

**ATTACHÉ TERRITORIAL**

**SESSION 2014**

**EPREUVE DE NOTE**

**SPÉCIALITÉ : URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

**CONCOURS EXTERNE - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'urbanisme et de développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 38 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

**S'il est incomplet, en avertir un surveillant.**

Vous êtes attaché territorial dans la ville d'Alpha, commune de 15 000 habitants et ville-centre d'une communauté de communes de 19 000 habitants en milieu rural.

Dans le cadre de l'élaboration prochaine du plan local d'urbanisme intercommunal, le Maire d'Alpha, qui est également président de l'EPCI, vous demande de produire à son attention une note sur les enjeux du PLU intercommunal.

Vous rédigerez cette note exclusivement à l'aide des éléments du dossier.

#### Liste des documents joints :

- DOCUMENT 1 :** « Urbanisme, aménagement et intercommunalité » - *Imago n° 53* - CAUE du Maine-et-Loire - juillet 2011 - 6 pages
- DOCUMENT 2 :** « PLUI : trente ans de projet urbain partagé dans le Montargois » - Jacques Chavanes - *Maires de France* - janvier 2014 - 2 pages
- DOCUMENT 3 :** « PLU intercommunal : les maires de petites villes s'expriment » - *Association des petites villes de France*, Enquête 2013 - 5 pages
- DOCUMENT 4 :** « La relation à l'administré dans le PLUi : l'équilibre délicat entre le global et le local » - *Etude AdCF : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux* - Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires - janvier 2013 - 8 pages
- DOCUMENT 5 :** « Le PLU intercommunal rebat les cartes » - Morgan Boëdec - *Environnement Magazine n°1722* - novembre 2013 - 2 pages
- DOCUMENT 6 :** « Contribution du CNJU au projet de loi urbanisme-logement » - *Collectif national des jeunes urbanistes* - janvier 2013 - 3 pages
- DOCUMENT 7 :** « Les chartes intercommunales d'urbanisme » - Mémento n°6 - *Réseau de territoires [www.mairieconseilspaysage.net](http://www.mairieconseilspaysage.net)* - décembre 2009 - 6 pages
- DOCUMENT 8 :** « Après le PLUi, le beau temps ? » - Christopher de Laburthe - *T comme territoires n°5* - juillet 2012 - 4 pages

#### DOCUMENTS REPRODUITS AVEC L'AUTORISATION DU CFC

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

**IMPORTANT :** Les documents graphiques et cartographiques contenus dans ce dossier le sont à titre illustratif et ne doivent donc pas faire l'objet d'une analyse particulière.

## CHRONOLOGIE

### LE PARCOURS LÉGISLATIF DE LA DÉCENTRALISATION DE L'URBANISME

**1963** - Création de la DATAR (délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)

**1964** - Création des 21 Préfets de Région, mise en place des CODER (Commissions de Développement économique régional)

**1966** - Création du Ministère de l'Équipement et de la déconcentration des Services territoriaux : création des DDE (Direction Départementale de l'Équipement) et des GEP (Groupe d'Études et de Programmation)

**1967** - Loi d'Orientation Foncière (création des SDAU, des POS, des ZAC et des premières Agences d'urbanisme)

**1969** - Echec du référendum sur les régions et le Sénat

**1982/1983** - Loi de décentralisation (libre administration des collectivités, contrôle de légalité et non plus tutelle a priori de l'État, transfert de la compétence urbanisme aux communes)

**1992** - Loi ATR (relance de la coopération intercommunale, création des Communautés de communes et de villes)

**1999** - Loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable (création des agglomérations et des Pays)

**1999** - Loi Chevènement (incitation financière à l'intercommunalité, création de la TPU – taxe professionnelle unique- création des communautés urbaines et des communautés d'agglomération)

**2000** - Loi Solidarité et Renouveau Urbain – SRU – (création des SCoT et des PLU ; incitation à la mixité sociale)

**2002** - Loi Urbanisme et Habitat (confirmation globale et correction ponctuelle de la SRU)

**2002** - Loi "Décentralisation" (création des conseils de quartier)

**2003** - Réforme de la Constitution ("L'organisation de la République est décentralisée")

**2003** - Nouveaux transferts de compétences (Région pour l'aménagement du territoire, Département pour une part importante des routes nationales, Agglomération pour la politique du logement)

**2008** - Grenelle de l'Environnement 1

**2010** - Grenelle de l'Environnement 2

**2010** - Réforme de la fiscalité de l'aménagement (simplification du droit et lutte contre l'étalement urbain)

**2011** - Débat national autour de l'urbanisme de projet

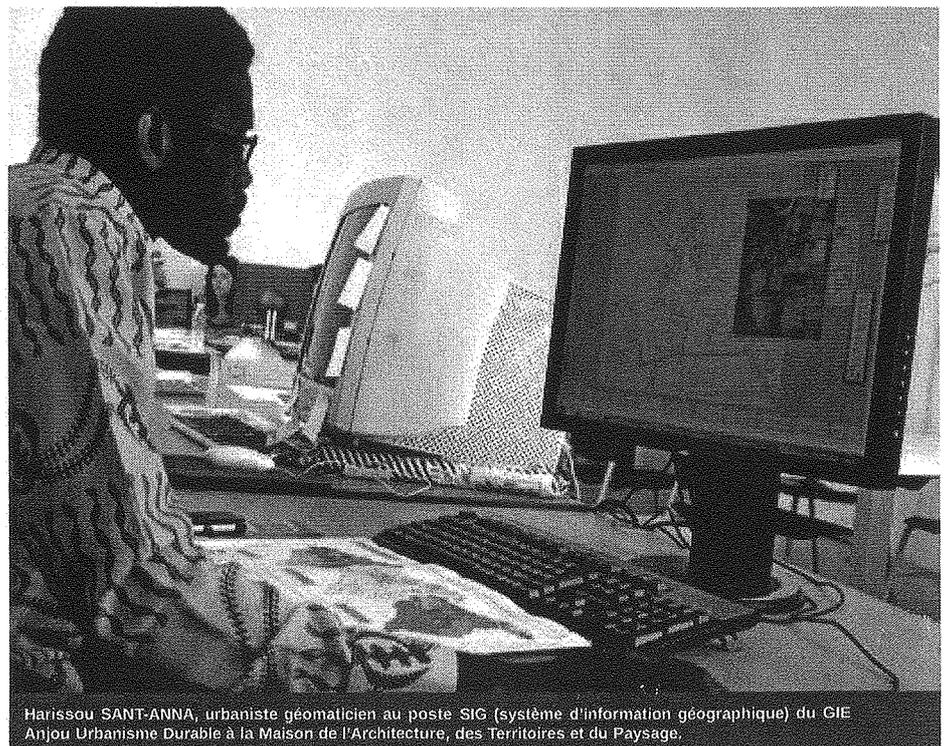
« L'absence de lien que l'on constate, la plupart du temps, entre les différentes communes, se traduit, dans un paysage français qui se trouve être le plus atomisé d'Europe, à raisonner en termes très segmentés, alors que l'on raisonne en termes de bassins - correspondant peu ou prou à nos intercommunalités - dans la plupart des pays voisins. (...) 60 % de nos communes comptent moins de 500 habitants. (...) Quand il s'agit d'ingénierie par rapport à des éléments de planification, il me semble que l'échelle intercommunale présente l'intérêt d'apporter, en mutualisant un certain nombre de ressources, une meilleure réponse. »

Michel PIRON, député de Maine-et-Loire  
à l'Assemblée nationale le 7 mai 2010

lisation initiale des compétences urbaines. La planification territoriale s'éloigne de fait des compétences municipales alors que la commune garde toute sa légitimité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ; l'une n'allant pas facilement sans l'autre, il faudra bien un jour choisir et ce choix, à l'évidence, se fera au profit d'une compétence partagée.

Si l'évolution semble inéluctable, il n'en reste pas moins que les élus communaux, proches de la population et de la gestion quoti- ▶

Aujourd'hui, si la commune "fait de la résistance" comme l'atteste le très faible nombre de PLU intercommunaux, la fonction de plus en plus prescriptive du SCoT et l'obligation d'une approche communautaire pour les EPCI compétents en matière d'urbanisme, semblent définitivement tourner la page de la décentra-



Harissou SANT-ANNA, urbaniste géomaticien au poste SIG (système d'information géographique) du CIE Anjou Urbanisme Durable à la Maison de l'Architecture, des Territoires et du Paysage.

« La survie des communes passe par l'intercommunalité.

Dans un mouvement général de centralisation, les communes doivent s'organiser pour maintenir des services de proximité. »

► dienne des territoires, représentent un atout essentiel à la pertinence de la planification, à la réalité de sa mise en œuvre et à son appropriation ainsi que, dans une large mesure, à la spécificité de la France, de ses habitants et de ses paysages, notamment ruraux.

L'enjeu n'est pas une alternative mais bien un compromis à trouver entre des intérêts qu'on espère convergents.

Si le PLU intercommunal est une réponse adaptée à la nécessaire prise en compte des territoires pertinents, il va de soi que la spécificité communale peut y trouver toute sa place et que, s'il couvre obligatoirement l'ensemble du territoire intercommunal, le PLU peut comporter des plans de secteur couvrant tout ou partie du territoire communal. Il faut également rappeler qu'en cas de désaccord entre l'EPCI et une commune sur un ou plusieurs éléments réglementaires inscrits dans le projet de PLU intercommunal, le recours à une délibération spécifique est obligatoire et que cette délibération doit être adoptée à la majorité qualifiée des 2/3 des membres de l'EPCI.

La transition vers une maîtrise intercommunale des documents d'urbanisme pourrait ainsi se révéler moins brutale qu'on pourrait le craindre et finalement parfaitement respectueuse des intérêts communaux en intégrant les valeurs largement partagées d'équilibre, de diversité fonctionnelles et de mixités sociales, de respect de l'environnement et de gestion économe de l'espace.

Par ailleurs, l'obligation constitutionnelle d'un développement durable transgressant les politiques sectorielles en les coordonnant de façon transversale (habitat, transport, environnement, gestion des risques, etc...) exclut de fait une introversion communale et néces-



**Gilles Grimaud**, maire de Segré et président de la communauté de communes du canton de Segré livre son expérience de l'intercommunalité sur le premier territoire rural engagé dans la création d'un SCoT tout en mettant en garde contre des déséquilibres déjà constatés.

**Imago : Comment voyez-vous l'avenir de l'intercommunalité dans les territoires ?**

**GG :** Je suis un fervent partisan de l'intercommunalité. La survie des communes passe par l'intercommunalité. Dans un mouvement général de centralisation, les communes doivent s'organiser pour maintenir des services de proximité.

**I : Comment analysez-vous l'articulation entre l'échelon communal et intercommunal ?**

**GG :** Notre communauté de communes a réfléchi à la création de services communs. Ainsi la direction des ressources humaines, la comptabilité et l'urbanisme sont gérés par des services communs tandis que l'on a souhaité maintenir des services de proximité tels que l'état civil ou les cimetières.

**I : Le Pays Segréen est le premier à avoir engagé la mise en œuvre d'un SCoT rural. Quels enseignements tirer de cette démarche ?**

**GG :** Il s'agit d'une démarche passionnante mais complexe. En effet elle oblige 67 communes à élaborer un projet commun en se projetant sur 20 ans dans des domaines aussi divers que le développement économique, l'agriculture ou l'habitat. Or toutes les communes et EPCI n'ont pas le même niveau d'intégration territoriale. Il faut donc conduire un projet commun en intégrant toutes ces différences. L'une des difficultés sur notre territoire concerne l'urbanisme, et notamment la question de la densité et de la quantité de logements à construire. La solution réside dans une approche territoriale, territoire

par territoire, par lissage des projets, nous parvenons aux objectifs fixés.

**I : Les citoyens se sont-ils approprié l'intercommunalité ?**

**GG :** Hormis les délégués de communes, les habitants ignorent l'intercommunalité. Il est même parfois difficile de convaincre des conseillers municipaux du bien fondé de décisions communautaires. Quant aux citoyens, ils prennent connaissance de l'intercommunalité à travers des services mutualisés de leur quotidien, comme l'assainissement ou les équipements sportifs.

**I : Quel est l'avenir des compétences départementales ?**

**GG :** Le Département a toutes les raisons de continuer à exister, ne serait-ce que pour exercer sa compétence première : le social. Le département a le double avantage d'associer centralité et proximité. En revanche, il me paraît indispensable de clarifier les compétences entre les différents échelons autour de blocs de compétence. Il serait judicieux de regrouper et de confier la compétence Enseignement comprenant les collèges et les lycées à une même collectivité, comme le Département, de même les transports comportant les routes, les voies de chemin de fer et les ports devraient être gérés par une même collectivité, l'échelon régional me paraissant alors tout à fait pertinent. Il faut faire attention au bénéfice supposé d'une mutualisation. Aujourd'hui, le milieu rural souffre de la réorganisation territoriale qui s'avère parfois en contradiction avec les prescriptions du Grenelle, notamment concernant les déplacements. ■

site le dépassement des concertations et autres "portés à connaissance" prévus initialement. La dimension intercommunale de la règle urbaine serait ainsi, indissociable de l'idée de l'urbanisme de projet, celui-ci étant la véritable idée neuve de la loi SRU et des Grenelles 1 et 2.

Sous couvert de simplification nécessaire d'un droit de l'urbanisme devenu inextricable et facteur de contentieux permanents, l'actuel chantier du Secrétariat d'État chargé du logement porte d'abord sur cette recherche d'adéquation entre le droit, le territoire et le projet ; son adoption et sa mise en œuvre ouvrent un ►

► champ formidable pour les élus, les professionnels et les habitants.

### Des expérimentations en Maine-et-Loire

Le département de Maine-et-Loire présente de nombreuses caractéristiques pouvant servir de laboratoire ou d'expérimentation de nouvelles pratiques. L'intercommunalité y est ancienne et particulièrement vivante (aucune commune n'est aujourd'hui isolée), la complémentarité entre la ville et la campagne est favorisée par un réseau de polarités urbaines bien structurées, l'ensemble du territoire départemental est couvert de SCoT (en vigueur ou à l'étude), le Conseil général a instauré le premier plan départemental de l'habitat (PDH) dans la continuité d'une politique d'habitat social territorialement très équilibrée et en donnant à ce plan une forte dimension d'urbanisme durable, l'ingénierie de projet y est bien développée grâce à l'action, entre autres, des organismes associés au Département. Le département de Maine-et-Loire est ainsi, à l'évidence, un espace où l'innovation territoriale est possible.

