les leviers : Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté peut être facilité par...	36
II. Les freins : Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté peut être ralenti par...	38

### Partie IV. Les relations communes-communautés dans les PLUi : primeur au pragmatisme

I. Le PLUi repose sur un tandem efficace élus municipaux-délegués communautaires	44
II. Le tandem élus-techniciens	51

### Partie V. La relation à l'administré dans le PLUi : l'équilibre délicat entre global et local

### Partie VI. Les nouveaux enjeux du PLUi

I. Passer au périmètre unique d'élaboration du PLU communautaire	78
II. « Fusionner » les documents PLU/PLH/PDU	81
III. Articuler urbanisme intercommunal et application de la réforme des collectivités territoriales (RCT)	84

## Parole à :

<i>Pierre Jarlier, Vice-président de l'Association des Maires de France délégué à l'Urbanisme, Sénateur du Cantal</i>	20
<i>Jean-Pierre Lebreton, directeur scientifique du GRIDAUH, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines</i>	22
<i>Brigitte Bariol, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)</i>	40
<i>Christophe Robert, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre</i>	60
<i>Pierre Perbos, président du Réseau Action Climat - France</i>	62
<i>Karine Ruelland, agence Karine Ruelland, administratrice de l'Association des consultants en aménagement et en développement des territoires (ACAD)</i>	72
<i>Isabelle Baer, déléguée générale du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL)</i>	74
<i>Vincent Renard, conseiller à la direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)</i>	88

## Annexes

Liste des communautés compétentes pour l'élaboration du PLU début 2012	92
Données relatives aux communautés des élus rencontrés	98
Éléments de contexte de l'étude et éléments de méthodologie	99

*Les caractéristiques des communautés des élus qui témoignent dans cette étude sont présentées page 98.*



# Éditorial



**Daniel Delaveau**

Président de l'Assemblée des Communautés de France

L'urbanisme fait partie des sujets sur lesquels notre sensibilité d'élu local est vive ; c'est une compétence symbolique à laquelle nous sommes, je crois légitimement, très attachés. Nos décisions en matière de planification urbaine s'inscrivent durablement dans nos territoires, elles sont des marqueurs importants de nos mandats locaux.

Il nous faut cependant donner un sens nouveau à cette planification urbaine au regard des évolutions très profondes qu'ont connues nos territoires ces dernières décennies. Un partage des réflexions et décisions dans le cadre collégial qu'offrent nos communautés peut indéniablement contribuer à relever ce défi. C'est une conviction désormais ancienne des instances nationales de l'AdCF qui ont souhaité poursuivre leur programme d'étude et d'observation engagé sur le sujet de l'urbanisme intercommunal dès 2006.

L'enjeu est d'adapter la planification urbaine à l'échelle du fonctionnement de nos territoires. Nous observons, d'ailleurs souvent en tant que maires, que nos limites municipales sont dépassées par l'essentiel de nos enjeux. En milieu rural comme dans les espaces urbains ou périurbains, nos problématiques de déplacement, de paysage, d'habitat, de commerce, d'agriculture, de biodiversité ou encore d'environnement ne peuvent plus être traitées convenablement à notre seule échelle municipale tant elles la transgressent. Seul document opposable aux tiers, le PLU revêt une dimension stratégique majeure dans la gestion des sols ; son évolution apparaît indispensable pour la cohérence de nos politiques publiques.

Dans le cadre des travaux préparatoires au Grenelle de l'Environnement, dans lesquels elle s'est beaucoup investie, l'AdCF a milité pour une élaboration intercommunale du PLU dans une logique de coproduction et de coresponsabilité entre communes. Cette logique du « faire ensemble » pour gagner collectivement en compétence continue d'animer l'ensemble de ses travaux. Diverses dispositions du Code de l'urbanisme relatives au PLUi, soutenues voire suggérées par notre association, illustrent cette volonté de respect des avis et des ambitions municipales. Mais il convient naturellement de dépasser la simple addition des volontés des communes membres ; l'enjeu est de construire un plan local d'urbanisme communautaire qui assure une mise en œuvre des orientations stratégiques des communautés.

La présente étude atteste de la réussite de nombreuses communautés compétentes en matière de PLU. Elle souligne également les difficultés que peuvent rencontrer ces 200 communautés de communes, d'agglomération ou urbaines. Par le recueil de témoignages, elle pointe les spécificités du PLUi notamment sur le champ de la gouvernance politique. Elle complète en outre les notes à caractère plus juridique ou technique régulièrement produites par l'AdCF.

L'AdCF joue un rôle actif dans l'animation du « club PLUi » initié et piloté par les services du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement. Je souhaite que cette étude alimente ses travaux et, sans attendre les très probables débats parlementaires sur un transfert plus systématique du PLU, qu'elle contribue à éclairer les nombreuses réflexions initiées sur cette compétence majeure dans nos communautés.



*AdCF*



# Partie I

## Les éléments du débat

# I - Le PLU intercommunal : un débat d'actualité et une avancée sur le long terme

## ■ Le sujet reste à l'agenda

Alors candidat à la présidence de la République, François Hollande indiquait qu'il lui « *semblait que, pour espérer avancer sur la question du foncier et du logement, il faudra avancer sur le PLU intercommunal* ». Il précisait, dans la fiche logement de son programme, son souhait d'ouvrir à nouveau ce dossier en lien avec les collectivités.

La ministre en charge de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, a très tôt souligné l'ambition du nouveau gouvernement en la matière. Dans les jours qui ont suivi sa composition, elle rappelait devant ses services en régions : « *À moyen terme, c'est la question essentielle de l'échelle pertinente pour élaborer et mettre en œuvre les documents d'urbanisme qui doit être posée : il faudra aller vers des PLU intercommunaux.* » Sur le plan de la reconnaissance du caractère central et stratégique de la compétence PLU exercée dans un cadre intercommunal, la nouvelle majorité s'inscrit dans la continuité du précédent gouvernement.

En octobre 2012, à l'occasion de la 23e Convention de l'AdCF, Cécile Duflot a réaffirmé l'attention portée par le gouvernement à l'approche intercommunale de l'urbanisme, et a déclaré que « *oui, il faut changer d'échelle pour élaborer nos PLU* ».

L'approche intercommunale de l'urbanisme est régulièrement évoquée et fait désormais l'objet de nombreux colloques et séminaires. Elle est aussi pointée par certains parlementaires, à l'image du sénateur Pierre Jarlier qui en souligne la pertinence dans son rapport d'information de juillet 2012, *Les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*. Également vice-président de l'Association des maires de France et président de sa commission urbanisme, il y préconise « *d'encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale pour bâtir un projet territorialisé dans une vision d'aménagement du territoire en cohérence avec les bassins de vie, les enjeux économiques, de transports, de services, d'environnement et de développement durable, en développant l'ingénierie de planification* » (recommandation n° 3).

## ■ Le débat progresse depuis 40 ans et s'intensifie depuis quelques années

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, a introduit une importante évolution. Sans imposer d'obligation de transfert de compétence, elle a institué le PLU intercommunal comme la règle, le PLU communal devenant, en droit, l'exception. Le Grenelle a sorti le PLU de l'ombre dans laquelle il était confiné au sein du Code de l'urbanisme. Il est désormais affiché comme le principe qui doit guider l'action des collectivités sans pour autant contraindre les communes au transfert de la compétence à leur communauté. Le Grenelle s'inscrit comme une étape majeure dans la longue histoire des débats et réflexions sur l'implication et les compétences de l'intercommunalité dans l'aménagement et l'urbanisme. Le sujet est ancien : les communautés urbaines sont compétentes de plein droit depuis 1966 pour élaborer les documents d'urbanisme ; nombre de districts urbains (loi de 1959) partageaient également cette responsabilité il y a plus de 30 ans.



## Urbanisme et communauté, un historique déjà ancien mais des débats renouvelés depuis quelques années

Textes et interventions	Contenu
31 décembre 1966 : loi relative aux communautés urbaines	Loi créant les communautés urbaines et les dotant obligatoirement de la compétence en matière de : « <i>plan de modernisation et d'équipements, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ; création et équipements des zones d'aménagement concerté : zones d'habilitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration</i> » (extrait de l'article 4).
Novembre 1976 : rapport <i>Vivre ensemble</i> , commission de développement des responsabilités locales, présidée par Olivier Guichard	Préfigurant les lois de décentralisation de 1982-1983, le rapport Guichard envisageait, entre autres, la création de 3 600 communautés de communes et de 750 communautés urbaines à qui étaient confiés l'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme.
7 janvier 1983 : loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Deferre  18 juillet 1985 : loi relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement	Lois qui s'inscrivent dans le processus de décentralisation des compétences et qui posent la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités en matière d'aménagement et d'urbanisme. En particulier, concernant l'élaboration des plans d'urbanisme et la délivrance des autorisations :  « <i>Le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune.</i> » (Article 50, loi du 7 janvier 1983)  « <i>Le permis de construire est instruit et délivré au nom de la commune ou au nom de l'établissement public de coopération intercommunale, ou au nom de l'État selon les cas et modalités prévus aux articles L. 421-2-1 à L. 421-2-8 dans les formes, conditions et délais déterminés par un décret en Conseil d'État.</i> » (Article 58, loi du 7 janvier 1983)
13 décembre 2000 : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	Loi reconnaissant la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle de plusieurs communes (PLUi) ; elle modifie l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme en disposant que les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes, à l'exception des parties de ces territoires qui sont couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.
2 juillet 2003 : loi urbanisme et habitat  13 juillet 2006 : loi portant engagement national pour le logement	Lois valorisant notamment les compétences et les actions de l'intercommunalité pour différents enjeux (foncier, logement, etc.) mais sans dispositions particulières concernant les PLUi.

Textes et interventions	Contenu
11 décembre 2007 : déclaration du président de la République Nicolas Sarkozy	<p>Déclaration pointant la pertinence de l'échelle intercommunale pour l'élaboration des documents d'urbanisme :</p> <p>« Les politiques de l'urbanisme doivent être visionnaires, accompagnatrices, profondément à l'écoute des ressorts profonds des besoins locaux et des choix individuels d'installation. Elles doivent être cohérentes avec les logiques du logement, des équipements publics, des transports et de l'emploi. Le niveau le plus adapté pour répartir ces différents besoins, c'est celui de l'intercommunalité (...). Doivent désormais émerger des collectivités qui disposent de tous les leviers juridiques et financiers. Doivent émerger des collectivités qui agissent sur un territoire suffisamment vaste pour mutualiser les efforts (...). Il ne s'agit évidemment pas d'effacer nos communes qui sont des réalités humaines, des réalités sociales et qui font vivre la démocratie au plus près des Français. Mais je veux que les décisions d'urbanisme traduisent des choix d'aménagement du territoire qui soient à la fois communs, volontaristes et durables. » (Extrait du discours prononcé à Vandœuvre-lès-Nancy le 11 décembre 2007)</p>
Janvier 2008 : rapport de la commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali 300 décisions pour changer la France	<p>Dans son chapitre consacré à l'habitat, le rapport Attali préconise de « regrouper à l'échelon intercommunal les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat » (mesure 170).</p>
Automne 2008 : avant-projet de loi relative à la modernisation de la démocratie locale	<p>Avant-projet de loi qui envisage, parmi d'autres mesures, le transfert de la compétence PLU aux communautés :</p> <p>« Les communautés de communes de plus de 50 000 habitants et les communautés d'agglomération existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui ne sont pas compétentes en matière de PLU, le deviennent de plein droit le premier jour du sixième mois suivant la publication de la présente loi, sauf délibérations contraires des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale (ou l'inverse). »</p>
25 mars 2009 : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Boutin ou Molle	<p>Loi qui pointe pour la première fois la pertinence de l'intégration des dispositions du PLH dans le PLUi :</p> <p>« Lorsqu'ils sont élaborés et approuvés par des établissements publics de coopération intercommunale dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du Code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat. » (Article 28, loi Boutin)</p>
Mars 2009 : comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Edouard Balladur	<p>Le comité recommande que les PLU relèvent systématiquement de l'échelon intercommunal ou métropolitain, les décisions individuelles demeurant prises au niveau des actuelles communes.</p>

Textes et interventions	Contenu
Printemps 2010 : débat sur l'amendement Piron dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement	<p>Amendement visant à obliger au sein des communautés la tenue d'un débat sur la compétence urbanisme :</p> <p>« <i>La communauté de communes exerce en outre, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière de plan local d'urbanisme, sauf lorsqu'un tiers des communes représentant 50 % de la population ou 50 % des communes représentant un tiers de la population s'y opposent. Le présent alinéa ne s'applique pas dans les territoires couverts par le schéma directeur de la région Île-de-France, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou par un schéma d'aménagement régional.</i> »            (Amendement n° 404, projet de loi ENE, présenté par MM. Piron, Grouard et Pancher)</p>
12 juillet 2010 : loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II	<p>Le PLU intercommunal est affiché comme la règle générale, le PLU communal comme l'exception.</p> <p>La loi incite les communes à transférer la compétence PLU à la communauté de communes ou d'agglomération mais ne les y oblige en rien. Elle emporte modification du Code de l'urbanisme mais non du Code général des collectivités territoriales.</p>
Mars 2012 : engagement du candidat à la présidence de la République François Hollande	<p>« <i>Le plan local d'urbanisme (PLU) doit prendre une dimension intercommunale. Je souhaite ouvrir ce dossier, en lien, bien sûr, avec les collectivités.</i> »            (Fiche thématique logement du candidat François Hollande, séance publique, mai 2012)</p>
20 juin 2012 : discours tenu par la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, devant les DREAL	<p>« <i>La question essentielle de l'échelle pertinente pour élaborer et mettre en œuvre les documents d'urbanisme doit être posée : il faudra aller vers des PLU intercommunaux.</i> » « <i>Je souhaite le renforcement du pouvoir des intercommunalités, fusionner PDU/PLU dans un document intercommunal.</i> »</p>
10 juillet 2012 : rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, rédigé par Pierre Jarlier, sénateur du Cantal	<p>Rapport faisant état de la répartition des compétences et des capacités d'ingénierie entre l'État et les collectivités en matière d'urbanisme et proposant une série de mesures pour restructurer l'ingénierie dans ce domaine :</p> <p>« <i>Recommandation 3 : encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale pour bâtir un projet territorialisé dans une vision d'aménagement du territoire en cohérence avec les bassins de vie, les enjeux économiques, de transports, de services, d'environnement et de développement durable, en développant l'ingénierie de planification.</i></p> <p><i>Recommandation 4 : constituer un pôle d'ingénierie départemental, communautaire ou intercommunautaire mutualisé et en réseau avec l'expertise des conseils en architecture, urbanisme et environnement, des agences d'urbanisme et, lorsqu'elles existent, des agences techniques départementales.</i> » (Extrait du rapport Jarlier, recommandations)</p>

## ■ ■ Le Grenelle, révélateur des enjeux politiques du PLU intercommunal

Dix ans après la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui crée les deux outils majeurs actuels de la planification locale que sont le SCoT et le PLU, la loi Grenelle II s'est inscrite dans sa continuité. Elle appelle à un aménagement des territoires cohérent et « verdit » les documents d'urbanisme en valorisant la dimension environnementale des politiques publiques.

Les travaux préparatoires au Grenelle opérés dans le cadre de comités opérationnels (le « COMOP » dédié à l'urbanisme fut coprésidé par le sénateur Jean-Paul Alduy et le député Michel Piron) ont très tôt fait apparaître un consensus sur le diagnostic et sur les grands principes : freiner l'étalement urbain et le mitage, enrayer le développement des formes urbaines peu économes en foncier, préserver l'agriculture périurbaine, encourager l'éco-construction, les écoquartiers, les transports en commun, etc. Économie de ressources et de consommation foncière, promotion des approches prospectives et transversales articulant les différentes politiques sectorielles sont devenues les maîtres mots de l'urbanisme et du développement territorial.

## ■ ■ Inciter au PLUi sans contraindre

Pour servir de telles ambitions, le SCoT et le PLU ont vu leur dimension environnementale et leur cohérence opérationnelle renforcées. Prenant acte de la réalité des dynamiques territoriales qui s'inscrivent de plus en plus à l'échelle des bassins de vie, la loi Grenelle II **consolide l'approche intercommunale** de l'urbanisme en s'appuyant sur le SCoT, par essence de dimension intercommunale, et sur le PLU dont elle promeut le possible caractère intercommunal. Le PLUi est institué comme la règle et le PLU communal comme l'exception<sup>2</sup>. Pour autant, la loi a opté pour **l'incitation et non pour l'obligation de transférer la compétence PLU à la communauté**. Elle emporte modification du Code de l'urbanisme en ce sens mais non celle du Code général des collectivités territoriales.

## ■ ■ Débat sur le PLUi autour de l'amendement Piron

Cette évolution législative a fait l'objet de vifs débats parlementaires en 2010, notamment à l'occasion de l'examen de l'amendement Piron<sup>3</sup> dans le cadre du projet de loi Grenelle II. Présenté, avec la bienveillance appuyée du secrétaire d'État à l'Urbanisme, par le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, le député du Maine-et-Loire Michel Piron, cet amendement tendait à **encourager** « l'intercommunalisation » des PLU. Considérant que les enjeux soulevés par le Grenelle de l'environnement étaient trop importants pour être traités de manière isolée, il visait à **instaurer une obligation de débat** au sein du bloc local sur l'exercice de cette compétence majeure. L'amendement proposait que les communautés de communes et d'agglomération<sup>4</sup> deviennent compétentes de plein droit en matière de PLU, sauf si, par délibération, les communes membres s'opposaient à ce transfert.

L'analyse des débats sur cet amendement permet d'identifier **quatre postures** alors prises par les parlementaires :

- Une adhésion de principe voire une volonté d'inscrire dans la loi le transfert du PLU de manière plus explicite et plus automatique ;
- Un rejet de fond en considérant que le PLU ne devait relever que du seul apanage des communes ou qu'il ne devait éventuellement être transféré qu'exceptionnellement et de manière facultative ;
- Une objection de forme considérant qu'une telle mesure qui porte sur la répartition des compétences entre collectivités devait figurer dans le projet de loi de réforme des collectivités (dont l'examen au Parlement a été pour partie concomitant à celui du Grenelle) ;
- Une satisfaction, mêlée de prudence. Le pas supplémentaire que l'amendement Piron proposait de franchir nécessite davantage de maturité politique dans le fonctionnement de l'intercommunalité. L'urbanisme est un sujet sensible et il faut laisser à chaque territoire le soin de progresser à son rythme sur cette compétence à forte charge symbolique. La promotion faite au PLUi dans le Code de l'urbanisme est perçue comme une avancée notable, et déjà satisfaisante, du Grenelle.

2. Article 19, loi Grenelle II.

3. Amendement n° 404, loi ENE : « La communauté de communes exerce en outre, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière de plan local d'urbanisme, sauf lorsqu'un tiers des communes représentant 50 % de la population ou 50 % des communes représentant un tiers de la population s'y opposent. Le présent alinéa ne s'applique pas dans les territoires couverts par le schéma directeur de la région Île-de-France, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou par un schéma d'aménagement régional. » (amendement n° 404, projet de loi ENE, présenté par MM. Piron, Grouard et Pancher).

4. Cette disposition ne devait pas s'appliquer aux territoires d'Île-de-France, de Corse et d'Outre-mer.

De son examen en commissions (il ne fut rejeté qu'à une voix) et en séance publique, on retiendra surtout qu'il fut l'occasion du premier débat approfondi à l'Assemblée nationale sur le sujet 30 ans après les lois de décentralisation.

À l'issue du Grenelle, les communautés urbaines restent donc les seuls établissements publics de coopération intercommunale dotés par la loi, au titre de leurs compétences obligatoires, de la compétence d'élaboration du PLU.

## ■ ■ SCoT ou PLUi ?

L'approche intercommunale de la planification est évidemment l'essence même du SCoT. Lors de la discussion de l'amendement Piron, certains députés ont estimé que les SCoT constituaient les documents intercommunaux en mesure de répondre aux enjeux de régulation foncière et d'articulation des politiques sectorielles et ont jugé, par conséquent, que la réalisation de PLU intercommunaux n'était pas indispensable voire s'avérerait redondante.

Le Grenelle de l'environnement a permis aux parlementaires de conforter l'importance de l'outil SCoT. Ils ont souhaité sa généralisation, par l'extension progressive du périmètre d'application de la règle de l'urbanisation limitée, à tout le territoire national en 2017. Ils ont élargi ses objectifs aux préoccupations premières du Grenelle (continuités écologiques, performance énergétique, consommations foncières passées et envisagées à chiffrer et à justifier...) et renforcé sa capacité prescriptive sur l'usage du sol (définition de secteurs à densité minimale, définition de normes de qualité urbaine et paysagère applicables en l'absence de PLU...). La capacité du SCoT à interpeller les communautés membres a également été consolidée : le SCoT peut assigner à celles-ci des objectifs chiffrés en matière de politique locale de l'habitat, il définit également les grandes orientations en matière de politique de transports et de déplacements...

Bien qu'étant tous les deux les documents d'urbanisme majeurs du bloc local, il paraîtrait maladroit de placer le SCoT et le PLU sur le même champ quant à la portée politique de leurs orientations. SCoT et PLUi s'inscrivent dans une complémentarité, s'illustrent tous les deux dans une dynamique intercommunale mais ne sauraient être confondus. Le caractère opposable aux tiers du PLU donne à ce document une place particulière dans la relation que les élus locaux tissent à travers lui avec les acteurs de l'aménagement et avec leurs administrés dans l'aménagement de leur territoire. Placé en bas de la hiérarchie des documents d'urbanisme, **le PLU est le réceptacle de toutes les politiques d'aménagement. C'est notamment dans la définition du zonage et de son règlement que s'opèrent des arbitrages** politiques majeurs et que se concentrent les enjeux de prise en compte et de traduction des autres documents d'urbanisme, opposables ou non, tels que le PDU, le PLH, les chartes paysagères, les schémas de développement économique ou commerciaux, les Agendas 21, etc.

« Jusqu'où le SCoT peut-il aller sans marcher sur les brisées du PLU ? » s'était interrogé le rapporteur du Grenelle lors de la séance à l'Assemblée nationale. « Aller jusqu'à une cartographie définie, comportant une localisation ou une délimitation, c'est entrer dans le cadre de la planification que permet le PLU. Les orientations, c'est le SCoT. La planification, c'est le PLU. J'admets qu'il y ait une certaine porosité entre les deux », avait précisé Michel Piron.

## II - Le PLUi après la loi Grenelle II. Éléments de repère

### ■ Le PLU intercommunal affiché comme la règle

La valorisation du PLU intercommunal est l'une des principales avancées de la loi Grenelle II en matière d'urbanisme. Si elle n'oblige en rien, cette loi se traduit dans la rédaction du Code de l'urbanisme qui affiche désormais le PLU intercommunal comme la règle : ainsi, le « *plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres (...). Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.* » (Article 123-6, Code de l'urbanisme)

### ■ Le périmètre de la communauté retenu comme périmètre unique de l'élaboration

**Avant la loi Grenelle II**, une communauté compétente en matière de PLU n'était pas contrainte à l'élaboration d'un document unique sur son territoire. **Trois possibilités** s'offraient à elle :

- Élaborer un document unique à l'échelle de son territoire ;
- Élaborer plusieurs documents regroupant des communes (le territoire de la communauté étant alors divisé en secteurs d'une ou plusieurs communes) ;
- Élaborer des PLU à l'échelle communale (le territoire comptant alors autant de PLU que de communes) <sup>5</sup>.

Désormais, **depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010**, « *lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire* » <sup>6</sup>.

Dès lors que, dans ses statuts, la communauté est compétente en matière de PLU, la maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU se traduit obligatoirement par l'élaboration d'un seul PLU à l'échelle de la communauté dans le cadre d'une procédure unique. Comme pour les PLU communaux, le principe supporte deux exceptions : les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; la possibilité de PLU partiels dans les cas particuliers des stations touristiques de montagne.

Instaurer l'unicité du document à l'échelle du périmètre intercommunal relevait d'une volonté forte du gouvernement. Il s'agissait de franchir une nouvelle étape et de s'assurer d'une véritable progression sur la voie d'un urbanisme communautaire ambitieux et irréductible à la simple somme des volontés municipales.

Les sénateurs ont introduit la possibilité de réaliser des **plans de secteur** au sein desquels peuvent figurer les informations liées au règlement, au zonage et aux orientations d'aménagement et de programmation relatifs à chaque commune ou à chaque groupe de communes. Les communautés ont ainsi la possibilité de définir « *des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur* ».

Par cette disposition, les sénateurs poursuivaient deux objectifs. Ils souhaitaient d'une part encourager le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité tout en garantissant à chacune des communes une participation active et une bonne visibilité, et d'autre part que cette ambition gouvernementale quant au périmètre d'élaboration du PLUi ne s'avère pas contre-productive auprès de maires qui craindraient que leur commune ne soit dissoute dans un trop vaste ensemble.

### ■ Le PLU intercommunal co-construit par le couple communes-communauté

**L'association étroite des équipes municipales et communautaires** pour élaborer un PLU communautaire est naturellement indispensable. Dans cet esprit, la loi ENE précise que le « *plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres* » <sup>8</sup>.

5 . Article L. 123-1, Code de l'urbanisme, en vigueur avant la loi Grenelle II.

6 . Article L. 123-1, Code de l'urbanisme.

7 . Article L. 123-1-1-1, Code de l'urbanisme.

8 . Article L. 123-6, Code de l'urbanisme, après modification par la loi Grenelle II (article 19).

Parallèlement, **la loi Grenelle II systématise l'association de la communauté à l'élaboration du PLU** d'une commune membre si cette dernière reste compétente en la matière et en prend l'initiative, en précisant que « *dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre* »<sup>9</sup>. Jusqu'alors, la qualité d' « associé » de fait n'était reconnue qu'aux autorités organisatrices de transports (AOT) et aux EPCI compétents en matière de PLH (depuis la loi ENL) ; les autres EPCI directement intéressés n'étaient consultés qu'à leur demande sur le projet arrêté.

La loi Grenelle II renforce surtout la **portée de l'avis défavorable qu'une commune pourrait exprimer** quant aux dispositions du PLU la concernant directement. Dans un tel cas, le conseil communautaire « *délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres* »<sup>10</sup>. Jusqu'alors, le projet de PLU intercommunal était soumis pour avis aux communes, la nature de cet avis devant s'entendre comme un avis « simple ». Dorénavant, la municipalité a l'assurance que son avis sera entendu et qu'il pourra faire l'objet d'un nouveau débat au sein du conseil communautaire.

Le législateur s'est montré soucieux de promouvoir l'exercice en commun de la compétence PLU en sensibilisant au fait que « *l'intercommunalité n'est pas une déposssession, mais un exercice des responsabilités à un autre niveau* » (Michel Piron, rapporteur du titre I de la loi ENE). Il apparaît en effet que le transfert de la compétence PLU a trop souvent été présenté comme un « dessaisissement » des communes. La pratique montre qu'aucun document d'urbanisme ne peut être élaboré aujourd'hui sans qu'il ne s'agisse d'un travail conjoint des communes dans leur communauté.

## ■ Le PLU pouvant tenir lieu de PLH et de PDU

La loi Grenelle II prévoit, lorsque les périmètres d'élaboration concordent, la fusion du plan local d'urbanisme avec le programme de l'habitat et le plan de déplacements urbains. Cette disposition poursuit un **double objectif** : d'une part, la **simplification**<sup>11</sup> de la pyramide des documents d'urbanisme et, d'autre part, une plus grande **efficacité dans l'articulation et la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles**.

La loi fait donc du nouveau PLU communautaire un outil central de la planification intercommunale en y intégrant des objectifs et des dispositions en matière d'habitat et de déplacement. Si cette intégration a pour effet d'enrichir le rapport de présentation et le PADD du PLUi, elle se traduit surtout par la création d'un nouveau type d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP)<sup>12</sup> qui tiennent alors lieu de **programme local de l'habitat** (PLH) et, le cas échéant, d'un **plan de déplacements urbains** (PDU)<sup>13</sup>. Ces orientations confèrent aux volets habitat et déplacement du PLU communautaire les effets et la valeur juridiques du PLH et du PDU.

Cette disposition législative vise à dépasser le rapport de compatibilité existant entre le PLU et les documents PLH et PDU, en proposant l'articulation au sein même du PLUi de ces **politiques sectorielles dont il est attendu que la mise en œuvre soit facilitée et plus lisible**.

Par cette fusion des documents, c'est une nouvelle conception de l'urbanisme qui est proposée et une nouvelle dimension qui est accordée au PLUi. Cette évolution suscite cependant de la perplexité dans certains territoires. D'aucuns craignent que les contenus des documents sectoriels soient affadis puisque « dilués » dans un grand plan local d'urbanisme communautaire, qu'ils en perdent de leur substance. Certains soulignent les questions juridiques ou techniques soulevées par cette fusion qui restent en suspens (organisation interne du PLUi, modalités de concertation des acteurs mobilisés jusqu'alors dans le cadre de l'élaboration des PLH et des PDU, évolution de l'instruction des autorisations d'urbanisme en application de ces nouvelles OAP...). D'autres enfin pointent le risque que la complexité politique et technique d'une telle fusion puisse freiner les initiatives locales de transfert de la compétence PLU à la communauté. À ce titre, l'AdCF jugeait plus opportun que la fusion des documents soit proposée aux communautés en tant que possibilité et non en tant qu'obligation.

En l'état actuel du droit, la fusion PLU/PLH/PDU est l'un des enjeux dont doivent s'emparer les communautés compétentes en matière de planification urbaine.

9 . Article L. 123-6, Code de l'urbanisme, après modification par la loi Grenelle II (article 19).

10 . Article L. 123-9, Code de l'urbanisme.

11 . L'ambition mérite d'être nuancée eu égard aux nouveaux documents dont le Grenelle contraint à l'élaboration, à l'image du schéma régional de cohérence écologique ou du plan climat-énergie territorial (PCET) pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants, et qui trouvent place dans la hiérarchie des normes.

12 . Décret du 29 février 2012 précisant la ventilation des dispositions en matière d'habitat et de déplacements entre rapport de présentation, PADD et OAP.

13 . Article L. 123-1-4, Code de l'urbanisme.

# III - Les différentes facettes de l'urbanisme intercommunal.

## Éléments de définition

### ■ La communauté et la maîtrise d'ouvrage du PLU

Est **maître d'ouvrage** du PLU la communauté dont les statuts mentionnent la compétence « élaboration des PLU » ou « élaboration des documents d'urbanisme ». Les **communautés urbaines** sont dotées de cette responsabilité par la loi au titre de leurs compétences obligatoires, responsabilité figurant explicitement dans le CGCT comme élément de leur compétence « aménagement de l'espace »<sup>14</sup>. En revanche, les **communautés de communes et les communautés d'agglomération** ne le sont que par mention explicite dans leur statut (après délibérations des communes membres à la majorité qualifiée)<sup>15</sup>.

Des imprécisions rédactionnelles constatées dans nombre de statuts de communautés induisent des difficultés de **recensement**. Des formulations bien explicites quant au transfert de compétence (« élaboration des documents d'urbanisme ») laissent parfois place à des notions plus vagues ne permettant pas de mesurer facilement la responsabilité communautaire. Ainsi en est-il des fréquentes mentions « harmonisation des documents de planification » ou « aide à la réalisation de documents d'urbanisme » qui renvoient à un accompagnement de la communauté dans les démarches municipales et pour lequel l'habilitation statutaire n'est pas nécessaire puisque ne relevant pas du champ de la compétence proprement dite.

La lecture des statuts s'avère en outre complexifiée par la place accordée en leur sein à la compétence PLU. Celle-ci est parfois intégrée comme élément de la compétence « aménagement de l'espace », parfois inscrite – et ce plus logiquement – en tant que compétence facultative ou supplémentaire.

#### Près de 200 communautés compétentes

Ce n'est donc qu'à partir d'une analyse minutieuse des statuts qu'un recensement des communautés compétentes en matière de PLU peut être établi. L'AdCF s'efforce d'actualiser régulièrement ses données et, fin 2012, elle recense avec certitude au moins **194 communautés dotées de la compétence PLU, c'est-à-dire maîtres d'ouvrage du plan local d'urbanisme**. Ce nombre serait à majorer d'une vingtaine de communautés dont la compétence PLU n'a pu être certifiée.

Compte tenu des difficultés de recensement mentionnées, le décompte de l'AdCF diffère de celui de la DGCL qui comptait 391 EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence PLU au 1er juillet 2012 (Banatic – Base nationale d'informations sur l'intercommunalité en France). Ces chiffres corroborent en revanche les évaluations du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement qui, depuis qu'il lance ses appels à projets PLUi, suit avec précision ce recensement des communautés compétentes.

C'est à l'analyse fine de ces 200 communautés que se consacre l'essentiel de la présente étude.

