

n°- 008802-01

Juillet 2013

## Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur

*Assurer la réussite d'une réforme essentielle*



CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008802-01

**Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)  
intégrateur**

*Assurer la réussite d'une réforme essentielle*

établi par

**Yves Malfilâtre**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Thierry Ménager**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Pierre Narring**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Juillet 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008802-01	Date du rapport : Juillet 2013
Titre : Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur	
Sous-titre du rapport : Assurer la réussite d'une réforme essentielle	
Commanditaire : le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Etienne Crépon	Date de la commande : 18 / 04 / 2013
Auteurs du rapport (CGEDD) : Yves Malfilâtre, Thierry Ménager, Pierre Narring	
Coordonnateur : Yves Malfilâtre	
Superviseur : Alain Lecomte	
Relecteur(trice) : Françoise Gadbin, Philippe Schmit	
Membres du comité des pairs : Jean-Louis Hélary, Alain Lecomte, Isabelle Raymond-Maugé	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 32	

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.



## Sommaire

<b>Résumé .....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations .....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
Recommandations de niveau 1.....	<a href="#">5</a>
Recommandations de niveau 2.....	<a href="#">5</a>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>1. La problématique et la dynamique de la planification intercommunale .....</b>	<b><a href="#">8</a></b>
1.1. Le processus historique du lien entre planification et intercommunalité .....	<a href="#">8</a>
1.2. Les évolutions récentes favorables à une étape volontariste.....	<a href="#">10</a>
1.2.1. <i>Le retour d'expérience des premiers PLUI intégrateurs.....</i>	<a href="#">10</a>
1.2.2. <i>La poursuite de la progression de l'intercommunalité.....</i>	<a href="#">11</a>
1.2.3. <i>Les enjeux du développement durable intégrés par la majorité des acteurs..</i>	<a href="#">12</a>
1.3. L'actualité des enjeux institutionnels et financiers à prendre en considération .....	<a href="#">13</a>
1.3.1. <i>Le PLUi comme atout pour renforcer la décentralisation.....</i>	<a href="#">13</a>
1.3.2. <i>Une attente forte de la société et des acteurs en matière de simplification....</i>	<a href="#">14</a>
1.3.3. <i>Les coûts de l'ingénierie et la charge administrative.....</i>	<a href="#">15</a>
<b>2. Le PLU intercommunal pour qui ?.....</b>	<b><a href="#">16</a></b>
2.1. La plus-value d'un document intercommunal et intégré.....	<a href="#">16</a>
2.2. Divers points de vue d'acteurs.....	<a href="#">17</a>
2.2.1. <i>Les souhaits de fédérations professionnelles concernées.....</i>	<a href="#">17</a>
2.2.2. <i>Les difficultés soulevées par les maires.....</i>	<a href="#">18</a>
2.2.3. <i>Les positions exprimées par les associations d'élus.....</i>	<a href="#">21</a>
2.3. Préconisations.....	<a href="#">22</a>
2.3.1. <i>Le PLUI pour tous : un projet communautaire co-construit.....</i>	<a href="#">22</a>
2.3.2. <i>Une période transitoire pour faciliter l'adhésion des élus communaux.....</i>	<a href="#">23</a>
2.3.3. <i>Le seuil de population : une solution de repli inadaptée.....</i>	<a href="#">25</a>
<b>3. La gouvernance des PLUI.....</b>	<b><a href="#">26</a></b>
3.1. Garantir l'association des communes à l'élaboration du PLUI.....	<a href="#">26</a>
3.1.1. <i>Les modalités d'une co-élaboration du PLUI.....</i>	<a href="#">26</a>
3.1.2. <i>Le débat sur le PADD.....</i>	<a href="#">27</a>
3.1.3. <i>Les plans de secteurs et les cahiers communaux.....</i>	<a href="#">28</a>
3.2. Quelles personnes publiques associées ?.....	<a href="#">29</a>
3.3. Gouvernance et simplification.....	<a href="#">30</a>
<b>4. Un contenu des PLUI tenant compte des réalités des territoires.....</b>	<b><a href="#">31</a></b>
4.1. Le PLUI, outil intégrateur au-delà de l'habitat et des déplacements ?.....	<a href="#">31</a>
4.2. Un PLUI ne valant PLH et PDU que sous certaines conditions.....	<a href="#">31</a>
4.3. Dans certains cas, un PLUI valant SCoT.....	<a href="#">33</a>
4.4. Une organisation du PLUI par blocs.....	<a href="#">33</a>

<b>5. Le suivi et la gestion du PLUI.....</b>	<b><a href="#">35</a></b>
5.1. La gestion en continu des PLUI (les modifications).....	<a href="#">35</a>
5.2. Les bilans périodiques.....	<a href="#">35</a>
5.3. La révision.....	<a href="#">36</a>
<b>6. Un dispositif d'appui et un accompagnement incitatif de l'Etat.....</b>	<b><a href="#">37</a></b>
<b>Conclusion .....</b>	<b><a href="#">39</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">40</a></b>
<b>1. Lettre de commande.....</b>	<b><a href="#">41</a></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">44</a></b>
<b>3. Expérience PLUI de 3 communautés de tailles différentes.....</b>	<b><a href="#">45</a></b>
3.1. Communauté de communes de Vère-Grésigne (Tarn).....	<a href="#">45</a>
3.1.1. <i>Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus</i> .....	<a href="#">45</a>
3.1.2. <i>Les commentaires apportés par la collectivité</i> .....	<a href="#">45</a>
3.1.3. <i>Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière</i> .....	<a href="#">47</a>
3.2. La communauté d'agglomération d'Agen.....	<a href="#">47</a>
3.2.1. <i>Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus</i> .....	<a href="#">47</a>
3.2.2. <i>Les commentaires apportés par la collectivité</i> .....	<a href="#">47</a>
3.2.3. <i>Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière</i> .....	<a href="#">48</a>
3.3. La communauté urbaine de Bordeaux (CUB).....	<a href="#">49</a>
3.3.1. <i>Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus</i> .....	<a href="#">49</a>
3.3.2. <i>Les commentaires apportés par la collectivité</i> .....	<a href="#">49</a>
3.3.3. <i>Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière</i> .....	<a href="#">50</a>
<b>4. Coûts de l'ingénierie et charge administrative, à partir de 3 cas contrastés .....</b>	<b><a href="#">52</a></b>
4.1. Cas des communes rurales du Lot-et-Garonne.....	<a href="#">52</a>
4.1.1. <i>Les dépenses des communes</i> .....	<a href="#">52</a>
4.1.2. <i>La charge administrative corrélative pour l'Etat</i> .....	<a href="#">52</a>
4.2. Une agglomération moyenne : la communauté d'agglomération d'Agen.....	<a href="#">53</a>
4.3. Une grande agglomération : la C.A. de Bordeaux.....	<a href="#">54</a>
<b>5. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">55</a></b>

## Résumé

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), dont l'examen débute au Parlement, a notamment pour ambition de donner une dimension nouvelle aux documents de planification territoriale.

Il s'agit en l'occurrence de promouvoir le développement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), intégrant sous certaines conditions le programme local de l'habitat (PLH), voire le plan de déplacements urbains (PDU).

Ce document d'un type nouveau soulève des questions quant à son champ d'application, son mode de gouvernance, son contenu et son suivi.

Les précédentes lois d'urbanisme, depuis la loi d'orientation foncière de 1967, ont toujours privilégié l'échelle communale pour la planification urbaine, alors même que plusieurs lois confortaient peu à peu la montée en puissance de intercommunalités. Après les lois Grenelle qui ont fait progresser l'idée du document d'urbanisme intégrateur des différentes politiques publiques et notamment mis en avant le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le moment est dès lors venu de généraliser le plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal et intégrateur.

Le projet de loi ALUR prévoit donc que le PLU soit désormais une compétence obligatoire de tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Bien que la mesure annoncée fasse suite à une période d'expérimentation pleinement probante, cette évolution suscite des réticences, voire une opposition de maires et d'associations d'élus.

La mission a inscrit sa réflexion dans la triple dynamique en cours : poursuite de la décentralisation, organisation de la transition écologique, impératif de simplification et de maîtrise des dépenses publiques. Elle invite, sur ces fondements, à surmonter les appréhensions qui ont été exprimées et à concevoir, pour cela, le PLUi comme un outil communautaire co-construit avec les communes. Cet outil doit être à la fois un projet d'aménagement du territoire, un plan d'urbanisme, un programme d'action et un dispositif de gestion ; il pourrait bénéficier d'une nouvelle appellation.

Il est proposé de laisser une période transitoire de 3 ans, à compter de l'entrée en vigueur de la compétence PLU pour les EPCI, afin de permettre un débat entre intercommunalités et communes sur le lancement du futur PLUi ainsi que l'achèvement des documents d'urbanisme communaux engagés avant cette date. L'institution de cette période transitoire permet de s'affranchir de la fixation d'un seuil de population en-deçà duquel le PLUi ne serait pas obligatoire.

Les craintes des maires d'être dépossédés de leur compétence en urbanisme seront en grande partie levées si des assurances leur sont données sur leur participation effective à l'élaboration du PLUi à toutes ses phases, et particulièrement à la détermination des dispositions qui relèvent des enjeux communaux. C'est pourquoi il est proposé que la délibération de prescription du PLUi intègre la définition des modalités de travail avec les communes pour la co-élaboration du PLUi.

Afin de ne pas compliquer la gouvernance du PLUi, dont l'élaboration peut mettre en jeu l'intervention de nouveaux partenaires dans le champ de l'habitat et des

déplacements, il est proposé de ne pas compléter la liste des personnes publiques ou privées associées et de laisser les EPCI consulter à leur guise les partenaires qu'ils estiment indispensables à l'élaboration du document.

Le contenu du PLUi est plus qu'avant étendu aux champs de l'habitat et des déplacements, voire potentiellement à d'autres thèmes selon les besoins. Si ces deux dimensions doivent être traités de manière appropriée dans chaque PLUi, celui-ci ne devrait toutefois valoir programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU) que sous certaines conditions de seuil de population ou de compétence de l'EPCI. Le PLUi pourrait aussi valoir SCoT s'il est établi sur le même périmètre que ce dernier.

L'organisation du PLUi par modules complémentaires permettrait de lui donner une meilleure lisibilité, une plus grande solidité juridique et une adaptation à la diversité des territoires : volet stratégique, volet réglementaire réparti le cas échéant en plans de secteurs et cahiers communaux, volet programmatique faisant apparaître les grands thèmes d'action, volet de mise en œuvre et de suivi.

Enfin, la gestion du PLUi devra s'effectuer en continu, selon un calendrier simple et unifié : examen annuel des modifications, bilan général de mise en œuvre tous les 3 ans et délibération sur l'opportunité d'une révision au bout de 9 ans, si celle-ci n'est pas intervenue auparavant.

Le développement des PLUi et la suppression corrélative des cartes communales, POS et PLU communaux doivent s'accompagner d'un puissant dispositif d'appui, confortant l'action mise en place par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et mobilisant les services déconcentrés de l'Etat, tant à l'échelle régionale que départementale, ainsi que le réseau technique du ministère.

Cet accompagnement est un des facteurs-clés du succès de la réforme souhaitée, dont les ajustements proposés peuvent permettre aux élus communautaires et communaux d'élaborer et de gérer ensemble un outil novateur global, répondant aux enjeux de notre temps et à l'ensemble des besoins des territoires, dont les collectivités locales sont en charge.

## Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

### Recommandations de niveau 1

Inscrire la promotion du PLUi au sein des grands objectifs gouvernementaux actuels : poursuite du processus de décentralisation, organisation de la transition écologique et lutte contre l'étalement urbain, démarche de simplification, prise en compte des contraintes sur les finances publiques.	15
Affirmer le bien-fondé du PLUi pour tous les établissements publics de coopération intercommunale et leur donner la compétence correspondante.	23
Prévoir une période transitoire de 3 ans (voire 6 ans pour l'Ile-de-France) à partir de l'entrée en vigueur de la compétence PLU pour les EPCI, afin de donner aux élus locaux un temps d'adaptation et de maturation adapté selon les situations.	24
La délibération de prescription (ou de révision) d'un PLUi par un EPCI devra fixer, après débat avec les communes, les principes de co-élaboration du document avec les communes.	27
Le PLUi doit comporter systématiquement un traitement adapté des thématiques habitat et déplacements, mais il ne vaudra PLH et PDU que sous conditions.	32
Prévoir que les PLUi valent SCoT dans certaines conditions, en dehors des grandes aires urbaines ou autres territoires soumis à de forts enjeux.	33
Organiser le PLUi en modules complémentaires afin de faciliter sa lisibilité et sa solidité juridique ; prévoir une réécriture simplifiée du contenu de chacun des blocs,	34
Prévoir un système de gestion et d'adaptation en continu du PLUi avec un calendrier très lisible permettant de faire de ce document communautaire un outil stable mais vivant et « tourné vers l'opérationnel ».	36
Conforter un puissant dispositif d'appui et d'accompagnement au PLUi en mobilisant l'ensemble des services de l'Etat et son réseau technique.	37

### Recommandations de niveau 2

En s'appuyant sur une série de cas, dont ceux qui ont été analysés par la mission, ainsi que sur l'ensemble des travaux du club PLUi, mener une action de communication forte sur l'expérience probante des premiers PLUi.	11
--	----

Donner un nouveau nom au PLUi pour affirmer le caractère novateur du document, le « projet d'aménagement communautaire », ou à défaut le « plan d'urbanisme communautaire »	23
La mise en place d'un éventuel seuil de population pour l'obligation de PLUi doit être impérativement évitée.	25
Renforcer le PADD dans son contenu, son mode d'élaboration et sa portée, afin qu'il exprime le socle du projet communautaire ; cette orientation peut être mise en œuvre par voie de recommandation aux intercommunalités, sans pour autant qu'il y ait lieu de modifier les textes réglementaires en vigueur.	28
Afin de ne pas accroître la lourdeur de la procédure d'élaboration du PLUi, il est souhaitable de ne pas augmenter, voire de réduire ou simplifier la liste des partenaires à associer ou à consulter obligatoirement sur le projet.	30
Assurer et développer le caractère transversal du PLUi ; prévoir la possibilité d'y intégrer des volets thématiques portant sur d'autres politiques publiques que l'habitat et les déplacements.	31

## Introduction

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) a mis en place tous les outils permettant de promouvoir le développement de la planification intégrée : généralisation à terme des SCoT « Grenelle » intégrateurs de l'ensemble des politiques publiques sur le territoire, obligation pour les PLU intercommunaux (PLUi) de comporter des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH), voire de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité maître d'ouvrage du PLU est aussi autorité organisatrice des transports (AOT).

Dans le cadre du débat sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et dans un contexte de poursuite de la décentralisation (acte III), il est notamment prévu de promouvoir le développement du PLUi.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui a mené une concertation avec l'ensemble des acteurs de la planification et de l'habitat en début d'année, a souhaité que le CGEDD conduise une réflexion sur les principaux sujets suivants :

- quel champ d'application du PLUi : compétence obligatoire des EPCI ou selon certains critères ?
- quelle gouvernance des PLUi et, en particulier, quelle association des maires à leur élaboration ?
- quel contenu pour le PLUi ? Volet habitat obligatoire ou optionnel, contenu modulable selon des seuils, à la carte sans aucun seuil ? Quels sont les documents composant le PLUi ?
- quelles modalités de gestion et de suivi du PLUi, quelle périodicité pour le bilan, quelle durée optimale ?

Ce questionnement a été formalisé dans une lettre de commande du DHUP au vice-président du CGEDD en date du 18 avril 2013. Le présent rapport constitue la réponse à cette commande.

Dans une première partie, il est apparu utile de rappeler la problématique de la planification intercommunale, dans un contexte de développement de l'intercommunalité, d'évolution des lois Grenelle vers la transition écologique, de poursuite de la décentralisation, d'attente forte de la société en matière de planification et de besoins nouveaux en ingénierie territoriale.

Une deuxième partie s'attache ensuite à définir le champ d'application du PLUi.

Dans une troisième partie est abordée la question de la gouvernance d'un tel document.

Une quatrième partie examine le contenu du PLUi et plaide pour une adaptation à la réalité des territoires.

Une cinquième partie évoque le suivi et la gestion dans la durée du PLUi.

Enfin, dans une dernière partie, des éléments sont donnés sur un accompagnement incitatif des services de l'Etat à la mise en œuvre des PLUi.

## 1. La problématique et la dynamique de la planification intercommunale

Pour apprécier la pertinence d'une action volontariste des pouvoirs publics en vue de la généralisation du PLU intercommunal, la réflexion gagne à être replacée dans un processus historique parce que cette dimension est implicite dans toute actualité sur le sujet.

En portant ensuite le regard sur des évolutions plus proches, on s'aperçoit que les démarches suivies par des précurseurs de PLU intercommunaux intégrateurs (comportant des volets « valant PLH et/ou PDU »), la progression de l'intercommunalité, les acquis du Grenelle de l'environnement, les voies et moyens de la transition écologique convergent et appellent à aller rapidement jusqu'au bout de la logique historique.

Le nouvel élan en faveur de la décentralisation, les attentes fortes des parties prenantes en matière de simplification, les contraintes financières sont susceptibles d'encourager autant que de conditionner ce parachèvement.

Tel est le cadre qui sera pris en compte dans les argumentations techniques et les dispositions plus précises présentées dans les autres chapitres de ce rapport.

### 1.1. Le processus historique du lien entre planification et intercommunalité

Tout en inversant les préséances (le PLU intercommunal devenant la règle et le PLU communal l'exception), la loi Grenelle II a passé un cap, sans toutefois aller jusqu'au bout de la logique (le transfert de la compétence restant soumis à la libre volonté des communes), en instaurant deux règles majeures : le PLU intercommunal doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal et ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité est également autorité organisatrice de transports urbains (AOTU). Cette étape essentielle est le résultat de quarante-cinq ans d'histoire entre la planification de l'urbanisme et le développement de la coopération intercommunale, entre le « contenu » et le « contenant ».

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui a notamment créé le plan d'occupation des sols (POS), consacrait en effet l'échelon communal comme territoire adapté pour assurer l'organisation et la gestion du développement urbain et des droits à construire ; à une exception près, celle des communautés urbaines créées un an avant<sup>1</sup> par un Etat qui souhaitait développer des métropoles régionales et, par conséquent, leur a conféré des moyens d'action importants parmi lesquels la planification urbaine.

<sup>1</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 ne changent rien : la compétence en matière d'urbanisme est transférée aux communes et à elles seules.

En juillet 1991 est votée la loi d'orientation pour la ville (LOV) qui renforce le programme local de l'habitat (PLH) et inscrit l'obligation de sa « prise en considération » par le POS.

Dix ans après les premières lois de décentralisation, la loi Joxe du 6 février 1992 d'administration territoriale de la République, qui crée notamment les communautés de communes et les communautés d'agglomération, n'évoque que la compétence globale « d'aménagement de l'espace ».

En mettant en avant la notion d'intercommunalité de projet, au cœur de laquelle figure notamment le « projet de territoire » (censé être porté par des compétences obligatoires ou optionnelles structurantes tels que le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'équilibre social de l'habitat, la protection de l'environnement, etc...) la loi Chevènement relative au fonctionnement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 ne va pas jusqu'à franchir le pas du POS intercommunal, en ne calquant pas les compétences de la nouvelle communauté d'agglomération sur celles des communautés urbaines. Le transfert de la compétence demeure facultatif : il ne peut donc être issu que de la libre volonté des communes.

Le PLU est créé en décembre 2000 par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en substitution du POS. Il peut être considéré, à travers notamment le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), comme l'outil idoine pour concrétiser juridiquement et opérationnellement cette intercommunalité de projet. Le PLU intercommunal, même s'il peut être partiel en ne recouvrant pas la totalité du territoire de la communauté (ancien article L123-1 al.6 issu de la loi urbanisme habitat du 2 juillet 2003), est à même de constituer également, de par sa nature même, l'un des vecteurs de la construction politique de cette communauté.

Dans une étude présentant les résultats d'une enquête réalisée durant l'été 2007 auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'Association des communautés de France (AdCF) avait souligné en effet que **pour 71% des communautés compétentes en matière de PLU, l'élaboration de ce dernier avait renforcé l'esprit communautaire**. En matière d'habitat, si cette compétence est peu à peu introduite dans le champ des compétences centrales des communautés (obligatoire pour les communautés d'agglomération et optionnelle pour les communautés des communes) et si l'association des maîtres d'ouvrage des PLH à l'élaboration et à la révision des PLU est progressivement renforcée, il faut attendre la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 pour que soit introduite la mesure intégrant les dispositions des PLH dans les PLU intercommunaux.

La crise du logement, le paradigme du développement durable et les travaux du Grenelle de l'environnement ont semblé avoir accéléré ce processus historique : la loi Grenelle I, promulguée le 3 août 2009, en a ainsi synthétisé les enjeux lorsqu'elle évoque la nécessité pour le droit de l'urbanisme de prendre en compte l'objectif de « concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ».

Les deux avancées majeures de la loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, rappelées en tête de ce chapitre (le PLUi intercommunal couvrant la totalité du territoire de la communauté et dont les OAP valent PLH, voire PDU) constituent donc la dernière étape de l'évolution historique décrite ci-dessus, avant les débats qui s'ouvrent sur le projet de loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

## 1.2. Les évolutions récentes favorables à une étape volontariste

### 1.2.1. Le retour d'expérience des premiers PLUi intégrateurs

**Outre les pratiques du PLUi déjà anciennes, de nombreuses intercommunalités se sont lancées depuis 2010 dans l'élaboration d'un document intercommunal intégré et se sont portées candidates à un soutien financier exceptionnel de l'Etat et à un appui méthodologique de son réseau scientifique et technique, dans le cadre des 4 appels à projet lancés par le ministère .**

Depuis 2010, 94 intercommunalités sont entrées dans le « club PLUi » national : 4 en 2010, 31 en 2011, 34 en 2012 et 25 en 2013.

Il est frappant de constater que le panel retenu comporte de nombreuses communautés de petite taille (15% des communes ont moins de 5.000 habitants et 50% moins de 10.000) et que le premier PLUi approuvé de cet échantillon, en décembre 2012, est celui de la communauté de communes de Vère-Grésigne, dans le Tarn, qui compte 19 communes pour 4500 habitants.

Il apparaît que les expériences en cours d'élaboration de PLUi n'ont pas découragé les communautés de taille réduite. Pour preuve, les témoignages très positifs exprimés par certaines d'entre elles à l'occasion de la réunion nationale du club PLUi organisée par le ministère le 3 avril dernier, ainsi que les auditions réalisées par la mission dans trois intercommunalités de taille différente : la communauté de communes de Vère-Grésigne (Tarn), la communauté d'agglomération d'Agen et la communauté urbaine de Bordeaux.

C'est ainsi que pour la communauté de communes de Vère-Grésigne, « menacée d'inconstructibilité » par le SCoT, l'élaboration d'un PLUi a permis de mutualiser les efforts des communes afin de réduire globalement la surface constructible et d'ouvrir à l'urbanisation certains secteurs en s'appuyant sur une charte paysagère ; les besoins en logements sociaux ont également été mutualisés.

Les présidents des communautés de communes du Pays de l'Orbiquet (Calvados), du canton d'Aurignac (Haute-Garonne) et du canton de Fauquembergues (Pas-de-Calais), comportant toutes moins de 10.000 habitants, ont montré, à l'occasion des tables rondes de la journée du club PLUi, que l'élaboration d'un PLUi avait suscité une dynamique intercommunale et que l'intégration de la problématique habitat dans la planification se faisait naturellement. Une telle démarche nécessite cependant une implication très forte du président de l'intercommunalité, un appui technique soutenu, apporté par une agence d'urbanisme, un bureau d'études et/ou les services de l'Etat.

Le PLUI n'est donc pas l'affaire exclusive des communautés urbaines ou d'agglomération. **L'appétence pour une planification intercommunale n'est pas seulement liée à la taille de l'intercommunalité**, et les élus qui se sont lancés dans la démarche ont le plus souvent tendance à la promouvoir, même s'ils ne minimisent pas les difficultés de l'exercice.

On trouvera en annexe 3 l'analyse et les enseignements que la mission a tirés de 3 PLUI expérimentaux.