Un exemple de cette recherche d'innovation participe de la création du GIE Anjou Urbanisme Durable fondé par le CAUE

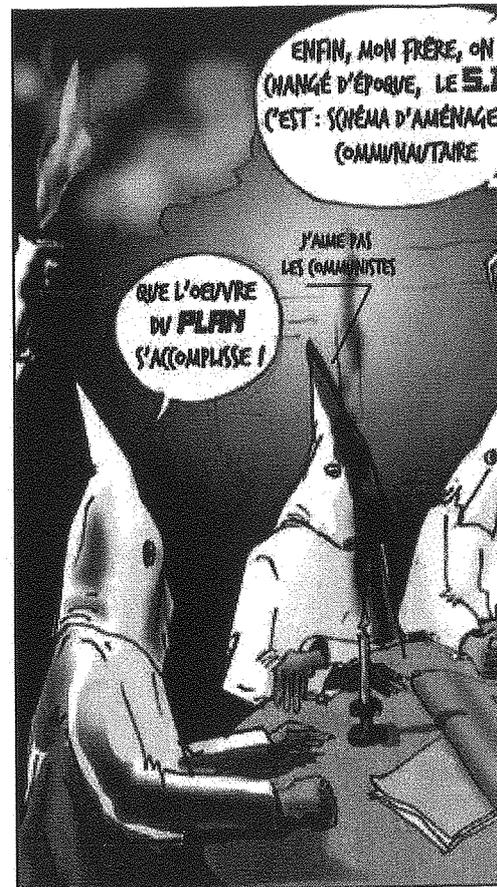
et la SEM départementale (SODEMEL) avec l'approbation unanime de l'Assemblée départementale en mars 2010.

Outre la mise en place d'outils d'information et d'observation sur l'urbanisme et l'aménagement des territoires de Maine-et-Loire, ce GIE a vocation à promouvoir l'élaboration d'approches intercommunales de l'aménagement et de la politique foncière.

Ainsi, le principe de l'élaboration concertée d'un Schéma d'aménagement communautaire (SAC) est proposé à chaque EPCI dont on rappelle que tous sont impliqués aujourd'hui dans la gestion ou l'élaboration d'un SCoT impactant évidemment les stratégies territoriales transcrites dans des PLU aujourd'hui communaux.

Le SAC est un outil pédagogique, libre et volontaire. Il est introduit par des considérations objectives superposant les contraintes de toutes sortes rencontrées par les élus dans l'élaboration de leur politique d'aménagement du territoire. Contraintes physiques liées au PPRI ou aux géologies argileuses, contraintes environnementales supposant la protection spécifique de la faune, de la flore ou du paysage, contraintes économiques garantissant la pérennité d'activités agricoles ou la faisabilité d'infrastructures, etc... Le SAC est ainsi, d'abord, un tableau de bord actualisé.

Il est aussi le lieu du débat, c'est-à-dire, l'opportunité d'établir un dialogue

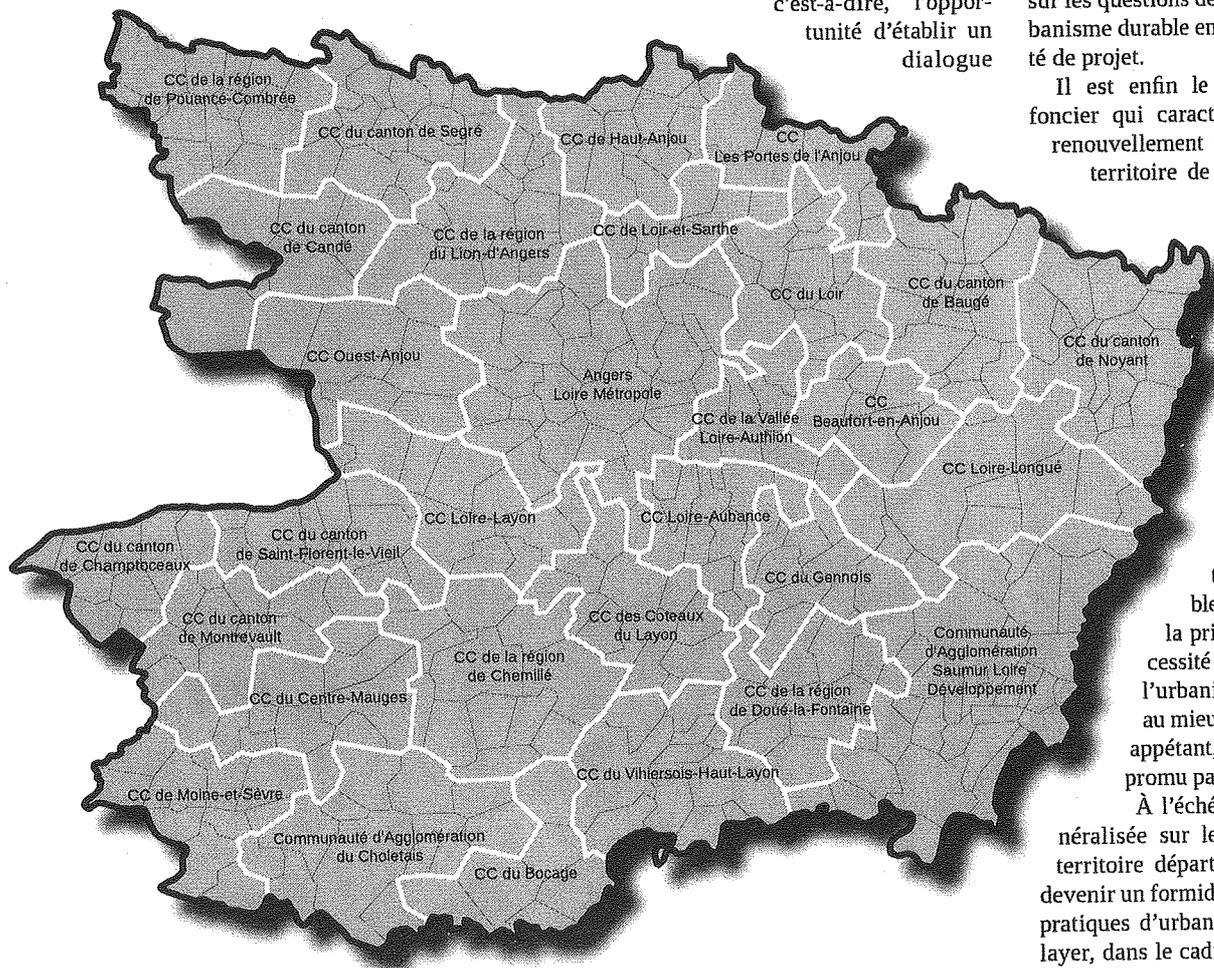


sur les questions de l'aménagement et de l'urbanisme durable entre élus d'une communauté de projet.

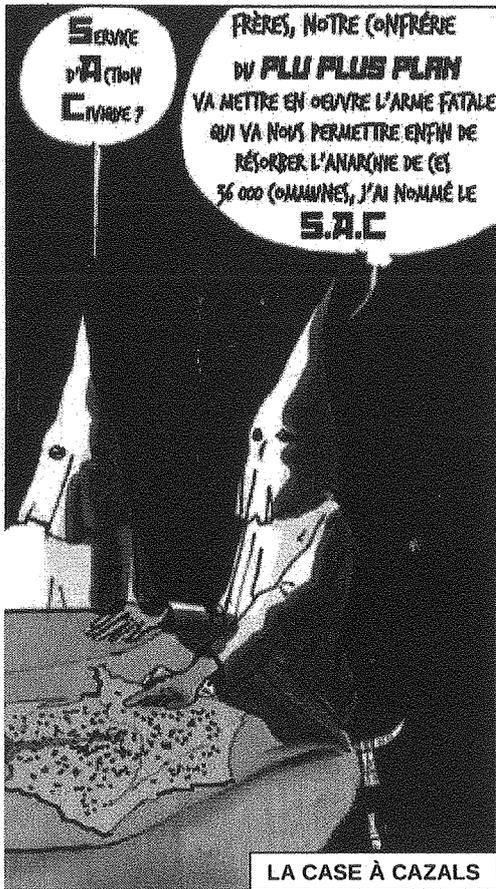
Il est enfin le support d'un diagnostic foncier qui caractérise les potentialités de renouvellement urbain sur l'ensemble du territoire de l'EPCI et introduit l'élaboration dynamique d'un Pan d'Action Foncière susceptible d'inverser les modes d'élaboration du document d'urbanisme en donnant tout son sens et des moyens à la lutte contre l'étalement urbain.

Le SAC n'est pas un "super PLU" ou un "sous SCoT", il est une invitation à la concertation paisible, peut être une étape utile à la prise de conscience de la nécessité d'une approche partagée de l'urbanisme et de l'aménagement, au mieux un avant goût, si possible appétant, du PLU intercommunal promu par le Grenelle.

À l'échéance d'une couverture généralisée sur les 30 EPCI constituant le territoire départemental, les SAC peuvent devenir un formidable outil d'observation des pratiques d'urbanisme. Ils peuvent aussi relayer, dans le cadre des contrats territoriaux, la politique départementale en faveur d'un ►



Les trente Communautés de communes et d'agglomération de Maine-et-Loire



FRÈRES, NOTRE CONFRÈRE  
DU **PLU PLUS PLAN**  
VA METTRE EN ŒUVRE L'ARME FATALE  
QUI VA NOUS PERMETTRE ENFIN DE  
RÉTABLIR L'ANARCHIE DE CEI  
36 000 COMMUNES, J'AI NOMMÉ LE  
**S.A.C**

LA CASE À CAZALS

« Le positionnement du maire dans l'aire de l'intercommunalité et l'image qu'il retransmet à ses citoyens sont alors essentiels pour valoriser ces structures, souvent récentes, de coopérations intercommunales. »

► habitat durable. Ils peuvent enfin, dans la cohérence avec les SCoT, établir les conditions d'un dialogue permanent entre les acteurs de l'aménagement à cette échelle de l'intercommunalité considérée, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2013, comme la nouvelle échelle de proximité. ■



**Denis ROCHE**, directeur général des services de Beaufort-en-Vallée et de la communauté de communes de Beaufort en Anjou analyse l'exercice de l'intercommunalité au regard de sa double compétence technique.

**Imago : Comment s'exerce l'intercommunalité dans un territoire marqué par une forte bipolarité comme celui de Beaufort-en-Anjou, est-ce un atout et/ou un frein ?**

**DR :** Il faut tout d'abord rappeler que la mise en place de l'intercommunalité sur notre territoire est partie de zéro, elle n'est pas née de la transformation d'un SIVM. Elle s'est donc beaucoup appuyée sur la ville centre. Pour le technicien, la bipolarité ne représente pas de complication, en revanche, l'exercice est évidemment moins évident pour les élus. Ces deux pôles, par leur poids de population, environ 10 000 habitants, constituent un fort potentiel. La difficulté est de le valoriser par une politique concertée, d'autant que nous héritons de deux siècles de vie communale. Le positionnement du maire dans l'aire de l'intercommunalité et l'image qu'il retransmet à ses citoyens sont alors essentiels pour valoriser ces structures, souvent récentes, de coopérations intercommunales.

**I :** Beaufort-en-Anjou est la première collectivité à avoir engagé la mise en place d'un Schéma d'aménagement communautaire. Pouvez-vous d'ores déjà tirer des enseignements de cette démarche ?

**DR :** Suite à une discussion avec le CAUE sur les enjeux du SCoT, nous avons pris conscience qu'il y avait deux postures, soit être acteur et nourrir le SCoT d'une manière constructive, soit être spectateur et subir les décisions. Nous avons décidé d'être acteur en élaborant un document commun qui se distingue de la démarche intercommunale associée au PLU. Il s'agit d'une étape. Toutes les communes ne sont pas encore prêtes pour un PLU intercommunal mais on avance. L'intérêt de l'étude est d'offrir une vision globale sur l'ensemble du territoire. Les élus ont ainsi pris conscience de la rareté du foncier pouvant être urbanisé une fois toutes les contraintes, agricoles, environnementales etc., intégrées. Il est alors plus facile d'aborder la question de la densité et de la reconstruction urbaine, cela permet également d'anticiper sur l'implantation ou l'extension des zones d'activités.

**I :** Comment voyez-vous la transition vers le caractère de plus en plus prescriptif du SCoT par rapport à la com-

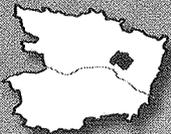
mune compétente en matière d'urbanisme ?

**DR :** Le SCoT permet une forme de synthèse des orientations et de la réglementation en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement. Reste aux élus le soin d'élaborer des stratégies de développement, avec des marges de manœuvre qui s'avèrent au final souvent minces. L'urbanisme est géré à trois échelons : celui de la commune avec le PLU, c'est le niveau le plus opérationnel, ensuite celui de l'intercommunalité, via le schéma d'aménagement communautaire, et enfin celui du Pays avec le SCoT. Ce mille-feuille génère des problèmes. Ainsi l'échelon du Pays, qui s'impose aux deux autres, est le moins investi par les élus car il y a un vrai problème de disponibilité des élus. Le risque alors est que le SCoT devienne l'affaire de quelques personnes. L'articulation de l'intercommunalité avec ce 3<sup>e</sup> niveau est complexe, alors que le 3<sup>e</sup> niveau est le plus prescriptif. Comme il s'agit du 1<sup>er</sup> SCoT, tous les élus n'ont pas saisi immédiatement la valeur juridique et les implications engendrées. Paradoxalement, cette organisation territoriale sur 3 niveaux est peu remise en cause car cela supposerait d'en supprimer un des trois. Mais lequel ? L'autre problème c'est que les techniciens, qui sont les mieux à même, du fait de leur disponibilité, de faire le lien entre ces trois échelons, n'ont pas été intégrés au comité de pilotage.

**I :** L'intercommunalité représente-t-elle une simplification ou une complexification en terme de gestion quotidienne pour le directeur général des services ?

**DR :** Ni l'un ni l'autre ! L'intercommunalité représente une opportunité formidable pour le territoire parce qu'elle permet de partager des ressources. Notre philosophie est simple : en se regroupant, on est plus efficace. Le chantier est énorme et les résistances nombreuses. Nous n'érigons pas la mutualisation en dogme. C'est une solution, parmi d'autres (nous pratiquons, par exemple, beaucoup les groupements de commandes), pour répondre à des besoins précis. Nous avons ainsi mutualisé la direction générale des services, les services ressources et plusieurs directions en avril 2011. Nous poursuivons sur plusieurs projets, petit à petit. Prochaine étape : la création d'un comité technique commun. ■

BL



## La genèse du SAC

Le principe d'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communautaire est né en 2007 d'une initiative de la Communauté de Beaufort en Anjou, soucieuse de mener une réflexion à l'échelle intercommunale sur la problématique du développement urbain sur son territoire. Faisant le constat des impacts d'un urbanisme peu maîtrisé (consommation excessive de terres agricoles à forte valeur ajoutée, étalement urbain, banalisation des paysages identitaires...), les élus ont souhaité engager une réflexion globale sur un mode d'urbanisation plus respectueux du contexte environnemental et paysager de leur territoire. Cette réflexion s'est construite à partir de l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communautaire, document d'orientation du développement urbain à l'échelle inter-communale permettant de fixer par communes et pour l'ensemble du territoire, des orientations en matière :

- de maîtrise foncière pour répondre aux besoins en logements,
- de nombre et de typologies de logements à produire en fonction du contexte démographique,
- de définition d'objectifs de densité résidentielle afin d'enrayer le phénomène d'étalement urbain.