*Voir liste des communautés p.92*

### ■ La communauté et l'accompagnement de ses communes dans l'élaboration de leurs PLU

Au-delà de l'obligation désormais faite à chaque commune (disposition du Grenelle rappelée précédemment) d'associer sa communauté à toute démarche de PLU qu'elle engage, il est constaté un fort accroissement de l'implication des communautés auprès de leurs communes engagées dans la planification urbaine. Cet appui de la communauté à ses communes, qui s'opère sans habilitation statutaire particulière, peut se traduire par :

- l'assistance technique : les services communautaires peuvent être sollicités par les communes pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et, plus rarement, pour des missions de maîtrise d'œuvre. La communauté peut faciliter la passation de marchés groupés pour l'élaboration concomitante de plusieurs PLU communaux... ;

14 . Loi du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines ».  
15 . Selon les dispositions de l'article L. 5211-5 du CGCT.



- la mise à disposition d'outils techniques : système d'information géographique, numérisation des PLU... ;
- la réalisation d'études pertinentes à l'échelle de la communauté et pouvant nourrir l'élaboration des PLU municipaux (exemple : étude sur les dents creuses à mobiliser, étude paysagère...);
- l'introduction d'un volet communautaire dans le PADD des PLU communaux soulignant l'appartenance de la commune à une dynamique intercommunale ;
- la rédaction d'un « porter à connaissance communautaire » (sans valeur juridique) qui permet de rappeler à la commune l'ensemble des enjeux et objectifs auxquels son PLU doit répondre pour décliner efficacement les orientations arrêtées dans les documents communautaires ;
- l'adoption d'un vocabulaire commun au sein des PLU (exemple : même signification accordée aux indices...) permettant un meilleur partage des informations entre communes ;
- l'organisation d'une commission urbanisme au sein de laquelle les maires peuvent présenter leurs réflexions et l'état d'avancement de leurs procédures en matière d'urbanisme.

## ■ La communauté et l'instruction des autorisations d'urbanisme

La part des communautés qui opèrent aujourd'hui l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte de leurs communes ne cesse de progresser. **Près de 20 % des communautés sont dotées de tels services mutualisés d'application du droit des sols.** Ne s'agissant pas d'une compétence mais d'une simple mutualisation de services, l'instruction des autorisations d'urbanisme n'a pas formellement à figurer dans les statuts de la communauté.

C'est **sur une base contractuelle** (c'est donc un service qui peut se mettre en place « à la carte ») que s'organisent les responsabilités réciproques de la communauté et des communes. La mairie reste obligatoirement le lieu de dépôt de la demande du pétitionnaire et le guichet unique. Une convention, adaptée éventuellement à chaque commune, définit les actes instruits au niveau de la communauté et la nature des prestations (en indiquant si la mission s'étend par exemple jusqu'au contrôle de la réalisation ou encore dans l'accompagnement juridique en cas de recours...).

Les communautés s'impliquant dans cette démarche recherchent notamment :

- une réponse locale au désengagement de la DDT ;
- des économies d'échelle et/ou de moyens ;
- davantage de réactivité et de proximité avec les pétitionnaires ;
- une plus forte expertise technique ou juridique ;
- un prolongement naturel de la compétence PLU de la communauté ;
- un développement de la capacité d'observation de la construction à l'échelle du territoire (via l'intégration des autorisations d'urbanisme dans le SIG communautaire).

Parmi les motifs de transfert de l'instruction des autorisations d'urbanisme à la communauté figure donc le « désengagement » ou la réorganisation des DDT et DDTM. Suite à la combinaison de plusieurs facteurs (droit européen de la concurrence, critiques formulées notamment par la Cour des comptes sur la légitimité de « l'ingénierie publique » de l'État, mise en œuvre de la RGPP), le champ de **l'ingénierie publique de l'État s'est en effet réduit de manière progressive mais généralisée.**

Le rapport Jarlier sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme (juillet 2012) s'en inquiète en pointant le fait que « *le nombre de fonctionnaires dédiés va passer de 3 600 en 2012 à 3 000 en 2013, soit une diminution de 20 % des effectifs* ». Les communautés sont donc en première ligne : l'État voit d'un très bon œil qu'elles prennent le relais (de nombreux témoignages attestent d'interventions personnelles du préfet ou d'un cadre de la DDT auprès d'élus communautaires sur ce sujet), les communes sollicitent les communautés dans une logique de mutualisation de moyens techniques et financiers.

Il est à souligner que l'organisation d'un service d'instruction des autorisations d'urbanisme est sans lien juridique avec la compétence PLU dont peut être dotée la communauté. Les deux sujets sont, en droit, parfaitement distincts, comme l'illustre le fait qu'un tel service d'instruction n'existe pas dans toutes les communautés urbaines pourtant toutes dotées, par la loi, de la compétence PLU.

De manière assez surprenante d'ailleurs, la proportion des communautés engagées dans l'instruction des autorisations d'urbanisme ne s'avère pas plus élevée parmi les communautés compétentes en matière de PLU. Elles ne sont que 21 % à faire de cette mutualisation le prolongement naturel de leur compétence PLU, considérant que l'autorité qui élabore la règle gagne à être compétente pour assurer sa mise en œuvre.

L'organisation d'un service d'instruction est également sans lien juridique avec la délivrance des autorisations d'urbanisme par le président de la communauté.

## ■ La communauté et la délivrance des autorisations d'urbanisme

La délivrance des autorisations d'urbanisme par le président de la communauté relève d'une délégation prévue au Code de l'urbanisme (article L. 422-3) par une délibération concordante de l'EPCI et des communes qui le souhaitent. Après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de communauté, la délégation doit être confirmée ; elle n'est donc pas définitive.

Le Code de l'urbanisme dispose en outre que le maire adresse au président de l'établissement public son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration préalable.

Si aucun lien juridique ne peut être fait entre la délivrance des autorisations d'urbanisme (qui résulte d'une délégation), l'instruction des autorisations d'urbanisme (qui résulte d'une mutualisation de services) et l'élaboration du PLU (qui est le fruit d'un transfert de compétence), il n'est pas surprenant de constater que les très rares<sup>16</sup> délégations au président en matière de délivrance des autorisations ne s'observent que dans les communautés très investies dans les différents champs de l'urbanisme et compétentes en matière de planification et également engagées dans l'instruction des autorisations, la gestion de l'information géographique, l'exercice du droit de préemption urbain et le recouvrement de la taxe d'aménagement.

## ■ La communauté et le droit de préemption urbain<sup>17</sup>

Le Code de l'urbanisme<sup>18</sup> dispose que le transfert du droit de préemption urbain (DPU) à la communauté est subordonné à la double condition que, en vertu de la loi ou de ses statuts, elle soit compétente à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme et pour la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC). Sur la base d'avis ancien du Conseil d'État, la compétence « pour l'élaboration des documents d'urbanisme » s'entend ici globalement : elle concerne l'élaboration du SCoT et des PLU.

En application de ces dispositions, les communautés urbaines et les métropoles sont compétentes de plein droit pour instaurer et exercer le DPU dès lors qu'elles ont reçu, par la loi, compétence pour élaborer les documents d'urbanisme et réaliser des zones d'aménagement concerté. De même, une communauté d'agglomération, une communauté de communes, un syndicat de communes et un syndicat d'agglomération nouvelle sont compétents de plein droit pour instaurer et exercer le DPU lorsque, par leurs statuts, ils sont compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des ZAC.

Qu'il y ait ou non transfert de la compétence DPU à la communauté, les délégations (ponctuelles ou permanentes) du DPU entre communes et communautés sont très fréquentes et il s'avère délicat de faire un strict parallèle entre compétence DPU et usage effectif de ce droit de préemption par le niveau titulaire de la compétence. On se bornera ici à souligner que 40 % des communautés compétentes en matière de PLU ont déjà opéré des préemptions à leur profit.

## ■ La communauté et les outils de l'information géographique

La construction des systèmes d'observation et de gestion de l'information géoréférencée est en plein essor et les efforts du bloc local se concentrent à l'échelle des communautés. Il n'est donc pas surprenant que les communautés compétentes en matière de PLU soient très investies dans ce domaine : 61 % d'entre elles attestent d'un engagement important dans le domaine.

Cette implication devrait croître dans les années à venir eu égard aux impératifs de gestion des réseaux, d'observations des dynamiques des territoires et des mises en ligne de l'information liée à l'urbanisme et à destination des populations (la part des PLU consultables sur internet avec possibilité de téléchargement des règlements applicables à chaque parcelle est en pleine expansion).

## ■ Les communautés et la fiscalité de l'urbanisme

Seules les communautés compétentes en matière de PLU ont la faculté de percevoir la taxe d'aménagement. Dans ce cas, la loi prévoit un possible reversement d'une part du produit aux communes en fonction des contributions de chaque niveau au financement des équipements collectifs. À souligner que dans la situation inverse, c'est-à-dire dans le cas de la perception par la commune de la fiscalité de l'urbanisme, le mécanisme de reversement n'est pas à ce jour explicité par la loi. Un parallélisme des formes dans la répartition des produits fiscaux est souhaité afin de s'assurer que la taxe d'aménagement serve bien à financer l'effort d'investissement accompli sur des équipements ou aménagements publics.

Au total, 23 % des communautés compétentes en matière de PLU déclarent percevoir directement la fiscalité de l'urbanisme.

16 . C'est le cas des communautés urbaines de Strasbourg, de Brest et d'Alençon, de la communauté d'agglomération du pays de Flers et des communautés de communes du pays d'Argentan et du pays de Honfleur.

17 . Se référer en complément à la note juridique AdCF/Gridauh, Les communautés et les droits de préemption, juillet 2012, 40 p.

18 . Article L. 211-2 alinéa 2.

# IV - Les communautés compétentes en matière de PLU.

## Éléments d'analyse globale

La grande diversité des communautés se retrouve parmi les communautés auxquelles les communes ont choisi de transférer la compétence PLU. Elles n'ont pas de caractéristiques spécifiques qui les en distingueraient : elles sont urbaines ou rurales, comptent peu ou beaucoup de communes, sont peu ou très peuplées.

### ■ Tout type de territoire

Parmi les 194 communautés compétentes<sup>19</sup> en matière de PLU, l'AdCF recense les 16 communautés urbaines et métropole compétentes de plein droit et 16 communautés d'agglomération (soit 8 % de la totalité des communautés d'agglomération). Ainsi, 14 % des communautés à « statut urbain » (communautés urbaines, SAN et communautés d'agglomération) sont responsables de l'élaboration du PLU sur leur territoire.

Plus de 160 communautés de communes sont compétentes. En valeur absolue, elles apparaissent donc les premières concernées par cette « intercommunalisation » du PLU. Rapportées à leur nombre total (fin 2012, la France compte 2 358 communautés de communes), elles représentent 7 % de cette famille d'EPCI.

Le transfert de la compétence PLU est autant une problématique urbaine que périurbaine et rurale.

### ■ Tout type de communauté

Les communautés compétentes en matière de PLU rassemblent un nombre de communes très variable, et ont des périmètres et des poids démographiques hétérogènes.

Nombre moyen de communes par communauté compétente « PLU »	13
Nombre moyen de communes par communauté à l'échelle nationale	15
Part des communautés compétentes « PLU » comptant dix communes ou moins	31 %
Poids des communautés de dix communes ou moins à l'échelle nationale	37 %

Le nombre de communes et le poids démographique des communautés ne sont donc pas des traits spécifiques distinguant les communautés dotées de la compétence PLU des autres. Parmi elles, certaines ont un profil de territoire très rural (2 900 habitants pour 14 communes par exemple) tandis que d'autres ont un profil métropolitain (Lille Métropole compte 1,1 million d'habitants et 85 communes).

### ■ Mais des phénomènes de concentration régionale

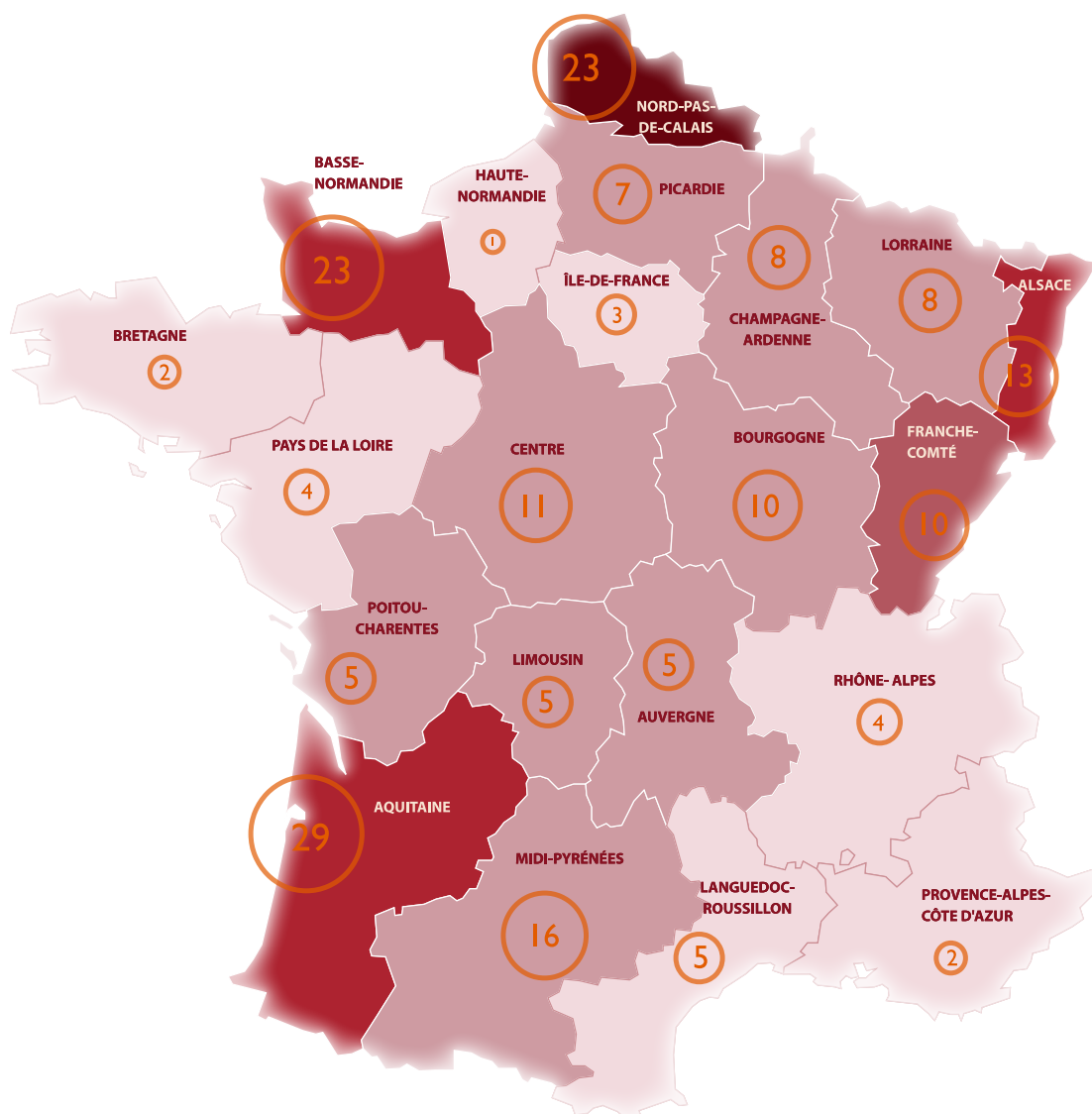
Si les remontées de terrain attestent désormais d'une généralisation progressive à tout le territoire national du débat sur le PLU, les concentrations régionales des communautés actuellement compétentes sont très marquées. Un quart des communautés du Nord-Pas de Calais sont ainsi compétentes en matière de PLU, 17 % en Basse-Normandie et en Aquitaine.

Dans certaines régions, ce sont des raisons historiques qui expliquent cette concentration ; c'est par exemple le cas du Nord-Pas de Calais où la reconstruction des villes, particulièrement affectées par la Seconde guerre mondiale, y a été organisée dans le cadre de groupements d'urbanisme sous l'égide de l'État à partir des années 1950. Développant une tradition de travail en commun chez les élus et les services, ces groupements ont servi de base aux syndicats et aux districts compétents pour élaborer les plans d'occupation des sols à partir des années 1970 (POS souvent intercommunaux par ailleurs).

D'autres raisons peuvent être avancées telles que l'investissement et l'encouragement particuliers de certaines structures (notamment des services déconcentrés de l'État comme cela semblerait être le cas en Alsace). La concentration régionale de communautés de petite taille comme en Basse-Normandie peut également être une explication : ayant davantage intérêt à mutualiser les compétences et étant habituées à travailler de concert, les communes transfèrent plus facilement la compétence PLU à leur communauté. Enfin, l'exemplarité d'une communauté limitrophe joue indéniablement un effet d'entraînement.

19 . Voir la liste des communautés compétentes en matière de PLU recensées par l'AdCF en Annexe 1.

## Répartition régionale des communautés compétentes en matière de PLU

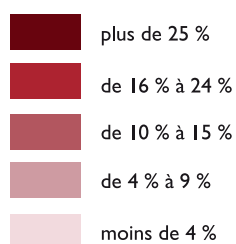


Source des données : Observatoire de l'AdCF, 2012

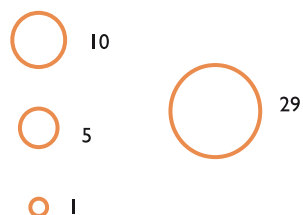
Création pour l'AdCF : Maps Designers



Part des communautés dotées de la compétence PLUI dans l'ensemble des communautés de la région



Nombre de communautés ayant la compétence PLUI par région



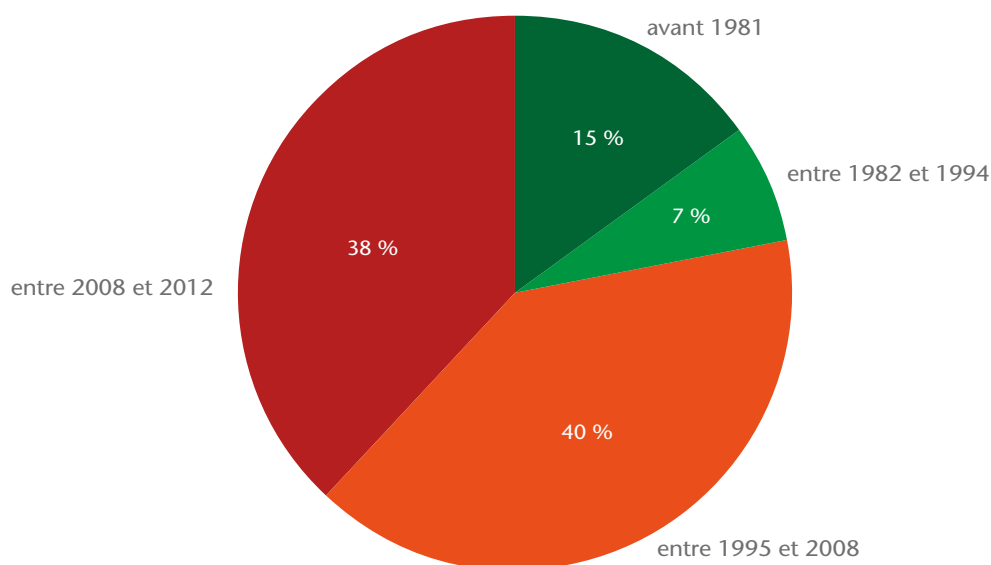
## ■ Un héritage dans certains cas, un engagement récent dans d'autres

Si une part non négligeable des communautés concernées ont acquis cette compétence avant 1994, plus des trois quarts l'ont reçue de leurs communes après cette date.

La compétence PLU peut être **un héritage** (cas en particulier des anciens districts), mais peut également relever de **délibérations prises au cours du mandat actuel**. Ainsi, 38 % des communautés ont été dotées de cette compétence entre 2009 et 2012, période où le débat de fond sur le PLU intercommunal se préparait (ou avait lieu) dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ce débat national a donc eu des échos dans les territoires et 15 % des communautés aujourd'hui compétentes soulignent qu'il a fortement facilité leur propre débat relatif au transfert de la compétence. Le caractère parfois récent du transfert de compétence s'illustre en outre par le fait qu'un tiers des communautés compétentes n'ont pas encore de document d'urbanisme communautaire exécutoire.

---

Période au cours de laquelle la compétence « élaboration des documents d'urbanisme » est devenue intercommunale





## Pierre JARLIER

Vice-président de l'Association des Maires de France délégué à l'Urbanisme, Sénateur du Cantal

### « Le PLU intercommunal : la traduction d'un projet politique partagé »

Plusieurs éléments nous conduisent aujourd'hui à reconsidérer le périmètre dans lequel les questions de planification doivent être abordées.

A l'évidence, les politiques liées à l'habitat, à la protection de l'environnement, aux déplacements ou encore à l'activité commerciale, et leur articulation, doivent être abordées à une échelle qui dépasse le strict cadre communal. Le SCOT, dont la généralisation est fortement encouragée, illustre bien à cet égard l'intérêt d'une approche intercommunale dans le domaine de la planification.

L'intercommunalité a aussi profondément évolué ces dernières années et évoluera encore avec l'achèvement de la carte intercommunale, la rationalisation des périmètres et l'approfondissement des compétences qui modifient l'approche du développement local.

Pour ces raisons, nombre de maires apparaissent prêts aujourd'hui à ce que leur communauté s'engage dans l'élaboration d'un PLU communautaire, car il constitue un outil pertinent lorsque les enjeux économiques, sociaux et environnementaux le justifient. Il permet en effet de bâtir un projet dynamique de territoire, en cohérence avec le développement durable d'un bassin de vie. Il présente aussi l'avantage de favoriser la mutualisation des moyens pour réaliser les études préalables et des documents d'urbanisme de qualité, mais nécessairement plus coûteux et d'ailleurs plus complexes à réaliser compte-tenu des exigences du Grenelle de l'environnement ou du droit européen.

Cette démarche est aussi à replacer dans un contexte de désengagement de l'Etat où les collectivités doivent impérativement s'organiser pour se doter d'une ingénierie adaptée grâce à la mutualisation de leurs moyens.

C'est pourquoi l'AMF n'est pas opposée au principe du PLU intercommunal. Elle fait d'ailleurs partie du « club des PLUi » initié par le ministère, au côté notamment de l'AdCF et du CERTU, et qui réunit les lauréats de l'appel à projets du ministère. Ce club a une vocation importante en ce domaine, constituant un lieu d'accompagnement et d'échanges pour les intercommunalités, au moment où le PLUi résultant du Grenelle pose des difficultés et nécessite des ajustements pour permettre aux EPCI de s'engager plus sereinement dans cette démarche, conjointe à l'établissement public et aux communes membres.

Conjointe donc. Aussi, il est indispensable que lorsque les communautés sont dotées de la compétence PLU, la place de la commune dans le processus d'élaboration et de suivi soit clairement définie.

Ce qui doit guider les élus d'un territoire, c'est le projet territorial, un projet partagé source d'un véritable pacte communautaire. Sans ce préalable, imposer à toutes les communes membres des communautés d'agglomération et de communes un PLU intercommunal - et donc un règlement opposable aux autorisations de construire - sans l'accord des conseils municipaux, constitue une mesure difficilement acceptable. En ce sens, le PLU intercommunal n'a de réelle portée que s'il s'appuie aussi sur les réflexions et l'implication des élus municipaux dans l'aménagement de leur propre commune.

C'est pourquoi le Bureau de l'AMF s'est prononcé contre le transfert systématique par la loi de cette compétence pour l'ensemble des communautés.

Davantage qu'un préalable au projet politique porté par les élus communautaires, le PLU intercommunal en constitue, en effet, l'aboutissement.

Il est donc indispensable de bâtir une procédure concrète de co-construction, qui est aujourd'hui encore à imaginer pour que chaque commune, qui doit rendre des comptes à ses citoyens, soit pleinement partie-prenante du projet d'urbanisme communautaire. Des avancées dans ce sens ont été obtenues dans la loi Grenelle II. Il faut aller plus loin pour donner de réelles chances de réussite à la planification intercommunale, gage d'une politique d'aménagement du territoire équilibrée et durable.



## Jean-Pierre LEBRETON

Directeur scientifique du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat.  
Professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

### Normalité et rupture

Dans le prolongement de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, fait du PLU intercommunal un plan tout à la fois normal et en rupture.

Jusqu'alors, le PLU intercommunal s'inscrivait bien dans la légalité, tenant à ce qu'il pouvait résulter du transfert de compétence de communes à un EPCI. Mais il présentait un caractère atypique : le curseur du transfert de compétence par la loi demeurait bloqué depuis une quarantaine d'années aux communautés urbaines et aux institutions des villes nouvelles. Celles-ci pouvaient de surcroît élaborer des plans communaux et, en pratique, restituer ainsi aux communes une partie des pouvoirs d'organisation de leur territoire que la loi leur avait retirés ; quant aux transferts volontaires de la compétence POS ou PLU, ils demeuraient très peu nombreux. Dès lors, comment ne s'étonnerait-on pas, avec Pascal Planchet<sup>20</sup>, que les PLU intercommunaux fissent figure de passagers semi clandestins dans le Code de l'urbanisme ?

Aujourd'hui, le PLU intercommunal n'est plus seulement un document admis par la loi : il est le document que la loi tient pour légitime, celui qui a vocation à être le document de base de la planification urbaine. La situation juridique s'est retournée à la manière du doigt d'un gant. À chaque article du Code de l'urbanisme traitant de la procédure du PLU, c'est de l'EPCI compétent dont il est question et non plus de la commune, laquelle ne figure plus que par défaut. C'est qu'une dynamique s'est enclenchée : le plan normal, intercommunal, a vocation à étendre son empire aux territoires des communautés, après les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et une partie des communautés de communes. L'idée de normalité, qui ne se marie pas avec celle d'autorité, a fait que l'Assemblée nationale n'a pas retenu la solution du transfert législatif mais a eu foi dans une adhésion progressive, assortie de garanties pour les communes, résultant de l'évidence que le plan normal est aussi le plan nécessaire. Mais alors même que la normalité est devenue une vertu du sommet de l'État, rien ne dit que le choix du transfert législatif des communes aux communautés ne sera pas finalement, un jour ou l'autre, retenu.

Le plan normal n'est pas un plan fade ni mou ; il s'inscrit au contraire dans une rupture marquée par le volontarisme. La rupture est territoriale dans la mesure où ce plan comprend obligatoirement toutes les communes situées dans le périmètre de l'EPCI, ce qui en fait un document exprimant, notamment au travers du PADD, le « projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » qu'il appartient aux communautés de définir et de mettre en œuvre.

La rupture touche également la substance du plan intercommunal. La réforme marque la fin d'une longue époque résultant de la loi d'orientation foncière de 1967, où planification réglementaire opposable aux tiers et planification d'orientation encadrant l'action publique étaient radicalement séparées, la première relevant du POS puis du PLU, la seconde du schéma directeur puis du SCoT. Désormais, de la même façon que le SCoT est opposable à certaines opérations de particuliers et qu'il peut comporter des normes impératives, le PLU intercommunal fixe des orientations d'aménagement et de programmation qui sont d'application souple et qui, pour certaines, sont destinées à fixer le cap de l'action des collectivités territoriales. La réforme marque aussi la fin d'une autre période commencée avec les lois de décentralisation, celle de la coexistence entre la planification urbaine générale et des plans sectoriels, notamment en matière de logement avec le programme local de l'habitat et en matière de transports avec le plan de déplacements urbains. Les choix relevant des plans sectoriels relèvent désormais du PLU intercommunal.

<sup>20</sup> Pascal Planchet, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Éditions du Moniteur, 2008, p. 69.



Les esprits volontaires se félicitent de la perspective, au travers du document intercommunal, de renforcer la cohérence entre les politiques publiques affectant l'utilisation du sol et de faire bénéficier celles-ci des atouts normatifs attachés au PLU par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme; mais aux anxieux, qu'inquiète le sort de la grenouille de la fable, il importera de donner les moyens de l'ingénierie à la hauteur de la tâche ; car le PLU intercommunal est un document considérable qui ne peut être perçu comme une simple variété de l'espèce PLU. Il s'agit bien d'un document original. Son envergure est telle que la question de sa position par rapport au SCoT ne devrait pas manquer de se poser. Compte tenu de la vocation du PLU au gouvernement intercommunal, de l'ensemble des outils à sa disposition et de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires, quelle sera la fonction du schéma groupant des communautés : un document à l'autorité renforcée comme le veut la loi Grenelle II ou un instrument de mise en cohérence des PLU intercommunaux ? La question est posée à laquelle nous avons tout le temps de répondre compte tenu du délai prévisible dans lequel se feront les PLU intercommunaux... et des changements législatifs qui auront pu intervenir d'ici là.



*AdCF*



# Partie II

## PLU :

# quelles motivations au transfert de compétence à l'intercommunalité ?

Les observations et les remontées de terrain permettent de mettre au jour de multiples motivations, récurrentes et généralement imbriquées, du transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Le volontarisme politique est mis en avant comme condition *sine qua non* à l'engagement d'une telle démarche, jugée parfois longue et complexe tant sur le plan technique que politique.

## Les communes transfèrent la compétence PLU à leur communauté pour...

### ■ Adapter l'échelle de la planification à l'échelle des enjeux

Par le transfert de la compétence PLU à leur communauté, les communes ancrent **la planification dans l'échelle de fonctionnement actuel de leur territoire**. Leurs limites administratives sont fréquemment dépassées par les logiques de parcours résidentiels, par les dynamiques de déplacements (domicile/travail, domicile/études, domicile/loisirs), par les zones de chalandise des équipements commerciaux, par les zones d'attraction des grands équipements culturels, sportifs ou encore universitaires, par le fonctionnement des exploitations agricoles, par les unités paysagères, par les enjeux de biodiversité... C'est à l'échelle du bassin de vie que les communes souhaitent répondre à ces enjeux territoriaux partagés.

### ■ Appréhender les enjeux territoriaux dans une logique de solidarité communautaire

Les communautés constatent que le processus d'élaboration du PLU **renforce la solidarité entre communes** et le sentiment d'appartenance à un ensemble territorial. Il conforte l'émergence d'un « **esprit communautaire** ».

L'urbanisme s'accompagne souvent de débats lourds sur la répartition des charges de centralité entre la (ou les) commune(s) centre(s) et les communes périphériques au profil plus résidentiel ou monofonctionnel. Il appelle à une réflexion commune sur la distribution des équipements et des services, sur les équilibres territoriaux entre les espaces denses de développement et les espaces non urbanisés, et plus largement sur les choix opérés en matière de mutualisation et de solidarité dans la répartition des compétences et des budgets.

La notion de solidarité communautaire trouve aussi un écho dans le partage des compétences entre communes et communauté. L'élaboration d'un PLU intercommunal atténue les risques de tension entre une commune qui mènerait une politique isolément, par exemple en autorisant du développement résidentiel, et une communauté qui serait sollicitée *a posteriori* pour délivrer un ensemble de services (réseaux d'eau, de transport, etc.).

#### *Le PLU communautaire pour répondre à des enjeux territoriaux qui changent d'échelle*



#### Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« Il y a beaucoup d'enjeux à arbitrer, qui sont même souvent contradictoires, le tout dans un territoire tendu. Il est nécessaire de réfléchir au niveau du bassin de vie, c'est un constat : les populations vont habiter de plus en plus loin à la périphérie des villes, voire à la périphérie des périphéries. Cela ne peut plus fonctionner, ne serait-ce qu'en raison du prix de l'essence. De plus, tout est interconnecté (réseaux, politiques, flux) : les gens qui habitent à Aix-les-Bains travaillent à Chambéry et se divertissent dans les Bauges. Nos communes sont poreuses. C'est aussi l'expérience des élus, qui sont eux-mêmes citoyens et comprennent ces maillages.

La réflexion et l'action intercommunales, voire d'ailleurs inter-intercommunales, sont une nécessité. La bonne échelle de réflexion est, selon moi, celle de l'agglomération et non celle de la commune. Partant de là, le PLU a un rôle déterminant en tant que projet commun. Il permet de se poser des questions, au lieu de laisser courir au fil de l'eau une situation jusqu'à ce qu'elle devienne catastrophique. »



#### Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« Force est de constater que, face à l'évolution des modes de vie, la commune ne correspond plus à l'espace de vie des citoyens. Dans ce contexte, il est nécessaire de revoir les échelles de référence de l'aménagement du territoire en s'attachant à développer de véritables projets au niveau de bassins de vie de proximité.