*1. En s'appuyant sur une série de cas, dont ceux qui ont été analysés par la mission, ainsi que sur l'ensemble des travaux du club PLUi, mener une action de communication forte sur l'expérience probante des premiers PLUi.*

### 1.2.2. La poursuite de la progression de l'intercommunalité

Depuis la réforme des collectivités territoriales (RCT) introduite par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, « l'achèvement » de la dynamique intercommunale est envisagé par le biais de l'établissement de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ceux-ci ont une dimension contraignante mais la loi n°2012-281 du 29 février 2012 a apporté une souplesse dans le processus initialement prévu.

L'étude publiée par l'Assemblée des communautés de France, « contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), synthèse actualisée au 15 juin 2012 », indique que 68 SDCI ont été adoptés au 1<sup>er</sup> mai 2012. L'AdCF expose dans cette étude que les SDCI ont bien pris en compte les orientations fixées par la loi pour redéfinir les périmètres communautaires, qui sont les suivantes :

- regroupement de l'ensemble des communes françaises au sein de communautés,
- constitution de communautés d'au moins 5000 habitants (sauf cas particuliers),
- concordance avec les espaces de vie des usagers (unités urbaines, SCoT, bassins de vie),
- rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect du développement durable.

La mission voit dans ce constat **un argument important en faveur d'une orientation généralisant l'élaboration des PLU intercommunaux**, en encourageant ceux d'entre eux qui intégreront des volets valant PDU ou PLH.

C'est pourquoi, sur la base de démarches réussies, d'innovations issues du terrain, on peut miser sur des effets « tache d'huile ». Les quelques exemples qui ont été étudiés par la mission en apportent une preuve tangible.

La mission accorde une grande importance à **une « gestion intelligente » du temps** en faisant preuve de pragmatisme sur les échéances obligatoires que la loi pourrait introduire pour systématiser le PLUi.

### 1.2.3. Les enjeux du développement durable intégrés par la majorité des acteurs.

Le développement durable et la transition écologique plaident en faveur d'un PLU « assurément intercommunal », creuset des diverses politiques publiques et des mécanismes de transaction qu'elles impliquent.

#### 1.2.3.1. *La synergie entre planification de l'urbanisme et politiques environnementales joue pleinement au niveau intercommunal*

Les deux lois Grenelle ont élevé les niveaux d'exigence sur de nombreux sujets : la maîtrise des espaces à urbaniser, le renforcement de la prise en compte effective dans la planification des politiques environnementales.

Or, le constat est fait, dans les PLUi expérimentaux examinés, que les collectivités s'emparent correctement du rapport qui peut exister entre le passage à l'échelle intercommunale et la possibilité d'apporter, justement à cette échelle, des réponses pertinentes à ces nouvelles exigences,

C'est ainsi que l'émergence de ce qui s'apparente à une sorte de « **volet nature** » (volet N évoqué par les services de la CUB) dans les PLU « Grenelle » est un élément clé illustrant le développement d'une approche intégrée sur un territoire pertinent.

**La problématique climat-énergie** invite à une articulation précise à l'échelle intercommunale des règles d'urbanisme avec un programme concernant les déplacements, d'une manière traditionnelle comme c'est le cas en gérant la cohérence avec les grands réseaux de transports mais de plus en plus au titre de la mobilité douce comme l'a montré l'exemple de la CUB. Une situation du même genre existe en ce qui concerne l'intégration du volet habitat (réduction de la consommation d'énergie, adaptation au réchauffement climatique par exemple). Ainsi, le cas d'Agen, agglomération d'une taille moyenne, révèle que les concepteurs s'interrogent par exemple sur le maintien de zones naturelles à distance, susceptibles de contribuer à réduire les impacts de l'îlot de chaleur urbain,

De la même manière, **les trames verte et bleue**, qui existent potentiellement aussi bien en ville que dans les zones moins urbanisées, pourront devenir très structurantes dans la composition urbaine et parfois même en termes d'**identité du territoire**.

Si la prise en compte des préoccupations environnementales invite à dépasser les limites communales, c'est souvent aussi à l'échelle des intercommunalités que sont, de fait, **conçus et financés les projets et les actions** les concernant : deux arguments se combinent donc pour justifier une nouvelle fois la pertinence de l'intercommunalité comme structure de conception et de portage de l'affectation des sols.

#### 1.2.3.2. *La transition écologique*

« La Conférence environnementale traduit un changement de méthode voulue par le Gouvernement : mener une concertation, en amont, sur son programme de travail, en dégageant des priorités, et en définissant des méthodes de discussion et d'élaboration

des réformes à mettre en œuvre » (extrait de la feuille de route sur la transition écologique<sup>2</sup> ).

Il est intéressant de noter que l'expression même de *transition* écologique introduit une nuance : on y met en avant la **notion d'évolution**. Quelques expressions de la feuille de route illustrent cette approche dynamique : *trajectoire* (pour l'énergie), « *freiner* l'artificialisation nette des espaces », et même « le rôle que la fiscalité relative à l'aménagement peut jouer dans la *prévention* de l'étalement urbain »

Or, les mécanismes de « transaction » qui caractérisent la gouvernance territoriale, particulièrement à l'échelle de l'intercommunalité, sont ceux qui peuvent le mieux soutenir de tels processus d'évolution.

### 1.3. L'actualité des enjeux institutionnels et financiers à prendre en considération

#### 1.3.1. Le PLUi comme atout pour renforcer la décentralisation

A la lumière des auditions et des investigations qu'elle a menées, qui ont notamment permis d'illustrer les contextes possibles et de restituer l'état d'esprit des acteurs, la mission est confortée dans l'idée que les autorités élues sont en priorité intéressées à augmenter leur *capacité à agir* pour résoudre les problèmes qui leur sont posés effectivement et décliner concrètement leur projet de territoire et que cet intérêt prévaut sur la capacité à décider isolément à l'échelle communale.

Elle estime donc qu'il existe un **lien fort entre la dynamique d'un PLU conçu et porté à l'échelle intercommunale et la consolidation d'une intercommunalité de projet**, qui, elle-même, s'inscrit souvent dans des processus d'extension de périmètre, de sa propre initiative ou sous l'effet des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)<sup>3</sup>.

De surcroît, l'intégration dans le PLUi des volets « habitat »(H) et « déplacements » (D) est un facteur significatif vis-à-vis de la capacité à agir. D'une manière très synthétique et qualitative, on pourrait dire que **le volet D « dynamise » le PLUi**. En effet, il traite de ce qui irrigue le territoire (les mobilités), prévoit le cas échéant des investissements valorisants et peut fédérer de multiples initiatives émanant des acteurs du territoire. De son côté, **le volet H « crédibilise » le PLUi**. En effet, c'est bien la programmation des opérations relatives à l'habitat qui vient soutenir le projet urbain en donnant à voir la réalité des engagements pris en termes de logement social, ou en prévoyant des instruments susceptibles de garantir la qualité urbaine et paysagère (OPAH...etc).

Une dynamique réelle peut résulter d'un bon appariement entre le « processus d'intégration communautaire » en tant que tel et l'exercice d'intégration de différentes politiques que comporte l'élaboration d'un document tel que le PLUi « 3 en 1 ». Les entretiens ont montré que cette élaboration conduit à ce que par exemple les services

<sup>2</sup> [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille\\_de\\_Route\\_pour\\_la\\_Transition\\_Ecologique.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf)

<sup>3</sup> Voir par exemple [http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=700&num\\_thematique=7](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=700&num_thematique=7)

techniques (voire les élus) sont stimulés sur leur capacité à travailler en transversal et en mode projet.

En conclusion, il est envisageable d'inscrire le PLUi comme un élément favorable au processus de renforcement de la décentralisation. Pour cela, il convient de faire converger deux objectifs : la « mise en responsabilité » des autorités locales en leur faisant confiance pour l'assumer et la mise en place des bons leviers d'action.

### **1.3.2. Une attente forte de la société et des acteurs en matière de simplification**

Il est intéressant de revenir en préalable sur ce qui semble concourir à la complexité dans la réglementation de la planification.

Comme le soulignait déjà le DHUP dans un article de La Gazette des communes du 5 avril 2011 : «...dans un monde qui change en profondeur, qui prend conscience des exigences du développement durable, il est logique que la législation qui concerne le cadre de vie s'adapte aux évolutions de la société et des attentes des citoyens ». Mais de son côté, le directeur du GRIDAUH ne manquait pas de relever que « Des projets de loi, souvent simples, sortent des débats parlementaires avec une complexité remarquable ! Chacun y ajoute une disposition adaptée à un cas particulier et l'on parvient à coup d'amendements, à des mécanismes ingérables ».

De tels mécanismes se traduisent bien souvent par une réglementation trop importante de l'intervention des acteurs et par un niveau de précision excessif dans l'écriture de la loi, par exemple avec l'introduction de dispositions qui sont en fait plus de l'ordre de l'outil ou des moyens techniques. Combien de documents altèrent de ce fait la netteté et la justification du projet et rendent plus confuse leur dimension opérationnelle ?

Enfin, une question déterminante en matière d'urbanisme est celle de l'instabilité du droit et de la transition entre les régimes applicables. Ce point n'a d'ailleurs pas échappé aux auteurs du récent rapport de la mission de lutte contre l'information normative qui s'expriment ainsi<sup>4</sup> : « Il faut sauver Grenelle 2 de ses excès de procédures. Heureux en tout cas les territoires qui ont un PLU et un SCOT approuvés. Il faut prendre en leur faveur une disposition de pérennisation qui les protège de l'application des nouvelles procédures ».

L'alternative consiste à faire davantage confiance aux acteurs de terrain et à comprendre que c'est la proximité du terrain qui est souvent le plus puissant facteur de réduction de la complexité.

La façon même d'envisager la simplification fait assurément débat.

On peut par exemple imaginer d'introduire des seuils en dessous desquels certaines règles ou obligations n'existeraient pas. Une autre piste consistant à doter le « PLUi du futur » d'une réglementation nouvelle, reformulée de façon plus lisible, pourrait être l'occasion de faire en quelque sorte « table rase » de la réglementation actuelle, avec

---

<sup>4</sup> La documentation Française Rapport du 26 mars 2013 établi par A Lambert et JC Boulard, pages 35 et 36 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000199/0000.pdf>

l'espoir d'adopter des dispositions plus efficaces pour trouver les bons compromis entre netteté du droit et complication susceptible de l'accompagner.

Parmi toutes les pistes de simplification, il en est une qui est particulièrement en phase avec le mouvement de montée en gamme des intercommunalités : « **moins réglementer** » **les acteurs et les procédures**. Il faut alors s'intéresser aux contreparties sur la concertation, sujet probablement plus stratégique que le risque de contentieux dans la mesure où, précisément, ce dernier porte principalement sur les procédures<sup>5</sup>.

En résumé, il y a un point d'équilibre à trouver entre la crainte du risque contentieux et les objectifs de simplification et d'adaptabilité. L'État doit agir pour stimuler une dynamique d'évolution qui fera que les acteurs adhéreront à la formule d'un PLU intégrateur conduite dans un cadre intercommunal au lieu de seulement la subir.

### 1.3.3. Les coûts de l'ingénierie et la charge administrative

La mission s'est penchée sur le coût des études de planification dans les quelques cas déjà évoqués. Le résultat figure en annexe 4.

Il serait utile de poursuivre à plus grande échelle les travaux d'évaluation financière comparée pour consolider le propos selon lequel le PLUi intégrateur contribue à **réduire les dépenses publiques** dans le domaine de la production locale de planification.

Ces travaux ne peuvent cependant être détachés de la réflexion à conduire sur les **contrats à passer avec les prestataires d'étude et sur leur contenu**. A l'occasion des ateliers de la DHUP sur les PLUi expérimentaux, de nombreux échanges ont concerné l'ingénierie : aide à l'élaboration des contrats, complexité, etc... On doit aussi s'intéresser à la **qualification des bureaux d'études** et à l'existence de marchés locaux de l'**ingénierie territoriale** (cf mission du CGEDD en cours sur ce sujet).

*2. Incrire la promotion du PLUi au sein des grands objectifs gouvernementaux actuels : poursuite du processus de décentralisation, organisation de la transition écologique et lutte contre l'étalement urbain, démarche de simplification, prise en compte des contraintes sur les finances publiques.*

<sup>5</sup> Le fait que le recours sur la procédure est parfois la porte d'entrée à un conflit sur le fond ne change rien sur les conséquences opérationnelles à tirer de ce constat. Il est à noter, de plus, que des réflexions sont en cours actuellement pour mettre en œuvre dans le domaine de l'urbanisme la notion de rescrit bien connue en matière fiscale.