Dans cette optique, le Schéma d'Aménagement Communautaire s'est formalisé par :

- un support cartographique faisant un état des lieux de la situation du potentiel de renouvellement urbain et des limites à une extension urbaine ;
- un tableau de bord faisant état du foncier mobilisable pour répondre aux besoins en logements.

Il a enfin permis de réorienter les documents d'urbanisme dans une plus juste définition des zones potentielles de développement urbain en privilégiant le renouvellement urbain.

### Une démarche intégrée au Plan Départemental de l'Habitat

Cette démarche, animée et mise en œuvre par le CAUE de Maine-et-Loire, a été intégrée au Plan Départemental de l'Habitat et proposée aux intercommunalités dans le cadre des contrats territoriaux. Plus qu'une simple étude urbaine, la démarche a pour objectif d'aider les élus du territoire à impulser des démarches d'urbanisme durable afin de limiter l'étalement urbain et la consommation des terres agricoles, d'apporter une réponse adaptée aux besoins en logements. Elle doit aboutir à un support d'aide à la décision en matière d'urbanisme et d'habitat à travers :

- Un document de réflexion menée à l'échelle inter-communale,
- Un document non opposable et non réglementaire,
- Un document d'articulation entre le SCoT et le PLU,
- Un document d'appui à la mise en œuvre des orientations du PDH.

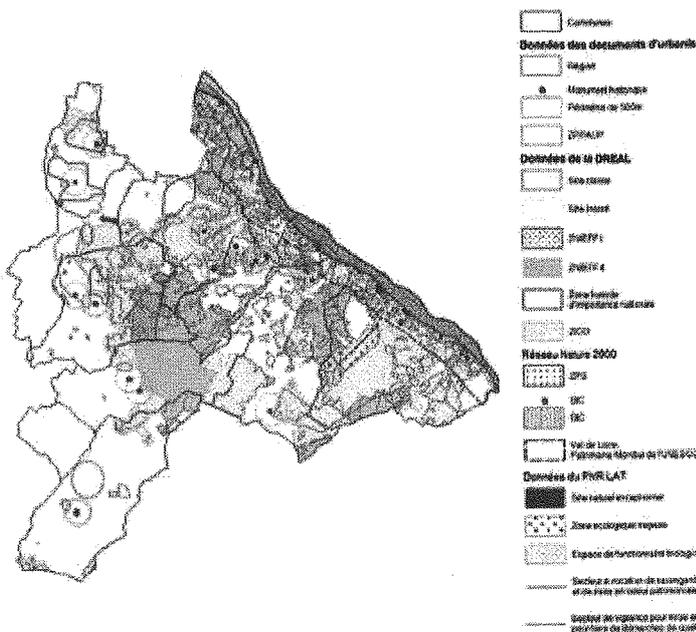
La démarche comprend deux étapes complémentaires :

- l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communautaire (SAC),
- l'élaboration d'un Plan d'Action Foncière (PAF).

## Schéma d'Aménagement Communautaire et Plan d'Action Foncière

### Étape 1 Le Schéma d'Aménagement Communautaire

#### Carte 1 - Paramètres environnementaux



Le Schéma d'Aménagement Communautaire propose une approche environnementale s'appuyant sur un diagnostic détaillé des paramètres pouvant contraindre ou orienter le développement du territoire. Les thématiques abordées concernent plus particulièrement :

- La protection des paysages et de l'environnement
- La protection des biens et des personnes face aux risques
- La protection de la ressource agricole.

Ce diagnostic est établi sous la forme d'une cartographie élaborée à l'échelle communale puis intercommunale.

### Étape 2 / Le Plan d'Action Foncière (PAF)

#### 1 - Le renouvellement urbain

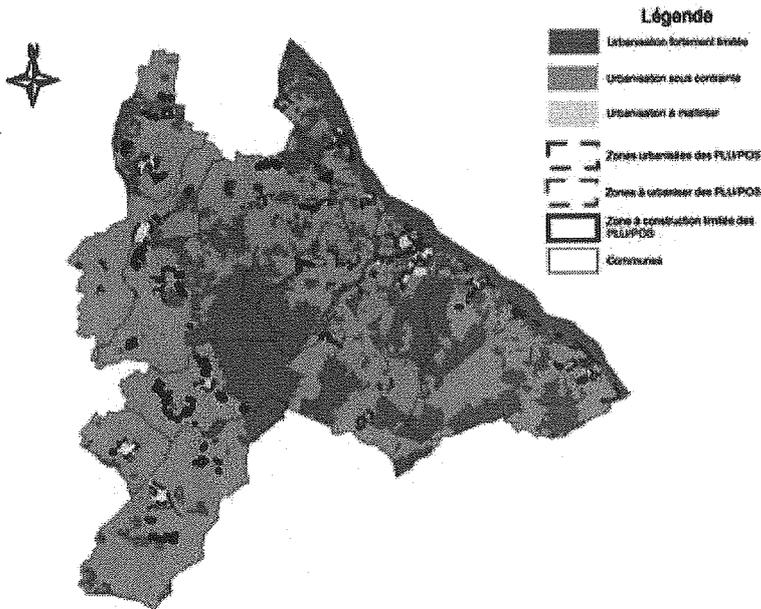
Une analyse de l'ensemble du foncier situé dans la zone « jaune » est menée afin d'identifier les parcelles susceptibles d'être inscrites dans le Plan d'Action Foncière comme opportunité de renouvellement urbain. Cette analyse foncière s'appuie sur une analyse urbaine excluant les parcelles présentant un intérêt « patrimonial » : jardins potagers, espaces verts...

Cet inventaire peut être complété de parcelles bâties lorsque celles-ci présentent des constructions très dégradées (identifiées notamment dans le cadre des OPAH).

À partir de cet inventaire, un tableau de bord est construit avec la municipalité permettant :

- d'identifier l'ensemble des parcelles concernées,
- d'évaluer la surface disponible,

**Carte 2 - Zones de sensibilité à l'urbanisation**  
(échelle inter-communale)

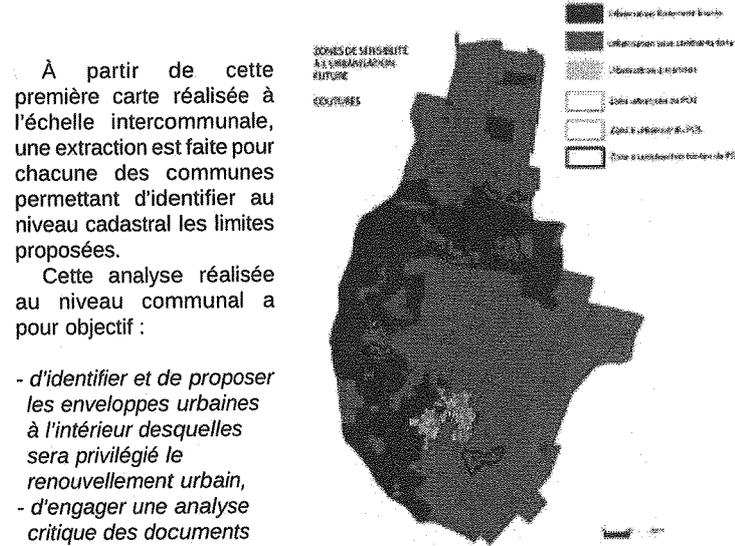


Le croisement des différentes cartes thématiques (établies sous SIG) permet d'identifier et de hiérarchiser les espaces sous contraintes et ceux où il est possible d'urbaniser avec une vigilance particulière. La carte de synthèse ainsi obtenue a pour objectif d'identifier et de proposer les périmètres urbanisés préférentiels à l'intérieur desquels la priorité sera d'abord donnée au renouvellement urbain.

Cette carte de synthèse intitulée "Zones de sensibilité à l'urbanisation" établit trois niveaux de contrainte :

- Rouge : les espaces où l'urbanisation est gelée (espaces naturels...),
- Orange : les espaces où l'urbanisation est sous contrainte forte (espaces agricoles, hameaux...),
- Jaune : les espaces où l'urbanisation est à maîtriser.

**Carte 3 - Zones de sensibilité à l'urbanisation**  
(échelle communale)



À partir de cette première carte réalisée à l'échelle intercommunale, une extraction est faite pour chacune des communes permettant d'identifier au niveau cadastral les limites proposées.

Cette analyse réalisée au niveau communal a pour objectif :

- d'identifier et de proposer les enveloppes urbaines à l'intérieur desquelles sera privilégié le renouvellement urbain,
- d'engager une analyse critique des documents d'urbanisme sur leur zonage actuel et surtout sur les extensions urbaines prévues à travers les zones Na, 1AU et 2AU (pertinence de la zone en termes de localisation et de dimensionnement au vu des besoins en logements et des objectifs de densité résidentielle définis dans le PDH et le SCoT).

Cette analyse critique amorce la phase suivante du Plan d'Action Foncière. Chacune des étapes fait l'objet d'un échange et d'une validation des orientations proposées par la municipalité.

Le travail d'analyse aboutissant à la cartographie des espaces "jaunes" constitue une réponse aux orientations formulées dans le PADD du SCoT en matière d'urbanisme : « Dans tous les cas, l'urbanisation future privilégiera : l'utilisation préalable des tissus urbains existants, le développement du renouvellement urbain (...), un accroissement de la densité ».

- d'esquisser un programme de renouvellement sur chacune des parcelles (densité résidentielle, nombre et typologie des logements, mixité éventuelle de fonction, planification, outils de maîtrise foncière et d'aménagement à mobiliser...).



L'ensemble des tableaux de bord communaux est rassemblé en un document unique constituant l'outil de pilotage du volet Habitat à l'échelle inter-communale.

## 2 - Les extensions urbaines

Les extensions urbaines inscrites dans les documents d'urbanisme sont enfin revues en fonction des potentialités de renouvellement urbain qui auront été mises en perspective dans le Plan d'Action Foncière ; des ajustements peuvent être ainsi menés en termes de pertinence de localisation, de dimensionnement et de programmation d'ouverture à l'urbanisation (passage des zones 2AU en 1AU).

# PLUI : trente ans de projet urbain partagé dans le Montargois

L'agglomération de Montargis a engagé une planification urbaine intercommunale dès 1983. Une démarche indispensable aux yeux des élus, des pionniers en matière d'intercommunalité.

L'agglomération de Montargis (Loiret) a franchi depuis 30 ans un pas que le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), en cours d'examen au Parlement, aimerait voir franchir par toutes les intercommunalités. Elle a adopté en 1983 un premier plan d'occupation des sols (POS) intercommunal, puis en février 2009, à l'unanimité, un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), qu'elle s'appête à réviser pour tenir compte de l'intégration de cinq nouvelles communes au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

L'agglomération de Montargis est une pionnière en matière d'intercommunalité. Elle a créé en 1959 le premier district de France avec huit communes et a commencé à réfléchir aux moyens d'organiser le développement urbain au milieu des années 70 avant les premières lois de décentralisation. Elle est devenue une communauté d'agglomération en 2001 : l'Agglomération du Montargois et des rives du Loing (AME). Elle rassemble aujourd'hui 15 communes urbaines et rurales comptant 62 000 habitants, et n'exerce pas moins de 17 compétences.

La configuration de l'agglomération est à l'origine de cette forte intercommunalité. La partie urbaine comprend quatre villes étroitement imbriquées, dont trois de taille à peu près équivalente en nombre d'habitants – Montargis (15 600), Châlette-sur-Loing (13 400) et Amilly (12 200) –, et une quatrième, Villemandeur, qui en

accueille 6 800. La ville de Montargis, de surcroît, est enserrée dans 400 hectares, alors que celles de Châlette-sur-Loing et d'Amilly s'étendent respectivement

## « Les maires n'ont jamais cessé de signer les permis de construire dans leur commune »

sur 3 000 et 4 000 hectares. « Cela nous oblige à mutualiser nos moyens et à coopérer », explique Jean-Pierre Door, le maire de Montargis et président de l'AME. « Un plan d'urbanisme en commun est indispensable », assure Gérard Dupaty, le maire d'Amilly.

Les maires n'ont jamais cessé de signer les permis de construire dans leur commune, mais élaborent depuis trente ans la planification en concertation avec leurs pairs sur l'ensemble du territoire pour assurer la cohérence des aménagements. « Il y a une certaine pertinence de la localisation des bâtiments publics et des équipements structurants de l'agglomération », constate Éric Pépin, adjoint au maire de Châlette-sur-Loing.

Les élus ont entrepris de transformer le POS intercommunal en PLUI en 2005 après l'arrivée de deux nouvelles communes dans l'agglomération l'année précédente. Ils se sont efforcés de déterminer les moyens de diversifier l'économie locale, d'enrayer l'évasion des actifs

vers l'Île-de-France et l'agglomération d'Orléans, de favoriser la mixité sociale dans l'habitat et de mieux répartir les logements sociaux concentrés dans les villes

de Châlette-sur-Loing et de Montargis. « L'enjeu fondamental, c'est l'attractivité du territoire, explique Jean-Pierre Door. Vous commencez par le développement économique, et vous avez à ce moment-là un

développement de la population, des services publics et du logement. »

La préparation du PLUI a nécessité quatre ans de travail. Deux questions ont été très débattues : la répartition des logements sociaux, qui inquiétait certaines communes, et les règles locales d'urbanisme qu'il s'est avéré impossible d'harmoniser au-delà d'une certaine limite pour préserver les

spécificités des bourgs ruraux. Mais le consensus a fini par prévaloir sous l'effet d'une longue tradition de négociation (lire encadré).