De ce point de vue, le PLU permet une véritable réflexion sur l'organisation territoriale et impose de réels choix d'aménagement afin d'offrir aux habitants un accès facile et rapide à l'emploi, aux services, aux équipements ou aux commerces. La définition de l'intérêt général est probablement plus pertinente à cette échelle. »

## *Le PLU communautaire pour répondre à des enjeux démographiques, économiques, environnementaux*



### Philippe Augier

*Président de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie*

« Les enjeux du PLUi relèvent à la fois de la vision prospective, du développement économique envisagé sur le territoire, de son peuplement via le programme local de l'habitat ainsi que de l'évolution de la qualité de la vie et de la protection de l'environnement. »



### Yves Goasdoué

*Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers*

« Sur le fond, la décision de faire un PLUi trouve son origine dans les deux métiers de la communauté d'agglomération : d'une part, faire du développement économique structurel (implantation d'entreprises, formation d'une ingénierie en lien avec le territoire) et, d'autre part, aménager le territoire. Cela nous a progressivement amenés à nous interroger sur les outils utiles pour l'aménagement du territoire. Nous sommes partis d'un constat : il se crée plus d'emplois qu'il n'y a d'actifs sur le territoire. La conséquence logique en est la multiplication des flux entrants et sortants. Notre diagnostic montrait que quelque chose ne fonctionnait pas, les actifs ne venaient pas habiter sur le territoire. Nous avons fixé l'objectif à 4 000 à 5 000 habitants supplémentaires et nous voulions nous donner les moyens de faire autre chose. »



### Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« La communauté de communes est située à 60 kilomètres de Toulouse, elle est en proie à de fortes pressions démographiques. Face à cela, les communes avaient le sentiment d'être démunies, de manquer de moyens. Or, l'objectif de conforter certains territoires en population n'est possible que s'il y a un maintien des écoles et des services aux populations : c'est une des motivations pour se lancer dans une démarche de PLUi. »



### François Tacquard

*Président de la communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin*

« La mise en place de notre PLUi répond d'abord à un constat physique, celui de notre conurbation sur une vallée étroite et longue. La zone urbanisable est très restreinte et toute évolution d'une commune impacte le fonctionnement de l'autre. Les villages se touchent. Partant de là, la nécessité de faire ensemble, via la communauté de communes, s'impose.

Sur notre territoire, le phénomène qui se développe est celui du mitage, c'est malheureusement le mode de développement dominant des villages en France, surtout dans les vallées. Les perspectives de plus-values foncières y sont importantes. Le simple fait de laisser construire dix maisons peut suffire à dénaturer durablement le patrimoine et le paysage. Une telle erreur en milieu rural est très difficile à corriger tant le marché est insuffisamment porteur pour intéresser des opérateurs. En campagne, ce devrait être un devoir fondamental de « faire mieux » et de se positionner dans le très long terme, à 100 ans. L'exercice de la compétence PLUi par la communauté est nécessaire pour changer un peu cela, pour se détacher du système rural actuel qui repose beaucoup trop sur la plus-value réalisée en fonction du trait dessiné. »

## ■ ■ Mettre en œuvre les orientations communautaires

Schéma de cohérence territoriale, charte paysagère, charte de pays, charte de PNR, schéma d'assainissement, schéma de développement touristique, programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains, charte de développement commercial ou document d'aménagement commercial, Agenda 21, plan climat-énergie territorial, plan énergies renouvelables, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, projet agri-urbain... les documents liés à l'aménagement et à l'urbanisme qui sont élaborés dans un cadre intercommunal sont particulièrement nombreux, que ceux-ci soient juridiquement opposables (dans un rapport de comptabilité auquel le PLU doit se soumettre) ou non.

L'enjeu principal réside en la mise en œuvre de leurs orientations qui dépend notamment (mais pas seulement) de leur traduction dans le PLU, unique document opposable aux tiers et, de fait, au fondement de la hiérarchie des documents d'urbanisme.

## ■ ■ Approfondir la cohérence des politiques publiques

Le gain de cohérence entre les différentes politiques sectorielles est la première des satisfactions mises spontanément en avant par 41 % des communautés lorsqu'elles dressent le bilan de l'exercice de leur compétence PLU.

Seulement 2 % des communautés dressent en revanche un bilan négatif du fait d'une traduction difficile des politiques sectorielles communautaires dans le(s) PLUi.



### Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« Entre 1999 et 2011, le canton de Fauquembergues est passé de 8 400 à 9 700 habitants. L'enjeu pour le territoire est donc d'anticiper et de gérer ce développement. Or, beaucoup de communes ne disposent pas de documents d'urbanisme ou possèdent des cartes communales qui ne permettent pas d'encadrer qualitativement le développement urbain (absence de règlement). Les collectivités locales ne maîtrisent donc pas réellement l'évolution de leur territoire. C'est pourquoi les élus ont décidé d'élaborer un PLUi.

La communauté promeut depuis plusieurs années une vision globale d'aménagement et d'organisation du territoire qui s'est traduite par la réalisation de nombreuses actions en faveur du maintien et de l'optimisation des services et équipements en milieu rural. Par ces initiatives, notre territoire a conservé son attractivité.

Fort de ces résultats, l'élaboration du PLUi est devenue une évidence. Elle vient à la fois conforter et renforcer la dynamique engagée tout en offrant une meilleure lisibilité à notre stratégie.

Il s'agit d'un moment précieux permettant de nous projeter sur les défis qui attendent notre territoire pour les 15 prochaines années et d'élargir le champ de nos réflexions (mobilité, préservation de l'environnement, l'agriculture, etc.).

La démarche de PLUi permettra également à notre communauté de communes de décliner les stratégies développées à l'échelle du pays de Saint-Omer (mobilité, développement économique, numérique...). Elle constitue à ce titre une action majeure pour la mise en œuvre des orientations du SCoT. »



### Yves Martin

*Vice-président de la communauté d'agglomération de Vesoul*

« La valeur ajoutée du PLUi, c'est de la cohérence, de l'optimisation et des synergies pour la mise en œuvre d'autres compétences comme le développement économique, la politique de l'habitat, les transports et l'environnement. »



## Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« La communauté urbaine a en charge, sur son territoire, un ensemble cohérent de politiques publiques en matière d'aménagement de l'espace, de logement (PLH), d'économie, de voiries et réseaux, de déplacements (PDU). Dès lors, et parallèlement à la mise en place d'un pacte de solidarité intercommunale, une vision agrégée des politiques d'urbanisme s'impose. Le volet communautaire du PADD de chaque plan communal ne peut être qu'une première étape vers un document de planification mutualisé. »



## Arsène Lux

*Président de la communauté de communes de Verdun*

« Le PLUi est un outil indispensable ; il est un référentiel commun. L'intégration des politiques de transport et d'habitat dans le PLU et à l'échelle du bassin de vie est pour moi une évidence. Peu importe à l'usager de savoir où sont les limites communales : il aspire à une intégration des transports (horaires, tarifs) quel que soit le territoire traversé.

Par ailleurs, notre SCoT est en projet et sera certainement élaboré au niveau du pays. Cela valide et renforce la nécessité d'un PLUi. Et pour les communautés qui ne disposeraient pas encore d'un PLUi, le SCoT constitue une ossature pour mettre en place le document d'urbanisme intercommunal. »



## Jean-Claude Lenoir

*Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche*

« Le contexte du PLUi a coïncidé avec le lancement de la procédure de SCoT sur le territoire du pays, qui regroupe environ 110 communes. Il nous a semblé évident de devoir donner un sens à une compétence "urbanisme" au niveau de notre communauté pour que le SCoT soit élaboré à huit ou neuf communautés et non à 110 communes. »

### ■ Mieux asseoir le portage politique du PLU

Les risques, parfois déplorés dans la fabrique des documents d'urbanisme, de « chèque en blanc accordé au cabinet maître d'œuvre » s'atténueraient, voire disparaîtraient dans le cadre intercommunal. **La commande politique gagnerait en affirmation et la dimension « projet » du PLU en lisibilité.**

Dans la mesure où ce document est élaboré collégialement, les élus y voient la possibilité de mieux structurer le dialogue avec les principaux acteurs du territoire. Ils soulignent d'ailleurs que le transfert de la compétence PLU permet de prendre du recul par rapport à des questions et des intérêts parfois très (trop) ancrés dans le local, en les replaçant dans une perspective territoriale plus large.

### ■ Doter le territoire d'un premier document d'urbanisme

À travers l'exercice de la compétence à l'échelle de leur communauté, nombre de communes voient la capacité de doter leur territoire d'un document opposable aux tiers. Elles quittent ainsi le domaine d'application du **règlement national de l'urbanisme** (le RNU s'applique sur environ 30 % du territoire national et concerne près de 15 000 communes) **pour prendre les commandes de l'urbanisme.**

Dans 56 % des communautés compétentes, les communes étaient toutes ou majoritairement au RNU avant qu'elles ne décident de doter leur communauté de la compétence. C'est une des motivations premières du transfert de compétence.



## Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« À part Aix-sur-Vienne, les communes ne disposaient pas d'une ingénierie capable de suivre efficacement l'élaboration d'un PLU. De plus, une telle étude a un coût et plusieurs communes ont des budgets réduits (...). Il est apparu à chacun qu'un PLU intercommunal était certainement la bonne solution.

La valeur ajoutée est incontestablement très forte. Déjà, cela a permis à toutes les communes de disposer d'un document d'urbanisme. »



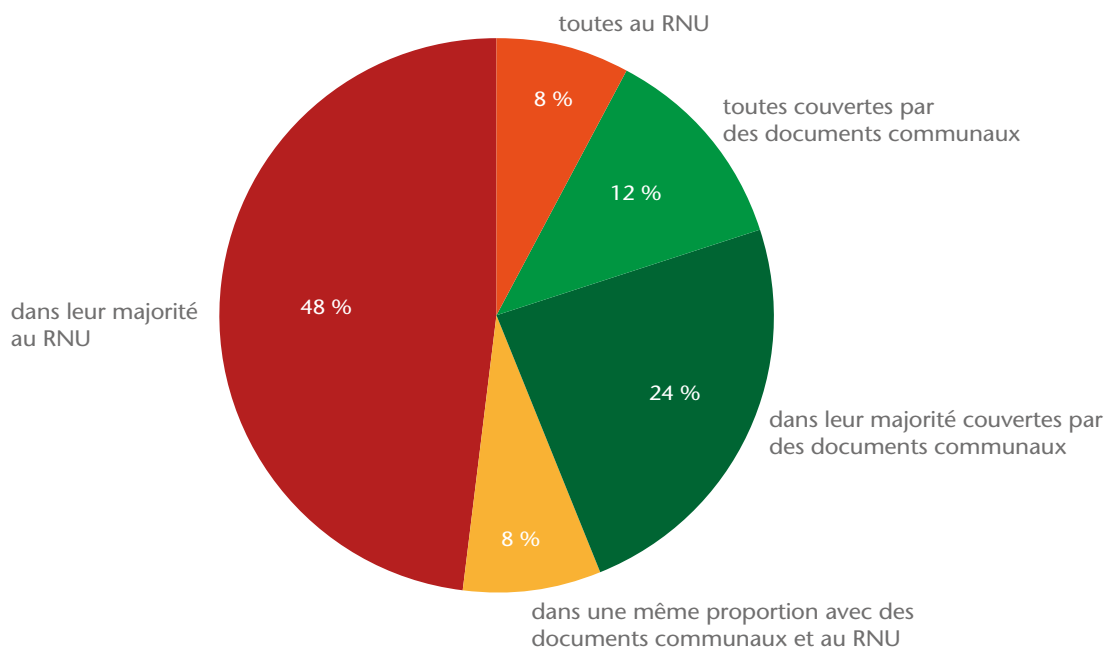
## Jean-Claude Lenoir

*Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche*

« Les maires de la communauté ont le souci de maîtriser les décisions prises sur leur territoire, mais il leur faut s'appuyer sur un document qu'ils ont eux-mêmes élaboré. Certains maires ne disposaient pas de documents d'urbanisme et ils étaient très liés par les décisions des services de l'État et par le RNU. Notre première préoccupation était donc de donner un sens à notre compétence d'aménagement de l'espace en lui donnant des bases juridiques contraignantes et non contestées.

Nous avons imaginé, dans un premier temps, de distinguer plusieurs secteurs pour penser l'aménagement de notre territoire, mais nous avons réalisé que faire un unique document d'urbanisme, un PLUi, serait plus simple et permettrait de coordonner pleinement les stratégies locales. »

Avant le transfert de la compétence PLU, les communes étaient :





## ■ Mutualiser les moyens d'ingénierie et financiers

La maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU est également motivée par la volonté de mutualiser les ressources d'ingénierie et les moyens financiers. L'**ingénierie communautaire** est en outre pensée comme une réponse à la diminution, désormais ancienne, de l'accompagnement des services déconcentrés de l'État dans la production de leurs documents d'urbanisme. Les communautés qui établissent un bilan positif du transfert de la compétence PLU mettent en avant la pertinence de cette mutualisation des moyens financiers et d'ingénierie (il s'agit plus fréquemment d'une ingénierie nouvelle dans les communautés ; les cas de transferts intégraux de services municipaux préexistants sont rares).

Conjointement, les moyens d'ingénierie étoffés permettent d'**atténuer les risques de contentieux** du PLU, **58 % des communautés** estimant que ces derniers seraient plus prégnants dans le cadre d'un PLU communautaire. L'enrichissement progressif du droit de l'urbanisme (et sa complexification) appellerait à une vigilance accrue au sein de la maîtrise d'ouvrage du PLU.

S'il est naturellement difficile d'évaluer le coût moyen d'un PLU compte tenu notamment de la diversité des territoires concernés et du caractère récent de la démarche<sup>21</sup>, il apparaît possible d'affirmer qu'il reste inférieur à la somme du coût des PLU municipaux. Les consultants en matière d'urbanisme le confirment d'ailleurs en soulignant cependant que seules les parties stratégiques du PLUi (diagnostic, rapport de présentation, PADD) peuvent bénéficier pleinement de cette économie d'échelle, à l'inverse des parties réglementaires dont le niveau de détail à la parcelle reste le même.

L'enquête AdCF permet d'identifier une **fourchette** allant de **150 000 à 250 000 euros**, pour une moyenne de 15 communes membres avec un spectre de variation très large allant de 30 000 euros (HT) pour une communauté de communes de trois communes à 6 millions d'euros (HT) pour une grande communauté urbaine.

## ■ Réaliser des opérations d'aménagement communautaire

Dans certains cas, élaborer un PLU communautaire répond aux besoins de projets particuliers d'aménagement dépassant les limites communales, comme par exemple le cas de friches militaires.

Cet argument est d'autant plus important que le lien entre opération d'aménagement et règlement d'urbanisme s'est de fait renforcé depuis que le règlement de la ZAC n'est plus dérogoratoire au règlement du PLU (disposition de la loi SRU du 13 décembre 2000)<sup>22</sup>. Le PLU communautaire facilite l'articulation de ces aspects réglementaires et opérationnels et donne aux communautés les moyens d'exercer pleinement leur responsabilité en matière d'urbanisme opérationnel.



### Bernard Gauthier

*Vice-président en charge de l'urbanisme de la communauté d'agglomération du Grand Chalons\**

La première thématique qui a prévalu est le sens du partage au sens noble du terme, la deuxième étant le constat du territoire. Dans les EPCI, d'une manière générale, les villes centres perdent des habitants, ce qui pose d'énormes problèmes puisqu'elles supportent les charges de centralité. C'est le partage des choix en matière d'urbanisme, c'est-à-dire comment répartir les activités et les équipements sur le territoire de manière solidaire en y intégrant la thématique de l'habitat, du déplacement et celle du développement économique. Il n'est plus possible que la réflexion concerne uniquement les limites communales sans se soucier de ce que fait le voisin. C'est ce qui a prévalu dans le choix de cette décision d'élargissement de nos compétences, dont celle de l'urbanisme. L'idée n'est pas que l'agglomération phagocyte les 39 communes du Grand Chalons. Nous avons installé un comité d'orientation et de programmation ainsi que plusieurs commissions thématiques sur différents sujets nous garantissant du caractère collégial de l'élaboration de notre futur PLUi. »

*\* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.*

21 . Les difficultés d'estimation et de comparaison du coût moyen d'élaboration d'un PLU communautaire sont aussi liées à d'autres éléments : certaines tâches effectuées en interne sont difficiles à quantifier ; il en est de même des services des prestataires lorsque, par exemple, la prestation d'une agence d'urbanisme se fait dans le cadre d'une convention annuelle avec la communauté qui concerne tous les chantiers de l'urbanisme et non exclusivement le PLUi, ou encore si la communauté bénéficie de la mise à disposition d'agents de services tiers (DDTM, région...).

22 . Étienne Fatôme, Jean-Pierre Lebreton, *Plan local d'urbanisme et localisation des zones d'aménagement concerté*, AJDA, 2003, p. 365.



## Joël Duquenoy

*Président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer (\*)*

« Une agglomération comme la nôtre ne peut pas se développer si elle ne regarde pas ce qui se passe sur les territoires ruraux qui l'entourent, lesquels se développent grâce à la communauté d'agglomération qui joue un rôle moteur. La population change, les modes de vie de nos habitants changent. Auparavant, les gens étaient davantage attachés à leur commune, ils recherchent aujourd'hui davantage des services qu'ils ne trouvent pas forcément sur le territoire mais bien au-delà. Ce volet des déplacements a son importance, de même que le développement économique. Nous devons travailler ensemble et bien au-delà de la communauté de communes puisque nous travaillons à l'échelle des 82 communes. La stratégie numérique est un sujet important pour nous et nous la travaillons sur les 82 communes. »



## Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

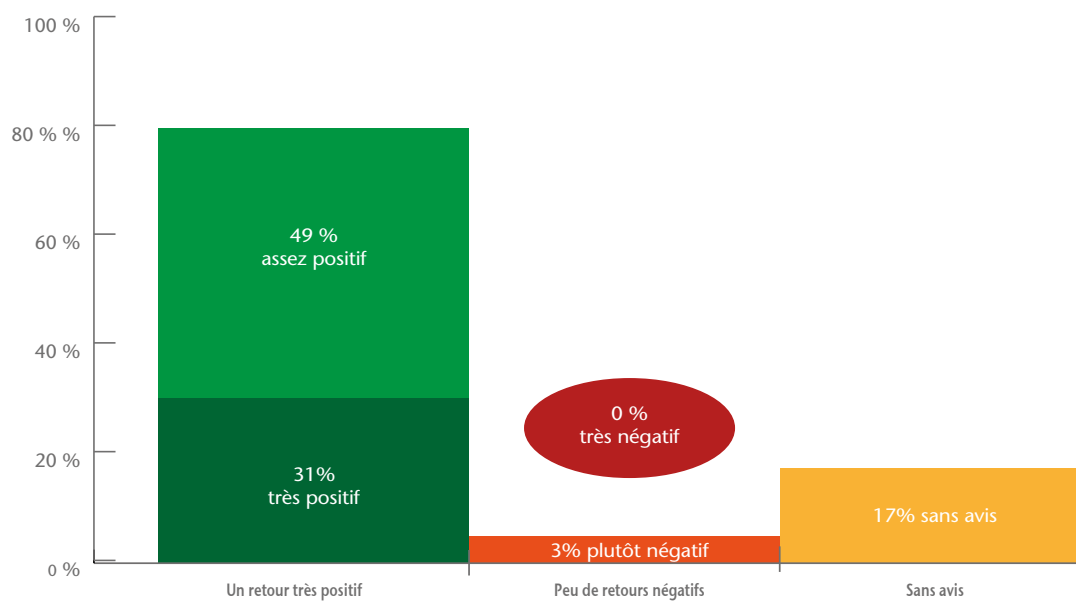
« Les élus se sentaient démunis sans moyen de faire face aux évolutions territoriales. Le territoire compte 18 communes : trois communes ont leurs propres PLU, huit ou neuf possèdent des cartes communales et ont réalisé que les cartes étaient insuffisantes (elles n'apportaient pas de réponse), six communes enfin sont au RNU et subissent une forte pression foncière. L'idée de PLUi n'a pas bousculé les élus des petites communes ; au contraire, ils ont vu cela comme la seule solution pour mieux être "patron" chez eux. »

### ■ Le bilan : la compétence communautaire du PLU est jugée très positivement

**Quatre communautés sur cinq tirent un bilan positif** de l'exercice de la compétence « élaboration des documents d'urbanisme ». Aucune ne conclut à un bilan très négatif. Il est à noter la part importante (17 %) des communautés qui ne se prononcent pas, eu égard probablement au caractère récent du transfert de compétence.

Les **rars retours d'expérience moins positifs**, dont quelques communautés font état (3 % dressent un bilan plutôt négatif), peuvent être liés à un manque de moyens financiers et techniques pour élaborer un PLU intercommunal jugé plus complexe qu'un PLU municipal. Ce bilan négatif est également dressé devant les difficultés ressenties par les maires de s'approprier la démarche : ces communautés soulignent la complexité accrue de la gouvernance compte tenu de la pluralité des intérêts en présence. Elles regrettent parfois les compromis réalisés *a minima*, qui aboutissent à un document dont l'ambition est revue à la baisse.

## Bilan de l'exercice de la compétence PLU par la communauté



### François Tacquard

*Président de la communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin*

« Il est très difficile pour les petites communes d'avoir une pensée stratégique sur un PLU. C'est même impossible. Nombre de villages se touchent et ne peuvent donner l'illusion de vivre en autarcie, isolés les uns des autres. On a donc mis une compétence très importante au niveau d'incompétences majeures, le tout consacré par la loi en 1983 ».





# I - Les leviers

## Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté est facilité par...

### ■ Une culture et des pratiques préexistantes

De manière évidente, l'existence **d'habitudes** de travail collectif à l'échelle communautaire facilite le transfert de la compétence PLU des communes à leur communauté. Le débat sur le PLU sera d'autant plus aisé que préexiste un engagement de la communauté dans certains champs de l'urbanisme (l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes ; le développement des systèmes d'information géographique ; l'observation foncière ; l'urbanisme opérationnel...).

Plus largement, l'élaboration des divers documents de réflexion générale et de planification, non opposables (et à ce titre moins sensibles politiquement), permet aux communes d'avancer dans leur démarche d'urbanisme communautaire et, à terme, d'opter plus sereinement pour un transfert de la compétence PLU à leur communauté.



### Alain Cottalorda

*Président de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI)*

« À l'heure actuelle, notre communauté n'est pas dotée de la compétence PLU. Accompagnés par l'agence d'urbanisme, nous avons lancé un plan d'aménagement durable (PAD) à l'échelle de la CAPI. C'est une logique d'amorce qui nous permettra, je l'espère, de poser la question du PLU intercommunal avec plus de sérénité dans les années à venir, dès lors que les élus auront pris l'habitude de travailler ensemble à l'échelle communautaire. »

### ■ Une politique des petits pas

La politique des petits pas est illustrée par le témoignage de communautés dont les délégués ont fortement investi la réalisation de documents stratégiques, tels que le plan climat-énergie territorial (PCET) ou le SCoT (parfois réalisé à l'échelle de la communauté), et à travers lesquels ils ont pu saisir le caractère intercommunal du fonctionnement de leur territoire.

Elle peut l'être aussi par les communautés qui avaient choisi de réaliser leurs PLU à l'échelle de chacune des communes pour faciliter l'adhésion de celles-ci, avant que le Grenelle n'oblige le PLUi à couvrir l'intégralité du territoire intercommunal. Conscientes que ce choix risquait d'amoinrir, dans un premier temps, le caractère communautaire de l'urbanisme en ne le réduisant qu'à la somme des volontés municipales, cet engagement progressif a parfois été préféré pour faciliter le transfert de compétence.



### Yves Goasdoué

*Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers*

« La première étape a consisté à développer le régime des cartes communales. Cela nous a permis d'avoir une analyse fine de la situation des communes. Aujourd'hui, toutes les communes ont été dotées de PLU ou de cartes communales et nous avons progressé étape par étape vers le PLUi désormais bien engagé. »



## Jean-Claude Lenoir

Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche

« Nous avons fait le choix d'une méthode progressive : nous sommes partis des PLU existants pour parvenir, à terme, à un PLUi. Pour les communes qui avaient déjà un PLU (ou même un POS), nous n'avons pas cherché à le réviser. Il ne s'agissait pas de tout refaire mais plutôt d'actualiser. Il nous fallait progressivement assurer une coordination pour organiser un espace dans lequel s'atténuent peu à peu les limites communales. »

### ■ Des effets d'entraînement par l'exemple des communautés voisines

Le transfert de la compétence PLU et l'élaboration d'un PLUi dans une communauté peuvent faire des **émules**. Une part importante des communautés déclarent ainsi que des exemples de PLUi « réussis » chez leurs voisins ont incité leurs propres communes à initier cette démarche. Cet aspect explique en partie les **concentrations régionales** des communautés compétentes en matière de PLU (voir partie I).

### ■ Les échos du Grenelle dans les territoires

Les débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grenelle de l'environnement en matière de planification et d'urbanisme ont aussi eu un écho et des **effets d'entraînement** dans les territoires. Certaines communes ont pu s'appuyer sur les arguments développés en faveur d'un urbanisme communautaire pour étayer les débats liés au transfert de la compétence PLU à leur communauté.

### ■ Le soutien technique et financier d'un acteur tiers

Le soutien apporté par un acteur tiers, que ce soit l'État, un parc naturel régional, le département<sup>23</sup> ou encore le pays, est un levier d'action pour les communautés qui se lancent dans l'élaboration d'un PLUi. À ce titre, **l'implication des services déconcentrés de l'État** est mentionnée par un quart des communautés comme un facteur facilitateur. Fin 2012, on comptait déjà 70 communautés bénéficiaires des subventions accordées dans le cadre des appels à projets lancés par l'État pour soutenir l'élaboration des PLUi.

Le PLUi peut être éligible, au même titre que le PLU municipal, à la dotation globale de décentralisation. Il est à noter que « lorsque le document d'urbanisme est élaboré, modifié ou révisé par un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci reçoit une dotation égale à la somme des dotations que recevrait chacune des communes membres qui sont concernées par le document d'urbanisme » (CGCT, art. R. 1614-46).



## Guy Malaval

Maire de Langogne, délégué de la communauté de communes du Haut Allier \*

« Une nouvelle équipe est arrivée en 2008 dans notre communauté de communes dont le territoire est en souffrance. Ce dernier cumule beaucoup de handicaps tels que la déprise agricole, la baisse de la démographie, un enclavement, etc. Ces nouveaux élus voulaient traduire leurs ambitions dans un projet de territoire.

Le territoire de notre communauté est pertinent et correspond au territoire cantonal mais surtout à un bassin de vie. Le MEDDTL nous a proposé de réfléchir dans le cadre d'un atelier montagne qui a été pour nous une belle opportunité. Les services du ministère et la DDT nous ont aidés à travailler sur la façon d'imaginer le territoire, de le développer, de le construire. Cela nous a permis de prendre de la hauteur et de commencer à trouver des solutions de développement. Quand cette réflexion a été terminée, que des actions et des ébauches de projets ont émergé, le PLUi s'est imposé : il coulait de source (...). Ce n'est pas toujours facile, nous nous affrontons entre élus, mais nous finissons toujours par trouver un accord, c'est le but. »

\* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.

23 . À souligner, à titre d'exemple, la décision de 2011 du conseil général de la Seine-Maritime de ne financer que les PLUi et de mettre fin aux aides accordées aux PLU municipaux et aux cartes communales.

## ■ Une implication personnelle d'un élu et des garanties fortes pour les communes

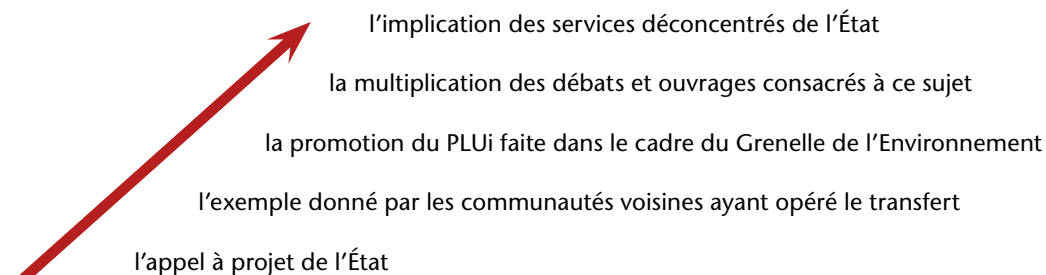
Dans de nombreux cas, le volontarisme politique d'un élu moteur et très impliqué localement sur les questions d'urbanisme, d'aménagement et de développement territorial est un accélérateur puissant. Conjugué avec l'assurance que les communes co-construiront ensemble le document d'urbanisme, cet engagement peut impulser une dynamique qui fédère les élus de la communauté et facilite ainsi le choix du transfert de compétence.

## ■ Un contexte général de redéfinition des compétences de la communauté

Dans certains cas, des transformations majeures dans le périmètre de la communauté ou encore le changement de statut (passage du statut de communauté de communes à celui de communauté d'agglomération) ont ouvert une fenêtre d'opportunité, en donnant l'occasion aux communes d'aller plus loin dans l'intégration communautaire en choisissant de transférer leur compétence PLU à la communauté.

C'est d'ailleurs ce qu'escomptait le **secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme, Benoist Apparu**, lors d'un premier bilan dans le cadre du chantier « urbanisme de projet »<sup>24</sup> : il se montrait convaincu que la rationalisation en cours des périmètres des communautés offrirait à l'avenir une opportunité nouvelle pour débattre du bon niveau de maîtrise d'ouvrage des documents d'urbanisme.

### *Le transfert de la compétence PLU à la communauté a été facilité par :*



## II - Les freins

### Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté peut être ralenti par...

#### ■ Une confusion entre délivrance des autorisations et planification

Faute de précisions et de rigueur dans l'usage des termes, la confusion persiste parfois entre la compétence PLU et l'éventuelle délégation, possible mais très rare, du pouvoir de délivrer les autorisations d'urbanisme (*voir partie I*). Cette indistinction entretient la crainte des maires de se voir départis d'une prérogative qu'ils estiment fondamentale pour la gestion de leurs territoires et leur relation aux administrés.

Un quart des communautés déclarent que les **confusions** entre les **responsabilités de planification/délivrance/d'instruction** ont été de nature à perturber et fortement ralentir leur débat sur le transfert de la compétence. Les ambiguïtés et les peurs associées gagnent à être levées.

#### ■ Une interrogation sur la pertinence de la démarche

Certaines communes se posent la question de la pertinence du choix d'un PLU intercommunal au regard d'autres démarches qu'elles peuvent elles-mêmes initier, telles que les cartes communales. Elles attribuent au PLUi des risques de lourdeur dans le diagnostic, des difficultés nouvelles lors de la concertation, des difficultés à définir un projet à une échelle plus large.



## ■ ■ Une crainte de dessaisissement

La maîtrise du droit du sol est considérée, à juste titre, comme l'un des pouvoirs locaux essentiels pour le développement des territoires. Aussi, le transfert de la compétence PLU est-il souvent perçu par les maires comme un dessaisissement. L'approche communautaire de la planification perturbe également les référentiels habituels des élus, choisis par les électeurs dans un cadre municipal, et comptables vis-à-vis d'eux des choix de la commune avant tout.

## ■ ■ Une culture de la planification inégale

Les pratiques et les traditions urbanistiques sont encore très différentes d'une commune à l'autre : dans certaines, la planification correspond essentiellement à la gestion et à l'équipement du territoire ; d'autres sont davantage dans la planification stratégique, anticipative et prospective. Le partage de la compétence PLU au niveau de la communauté conduit donc à associer, dans une même démarche, des élus qui ne donnent pas le même sens à l'instrument PLU. S'adapter à une culture commune devient impératif, et ce d'autant plus que les enjeux que l'on croyait maîtriser à l'échelle de la commune prennent une envergure communautaire. L'un des défis est bien de construire progressivement cette culture commune de la planification.


## ■ ■ Une absence de modèle à suivre

Lorsqu'à l'intérieur d'une zone géographique relativement étendue (cadres départementaux ou régionaux), aucun groupe de communes n'a choisi collectivement de transférer la compétence PLU à sa communauté, il n'y a pas de modèle à suivre ni d'effets d'entraînement. L'AdCF peut d'ailleurs acter des sollicitations régulières des communautés qui souhaitent animer ce débat et cherchent à être mises en contact avec d'autres communautés pour se nourrir de leurs pratiques.

## ■ ■ Une commune en cours d'élaboration ou de révision de PLU

D'une manière générale, il s'avère plus facile de convaincre une commune soumise au RNU de transférer la compétence PLU à sa communauté qu'une commune déjà dotée d'un PLU. En outre, lorsqu'une démarche de PLU est engagée avec une implication forte du maire vis-à-vis de sa population, on observe une réticence plus vive au transfert de la compétence PLU à la communauté.