## 2. Le PLU intercommunal pour qui ?

### 2.1. La plus-value d'un document intercommunal et intégré

Le transfert de compétence du PLU aux EPCI avait déjà été évoqué et discuté lors des débats parlementaires de la loi ENE en 2010 (amendement Piron finalement non retenu). Près de trois ans après, un très grand nombre d'acteurs de l'aménagement et de l'environnement, en particulier la quasi-totalité des milieux professionnels, sont favorables aux PLUi et à leur généralisation. Opérateurs de l'aménagement et de l'immobilier, agences d'urbanisme et bureaux d'études, services des collectivités locales et de l'Etat sont convaincus de l'intérêt de passer à l'échelle intercommunale ; ils estiment ce transfert nécessaire et, tôt ou tard, inéluctable malgré les réticences. Toutes les personnes rencontrées par la mission sont animées de cette **même conviction** ; elles estiment que **le moment est venu de franchir un passage décisif**, compte tenu du double enjeu de la transition écologique et de la crise du logement. Les échanges de vue ont porté essentiellement sur les modalités et le calendrier du transfert ainsi que sur l'équilibre des pouvoirs à maintenir entre intercommunalité et communes, préoccupation particulièrement portée par des collaborateurs d'élus locaux encore réticents.

Les membres de la mission partagent cette conviction, avec 4 arguments majeurs :

- le PLUi permet d'élaborer un **projet de territoire** à une échelle le plus souvent mieux adaptée aux enjeux que celle de la commune, alors que l'intercommunalité se généralise et que l'établissement de ce projet de territoire est un exercice qui conforte la dynamique communautaire,
- le PLUi permet d'avoir une **approche cohérente** non seulement en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, mais aussi de protection de l'environnement et de mise en valeur des paysages, de maintien de la biodiversité et d'usage optimisé de l'espace, de prise en compte des préoccupations en matière de climat et d'énergie,
- le PLUi permet, de ce fait, de mieux décliner les orientations de documents de cadrage de rang supérieur, notamment du SCoT, lorsqu'il existe, et d'être un outil tourné vers l'action, afin de **mettre en œuvre les principes du développement durable** selon une démarche globale et concertée,
- le PLUi permet, lors de son élaboration puis de sa gestion et de sa révision, de poursuivre une **démarche de qualité, économiquement maîtrisée**, alors que le PLU communal n'apporte pas toujours le cadre adapté pour mobiliser une ingénierie adaptée aux enjeux techniques et juridiques à traiter.

Dans le contexte de la transition écologique, citons la prise de position du Réseau Action Climat France en faveur du PLUi : « l'échelle intercommunale permet une mutualisation des compétences et des coûts, (...) d'assurer la pertinence des décisions (...). La cohérence et la transversalité des politiques locales ».

Nous reviendrons sur ces motivations fondamentales pour les expliciter et pour examiner comment leur donner leur pleine mesure, prendre en compte les difficultés réelles et surmonter les réticences.

Il convient d'ajouter que la démarche de PLUi **porte en germe d'autres possibilités**, encore peu évoquées mais qui peuvent présenter aujourd'hui ou demain des perspectives intéressantes. On peut citer, à titre d'exemple la mise en œuvre d'une politique de développement économique combinant l'attractivité du territoire et les potentialités du tissu existant ou bien la recherche de mixité sociale plus affinée que celle qui, selon la loi SRU, raisonne « à la commune », échelle tantôt trop grande, tantôt trop petite, ou encore la possibilité d'articuler davantage, au niveau local, les politiques d'urbanisme, de logement et d'hébergement avec l'ensemble des politiques sociales.

## 2.2. Divers points de vue d'acteurs

### 2.2.1. Les souhaits de fédérations professionnelles concernées

Les acteurs professionnels sont unanimement favorables au PLUi ; tous souhaitent son développement et sa généralisation. Parmi les interlocuteurs rencontrés, les agences d'urbanisme et les opérateurs de logement social ont développé des points de vue qu'il semble particulièrement intéressant d'évoquer.

Pour les **agences d'urbanisme**, la généralisation du PLUi est une réforme ardemment souhaitée. La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) demande que la loi soit claire et que le projet défendu par le gouvernement soit ambitieux ; il serait regrettable de débattre à partir d'un texte comportant déjà des dérogations au principe général du PLUi. Si des possibilités de repli sont envisagées, comme l'établissement d'un seuil de population en dessous duquel le PLUi ne serait pas obligatoire, il convient de ne les utiliser qu'en tout dernier recours. Plutôt qu'une concession sur un seuil de population, la FNAU suggère de la souplesse dans le contenu du document d'urbanisme et dans le degré d'intégration des différentes thématiques.

Sur le terrain, les agences impliquées dans des PLUi sont nombreuses, comme celles de l'agglomération de Lyon, dont la démarche est ancienne, ou celle de Bordeaux, plus récente. Disposant de compétences variées, qui intègrent souvent l'habitat et les déplacements, elles jouent un rôle clef dans la constitution de l'équipe d'ingénierie du PLUi, sans pour autant en avoir le monopole ; ainsi des missions complémentaires sont souvent confiées à des prestataires privés en matière de conseil juridique ou dans le domaine de la communication et de la concertation. Les agences ont, avec le PLUi, une occasion de conforter leur place dans le jeu local ; de fait, elles ont parfois perdu leur rôle de prospective, d'innovation ou d'impulsion et dans certaines situations, sont réduites à des fonctions d'observation et d'analyse, et ne sont plus assez force de proposition. Là où elles existent, les agences pourraient ainsi d'autant mieux tenir **un rôle de fédérateur du « bouquet d'ingénierie »** nécessaire aux collectivités locales pour réussir un aménagement du territoire et des projets urbains de qualité.

La FNAU a par ailleurs fait part d'une proposition intéressante d'organisation des documents d'urbanisme sous forme de blocs, afin de permettre une meilleure lisibilité et une plus grande sécurité juridique. Ainsi, il est proposé, pour le PLUi, de distinguer 4 parties : une partie planification, une partie réglementation, une partie programmation et une partie gestion. Nous reviendrons ultérieurement sur cette idée, qui a été partiellement reprise dans le projet de loi en cours.

Pour ce qui est des **opérateurs de logement social**, leur organisation professionnelle exprime un avis très favorable à l'obligation du PLUi et même hostile à l'établissement d'un seuil, au nom de l'égalité des territoires. Du point de vue de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), même les petites intercommunalités « ont droit » à cette démarche, d'autant qu'il sera plus facile à cette échelle, plutôt qu'à celle de la commune, de faire un PLU de qualité, à condition de régler la question d'une bonne ingénierie. En revanche, l'USH se montre réticente à l'intégration systématique du PLH dans le PLUi car le PLH est l'outil, partout apprécié, d'une politique globale qui ne comporte pas seulement une dimension d'urbanisme. Il y a un risque de « dissolution » du PLH dans le PLU, renforcé par l'usage de la formulation « tient lieu de... », jugée particulièrement malheureuse.

L'USH relève toutefois que la démarche semble fonctionner là où il y a beaucoup d'antériorité et d'expérience, comme dans le Grand Lyon, et n'adopte pas de position de blocage sur la question. Les organismes de logement social et leurs fédérations semblent susceptibles de se rallier au « PLUiH » à condition qu'il soit un nouvel outil, d'abord un « projet de territoire » intégrant besoins en logement, développement économique, déplacements, protection et valorisation de l'espace, puis une traduction en règles d'urbanisme et en objectifs et programmes d'action thématiques. Il convient de maintenir une lisibilité de la politique de l'habitat dans son intégralité, ce qui implique de ne pas sectionner le PLH dans diverses parties du PLUi, voire à l'extérieur. Cela n'aurait pas de sens de renvoyer certaines parties du PLH au niveau départemental, car il convient de garder une approche globale habitat au niveau pertinent de « **l'autorité organisatrice de l'habitat** » qui est, pour l'USH, celui de l'intercommunalité. L'USH est également hostile à l'établissement d'un seuil d'obligation du volet habitat ou à la remise en cause des obligations de PLH récemment élargies à des ensembles de 30 à 50.000 habitants.

Le mouvement HLM souligne, par ailleurs, un risque de malthusianisme : il juge les textes actuels déséquilibrés entre les objectifs de protection de la nature, davantage mis en avant, et les objectifs de développement ; il estime qu'il y a nécessité d'énoncer des objectifs de résultats plus affirmés, pouvoir faire vivre les PLUiH avec un poids plus affirmé du Préfet et du CRH dans l'élaboration du PLUi ou aux étapes-clefs de bilans envisagées, de bien articuler les documents d'urbanisme, les plans stratégiques de patrimoine des organismes et les conventions d'utilité sociale. Enfin, l'USH, qui a pris position sur la décentralisation en matière de logement, y compris en Île-de-France exprime, à cette fin, la nécessité de développer partout l'intercommunalité.

On notera également d'autres prises de positions très favorables au PLUi exprimées à l'occasion de la concertation préparatoire au projet de loi, menée en début d'année, notamment celles de l'ensemble des organisations professionnelles **d'urbanistes** ou encore celle des **aménageurs privés** du SNAL.

### 2.2.2. Les difficultés soulevées par les maires

La mission a procédé à une analyse des oppositions ou réticences à l'élaboration d'un PLUi, afin d'en examiner les origines et les fondements, puis de proposer des réponses appropriées à chacun des arguments soulevés. Ces positions sont exprimées pour l'essentiel par des élus locaux, surtout par des maires ou élus communaux. Elles peuvent être présentées en 4 types d'arguments :

- crainte des élus communaux d'être **dépossédés**, au profit du niveau intercommunal, d'une compétence essentielle à leurs yeux, celle **de**

I' « **ADS** », l'application du droit des sols, et la signature des autorisations de construire : en effet, les maires associent fortement le PLU à la délivrance des permis de construire et certains d'entre eux pensent que l'élaboration d'un PLUi aurait pour conséquence, tôt ou tard, de leur enlever la signature de ces autorisations ; or, la compétence d'un maire en matière de permis de construire et autres autorisations d'occuper le sol n'est pas liée à la compétence d'élaboration du PLU et ne peut être remontée au niveau intercommunal que si le maire le souhaite ; même si l'instruction des autorisations peut éventuellement être mutualisée dans les services de l'EPCI, le maire reste décideur et conserve la signature des autorisations ; cette crainte est donc sans fondement, sous réserve que la présentation du projet de loi et le débat parlementaire permettent de réaffirmer qu'il n'est pas question de transfert obligatoire de l'ADS à l'EPCI doté d'un PLUi et que l'existence d'un PLUi est tout à fait compatible avec le maintien pérenne d'une compétence communale en matière de permis de construire ;

- **complexité** de la démarche du PLUi, qui cumule celles du PLU et du PLH, voire du PDU : les élus se trouvent confrontés à une technicisation croissante des procédures qu'ils ont peur de ne pas suffisamment maîtriser, laissant ainsi une partie de leurs pouvoirs aux techniciens et aux bureaux d'études ; l'élaboration d'un PLUi est sans doute plus complexe que celle d'un simple PLU, mais la nécessité, qu'impose le PLUi, de réfléchir simultanément sur les enjeux d'urbanisme, d'habitat et de déplacements permet une approche et un traitement cohérents de l'ensemble des sujets par la commune ; par ailleurs, la mutualisation des moyens au sein de l'intercommunalité permet de bénéficier de prestataires de meilleure qualité à moindre coût pour chaque commune ; la capitalisation des expériences de PLUi fait apparaître un grand nombre de solutions possibles permettant de gérer au mieux cette complexité sur le plan politique ou technique ; chaque intercommunalité concernée a notamment su dépasser la prétendue concurrence entre élus communautaires chargés respectivement de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements ;
- **fragilisation juridique** d'un document intégrateur, dont la complexité multiplierait les sources de contentieux : la commune courrait le risque de voir annuler d'un seul coup son PLU et son PLH, après des années d'investissement dans l'élaboration d'un PLUi, plus longue que celle d'un PLU ordinaire ; en fait, l'annulation d'un document de planification est plus souvent lié à un vice de procédure qu'à un défaut du contenu du document ; comme la procédure PLUi est très proche de celle du PLU, le risque de contentieux est du même ordre ; il faut cependant imaginer des dispositions pour éviter, à l'occasion d'un contentieux, une annulation totale du PLUi, il est vrai plus lourde de conséquences que celle d'un simple PLU ; l'organisation du PLUi par blocs, qui sera présentée au § 4.4 est une des propositions qui va dans ce sens ;
- crainte des élus communaux de **ne plus maîtriser la destination future des sols** de leur commune : les maires pensent qu'ils seront dépossédés d'une compétence communale essentielle et même qu'ils n'auront plus leur mot à dire pour la définition du zonage et du règlement du PLU ; cette crainte est souvent liée à l'appréhension des élus communaux d'être entraînés dans une trop forte ou trop rapide intégration communautaire. Une fois le document approuvé, ils craignent également un manque de réactivité par rapport à des projets qu'ils jugent intéressants mais qui nécessiteraient une modification des règles d'urbanisme.