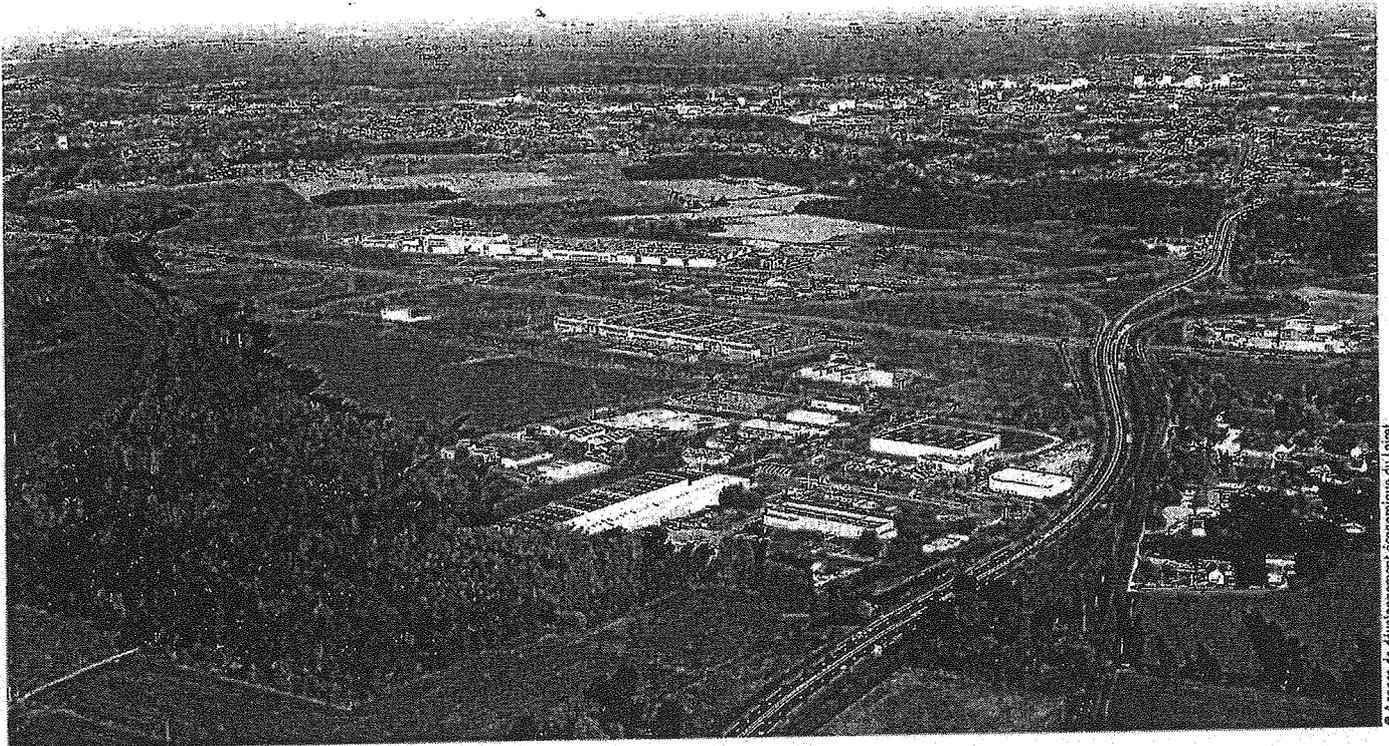
## Un document stratégique majeur

Le PLUI actuel détermine les vocations précises des zones résidentielles et économiques à aménager, ainsi que la localisation des infrastructures et des équipements. Il promeut une grande zone d'activités près de l'A77, Arboria, et délimite les zones commerciales. Pour favoriser la mixité sociale, il oblige toutes les communes quelle que soit leur taille, à l'exception de Châlette-sur-Loing et de Montargis qui comptent 40 % de logements sociaux chacune, à créer au moins 20 % de logements sociaux dans toutes les opérations portant sur la construction d'au moins 10 logements. Et il affiche des

## Les clés du consensus

L'adoption du PLUI à l'unanimité résulte de plusieurs facteurs. L'agglomération a missionné un cabinet-conseil qui a joué un rôle déterminant. « Il a fait preuve de beaucoup de pédagogie », indique Pascale Tratnjek, responsable de l'urbanisme réglementaire et foncier de l'agglomération. Des réunions ont eu lieu à la fois au niveau intercommunal et communal pour définir les orientations à privilégier et déter-

miner les adaptations souhaitées dans chaque commune. Un principe majeur a également facilité les choses. « L'agglomération n'impose aucune décision aux communes », souligne Dominique Laurent, vice-président de l'AME chargé de l'urbanisme. « On prodigue la même attention à toutes les communes quelles que soient leur taille et leur couleur politique », ajoute Pascale Tratnjek.



© Agence de développement économique du Loiret

**Le PLUI actuel promeut une grande zone d'activités près de l'A77, Arboria, et délimite les zones commerciales.**

objectifs de développement ambitieux à l'horizon 2020 : création de 4 000 emplois, progression de la population de 12 000 habitants et production de 4 900 logements.

La crise a mis à mal ces objectifs. Le taux de chômage a grimpé à 13,9 % à l'échelle de l'agglomération. La population a diminué de 5 et 6 % à Montargis et Châlette-sur-Loing entre 2009 et 2010, mais elle a augmenté dans la plupart des communes voisines. Et la moitié seulement des créations de logements prévues chaque année, notamment sociaux, a été réalisée.

Ces déconvenues n'empêchent pas les élus de tirer un bilan positif du PLUI. Celui-ci constitue un document stratégique majeur dans la mesure où l'AME n'a pas de schéma

de cohérence territoriale. Elle prépare ce dernier depuis peu avec cinq communautés de communes du Gâtinais. « *Le PLUI est un excellent outil qui a permis de mettre tous les élus autour de la table et d'avoir une réflexion d'avenir* », considère Jean-Pierre Door. Il a favorisé selon lui la cohérence des implantations des zones d'activités, permis d'attirer quelques entreprises, facilité la préparation du programme local de l'habitat, adopté en juin 2009, et limité l'étalement urbain.

Le PLUI, toutefois, n'est pas sans inconvénients. « *Le plan a besoin d'être modifié régulièrement, mais les procédures de modification sont très longues* », explique Dominique Laurent, maire de Pannes et vice-président de l'AME chargé de l'urbanisme. Les communes déposent souvent des demandes de correc-

tion limitée des règles locales d'urbanisme ou du zonage pour permettre aux habitants ou aux entreprises de réaliser leurs projets. L'agglomération doit attendre d'en recevoir suffisamment pour solliciter l'accord de toutes les communes. Au risque de manquer de réactivité et de perdre des opportunités de constructions.

### Mise en conformité avec la loi Grenelle II

Les mesures prises pour limiter l'étalement urbain, qui plus est, sont critiquées. « *Il est évident qu'il faut préserver les terrains agricoles. Le PLUI privilégie les constructions autour de la commune. Mais nous avons très peu de terrains à bâtir. Je vais me trouver démunie d'ici quelque temps. Cela ne correspond pas à la demande* », explique Bernadette

Absolu, maire de Vimory (1 150 habitants).

L'implantation de logements sociaux dans les bourgs ruraux dépourvus de transports en commun est également contestée. « *C'est une erreur. Il faut construire du logement social là où il y a du transport urbain ou là où on peut en mettre* », explique Dominique Laurent.

L'agglomération tiendra compte des diverses difficultés rencontrées lorsqu'elle engagera la révision générale du PLUI. Elle va mettre le plan en conformité avec la loi dite « Grenelle 2 » et élaborer un document unique qui inclura le plan de déplacements urbains (PDU) et le PLH. Mais elle pense que la préparation de ce nouveau PLUI demandera trop de temps pour pouvoir respecter la date limite du 31 décembre 2015 fixée par la loi.

Jacques CHAVANES

## PLU intercommunal : les maires de petites villes s'expriment (extrait)

### Méthodologie

---

**Echantillon :** Questionnaire internet envoyé par courrier électronique du 13 au 30 mai 2013 à toutes les petites villes de France (strate de 3.000 à 20.000 habitants).

L'analyse quantitative des résultats questionnaire a été complétée par une analyse qualitative, constituée des commentaires laissés par les sondés ainsi que par 10 entretiens en face-à-face avec des membres du bureau de l'APVF.

**Commentaires méthodologiques :** 266 réponses, soit 11 % de l'ensemble des petites villes de France. Fort taux de remplissage des réponses : 89.5% ont répondu à toutes les questions.

Deux biais méthodologiques :

- plus fort taux de réponse des communes n'étant pas le centre de leur intercommunalité
- Panel qualitatif non représentatif

### Synthèse

---

**L'urbanisme, une question d'identité pour le maire**

**63 % des maires de petites villes sondés sont défavorables au transfert automatique du PLU à l'intercommunalité. Cette réforme est sensible car elle touche à l'identité des maires et à leur conception de l'intercommunalité. L'ensemble des maires considère unanimement l'urbanisme comme le cœur de l'action communale.**

**Les maires de communes périphériques sont les plus réticents (67,5%) à l'automatisme du transfert. Beaucoup craignent que le transfert de cette compétence historique du maire ne soit le signe de la disparition de la commune, ou à tout le moins de sa dilution dans l'intercommunalité.**

Aucun d'entre eux n'envisage en tous cas de ne plus avoir son mot à dire à ce sujet.

**Des maires ouverts mais précautionneux sur les solutions**

**Pour les maires de petite ville, le PLU intercommunal ne peut donc être imposé. C'est pourquoi les élus n'envisagent pas un transfert automatique et souhaitent, en cas de désaccord, pouvoir opposer un veto au transfert.**

**Lorsqu'on demande aux maires à quelles conditions ils seraient prêts à accepter le transfert, ils demandent un délai le plus long possible pour procéder au transfert de compétence et s'intéressent à l'idée de diviser le document d'urbanisme en PLU de secteurs.**

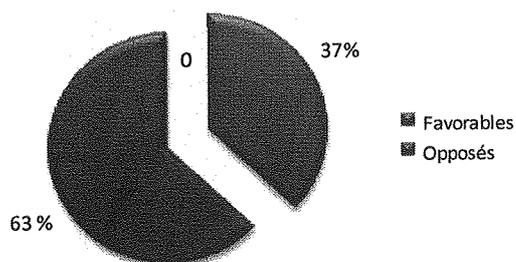
**L'avertissement des maires : le PLU doit correspondre au degré d'intégration intercommunale**

**Ce n'est pas un message contre l'intercommunalité en soit que les élus adressent, puisque quatre sur cinq sont favorables aux autres transferts aux intercommunalités envisagés dans le projet de loi.**

**Cependant, les maires estiment que le PLU ne peut être transféré à l'intercommunalité si les conditions ne sont pas réunies. Pour eux, la méthode d'écriture du futur PLU intercommunal doit donc permettre d'en faire l'aboutissement d'un projet de territoire partagé, à l'échelle de l'intercommunalité.**

## Une majorité de maires de petites villes opposés au transfert automatique du PLU

63 % des maires de petites villes opposés au transfert automatique du PLU

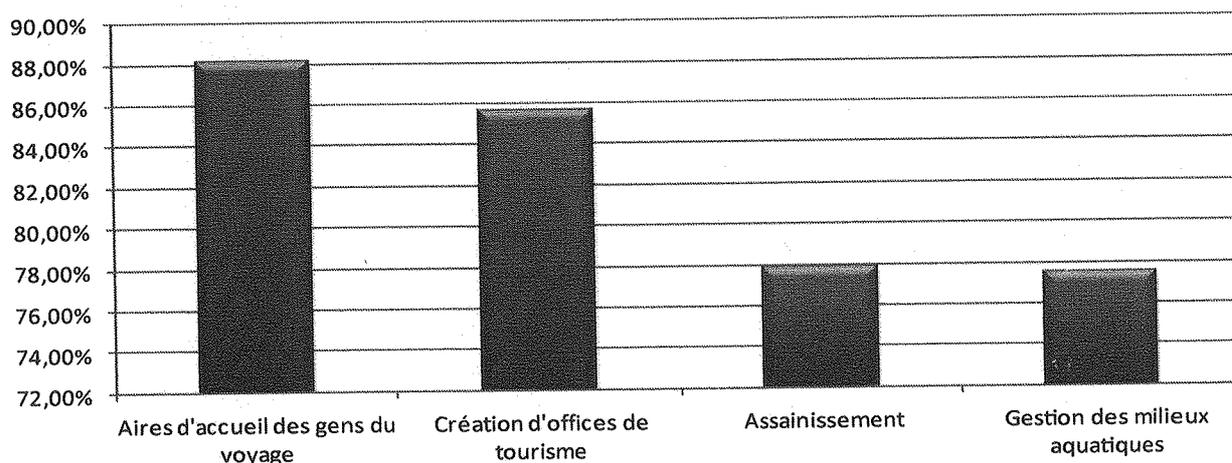


Une nette majorité des maires de petites villes se prononcent contre le transfert automatique du PLU à l'intercommunalité.

La question se pose de savoir si le refus d'un transfert automatique du PLU est le signe d'un refus plus global de franchir un pas supplémentaire dans l'intercommunalité ?

### Oui au transfert d'autres compétences

Si l'on en juge par l'avis des sondés sur le transfert des autres compétences tel que prévu par la troisième loi de décentralisation, la réponse est clairement non. En effet, **quatre sondés sur cinq souhaitent le transfert de ces autres compétences**. Précisons que ces compétences sont déjà transférées dans un certain nombre d'intercommunalités, ce qui peut avoir eu pour conséquence d'alimenter la réponse « oui ».



Cela prouve donc la forte spécificité de l'urbanisme dans la conception que les maires ont de leur rôle.

## La spécificité de l'urbanisme dans l'intégration intercommunale

### L'urbanisme, coeur de l'action communale pour les maires de petites villes

Les entretiens et commentaires des maires montrent de manière unanime que les maires vivraient mal de ne plus « avoir la main » sur l'urbanisme, qu'ils considèrent que comme le « cœur de la politique communale ». Aucun maire ne souhaite que le PLU soit transféré de manière uniforme. La demande d'un veto et d'un délai démontrent que les maires veulent pouvoir prendre le temps de faire émerger le consensus au sein de l'intercommunalité.

### Chez les partisans du transfert, la volonté de gagner en cohérence et en efficacité

Les maires favorables au PLU intercommunal considèrent la réforme indispensable pour la « cohérence de l'aménagement d'une commune à l'autre dans le détail ». Ils en attendent aussi des « économies d'échelle » et des « mutualisations de moyens. »

### Chez les opposants au transfert, la crainte de voir disparaître la commune

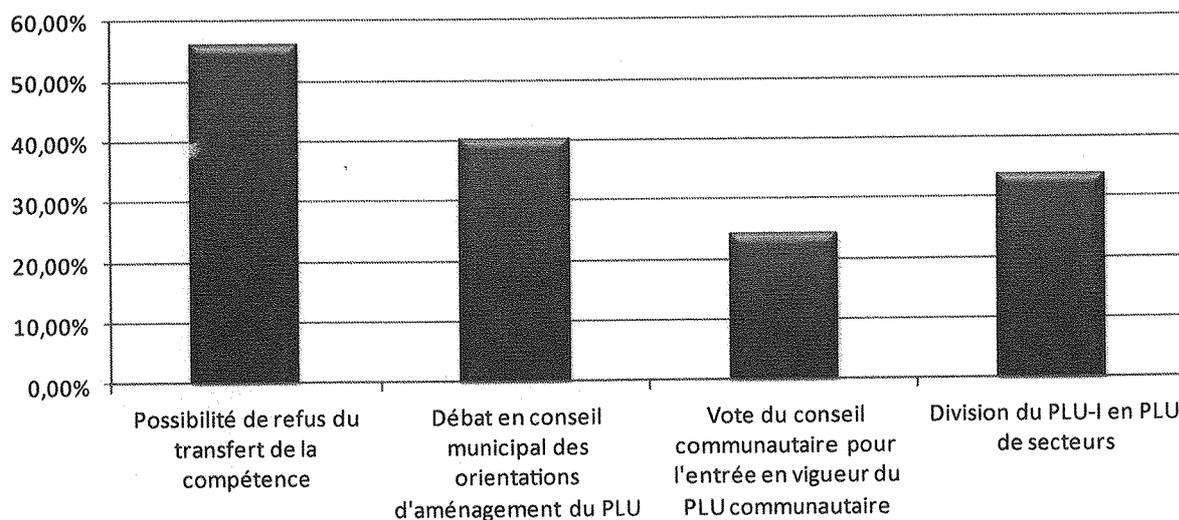
Au contraire, les maires fermement opposés au transfert considèrent qu'une ligne jaune serait franchie si le transfert était obligatoire.