### *Le transfert de la compétence PLU à la communauté a été ralenti par :*

- 
- la confusion entre transfert de compétence PLU et délivrance des autorisations d'urbanisme
  - l'absence de référence à d'autres communautés
  - des échos négatifs sur la complexité du PLU



### Claude Chalon

*Président de la communauté d'agglomération du Grand Dôle*

« Ce sont les communes les plus petites qui ont le plus peur de disparaître ; pour elles, le droit du sol est un peu une question de survie. Ensuite, il y a des critères plus politiques : les communes avec un fort potentiel de développement n'ont pas la volonté de partager : "La communauté ne va pas nous dicter notre loi." La maturité politique compte beaucoup. Et c'est le législateur qui doit peser, sinon ça ne passera pas. »



## **Brigitte BARIOL**

*Déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)*

*Dans les travaux préparatoires de la loi portant engagement national pour l'environnement, la FNAU avait pris position dans le débat en faveur du plan local d'urbanisme intercommunal, mais aussi pour une meilleure articulation entre « planification, programmation et projet ». Le débat sur le PLU avait suscité des échanges passionnés dans le monde des collectivités locales et de l'urbanisme. Restée au milieu du gué, la loi dispose que le PLU est réalisé « à l'initiative de l'intercommunalité », tout en ajoutant immédiatement qu'il peut aussi être réalisé « à l'initiative des communes ». Dans le premier cas, le volet habitat du PLU tient lieu de PLH et son volet déplacement de PDU, créant ainsi les PLU intégrés dits « 3 en 1 ». Trois ans après ces débats, quand est-il des pratiques dans les territoires ? Comment les collectivités se sont-elles saisies de ce nouveau texte ?*

### **Le PLU, une scène de dialogue entre intercommunalité et communes**

Dans les collectivités qui réalisent les PLU, on peut distinguer trois groupes : premièrement, les communautés urbaines dont c'est une compétence obligatoire ; deuxièmement, celles qui ont fait le choix politique de s'engager dans un PLU communautaire ; troisièmement, celles qui ont choisi de rester au PLU communal mais ont été amenées à inventer une manière de coordonner leurs PLU. Chaque intercommunalité met ainsi en place une gouvernance du PLU, sur un curseur plus ou moins intégré, mais plus aucune ne peut faire son PLU de manière isolée, comme auparavant.

La FNAU a publié en 2011 aux Éditions Certu, avec le soutien du ministère du Développement durable et de l'AdCF, un ouvrage sur les expériences de PLU intercommunal. Parmi ses enseignements se dégage l'enjeu d'organisation du dialogue entre intercommunalité et communes : le PLU communautaire est un document coproduit par l'intercommunalité et les communes.

Le plus souvent, les grands principes du PADD sont définis au niveau communautaire et la dimension réglementaire et les orientations sont co-élaborées avec les communes. Il est assez rare que le pilotage soit totalement communautaire, comme c'est le cas pour le PLU de la communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines. Le dialogue entre intercommunalité et communes s'incarne le plus souvent dans le cadre de secteurs intermédiaires qui sont aussi des lieux de dialogue politique de proximité, telles les conférences des maires du Grand Lyon.

Pour un certain nombre d'intercommunalités, engager un PLU communautaire s'avère un moyen de traduire concrètement leur stratégie. La prise de compétence « aménagement » relevant de trois grands champs – la planification, l'aménagement opérationnel, l'administration du droit des sols –, engager un PLU communautaire peut être envisagé comme une première étape vers l'intégration de la compétence.

De nombreuses collectivités ont voulu conserver un PLU communal (ou intercommunal entre quelques communes voisines). Les raisons en sont diverses et vont de la réticence des élus à « partager » cette compétence ou de la crainte de se voir « imposer » des choix, jusqu'aux questions d'organisation des moyens humains en charge de ces questions. Mais toutes les intercommunalités ont développé les outils de coordination des PLU, soit par le biais de PADD communautaires ou d'orientations communautaires à décliner dans les PLU, soit par des boîtes à outils réglementaires partagées, ou encore par une volonté d'harmonisation des modes d'écriture des PLU et la rédaction d'avis sur les PLU des communes. Les modalités de coordination des PLU sont aussi nombreuses qu'éclectiques, mais le PLU est maintenant entré largement dans le champ de l'intercommunalité.

### **« Urbanisme, habitat, déplacements », une synthèse indispensable mais difficile**

Si cette nouvelle approche décloisonnée a fait beaucoup moins débat que la dimension du PLU intercommunal, il s'agit pourtant d'une petite révolution dans les méthodes. Depuis des années, on mesure dans le champ de l'urbanisme les limites des politiques sectorielles qui ne permettent pas une approche globale des interactions. L'urbanisme est ainsi étroitement lié aux choix de localisation résidentielle des ménages, des modèles d'habitat qui y sont attachés et des modes de déplacements qu'ils induisent ou permettent.

La charte de Leipzig relative au développement urbain durable fait de l'approche intégrée un de ses piliers. C'est donc une évolution positive qu'apporte le PLU « 3 en 1 » ayant portée de PLH et de PDU. On peut penser que le PLU « 3 en 1 » permettra une meilleure territorialisation des objectifs des PLH et une meilleure articulation entre urbanisme et transport, même si peu d'intercommunalités gèrent en direct la compétence « déplacements » qui relève souvent de syndicats mixtes et reste ainsi hors du champ du PLU. Certains territoires s'essayaient à intégrer la dimension climatique/énergétique dans le PLU, comme Brest qui travaille avec l'agence d'urbanisme à un « PLU facteur 4 ».

Le PLU intégré introduira vraisemblablement des modes d'organisation nouveaux dans les intercommunalités. En effet, les compétences « urbanisme », « habitat » et « déplacements » relèvent en général de vice-présidences différentes mais également de services distincts, souvent de cultures techniques différentes. Le PLU « 3 en 1 » devrait susciter de la transversalité, tant politique que technique au sein des intercommunalités, voire questionner leurs organisations.

### **Hybridation de la culture de la planification et du projet urbain**

Un autre débat est celui de l'opposition entre la planification et l'urbanisme de projet. Or, on assiste à une hybridation des méthodes de la planification et du projet urbain. La planification change d'échelle avec le PLU intercommunal ; aussi elle intègre plus encore une logique de projets sur des sites stratégiques et une dimension de « passage à l'action » avec la possibilité de zooms des orientations d'aménagement et de programmation qui peuvent être des prémices de projets urbains permettant de préparer l'action opérationnelle. Le PLU de Bordeaux, réalisé avec l'agence d'urbanisme, fait ainsi une large place à la qualité urbaine des opérations.

Les agences d'urbanisme retrouvent dans le PLU intercommunal trois disciplines qui sont au cœur de leur métier – urbanisme, habitat et déplacements – mais aussi des dimensions qui sont les fondements de leurs missions – l'approche pluridisciplinaire, le maillage entre planification et urbanisme opérationnel – et, enfin, le partenariat pour faciliter les approches multi-acteurs. Elles sont donc particulièrement présentes sur ce chantier d'expérimentation des nouveaux PLU intercommunaux et intégrés.

Dans leur diversité, les expérimentations de PLUi construisent un corpus de méthodes nouvelles et ouvrent également à de nouvelles questions : l'enjeu de la sécurisation juridique ; l'organisation technique et de l'ingénierie car élaborer un PLUi devient une démarche complexe et nécessite d'associer des compétences d'expertise, de conduite de projet et de concertation ; la question de la participation pour associer les acteurs et les habitants. La transition vers la généralisation du PLU intercommunal et intégré est néanmoins bien à l'œuvre, à l'épreuve des pratiques. Elle apparaîtra bientôt comme une évidence.



# Partie IV

## Les relations communes- communautés dans les PLUi : primeur au pragmatisme

L'exigence d'un travail conjoint entre **équipes municipales et communautaires** pour élaborer un PLU, qu'il soit intercommunal ou non, a été renforcée et systématisée par la loi Grenelle II (article 19 (V)). Si les modalités de coproduction auxquelles recourent les communes au sein de leur communauté sont diverses, des invariants se dégagent dans les pratiques.

# I - Le PLUi repose sur un tandem efficace élus municipaux-délégués communautaires

## ■ ■ L'indispensable portage politique

L'élaboration d'un PLU appelle une implication et un portage fort de la part des élus locaux. La démarche, s'inscrivant dans la durée (le temps d'élaboration moyen d'un PLUi peut être estimé à quatre années), implique en effet de faire des **choix** qui **engagent durablement le territoire** dans des orientations particulières, avec des effets concrets et visibles qui se traduisent dans le règlement et l'affectation de la destination des sols.

De fait, maîtriser la réglementation de l'usage des sols est une **prérogative très politique** que les élus dans leur ensemble considèrent, à juste titre, comme l'une des ressources essentielles de leur action. Bien que ne pouvant se faire sans l'accord de la majorité qualifiée pour les communautés de communes et d'agglomération, le transfert de la compétence PLU à la communauté soulève des **interrogations légitimes** de la part des **maires** quant à la **place** qu'ils conserveront dans le processus de décision collective.

Face à cela, les communautés soulignent unanimement l'importance de l'implication d'une **figure politique**, président et/ou vice-président de la communauté, afin de **fédérer** autour de l'idée du transfert de compétence à la communauté, **d'impulser et d'entretenir une dynamique de projet communautaire**, et de **faciliter ainsi l'implication de leurs pairs**. C'est un travail de longue durée pour instaurer un **dialogue** fécond et un exercice délicat de conviction, d'écoute et de rencontres dans de nombreuses réunions.



### Yves Goasdoué

*Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers*

« On ne peut pas faire l'économie d'un travail de pédagogie minutieux, commune par commune. Être en réunion et être à l'écoute sont deux éléments indispensables, même s'ils s'avèrent très chronophages. Un système de comptes-rendus au président a également été mis en place. La démarche gagne à l'implication du vice-président considéré comme plus neutre. Le résultat ? Nous sortons aujourd'hui les premiers éléments cartographiques et cela fonctionne. »



### Christian Dezalos

*Vice-président de la communauté d'agglomération d'Agen*

« Le rôle de notre président de communauté a été majeur, non pas tant pour les sujets techniques que pour l'état d'esprit qu'il a voulu insuffler au territoire et aux élus ; il a voulu faire partir les élus des questions d'environnement et d'une approche environnementale de l'urbanisme. »



### Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« C'est le président qui porte la démarche, relayé ensuite par le vice-président. Le rôle du vice-président a été plus central lors de la révision, notamment du point de vue de l'animation auprès des élus. »



### Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« Nous avons eu besoin d'un portage fort du président pour faire gagner de la légitimité à un projet qui, à la base, n'en avait guère. Il est important d'anticiper et de donner un élan afin d'éviter les blocages ultérieurs. »

## ■ Un travail conjoint des élus municipaux et des délégués communautaires

Comment donner la parole à toutes les communes ? Comment créer les conditions d'un dialogue entre elles au sein de leur communauté ? Comment permettre une compréhension mutuelle et réciproque des problématiques municipales respectives tout en construisant un intérêt, une vision et une stratégie communautaires ? Autant de questions auxquelles les communautés s'efforcent de répondre avec **pragmatisme**. Les **espaces d'expression politique** retenus par les communautés et les communes sont déterminants pour trouver un équilibre entre représentation et expression des communes d'une part, et arbitrages communautaires d'autre part.

En position de leadership, le président et/ou le vice-président ont certes pour mission de produire des effets d'entraînement, de faire vivre et d'animer la démarche, de jouer le rôle de médiateurs et de coordinateurs entre les conseillers municipaux, les délégués communautaires et les techniciens. Néanmoins, les remontées de terrain témoignent de l'importance de l'engagement personnel du président ou du vice-président sans qu'il soit pour autant synonyme de pilotage personnel de l'élaboration du PLUi. L'objectif est bien de parvenir à **une configuration de la décision** qui assure un **portage politique large** intégrant les élus municipaux, pour permettre des arbitrages optimaux tout en évitant des lourdeurs procédurales qui mettraient en péril les décisions actées.

Étant donnée la diversité des situations locales, **l'organisation du copilotage de la décision entre communes et communauté prend naturellement des formes variées** : conférence des maires et des vice-présidents, conférence des exécutifs des commissions, commission urbanisme, commission spécifique pour le PLUi, etc. Certaines communautés vont composer leur commission urbanisme principalement des maires adjoints délégués à ces affaires dans les communes, même s'ils ne sont pas élus communautaires ; d'autres sensibiliseront les conseillers communautaires à la nécessité d'informations régulières sur le PLUi à partager au sein du conseil municipal.



### Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« Au sein du bureau de la communauté de communes, nous avons également fait le choix de toujours travailler ensemble, avec toutes les communes. C'est ainsi que pour le règlement, les agents concernés de chaque commune ont travaillé plusieurs journées, tous ensemble.

Les maires et les élus concernés de toutes les communes ont, de leur côté, travaillé ensemble sur le règlement et le zonage. Lorsqu'il a fallu trancher sur des zones non constructibles sensibles, les votes ont été communs. Ainsi, lorsque je suis allé, avec le président, défendre nos demandes de dérogation devant la commission des sites, nous étions complètement informés et légitimes pour porter la parole de tout le territoire.

L'équilibre entre communes et communauté est favorisé par la correspondance forte entre maires et vice-présidents : ce fut en fait un atout indéniable. L'équilibre a aussi bénéficié du gros travail au sein du bureau qui a pris ce dossier très à cœur au moment de la révision (car nous avons tous été fortement échaudés par l'élaboration initiale...). De plus, la plupart des maires ont bien relayé le travail auprès des conseils municipaux. Dix communes, cela reste un nombre tout à fait raisonnable pour porter un tel dossier. »



### Philippe Augier

*Président de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie*

« Pour l'élaboration du PLU intercommunal, concertations et échanges permanents avec les communes sont les maîtres mots. Plus de 50 réunions (groupe de pilotage, comités techniques, séminaires des élus...) se sont tenues pour élaborer ce PLUi avec un objectif : toujours avancer dans le sens de l'intérêt communautaire. »



### Yves Martin

*Vice-président de la communauté d'agglomération de Vesoul*

« Commissions et bureaux réguliers, conférences des maires et vice-présidents avec une politique communautaire partagée représentent des clés pour la réussite de notre PLUi. »



## Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« Le travail de négociation et de construction du consensus a surtout lieu dans le cadre du bureau et des réunions entre vice-présidents ; il ne s'effectue pas tellement au sein du conseil communautaire qui est davantage une instance de partage. La nécessité se fait sentir de partager avec les élus décisionnaires (maires et adjoints), car le partage n'est pas le même qu'avec les autres élus communaux. »



## Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« Le pilotage proposé pour l'élaboration du volet communautaire du PADD visait à un partage le plus large possible, avec les élus généralement en charge des questions d'urbanisme, à savoir les maires et leurs adjoints à l'urbanisme. La conférence des maires, voire la conférence de l'exécutif – qui réunit un certain nombre d'entre eux – autorisait les arbitrages nécessaires. »



## Jean-Claude Lenoir

*Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche*

« Il est prévu l'insertion d'un volet communal dans notre PLUi. La composition de la commission chargée de son élaboration permet d'associer étroitement chaque commune : la moitié de ses membres est permanente et assure un regard bien communautaire, et l'autre moitié tourne en fonction des représentants de la commune considérée. Il a donc petit à petit été admis qu'il n'y avait pas de décisions prises par d'autres mais bien un copilotage. Le bon climat qui règne dans la communauté a aidé à cela. »

**Dans nombre de cas, c'est le vice-président à l'urbanisme** qui est chargé du travail de médiation avec les communes. **Évitant ainsi d'alimenter les craintes de domination de la commune centre sur ses voisines**, l'implication du vice-président est souvent mieux perçue par les communes que celle du seul président de la communauté (ceci est particulièrement vrai quand le vice-président est un maire rural ou périurbain considéré avec davantage de bienveillance par ses pairs ou, *a contrario*, lorsque le président de la communauté cumule un mandat de maire de la commune centre, ce qui suscite la méfiance).

Les témoignages d'élus attestent d'un engagement personnel très fort dans la multiplication des réunions dans toutes les communes pour nourrir le débat... et parfois rassurer. Il apparaît que ces temps d'échanges sont fondamentaux pour que l'esprit de « co-élaboration » du PLUi prenne tout son sens.

À souligner cependant les cas, plus marginaux, de présidents de communauté qui considèrent qu'il vaut mieux éviter les réunions spécifiques dans chaque mairie, de crainte que la dimension communautaire du projet soit escamotée par une trop forte prise en considération des revendications locales ou intérêts de particuliers.

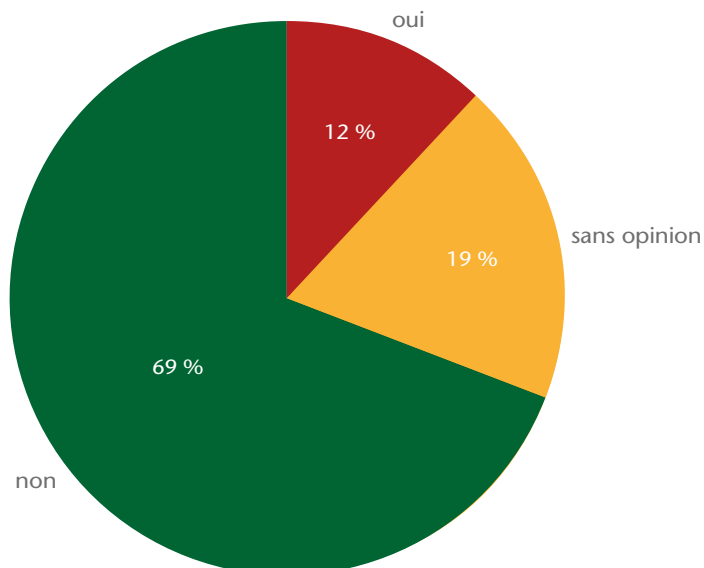
Toutes les communautés doivent parvenir à **intéresser et associer les communes** à la dynamique d'élaboration de leur PLUi, **tout en maintenant le cap d'une vision communautaire stratégique**. Il s'agit pour elles d'animer l'échange politique sur la vision d'ensemble qui sera par la suite déclinée dans le règlement. *A contrario*, il semblerait qu'une démarche qui consisterait à laisser se focaliser le débat politique sur les aspects réglementaires (culture du trait à la parcelle) serait contre-productive pour la construction de la stratégie commune.

Ces démarches de concertation au sein du couple local sont efficaces au vu des retours d'expériences : dans près de trois quarts des cas, le transfert de compétence n'a pas occasionné de clivages particuliers entre les élus de la ville centre et leurs collègues des communes voisines.



---

## Les rapports entre la ville centre et les autres communes ; le PLUi objet de clivage ?

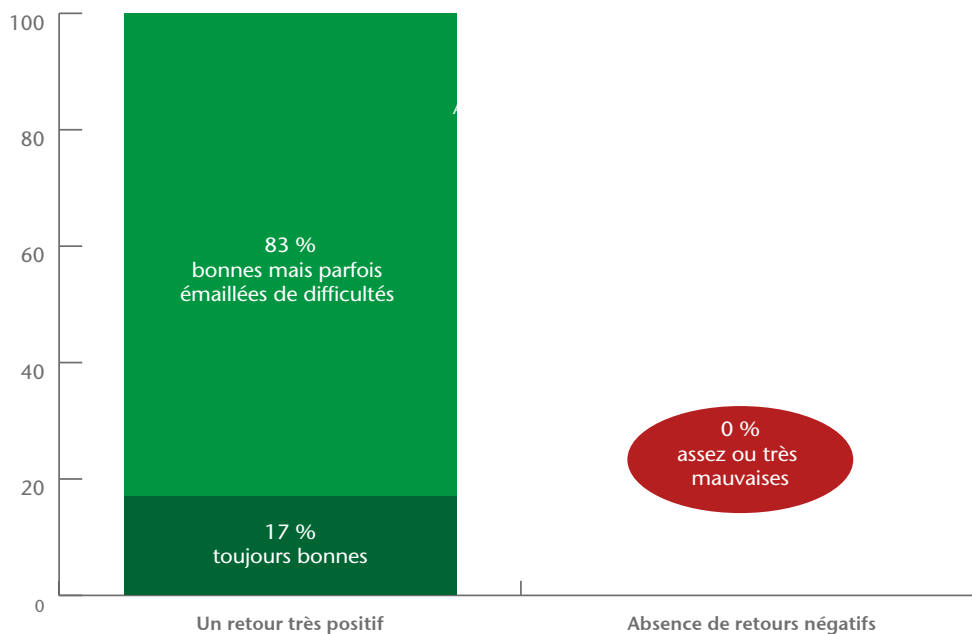


**Les retours d'enquête sont encourageants.** Les communautés qui dressent un bilan positif de l'exercice de la compétence PLU citent comme premier facteur de satisfaction la bonne appropriation de la démarche par les maires.

Quant aux rares qui dressent un bilan négatif, elles pointent justement le manque d'appropriation par les élus comme la raison principale de leurs difficultés.

---

## Communes et communauté : quelle qualité de relations dans l'élaboration du PLU ?





## Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« Nous comptons entre autres sur le relais des maires auprès de leurs conseils municipaux. En revanche, il n'y a pas eu d'actions spécifiques de la communauté envers les conseils municipaux car ces derniers ont été informés et impliqués, d'une part grâce aux maires et délégués communautaires et, d'autre part, grâce à l'implication des agents concernés (secrétaires de mairie pour les plus petites communes). »



## Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« Les élus assurent un relais auprès de leurs conseils municipaux : par exemple, ils dressent régulièrement, au sein de leur conseil municipal, le bilan des réflexions menées à l'échelle intercommunale.

Dès le début de la démarche, il a été précisé que les élus de la commission PLUi étaient en charge de l'articulation des échelles communes/communauté de communes.

Des réunions de concertation avec les conseillers ont été organisées à chaque étape importante du projet ; dès le début, des réunions d'échange ont été tenues sur la méthode et le rôle des conseillers dans l'élaboration du PLUi a clairement été défini dès le départ. »



## Arsène Lux

*Président de la communauté de communes de Verdun*

« Nous avons organisé des réunions centralisées avec les maires et déconcentrées avec les élus communaux, pour la bonne déclinaison au niveau local des principes transversaux fixés. »



## Yves Martin

*Vice-président de la communauté d'agglomération de Vesoul*

« En tant que vice-président, j'ai rencontré, avec le service communautaire, tous les conseils municipaux pour débattre de l'avenir.

L'urbanisme est aussi abordé, comme tous les autres sujets de fond de la communauté d'agglomération, lors des conférences annuelles des maires et vice-présidents, durant lesquelles (à huis clos) tout peut être dit et mis sur la table. Le pragmatisme, le bon sens et la bonne volonté de tous finissent toujours par avoir le dernier mot.

La commission territoriale réunie régulièrement a permis de trouver des solutions pour chaque commune, à égalité avec la ville centre très respectueuse de ses petites sœurs. Les arbitrages, si nécessaire, sont exercés ensuite par le bureau mensuel et toujours dans le consensus, le respect et la confiance. L'urbanisme doit être une science partagée et non un simple document technocratique imposé. Il en va de l'ambiance ; et donc de l'efficacité des décisions communautaires, y compris pour les autres compétences. »

## ■ Un renforcement de l'avis de la commune

Le poids donné à **l'avis défavorable d'une commune** (voir dispositions du Grenelle explicitées dans la partie I) vis-à-vis des dispositions du PLU la concernant directement est, sinon une incitation forte à la coproduction du document, du moins une garantie offerte à la commune de voir son avis pris en compte. Ainsi, 38 % des communautés estiment que cette possibilité d'avis défavorable devrait conforter la co-construction du PLU entre communes et communauté, tandis que 27 % déclarent qu'elle n'aura pas d'effet particulier ou s'avère sans objet du fait d'un partenariat déjà suffisant entre communes et communauté. *A contrario*, près d'une communauté sur trois considère que cela survalorisera l'avis de chaque commune en lui conférant une capacité de blocage.



## Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« L'enjeu est celui du bon retour des délégués vers leurs élus décisionnaires communaux. Le fait que les commissions intercommunales soient ouvertes aux élus municipaux ne résout pas la question du lien entre communes et communauté. Les élus communaux qui viennent ne sont en général pas les élus décisionnaires, et ne sont pas forcément bien au fait des dossiers de l'intercommunalité, de ses politiques en matière d'urbanisme, voire de la situation exacte de leur propre commune en urbanisme. Ils ne peuvent donc pas vraiment porter le projet intercommunal.

Il faut travailler sur deux points cruciaux :

- Le bon retour des élus communaux en commission vers leurs maires et les adjoints (une information, un rapport, un lien...). Il y a 44 élus intercommunaux et 1 000 élus communaux : la dilution est donc très importante. Ce retour représente en fait un véritable travail de pédagogie pour l' élu qui vient à la commission, et nécessite donc beaucoup de temps et d'investissement.
- Le développement et le maintien d'un lien du côté politique. On ne peut pas uniquement passer par les « techniciens » pour faire le lien sur les politiques communautaires, notamment d'urbanisme. On s'expose sinon à un retour de bâton. À titre d'illustration, c'est le cas lorsqu'une délibération a été adoptée par tous au conseil communautaire, y compris par un élu communal, qui ensuite reproche à cette même délibération d'être le fruit d'une approche administrative. »



## François Tacquard

*Président de la communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin*

« Les conseils municipaux sont consultés mais ils n'ont pas le droit de vote. C'est le conseil communautaire qui tranche. Il n'est pas judicieux de lâcher les sujets difficiles aux communes : ils sont bien débattus en conseil communautaire et non en conseil municipal. L'ambition pour le PLUi doit rester haute. Si on y va, cela ne doit pas être qu'à moitié.

Par ailleurs, les urbanistes sont déjà passés trois fois dans les communes, pour assurer des allers-retours entre communes et communauté. C'est même trop finalement car ça les plonge de nouveau dans la culture du trait plus que dans la pensée stratégique. Les communes peuvent dans ce cadre poser leurs questions à l'urbaniste.

En commune, les débats portent parfois sur le trait bien sûr, pour déterminer où passe la zone constructible et quel règlement s'y applique : c'est bien la culture et tout l'enjeu est d'aller plus loin, vers la stratégie. »



## Yves Goasdoué

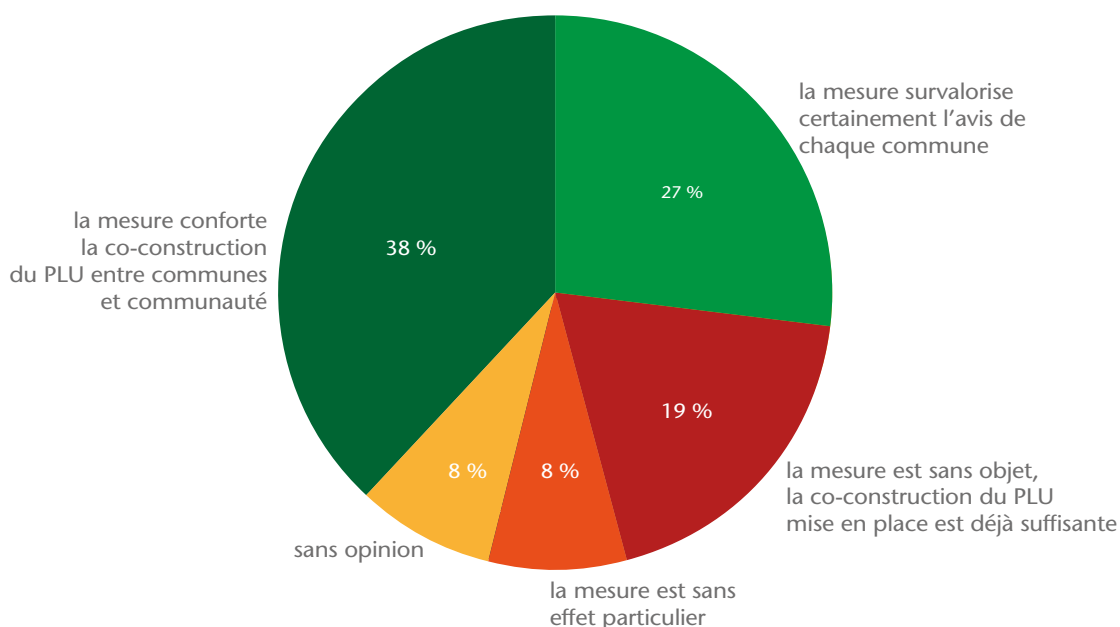
*Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers*

« Les avis négatifs des maires ont été entendus. Quand quelque chose n'est pas possible, on explique pourquoi. On explique qu'il n'y a pas d'arbitraire.

Aujourd'hui, la cartographie fonctionne. Elle doit bien sûr être réalisée commune par commune. Il faut être à l'écoute, en réunion, prendre du temps et faire preuve de beaucoup de pédagogie. Il faut aussi écouter les silences, notamment des élus qui ne comprennent pas ou plutôt qui ne réalisent pas, et de ceux qui sont en désaccord mais qui n'osent pas s'exprimer face à l'enthousiasme général.

C'est surtout le vice-président qui s'est impliqué sur cette tâche. Le président vient seulement quand ça chauffe et, souvent, s'il vient, les élus se méfient et pensent qu'il a une idée derrière la tête. »

## La prise en compte renforcée de l'avis défavorable d'une commune : quel effet pour le PLU ?



### Jean-Luc Rotureau

*Vice-président chargé de l'urbanisme d'Angers-Loire-Métropole \**

« Il s'agit pour nous tous d'arriver à avoir une vision communautaire, mais dans la pratique, c'est compliqué, y compris chez les élus ; cette conscience communautaire ne coule pas de source. Cette vision est pourtant très importante car le PLU peut apparaître comme technique, alors qu'il doit traduire notre vision politique du territoire. L'un des enjeux, c'est que cette co-construction au niveau des élus puisse se faire avec une vraie vision politique. Il est l'une des traductions majeures de notre projet pour l'agglomération.

Le SCoT a représenté cinq ans de travail entre les quatre EPCI, mais a amélioré les choses. Nous étions dans des démarches communautaires pour les PLU depuis les années 2000. Elles se sont concrétisées en 2006, mais du fait d'un renouvellement municipal en 2008, il a fallu réhabituer beaucoup d'élus à cette démarche communautaire.

Par ailleurs, nous devons faire des choix qui se traduisent dans notre PLU. Comme dans tout choix, il y a un engagement et des renoncements. Nous pouvons être amenés à freiner des développements plus ou moins anarchiques dans le domaine de l'habitat, dans le domaine économique, pour des équipements, et cette vision commune que nous devons avoir impose une gouvernance politique différente et compliquée. Les élus municipaux ont été élus sur des programmes municipaux qui peuvent être perturbés par cette approche communautaire. Il faut amener les élus, et les habitants également, à avoir cette vision politique. »

*\* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.*

## II - Le tandem élus-techniciens

Élaborer un PLUi à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune élève *a priori* le niveau de difficultés politiques et techniques. Les **exigences d'ingénierie** interne (services communautaires) et externe (partenaires des communautés) s'accroissent d'autant que la **mobilisation des « techniciens » au côté des élus** conditionne le succès de la démarche.

Le transfert de la compétence PLU constitue, dans bien des cas, une opportunité d'atteindre la masse critique des moyens pour se doter d'un document d'urbanisme. Au-delà, cette compétence s'accompagne fréquemment d'évolutions sensibles des organigrammes des communautés.

### ■ Le renforcement de l'ingénierie communautaire jugé nécessaire

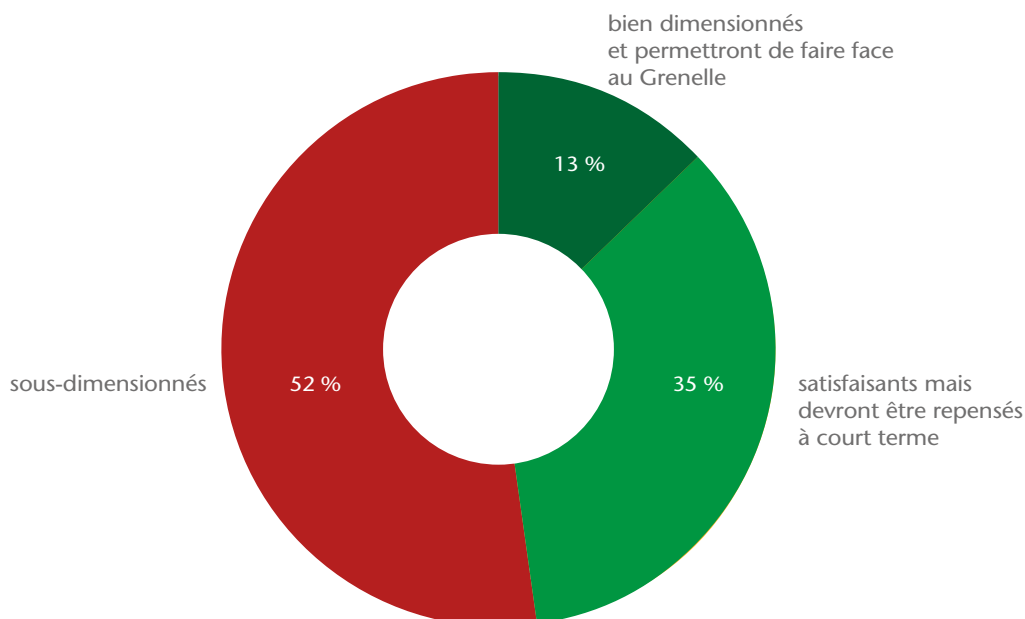
**La plupart des communautés les plus urbaines** disposent de services d'urbanisme déjà bien étoffés : tout l'enjeu est de coordonner en interne les différentes directions (transports et déplacements, habitat...) que mobilise l'élaboration d'un PLUi transversal.