Il peut être assez facilement répondu aux 3 premiers arguments, notamment par une campagne d'information et de communication, nourrie d'exemples probants ; le dernier argument est en revanche le plus solide et le plus prégnant sur le débat engagé. Une analyse plus approfondie de la situation actuelle montre que les réticences de ce dernier type ne viennent principalement ni des élus des grandes villes, ni des élus ruraux, mais surtout des élus des intercommunalités et communes isolées périurbaines ou situées dans l'aire d'influence d'une grande métropole, en particulier l'Île-de-France. Un autre critère se rapporte au degré de maturation des intercommunalités : plus celles-ci sont récentes et encore assez peu intégrées, plus les réticences sont grandes ; à ce titre, l'Île-de-France est à nouveau particulièrement concernée.

Les discussions informelles plus approfondies que la mission a pu avoir avec certains maires ou des collaborateurs d'élus locaux font apparaître 3 types de positionnements :

- une **attitude de blocage** chez certains maires qui refusent catégoriquement d'être dessaisis de la moindre parcelle de leurs compétences en matière d'urbanisme ; ni les collectivités voisines, ni tout autre acteur (et l'Etat le moins possible) ne doivent s'immiscer dans leurs affaires communales ; ces maires sont en général ceux qui s'efforcent d'échapper au maximum aux directives ou dispositions supra-communales, notamment en matière de logement et d'hébergement et dont les positions ne pourront pas être modifiées ni même assouplies par la voie de la persuasion ;
- une **attitude d'attente** chez les maires qui appartiennent à des intercommunalités récentes ; ils ne sont pas opposés sur le fond au PLUi, mais considèrent que le niveau de coopération et le degré de confiance ne sont pas encore assez développés pour engager rapidement un PLU communautaire ; cet argument est à prendre en compte, dès lors qu'il est le réel reflet d'un jeu d'acteurs encore peu collaboratif au sein de l'intercommunalité considérée ; on peut toutefois considérer que l'étude d'un projet de territoire, première phase de l'établissement d'un PLUi, peut être l'occasion, sans brusquer les étapes, de progresser dans une pratique de travail commun plus intense et plus impliquant pour chaque commune concernée ;
- une **attitude d'ouverture** prudente chez des maires qui reconnaissent tous les avantages du PLUi en tant que projet global mais considèrent que la commune doit rester maître du détail du zonage et du règlement ; ils défendent un pouvoir partagé entre l'intercommunalité qui doit décider de ce qui relève de l'intérêt communautaire (grands équilibres, organisation des secteurs de développement et de protection, etc...) et la commune qui doit rester maître de ce qui relève de l'intérêt local (limite « à la parcelle » d'un zonage, détail des dispositions d'urbanisme, etc...)

La mission considère que pour réunir les conditions d'une majorité d'idée en faveur du PLUi, il convient de recommander :

- le maintien d'une ligne claire et ferme à l'égard du premier type de positionnement, qui ne semble pas être susceptible d'évolution à court terme,
- la mise en place d'une pédagogie et d'une période de transition appropriés à l'égard des intercommunalités récentes,
- des modalités d'élaboration du PLUi dans lesquelles pourraient aisément se retrouver les maires ouverts à une coopération intercommunale renforcée mais équilibrée.

Ces deux derniers points seront développés plus loin.

### 2.2.3. Les positions exprimées par les associations d'élus

Les réticences, qui viennent d'être décrites sont fortement relayées par certaines associations nationales d'élus, à un moment où le débat public sur les projets de loi de décentralisation exacerbent les prises de position. C'est ainsi que le président de l'Association des maires ruraux de France oppose un « refus catégorique » au PLUi, car le transfert de la compétence PLU à un autre échelon signifierait « la dépossession d'une prérogative essentielle ». De même, dans un communiqué de presse, l'Association des petites villes de France (APVF) appelle à « ne pas s'engager dans un processus d'affaiblissement des communes et du pouvoir des maires » et à ne pas instaurer un « jacobinisme supra-communal » dont le PLUi serait l'un des instruments.

L'association des maires de France (AMF) a, pour sa part, confirmé qu'elle n'est pas opposée au PLUi mais à condition que ce soit une possibilité, décidée par les élus eux-mêmes après débat au sein de chaque intercommunalité. On peut supposer que les positions des élus au sein de l'AMF sont très disparates, les élus opposés à la réforme s'étant davantage exprimés publiquement que d'autres, connus comme tenant d'une ligne plutôt favorable et ouverte. Il est intéressant de relever parmi les arguments invoqués par l'AMF que « le PLU est à la fois l'expression et l'outil d'un projet de territoire, c'est pourquoi la décision d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) doit relever des élus concernés et se faire sur la base du volontariat. Le PLU ne peut être en effet que la **traduction d'un projet politique partagé avec les communes** ». Qui n'adhéreraient pas à cette définition ambitieuse du PLUi ? Mais alors que penser d'une intercommunalité dont les élus ne voudraient pas s'engager tôt ou tard dans l'établissement de ce « projet politique partagé » ?

L'Association des Communautés de France (AdCF) s'est, quant à elle, fortement impliquée depuis 3 ans dans la promotion du PLUi et dans un travail méthodologique visant à dégager les conditions de réussite du PLUi intégrateur ; elle a participé à de nombreuses publications sur le sujet. Pour les représentants de cette association, une disposition législative rendant le PLUi obligatoire pour tout EPCI, à laquelle elle est favorable, ne pourra trouver une majorité au Parlement qu'à la condition qu'**un certain nombre de garanties soit donné aux maires**, pour éviter le sentiment de dépossession évoqué plus haut. Dans son approche du sujet, l'association a semblé souhaiter prioritairement obtenir la généralisation du PLUi à toutes les intercommunalités, quelle que soit leur taille, quitte à laisser pour le moment optionnel le degré d'intégration des thématiques habitat et déplacements.

Au cours des derniers mois, l'AdCF et l'AMF ont tenté de rapprocher leurs points de vue sur les conditions de réussite du PLUi, sans pour autant aboutir à un point de vue commun. Le récent communiqué de presse de l'AMF (22 mai) a ainsi mis davantage en évidence le refus du PLUi obligatoire que les différentes modalités d'évolution souhaitables issues de la réflexion avec l'AdCF. Ces propositions comportent notamment les mesures suivantes :

- instauration d'une **majorité qualifiée** pour l'adoption d'une délibération relative à l'approbation du PLUi,
- obligation d'un **débat annuel** au sein du conseil communautaire sur la politique d'urbanisme,
- possibilité de **déroger à l'unicité du PLUi** sur l'ensemble du territoire communautaire,
- **ne pas imposer systématiquement l'intégration** du PLH ou du PDU.

Ces idées ouvrent des pistes de réflexion sur lesquelles nous reviendrons dans la suite du rapport.

## 2.3. Préconisations

### 2.3.1. Le PLUi pour tous : un projet communautaire co-construit

La mission a fait le constat d'une plus-value incontestable du PLUi et de son **expérimentation probante**, alors que la **généralisation de l'intercommunalité** est en cours d'achèvement.

En effet, la capitalisation des démarches menées depuis 3 ans dans des agglomérations de tailles et de caractéristiques variées permet, avec un recul suffisant et sans qu'il apparaisse nécessaire de poursuivre au-delà de quelques années une période d'expérimentation, de confirmer le bien-fondé de la démarche, de dépasser certains obstacles supposés et de proposer des remèdes aux réelles difficultés subsistantes évoquées.

Par ailleurs, la carte de l'intercommunalité devrait, sous réserve des dispositions à venir relatives à l'Ile-de-France, notamment pour ce qui concerne la petite couronne, voir disparaître à court terme les communes isolées, chaque commune ayant l'obligation d'intégrer un EPCI à fiscalité propre. Dans la continuité des lois Grenelle, qui ont posé le principe de la couverture à terme par des SCoT de l'ensemble du territoire national, il est cohérent de poser clairement le principe de déclinaison de ces SCoT dans des PLUi : c'est un des moyens nécessaires pour que l'étalement urbain non maîtrisé, déploré depuis plusieurs décennies, soit enfin mieux contrôlé, et que le développement et le renouvellement urbains soient organisés de façon cohérente, afin de satisfaire les besoins des populations, notamment en matière de logement. La portée politique d'une telle réforme incite fortement à en faire une mesure d'application générale.

Le débat parlementaire qui s'engage à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de décentralisation et de la présentation du projet la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) est donc une **occasion historique** de concrétiser une telle disposition et de mettre enfin un terme à la multiplicité des plans d'urbanisme communaux.

**La mission préconise donc que tout EPCI soit obligatoirement doté de la compétence PLUi.**

Elle considère, sur la base des analyses précédentes, que cette orientation claire doit pouvoir rencontrer l'accord des parlementaires, dès lors que les dispositions de la future loi **prendront en compte**, d'une part, la **diversité des degrés de maturité des intercommunalités**, d'autre part, la **volonté des maires et élus communaux de ne pas être dépossédés** de leur rôle. Cette double préoccupation conduit à rechercher des modalités de transition adaptées, laissant le temps au débat et notamment à la préparation et l'élaboration du projet de territoire partagé évoqué par l'AMF et à donner une importance renforcée à sa traduction sous la forme du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la communauté, la définition précise du zonage et du règlement du PLU ne pouvant se faire qu'en relation étroite avec chaque commune.

Le PLUi doit ainsi être conçu comme un **projet co-construit, à l'échelle de la communauté entière, dans une coopération étroite entre la communauté et chacune des communes membres**, en veillant à une prise en compte équilibré de ce qui relève de l'**intérêt communautaire** et ce qui relève de l'**intérêt communal**.

**3. Affirmer le bien-fondé du PLUi pour tous les établissements publics de coopération intercommunale et leur donner la compétence correspondante.**

Avant d'examiner la manière de concrétiser ces principes, il nous apparaît que le PLU ainsi défini n'est plus seulement un « plan » mais un « projet » qui se traduit en plan-programme, va au-delà de l'urbanisme en intégrant plusieurs dimensions thématiques et ne peut garder sans ambiguïté le qualificatif de « local » dont le sens courant, pour beaucoup de nos concitoyens, renvoie au niveau communal. C'est pourquoi la mission suggère de donner au PLUi une nouvelle appellation, qui rendrait lisible le caractère novateur du document et qui pourrait être le « **projet d'aménagement communautaire** ».

Cette évolution sémantique peut paraître toutefois trop radicale, car elle ne conserve aucun des trois mots précédents. Il est peut-être difficile de faire admettre un tel changement de nom dans l'actuel projet de loi. Par contre, à court terme, considérant que le terme de PLU a fini par s'imposer dans les esprits et les pratiques suite à la loi SRU de décembre 2000, la loi nouvelle pourrait faire évoluer à minima le nom du PLU en **PUC, plan d'urbanisme communautaire**, qui mettrait l'accent sur le remplacement du local, assimilable à la commune, par la communauté (de communes, d'agglomération, urbaine...).

En terme de lisibilité, il semble en effet délicat de conserver le même nom à la fois pour de simples documents d'urbanisme communaux et pour des documents intercommunaux intégrant un PLH, voire un PDU.