- La conviction que l'urbanisme est le cœur de l'identité du rôle du maire : « L'urbanisme est le principal levier de l'action communal. Lui enlever cette compétence, vide la commune de tout son sens ».
- le pouvoir du maire et la conception de l'intercommunalité : de manière concomitante, la crainte que le transfert du PLU « ne signe l'arrêt de mort des communes », et de la fonction de maire. La crainte est que l'intercommunalité, qui se base sur la mutualisation consentie des compétences, devienne une « supra-communalité » dans laquelle « Les conseils municipaux n'auraient plus qu'un rôle consultatif ». Les communes (et les maires) seraient alors transformés « en une coquille vide ». Chez les opposants, l'urbanisme est une question de souveraineté.
- l'efficacité de la politique d'urbanisme : le transfert à l'intercommunalité est souvent assimilé, par la complexification de la procédure d'écriture et de révision, à une perte d'efficacité : « j'ai la crainte de retarder les projets d'urbanisme et de logements que nous souhaitons tous accélérer ». Le transfert peut être « une source de contentieux problématiques dans le cas où l'ambiance est mauvaise ou conflictuelle dans l'ECPI ». Enfin, pour certains, « la proximité existante entre le citoyen et sa commune est un atout pour régler les problèmes d'urbanisme ».

Ceci étant dit, les maires ne sont pas insensibles à un certain nombre de propositions.

## L'ensemble des maires de petites villes favorables à des dispositions transitoires

**Si le PLU doit être intercommunal, il doit être le fruit d'un projet partagé**

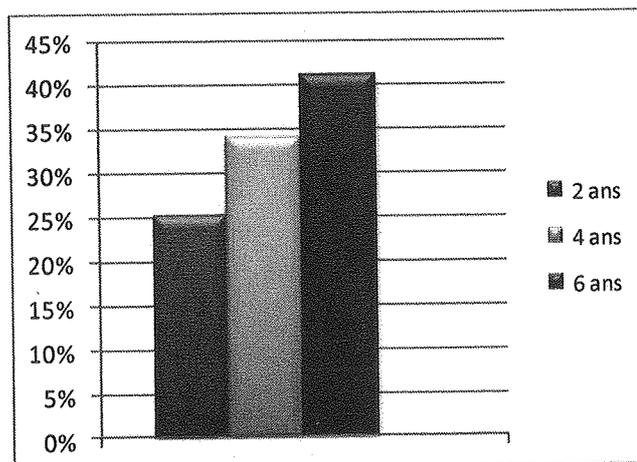


Le questionnaire testait plusieurs solutions pour concilier ambition intercommunale et association des maires. La possibilité de refuser le transfert est l'assouplissement le plus plébiscité par les maires sondés (56%). Le refus de se voir imposer un projet est ensuite confirmé par l'intérêt d'un débat en conseil municipal des orientations (41%). On peut déduire de ces réponses que le PLU ne sera pas accepté s'il est imposé aux maires. Pour les maires, le PLU ne créera pas le consensus, c'est le consensus qui permettra le transfert de cette compétence à l'intercommunalité.

### La transition vers les PLU-I : un délai supplémentaire demandé

Parmi les sondés, une majorité (55%), que l'on aurait imaginée plus importante, demande des dispositions transitoires. Dans ce cas-là, l'on est sensible à l'idée d'un regroupement progressif des PLU par secteurs géographiques (73%), mais également à l'idée de laisser une commune qui rejoindrait l'intercommunalité en cours de route (51,5%) puisse garder son PLU. Cela arrivera là où la carte intercommunale doit encore évoluer.

Alors que le gouvernement prévoit plutôt de laisser aux maires jusqu'en 2016, les maires de petites villes semblent vouloir disposer de plus de temps pour se préparer au transfert de cette compétence chère au cœur des maires. Les maires souhaitent que le PLU, s'il doit être transféré, soit l'aboutissement d'un projet et non l'objet d'un « mariage forcé ».



## A-t-on un avis différent sur la question lorsqu'on est maire d'une commune périphérique ?

---

De manière surprenante, la réponse à la question du transfert automatique ne varie pas énormément selon que l'on est ville-centre (59 % d'opposition au transfert automatique) ou ville périphérique (67%) de son d'une intercommunalité. Cela montre d'emblée que **la question touche à l'identité même des maires. Ils conçoivent l'urbanisme comme une prérogative**, indépendamment de la position de force ou de faiblesse occupée dans leur intercommunalité.

**C'est dans les modalités du transfert que l'on trouve des nuances entre les bourgs-centre et les petites villes périphériques.**

**Les maires de communes périphériques sont demandeurs de plus de souplesse encore.** 57% d'entre eux (contre 52% dans les réponses des « villes centres ») demandent des dispositions transitoires, ce qui va de pair avec la demande d'un allongement du délai maximum autorisé pour le vote du transfert (83 % des communes périphériques plaident pour laisser un délai de quatre ans à six ans aux communes pour procéder au transfert). La grande majorité des maires de **communes périphériques semblent plébisciter un regroupement progressif des PLU communaux par secteurs** (77,8 %, soit 9 points de plus que les villes centres du sondage).

**Inversement, les maires de communes centres sont globalement plus intégrateurs dans le processus.** Plus facilement enclins à laisser le conseil communautaire délibérer seul sur l'adoption du PLU intercommunal (+9 points par rapports aux communes périphériques), ils sont aussi plus prompts à limiter la date-butoir du transfert : deux tiers des sondés sont favorables à ne pas dépasser les quatre ans de délai, ce qui ne séduit qu'une bonne moitié des maires de communes périphériques.

Association des petites villes de France.  
2013

## DOCUMENT 4

### La relation à l'administré dans le PLUi : l'équilibre délicat entre le global et le local. Etude AdCF. Janvier 2013.

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

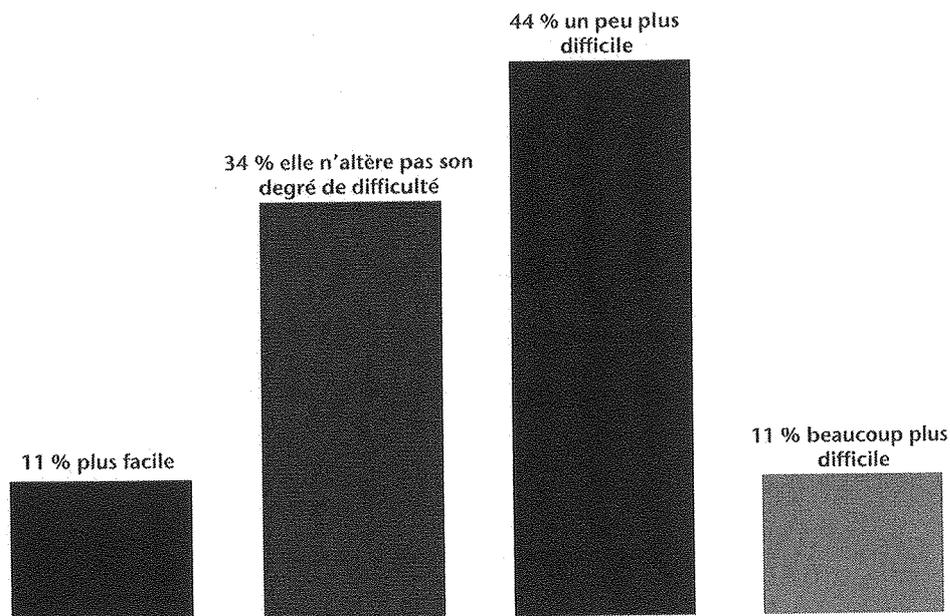
Comme pour tout document d'urbanisme, la délibération qui prescrit l'élaboration du PLUi précise « les objectifs poursuivis et les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont 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 PLU 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 PLU, 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

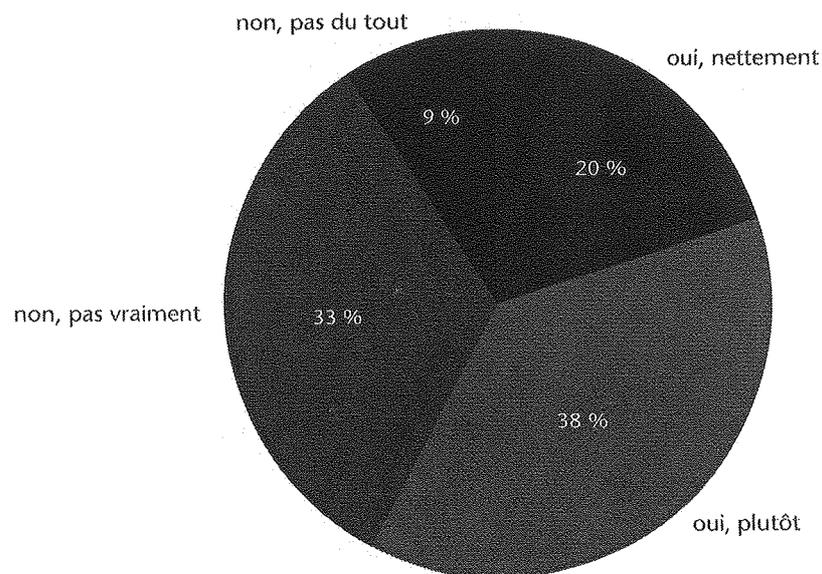
*Président de la communauté de communes du canton de Fauquembergues*

« 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.

## Urbanisme

## Le PLU intercommunal rebat les cartes

Morgan Boëdec

En transférant l'urbanisme des communes aux intercommunalités, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) bousculent les habitudes mais élargissent la palette des moyens disponibles pour maîtriser la pression foncière et préserver la biodiversité.

*Le PLU intercommunal, prescrit par la loi Grenelle 2, déchaîne les passions et se retrouve au cœur du projet de loi Alur (accès au logement et un urbanisme rénové). Cette loi portée par la ministre Cécile Duflot entrera en vigueur, si tout va bien, début 2014. Mais d'ici là, les uns continueront d'y voir une atteinte à l'autorité du maire (alors qu'il délivrera toujours les permis de construire), les autres la considéreront comme un progrès pour la gouvernance et la solidarité entre communes. Côté réseaux d'élus, on attend le top départ pour remotiver les troupes. Et dans les intercommunalités concernées, la sauce prend, lentement.*

**Sur 250 communautés de communes** et d'agglomération visées, moins d'une centaine se sont lancées. Elles sont souvent récentes et de petite taille : en mutualisant leurs efforts grâce à cet outil qui rend définitivement caducs les anciens plans d'occupation des sols, des communes voisines trouvent un terrain d'entente pour s'urbaniser au

trement, en résistant à l'étalement urbain et en se dotant d'un projet de développement commun. « Tous les enjeux actuels, qu'il s'agisse de mobilité, d'habitat, d'agriculture ou de commerce, invitent à penser et planifier au-delà des limites communales tant celles-ci sont transgressées, observe Philippe Schmit, chargé des questions d'urbanisme à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Il ne s'agit pas de déposséder les communes, mais d'inscrire l'élaboration du PLUi dans une logique de collaboration, de coconstruction telle que le projet de loi d'ailleurs l'envisage. Le PLUi n'est pas synonyme d'une homogénéisation du règlement à l'échelle du territoire. Car le niveau de finesse est le même qu'avec un PLU classique. »

Réaliser ce document prend deux à trois ans. Outre une solide maîtrise d'ouvrage, l'exercice nécessite de convaincre les élus. Pour y parvenir, l'agglomération d'Agen s'est appuyée sur un prédiagnostic montrant, photos aériennes à l'appui, l'accélération du gaspillage foncier ces dix dernières années. De quoi donner le ton avant de fusionner au sein du PLUi deux outils distincts, le plan local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU). Résultat, un plan global, ambitieux,

qui donne un coup d'arrêt au mitage périurbain (division par deux des espaces à urbaniser), protège les continuités écologiques, prescrit plus de densité là où il en faut, détecte les friches à valoriser et même les logements vacants à reconquérir. « Pour convaincre leurs propriétaires de réhabiliter, nous avons créé un régime d'aide adapté », ajoute Béatrice Bottero, chef du service urbanisme à Agen.

Ces innovations, le Club national des PLUi, créé à l'initiative du ministère du Logement, ne devrait pas tarder à mieux les valoriser. Car si chaque intercommunalité qui se lance puise sa motivation dans des sources variées (maîtrise des usages de l'eau et préservation du paysage sont ainsi des objectifs récurrents, voir encadré), la nouveauté est au final souvent au rendez-vous.

**La dynamique intercommunale** ainsi engagée génère de nouveaux outils : en lien avec les PLUi de son territoire, le conseil général de Gironde vient ainsi de lancer une offre de service atypique qui articule eau, urbanisme et aménagement. Même logique à l'oeuvre à Brest Métropole océane dont le PLUi, approuvé dans les prochaines semaines, englobera le PLU, le PDU, une partie du plan climat et a fourni l'occasion pour réactualiser les

informations sur les zones humides. « Nous travaillons aussi avec les agriculteurs pour recenser leurs exploitations, tracer des perspectives. En parallèle au PLUi, une cellule de veille foncière a été créée », motive Jean-Pierre Caroff, vice-président à l'urbanisme de cette métropole. Mieux, en plus de l'habituelle trame verte et bleue (TVB) annexée au plan d'urbanisme figure une « armature verte urbaine ». « Ce dispositif complémentaire à la TVB met en lien espaces naturels et espaces verts publics et privés. Nous en avons aussi profité pour graver dans le marbre une méthodologie de rétablissement des continuités écologiques, sous un angle pragmatique, applicable à tout projet d'aménagement, avec obligation de résultat », conclut-il.

**Encadré(s) :**

**La protection du paysage comme point d'entrée**

**Illustration(s) :**

DR

Les vues aériennes ont convaincu les élus de l'agglomération agenaise de l'intérêt du PLUi.