En revanche, **deux tiers des communautés compétentes** ne sont pas dotées à ce jour d'une direction ou d'un véritable **service d'urbanisme**, et **seulement 13 % d'entre elles estiment que leurs moyens sont bien dimensionnés** et permettront de faire face aux exigences du Grenelle. C'est surtout dans les communautés de communes (qui constituent 83 % des communautés compétentes) que le renforcement de l'ingénierie en matière d'urbanisme est devenu un enjeu majeur.

Dans ses *Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques* élaborées fin 2012, l'AdCF considère qu'il convient :

- d'encourager, sur la base d'un diagnostic partagé (qui pourrait être réalisé dans un cadre départemental), la mutualisation des moyens d'ingénierie disponibles et des capacités d'assistance à maîtrise d'ouvrage (collectivités, agences d'urbanisme, CAUE, EPA, EPF, agences départementales, État, chambres consulaires, SPL, PNR, pays...);
- de restaurer les conditions d'accès des urbanistes diplômés des instituts d'urbanisme (de l'université) à la spécialité « urbanisme, aménagement et paysages » du concours d'ingénieur territorial ;
- de créer un fonds régional d'aide à l'ingénierie en matière d'urbanisme constitué par prélèvement additionnel sur la taxe d'aménagement (à l'image du précipt dont bénéficient les CAUE) et cogéré par le préfet et les représentants des collectivités.

Les moyens d'ingénierie de la communauté sont :



## ■ Un besoin de décloisonnement des services

Dans les communautés à statut urbain (CA, CU), l'élaboration du PLUi a souvent suscité une évolution des organigrammes. La compétence PLUi a pu appeler la création d'un nouveau service ou d'une nouvelle direction ; elle a surtout souligné, du fait des exigences du Grenelle (notamment la « fusion » PLU/PLH/PDU), l'impératif d'élaboration conjointe entre les services habitat, déplacement, développement économique, foncier, environnement... Des directions ont pu être redessinées en « mode projet ». Le chef de projet PLUi doit réussir à fédérer ses collègues des autres services dans l'élaboration du document.



### Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« Si la communauté urbaine n'a fait appel à aucun bureau d'études, elle a en revanche récupéré les marchés d'études de PLU, subséquents au transfert de la compétence « documents d'urbanisme », en septembre 2008.

Les travaux liés à l'élaboration du futur PLUi seront nombreux et complexes, qu'ils aient trait à l'harmonisation des zonages ou à la reprise a minima du PADD. Ils nécessiteront l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des évolutions dans les directions concernées de la communauté. Mais celle-ci aura sans doute aussi besoin de l'appui de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, forte de sa connaissance de l'agglomération et de ses experts. »

## ■ Une transversalité objet d'initiatives variées

Les remontées de terrain permettent d'identifier plusieurs facteurs qui faciliteraient la conduite des débats et travaux dans une logique transversale :

- **Le décloisonnement du travail des commissions** : il est souvent pointé que la commission PLUi spécifiquement créée doit prendre en considération une part importante des travaux des autres commissions (habitat, économique...). Pour assurer la transversalité, des conférences d'exécutifs de ces commissions ou des vice-présidents sont tenues afin de croiser les regards sur ces thématiques ;
- **La capacité du maître d'œuvre à animer l'ensemble des équipes techniques** autour de la démarche qui leur est confiée. Les communautés attendent notamment des bureaux d'études sollicités qu'ils facilitent la transversalité, que ce soit par une « méthode de fil rouge environnemental » visant à aborder tous les thèmes du PLUi et donner une signification à l'ensemble, ou par un **travail de sensibilisation** des élus et des administrés à une nouvelle logique transversale ;
- **La caractéristique et la diversité des profils professionnels** présents dans la procédure d'élaboration du PLUi participent également de cette transversalité. La plupart des communautés compétentes comptent en interne des profils classiques d'urbaniste (31 %) et/ou de géographe (22 %), d'ingénieur (20 %), de juriste (20 %). En revanche, peu recensent des profils d'environnementaliste (11%), d'architecte, de paysagiste, d'économiste, de sociologue ou de politiste, tous potentiellement utiles pour concrétiser la tonalité transversale du PLUi ;
- Certains élus soulignent aussi l'importance de **l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus** ainsi que l'entrée en politique des « **néo-ruraux** », plus réceptifs à cette logique décloisonnée.



### Christian Dezalos

*Vice-président de la communauté d'agglomération d'Agen*

« La transversalité est un enjeu nouveau car nous n'avons jamais travaillé sur quelque chose de purement intercommunal, nous travaillons classiquement par thématiques, à part pour les transports. La mise en place du PLUi bouscule cette logique en mettant les élus dans une démarche transversale. Nous mettons donc en place des ateliers sur le PADD, sur l'environnement, dans cette optique de transversalité, en nous efforçant d'éviter le retour à une façon de travailler plus thématique.

L'appel à un groupement de bureaux d'études et le choix d'une approche environnementale de l'urbanisme aide à la transversalité de la démarche. Les bureaux d'études et les services de l'agglomération ont pu inventer une méthode pour qu'une thématique centrale (climat, environnement) serve de fil rouge afin d'aborder toutes les autres. »



## Jean-Pierre Caroff

*Vice-président de la communauté d'agglomération Brest Métropole Océane, chargé de l'urbanisme et de l'habitat \**

« Nous venons d'élaborer un projet métropolitain. L'un des points fondamentaux, c'est la gouvernance mise en place en permanence pour faire vivre un PLU au moment de son élaboration. La façon dont les différents acteurs auront été associés aura des répercussions sur toute la vie du PLUi, sur son acceptation, sur le positionnement de ces acteurs. Nous avons mis en place un comité de pilotage présidé par le président de la communauté urbaine où tous les maires sont présents (...), un dispositif de six groupes thématiques (...), ainsi qu'un comité opérationnel qui se réunit plus souvent que le comité de pilotage, co-présidé par mon collègue vice-président en charge du développement durable et des grands projets et par moi-même, en charge de l'urbanisme et de l'habitat.

Ces groupes thématiques, composés d'élus communautaires et d'élus communaux, de représentants du conseil de développement, d'associations agréées pour la protection de l'environnement, des personnes publiques associées et des représentants de l'État, se sont réunis en alternant des séances en plénière et des séances en groupe de travail. Nous avons eu une première série de groupes de travail thématiques et transversaux. Le dispositif d'animation a permis, au moment des plénières intermédiaires, d'interpeller les groupes les uns par rapport aux autres.

En parallèle, un travail fondamental, car transversal, a été mené entre tous les services concernés. Le travail de service ensemble est fait à la fois par le service atelier des études urbaines et par l'agence d'urbanisme, née en 1974, et qui s'est révélée être un outil précieux. C'est avec l'agence d'urbanisme que le premier PLU intercommunal a été élaboré et que nous avons finalisé le SCoT du pays de Brest où, lors de la phase finale, nous nous sommes retrouvés avec un vote unanime des 89 communes, à une exception près. Tout cela est le résultat de la méthode de gouvernance, d'élaboration, ainsi que des allers-retours entre les élus et les services.

Dans le même temps, nous possédons des dispositifs de consultation externe, les conseils consultatifs de quartiers ; sachant qu'il y a sept quartiers sur la ville centre, chacun ayant son conseil consultatif de quartier. Nous organisons une série de réunions publiques à chacune des étapes du projet. Celles-ci se sont déclinées dans chaque commune où la réunion était co-animée par le maire de la commune concernée et par moi-même. De la même façon, nous avons un site internet permanent. Faire travailler ensemble des personnes habituées à être chacune cantonnée dans son secteur permet de faire s'interpénétrer les cultures, s'approprier les problématiques, en débattre et les faire adopter. »

*\* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.*



## Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« La cohérence entre les trois éléments fondamentaux – urbanisation, déplacements, production de logements – est déjà fortement inscrite dans le SCoT de la grande agglomération. Il conviendra donc de la préciser, en fonction des évolutions constatées et des aménagements de programmation susceptibles d'être proposés par les élus. »



## Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« Il s'agissait au départ d'une démarche de politique d'urbanisme ; maintenant, cela va bien au-delà. Les maires ont accepté le PLUi et, progressivement, tout est venu se greffer, nous avons élargi le projet à d'autres dimensions. Les néo-ruraux implantés depuis 15 ans s'enracinent et entrent aujourd'hui dans les conseils municipaux. Les nouvelles générations d'élus aident à la transversalité et à la bonne marche du PLUi. »

## ■ ■ Un contexte de recul (variable) de l'ingénierie de l'État

La question de la **relation entre État et territoires** renvoie à un double aspect.

D'une part, les services déconcentrés de l'État, bien que fortement engagés dans la démarche des PLUi, sont affectés par les **effets de la révision générale des politiques publiques**. L'État se recentre sur des « missions stratégiques » sans qu'à ce jour les responsabilités respectives des DDT et DREAL ne soient clairement précisées. Dans de nombreux cas, la communauté multipliera d'ailleurs les contacts entre les deux niveaux. Quoi qu'il en soit, l'État n'a plus la même capacité d'investissement dans l'accompagnement de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. Une réflexion approfondie sur l'ingénierie communautaire est d'autant plus essentielle que le recul de l'ingénierie de l'État peut être ressenti fortement.

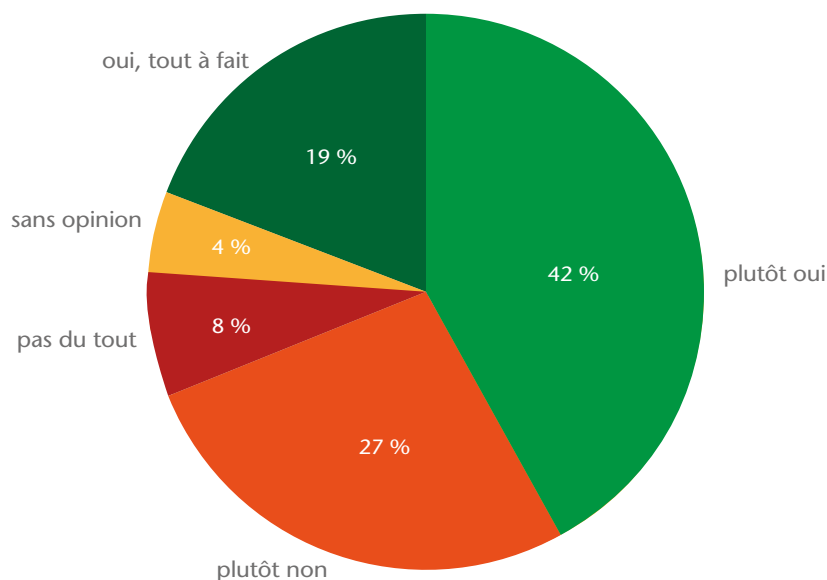
D'autre part, les **services communautaires doivent être structurés** de telle sorte que la **capacité de dialogue avec l'État soit permanente**. La coopération État/communauté est indispensable tout au long de la procédure d'élaboration du PLUi afin d'amoindrir les risques (souvent pointés dans le PLUi comme pour tous PLU) d'avis négatifs de l'État en fin de procédure.

**Le recul de l'ingénierie d'État est cependant perçu différemment selon les départements** : dans certains, les communautés continuent de saluer le bon accompagnement des services de l'État, de la préparation du transfert de compétence à la procédure d'élaboration du PLUi. La mise à disposition d'un agent de la DDT et ses qualités pédagogiques pour expliquer le cadre réglementaire peuvent constituer une aide précieuse pour la qualité de la démarche. Ainsi, près de trois communautés sur cinq disent bénéficier d'un bon accompagnement des services de l'État pour leur maîtrise d'ouvrage ou leur maîtrise d'œuvre dans les procédures d'élaboration ou de révision du PLUi.

**L'impact de l'affaiblissement de l'ingénierie de l'État** est également **variable** : il est **plus important dans les communautés très rurales**, nombreuses à se lancer dans un PLUi, souvent peu outillées en interne et ayant une expérience de l'urbanisme stratégique moins ancrée.

---

Les services de l'État accompagnent-ils efficacement les communautés dans l'élaboration du PLU :







## Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« Les services de l'État ont été associés. De plus, l'implication sans faille d'un agent de la DDT très compétent et disponible nous a été d'un grand secours. »



## Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« L'élaboration du PLUi se fait dans le cadre d'un dialogue permanent avec les services de l'État. Ceux-ci ont été associés en amont de la procédure dans l'écriture du cahier des charges et la prise de compétence, et sont associés à toutes les réunions : définition de la méthodologie et du calendrier ; réunions préparatoires ; réunions de la commission PLUi ; réunions au sein des bassins de développement ; réunions de concertation avec l'ensemble des conseillers municipaux. »



## François Tacquard

*Président de la communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin*

« L'urbanisme en milieu rural en France souffre d'une faiblesse structurelle en termes de technicité : il manque la culture et la compétence.

Cette inculture généralisée de l'urbanisme rural, que ce soit chez les élus, la population et même chez les urbanistes, et ce manque d'ingénierie ne sont pas normaux.

Le constat est de plus en plus criant dans le contexte d'un retrait de l'État. Auparavant, l'État déconcentré assurait une compétence et une pensée nationale d'urbanisme rural. Aujourd'hui, personne ne le fait. Désormais, les « vrais urbanistes » sont absents des services de l'État, ou alors ils n'ont plus de pouvoir.

En campagne, ce devrait être un devoir important de « faire mieux » et de projeter ses actions dans le très long terme, à 100 ans. »

### ■ ■ L'impératif de coordination des partenaires externes...

**Les services communautaires s'appuient dans leur grande majorité (97 %) sur des structures externes.** Ainsi, dans le cadre des procédures d'élaboration ou de révision du (des) PLU les plus récentes, les communautés sont assistées pour leur maîtrise d'ouvrage ou/et leur maîtrise d'œuvre à :

- 45 % par un bureau d'études ;
- 22 % par un groupement de bureaux d'études caractérisé par sa pluridisciplinarité ;
- 17 % par un CAUE ;
- 16 % par une agence d'urbanisme.

Dans de nombreux cas, les communautés se nourrissent de **l'apport d'une double expertise** (agence technique départementale et bureau d'études, ou agence d'urbanisme et bureau d'études, etc.). Le caractère encore expérimental de la construction de PLUi invite les communautés à **adapter, voire inventer, les pratiques et les méthodes de concert avec leurs partenaires.**

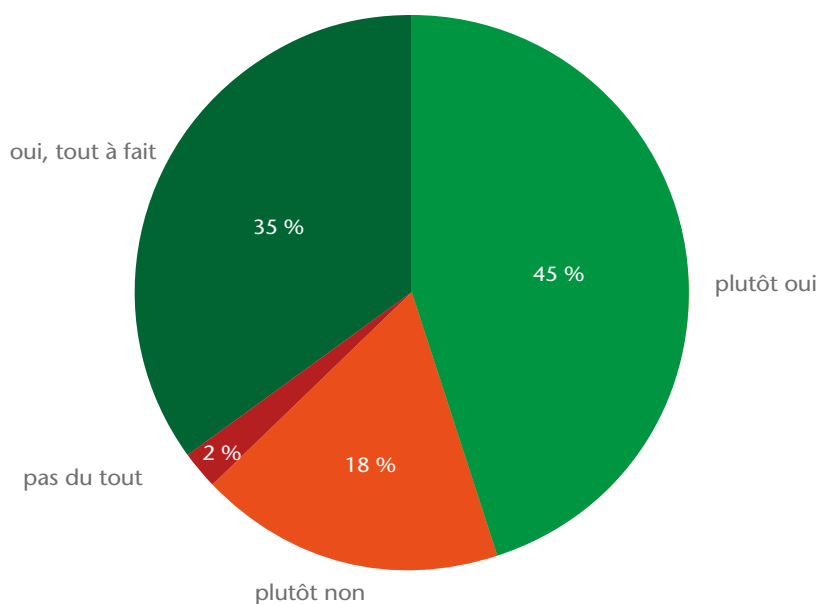
Certaines communautés sont également accompagnées par le conseil régional via les services de ses urbanistes au sein de la structure porteuse d'un SCoT, ou encore par un syndicat ou un parc naturel régional.

Sur des aspects précis du PLUi, elles mobilisent des **appuis ponctuels comme les services de bureaux d'études spécialisés** notamment dans l'évaluation environnementale.

Les partenaires tels que les agences d'urbanisme jouent en outre un rôle fédérateur entre les communes, d'autant qu'elles apparaissent souvent comme un lieu où les discussions sont plus libres et ouvertes.

Le **bilan général** que dressent les communautés quant à la qualité de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de leurs partenaires est globalement **positif.**

## Le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre sont-ils jugés sensibles aux particularités de l'urbanisme intercommunal ?



### ■ ■ ... tout en restant pilote de la démarche

Les communautés se montrent particulièrement attentives à la pertinence de la relation qu'elles entretiennent avec leurs partenaires. Elles entendent rester pilote de la démarche à travers un niveau d'exigence accru quant à la qualité des cahiers des charges qu'elles formulent et au suivi de la mission par les techniciens et les élus. Seraient ainsi davantage pris en considération des critères relationnels dans le choix du prestataire dont elles souhaitent qu'il contribue au développement d'un langage et d'habitudes de travail commun.



### Joël Duquenoy

*Président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer \**

« Le problème de l'ingénierie a souvent été rappelé et j'estime que c'est le plus important. Mais il est également essentiel de savoir mutualiser cette ingénierie. Je m'adresse principalement aux petites communes rurales. À partir des services de l'agglomération qui existaient déjà, nous avons pu, avec l'agence d'urbanisme, mutualiser l'ingénierie pour les communes.

Il faut garder la maîtrise, la rédaction du PLUi, et faire plutôt appel à des experts sur tel ou tel domaine. C'est là qu'intervient le rôle du politique qui doit prendre des décisions à partir des éléments fournis. Ce travail demande beaucoup d'investissement de sa part. Le PLUi a également obligé à la transversalité entre les différents services de la communauté d'agglomération et d'autres partenaires, tels que la région et le département ou l'établissement public foncier. Et je crois que l'élaboration du PLUi va permettre aux élus de réfléchir à la mise en place d'outils fonciers pour le faire vivre. C'est essentiel dans le cadre de l'aménagement du territoire ; les communes ou les structures intercommunales doivent maîtriser le foncier si elles souhaitent un développement harmonieux de leur territoire. »

*\* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.*



## Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« Le CAUE a eu un rôle important dès le début : c'est lui qui a réalisé la pré-étude, avant même le cabinet d'études. Nous avons également bénéficié de l'aide de l'agence technique départementale pour choisir un bureau d'études, ainsi que de celle du conseil général et de la chambre agricole pour dresser un bilan de la situation du territoire.

L'agence technique départementale est très performante, et nous sommes très satisfaits du bureau d'études qui est très investi et qui, au fil des années, est quasiment devenu un service interne à la communauté ! Leurs services combinés nous permettent d'avoir une double expertise. L'agence technique départementale a davantage un rôle de bureau conseil, de garde-fou, et a le recul de son action sur tout le département. Le bureau d'études a eu quelques difficultés ailleurs, mais cela relevait davantage du relationnel entre les personnes, et le relationnel avec le bureau d'études est à l'inverse optimal chez nous.

Toute la procédure de concertation ainsi que les réunions publiques ou de secteur et les réunions avec les conseils municipaux ont été faites à 50 % avec le bureau d'études et l'agence technique départementale suivant les problématiques. »



## Yves Martin

*Vice-président de la communauté d'agglomération de Vesoul*

« De manière complémentaire, les prestataires privés interviennent dans les missions très spécialisées (logement, environnement, juridique...) avec la volonté commune de parvenir à un PLU inattaquable tenant compte de tous les enjeux identifiés. »



## Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« Lors de la révision, je me suis moi-même très fortement impliqué dans l'animation politique du dossier, travaillant avec tous les élus, organisant plusieurs réunions et faisant l'interface avec le cabinet d'études.

Mais il est un facteur déterminant dans la « réussite » de cette mobilisation, c'est le recrutement d'une technicienne qui, au sein des services de la communauté, a effectué un énorme travail, technique, au moins aussi important que celui du cabinet qui, au fil du temps, s'est avéré de moins en moins efficace. Heureusement qu'un agent de la DDT nous a formidablement aidés.

Le PLUi initial a souffert du travail médiocre du bureau d'études qui était peu présent, toujours pressé et souvent en retard. Il n'a pas su mobiliser les élus et animer la démarche, nous faire travailler dans un esprit communautaire. Ce fut plus la juxtaposition de PLU communaux, harmonisés a minima. Nous n'avions pas le recul nécessaire pour prendre les choses en main et il n'y avait pas d'agent dédié au sein des services de la communauté. Le résultat s'en est ressenti.

La révision a été abordée très différemment, tant par le cabinet que par l'ensemble des élus. Nous avons choisi un cabinet local et la chargée d'étude a su d'emblée travailler avec les élus et les services, tout en prenant le soin bien sûr de rencontrer chaque maire et de visiter chaque commune. Elle a largement contribué à acculturer les élus au PLUi et nous a amenés à nous poser les bonnes questions. Malheureusement, elle a quitté ses fonctions et le bureau d'études a sous-traité le dossier à un cabinet de géomètres qui avait des lacunes en matière d'animation. Heureusement, l'investissement fort de l'agent de la communauté et d'un agent de la DDT a permis de faire avancer le travail.

Les élus ont également contribué à cette réussite. Nous pouvons affirmer, même si cela peut paraître présomptueux, que nous avons largement contribué à sauver et mener à bien cette révision grâce à nos ressources internes et à la mobilisation des élus. »



## Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« L'animation du PLUi a été confiée à l'agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer qui assure notamment le pilotage global de la démarche. Elle a une mission privilégiée de conseil et assure l'interface entre l'ensemble des acteurs. »



## Arsène Lux

*Président de la communauté de communes de Verdun*

« Je suis très jacobin pour l'organisation locale et c'est donc moi qui assure le dialogue avec le bureau d'études et prend les décisions finales. Cela permet une cohérence et une continuité de l'action publique. Je n' imagine pas que cela soit possible différemment : il s'agit de trancher sur des questions qui engagent à 30 ou 40 ans, il faut donc que ce soit le « chef » qui le fasse. Le dialogue en comité plus élargi (président et vice-présidents) avec le bureau d'études se fait plutôt pour les phases pratiques de la réalisation.

Les services se chargent de réaliser un bon cahier des charges contenant les grandes orientations, nous avons assez de matière grise en interne pour cela. Mais ces orientations ne sont pas exhaustives car nous avons fait le choix de laisser une marge au prestataire pour lui permettre d'apporter d'autres choses. »



## Christian Dezalos

*Vice-président de la communauté d'agglomération d'Agen*

« Dès le départ, les services de l'agglomération avaient une convention avec le CAUE du département. Ils ont ensemble mis au point une méthode innovante pour sensibiliser et acculturer les élus. Des visites de terrain ont été organisées à l'attention de ces derniers, mais aussi des colloques, des débats et surtout des ateliers sur les sujets environnementaux sensibles et le caractère global de la démarche, qui ont permis de les acculturer. Nous reprenons cette méthode qui a fait ses preuves afin d'acculturer, dès aujourd'hui, ceux des communes appelées à nous rejoindre prochainement. Nous les associons également aux réunions tenues dans le cadre du PLUi.

L'arrivée des dix nouvelles communes est soigneusement préparée : nous avons décidé de profiter de l'année 2012 pour acculturer et inclure les élus de ces communes à la dynamique du PLUi.

Pour sensibiliser les habitants, nous organisons avec les partenaires des expositions et nous nous appliquons à un travail de pédagogie. En somme, c'est presque un travail de pré-agence d'urbanisme qu'effectuent en collaboration nos services et le CAUE avec les moyens du bord. C'est à la technicienne de la communauté en charge du PLUi qu'il revient d'animer la dynamique et d'assurer la bonne coordination entre les différents acteurs extérieurs. »



## Jean-Claude Lenoir

*Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche*

« Les communautés ont souvent un recours abusif aux cabinets dont le travail est contestable, et l'on voit trop souvent des études dénuées de sens, et n'être fruit que du placage. Nous avons donc été particulièrement exigeants sur le cahier des charges. Nous avons fait l'inventaire des nombreux documents communautaires dont nous disposons déjà et sur lesquels nous allons nous baser : nous avons fait attention à cerner ce qu'il restait à fournir afin d'éviter tout empilement de documents. »





## **Christophe ROBERT**

*Délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre*

### **L'urbanisme intercommunal au regard des préoccupations de la Fondation Abbé Pierre**

La Fondation Abbé Pierre est extrêmement favorable à un élargissement des enjeux de logement et d'habitat à l'échelle intercommunale.

Au fil des études préparatoires pour notre rapport annuel sur le mal-logement, nous avons pris la mesure des réflexes dérangeants de certains maires malthusianistes et dressé un constat : dépasser le niveau communal permet de progresser vers une réponse plus adaptée aux besoins des personnes défavorisées. À l'instar des problématiques de transports et de développement économique, celle de l'habitat se joue à l'échelle du bassin d'emploi, d'habitat, qui correspond rarement au niveau communal. En guise d'exemple, la question de la répartition du logement social : il n'est pas possible d'avoir, entre communes voisines, des écarts de logements sociaux allant de 5 % à 80 % tout en recherchant un développement harmonieux d'une agglomération. Certains grands équilibres se jouent au-delà de la commune et c'est d'abord du bon sens, avant même d'être une réponse à la frilosité de certains maires pour qui le logement social devient une question politique. Les problématiques sont similaires quant à l'hébergement d'urgence, à l'hébergement d'insertion et au développement d'aires d'accueil des gens du voyage.

Partant de ce constat, le PLUi, et plus généralement l'urbanisme intercommunal, apparaissent comme un mouvement favorable à un développement territorial intégré et comme un outil pour dépasser les égoïsmes locaux sur des sujets sensibles. Le PLU intercommunal va dans le sens du progrès pour le territoire, c'est une évolution naturelle, même si des réticences existent – du fait notamment qu'en France, la maîtrise du foncier est aux mains des maires.

Le PLUi peut indirectement participer à la modération des prix de l'immobilier. Mieux équilibrer l'offre de logement social a bien un impact sur les prix. Alors, certes, ce n'est pas le fait de faire un PLUi qui modère les prix, c'est plutôt ce qu'il permet de faire sur le long terme. La meilleure réponse proposée par le PLUi aux enjeux du logement et l'augmentation du nombre de constructions peuvent faciliter un rééquilibrage des prix.

L'urbanisme intercommunal offre une opportunité de formuler une réponse plus efficace aux besoins sociaux en matière d'habitat, de passer au-dessus de la dimension micro-locale pour rendre vivante la notion de solidarité. Une commune aux problèmes de logement particulièrement aigus sera moins seule pour faire peser ses vues. La sensibilité des communes confrontées aux mêmes problèmes pourra davantage s'exprimer et leurs préoccupations seront plus à même d'être retranscrites dans les documents. Les questions d'équilibre est/ouest, par exemple, ne peuvent pas être évoquées à l'échelle d'une commune, alors qu'au niveau communautaire, la multiplicité des maires en présence permet d'insister pour mieux répartir les efforts. L'urbanisme intercommunal favorise également une meilleure connaissance des situations locales et rend possible le partage de cette connaissance à un niveau plus large, pour mettre en œuvre une action pertinente. Reste l'enjeu de l'élection des représentants des intercommunalités. Dépasser les frontières communales pour mieux coïncider avec le bassin de vie et d'emploi est louable ; mais s'il y a un transfert de compétences accru à la communauté, un vote pour le choix des représentants communautaires devient alors indispensable. La démocratie doit intervenir par cet espace.

Le PLUi est ensuite un atout pour les politiques de logement du point de vue de la logique de redistribution qui existe au niveau de l'agglomération. Il permet de faire les efforts là où il y a des capacités, et de sortir d'une situation problématique selon laquelle ce sont souvent les quartiers populaires qui ont le plus de demandes de logements alors qu'eux-mêmes ont le moins de ressources. Mais attention : il y a aujourd'hui un enjeu sensible d'évolution de la fiscalité locale et des grands principes de la solidarité financière. Il s'agit également de réfléchir

aux façons d'appuyer la montée en puissance effective des collectivités, de plus en plus investies dans la production et la réhabilitation de logements face au désengagement de l'État sur la construction de logement social.

Le PLU intercommunal favorise par ailleurs la bonne articulation de l'urbanisme avec le PLH et les autres documents, ce qui est une avancée sensible pour les questions de logement. Le PLUi rend d'une part les objectifs de logements plus opposables, et répond mieux d'autre part au besoin de forte coordination des politiques (habitat, déplacements, urbanisme) au niveau où se jouent les évolutions. C'est une avancée au vu de la recherche de cohérence des outils d'urbanisme, mais aussi du besoin ressenti de simplifier pour donner, aux yeux du citoyen, de la visibilité aux politiques.

Rappelons maintenant la nécessité de prendre en compte la spécificité de chaque territoire, à commencer par l'Île-de-France. Il est ici tout à fait impératif de dépasser le niveau communal quant aux questions de logement et d'habitat. La région souffre d'un manque considérable de production de logements annuelle et l'un des freins à cela est bien que la responsabilité de la délivrance des permis de construire est aux mains des maires. Nous avons besoin d'autre chose et cela demande un fort courage politique. Les modalités sont ouvertes : faisons-nous passer ces enjeux à l'échelle régionale, à l'échelle de la petite couronne ou bien à celle de la petite couronne et des communes voisines ? Il faut aussi une autorité organisatrice et régulatrice du logement et de l'habitat qui doit pouvoir peser sur les grands équilibres de la région et avoir une véritable maîtrise financière. Nous souffrons aujourd'hui de son absence. Pourquoi ne pas prendre de l'inspiration du côté des territoires où cela amène de réelles transformations, je pense par exemple au Grand Lyon...

Il n'est en définitive pas nécessaire que tout soit partout pareil, les réalités étant différentes selon les territoires. Parfois, les territoires ruraux sont entièrement intégrés à la dynamique d'agglomération (Rennes) et font porter leurs revendications rurales via l'agglomération. Mais sur d'autres territoires, la montée en puissance des agglomérations sur les questions de logement et d'habitat peut faire planer le risque de laisser de côté une partie des territoires, surtout ruraux. Il faut alors bien garder en tête l'enjeu d'équilibre des territoires et avoir une vue d'ensemble : il ne s'agit pas d'isoler, par notre action d'urbanisme intercommunal, des territoires qui sont déjà isolés. Il pourrait être envisagé de donner une compétence aux départements en la matière, en complément de celle des agglomérations. Également, il s'agit de s'inscrire dans une dynamique prospective et de rendre visibles les enjeux d'habitat aux territoires qui connaissent une pression foncière moindre et se sentent moins impliqués. À titre d'illustration, l'étalement urbain : il faut par exemple pointer le fait que les gens vont habiter de plus en plus loin, ce qui amène de nouveaux enjeux (déplacement, vivre ensemble, environnement, coût...) qui touchent directement ces territoires, par le biais de vases communicants, de l'interdépendance des territoires. D'où l'intérêt de l'implication de ces territoires dans la dynamique d'agglomération.

Si l'urbanisme intercommunal est une opportunité pour les enjeux d'habitat, il reste à redéfinir l'articulation des interventions respectives de l'État et des collectivités dans ce domaine. Il existe un décalage de plus en plus important entre les besoins territoriaux et l'État qui porte les financements. La délégation des aides à la pierre est un exemple parmi d'autres : l'État finance et effectue une distribution sans disposer d'une connaissance fine des besoins territoriaux. La Fondation Abbé Pierre est favorable au maintien, au niveau de l'État, des outils pour l'équité et la solidarité territoriale. Mais il est nécessaire de repenser l'articulation avec les territoires et de développer des formes de contractualisation. Certes, cela signifie réintroduire de la complexité, car c'est en fait la réalité : les territoires sont divers. Or aujourd'hui, il existe une peur d'entrer dans cette complexité. L'État est confronté à la montée en puissance des EPCI, qui deviennent des interlocuteurs bien identifiés. Plusieurs questions subsistent : l'État opère pour la délégation des aides à la pierre un zonage du territoire en quatre portions qui ne tient pas compte de la réalité de la diversité du territoire. Au sein d'une même zone, les prix peuvent varier du tout au tout. Il reste donc à penser le besoin d'une connaissance plus fine, et l'intercommunalité peut y aider.