**4. Donner un nouveau nom au PLUi pour affirmer le caractère novateur du document, le « **projet d'aménagement communautaire** », ou à défaut le « **plan d'urbanisme communautaire** »**

### **2.3.2. Une période transitoire pour faciliter l'adhésion des élus communaux**

Le projet de loi prévoit des dispositions de nature à faciliter les transitions, notamment pour ce qui concerne des PLU en cours d'élaboration ou de révision et des modifications de périmètres d'intercommunalité. La mission considère que la généralisation du PLUi sans exception qu'elle préconise pourrait toutefois se réaliser progressivement afin de tenir compte, comme évoqué précédemment, des degrés d'intégration disparates des intercommunalités et de laisser aux élus locaux un temps de maturation permettant de débattre, de préparer l'élaboration d'un projet de territoire et finalement de disposer d'une **marge de choix pour engager plus ou moins rapidement la démarche**. Il s'agirait de répondre à l'un des souhaits exprimés par certaines associations d'élus, sans pour autant aller jusqu'à réduire le PLUi à une option purement volontaire.

Une voie explorée par la mission à cet effet, au lieu d'évoquer l'établissement d'un seuil de population, consisterait à **laisser une période transitoire suffisamment longue après le vote de la loi** pour permettre aux communes, ayant engagé l'élaboration ou la révision d'un PLU avant la loi, de pouvoir l'approuver avant que l'EPCI, qui comprend ces communes dans son périmètre, commence d'exercer réellement la compétence PLUi. **Cette période pourrait être de 3 ans.**

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi fait démarrer cette période transitoire à la date de publication de la loi. Or la date d'entrée en vigueur de la compétence PLU pour les EPCI est le 1<sup>er</sup> jour du 6<sup>ème</sup> mois suivant la publication de la loi. Il semble donc plus judicieux de laisser une **période transitoire de 3 ans à partir de l'entrée en vigueur de cette disposition de la loi**. Ce délai supplémentaire permettrait qu'un débat s'instaure (ou se poursuive) entre l'intercommunalité et les communes, juste après le vote de la loi, sur le calendrier du futur PLUi.

Si la loi est définitivement adoptée en fin d'année 2013 et que le transfert de compétence PLUi entre en vigueur de plein droit 6 mois après, cette mesure permettrait, dans les faits, aux équipes municipales et communautaires élues en mars 2014, de se prononcer unanimement sur un engagement rapide de la démarche PLUi ou bien, si des communes le souhaitent résolument, de leur laisser la possibilité d'un dernier exercice de PLU communal. Dans la première hypothèse, la compétence PLUi serait d'application effective immédiate, sous réserve de l'achèvement des révisions ou élaborations en cours ; dans la seconde hypothèse, la communauté disposerait alors d'un temps de réflexion suffisant pour réfléchir à son projet de territoire et préparer son élaboration, avant d'engager, en cours de mandat, l'établissement d'un PLUi.

En revanche, **il ne devrait pas être possible de lancer l'élaboration d'une carte communale après la publication de la loi**, la tolérance laissée pour un dernier exercice communal ne valant que pour le PLU.

On pourrait de plus, envisager de **porter cette durée à 6 ans pour l'Ile-de-France** où l'intercommunalité est récente ; à noter qu'elle n'est pas encore obligatoire en petite couronne francilienne et qu'il serait justifié d'attendre le début de mise en place d'un nouveau dispositif de gouvernance du Grand Paris pour conduire l'application de la réforme du PLUi dans cette région. La question pourrait également se poser pour la Corse et les DOM, compte tenu de leurs spécificités (par exemple, taille et configuration des communes).

Il s'agit cependant d'une solution à manier avec précaution, car elle peut être de nature à retarder l'élaboration de bon nombre de PLUi. Une objection possible est la crainte que ce délai soit ultérieurement prolongé, voire permette de revenir dans quelques années sur le caractère obligatoire du PLUi ; cette dernière éventualité reste toutefois d'une probabilité limitée, le développement et la promotion des PLUi après le vote de la loi devant susciter l'adhésion du plus grand nombre.

Ainsi, le transfert de la compétence serait général, mais son exercice serait modulé selon les choix locaux.

**5. Prévoir une période transitoire de 3 ans (voire 6 ans pour l'Ile-de-France) à partir de l'entrée en vigueur de la compétence PLU pour les EPCI, afin de donner aux élus locaux un temps d'adaptation et de maturation adapté selon les situations.**

### 2.3.3. Le seuil de population : une solution de repli inadaptée

Il a été envisagé, pendant la préparation du projet de loi, d'introduire dans la loi un seuil de population des EPCI au-delà duquel le PLUi serait obligatoire. Le PLUi resterait optionnel en dessous de ce seuil, pour ne pas stopper les procédures en cours dans les petites communautés évoquées précédemment et conserver les acquis des dynamiques engagées. Ce seuil pourrait être positionné à 20.000 ou 30.000 habitants, ce dernier étant le seuil actuellement retenu par le code de la construction et de l'habitation pour l'élaboration obligatoire d'un PLH et que les collectivités connaissent déjà.

La mission considère toutefois que l'objectif reste la généralisation du PLUi à toutes les communautés et que la fixation d'un seuil obligera à ouvrir un nouveau débat parlementaire pour le supprimer dans quelques années (à moins de n'instaurer ce seuil que pour une durée limitée, mais sans doute difficile à définir).

De plus, la fixation d'un seuil risque de se révéler plus délicate qu'il n'y paraît. S'il s'agit de ne pas imposer le PLUi dans les secteurs ruraux, le seuil de population n'est pas forcément un critère suffisant et la prise en compte d'autres éléments, comme par exemple la part de population hors de toute influence urbaine risque d'aboutir à une règle compliquée et peu lisible. On rappellera aussi les réflexions sur le coût comparatif des PLUi et des PLU, les enjeux d'économie, particulièrement pour les petites communes. Enfin l'application d'un tel seuil risque de ne pas exempter les territoires dans lesquels les réticences paraissent les plus fortes, qui sont les secteurs périurbains plutôt que les secteurs ruraux.

Pour toutes ces raisons, la mission estime que la **création d'un seuil de population**, au-dessous duquel l'élaboration d'un PLUi ne serait pas nécessaire, **n'est pas pertinente** : elle serait politiquement inadaptée aux difficultés réelles de l'intercommunalité.

*6. La mise en place d'un éventuel seuil de population pour l'obligation de PLUi doit être impérativement évitée.*

### 3. La gouvernance des PLUi

#### 3.1. Garantir l'association des communes à l'élaboration du PLUi

##### 3.1.1. Les modalités d'une co-élaboration du PLUi

Une procédure d'élaboration d'un PLUi conduite par un EPCI, quelle que soit sa taille, n'a de chances d'être engagée et conduite à son terme dans de bonnes conditions que si l'ensemble des communes a été étroitement associé tout au long de la démarche. La mission considère que les **garanties d'une réelle co-élaboration du PLUi** doivent être données aux communes. Dans les faits, c'est bien ce qui se passe dans les PLUi déjà élaborés ou engagés ; ils font en réalité l'objet d'une élaboration « conjointe » permettant dans l'immense majorité des situations une démarche consensuelle entre l'ensemble des communes et l'intercommunalité, même si celle-ci garde le dernier mot.

Des leçons peuvent être tirées des méthodes de travail mises en place dans les sites expérimentaux actuellement confrontés à l'élaboration de leur PLUi :

- le Grand Lyon, qui comprend 58 communes, se subdivise en 9 bassins de vie ; la discussion au sein de chaque bassin a lieu dans le cadre d'une conférence locale des maires. Chaque étape technique importante du PLUi est discutée au sein de chaque conférence locale et dans chaque commune avant d'être validée par la communauté du Grand Lyon : c'est un processus très lourd mais qui a le mérite de décliner très précisément sur le territoire les dispositions du PLUiH ;
- la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), composée de 27 communes, a organisé des réunions de travail avec les 3 directions techniques de la CUB (urbanisme, habitat, transports) et l'agence d'urbanisme dans chaque commune (2 séries de réunion par commune rien que pour le PADD) ;
- chaque président de communauté de communes qui s'est exprimé à la journée du club PLUi du 3 avril dernier a mis en évidence la nécessité de réunions bilatérales avec chaque commune aux étapes-clés de l'élaboration ;
- l'élaboration de schémas de secteurs, sur une ou plusieurs communes, présente l'intérêt de concrétiser les orientations d'aménagement au plus près du territoire (cahiers communaux et par bassins de vie dans le Grand Lyon, déclinaisons communales d'un « master plan » intercommunal à la communauté urbaine de Bordeaux).

Ces bonnes pratiques pourraient se traduire sous forme d'un guide méthodologique ou de recommandations, sans qu'il soit pour autant souhaitable de mettre en place une formalisation réglementaire. Toutefois, dès le début des discussions au Parlement, des dispositions doivent être annoncées pour donner des garanties minimales d'association des communes à l'élaboration du PLUi ; dans cet esprit, le projet de loi prescrit l'obligation d'un débat au sein de l'intercommunalité sur les modalités de concertation avec les communes, reprenant ainsi l'une des propositions de certaines associations d'élus.

La mission considère qu'il s'agit d'une bonne approche qui peut toutefois être confortée. Le terme de « concertation » peut paraître en effet un peu faible et place les communes sur le même plan que le public et les associations dans le processus

d'élaboration. Le terme d' « association » serait plus fort et davantage conforme à la réalité des pratiques locales ; les communes ne peuvent toutefois être « associées », au sens juridique du terme, à l'élaboration du PLUi, ce qui en ferait des personnes publiques associées au même titre que le département ou la région, par exemple, selon les dispositions de l'article L.121-4 du code de l'urbanisme, ce qui n'est pas souhaitable afin de ne pas brouiller la lisibilité du pilotage de l'élaboration.

La mission suggère, plutôt que de se limiter à prescrire un débat, de **prévoir une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI fixant les principes** de ce travail de co-élaboration avec les communes. Il serait alors opportun de marquer l'importance du travail commun avec les communes en définissant ces principes en même temps que l'engagement de la démarche du PLUi. Il serait ainsi introduit dans le code de l'urbanisme l'**obligation pour l'EPCI** délibérant sur l'élaboration (ou la révision) d'un PLUi, de **définir**, dans cette même délibération, **les modalités ou les principes de travail avec les communes**. Parler de principes plutôt que de modalités permettrait de faire la différence avec les modalités de concertation avec les habitants et les associations locales telles qu'évoquées à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme pour les opérations d'aménagement et de rester à un niveau général afin de conserver de la souplesse dans les modalités de travail sans accroître les risques de contentieux.

Pour aller plus loin que le projet de loi qui prévoit ce débat au plus tard dans les 2 mois suivant la prescription du PLUi, il paraît en effet plus judicieux que le débat ait lieu en amont de la délibération de prescription et que celle-ci intègre les principes de travail entre l'EPCI et les communes pendant l'élaboration du PLUi.

*7. La délibération de prescription (ou de révision) d'un PLUi par un EPCI devra fixer, après débat avec les communes, les principes de co-élaboration du document avec les communes.*

### 3.1.2. Le débat sur le PADD

Le PADD a été évoqué comme essentiel dans la démarche du PLUi ; traduction du projet communautaire de territoire, il constitue le socle du document de planification et de programmation qu'est désormais le PLUi. Il convient donc de renforcer son contenu, son mode d'élaboration et sa portée.

Ses objectifs et son contenu pourraient être présentés comme **la traduction du projet de territoire du PLUi** ; le rapport de présentation du PLUi pourrait y être associé, afin de constituer **la partie stratégique du PLUi**.

Il convient de confirmer la nécessité d'une co-élaboration du PADD avec les communes, en prenant le temps nécessaire (cf les délais d'appropriation proposés supra) et en maintenant la disposition déjà en vigueur qui prévoit un **débat dans chaque commune sur le PADD**.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt d'aller au-delà en introduisant par exemple une délibération de chaque commune sur les grandes orientations du PADD, puis une délibération conclusive de l'EPCI (éventuellement, ne pouvant être prise que sous réserve d'une majorité qualifiée des communes). Cette idée pourrait prendre tout son sens si le PLUi se traduisait par un PADD commun et des règlements d'urbanisme

établis ensuite sous l'égide de chaque commune ou de différents groupements de communes ; elle a, en revanche, l'inconvénient de donner un caractère rigide au PADD alors que l'élaboration du PLU n'est pas terminée et de complexifier la procédure au lieu de la simplifier. Il paraît donc préférable de ne rien modifier à la disposition en place et de laisser toute souplesse aux intercommunalités, en leur recommandant de **donner la plus grande importance et les moyens appropriés à l'élaboration du PADD ainsi qu'au débat qu'il doit susciter**. L'information et la concertation qui seront organisées à cette étape permettront également de faire partager le projet communautaire et les grandes orientations d'aménagement à l'ensemble des populations ; **la portée politique du PADD** ne pourra que s'en trouver renforcée.