© 2013 *Environnement Magazine ; CEDROM-SNi inc.*

Pionnier en milieu rural, le PLUi de la communauté de communes du canton de Prayssas, qui compte dix communes, a été approuvé dès 2010. Dans ce territoire institutionnel sans histoire urbanistique partagée, il s'est révélé être l'outil adéquat pour resserrer les liens entre élus et contrer les risques de périurbanisation et de banalisation des paysages. « Nous sommes partis d'une analyse de l'existant et d'une étude du paysage pour cerner quelles qualités protéger, raconte Philippe Maurin. À partir de là, un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) a pu être bâti autour d'objectifs validés par chaque commune. En les fédérant autour d'une culture partagée de leur paysage, nous avons désamorcé les conflits qui surgissent souvent lors de la mise en oeuvre opérationnelle du PLU. Les résultats sont bons : ce PLUi ne fige pas les choses, nous ne sommes pas une réserve indienne

mais avons désormais des règles de construction semblables. »

**Encadré(s) :**

**Aller plus loin**

Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Retours d'expériences, des pistes pour demain, Certu, [www.certu.fr](http://www.certu.fr) Étude de l'ADCF, [www.adcf.org/files/Etude-PLUi-web-2013.pdf](http://www.adcf.org/files/Etude-PLUi-web-2013.pdf)



Collectif national des jeunes urbanistes

## CONTRIBUTION DU CNJU AU PROJET DE LOI URBANISME-LOGEMENT

Paris, le 31 janvier 2013

*Le Collectif National des Jeunes Urbanistes (CNJU) a pris part à la concertation organisée en janvier 2013 sur le projet de loi Urbanisme-Logement par Mme Cécile Duflot, Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement. L'association souhaite apporter, par la présente note, une contribution aux éléments soumis aux partenaires lors des séances de travail. Ces propositions seront développées dans le Livre Blanc adopté par les instances du CNJU en janvier 2013 et qui sera rendu public dans les prochains jours. Ce document préconise plusieurs pistes pour renforcer l'organisation de la profession d'urbaniste et celle de la maîtrise d'ouvrage publique de l'urbanisme.*

\*\*\*

L'urbanisme représente non seulement une compétence institutionnelle, mais également des compétences, des savoirs et des savoir-faire professionnels. La définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'urbanisme impliquent ainsi de mobiliser les compétences d'urbanistes formés et qualifiés, comme l'a récemment plaidé le rapport de la délégation aux collectivités et à la décentralisation du Sénat (rapport Jarlier de 2012). Cette « ingénierie de l'aide à la décision » doit à la fois porter sur l'élaboration des stratégies territoriales, la garantie d'une réelle démocratie participative et l'évaluation des politiques publiques. Une meilleure organisation de la maîtrise d'ouvrage sera gage à la fois d'une commande publique et d'une aide à la décision politique de qualité. A condition, de mener une réflexion sur la gestion prévisionnelle et territorialisée des emplois et des compétences au sein du secteur public et parapublic. En outre, la bonne organisation de cette maîtrise d'ouvrage dépend très largement de l'échelle d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme.

### 1. Le PLU intercommunal : clé de voûte de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de l'urbanisme

Politique publique décentralisée depuis 1983, l'urbanisme recouvre aujourd'hui une meilleure cohérence territoriale du fait des exercices de planification stratégique nouvellement (re)définis par le cadre intercommunal : Schémas de cohérence territoriale (SCOT), Programmes locaux de l'habitat (PLH), Plans de déplacements urbains (PDU), Plans locaux d'urbanisme (PLU). Les dispositions du Grenelle de l'environnement et le projet de loi Urbanisme-Logement actuellement en préparation encouragent fortement l'élaboration de Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Or ces nouveaux documents de planification stratégique requièrent la mobilisation de compétences transversales et pluridisciplinaires dans les domaines de l'analyse et la prospective territoriales, de la conduite et de l'animation de projets urbains et territoriaux.

---

Collectif national des jeunes urbanistes

E-mail : [contact@cnju.fr](mailto:contact@cnju.fr)

[www.jeunes-urbanistes.fr](http://www.jeunes-urbanistes.fr)

**Le CNJU souscrit très largement à la volonté affichée par le Gouvernement de confier la compétence d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'intercommunalité.** Parallèlement à la préparation de ce texte, l'avant projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique porté par Marylise Lebranchu prévoit en effet, à ce stade, la généralisation des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) pour l'ensemble des communautés de communes et d'agglomération.

Rappelons que plus de 16 000 communes demeurent encore aujourd'hui dépourvues de documents locaux d'urbanisme. Le PLU intercommunal offre donc la possibilité aux communes d'exercer de manière effective leurs prérogatives à une échelle plus adaptée à la prise en compte des enjeux d'habitat, de transports et de mobilités, d'emploi, de commerce et de logistique urbaine. C'est non seulement un enjeu fort pour la cohérence territoriale des politiques publiques mais aussi un vecteur majeur d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique de l'urbanisme.

Cette perspective est de nature à **renforcer les capacités d'intervention des élus locaux dans le domaine de la planification territoriale.** A l'instar de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), le CNJU estime que **c'est la compétence institutionnelle de l'urbanisme qui va « embarquer » avec elle les compétences professionnelles.**

## **2. Pour une véritable gestion territoriale des ressources humaines au sein du secteur public local dans le domaine de l'urbanisme**

Aujourd'hui, près d'un tiers de la communauté professionnelle des urbanistes - exerce dans le secteur public local. Les services de l'État représentent quant à eux, d'après les enquêtes du CNJU, moins de 5% des débouchés professionnels des diplômés en urbanisme et aménagement du territoire. Sans que le rôle ni l'importance de la consultance privée soient occultés, il apparaît indispensable de faire porter les efforts en matière d'organisation professionnelle sur le secteur de la maîtrise d'ouvrage au sein des collectivités locales.

Les ressources humaines dans ce domaine ne manquent pas : 1500 professionnels exercent au sein des 53 agences d'urbanisme et plus de 6 000 agents sont recensés par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) dans les services d'aménagement et d'urbanisme des collectivités locales. Si les décideurs publics disposent là d'un gisement important de compétences, ils doivent également intégrer l'enjeu de la gestion territorialisée de ces ressources humaines. L'élaboration des documents d'urbanisme et de planification de nouvelle génération, la généralisation des SCOT à horizon 2017 prévue par la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010 (dite « Grenelle 2 ») nécessitent de **recourir à une expertise qualifiée.** Cette nouvelle donne implique d'**optimiser les moyens dans un contexte de crise des finances publiques.**

Comme l'a récemment rappelé le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), la nouvelle étape de décentralisation et le chantier de la modernisation de l'action publique doivent être l'occasion de mener une réflexion stratégique sur les ressources humaines affectées à l'exercice des compétences décentralisées.

Avec le renforcement tendanciel des compétences intercommunales dans le domaine de la planification de l'urbanisme, il est opportun de **conduire une démarche de gestion territorialisée et prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans ce domaine.** Les décideurs publics doivent pouvoir disposer d'un recensement des besoins au sein du bloc communes-communautés.

---

**Collectif national des jeunes urbanistes**

E-mail : [contact@cnju.fr](mailto:contact@cnju.fr)

[www.jeunes-urbanistes.fr](http://www.jeunes-urbanistes.fr)

**Cette réflexion doit intégrer la validation des acquis de l'expérience et la formation tout au long de la vie qui doivent toutes deux être assurées au sein des Instituts d'urbanisme, qui, en trente ans, ont formé 20 000 urbanistes.**

**Le CNJU défend également le principe d'une accréditation professionnelle des diplômes de Master en urbanisme et aménagement du territoire** comme cela est pratiqué dans d'autres pays européens<sup>1</sup>. Cette démarche permettrait de mieux éclairer les maîtres d'ouvrages sur l'offre de formation initiale et continue disponible.

Face aux disparités de moyens entre collectivités locales - urbaines et rurales, entre autres, une réflexion approfondie sur la gestion des effectifs au sein des collectivités locales doit déboucher sur des propositions concrètes.

Celles-ci doivent aller dans le sens d'une **meilleure répartition territoriale de l'ingénierie de l'aide à la décision** dans le domaine de l'urbanisme :

- l'exercice de la compétence d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale permettra une **mutualisation des ressources humaines entre communes et communautés** (notamment par la constitution de services communs) ;
- **une optimisation de l'usage des moyens, de la connaissance et de l'expertise disponible** (études, systèmes d'informations géographiques, etc.) doit être conduite entre le secteur public et le secteur parapublic (agences d'urbanisme, services et agences de l'Etat, entreprises publiques locales, CAUE, etc.).

---

<sup>1</sup> Master ou diplôme équivalent de niveau Bac+5/6 formant à titre principal des urbanistes. En janvier 2013, le CNJU recense 140 diplômes supérieurs de niveau Bac+5/6 en urbanisme et aménagement du territoire en France.

Depuis 2011, le CNJU porte auprès de l'Office professionnel de qualification des urbanistes (OPQU) et des responsables de formations en urbanisme, un projet de labellisation des diplômes de niveau Bac+5/6 en urbanisme et aménagement du territoire sous le nom clair et identifiable par tous de « Diplôme d'urbaniste »

Voir les critères administratifs, académiques et professionnels proposés par le CNJU pour ce Label : [http://www.jeunes-urbanistes.fr/docs/Note\\_projet\\_CNJU\\_label\\_Diplome\\_d\\_urbaniste\\_15fevrier2012.pdf](http://www.jeunes-urbanistes.fr/docs/Note_projet_CNJU_label_Diplome_d_urbaniste_15fevrier2012.pdf)

La mise en place de ce Label permettrait de clarifier la lisibilité des diplômes formant effectivement des urbanistes dans cette offre très abondante. Les enseignements des récentes Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche et la perspective d'une nouvelle vague d'habilitation des Masters en 2013 militent pour un aboutissement rapide des réflexions relatives à la meilleure lisibilité des diplômes (intitulés des mentions et spécialités). Avec ce projet, le CNJU entend défendre auprès des ministères en charge de l'urbanisme et de l'enseignement supérieur le principe d'un dispositif professionnel d'accréditation des formations, à l'image par exemple du *Planning Accreditation Board* aux Etats-Unis ([planningaccreditationboard.org](http://planningaccreditationboard.org)), co-construit par l'*American Institute of Certified Planners* (AICP) et l'*Association of Collegiate Schools of Planning* (ACSP). Les étudiants, les professionnels de l'orientation et les employeurs disposeraient ainsi d'une information transparente sur l'offre diplômante en urbanisme.

La liste des diplômes recensés par le CNJU est consultable sur son site Internet : <http://www.jeunes-urbanistes.fr/?p=1641>

---

**Collectif national des jeunes urbanistes**

E-mail : [contact@cnju.fr](mailto:contact@cnju.fr)

[www.jeunes-urbanistes.fr](http://www.jeunes-urbanistes.fr)

## LES CHARTES INTERCOMMUNALES D'URBANISME

### Les outils des communautés de communes suite au livre blanc

Nous n'avons pas imposé les chartes intercommunales d'urbanisme. Elles restent un choix volontaire intercommunal. Nous les avons stimulées en nous servant de notre programme Leader car nous ne souhaitions pas que le coût financier soit un frein. Une charte coûte environ 30 000 euros. Lorsque nous avons interrogé les communautés de communes sur leur volonté de travailler sur ce sujet, certaines ont tout de suite entamé le débat. Deux d'entre elles ont commencé aussitôt après le livre blanc. Cela représente une vingtaine de communes, soit 20% du territoire.

**Introduction de la charte d'urbanisme, d'architecture et de paysage de la communauté de communes de Captieux-Grignols, réalisée par Metaphore en 2008 :**

*Le présent document constitue la charte d'urbanisme, d'architecture et de paysage, qui fait suite au diagnostic intercommunal qui a été présenté au conseil communautaire le 3 décembre 2007.*

*La première phase de diagnostic intercommunal a permis de dégager de grandes orientations de développement pour le territoire communautaire de Captieux-Grignols sous la forme d'un schéma d'organisation du territoire.*

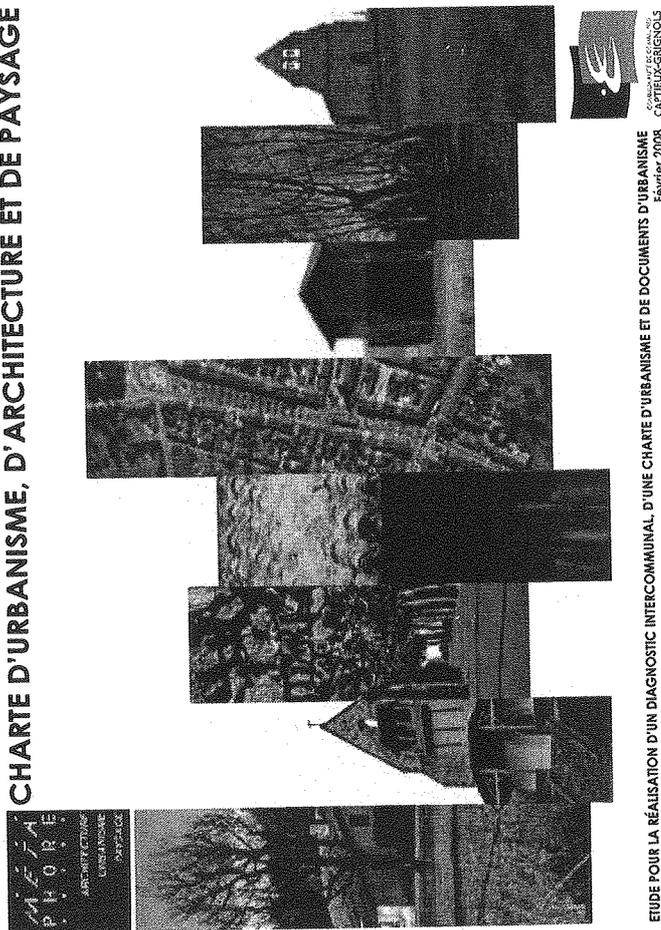
*Sur cette base, la deuxième phase d'élaboration de la charte s'est appuyée sur le travail de trois commissions thématiques qui se seront tenues au mois de janvier 2008 avec les thèmes suivants :*

- A - Développement urbain et extension des bourgs
- B - Espaces publics et cadre de vie
- C - Patrimoine bâti et architecture

*La charte se décline selon ces 3 thèmes et à partir d'études de cas sur des communes du territoire communautaire de Captieux-Grignols qui ne sont pas des réponses ou des projets d'aménagement à prendre au pied de la lettre mais une illustration des problématiques d'urbanisme et d'aménagement permettant de dégager des orientations et des préconisations de portée plus générale.*

*La dernière partie de ce document propose un certain nombre de modalités de mise en oeuvre des préconisations de la charte qui pourront être aussi traduites réglementairement dans les documents d'urbanisme. Selon le choix qui sera fait par les communes entre la carte communale et le plan local d'urbanisme (PLU), la charte constituera soit un simple document pédagogique utilisé en parallèle de la carte communale mais ne possédant pas de caractère opposable soit un document traduit réglementairement dans les différentes pièces du plan local d'urbanisme.*

### CHARTe D'URBANISME, D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE



ETUDE POUR LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC INTERCOMMUNAL D'UNE CHARTe D'URBANISME ET DE DOCUMENTS D'URBANISME  
Février 2008  
Alfêtre n°07-25  
CAPTIEUX-GRIGNOLS

## La recherche de points de rencontre avec l'administration

Les autorisations de construire restaient un problème crucial sur le territoire. À la fin des années 1990, la relation élus / administration était très tendue sur la constructibilité dans cet espace. Très peu d'autorisations de permis de construire étaient accordées, sauf sur les lotissements, mais cela restait très rare. Les lotissements proposés ne correspondaient pas à l'attente des populations. La plupart du temps, les nouveaux arrivants voulaient construire en dehors des lotissements tels qu'ils étaient conçus à l'époque et l'administration avait pour principe de ne pas donner d'autorisation de construire hors des centres-bourgs.