**Pierre PERBOS**

*Président du Réseau Action Climat-France (RAC-F)*

## **Le transfert du PLU à l'intercommunalité – une nécessité pour la transition énergétique**

Le PLU reste aujourd'hui encore majoritairement élaboré par la commune. Ce niveau manque pourtant très souvent à la fois du recul nécessaire et des moyens humains et financiers pour réaliser et mettre en œuvre une politique d'urbanisme capable de répondre aux enjeux du développement durable. En effet, l'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement durable et sa traduction réglementaire nécessitent des compétences nombreuses et variées. La plupart des communes, en raison de leur petite taille, ne disposent pas de ces compétences en interne, et les bureaux d'études choisis pas nécessairement non plus : l'expertise a un coût non négligeable.

Ceci est d'autant plus vrai que depuis une dizaine d'années, le droit de l'urbanisme s'est considérablement enrichi de préoccupations environnementales, conférant au PLU de nouveaux objectifs indispensables : lutte contre le changement climatique et l'étalement urbain, maîtrise de l'énergie, rationalisation de la demande de déplacements, protection de la biodiversité... La contrepartie en est une complexification de l'exercice, puisque ces objectifs s'ajoutent aux enjeux d'habitat, de développement économique ou de prévention des risques que devaient déjà prendre en compte ces projets. L'élaboration du PLU à l'échelle intercommunale permettrait une mutualisation des compétences et des coûts ainsi qu'une meilleure prise en compte de ces enjeux.

La France est l'un des seuls pays européens à ne pas avoir redéfini les périmètres communaux : les trois quarts des communes comptent moins de 1 000 habitants<sup>25</sup>. Les 35 000 communes françaises représentent le tiers des communes des 27 États de l'Union européenne, alors même que la population française compte pour moins de 13 % de la population européenne. Le territoire se retrouve ainsi morcelé par la somme des intérêts communaux voire particuliers – la voix de 100 nouveaux arrivants pesant bien plus dans une petite commune que dans une grande ville – sans qu'il soit possible de développer une réelle planification à l'échelle du bassin de vie. C'est pourtant à ce niveau que se réalisent les activités de la vie quotidienne : habitat, travail, loisirs, services, et les déplacements engendrés. Selon l'Insee, près des trois quarts des actifs travaillent hors de leur commune de résidence<sup>26</sup>. Il est donc fondamental de disposer d'une vision globale de ces enjeux et de la transcrire dans un PLU intercommunal, au risque sinon de ne disposer que d'une vue parcellaire, générant un projet qui ne réponde pas aux enjeux du territoire.

La persistance de l'élaboration du PLU par la commune est tout à fait représentative de la décentralisation « à la française », qui voit les compétences éparpillées entre les différents échelons territoriaux. Ceci rend pour le moins complexes la définition et la mise en œuvre d'une politique transversale et cohérente – c'est particulièrement problématique pour l'adoption d'une politique climat-énergie efficace, qui se doit nécessairement d'être transversale. Ainsi, l'urbanisme, la mobilité et l'habitat sont des domaines fortement liés, dont les enjeux dépassent le simple cadre communal. Pourtant, alors que le PDU et le PLH sont principalement élaborés à l'échelle intercommunale, l'urbanisme reste majoritairement une compétence communale – hormis pour les communautés urbaines, métropoles et autres rares agglomérations qui se sont vu déléguer la compétence d'élaboration du PLU.

25 . Recensement Insee de 2008.

26 . Baccaini B., Sémécurbe F. et Thomas G., *Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation*, Insee Première, n° 1129, 2007.



La nécessité de transférer l'élaboration du PLU à l'intercommunalité est reconnue par un grand nombre d'acteurs (associatifs, urbanistes, économistes, aménageurs, etc.) qui s'intéressent à l'aménagement du territoire – les communes peinent cependant à renoncer à cette compétence emblématique. Il faudra bien pourtant, si la France souhaite véritablement s'engager sur la voie de la transition énergétique et lutter contre le changement climatique, qu'elle se décide enfin à renforcer l'intercommunalité. C'est bien à cette échelle qu'il est le plus pertinent de mesurer les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre du territoire, d'analyser les gisements d'économies d'énergie et les potentiels de développement des énergies renouvelables, de mobiliser les acteurs et de mettre en œuvre les mesures adéquates dans le cadre d'un plan climat-énergie territorial. Pour cela, les intercommunalités doivent exercer l'ensemble des politiques structurantes du territoire (urbanisme, mobilités urbaines, habitat, énergie...) et disposer d'un pouvoir normatif renforcé leur permettant, par exemple, d'introduire dans les documents structurants des obligations en matière d'énergies renouvelables ou de rénovation énergétique des bâtiments. Le transfert du PLU à l'échelle intercommunale est l'une des conditions nécessaires de ce renforcement.

Le Réseau Action Climat - France compte 18 associations nationales : Agir pour l'environnement, les Amis de la Terre, Greenpeace, la Ligue de protection des oiseaux, WWF-France, 4D, le CLER, HELIO International, Hespul, Solar Génération, Réseau Sortir du Nucléaire, la FNAUT, la FUB, le CNIID, Alofa Tuvalu, Oxfam France, le Gret, WECF.



# Partie V

La relation à  
l'administré  
dans le PLUi :  
l'équilibre délicat  
entre global et local

## ■ La concertation du public : un travail continu et collectif

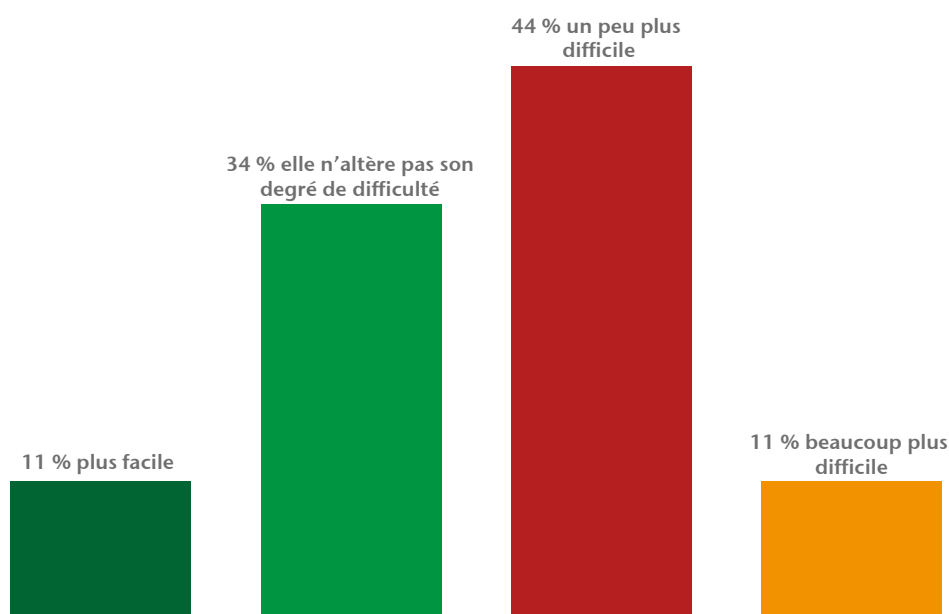
Comme pour tout document d'urbanisme, la délibération qui prescrit l'élaboration du PLUi précise « les objectifs poursuivis et les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole » (article L. 300-2, Code de l'urbanisme).

Le défi, pour le PLU communautaire, est de permettre la mobilisation et le contact avec la population malgré son périmètre plus large. Le nombre d'acteurs et d'intérêts entrant en jeu est élevé. De la qualité de la concertation dépend en outre la sécurité juridique du document, même si nombre d'élus estiment très regrettable que les avis négatifs d'une partie de la population ne soient émis qu'à l'occasion de l'enquête publique conduite en fin de procédure. La concertation devra porter à la fois sur la dimension intercommunale du projet et sur les dispositions intéressant directement les populations municipales (le zonage à la parcelle et la constructibilité des terrains sur lesquels se focalise souvent l'essentiel de l'attention des citoyens).

L'exercice ne semble pas receler des difficultés insurmontables. Seules 11 % des communautés compétentes estiment que l'élaboration communautaire du PLU rend la concertation citoyenne beaucoup plus difficile.

---

L'élaboration communautaire du PLU rend la concertation citoyenne :



## ■ Les maires, relais entre communauté et administrés

Si le président de la communauté s'engage souvent personnellement dans la concertation, il **en partage l'animation avec les maires** tant l'implication citoyenne dans ce processus complexe appelle une pédagogie nouvelle.

Le maire restant le premier interlocuteur des citoyens sur les questions d'urbanisme et d'aménagement, sa mobilisation est déterminante dans l'appropriation du projet par la population. **Son action relais** dans le champ de l'urbanisme communautaire se fonde aussi bien sur le sentiment de proximité des administrés que sur sa connaissance très fine de son territoire et de sa population, véritable valeur ajoutée pour la communauté.

**Les communautés jonglent donc entre, d'une part, le rôle fort des maires et de leurs services dans la concertation, et, d'autre part, l'ambition de maintenir la dimension communautaire du PLUi.**

## ■ ■ Les initiatives municipales de concertation

Certaines **communes** viennent compléter, par des initiatives municipales, les démarches de la communauté en matière de concertation. Il peut s'agir notamment d'une **utilisation des canaux traditionnels** de la mairie (affichage en mairie, site internet de la commune, etc.), d'une mobilisation de la population à l'échelle du quartier (conseils ou **comités de quartiers**) ou encore de **réunions publiques à l'échelle municipale**.



### Jean-Claude Lenoir

*Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche*

« Nous avons l'intime conviction qu'il faut être extrêmement présent auprès de la population sur cette démarche d'urbanisme de la communauté.

La plupart des communes savent déjà faire car elles ont un PLU et donc une certaine expérience de travail avec le public et de pédagogie. »



### François Tacquard

*Président de la communauté de communes de Saint-Amarin*

« Nous avons réalisé des concertations intercommunales au cours desquelles les participants étaient très peu nombreux, à l'exception de quelques propriétaires. Les quatre types d'habitants rencontrés dans nos zones rurales sont : 1) le propriétaire foncier qui, en général, est intéressé à la spéculation ; 2) celui qui ne veut pas d'équipements nouveaux près de chez lui ; 3) l'indifférent, le locataire qui n'est pas propriétaire, qui ne sait pas ce qui se passe ; 4) une frange minoritaire qui s'intéresse à un vrai projet. C'est dans ce contexte que nous devons faire la démocratie, il faut l'accepter.

Et conjointement, il faut aider les maires à prendre du recul afin qu'ils se sentent soulagés. Le Grenelle implique par exemple que les élus réalisent des documents qui comprennent moins de surfaces constructibles. Qui doit alors prendre la difficile responsabilité de déclasser les terrains constructibles ? Les maires sont parfois contents de renvoyer les citoyens vers la communauté. »



### Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« Ce PLU a impérativement besoin d'être porté par quelqu'un, surtout en milieu rural, en l'absence de légitimité du projet à la base. Et cela demande du courage, surtout face aux intérêts électoraux. Les élus se retrouvent ensuite dans leurs conseils municipaux, face aux intérêts des propriétaires fonciers. Dans certaines réunions publiques, c'est presque du lynchage. »



### Yves Goasdoué

*Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers*

« La bonne concertation autour d'un PLUi est indispensable mais il faut aussi un bon pilotage, sinon on va droit dans le mur. Bien sûr, cela demande une grande implication, c'est très chronophage. »

## ■ ■ Un projet communautaire et des arbitrages locaux

La **gestion des enjeux de proximité** est naturellement l'un des défis à relever lorsqu'il s'agit d'établir un plan local d'urbanisme. Plusieurs élus estiment que l'un des atouts du PLUi est bien de permettre aux maires de prendre du recul par rapport à ces enjeux de proximité. Les définitions du **zonage et du règlement** cristallisent généralement les tensions. L'enjeu est de définir la juste place à leur accorder dans la concertation, d'intégrer cette approche réglementaire sans affadir la dynamique d'ensemble et le sens du projet communautaire.



### Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« Les actions de sensibilisation auprès des habitants nécessitent un fort investissement en temps de la part des élus.

En tant que vice-présidente à l'urbanisme de la communauté, je n'ai pas l'attachement aux électeurs et aux propriétaires que peut avoir la commune ; je n'ai pas non plus des intérêts personnels de propriétaire dans la commune. Cela permet de faire des choix plus équitables, et c'est un point majeur. Les maires ont souvent une attitude calquée en fonction de leur statut et il y a un besoin de rappels à l'intérêt général : c'est à la vice-présidente que revient ce rôle.

Nous avons déjà une expérience de concertation sur les PLU réalisés à l'échelle communale sous maîtrise d'ouvrage communautaire. Nous pouvons par ailleurs nous appuyer sur le travail de concertation qui a été mené dans le cadre du PLH : nous avons alors identifié des sous-secteurs cohérents pour mener la concertation. »



### Philippe Barry

*Vice-président de la communauté de communes du val de Vienne*

« Il est évident que la pression des citoyens s'exerce prioritairement sur le maire ! Il est également celui qui connaît le mieux les enjeux de son territoire. Mais un équilibre se crée : les maires ont porté et défendu ce qui leur semblait pertinent et, parallèlement, le portage intercommunal leur a enlevé une certaine pression et leur a permis de refuser plus facilement des terrains constructibles...»



### Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« C'est surtout la révision du PLU de Toulouse qui a fait l'objet d'une concertation très élaborée avec les habitants, associations et professionnels, avec plus d'une soixantaine de réunions, publiques ou avec les structures de démocratie locale mises en place par la nouvelle équipe municipale, comme les conseils de secteur et de quartier. Ce modèle doit nous servir d'exemple à l'échelle communautaire pour notre prochain PLUi, tout en sachant que Toulouse reste néanmoins une exception par sa taille et le nombre de ses habitants. »

## Zonage et règlement dans la concertation



### Jean-Luc Guilhot

*Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac*

« La communauté a décidé d'aborder la constructibilité lors des concertations, mais la démarche doit rester par essence politique. Le face-à-face est rude, mais il est indispensable pour avancer dans le document, pour la transparence et le caractère équitable. »



### Yves Martin

*Vice-président de la communauté d'agglomération de Vesoul*

« Très souvent nous répondons surtout à des intérêts bien particuliers qui touchent directement les intervenants en séances publiques, ou nous répondons à des questions de détail. C'est dommage qu'il n'y ait pas plus de participation et que nous ne soyons pas plus sollicités sur notre politique à moyen et long terme. »



### Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« Nous avons pris le parti de clairement refuser de discuter dans les réunions publiques des cartes au parcellaire, sinon la dérive vers les intérêts proprement individuels est rapide. Nous nous appliquons en revanche à faire émerger une culture commune.

Au début, cette politique a été mal acceptée, il y avait une certaine grogne ; mais petit à petit, les gens s'y sont habitués, et finalement la mobilisation dans les réunions publiques reste la même. Le message global de l'intérêt général progresse. Il se passe quelque chose sur l'urbanisme. Les gens sont intéressés par ces questions qui interpellent.

Il faut trouver des gens citoyens sur lesquels s'appuyer pour fonder une dynamique collective.

Il reste un grand travail à faire sur les représentations, le facteur culturel et les pratiques des gens. Il faut travailler collectivement à faire émerger une intelligence commune, une confiance collective. Ce rôle de pédagogie relève certes de l'intercommunalité, mais une dynamique nationale en la matière est fondamentale. »



### François Tacquard

*Président de la communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin*

« On a avant tout besoin de savoir de quoi on parle. Il y a donc tout un travail de réflexion et de partage collectif à faire au préalable sur ce qu'est une ville, un village, quelle est son histoire. Seulement ensuite, on peut parler de projet politique.

Le travail de pédagogie de la communauté ne se fait pas tellement au cours des réunions publiques sur l'urbanisme intercommunal : c'est difficile à cette échelle, et très difficile dans le cadre du PLUi. Les questions de développement et d'urbanisme ne mobilisent pas, car il manque une culture de l'urbanisme en France, et les débats sont vite orientés vers les intérêts à urbaniser.

L'important est en fait de faire aimer leur village aux gens car, à partir de ce moment-là, personne ne veut grever son village de mauvais projets. »



## Joël Duquenoy

*Président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer (\*)*

« Un PLU intercommunal de 10 000 habitants demande beaucoup d'implication du président, des vice-présidents et des maires concernés. Chaque commune doit être représentée dans toutes les réunions thématiques. Il faut délocaliser, ne pas faire les réunions toujours au même endroit, il faut se déplacer sur les territoires, les bassins de vie, choisir des sujets qui rassemblent. Par exemple, un groupement pédagogique de trois ou quatre communes s'est formé pour construire une école. Il faut réfléchir tous ensemble au plan boisement, il faut une véritable politique foncière. Cela oblige la structure intercommunale à réfléchir à sa politique foncière pour les 10, 15 ou 20 années à venir. Cela oblige à travailler avec la profession agricole et à élaborer des protocoles d'accord concernant l'exploitation des terres et des terrains, et leur destination dans le PLU. »



## Guy Malaval

*Délégué de la communauté de communes du Haut Allier (\*)*

« Le PLUi ne nous est pas imposé, nous sommes acteurs du PLUi, nous le pilotons, il est choisi, partagé. Le diagnostic agricole sur notre territoire, nous l'avons fait avec l'aide de la chambre d'agriculture et d'une association intermédiaire prestataire de cette dernière. L'enquête a permis d'interroger tous les agriculteurs. Dans nos territoires ruraux, s'il n'y a pas de reprise familiale, la ferme disparaît. C'est la raison pour laquelle une étude très fine doit être faite. »



## Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« On ne peut pas dissocier ainsi les objets avec, d'un côté le grand projet, et de l'autre la réglementation. Bien entendu, la concertation sur le PADD nécessite un débat et un partage, que ce soit entre les élus mais aussi avec les habitants, sur le projet global, les objectifs et orientations des politiques publiques, leur cohérence. Mais ce débat renvoie très souvent à des questions plus techniques ou précises sur la densité et donc la constructibilité, la mixité et la diversité, l'espace public, les centralités et les équipements, la production architecturale, la protection du patrimoine, etc. La concertation ne s'arrête donc pas au seul PADD et doit être construite pour associer le public aux réflexions sur toutes ces questions qui l'intéressent. »

### ■ ■ Les communautés et l'expertise externe pour organiser la concertation

De même que lorsqu'il s'agit de co-construire les premières orientations du PLUi entre communes et communautés, les partenaires à caractère public ou privé sont également mobilisés pour mettre en place la concertation. Des techniciens de l'agence d'urbanisme, du CAUE, de l'agence technique départementale ou encore des bureaux d'études accompagnent les élus, vice-président et/ou maire, dans la concertation. Par leur présence et leur rôle d'animateur et d'intermédiaire, ces experts donnent un **caractère plus objectif** aux orientations mises au débat public, ils permettent de les légitimer et confortent leur bien-fondé. De plus, **leurs habitudes de travail et d'organisation** de ce type de dialogue avec les citoyens sont un puissant facilitateur pour expliquer le projet d'ensemble du PLUi, faire émerger les points de conflits potentiels et les solutions pour les désamorcer.





## Christian Dezalos

*Vice-président de la communauté d'agglomération d'Agen*

« Il faut bien sûr toucher la population, ce qui n'est pas toujours évident. Nos services et le CAUE effectuent ensemble un gros travail de pédagogie, par le biais de réunions, d'ateliers, d'expositions. C'est presque un travail de pré-agence d'urbanisme. »



## Alain Méquignon

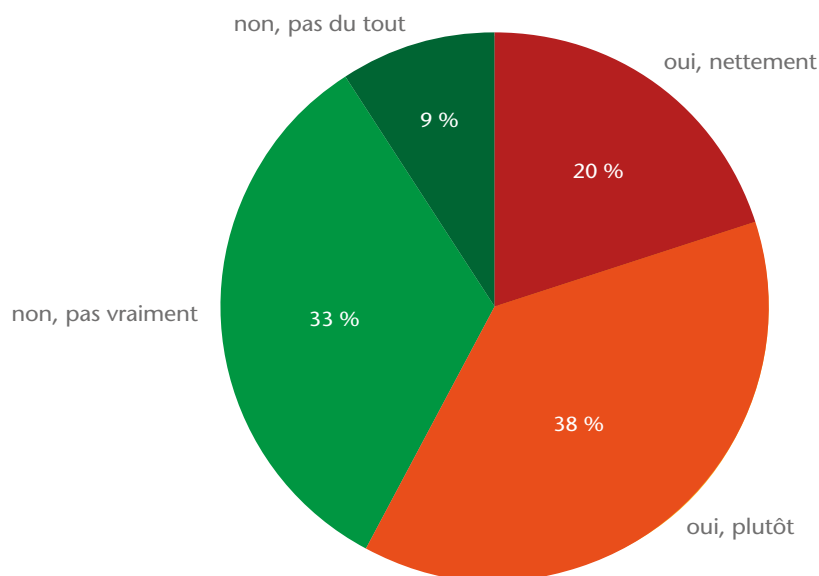
*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« La démarche est animée par l'agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer, par les services de la communauté et le groupement de bureaux d'études ; les services de l'État participent également aux actions de concertation. »

### ■ ■ Prévenir les risques de contentieux

D'une manière générale, les mécanismes de concertation sont des points de fragilité et des sources de contentieux et les communautés y sont particulièrement attentives. L'élargissement du périmètre d'élaboration du PLUi apporte mécaniquement des questions nouvelles dans cette procédure de concertation. Sûrement est-ce ce point qui amène les communautés à considérer, à une courte majorité, que le risque contentieux est renforcé sur un PLU à l'échelle communautaire par rapport à un PLU à l'échelle infracommunautaire.

Le risque contentieux d'un PLUi par rapport à un PLU municipal est-il renforcé ?





## **Karine RUELLAND**

*Agence Karine Ruelland*

*Administratrice de l'Association des consultants en aménagement et en développement des territoires (ACAD)*

### **Le PLUi ou vers une planification territoriale de plus en plus stratégique**

En transformant les plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU), la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a modifié en profondeur les documents d'urbanisme communaux : d'un « strict » outil réglementaire de gestion du droit des sols, ils sont devenus de véritables documents de planification des politiques publiques urbaines s'appuyant sur un projet d'aménagement et de développement stratégique du territoire dans un souci de gestion durable.

Le PLU couvre tous les champs des politiques d'aménagement et de développement : développement économique, agriculture, aménagement de l'espace, environnement, équilibre social de l'habitat, transports et déplacements, équipements et services. L'échelle communale n'est pas toujours la plus pertinente pour traiter certaines de ces thématiques. Ceci est notamment vrai pour le développement économique, les transports et déplacements ou la politique de l'habitat, qui relèvent de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent, dans le cadre notamment de l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU) ou de programmes locaux de l'habitat (PLH). C'est également vrai pour ce qui concerne la prise en compte de certaines problématiques environnementales qui ont été retenues comme objectifs issus du Grenelle de l'environnement (l'objectif de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles, la lutte contre l'étalement urbain, la lutte contre la déperdition d'énergie) et dont la réponse doit intervenir à l'échelon intercommunal.

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), avec lesquels les PLU doivent être compatibles, assurent déjà ce rôle de planification stratégique et de mise en cohérence des politiques d'envergure intercommunale. Les PLU, par-delà la définition d'un projet stratégique au travers du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), ont quant à eux pour finalité d'aboutir à une traduction réglementaire dont la vocation est de gérer les occupations du sol et d'orienter l'évolution du paysage, qu'il s'agisse du grand paysage comme du paysage urbain. Les évolutions législatives vont donc dans le sens d'un renforcement de la dimension stratégique des PLU en les positionnant à l'échelle intercommunale, ce qui ne doit pas faire oublier leur portée réglementaire finale et les enjeux qui s'y rattachent.

### **Du « local » au « global », du « global » au « local »**

Dans un très grand nombre de collectivités, notamment rurales, l'élaboration du document d'urbanisme est l'unique étude réalisée permettant aux élus d'avoir une vision globale de leur territoire. Sa réalisation est souvent la seule occasion, dans la vie politique de la commune, de poser un diagnostic traitant de toutes les thématiques et de définir ainsi un projet stratégique pour l'aménagement et le développement du territoire à court, moyen et long termes. Le passage du PLU au PLUi invite donc à réfléchir aux conditions de l'articulation entre l'échelle communale et l'échelle intercommunale dans la méthodologie même de son élaboration.

Pour certaines thématiques, la mise en œuvre de PLUi peut sembler mieux répondre aux problématiques posées par l'aménagement du territoire et permettre une mutualisation des études. L'analyse des données factuelles basées sur des études statistiques (population, logement, développement économique, activité agricole) ou l'analyse du fonctionnement urbain au travers des transports et déplacements ou encore l'analyse du grand paysage et des continuités écologiques, par exemple, permettent aisément de dégager les enjeux du projet à l'échelle du bassin de vie intercommunal étudié.

En revanche, il n'en est pas de même pour la structure urbaine et le cadre bâti. L'élaboration des documents de planification urbaine nécessite aussi une analyse de terrain extrêmement fine, du paysage, du patrimoine naturel et bâti, de la qualité des espaces publics et de leurs usages. Cette analyse faite à différentes échelles (quartier, secteur, îlot, parcelle) permet de

faire ressortir les potentialités, les dysfonctionnements, les éléments à mettre en valeur ou les restructurations à entreprendre. Ce travail de « dentelle » est nécessaire à la conception du projet de politique urbaine, support de la réglementation du droit des sols.

Aussi, le PLUi ne doit pas être un SCoT qui serait décliné à l'échelle locale et traduit réglementairement, sans que le travail de terrain approfondi n'ait été mené au même niveau de détail que dans chaque PLU communal. La recherche légitime de points communs à l'échelle intercommunale ne doit pas faire oublier les nuances, les spécificités qui peuvent exister d'une commune à l'autre, d'un cœur de ville ou de bourg à l'autre, ou encore d'un quartier résidentiel à l'autre.

Cette logique de « zooms » doit donc intervenir à différents moments de l'étude : le diagnostic nécessite un zoom communal approfondi pour permettre de faire émerger une vision intercommunale au moment de la définition du projet d'aménagement et de développement durable. Qu'il s'agisse des orientations d'aménagement et de programmation sur des secteurs particuliers du territoire ou du règlement lui-même, la traduction réglementaire doit quant à elle permettre aux rédacteurs du PLUi et aux élus de rechercher une cohérence intercommunale dans le respect des identités locales.

Mais alors, comment s'assurer de la qualité d'un document de planification qui traduit des politiques municipales parfois divergentes et qui nécessite une connaissance fine de chaque territoire ?

### **Se donner les moyens d'un PLUi de qualité**

Pour obtenir le niveau de qualité requis, la mise en œuvre des PLU intercommunaux ne semble pas forcément pouvoir se traduire par une économie de moyens. Mutualiser certaines études et passer de dix PLU communaux à un seul PLU intercommunal ne veut pas dire diminuer le prix initial par dix. Il est indispensable de sensibiliser les collectivités maîtres d'ouvrage à l'importance de se doter d'un document de droit des sols exigeant pour assurer la mise en valeur de leur territoire et la qualité de son développement. Il faut s'en donner les moyens et définir une méthode au travers de cahiers des charges rigoureux.

En passant de l'échelle communale à l'échelle intercommunale se pose également la question du pilotage de l'étude et, plus largement, de la gouvernance. Le PLU étant un document juridique qui traduit le projet des politiques urbaines à conduire, sa qualité ne peut résulter d'un consensus « mou » ou du plus petit dénominateur commun. L'EPCI doit donc disposer en interne des ressources humaines capables de se poser comme un relais dynamique entre les élus et les professionnels privés.

Enfin, le temps d'élaboration nécessaire à l'émergence d'un PLUi doit être pris en compte pour permettre à la fois la concertation politique entre élus mais aussi la concertation de la population nécessaire et désormais obligatoire. Il faut généralement deux ans minimum pour élaborer le PLU d'une commune de 500 habitants jusqu'à son approbation. Combien de temps faut-il pour 15 communes ou plus ? Comment élaborer une véritable concertation de la population, permettant échanges et débats, adaptée aux enjeux d'un PLUi ? Sous quelles formes instaurer un dialogue entre les intérêts communaux et intercommunaux entre élus ? Ces questions restent un des enjeux méthodologiques forts de l'élaboration d'un PLUi.

Compte tenu de la diversité des collectivités intercommunales, par leur taille (groupements de cinq à trente communes), par leur nature (communes rurales, urbaines, périurbaines, petites ou grandes), par les sensibilités politiques des élus, les réponses à ces questions ne peuvent être que différenciées. Chaque EPCI devra définir une approche méthodologique d'élaboration du PLUi, des modalités de la concertation ainsi que la durée des études, adaptées à son contexte. La réponse à ces questions est un préalable indispensable et doit figurer dans le cahier des charges de l'étude.

Ainsi, le PLUi sera un outil de planification capable de mieux répondre aux enjeux de l'aménagement du territoire en plaçant chacun des thèmes abordés à la bonne échelle d'investigation. Il sera l'occasion, pour les collectivités, de réfléchir à la mise en place de politiques innovantes et ambitieuses en matière de développement et d'aménagement durables, qui trouveront leur traduction dans une réglementation elle-même innovante et ambitieuse. Cette opportunité intercommunale est donc une occasion pour les professionnels comme pour les élus de se réinterroger sur les moyens et la méthode de parvenir au meilleur document possible, capable d'encadrer de la manière la plus satisfaisante l'avenir d'un territoire et son évolution.

# Parole à



## **Isabelle BAER**

*Déléguée générale du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL)*

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, le logement est devenu de plus en plus cher, son accès de plus en plus difficile pour un nombre croissant de Français, grevant leur pouvoir d'achat. Le constat de la gravité de la crise du logement fait aujourd'hui consensus. Cette crise est quantitative, qualitative et structurelle, mettant en évidence l'inefficacité des politiques publiques menées jusqu'alors pour assurer la fluidité du marché, maîtriser l'évolution des prix et produire en quantité suffisante des logements adaptés aux besoins de nos concitoyens.

Le rythme nécessaire de construction de logements est évalué à 500 000 logements par an dans les prochaines années. La croissance du parc de logements passe nécessairement par une augmentation de l'offre de terrains à bâtir. Les principes de reconstruction de la ville sur la ville et de densification ne sauraient suffire et occulter la nécessité de produire du terrain à bâtir pour répondre aux besoins. Or, s'il n'existe pas en France de pénurie de terrains, notre pays est confronté à une crise de l'offre de terrains constructibles dans le cadre d'opérations d'aménagement, ayant pour conséquence un déficit d'offre de logements par rapport à la demande, une inflation des prix et un étalement urbain toujours croissant. Il se réalise en effet plus de logements en faible densité hors d'opérations organisées, en mitage, dans des villages ou des petites villes mal desservis, qu'en continuité directe des pôles urbains.

Répondre à la crise du logement suppose au préalable de pouvoir mobiliser le foncier, matière première du logement. Ceci requiert un véritable changement d'approche pour produire du terrain à bâtir en quantité suffisante, au bon endroit, à un prix compatible avec les revenus des ménages et dans des délais permettant de répondre aux besoins actuels et futurs. Une stratégie de maîtrise du développement urbain suppose des politiques foncières d'anticipation et la mise en place de documents d'urbanisme qui organisent et programment le développement urbain sur les territoires en articulation avec les équipements, les services, les transports et les activités.

Les objectifs affichés dans le cadre du Grenelle de l'environnement – notamment concilier les impératifs en matière de logement et la maîtrise de l'étalement urbain – imposent un changement en profondeur de la planification urbaine. L'organisation actuelle des compétences des collectivités territoriales en matière de politique du logement et de politique d'urbanisme montre ses limites. On ne peut pas traiter de l'habitat sans traiter de l'urbanisme. La France est le seul pays européen à le faire. La loi Grenelle II ne fait qu'encourager, même si elle l'affiche comme un principe général, l'élaboration au niveau intercommunal du PLU. Le PLU reste majoritairement dans les faits de compétence communale. Et PLH réalisé par les intercommunalités et PLU restent indépendants l'un de l'autre.

La question du logement dépasse le cadre de la commune. La programmation de logements doit être élaborée dans une vision d'aménagement du territoire, en cohérence avec les bassins de vie et les enjeux économiques, de transports, de services, d'équipements, d'environnement et de développement durable des territoires. Le SNAL souhaite que soit engagé un nouvel acte dans la décentralisation avec le transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités (élaboration des PLU, politiques foncières). L'intercommunalité est, de toute évidence, l'échelle pertinente pour construire des politiques de logement avec une vision à long terme sur un territoire et disposer de moyens d'action (compétences et ressources) efficaces pour agir sur les dynamiques spatiales.