*8. Renforcer le PADD dans son contenu, son mode d'élaboration et sa portée, afin qu'il exprime le socle du projet communautaire ; cette orientation peut être mise en œuvre par voie de recommandation aux intercommunalités, sans pour autant qu'il y ait lieu de modifier les textes réglementaires en vigueur.*

### 3.1.3. Les plans de secteurs et les cahiers communaux

La suite de la démarche d'élaboration du PLUi passe par l'établissement de programmes d'action et de règles d'urbanisme, complétées par des orientations d'aménagement opposables. Si les programmes relatifs aux différents thèmes d'action (habitat, déplacements ou autres) sont à établir principalement à l'échelle communautaire, il peut se poser la question de sectoriser les plans et règlements d'urbanisme. Autant il paraît indispensable de **maintenir le principe d'un PLUi global et unique** avec un PADD solide, autant il convient d'étudier la possibilité d'**établir des plans de secteurs**, à différentes échelles possibles, plusieurs communes, une commune (on pourrait alors parler de **cahier communal**) ou une partie de commune, qui viendraient spécifier le zonage et le règlement (sur la base d'une nomenclature commune à l'ensemble de l'intercommunalité, afin de conserver une lisibilité et une cohérence d'ensemble). Cette option peut être justifiée par la taille de l'intercommunalité, le nombre de communes membres, la possibilité de déterminer des secteurs géographiques ayant des spécificités communes ; elle permettrait aussi de donner, dans les faits, un poids plus important aux **élus communaux qui pourraient être amenés à co-piloter des groupes de travail par secteur**, voire par commune.

De plus, cette segmentation géographique aurait **des avantages sur le plan du risque contentieux**, en permettant, dans certaines conditions, de limiter à un seul secteur l'annulation éventuelle de dispositions réglementaires.

Outre l'expérience de l'agglomération de Lyon déjà évoquée, il est intéressant de citer la pratique existante au sein de l'agglomération de Rennes. Cette agglomération est depuis longtemps reconnue comme exemplaire en matière de politique urbaine intégrée, notamment sur le plan du foncier et de l'habitat ; les PLU sont toutefois restés jusqu'alors communaux. Dans les faits, l'intégration communautaire, avec le rôle clef des services et de l'agence d'urbanisme de l'intercommunalité dans la maîtrise d'œuvre des documents puis des opérations d'urbanisme conduisent à la production d'un projet fortement cohérent et consensuel ; il n'est pas de mise qu'une commune tente d'utiliser son PLU pour contrer ou contourner les objectifs communautaires. Cet exemple cependant n'est pas transposable sans précautions, d'autant que la mission défend l'idée que l'exercice du PLUi est justement le moyen de

progresser dans la coopération communautaire ; il montre toutefois que l'autonomie de décision communale ne nuit pas à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique urbaine commune cohérente et forte. C'est pourquoi la mission estime qu'un PLUi fondé sur un PADD partagé et une maîtrise d'œuvre communautaire forte ne devrait pas souffrir d'une modularité de son contenu, éventuellement par commune ou, de préférence, par secteur géographique cohérent regroupant plusieurs communes.

Il convient enfin de noter que **cette organisation des plans et règlements par secteur pourrait être discutée au moment du lancement du PLUi**, en même temps que les principes d'élaboration associée avec les communes, ce qui serait susceptible de faciliter l'adhésion des élus communaux réticents.

*9. Dans le cadre d'un PLUi unique et global, permettre la modularité géographique du contenu réglementaire du PLUi, sous forme de plans de secteurs, à différentes échelles possibles (groupe de communes, commune ou partie de commune).*

### **3.2. Quelles personnes publiques associées ?**

Concernant les personnes publiques associées à l'élaboration, la référence est constituée par les articles du code de l'urbanisme relatifs au PLU. En effet, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, un PLUi est avant tout un PLU qui englobe un PLH et éventuellement un PDU, ces deux derniers documents constituant en fait des OAP.

Les personnes publiques associées sont donc celles qui sont habituellement associées à un PLU. L'EPCI conduisant le PLUi a toutefois la possibilité de solliciter de sa propre initiative tout partenaire pour lui demander son avis sur le projet, en vertu des dispositions de l'article L.123-8 du code de l'urbanisme.

Il est cependant prévu **l'avis formel du comité régional de l'habitat (CRH)** sur le projet de PLUi, comme c'est le cas dans la procédure PLH.

Les représentants de l'Union sociale pour l'habitat (USH), rencontrés par la mission, lui ont fait part de leur intérêt pour un document de planification intégré, mais qui garde la lisibilité du volet habitat.

Surtout, les représentants des organismes HLM revendiquent une véritable association à l'élaboration du PLUi, comme c'est le cas dans la pratique pour le PLH, même si le code de la construction et de l'habitation ne réglemente pas cette association. Ils indiquent ne pas pouvoir se satisfaire d'un simple avis sur le document arrêté, comme le prévoient les dispositions de l'article L123-8 précité.

Il est vrai que si les représentants des organismes HLM ne pouvaient s'exprimer qu'à l'occasion du CRH, sans autre occasion de faire entendre leur position, il conviendrait dans cette logique de compléter la liste des personnes publiques associées à l'élaboration du PLUi. Il faudrait alors le faire pour les principaux acteurs tant dans le domaine de l'habitat que dans celui des transports, ce qui risquerait d'augmenter sensiblement cette liste.

Cette mesure ne manquerait pas de se traduire par une complexification accrue du code de l'urbanisme, ce qui pose un réel problème au regard de l'exigence de simplification réclamée par la majorité des acteurs de l'aménagement et rappelée supra (cf. 1.3.2)

La mission estime que **les exigences de simplification et de sécurisation juridique doivent primer**. En conséquence, il n'apparaît pas souhaitable de modifier la liste des personnes publiques associées. La sagesse conduit à faire confiance aux groupements de collectivités territoriales pour définir les partenaires qu'ils souhaiteront consulter dans le cadre de l'élaboration du PLUi.

*10. Afin de ne pas accroître la lourdeur de la procédure d'élaboration du PLUi, il est souhaitable de ne pas augmenter, voire de réduire ou simplifier la liste des partenaires à associer ou à consulter obligatoirement sur le projet.*

### 3.3. Gouvernance et simplification

La mission s'est interrogée pour savoir s'il était opportun d'introduire d'autres modifications relatives à la gouvernance de l'élaboration ou de la gestion du PLUi. Il apparaît que toute autre idée évoquée comme l'inscription dans la procédure réglementaire d'un rôle du bureau des maires ou d'un groupe de travail conjoint entre communes et intercommunalités serait de nature à compliquer les textes et augmenter les sources de contentieux possible. Il paraît à tout point de vue préférable d'énoncer une **obligation de faire** et de laisser chaque intercommunalité fixer son mode de travail.

La suggestion évoquée dans le cadre de la réflexion conjointe AMF-AdCF de mettre en place un dispositif de **majorité qualifiée aux 2/3** des membres de l'assemblée communautaire mérite d'être examinée. Elle renforce, en apparence et sur un plan symbolique, la recherche d'une pratique de décision commune si ce n'est consensuelle. Toutefois, il convient de rappeler que dans les textes actuellement en vigueur, l'avis négatif justifié d'une commune sur le projet de PLUi arrêté conduit à la nécessité d'une délibération à la majorité des 2/3. Cette disposition est une incitation forte à la recherche du consensus entre les communes ; la mission a d'ailleurs constaté, à l'occasion d'échanges avec les équipes de conduite de PLUi en cours d'élaboration que cette disposition jouait pleinement son rôle « dissuasif ». Avec le nouveau mode de désignation des conseillers communautaires faisant davantage de place aux conseillers issus des minorités municipales, on peut craindre que la majorité des 2/3 ne soit plus difficile à obtenir, si une opposition politique se manifeste en sus du désaccord d'une ou plusieurs communes. En définitive, la mission estime que le développement du recours à une majorité qualifiée risque de conduire à des blocages et n'est donc pas souhaitable, alors que la disposition en place joue déjà un rôle suffisant d'incitation à la recherche de consensus. En conséquence, la mission propose de ne rien changer à la règle existante.

Enfin, les dispositions concernant la modification et la révision du PLUi, qui seront évoquées plus loin, doivent être conçues pour organiser la gestion en continu du document, de façon simple et lisible, en évitant les risques de blocage.

De façon générale, les modifications de procédure, telles que préconisées par la mission, **ne doivent apporter aucune complexification supplémentaire**.

## 4. Un contenu des PLUi tenant compte des réalités des territoires

### 4.1. Le PLUi, outil intégrateur au-delà de l'habitat et des déplacements ?

L'une des principales raisons de promouvoir le PLUi est d'assurer une cohérence des politiques urbaines, notamment entre urbanisme, habitat et déplacements. Il ne serait donc pas crédible de laisser entendre que les volets « habitat » ou « déplacement » ont un caractère facultatif. De plus, les PLUi expérimentaux en cours montrent que les difficultés liées à la complexité de la démarche peuvent être dépassées.

Les craintes exprimées, notamment par les milieux professionnels de l'habitat seront d'autant mieux surmontées que l'ambition n'est pas l'intégration du PLH dans le PLU mais **l'établissement d'un nouvel outil**, qui pourrait bénéficier d'un nouveau nom. Grâce à une organisation « par blocs » qui sera développée au 4.4, le contenu de cet outil se présentera de manière à conserver une **parfaite lisibilité de la politique de l'habitat** dans son intégralité, tout comme de celle des **déplacements urbains**.

Enfin, il est intéressant d'évoquer, sans aller plus loin à ce stade, la possibilité de développer dans le PLUi, de façon plus ou moins forte selon les enjeux et les besoins, d'autres thématiques que celles qui sont nécessairement évoquées, comme l'action foncière, la mise en valeur de la trame verte et bleue, la protection des espaces naturels et de la biodiversité, la traduction d'un plan climat-énergie territorial (PCET).

C'est ainsi que dans le projet de PLUi de l'agglomération de Bordeaux, le volet « nature » a pris dans la démarche d'élaboration autant d'importance que le volet « habitat » et le volet « déplacements ».

On peut aussi envisager qu'une réflexion sur les enjeux fonciers d'un territoire intercommunal se traduise, à l'échelle opérationnelle que constitue l'intercommunalité, par la mise en place d'un **programme d'action foncière** ; celui-ci serait formalisé en complément du PLUi ou pourrait être considéré comme l'une de ses composantes. En l'état, la mission propose que ces **volets** demeurent **optionnels** et ne soient développés qu'en fonction de l'intérêt local.

*11. Assurer et développer le caractère transversal du PLUi ; prévoir la possibilité d'y intégrer des volets thématiques portant sur d'autres politiques publiques que l'habitat et les déplacements.*

### 4.2. Un PLUi ne valant PLH et PDU que sous certaines conditions

Le contenu du PLUi, tel qu'il résulte du principe posé par l'article L123-1-4, est très normatif : il s'agit d'intégrer dans le PLU la totalité d'un PLH et d'un PDU.

Sachant qu'un PLH n'est obligatoire qu'à compter de 30.000 habitants et un PDU au-delà de 100.000 habitants, il est évident qu'imposer un PLUi complet dans une communauté de communes de 5.000 habitants, avec le même niveau d'exigence en termes de contenu que dans une agglomération de plus de 100.000 habitants n'a pas de sens.

Il apparaît d'ores et déjà indispensable de revoir la formulation de l'article L123-1-4. Ce ne sont pas les OAP qui doivent « tenir lieu de PLH » (ou de PDU), mais la totalité du PLU (rapport de présentation, PADD, règlement, OAP....) ainsi que cela est désormais prévu dans le projet de loi.