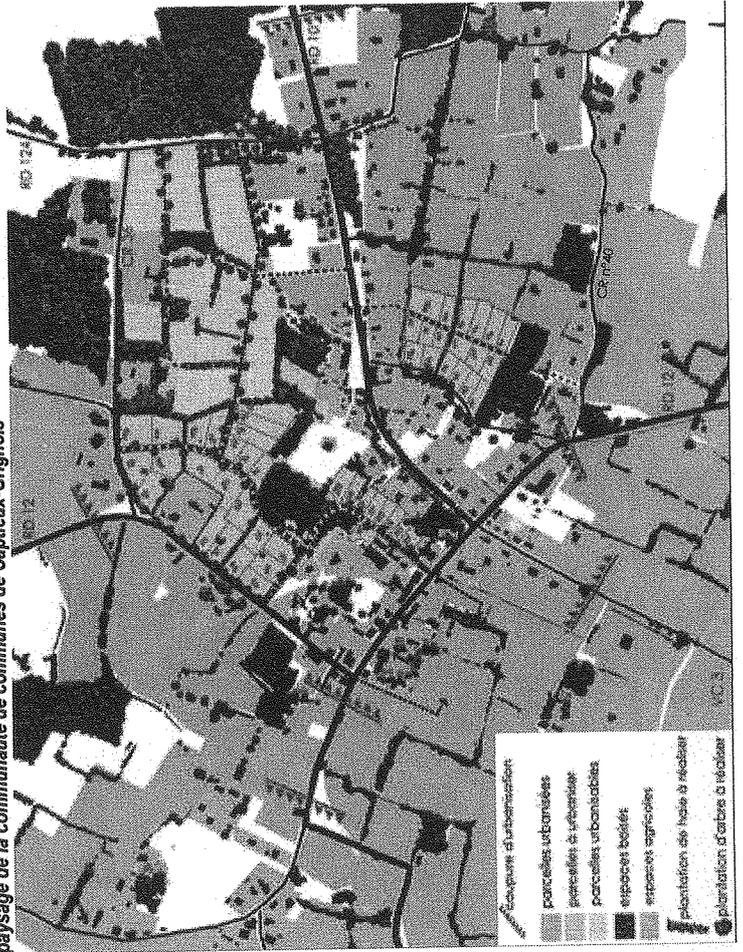
Ces tensions très fortes ont amené l'administration et les élus à chercher des points de rencontre. Le Pays, avec le secrétaire général de la préfecture et le président du Pays, a été le point de jonction pour sortir de cette situation qui freinait les initiatives sur le territoire. L'administration a commencé à regarder d'un œil différent la constructibilité de l'espace à partir du moment où les élus acceptaient d'indiquer leur projet territorial, de le traduire au travers de schémas, de chartes et d'outils.

Les chartes répondaient à cette recherche de consensus dans le domaine de la construction. Il fallait construire pour poursuivre la croissance du territoire tout en définissant où et de quelle façon cela pouvait se faire.

Garein : un travail sur les espaces publics



schéma directeur d'urbanisme travaillé dans le cadre de la charte d'urbanisme, d'architecture et de paysage de la communauté de communes de Capteux-Girignols





## La sensibilisation en préalable aux règles

Nous savions qu'il fallait établir des règles. Le territoire entendait maîtriser un certain nombre de choses, mais la période de transition pendant laquelle les règles ne seraient pas opposables allait être assez longue dans l'attente de PLU approuvés. Il était important de ne pas laisser libre cours à des dérives possibles car elles auraient été rédhibitoires.

Cette période n'est pas terminée. Elle justifie l'animation et l'ingénierie qui ont permis cette sensibilisation. Des professionnels de la construction et les bureaux d'études qui travaillaient sur les chartes et les PLU ont été réunis. Il s'agissait de les alerter, leur faire partager le projet territorial et les prévenir que nous travaillions sur le sujet. Cela leur a permis de se préparer au projet que nous souhaitons mettre en œuvre à terme, même si à l'heure actuelle ces règles ne peuvent pas encore s'imposer juridiquement.

Par exemple, une lettre circulaire signée par la direction de l'Équipement des Landes, le président du Parc et le président du Pays a repris les huit orientations majeures du livre blanc. Elle a été distribuée à tout demandeur de projet de construction sur le territoire par les mairies et par les unités territoriales d'aménagement. Cela a représenté 24 000 exemplaires.

Nous sommes dans un processus de travail sur les outils et le contenu d'outils.

### **8 orientations pour une construction adaptée aux Landes de Gascogne :**

[...]

*Ainsi, huit orientations essentielles extraites de ce document doivent trouver leur application dans votre projet de construction à caractère traditionnel :*

- 1 - formes et volumes de construction simples marqués par des angles droits,
- 2 - orientation de la construction conditionnée par les apports solaires et implantation liée au cadre bâti existant,
- 3 - pans de toiture en nombre limité, inclinés à 38 % minimum, faîtages parallèles ou perpendiculaires entre eux, débords de toiture supérieurs à 50 cm, chevronnage apparent,
- 4 - utilisation de matériaux locaux, respectueux de l'environnement : tuiles de couverture de type canal en terre cuite, éléments bois d'ossature, bardage planches pour les annexes,...
- 5 - couleurs d'enduit et de menuiserie s'appuyant sur des références locales,
- 6 - forme des ouvertures de préférence plus haute que large, volets bois,
- 7 - Traitement des clôtures en harmonie avec le paysage proche, éviter les haies d'une seule espèce, les murs et palissades disproportionnés,
- 8 - pour vos plantations, choisir les essences locales qui s'intègrent le mieux à votre environnement.

*extrait de la lettre circulaire*

## Une nette évolution des mentalités et des pratiques

Nous cherchons aussi à sensibiliser de façon permanente la population, pour que l'appropriation de ces valeurs soit tangible, qu'elle se traduise dans les faits et dans les choix du demandeur.

Le terme d'urbanisme était un gros mot chez nous il y a dix ans. Il est devenu un mot courant, accepté et évocateur. Cela se révèle dans les choix qui sont faits, dans les outils d'urbanisme. Tous semblaient sceptiques sur l'intérêt des PLU pour notre territoire. Même l'administration pensait que le PLU n'était pas adapté à l'échelle de si petites communes et qu'une carte communale suffisait. Aujourd'hui, nous avons majoritairement des PLU sur notre espace. Cela n'a pas été imposé. Lorsque les élus se sont interrogés sur l'outil adapté à ce qu'ils souhaitaient, ils se sont aperçus que le PLU répondait à leurs attentes dans sa traduction réglementaire et sa capacité juridique à traduire une politique.

Nous avons mené un travail méthodologique pour aider les élus à d'abord réfléchir au projet et aux choix à faire avant de définir l'outil le plus adapté. L'outil compte au final, pas au préalable.

## Les chartes pour nourrir les documents d'urbanisme

Plus de la moitié des communautés de communes ont élaboré une charte, soit six sur les onze que compte le Pays. Celles qui possédaient quelques outils n'ont pas mis en oeuvre l'outil charte, notamment les communes dans l'aire du Parc, déjà dotées de POS.

Les chartes ont permis ensuite de s'orienter vers des PLU communaux portés par l'intercommunalité, avec un seul maître d'oeuvre. Elles ont permis d'abaisser les coûts des PLU de manière significative, ce qui explique leur réussite : un PLU revient à 20 000 euros en moyenne. Si nous étions arrivés dans des communes de 700 habitants en leur disant qu'il leur fallait un PLU qui coûterait 40 000 euros, ça aurait été perdu d'avance.

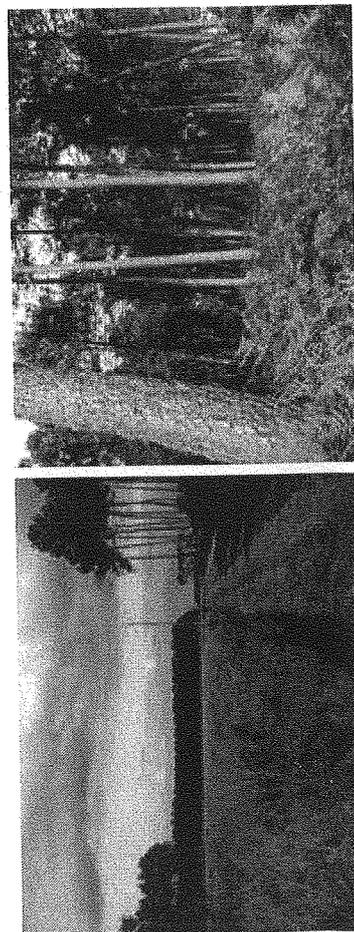
## Une cohérence des PLU à l'échelle communautaire

Les chartes ne sont pas des PADD intercommunaux. Cela aurait été possible, mais nous ne l'avons pas mis en place. Elles ont cependant permis de poser les bases des PADD communaux, en s'interrogeant sur la compatibilité avec le projet communautaire.

Aujourd'hui, même si les choses ne sont pas aussi harmonieuses que nous le souhaiterions, une cohérence existe à l'échelle communautaire. Dans les PLU, il n'y a eu aucune dérive d'une commune qui se serait totalement déconnectée des principes élaborés dans la charte.

## L'instruction des permis de construire

Aujourd'hui, nous travaillons avec des communautés de communes qui mettent en place de manière expérimentale l'accompagnement et l'aide à l'instruction des élus. Elles vont se donner les moyens techniques pour appuyer le maire dans son avis au regard des contenus des outils d'urbanisme.



## Des professionnels de la construction impliqués

Nous avons compris que la règle rassurait les professionnels de la construction et qu'elle n'était pas une contrainte pour eux. Ils pouvaient très bien s'adapter à des règles simples.

Ce travail a également révélé aux élus, notamment aux maires, que l'urbanisme n'est pas quelque chose de compliqué. La traduction concrète en termes techniques se fait sur de petits éléments simples qui n'ont pas un impact majeur sur le coût de la construction. Par exemple, les pentes de toits, la nature des portes, les ouvertures, etc. Dans certaines offres, des coûts ont un impact paysager démesuré. Par exemple, en enlevant les piliers devant les maisons, vous pouvez remettre ce coût dans des débords de toit.

Au départ, parler d'urbanisme était perçu comme des règles à imposer, des contraintes et des surcoûts systématiques à propos de tout. Nous avons su démontrer lors de la réalisation de certains lotissements des années 1990 de type arial que cela ne représentait pas nécessairement des surcoûts, mais des coûts spécifiques. Les professionnels ont compris dès le départ que les exigences affichées par le territoire étaient facilement applicables.

## Un travail de sensibilisation auprès du grand public

Il n'est pas toujours aisé de traduire cette politique auprès du grand public. Parfois, les règles de construction sont perçues comme une dépersonnalisation. Il faut laisser une petite part de liberté tout en restant ferme sur les fondamentaux, tels que les pentes de toit, la nature des tuiles, une certaine gamme de couleurs, un certain type d'ouvertures... Même si ce sont des choses simples, elles ne sont pas toujours évidentes à traduire dans les faits et à se faire approprier par les usagers.

## Faire évoluer l'offre sur le territoire

Dans 90% des cas, le choix de construction se fait sur catalogue. Tant qu'il n'existe pas une offre catalogue spécifique, nous aurons des difficultés et ne travaillerons qu'au coup par coup. Si nous voulons avoir un impact majeur, il faut disposer d'une offre catalogue qui entre dans nos prescriptions.

Par ailleurs, il s'agit de voir comment des filières locales peuvent s'emparer de ce sujet pour dynamiser les entreprises. Les deux ne sont pas contradictoires. Une vision identitaire d'un territoire ne va pas à l'encontre de la dynamique économique, au contraire. Elle peut en être porteuse. On peut devenir exportateur au lieu de rester importateur, surtout dans la construction bois.

## Des équipes pluridisciplinaires dans tous les projets d'aménagement

L'interdisciplinarité a été acquise dans la conception des projets d'aménagement. Aucun géomètre n'intervient plus seul. Les équipes sont toujours composées d'au moins deux professionnels : un architecte et un paysagiste, un paysagiste et un géomètre...

Nous avons réussi à faire admettre ce réflexe de travailler avec au moins deux concepteurs, quel que soit le projet, même à des petites échelles, dans des lotissements de cinq ou six lots. C'est un bon acquis.

Vallée de Saint-Amarin

# Après le PLUi, le beau temps ?



*Réindustrialisation, maintien des terres agricoles, préservation et valorisation du paysage... Autant d'enjeux qui ont soudé les élus de la Vallée de Saint-Amarin autour d'un projet de (re)développement territorial.*

*La communauté de communes s'affirme comme l'acteur de la mise en œuvre de cette politique. Avec l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal, elle pose un jalon essentiel dans la territorialisation de son projet.*

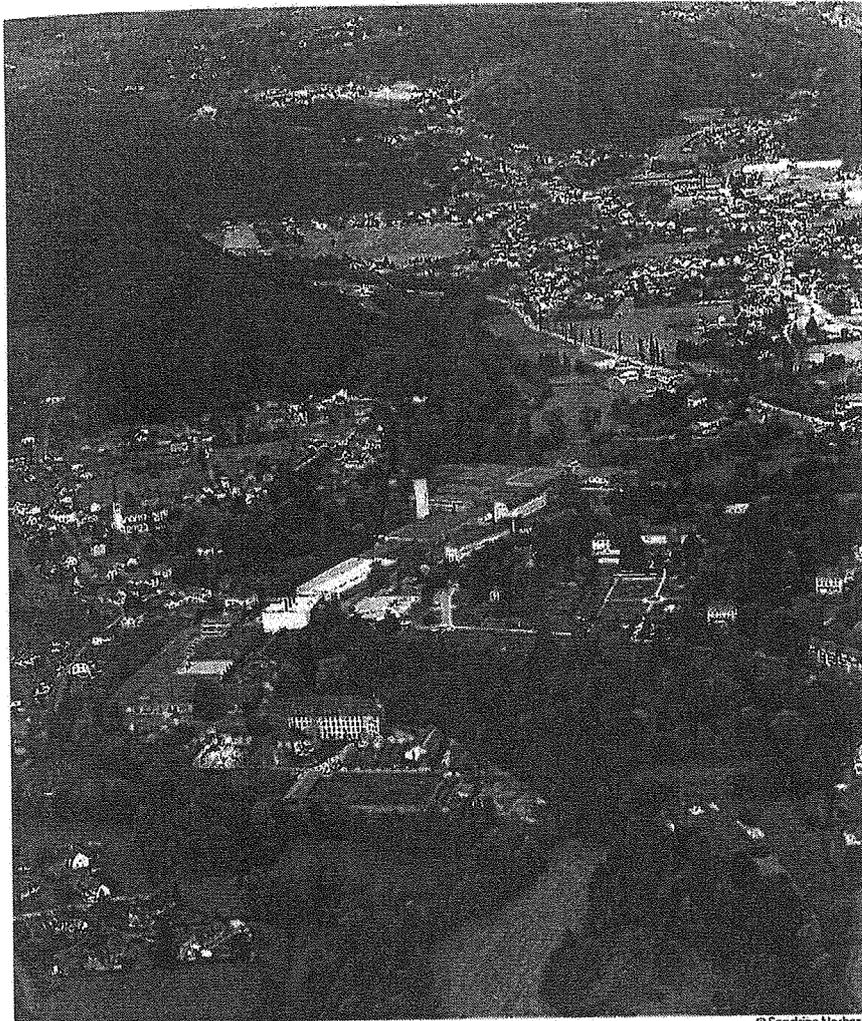
Texte : Christopher de Laburthe, Etd  
c.delaburthe@etd.asso.fr