En outre, l'un des enjeux clés réside dans la mise en œuvre effective, au sein des plans locaux d'urbanisme – seuls documents opposables aux tiers –, des orientations définies par les communautés dans le cadre des documents sectoriels stratégiques. Le SNAL souhaite la généralisation de l'intégration, dans le PLU, du PLH et du PDU.

Il convient de faire du PLU un document vivant, d'en faire un outil de programmation et de production de terrains à bâtir pour le logement en imposant sa conformité au PLH. Le PLU devrait définir des programmes d'action et non pas seulement un ensemble de contraintes et de réglementations. Il devrait mobiliser les zones à urbaniser en priorité, les collectivités disposant de la possibilité de lever la taxe d'aménagement pour financer les équipements nécessaires. Il devrait préciser, pour une période de cinq ans, des objectifs chiffrés de production de logements avec un échéancier de réalisation, ainsi que des délais de construction des terrains déclarés constructibles en utilisant les outils de l'aménagement opérationnel (ZAC, PUP, permis d'aménager) et les mécanismes de lutte contre la rétention foncière. Une clause de rendez-vous pourrait être instituée et des sanctions mises en œuvre pour les collectivités ne respectant pas les objectifs fixés par le PLH.



# Partie VI

## Les nouveaux enjeux du PLUi

Les transformations apportées au cadre législatif par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et par la loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 suscitent optimisme et inquiétude au sein du bloc local. Les délais imposés, l'obligation d'unicité du périmètre d'élaboration du PLU, la fusion des documents PLU, PLH et PDU (lorsque les périmètres concordent), les modifications de périmètres intercommunaux dans le cadre de l'évolution de la carte intercommunale imposent des évolutions rapides dans les territoires.

# I - Passer au périmètre unique d'élaboration du PLU communautaire

## ■ La règle d'un périmètre unique semble faire consensus

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, « lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire »<sup>27</sup> (voir partie I). À l'aune des remontées de terrain, le principe d'élaborer un document unique pour promouvoir un urbanisme réellement communautaire fait relativement consensus.

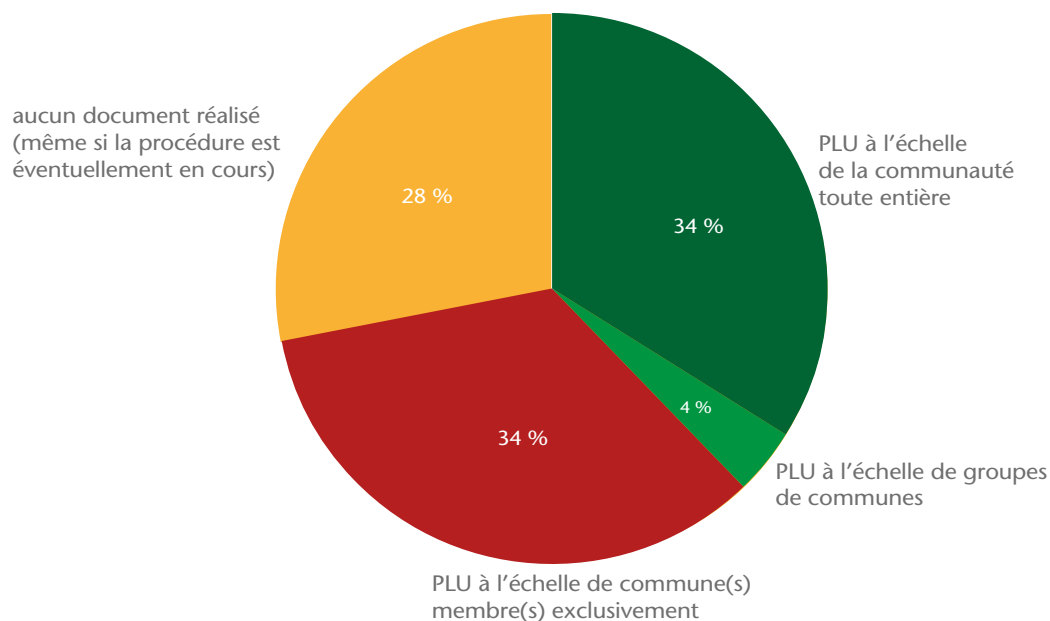
Les communautés voient dans l'élaboration d'un PLU unique à l'échelle communautaire, tour à tour une opportunité, ambitieuse et nécessaire, pour une politique communautaire intégrée sur l'ensemble du territoire, une continuité naturelle du travail sur l'intérêt communautaire, ou encore un moyen de spatialiser le projet de territoire en croisant enjeux communaux et intercommunaux.

Pour autant, s'ils souscrivent à l'idée que l'urbanisme intercommunal ne saurait se résumer à l'addition de visions municipales, nombre d'élus estiment que la procédure unique amoindrit l'acceptabilité du transfert par les élus locaux. À leurs yeux, cette disposition s'avérerait contre-productive dans les communautés comportant un nombre important de communes. Beaucoup d'acteurs considèrent **que celles-ci gagneraient à être autorisées à porter plusieurs procédures de PLU à l'échelle de « secteurs »** regroupant chacun plusieurs communes organisées autour de pôles de vie. Ils soulignent l'avantage procuré en terme de sécurité juridique (risque contentieux) et surtout la lisibilité accrue pour chacune des communes dans cette dynamique collective.

## ■ Une obligation pour toutes les communautés compétentes mais également un enjeu d'adaptation pour certaines

Cette nouvelle obligation légale concerne toutes les communautés compétentes, au premier rang desquelles les communautés qui élaboraient jusqu'alors des documents à l'échelle communale ou infracommunautaire.

### Nature des documents aujourd'hui achevés par les communautés



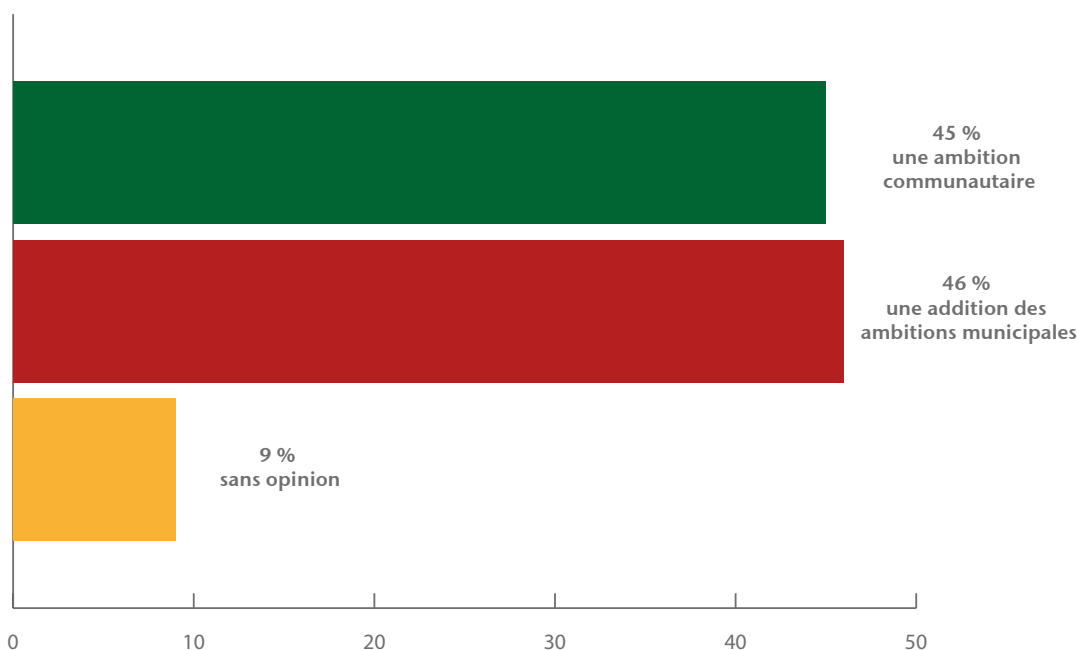
27 . Article L. 123-1, Code de l'urbanisme.



L'unicité du document peut-elle garantir un gain de cohérence entre les politiques publiques ? Autrement dit, la conduite d'une seule procédure de PLU à l'échelle de la communauté (telle que désormais rendue obligatoire dans le Grenelle de l'environnement) garantit-elle davantage d'ambitions communautaires qu'un pilotage par la communauté de plusieurs procédures conduites à l'échelle des communes membres ?

Aujourd'hui, les communautés compétentes en matière de PLUi et ayant déjà réalisé un ou des documents d'urbanisme (soit 72 % d'entre elles), estiment à part égale que leur(s) document(s) reflète(nt) avant tout une ambition communautaire (45 %) ou qu'il(s) se révèle(nt) être une addition des ambitions municipales (46 %).

### Les documents d'urbanisme de la communauté aujourd'hui reflètent avant tout :



Mais ce second jugement, qui pointe la surreprésentation des volontés municipales, se fait jour plus nettement (et passe à 66 %) parmi les communautés qui élaboraient plusieurs documents à une échelle infra. Les retours de terrain montrent d'ailleurs que la pratique pouvait avoir pour effet d'autonomiser les démarches, chaque équipe municipale pouvant in fine assurer l'essentiel du pilotage de chaque procédure. Pour certaines de ces communautés, le pas à franchir est conséquent : c'est l'ensemble du mode de gouvernance qui doit être revisité pour gagner en cohérence communautaire sans affaiblir la mobilisation municipale, et ce dans des délais très courts<sup>28</sup>.

### ■ Le plan de secteur, une aide au PLUi ?

La loi Grenelle II permet de définir des plans de secteur dans les parties réglementaires du PLUi. Cette disposition, introduite par le législateur pour faciliter l'élaboration d'un document unique, doit permettre à chaque commune de retrouver des éléments qui la concernent plus spécifiquement dans le projet communautaire.

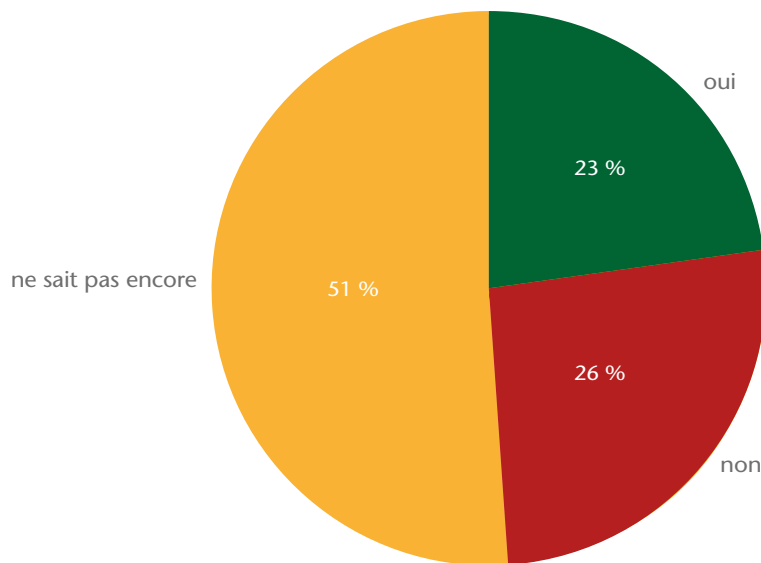
Il semblerait que cette disposition soit encore peu appropriée par les territoires (voir partie I) : seulement 23 % des communautés compétentes envisagent aujourd'hui de s'appuyer sur la possibilité de créer des plans de secteur dans les PLUi.

28 . Jusqu'au 12 juillet 2013, les différents documents à maîtrise d'ouvrage communautaire peuvent évoluer selon les procédures antérieures à la loi ENE. Ainsi une communauté peut conduire la révision d'un PLU qu'elle aurait réalisé à l'échelle d'une commune sans que celle-ci emporte élaboration d'un seul et unique PLU à l'échelle de la communauté. Une communauté peut conduire la révision d'un PLH sans que celui-ci emporte l'élaboration d'un PLU à l'échelle de la communauté intégrant PLU/PLH/PDU.

À compter du 13 juillet 2013, toute évolution d'un des documents de la communauté (un PLU à l'échelle d'une ou plusieurs communes, un PLU couvrant l'ensemble du territoire, un PLH, un PDU) qui remettrait en cause l'économie générale d'un ou de ces documents, ne pourra s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLUi couvrant la totalité du territoire et comportant des OAP tenant lieu de PLH et de PDU. Source : Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU. Éléments de cadrage juridique et technique, Certu-AdCF, mars 2012.

---

## L'usage du « plan de secteur » est-il envisagé ?



### Alain Méquignon

*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« À l'issue du diagnostic et des premières orientations du projet d'aménagement et de développement durables, il a été proposé d'affiner un certain nombre d'objectifs à l'échelle de quatre bassins de développement. La définition du périmètre de chaque bassin a été débattue. »

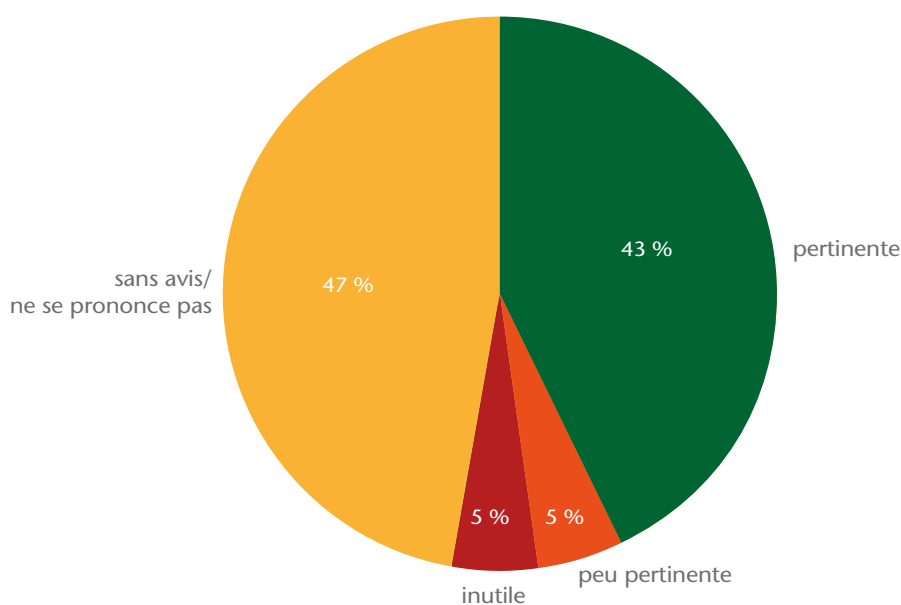
## II - « Fusionner » les documents PLU/PLH/PDU

### ■ Fusionner les documents, entre adhésion de principe et interrogations

**Le PLUi acquiert une tonalité de plus en plus transversale avec la fusion PLU/PLH/PDU** qui se précise progressivement dans l'application du Grenelle (voir partie I). La fusion trouve un écho largement positif auprès des communautés qui adhèrent au principe général. Elle est souvent perçue comme une évolution logique du travail de transversalité et de mise en cohérence des politiques publiques et des documents.

Pour autant, les questions de faisabilité et de mise en œuvre de la fusion restent nombreuses et une large part des communautés se trouvent dans l'expectative. Près de la moitié des communautés potentiellement concernées par la fusion des documents ne se prononcent pas quant à la pertinence de cette disposition.

Parmi les communautés concernées, l'obligation de fusion du PLU, du PDU et du PLH est perçue comme :



**Seule une très faible minorité de communautés sont nuancées sur le principe même de la fusion des trois documents.** Ainsi, **5 %** jugent la disposition **inutile**, estimant que la maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU était suffisante pour assurer une cohérence des politiques ; et **5 %** jugent la disposition **peu pertinente**, considérant que le contentieux sur les politiques de déplacements et d'habitat sera certainement démultiplié, que les politiques sectorielles perdront de la substance ou encore que chacune des démarches sectorielles risquera de perdre en qualité de concertation.

## ■ Fusionner les documents sans les vider de leur substance

La perception plutôt positive des communautés, qui voient dans ce mécanisme d'intégration des trois documents un atout pour faciliter la mise en œuvre des programmes communautaires, ne doit pas occulter les éléments de circonspection, voire d'inquiétude, que celui-ci soulève. À ce titre, sont souvent évoqués :

- le risque de voir le PLH et le PDU vidés de leur substance et dilués dans un document unique eu égard aux logiques internes d'organisation et de mobilisation d'acteurs qui leur sont propres ;
- l'impossibilité d'intégrer dans le PLUi de nombreux éléments d'ordre financiers ou programmatiques dans le PLH et le PDU (ex : politique tarifaire ; éléments de programmation budgétaire...) ;
- la fragilité juridique supplémentaire du PLUi qui tiendrait lieu de PLH et de PDU ;
- la difficile concordance des délais et calendriers respectifs des différents documents ;
- les imprécisions de la loi quant à la ventilation précise des PLH et des PDU dans les différentes parties du PLUi ;
- les difficultés du pilotage technique et administratif que nécessite une transversalité renforcée dans les services ;
- le nombre jugé très limité de bureaux d'études capables aujourd'hui d'accompagner les communautés dans cette approche globale et transversale ;
- ...

D'autres enfin soulignent que ces difficultés supplémentaires risquent de produire un effet dissuasif au transfert du PLU à la communauté.

Il est certain que le mécanisme d'intégration des trois documents en un seul soulève plusieurs interrogations d'ordre juridique et technique qui font l'objet d'échanges réguliers entre juristes et praticiens, associant le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, le Gridauh<sup>29</sup> et leurs partenaires dont l'AdCF.

## ■ Fusionner les documents et ajuster les modes de gouvernance

La fusion des documents sectoriels au sein du PLUi soulève également des questions relatives aux modes de gouvernance, et notamment :

- l'intégration, dans une démarche unique, des opérateurs et personnes publiques associées. Ces personnes étaient associées dans le cadre des démarches d'élaboration de chaque document sectoriel, il s'agit dès lors de les rassembler dans une seule procédure d'élaboration d'un document de planification et ce, dans le cadre du Code de l'urbanisme. Le PLUi valant PLH et PDU est un document d'urbanisme : la liste des personnes publiques associées à son élaboration est strictement limitée par le Code de l'urbanisme<sup>30</sup> ;
- les réponses à apporter aux craintes de perte de substance des politiques sectorielles pour garantir l'expression de chacun (professionnels du logement par exemple) dans la démarche unique. Des mécanismes de concertation, non obligatoires, ont généralement été mis en place dans le cadre de l'élaboration des PLH et des PDU. Les territoires souhaitent souvent pérenniser dans la démarche de production d'un PLUi cette capacité d'expression des différentes parties prenantes ;
- le partage des rôles entre les vice-présidents communautaires en charge de l'urbanisme, des transports et du logement dans l'animation politique de ce document.



### Claude Chalon

Président de la communauté d'agglomération du Grand Dôle

« La fusion des documents d'urbanisme, de planification et de programmation, c'est le rêve de tout urbaniste, bien sûr. »

<sup>29</sup> Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat.

<sup>30</sup> Malgré tout, des possibilités ont été ouvertes et clarifiées par l'ordonnance du 5 janvier 2012 qui précise que les personnes publiques associées sont celles identifiées dans le cadre de l'élaboration d'un PLU communal. Le président de l'EPCI compétent en matière de PLU a aussi la possibilité de recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'habitat et de déplacements. En matière de déplacements, pour le PDU, le Code des transports prévoit que « les services de l'État, de même que les régions et les départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transports ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du Code de l'urbanisme, sont associés à son élaboration (c'est-à-dire à celle du PDU) ». C'est également le cas de la procédure du PLU à laquelle la région et le département sont associés. Voir partie I.



## Corinne Casanova

*Vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget*

« Le programme local de l'habitat de l'agglomération représente une bonne base pour le PLUi, surtout par ses objectifs de production de logements qui sont d'ailleurs déclinés par secteurs. Nous avons identifié des sous-secteurs géographiques car les enjeux ne sont absolument pas les mêmes sur l'ensemble du territoire. À chaque secteur de notre PLH correspond donc un ensemble de communes aux mêmes caractéristiques et au même espace de bassin de vie. Par exemple, certaines communes sont plus proches du fonctionnement de l'agglomération de Chambéry, tandis que d'autres se rapprochent du fonctionnement du nord du territoire. »



## Claude Raynal

*Vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse*

« Il ne s'agissait pas d'avoir une seule addition de PLU communaux. Ceci explique la formalisation du volet communautaire du PADD, qui constitue la première pierre de la démarche d'élaboration du PLUi.

Nous devons engager, maintenant, une réflexion sur le modèle de notre futur PLUi et, une fois celui-ci fixé, sur les travaux qu'il sous-entend. D'ores et déjà, nous savons que le volet communal du PADD ne pourra rester en l'état dans le futur PLUi, et qu'il imposera une reprise et une adaptation du volet communautaire. De même, il nous faudra réfléchir à l'intégration du PLH dans le PLUi, comme nous l'impose le Grenelle II.

La communauté urbaine pourra s'appuyer sur des indicateurs, issus soit du SCoT (une observation de la consommation foncière annuelle par EPCI doit être établie par le Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT), soit de son propre observatoire (par exemple le nombre annuel de logements livrés).

Par ailleurs, elle a engagé des études territoriales sur certains secteurs dynamiques comme par exemple son secteur nord, qui lui permettront de mieux mesurer leur développement.

La communauté n'étant pas autorité organisatrice de transports, le futur PLUi n'intégrera pas de volet PDU, qui restera donc distinct. Néanmoins, la cohérence urbanisme/transport étant l'un des principes majeurs du PADD et donc du futur PLUi, la question des « déplacements » y sera suffisamment développée et détaillée. D'ores et déjà, le PDU, qui doit être approuvé, détermine une programmation de projets TCSP à l'horizon 2015 mais aussi 2020, qui doit être confirmée pour cette dernière échéance.

Concernant le PLH, des projections à horizon 2020 ont aussi été faites, mais elles pourraient être adaptées, au regard de la production constatée sur le territoire communautaire dans le cadre du PLH actuellement en cours. »



## Jean-Pierre Caroff

*Vice-président de Brest Métropole Océane chargé de l'urbanisme et de l'habitat (\*)*

« On ne peut pas dissocier ainsi les objets avec, d'un côté le grand projet, et de l'autre « Notre communauté urbaine date de 1974. Elle compte huit communes de plus de 220 000 habitants, et s'est dotée d'un plan d'occupation des sols intercommunal dès 1985. Nous sommes également dotés d'un programme local de l'habitat depuis 1990, c'est le quatrième PLH en fonction. Nous avons un PDU depuis dix ans. Dans le même temps, nous avons été amenés à créer, avec cinq intercommunalités, une association appelée « Pays de Brest » qui s'est adjoint ensuite un syndicat mixte pour élaborer le SCoT au niveau du Pays. Nous sommes à quelques jours de la transformation du Pays de Brest en pôle métropolitain puisque toutes les délibérations ont été prises, nous attendons simplement l'arrêté du préfet. Le SCoT a été adopté au mois de septembre et est opérationnel depuis novembre. Cela nous a amenés à repenser notre PLU intercommunal pour le mettre en compatibilité avec le SCoT et le Grenelle. Cette idée de fusionner les approches, d'exprimer de manière plus claire l'unité de la politique portée nous semblait évidente puisque nous avons été amenés, il y a deux ans, à adopter un projet métropolitain qui allait dans la continuité de cette approche. »

# III - Articuler urbanisme intercommunal et application de la réforme des collectivités territoriales (RCT)

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales fait de l'achèvement de la carte et de la rationalisation des périmètres existants les deux grands chantiers de la fin du mandat 2008-2014 en matière d'intercommunalité.

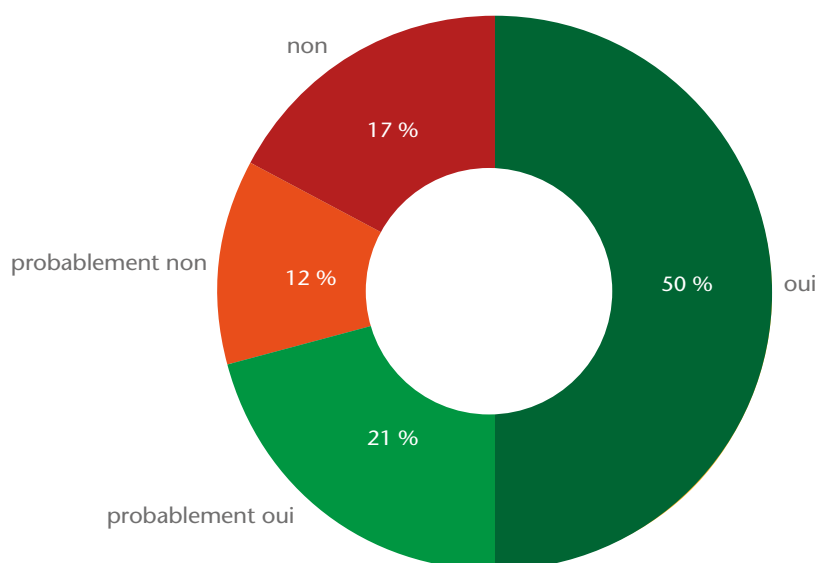
L'analyse des 72 schémas départementaux de coopération intercommunale adoptés fin 2012 (66 l'étaient déjà fin 2011) laisse entrevoir une perspective de 255 fusions et 307 extensions « simples » de communautés (c'est-à-dire intégrant une ou des communes isolées)<sup>31</sup>.

## ■ ■ De nombreuses communautés compétentes en matière de PLU voient leur périmètre évoluer

Comme toutes les autres, les communautés compétentes en matière de PLU sont concernées par cette refonte des périmètres, et 71 % d'entre elles déclarent que leur périmètre évoluera certainement ou très probablement.

---

Le périmètre de la communauté évoluera prochainement :



La RCT peut concerner les communautés compétentes en matière d'urbanisme à deux titres :

- leur compétence PLU, dont le caractère intercommunal pourrait être remis en question en cas de fusion ;
- leurs documents d'urbanisme (en cours ou exécutoires), qui verraient leur périmètre évoluer.

## ■ La RCT et ses effets sur la compétence PLU

### Rappel juridique

Suivant le principe général, la communauté issue d'une fusion « relève de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences ou d'une catégorie disposant de compétences obligatoires en nombre supérieur » (art. L. 5211-41-3. III, CGCT). Autrement dit, la communauté issue de la fusion exerce les mêmes compétences que la communauté ayant le niveau d'intégration avant fusion le plus élevé.

Si la fusion s'opère avec une communauté urbaine, la reprise de la compétence PLU par l'entité issue de la fusion est de fait obligatoire ;

Lorsqu'elle s'opère entre communautés de communes ou d'agglomération, deux cas doivent être distingués :

- Soit (et il s'agit là du cas très majoritaire et en outre recommandé) la compétence PLU est inscrite au titre des compétences facultatives dans les statuts : en cas de fusion, la nouvelle entité détient la compétence PLU au jour de la fusion mais le conseil communautaire dispose d'un délai de deux ans pour décider d'une restitution éventuelle de la compétence aux communes ;
- Soit (et il s'agit là de cas rares) la compétence PLU est inscrite comme élément de la compétence « aménagement de l'espace » dont l'intérêt communautaire a été précisé. Une lecture stricte du cadre légal oblige alors la communauté issue de la fusion à prendre dans un premier temps cette compétence pour disposer, ensuite, d'un délai de deux ans pour redéfinir l'intérêt communautaire. Durant cette période transitoire, la compétence est exercée à l'échelle des périmètres des communautés qui étaient anciennement compétentes.

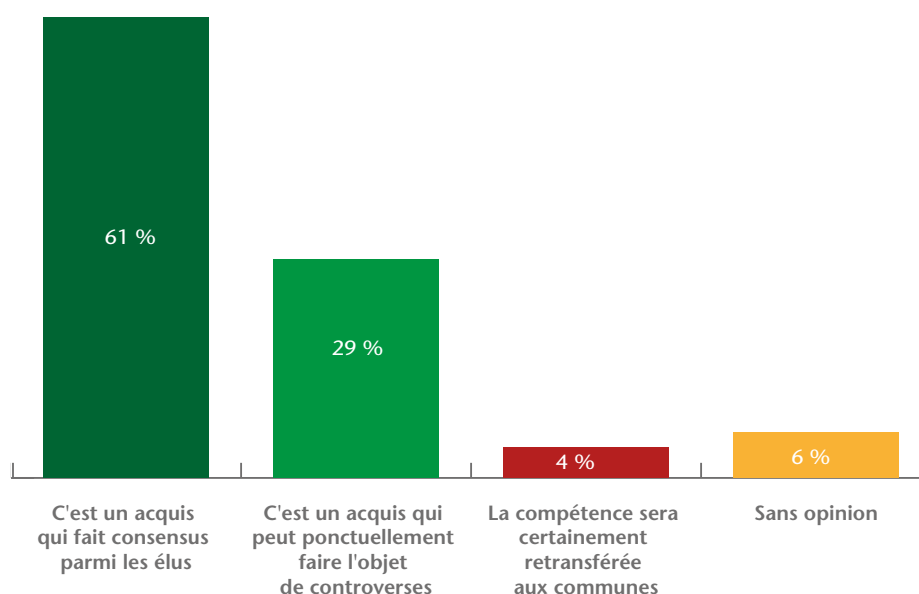
Si l'extension du périmètre d'une communauté compétente en matière de PLU s'opère par intégration d'une ou plusieurs communes, les nouvelles « entrantes » transfèrent obligatoirement leur compétence à la communauté.

## ■ Une compétence PLUi qui fait consensus

Doit-on craindre que, eu égard à la charge symbolique qu'elle revêt pour chacun des maires, la compétence PLUi soit l'une des compétences sur lesquelles les débats se cristallisent à l'occasion de l'évolution des périmètres des communautés ?

Les rares cas de restitution probable aux communes de la compétence PLU (six cas recensés dans le cadre de l'enquête) ne proviennent que de communautés dont le périmètre sera amené à évoluer. Difficile cependant de tisser un lien de cause à effet si l'on pense que **90 % des communautés** aujourd'hui compétentes estiment que le **transfert de compétence est un acquis** (même s'il peut parfois faire l'objet de controverse) alors que 70 % d'entre elles devraient connaître des évolutions de périmètre.

Le degré de consensus sur la compétence du PLU aujourd'hui :



## ■ La RCT et ses effets sur les documents d'urbanisme

Même dans les cas où la compétence PLU n'a pas fait l'objet de débats à l'occasion de l'évolution du périmètre communautaire, cette évolution a des conséquences sur les documents d'urbanisme en vigueur.

### Rappel juridique

**L'ordonnance du 5 janvier 2012** portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, introduit une disposition concernant l'évolution du PLU intercommunal en cas de modification du périmètre communautaire (art. L. 123-1, Code de l'urbanisme). Ainsi, « en cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, les dispositions du ou des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés par cette modification restent applicables. Chaque établissement public de coopération intercommunale ou commune intéressé révisé ou modifie ces plans pour adopter un plan couvrant l'intégralité du périmètre de l'établissement compétent ou du territoire de la commune au plus tard lors de la prochaine révision. » (Art. L. 123-1, Code de l'urbanisme)

Si cette ordonnance apporte des éclairages indispensables, un certain nombre de points restent à préciser et font l'objet d'un travail coordonné par le Gridauh.

En cas d'élargissement d'une communauté compétente en matière de PLU à une commune disposant déjà d'un PLU, la communauté reçoit la compétence de la commune (voir point précédent). En revanche, elle n'est contrainte d'adapter le PLU communautaire au nouveau périmètre qu'à partir du moment où elle révisé son document, abrogeant de fait le PLU communal. La compétence est transférée à la communauté mais le PLU de la commune reste donc exécutoire.

Si le périmètre d'une communauté est élargi par intégration d'une commune ou d'une intercommunalité qui a initié l'élaboration ou la révision d'un PLU, seule cette communauté est compétente pour mener à terme la procédure si :

- le débat sur le PADD a été tenu avant l'élargissement du périmètre de la communauté ;
- l'approbation ou la révision a lieu dans un délai maximal de deux ans suivant l'élargissement du périmètre<sup>32</sup>.

Si une modification du PLU communal ou intercommunal était en cours au moment de l'intégration, la communauté prend le relais. La communauté nouvellement compétente peut achever ces procédures de modification sans opérer dans l'immédiat la fusion PLU/PLH/PDU<sup>33</sup>.

## ■ Un besoin de souplesse et de sécurité juridique pour les communautés

Le cadre légal rappelé ci-dessus s'avère insuffisamment précis pour accorder aux communautés aujourd'hui compétentes la pleine sécurité sur le devenir de leurs documents exécutoires ou sur leurs procédures en cours si leur périmètre est amené à évoluer. L'AdCF participe activement aux travaux engagés par le ministère pour en affiner les dispositions.

Différentes questions peuvent encore être pointées en cette fin 2012. Parmi elles et à titre d'exemples :

- Que deviennent, si une commune se retire d'une communauté qui aurait réalisé un PLUi, les dispositions applicables sur son territoire ? Comment la commune, alors de nouveau compétente, pourra-t-elle faire évoluer ce morceau de document (le PADD et le rapport de présentation étant difficilement « sécables ») ?
- Comment une communauté engagée dans l'élaboration d'un PLUi pourra-t-elle adapter le périmètre du document si l'intégration des communes s'opère par vagues successives ?
- Dans quel délai une communauté dotée d'un PLUi devra-t-elle opérer sa mise en révision pour intégrer de nouvelles communes et répondre ainsi à l'obligation légale de couverture totale de son territoire ?
- Comment articuler, en cas de fusion de deux communautés compétentes, les deux élaborations de PLUi que chacune aurait pu engager isolément ? Qu'en est-il en cas d'état d'avancement inégal ?
- ...

Dans ses travaux exploratoires, le MEDDT a recensé plus de 200 cas théoriques de combinaison entre évolution des périmètres (extension à une commune « isolée », extension à une commune précédemment membre d'une communauté compétente en matière de PLU, réduction, transformation, fusion...) et documents d'urbanisme (PLUi, POS, PLU ou carte communale exécutoires, projets arrêtés, projets en cours d'élaboration dont le débat sur le PADD peut ou non s'être tenu...).

Un enrichissement du cadre légal devrait être proposé au Parlement en 2013.

32 . Art. L. 123-1, Code de l'urbanisme.

33 . Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU, *Éléments de cadrage juridique et technique*, Certu, AdCF, mars 2012.



L'AdCF souhaite que ces évolutions futures soient de nature à faciliter l'exercice intercommunal de l'urbanisme et à encourager le transfert de compétence. Elle entend également que les ambitions du Grenelle soient préservées à l'image de l'unicité du PLUi sur le périmètre de la communauté.

Consciente des enjeux liés à l'achèvement et à la rationalisation de la carte intercommunale, l'AdCF préconise que ces nécessaires précisions du droit soient guidées par :

- une volonté forte de sécurisation juridique des documents d'urbanisme ;
- un principe de liberté locale (les élus communautaires doivent par exemple avoir la liberté d'apprécier la pertinence d'achever une procédure d'élaboration de PLU initiée par une commune qui rejoint leur communauté) ;
- un principe de respect des travaux déjà accomplis : une procédure de PLUi conduite depuis plusieurs années et en voie d'achèvement ne saurait être écrasée du fait de l'arrivée d'une commune dans la communauté ; les élus doivent pouvoir en décider ;
- un pragmatisme dans le calendrier.



## Vincent RENARD

Conseiller à la direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

### Pour aller au-delà de l'urbanisme communal

Il est indispensable que l'urbanisme évolue et qu'il épouse l'échelle de grandes agglomérations, de bassins de vie, voire de régions urbaines. Le rejet de l'amendement qui aurait conféré par la loi un caractère intercommunal à la planification stratégique locale est regrettable. Il faut être ambitieux et souhaiter un urbanisme repensé à l'échelle des agglomérations qui permette d'agir sur un ensemble cohérent pour l'emploi et l'habitat et de résoudre des problèmes de cohésion sociale et d'efficacité économique. Ceci est vrai également en Île-de-France et je regrette à ce titre que le périmètre de l'intercommunalité y soit encore souvent étriqué ou qu'il souffre d'un manque de cohérence.

Puisons l'inspiration chez nos voisins allemands, britanniques ou néerlandais, en avance sur nous sur ce plan. Il existe dans les trois pays une autorité forte au niveau de l'agglomération dans le domaine de l'urbanisme. Elle est spécifique d'une part du fait des moyens humains et financiers conséquents dont elle dispose, et d'autre part parce qu'elle est largement indépendante vis-à-vis du politique *stricto sensu*, les élus locaux. Cette autorité n'est pas élue mais tient un rôle éminemment politique du fait de sa visibilité et de sa reconnaissance par tous. Son « patron », personnalité reconnue, a une très grande responsabilité. Il n'y a pas en France d'entité équivalente, autonome et dotée de tels moyens. Cela constituerait une avancée importante, et en premier lieu pour l'Île-de-France. Alors, certes, on peut reprocher à cette autorité l'absence d'élection de son président. Mais le fait d'avoir un patron de l'agglomération en matière d'urbanisme permet de poursuivre des politiques d'urbanisme dont les objectifs s'inscrivent nécessairement dans le long terme et qui peuvent être impopulaires à court terme (en témoigne l'expression historique du maire de Créteil à la fin des années 1970 « maire bâtisseur, maire battu »). À Rotterdam par exemple, le service foncier de l'agglomération est très puissant et rend possible une politique de long terme qui ne change pas au gré des élections. Ce service bénéficie d'une légitimité politique même en l'absence d'élection directe. La preuve en est que la première action de tout nouveau maire de Rotterdam, une fois élu, est d'aller voir le chef du service urbanisme.

En France, le défi ne vient pas uniquement de l'émiettement communal. Autant être clair quant à nos 36 000 maires : nous y sommes attachés et malgré les critiques d'usage, nous ne comptons pas nous en séparer. Soit. Mais alors opérons un partage clair entre les enjeux locaux et symboliques du pouvoir local et les enjeux d'agglomération. La délivrance des autorisations d'urbanisme et l'élaboration du PLU doivent être pensées à ce niveau plus large. Ce pourrait aussi être le cas de l'exercice du droit de préemption, troisième volet du « pouvoir foncier ». C'est, à mes yeux, tout à fait indispensable. La décentralisation a eu un effet « cliquet » en consacrant la maîtrise de la compétence d'urbanisme par les communes. Il faut désormais progresser vers la création d'une structure d'agglomération qui donne un nouveau sens à la planification urbaine.

Les grandes villes ont tout à y gagner. Aujourd'hui, l'enjeu ne réside pas tellement dans les petites communes rurales : le vrai problème vient des petites communes situées en périphérie des agglomérations, en deuxième ou troisième couronne, dont certains maires s'opposent traditionnellement au développement de logements, et en particulier de logements sociaux sur leurs territoires et jouent le jeu du passager clandestin. L'urbanisme à l'échelle de l'agglomération permet de changer la donne, en obligeant à prendre en compte la question du logement social et à intégrer un rapport de solidarité au-delà des seules logiques communales. Il permet d'éviter des situations de « bidouillage » du PLU communal sans consultation des communes voisines. Si les villes en bordure d'agglomération importent le plus pour l'urbanisme, c'est aussi parce que c'est là qu'on construit le plus et que se déplacent les équilibres sociaux et économiques. Attention cependant : il n'est pas tant question de combattre l'étalement urbain – qui est une réalité tangible, le bâti diffus représentant deux tiers des constructions – que de l'organiser. Cet étalement urbain n'est pas l'apanage des classes populaires (mais celles-ci seront les premières

à être affectées par l'évolution du prix de l'essence lorsque l'urbanisation s'est opérée sans lien avec le déploiement des transports collectifs) ; il peut concerner l'ensemble des classes sociales et à ce titre l'urbanisme d'agglomération doit permettre de lutter contre les évolutions de peuplement qui alimentent les spécialisations sociales des communes.

Nous avons désormais besoin de grands cadres stratégiques pour appuyer la planification locale. Il ne s'agit pas de revenir aux anciens schémas directeurs, mais de réintroduire dans l'urbanisme un mouvement de *top down*, conjointement au mouvement de *bottom up* qui aujourd'hui est le seul existant. Nous souffrons d'un manque de *top down*, chacun fait sa propre stratégie communale quel que soit son degré de cohérence avec les communes voisines. Des documents tels que les SCoT devraient tenir ce rôle, bien qu'ils soient encore d'une effectivité... variable. Nous avons besoin de documents d'urbanisme forts qui soient moins tributaires des risques contentieux. Il faut aussi saluer le travail notable de certaines agences d'urbanisme dans ce sens.

L'enjeu est maintenant d'instituer ce mouvement au sein du système général : il faudrait un document d'urbanisme à portée générale et reconnue, à l'intérieur duquel les communes inscriraient leur projet. Il serait même judicieux de constituer un véritable ministère de l'espace urbain, un lieu stratégique pour les grandes agglomérations. Il regrouperait entre autres le logement, le secrétariat à la ville, la direction des collectivités locales, s'occuperait de la fiscalité locale, du périurbain, etc. En complément, il est crucial d'avoir une véritable reconnaissance de la profession de « *urban planner* » en tant que telle, en suivant par exemple le Royaume-Uni, avec ses *planners* et ses *chartered surveyors*.

La logique d'agglomération implique d'avoir un vrai service doté de moyens, d'ingénierie, en somme de constituer une force publique pour l'urbanisme et d'avoir une meilleure maîtrise du bâti diffus.

Une réforme de fond qui esquisse des agglomérations puissantes et un ministère au périmètre repensé reste nécessaire. Des réformes territoriales ont bien lieu et certains éléments vont dans ce sens, même si les sujets sont extrêmement sensibles. Appliquons-nous au moins à la première étape, celle d'explicitier ce besoin et de ne pas passer sous silence ces enjeux. Nous subissons de plein fouet aujourd'hui la question du logement, qui fut jusqu'alors passée sous silence. Il s'agit de dire que les gens vont construire de plus en plus loin là où se trouvent les possibilités et où le maire accorde (parfois avec des vues électoralistes qui dépassent la pensée de l'aménagement) les autorisations nécessaires. Il faut formuler le constat que ce problème de logement est, entre autres, dû à notre raisonnement communal, et au fait que certains élus locaux voient dans l'augmentation du prix de l'immobilier sur leur commune un élément de reconnaissance de leur action locale.

Une dernière entrée pour avancer sur la voie de l'urbanisme d'agglomération : l'Europe. L'Union européenne a elle aussi une influence remarquable et positive sur la dynamique de l'urbanisme en France. Les directives environnementales ont un fort impact sur l'urbanisme, mais ce sont surtout les nombreux recours devant la Cour européenne de justice qui condamnent les pratiques de la France dans le champ de l'urbanisme qui constituent la source principale d'évolution.

L'urbanisme d'agglomération, de grande région, est une évolution à lire sur le long terme. Nous voyons aujourd'hui poindre quelques éléments qui vont dans le bon sens. Espérons que l'acte III de la décentralisation aborde clairement et fortement cette question.



# Annexes

## Annexe I : Liste des communautés compétentes pour l'élaboration du PLU d'après recensement début 2012<sup>34</sup>

Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Alsace	67	Communauté de communes de la plaine de la Sauer et du Seltzbach	10
Alsace	67	Communauté de communes de l'Uffried	9
Alsace	67	Communauté urbaine de Strasbourg	28
Alsace	67	Communauté de communes du val de Moder	8
Alsace	67	Communauté de communes du pays de Wissembourg	12
Alsace	67	Communauté de communes Ackerland	5
Alsace	67	Communauté de communes de Bischwiller	6
Alsace	67	Communauté de communes du Sultzerland	7
Alsace	67	Communauté de communes de Hattgau	6
Alsace	68	Communauté de communes Ill et Gersbach	9
Alsace	68	Communauté de communes d'Altkirch	4
Alsace	68	Communauté de communes du secteur d'Illfurth	10
Alsace	68	Communauté de communes de la vallée de Saint-Amarin	15
Aquitaine	24	Communauté de communes du pays Vernois	16
Aquitaine	24	Communauté de communes Dordogne Eyraud Lidoire	10
Aquitaine	24	Communauté de communes Causses et Rivières en Périgord	15
Aquitaine	24	Communauté de communes du pays Issigeacois	16
Aquitaine	24	Communauté de communes du Périgord Vert	6
Aquitaine	24	Communauté de communes du pays de Champagnac en Périgord	9
Aquitaine	24	Communauté de communes du pays de Villamblard	17
Aquitaine	24	Communauté de communes du Brantomois	8
Aquitaine	24	Communauté de communes du Périgord Vert Granitique	7
Aquitaine	24	Communauté de communes du pays de Hautefort	14
Aquitaine	24	Communauté de communes du Verteillacois	15
Aquitaine	24	Communauté de communes du Gursonnais	8
Aquitaine	24	Communauté de communes du Ribéracois	14
Aquitaine	24	Communauté de communes Terre de Cro-magnon	14
Aquitaine	24	Communauté de communes du Périgord Nontronnais	12
Aquitaine	24	Communauté de communes Causses et Vezère	13
Aquitaine	24	Communauté de Communes du val de Dronne	10
Aquitaine	33	Communauté de communes de Captieux-Grignols	16
Aquitaine	33	Communauté urbaine de Bordeaux	27
Aquitaine	33	Communauté de communes du pays Foyen	15
Aquitaine	40	Communauté de communes du Tursan	16
Aquitaine	40	Communauté de communes du Seignanx	8
Aquitaine	40	Communauté de communes du Gabardan	15
Aquitaine	47	Fumel Communauté, Vivre en Quercy et Périgord	19

<sup>34</sup> - Malgré les soins apportés, cette liste ne peut prétendre à une exhaustivité parfaite compte tenu des difficultés de recensement mentionnées précédemment et des évolutions rapides des structures dotées de la compétence PLU. En outre, ces données mentionnent les communautés compétentes en matière de PLU mais il existerait encore une trentaine de syndicats compétents en la matière dont certains, comme le SIVU du Cap Corse, sont appelés à disparaître dans le cadre de « la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable » (loi du 16 décembre 2010, art. 35, III, 6°).

Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Aquitaine	47	Communauté de communes Bastide et Châteaux en Guyenne	19
Aquitaine	47	Communauté de communes du canton de Prayssas	10
Aquitaine	47	Communauté d'agglomération d'Agen	19
Aquitaine	47	Communauté de communes du Mézinais	7
Aquitaine	47	Communauté de communes de Laplume en Bruilhois	9
Auvergne	3	Communauté de communes Pays de Lapalisse	14
Auvergne	63	Communauté de communes du pays de Cunlhat	7
Auvergne	63	Communauté de communes du pays d'Olliergues	6
Auvergne	63	Ardes Communauté	15
Auvergne	63	Communauté de communes de la vallée de l'Ance	10
Basse-Normandie	14	Communauté de communes des rives de l'Odon	3
Basse-Normandie	14	Communauté de communes du pays de Livarot	23
Basse-Normandie	14	Communauté de communes de la vallée d'Auge	20
Basse-Normandie	14	Communauté de communes Lisieux Pays d'Auge	24
Basse-Normandie	14	Communauté de communes du pays de Honfleur	13
Basse-Normandie	14	Communauté de communes Cœur Côte Fleurie	11
Basse-Normandie	14	Communauté de communes de Moyaux - Porte du pays d'Auge	9
Basse-Normandie	14	Communauté de communes du pays de l'Orbiquet	16
Basse-Normandie	50	Communauté de communes du canton de Saint-James	12
Basse-Normandie	50	Communauté de communes de Vire	13
Basse-Normandie	50	Communauté urbaine de Cherbourg	5
Basse-Normandie	50	Communauté de communes du canton de Torigni-sur-Vire	15
Basse-Normandie	50	Communauté de communes Sèves-Taute	12
Basse-Normandie	50	Communauté de communes du canton de Sainte-Mère-Église	28
Basse-Normandie	61	Communauté d'agglomération du pays de Flers	14
Basse-Normandie	61	Communauté de communes du pays d'Argentan	11
Basse-Normandie	61	Communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche	27
Basse-Normandie	61	Communauté de communes du Haut Perche	12
Basse-Normandie	61	Communauté de communes de la plaine d'Argentan Nord	8
Basse-Normandie	61	Communauté urbaine d'Alençon	19
Basse-Normandie	61	Communauté de communes du pays Bellémois	14
Basse-Normandie	61	Communauté de communes du canton de La Ferté-Fresnel	14
Basse-Normandie	61	Communauté de communes de la vallée du Sarthon	6

Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Bourgogne	58	Communauté de communes du val du Beuvron	21
Bourgogne	58	Communauté de communes du Sud Morvan	7
Bourgogne	58	Communauté de communes Puisaye Nivernaise	6
Bourgogne	71	Communauté urbaine Creusot-Montceau	19
Bourgogne	71	Communauté d'agglomération Chalon - Val de Bourgogne	39
Bourgogne	71	Communauté de communes de Matour et sa région	10
Bourgogne	89	Communauté de communes des coteaux de la Chanteraine	3
Bourgogne	89	Communauté de communes de la Vanne	18
Bourgogne	89	Communauté de communes du Toucycois	12
Bourgogne	89	Communauté de communes de la région de Charny	11
Bretagne	29	Communauté urbaine Brest Métropole Océane	8
Bretagne	35	Coglais Communauté Marches de Bretagne	11
Centre	28	Communauté de communes de l'Orée du Perche	8
Centre	28	Communauté de communes du Thymerais	14
Centre	28	Communauté de communes du Perche Senonchois	7
Centre	28	Communauté de communes Plateau Brezolles	12
Centre	28	Communauté de communes des plaines et vallées Dunoises	12
Centre	28	Communauté de communes du Dunois (Eure-et-Loire)	12
Centre	37	Communauté de communes de la rive gauche de la Vienne	9
Centre	37	Communauté de communes du Bouchardais	15
Centre	45	Communauté de communes du Bellegardois	12
Centre	45	Communauté d'agglomération Montargoise et rives du Loing	10
Centre	45	Communauté de communes du Betz et de la Ciéry	14
Champagne-Ardenne	10	Communauté de communes des Rivières	13
Champagne-Ardenne	51	Communauté de communes du bocage Champenois	14
Champagne-Ardenne	51	Communauté de communes du mont de Berru	4
Champagne-Ardenne	51	Communauté de communes de la région de Condé-sur-Marne	5
Champagne-Ardenne	51	Communauté de communes de Marne et Orconte	6
Champagne-Ardenne	52	Communauté de communes du bassin de Bologne Vignory Froncles	21
Champagne-Ardenne	52	Communauté de communes du pays de Chalindrey	14
Champagne-Ardenne	52	Communauté de communes du Bourmontois	24
Franche-Comté	70	Communauté de communes du pays de Lure	22
Franche-Comté	70	Communauté de communes du pays Riolais	33
Franche-Comté	70	Communauté de communes du val de Semouse	12
Franche-Comté	70	Communauté de communes de la Haute vallée de l'Ognon	12
Franche-Comté	70	Communauté de communes Val de Gray	20
Franche-Comté	70	Communauté d'agglomération de Vesoul	19
Franche-Comté	70	Communauté de communes des Combes	26



Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Franche-Comté	70	Communauté de communes du pays de Montbozon	21
Franche-Comté	70	Communauté de communes des monts de Gy	25
Franche-Comté	70	Communauté de communes du Chanois	6
Haute-Normandie	27	Communauté de communes du canton de Rugles	16
Île-de-France	77	Communauté de communes Fontainebleau - Avon	2
Île-de-France	78	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines	7
Île-de-France	94	Communauté de communes de Charenton-le-Pont Saint-Maurice	2
Languedoc-Roussillon	11	Communauté de communes du massif de Mouthoumet	17
Languedoc-Roussillon	11	Communauté de communes du Garnaguès et de la Piège	9
Languedoc-Roussillon	34	Communauté de communes de la montagne du Haut Languedoc	8
Languedoc-Roussillon	48	Communauté de communes du Haut Allier	9
Languedoc-Roussillon	48	Communauté de communes Cévenne Hauts Gardons	8
Limousin	19	Communauté de communes Juillac Loyre Auvézère	9
Limousin	19	Communauté de communes du canton de Beynat	7
Limousin	23	Communauté de communes Auzances - Bellegarde en Marche	25
Limousin	87	Communauté de communes des monts de Châlus	7
Limousin	87	Communauté de communes du val de Vienne	9
Lorraine	54	Communauté de communes - EPCI du bassin de Landres	12
Lorraine	54	Communauté urbaine du Grand Nancy	20
Lorraine	55	Communauté de communes de la Saulx et du Perthois	18
Lorraine	55	Communauté de communes de Verdun	5
Lorraine	55	Communauté de communes du val d'Ornois	19
Lorraine	57	Communauté de communes d'accueil de l'aéroport régional de Lorraine	5
Lorraine	88	Communauté de communes du val de Meurthe	3
Lorraine	88	Communauté de communes du pays de Mirecourt	13
Midi-Pyrénées	9	Communauté de communes de l'Arize	14
Midi-Pyrénées	12	Communauté de communes du Villefranchois	7
Midi-Pyrénées	12	Communauté d'agglomération du Grand Rodez	8
Midi-Pyrénées	12	Communauté de communes Larzac Templier Causses et Vallées	12
Midi-Pyrénées	31	Communauté de communes du canton d'Aurignac	19
Midi-Pyrénées	31	Communauté de communes des portes du Comminges	21
Midi-Pyrénées	31	Communauté urbaine Toulouse Métropole	37
Midi-Pyrénées	46	Communauté de communes du Haut Ségala	13

Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Midi-Pyrénées	46	Communauté de communes du pays du Haut Quercy Dordogne	8
Midi-Pyrénées	81	Communauté de communes des monts d'Alban	8
Midi-Pyrénées	81	Communauté de communes Haute vallée du Thore	6
Midi-Pyrénées	81	Communauté de communes des vals et plateaux des monts de Lacaune	8
Midi-Pyrénées	81	Communauté de communes du Sor et de l'Agout	13
Midi-Pyrénées	81	Communauté de communes de Vère Grésigne	19
Midi-Pyrénées	82	Communauté de communes Sère - Garonne - Gimone	14
Midi-Pyrénées	82	Communauté de communes des Deux Rives	24
Nord-Pas de Calais	59	Communauté de communes Monts de Flandre - Plaine de la Lys	7
Nord-Pas de Calais	59	Communauté de communes du Solesmois	15
Nord-Pas de Calais	59	Communauté urbaine de Lille Métropole	85
Nord-Pas de Calais	59	Communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral	17
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du Sud Arrageois	22
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes Desvres-Samer	31
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes des Trois-Pays	15
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du Sud-Ouest du Calaisis	9
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes Artois Flandres	14
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes des Vertes Vallées	21
Nord-Pas de Calais	62	Communauté urbaine d'Arras	24
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes de La Terre des 2 Caps	21
Nord-Pas de Calais	62	Communauté d'agglomération du Boulonnais	22
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes des Deux Sources	50
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du canton de Fruges	25
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du pays d'Heuchin	15
Nord-Pas de Calais	59	Communauté de communes Sambre - Avesnois	10
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du canton de Bertincourt	18
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du canton de Fauquembergues	18
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes de la région d'Ardres et de la vallée de la Hem	19

Région	Département	Communauté	Nombre de communes
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes du Saint-Polois	43
Nord-Pas de Calais	62	Communauté d'agglomération de Saint-Omer	19
Nord-Pas de Calais	62	Communauté de communes de la région d'Audruicq	15
Pays de la Loire	44	Communauté urbaine de Nantes	24
Pays de la Loire	49	Communauté de communes du canton de Montrevault	11
Pays de la Loire	49	Communauté d'agglomération Angers Loire Métropole	33
Pays de la Loire	72	Communauté urbaine Le Mans Métropole	9
Picardie	60	Communauté d'agglomération de la région de Compiègne	15
Picardie	80	Communauté de communes du pays Hamois	18
Picardie	02	Communauté de communes de l'Ourcq et du Clignon	32
Picardie	02	Communauté de communes du Tardenois	20
Picardie	02	Communauté de communes des portes de la Thiérache	29
Picardie	02	Communauté de communes de la Thiérache d'Aumale	12
Picardie	02	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin (Aisne)	20
Poitou-Charentes	17	Communauté d'agglomération de La Rochelle	18
Poitou-Charentes	79	Communauté de communes de Parthenay	7
Poitou-Charentes	79	Communauté de communes du pays Sud Gâtine	12
Poitou-Charentes	86	Communauté d'agglomération Grand Poitiers	12
Poitou-Charentes	79	Communauté de communes du Thouarsais	18
Provence-Alpes-Côte d'Azur	06	Métropole Nice Côte d'Azur	46
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole	17
Rhône-Alpes	1	Communauté de communes d'Oyonnax	10
Rhône-Alpes	69	Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône	4
Rhône-Alpes	69	Communauté urbaine du Grand Lyon	57
Rhône-Alpes	73	Communauté d'agglomération du lac du Bourget	18

## Annexe 2 : Données relatives aux communautés des élus rencontrés

Élu interviewé	Communauté	Département	Nombre de communes dans la communauté	Nombre d'habitants dans la communauté
Christian Dezalos	Communauté d'agglomération d'Agen	Lot-et-Garonne (47)	19	76 900
Yves Goasdoué	Communauté d'agglomération du pays de Flers	Puy-de-Dôme (61)	14	30 000
Philippe Barry	Communauté de communes du Val de Vienne	Haute-Vienne (87)	9	14 650
Jean-Luc Guilhot	Communauté de communes du canton d'Aurignac	Haute-Garonne (31)	19	4 260
Philippe Augier	Communauté de communes Cœur Côte Fleurie	Calvados (14)	11	20 800
Yves Martin	Communauté d'agglomération de Vesoul	Haute-Saône (70)	19	33 8450
Corinne Casanova	Communauté d'agglomération du Lac du Bourget	Savoie (73)	18	55 000
Claude Raynal	Communauté urbaine Grand Toulouse	Haute-Garonne (31)	37	714 500
Jean-Claude Lenoir	Communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche	Orne (61)	27	13 500
Alain Méquignon	Communauté de communes du canton de Fauquembergues	Pas-de-Calais (62)	18	8 500
Arsène Lux	Communauté de communes de Verdun	Meuse (55)	5	26 200
François Tacquard	Communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin	Haut-Rhin(68)	15	13 200
Jean-Pierre Caroff	Communauté urbaine Brest	Finistère (29)	8	214 000
Joël Duquenoy	Communauté d'agglomération de Saint-Omer	Pas-de- Calais (62)	19	64 030
Guy Malaval	Communauté de communes du Haut Allier	Lozère (48)	9	4 500
Alain Cottalorda	Communauté d'agglomération Porte de l'Isère	Isère (38)	21	96 000
Claude Chalon	Communauté d'agglomération du Grand Dôle	Jura (39)	41	50 020
Jean-Luc Rotureau	Communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole	Maine-et-Loire (49)	33	274 800

# Annexe 3 : Éléments de contexte de l'étude et éléments de méthodologie

## Contexte de l'étude

**Depuis 2005, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) est particulièrement investie dans l'observation et la construction du plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal.** Elle est reconnue comme force de proposition auprès des pouvoirs publics et associée à l'ensemble des réflexions conduites à ce propos. L'AdCF voit dans l'urbanisme intercommunal : la conduite de la planification stratégique à l'échelle de fonctionnement des territoires ; une capacité de mieux articuler les politiques publiques sectorielles ; un outil précieux dans la construction de la solidarité communautaire. Elle souhaite que l'urbanisme soit pensé au sein du couple communes-communauté et prône une approche partagée de co-élaboration et coresponsabilité de la planification urbaine.

**L'AdCF se félicite de la récente avancée de la dynamique intercommunale permise par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), ou loi Grenelle II.** Elle reste toutefois attentive au besoin continu de sensibilisation en faveur du PLU intercommunal, dont le caractère est aujourd'hui non obligatoire. Cet enjeu est à l'origine de cette étude. Le législateur incite à réaliser des PLU intercommunaux : le PLU intercommunal est désormais la règle, le PLU communal l'exception. Le périmètre d'un PLU à maîtrise d'ouvrage communautaire doit dorénavant inclure l'ensemble du périmètre intercommunal, cette disposition s'agréant de la possibilité de décliner le règlement et les OAP en plans de secteur à l'échelle d'une commune ou d'un ensemble de communes. Les communautés compétentes en matière de PLU et détentrices de la compétence « programme local de l'habitat (PLH) » et/ou « plan de déplacements urbains (PDU) » devront par ailleurs élaborer un PLU qui tienne lieu de PLH et/ou de PDU.

Bien que le PLU intercommunal soit une démarche en chantier, sa mise sur l'agenda et le maintien des débats à l'échelle nationale constituent un vrai pas en avant. Cette avancée trouve son pendant sur le territoire puisqu'environ 200 communautés pionnières se sont vues dotées de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme et qu'une partie d'entre elles se sont déjà dotées d'un PLU unique sur tout le périmètre communautaire, en phase avec l'esprit du Grenelle.

Simultanément, **la recomposition de la carte intercommunale initiée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT)** peut être une opportunité de diffusion de la compétence PLU aux ensembles intercommunaux nouvellement créés ou modifiés qui amorcent la définition de leurs compétences.

Les aspects techniques et juridiques du PLU intercommunal soulèvent de nombreux enjeux qui ont fait ou feront l'objet de plusieurs publications. Ainsi, le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) engage à présent l'élaboration d'un guide sur le PLU (PLU et PLUi) à laquelle l'AdCF est associée au sein du comité de pilotage.

Le ministère organise par ailleurs la restitution des travaux des groupes de travail auxquels l'AdCF a participé aux côtés du Certu, axés sur la définition du PLU intercommunal « trois en un » (PLU, PLH, PDU). Cette publication complétera la note technique et juridique réalisée par l'association sur le PLU intercommunal en octobre 2011.

De leur côté, la FNAU et le Certu ont publié en janvier 2012 un ouvrage dédié au même objet.

## Méthodologie

La présente étude s'inscrit dans la complémentarité de ces travaux en insistant sur les processus d'élaboration des PLUi, les questions de gouvernance politique et organisationnelle qui se posent et l'analyse des tendances. Le travail d'enquête s'est composé des trois étapes suivantes.

### 1. Recensement exhaustif des communautés détentrices de la compétence « élaboration des documents d'urbanisme »

Le recensement des communautés compétentes a été fait à partir de la base de données de l'AdCF.

### 2. Enquête quantitative par questionnaire auprès de toutes les communautés détentrices de la compétence « élaboration des documents d'urbanisme »

Un questionnaire (37 questions ouvertes et fermées) administré électroniquement par logiciel e-enquêtes a été proposé aux quelque 194 communautés recensées par l'AdCF comme ayant la compétence PLU (en sont exclus la trentaine de syndicats élaborant des PLU à l'échelle intercommunale). Le taux de retour est de 68 %. L'exploitation de ce questionnaire visait à disposer d'un **panorama fin des pratiques** actuelles et innovantes et à établir un bilan de l'état des réflexions dans les communautés.

### 3. Enquête par entretiens qualitatifs

**Sont mobilisés les témoignages** d'acteurs concernés par les PLUi, à savoir les **présidents ou vice-présidents des communautés compétentes** et **les acteurs nationaux** prenant position en faveur du PLU intercommunal.

#### *a) Recueil de témoignages auprès des présidents des communautés qui ont la compétence*

*Le parti pris de l'étude est moins de traiter le local dans ses particularités que de se concentrer sur des témoignages éclairant la réflexion sur l'ensemble des communautés.*

Une quinzaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des présidents de communautés (CC, CA, CU) ou des vice-présidents à l'urbanisme, par téléphone ou en face-à-face, en profitant des journées AdCF (commissions, conseil d'orientation, tour de France). À défaut, des contributions écrites ont été utilisées.

Il s'agit de comprendre quelles sont les raisons qui ont incité les communes à faire le choix d'un exercice communautaire de la compétence PLU, de saisir les motivations des élus et les difficultés rencontrées, d'éclairer les différentes manières d'élaborer ce type de document par le biais des pratiques des communautés étudiées (politique, gouvernance, organisation, obstacles et manières d'y faire face, évolutions, etc.).

Le choix des communautés interviewées s'est fait à partir du tableau extrait de la base de données de l'AdCF, en étant sensible au respect des équilibres (gauche/droite, géographique, contextes politiques, tailles des communautés, adhérents AdCF ou non), à l'état du/des PLU et de la compétence.

#### *b) Entretiens auprès des acteurs nationaux prenant position pour le PLU intercommunal*

Ce second type d'entretiens a permis de recueillir, par des contributions écrites ou des entretiens, les arguments en faveur du PLU intercommunal des acteurs nationaux interrogés. Ces points de vue apportent un éclairage à l'échelle nationale à partir des champs d'expertise propres à ces différents acteurs.

#### *c) Échanges entre acteurs lors de la table ronde du 16 mars 2012 organisée par le MEDDTL*

Les témoignages retranscrits des élus ayant participé à la table ronde du 16 mars 2012 organisée par le MEDDTL et animée par l'AdCF sur le thème de l'élaboration des PLUi ont également été mobilisés.

*Coordination éditoriale :*

**Philippe Schmit** – AdCF

*Enquête et rédaction :*

**Marie Molino** – Sciences Po Paris

**Camille Allé** – Sciences Po Paris

*Conception/réalisation :*

**epiceum**

*Impression :*

**Imprimerie Wauquier**

Impression environnementale

ISO 14001

N° de certificat

PEFC-10-31-1865

AdCF



AdCF  
Assemblée des Communautés de France  
22 rue Joubert  
75009 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org) - [adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)