**R**emarquable, le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin l'est à double titre : en tant que tel, car il s'agit d'une démarche encore rare, mais aussi du point de vue de l'ambition et du projet politique qu'il révèle. Le dynamisme face à l'adversité, c'est ce qui pourrait le mieux définir la coopération entre les élus du territoire. Fruit d'une culture de coopération datant d'avant les lois de décentralisation, la communauté de communes de 13 500 habitants est devenue progressivement la structure porteuse des investissements structurants. Au-delà des compétences obligatoires, elle a reçu de ses 15 membres les compétences liées aux équipements (services, sport, éducation), au tourisme, à la politique du logement. L'ensemble de ces compétences est mis au service d'un projet de lutte contre la déprise de la vallée. « *En réaction au déclin des activités traditionnelles de la vallée, l'agriculture de moyenne montagne et l'industrie textile, nous avons dès les années 2000 imaginé ensemble un projet de redéveloppement* », explique François Tacquard, président de la communauté de communes. Particulièrement attaché au développement économique, le président voit dans le patrimoine industriel, paysager et agricole un potentiel pour redévelopper l'attractivité de la vallée, en misant notamment sur le tourisme vert. Cette ambition a généré la volonté d'une reprise en main d'un développement urbain qui, jusque-là mal encadré, menaçait les paysages et les activités agricoles de la vallée. « *Outre le devenir des ex-sites industriels, nous sommes confrontés à un mitage important des terres*

*agricoles plates par de l'habitat pavillonnaire de faible qualité* », résume l'élu.

**Pensée intercommunale.** Encouragés par le succès de la reconversion du parc de Wesserling, site industriel majeur de la vallée qui, grâce à l'action de la communauté de communes, accueille désormais 80 PME, des commerces et génère 250 emplois, les élus ont franchi en 2007 un pas supplémentaire en confiant à l'échelon intercommunal la réflexion sur l'aménagement urbain de la vallée. S'ensuit alors la révision du Plan d'occupation des sols (POS) intercommunal, jugé trop permissif, au profit d'un PLUi ambitieux et exigeant. « *Après la mutualisation des moyens, nous avons fait l'expérience d'une réelle pensée intercommunale* ». Pour preuve, la méthode de travail d'élaboration du PLUi a privilégié l'organisation de réunions exclusivement intercommunales afin de faciliter l'émergence d'une vision globale. Une vision stratégique et ambitieuse qui répond à trois enjeux majeurs : le respect du patrimoine local pour promouvoir un urbanisme rural, la limitation de l'étalement urbain et l'accompagnement des projets communaux d'aménagements.

**Préservation des savoir-faire.** Pour soutenir le développement touristique et le renforcement de l'attractivité du territoire, les auteurs du PLU ont conçu des orientations d'aménagement et un règlement adaptés. Afin de protéger les ensembles bâtis de qualité, un règlement délibérément contraignant sur l'aspect et l'implantation des constructions est prévu dans des secteurs identifiés comme stratégiques pour leur va-



© Sandrine Marbach

leur patrimoniale et paysagère. Pour chaque nouveau quartier, des orientations d'aménagement détaillées ont été définies, illustrées par des croquis en 3D pour les nouvelles extensions de bourgs. Elles intègrent la volonté partagée de préserver les savoir-faire valorisant les ressources traditionnellement mobilisées sur le territoire : bois, pierre, galets de la Thur... Pour le président, les documents d'urbanisme font en effet trop souvent l'impasse sur les dimensions historiques, culturelles et patrimoniales. Une lacune qui, selon lui, s'explique par un sous-investissement des collectivités, mais surtout par un manque de compétences, tant des prestataires privés que des organismes publics (Agences d'urbanisme, DDT) en matière d'urbanisme en milieu rural. Des écueils qu'il s'emploie à éviter avec ce projet de plan local d'urbanisme intercommunal.

**Économie du foncier.** Au-delà de l'entrée patrimoniale, le PLUi intègre des orientations sur l'habitat collectif et semi-collectif, les constructions sur les terrains

en pente, la mixité sociale... Sans oublier la question incontournable de l'économie du foncier qui, grâce à la dynamique intercommunale, a donné lieu à des décisions drastiques « *Au niveau intercommunal, nous sommes davantage en mesure de résister aux pressions des propriétaires fonciers* », indique le président. Des 120 hectares d'urbanisation initialement inscrits au POS, le projet prévoit d'en maintenir uniquement une trentaine essentiellement autour des pôles desservis par le TER. Outre une réponse aux



**En milieu rural, l'urbanisme comme compétence exclusivement communale n'a guère plus lieu d'être.**

objectifs de baisse de la consommation de foncier induite par le Grenelle de l'environnement, cette réduction répond avant tout à des enjeux locaux. Dans le domaine agro-économique, le PLUi acte la protection des terrains plats des fonds de vallée, indispensables au maintien d'une agriculture locale. En matière économique, les élus souhaitent conforter la logique de renouvellement urbain et la stratégie de maîtrise foncière de l'EPCI en limitant fortement le développement de zones d'activités. En effet, une réflexion commune sur la localisation des zones d'activités a pour avantages de limiter les effets de concurrence entre sites et sécurise ainsi les investissements de la communauté de communes dans la réhabilitation de sites existants.

**Agence d'urbanisme rurale.** Accompagnateur des projets communaux... C'est également le rôle que se propose de jouer la communauté de communes, en proposant une action de portage foncier sur les sites de développement stratégique (autour des gares) ainsi qu'un appui technique aux communes dans leurs projets d'aménagement opérationnel, à la façon d'une « petite agence d'urbanisme rurale », notamment dans la pré-instruction de certains permis de construire. Selon François Tacquard, cette montée en puissance en matière de compétences en urbanisme et en géomatique est l'une des conditions indispensables à la mise en œuvre du PLUi. Adeptes du modèle urbanistique rhénan qui limite l'autonomie des communes, l'élu estime qu'il y a beaucoup à apprendre des pratiques d'urbanisme de nos voisins allemands dont la « *consommation foncière est deux fois moindre que de notre côté du Rhin.* »

## “ Travailler au service de l'intercommunalité, c'est aussi servir les intérêts de chacune des communes ”

Questions à François Amiot, responsable du Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).



Le volet urbanisme de la loi Grenelle 2 encourage la réalisation de PLU intercommunaux (PLUi). Quelles sont les finalités visées ?

L'exercice de l'urbanisme intercommunal est un cheminement : il s'expérimente depuis les années 60 et déjà à la veille du Grenelle, plus de 200 intercommunalités en avaient pris la compétence. Néanmoins, faute de l'exercer activement pour bon nombre d'entre elles, le contenu et la portée des documents étaient inégaux. Par ailleurs, à l'occasion de la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE), un amendement a proposé une fusion Plan local d'urbanisme/ Plan local de l'habitat (PLH). Ce mouvement, qui a contribué à faire entrer dans les débats du Grenelle la question de la formalisation du PLUi, aboutit à inscrire dans la Loi un contenu précis. Il repose sur une couverture de l'intégralité du territoire, un Plan d'aménagement et de développement durables unique et des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tenant lieu de PLH et même Plan de déplacements urbains, si l'intercommunalité est autorité organisatrice de transports. La loi laisse en revanche la prise de cette compétence au libre choix des communautés de communes et d'agglomération. L'objectif de ces PLU « 2 en 1 » voire « 3 en 1 » est d'accroître leur efficacité en partant d'une échelle de territoire

plus appropriée pour appréhender des enjeux de plus en plus intercommunaux (consommation foncière, continuités écologiques, ressources en eau, risques, développement de l'énergie durable, etc.) et pour mettre en œuvre les grandes orientations du SCoT. Il s'agit aussi d'améliorer sa gouvernance en décloisonnant les politiques « habitat », « urbanisme » et « déplacements », diminuant ainsi la perte en ligne occasionnée par la réalisation a posteriori de leur mise en cohérence.

Que vous inspire la démarche menée par la communauté de communes de Saint-Amarin ?

L'approche plus complexe d'un PLUi accroît d'autant le nombre de journées de travail nécessaire au bureau d'études : l'addition des moyens financiers a permis à ce territoire de réunir un budget répondant à ses ambitions. Par ailleurs, le changement d'échelle diminue la pression subie par les élus pour rendre constructibles de nouvelles zones à urbaniser, et favorise le courage politique en faveur d'une réduction réelle de la consommation foncière. Et c'est aussi grâce à cette vision élargie du territoire que l'urbanisation a pu être orientée là où elle servira au mieux les intérêts locaux, autour des gares et en préservant les espaces naturels et agricoles. Avec cette réflexion systématiquement intercommunale qui lui permet d'exprimer une solidarité plutôt

“

**Une réflexion globale intégrant en amont urbanisme, habitat et déplacements est une révolution pour les collectivités”.**

qu'une concurrence, la démarche de Saint-Amarin s'inscrit visiblement dans l'esprit du PLUi.

Quels sont les facteurs de réussite de la mise en œuvre d'un PLUi ?

Le fondement essentiel de la réussite réside sans conteste dans l'implication volontariste des élus et dans leur compréhension que travailler ensemble au service de l'intercommunalité, c'est aussi servir les intérêts des habitants de leur commune, même si celle-ci ne « grandit » pas. Déléguer la compétence urbanisme à l'intercommunalité doit donc impérativement être perçue comme une action positive, et non comme une contrainte. Le renouvellement de la méthode d'élaboration est un autre enjeu : la fabrication d'un projet intégré doit précéder celle du zonage et du règlement. Cette réflexion globale intégrant en amont urbanisme, habitat et déplacements, est une révolution autant pour les collectivités que pour les bureaux d'études qui les accompagnent. Ce mouvement implique

également la présence d'une ingénierie locale permanente et qualifiée pour suivre, mettre en œuvre et surtout expliquer les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) aux élus qui se renouvellent et aux pétitionnaires. L'idée d'une mini agence locale de l'urbanisme envisagée par la communauté de communes de Saint-Amarin procède de cette logique. Enfin, l'exercice de l'urbanisme par l'intercommunalité implique qu'elle centralise l'ensemble des outils du foncier, droit de préemption urbain, veille et budget dédié notamment, pour pouvoir mener à bien la politique foncière inscrite dans le PLUi.

Comment le MEDDTL se positionne pour accompagner cette ambition ? Dans le prolongement de l'expérimentation menée auprès de 4 territoires en 2010, nous avons lancé deux appels à projets en 2011 puis 2012 pour encourager les intercommunalités à se lancer dans la démarche et créer notamment en milieu rural un effet levier. Cela a bien fonctionné puisque sur les 65 intercommunalités sélectionnées, 54 sont des communautés de communes.

Chacune recevra une aide de 50 000 € pour l'ingénierie.

Ce financement pourra être complété par les aides européennes, régionales et/ou départementales, et la dotation générale de décentralisation, délivrée aux communes qui élaborent ou révisent leur PLU. En mars 2012, nous avons organisé un premier séminaire posant les bases d'un club PLUi destiné à accompagner les lauréats dans la durée sur des questions d'ordre juridique, technique, de gouvernance etc. Il est également prévu une action de formation en direction des collectivités, des Directions départementales des territoires (DDT) et des bureaux d'études en fin d'année. ■

Propos recueillis par Tiphaine Kervadec

## + d'info

Sur l'expérience de Saint Amarin :  
Découvrez le site Internet dédié au PLUi  
<http://plucc-stamarin.fr>

Sur les PLUi :  
Commander le guide *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux : Retours d'expériences, des pistes pour demain* réalisé par le CERTU en partenariat avec la FNAU (en vente au prix de 30 euros)  
[www.certu-catalogue.fr/plans-locaux-d-urbanisme-intercommunaux.html](http://www.certu-catalogue.fr/plans-locaux-d-urbanisme-intercommunaux.html)

**Investissement conséquent.** Au-delà de la méthode, les élus se sont donné les moyens de leurs ambitions. Comparativement aux sommes investies traditionnellement pour ce type de document, l'investissement financier consenti est très important : 230 000 € dont 165 000 € en fonds propres. Cet investissement conséquent démontre l'effet de levier, pour un territoire rural, que permet l'action intercommunale en matière financière pour la réalisation d'un PLU. Avec la mise à disposition de quatre techniciens, l'échelle intercommunale confère à la maîtrise d'ouvrage une capacité de dialogue plus efficace avec les prestataires retenus pour l'étude que s'il s'agissait d'un personnel communal peu formé sur ces sujets. En somme, ce PLUi se distingue par une méthode renouvelée, des moyens conséquents, mais aussi un contenu tourné vers un urbanisme plus encadrant et plus qualitatif au service du projet de reconquête de l'attractivité du territoire. Élaboré en 2008 dans l'esprit du Grenelle, le plan local d'urbanisme intercommunal devrait être adopté dans le courant du premier semestre 2012. Une échéance qui permettra aux élus d'intégrer les dernières dispositions relatives à la loi Engagement national pour l'environnement (ENE). ■

## Des OA aux OAP

L'une des évolutions les plus notables apportées par la loi portant Engagement national pour l'environnement de 2010 concerne les orientations d'aménagement (OA) instaurées par la loi Urbanisme et habitat de 2003. Facultatifs, ces OA deviennent désormais obligatoires, leurs contenus sont significativement renforcés et elles peuvent désormais contenir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation. C'est ce volet programmatique qui leur vaut une nouvelle dénomination : OAP (Orientations d'aménagement et de programmation).

L'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme précise que les orientations d'aménagement doivent être compatibles avec les orientations générales définies dans le PADD. Elles peuvent être édictées de façon graphique à l'aide des schémas d'aménagement de principe avec des tracés et des implantations indicatives et/ou écrites. Ces orientations se complètent avec les règles édictées au règlement écrit et graphique. Les orientations d'aménagement étant opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité, elles traduisent de façon plus « souple » que le règlement, la façon dont les rédacteurs du PLU souhaitent mettre en valeur ou aménager des quartiers ou des secteurs de leur territoire. Dans le cas où le PLU est approuvé par un EPCI compétent, les orientations deviennent thématiques et font office de PLH, voire de PDU, si l'intercommunalité est autorité organisatrice des transports.