Cette **nécessaire souplesse dans le contenu du PLUi** peut se traduire de plusieurs manières, à l'image de la présence d'un volet habitat et d'un volet déplacements :

- présence conditionnée par un seuil de population : volet habitat obligatoire au-delà de 30.000 habitants et volet déplacements obligatoire au-delà de 100.000 habitants (seuils actuels respectivement pour le PLH et le PDU), volets optionnels au-dessous de ces seuils,
- présence des deux volets totalement optionnelle, selon le bon vouloir de l'intercommunalité (position de l'AdCF), qui peut inciter au développement des PLUi pour les EPCI de petite taille mais peut aussi constituer une régression pour les collectivités de plus grande taille,
- **présence obligatoire des deux volets mais avec une adaptation du contenu aux problématiques réellement rencontrées dans les intercommunalités** ; c'est l'option qui retient l'attention de la mission.

Il convient de noter que le projet de loi ALUR contient une disposition qui remonte de 30.000 à 50.000 habitants le seuil au-delà duquel le PLH est obligatoire. C'est ainsi que les EPCI dont la population est comprise entre 30.000 et 50.000 habitants et disposant d'un PLH auraient la possibilité de ne pas le renouveler. Cette mesure apparaît en contradiction avec la volonté affichée par le gouvernement de développer des PLUi intégrés et ne peut qu'envoyer un signal négatif par rapport à cette volonté. De ce fait, la mission estime que **le relèvement du seuil de population pour l'obligation de PLH de 30.000 à 50.000 habitants ne devrait pas être maintenue dans le projet de loi.**

En effet, la priorité qui doit guider l'élaboration des PLUi est bien l'approche intégrée des politiques publiques, quelle que soit la taille de l'EPCI concerné.

Cela devrait donc se traduire par :

- **le traitement approprié des thématiques habitat et déplacements** dans tout PLUi mais au contenu adapté aux problématiques locales ; en dehors des cas de PLUi valant PLH ou PDU, ce contenu serait librement déterminé par l'EPCI, en fonction des enjeux du territoire,
- **un volet habitat des PLUi valant obligatoirement PLH au-delà de 30.000 habitants, ainsi qu'au-dessous de ce seuil si l'intercommunalité le souhaite et délibère dans ce sens**, sous le contrôle du préfet, avec un contenu rentrant dans le cadre défini par les dispositions en vigueur du code de la construction et de l'habitat,
- **un volet déplacements des PLUi valant PDU si l'EPCI est autorité organisatrice des transports.**

**12. Le PLUi doit comporter systématiquement un traitement adapté des thématiques habitat et déplacements, mais il ne vaudra PLH et PDU que sous conditions.**

#### 4.3. Dans certains cas, un PLUi valant SCoT

Le PLUi, avec ses volets habitat et déplacements, voire avec d'autres volets relatifs à d'autres politiques publiques, devient un document aussi intégrateur que le SCoT.

Lorsqu'un SCoT couvre un grand territoire, comme une aire urbaine ou un bassin de vie et qu'il comporte plusieurs EPCI à l'intérieur de son périmètre, il peut légitimement se décliner en autant de PLUi que d'EPCI, tout en étant garant de la cohérence de l'ensemble. Par contre un SCoT sur un périmètre trop restreint, limité à un seul EPCI, perd tout son sens si les PLU communaux disparaissent au profit d'un seul PLUi. Quel serait alors l'intérêt de disposer d'un SCoT et d'un PLUi superposé sur un seul territoire ? Autant la définition du droit des sols à la parcelle rend nécessaire le PLUi, autant le SCoT perd son intérêt, puisque le PADD du PLUi peut y suppléer.

Pour des raisons de simplification, il conviendrait de **rendre caducs les SCoT limités à un seul EPCI lorsque les PLUi seraient approuvés.**

La situation peut être particulièrement sensible en milieu rural. En effet, depuis quelques années, dans l'optique de la loi Grenelle 2 qui incite à couvrir le territoire national de SCoT, la DHUP a lancé une politique de soutien financier à l'élaboration de SCoT ruraux. Toutes les communes concernées par ces SCoT n'envisageaient pas jusqu'à présent d'élaborer un PLU, ni même une carte communale. Si elles doivent se lancer dans l'élaboration d'un PLUi en sus du SCoT, n'est-il pas préférable qu'elles se limitent à l'élaboration d'un seul document ? Dans ce cas, un PLUi semblerait plus utile car il combinerait projet de territoire et régulation du droit des sols.

Il faudrait donc prévoir que, en l'absence de SCoT et selon des conditions à préciser, et notamment en milieu rural, un PLUi ait valeur de SCoT.

Un lien peut être fait également avec les **pôles ruraux d'aménagement et de coopération** récemment introduits par le Sénat dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.. Les EPCI souhaitant s'engager dans cette démarche devraient élaborer un projet de territoire commun. Par souci de cohérence et d'efficacité, ce projet pourrait être le socle commun à chacun de leur PLUi et constituer une partie de leur PADD.

Cette proposition serait une **simplification** très appréciée des collectivités qui comprennent mal « l'empilement des procédures »

*13. Prévoir que les PLUi valent SCoT dans certaines conditions, en dehors des grandes aires urbaines ou autres territoires soumis à de forts enjeux.*

#### 4.4. Une organisation du PLUi par blocs

En matière de constitution du PLUi, la réflexion menée afin d'apporter une réponse aux craintes exprimées par de nombreux élus et professionnels sur la sécurité juridique du document de planification a conduit à l'intérêt de raisonner par **modules autonomes et complémentaires**. Cette réflexion confirme l'avantage des plans et règlements de secteurs géographiques déjà évoqués précédemment, ainsi que de

l'idée proposée par la fédération des agences d'urbanisme d'organiser le PLUi en quatre parties, séparées mais cohérentes entre elles. Cette organisation a été reprise en partie mais pas complètement dans le projet de loi, notamment avec l'introduction du « programme d'orientations et d'actions » (POA).

Les différentes parties devraient être conçues de manière à les rendre **juridiquement autonomes**. Cette approche conduirait à la conception d'un document intégré de type nouveau, qui justifierait pleinement le nouveau nom envisagé, et présenterait une organisation très claire et très lisible.

C'est pourquoi la mission recommande la prise en compte de cette organisation en reformulant et définissant de façon suivante les 4 modules proposés par la FNAU :

- la partie **stratégique** : le rapport de présentation et le PADD, socle de la démarche de projet global, intégrant les grandes orientations stratégiques ;
- la partie **réglementaire** : le zonage, le règlement et les OAP à effet opposable, organisés le cas échéant par secteurs géographiques ;
- la partie **programmatique** : le programme d'orientations et d'actions, organisé par grandes thématiques : habitat, déplacement, et aussi, (de façon optionnelle), foncier, espaces naturels, climat-énergie...
- la partie « **gestionnaire** » : d'une part les dispositifs permanents de gouvernance ainsi que les modalités et outils de mise en œuvre opérationnelle des politiques menées, d'autre part, les indicateurs de suivi et modalités d'évaluation.

Il sera alors possible de réécrire de façon **plus claire et plus synthétique** le contenu général et thématique (habitat, mobilité...) de chacun de ces modules.

Cette organisation par blocs se combine sans difficultés avec la modularité géographique proposée au 3.1.3, cette dernière ne s'appliquant qu'à la partie réglementaire.

**14. Organiser le PLUi en modules complémentaires afin de faciliter sa lisibilité et sa solidité juridique ; prévoir une réécriture simplifiée du contenu de chacun des blocs,**

## 5. Le suivi et la gestion du PLUi

Le PLUi sera issu du regroupement dans un même cadre des documents aux temporalités différentes :

- un PLU, non limité dans le temps, et qui a pour seule contrainte d'être rendu compatible avec le SCoT éventuel qui l'englobe dans un délai de 3 ans après son approbation,
- un PLH, adopté pour 6 ans, avec un bilan prévu à mi-parcours,
- un PDU, adopté pour 10 ans, avec bilan au bout de 5 ans.

Des dispositions doivent donc être prévues pour en assurer un suivi optimum, selon un objectif d'unification des périodicités permettant une meilleure lisibilité de la vie du PLUi.

### 5.1. La gestion en continu des PLUi (les modifications)

Les demandes de modifications risquent d'être abondantes dans des intercommunalités étendues ou comportant de nombreuses communes. Afin de réguler les demandes et d'éviter d'avoir à gérer des modifications perpétuelles, il est proposé d'instituer a minima un **examen annuel des demandes de modifications** au sein de l'intercommunalité. Ce dispositif permettrait aussi de donner l'assurance d'une impossibilité de blocage par l'EPCI, sans examen ni débat, à l'égard des communes qui souhaiteraient procéder à certaines modifications. Cet examen, suivi d'une délibération de l'assemblée communautaire, serait également l'occasion de faire le point sur la politique d'urbanisme au sein de la communauté, comme le suggèrent l'AMF et l'AdCF.

### 5.2. Les bilans périodiques

Un bilan de la mise en œuvre du PLUi tous les 3 ans, qui correspond au mi-parcours d'un mandat municipal, semble être de bonne périodicité pour avoir un suivi de qualité. Il devrait faire l'objet d'une délibération de la communauté et être rendu public.

Le 1<sup>er</sup> bilan permettrait notamment de faire le point sur l'état d'avancement des volets habitat (ce qui correspond au bilan à mi-parcours d'un PLH) et déplacements (ce qui anticipe un peu par rapport à un bilan à 5 ans d'un PDU, qui serait par conséquent plus léger).

Le 2<sup>ème</sup> bilan triennal correspond à la durée de vie actuelle d'un PLH, fixée à 6 ans par l'article L.302.1 du CCH, L'EPCI pourrait envisager de mettre le PLUi en révision ou de le conserver, ce qui impliquerait, de fait, d'**allonger la durée de vie du PLH à 9 ou 12 ans**, afin de correspondre à la durée maximale souhaitée pour un PLUi sans révision, comme évoqué ci-dessous.

Il conviendrait de prévoir de la même manière l'harmonisation de la durée de vie du PDU.

### 5.3. La révision

**9 ans après son approbation, si une révision n'a pas déjà été prescrite, le conseil communautaire devrait obligatoirement délibérer sur l'opportunité d'une révision** ; une révision prescrite à l'issue de ce délai permettrait de disposer d'un nouveau document révisé à l'issue de deux mandats municipaux. Il ne semble pas opportun de prévoir une obligation de révision, sauf si le Préfet le demande en constatant par exemple, dans les secteurs non couverts par un SCoT, que les objectifs en matière d'habitat, tels qu'ils résultent des obligations législatives, ne sont pas ou ne peuvent être atteints du fait des dispositions du PLUi.

Par contre, la possibilité laissée au préfet de prescrire la révision en lieu et place de l'EPCI, si celui-ci ne le fait pas, est une disposition qui semble peu réaliste. Une disposition de ce type existe déjà dans le code de l'urbanisme. Il serait intéressant de rechercher combien de fois elle a été mise en œuvre. En l'occurrence, dans un contexte de renforcement de la décentralisation dans lequel s'inscrit le PLUi, il est pour le moins paradoxal de proposer une mesure à contre-courant de ce mouvement, et qui a très peu de chances d'être utilisée.

Les dispositions proposées permettent de concevoir le PLUi comme un **document stable mais géré en continu** selon un **calendrier simple et lisible**.

*15. Prévoir un système de gestion et d'adaptation en continu du PLUi avec un calendrier très lisible permettant de faire de ce document communautaire un outil stable mais vivant et « tourné vers l'opérationnel ».*

## 6. Un dispositif d'appui et un accompagnement incitatif de l'Etat

Différentes formes d'accompagnement par l'État ont été observées au travers de l'examen des PLUi expérimentaux, notamment de ceux qui ont été analysés par la mission.

L'accompagnement de l'État pour encourager la conduite de la planification à l'échelle intercommunale gagnerait à se poursuivre, en appui des dispositions réglementaires et des éventuels autres leviers d'incitation (notamment sur le plan financier, à travers la DGD). Elle devrait porter également, surtout dans les intercommunalités rurales, sur les phases amont d'élaboration du projet de territoire et du PADD. Il convient à cette fin de concentrer les missions remplies par les services de l'État dédiées à la planification sur les documents intercommunaux intégrateurs, à savoir les SCoT et les PLUi (qualité des porter à connaissance et des avis sur les projets arrêtés, maintien des moyens nécessaires à une bonne connaissance des territoires pour défendre les enjeux de l'Etat).

La mission renvoie dans ce domaine aux recommandations formulées par un précédent rapport du CGEDD sur « la qualité du dire de l'Etat » (mai 2013).

**La crédibilité de l'obligation et la réussite du PLUi se jouent aussi au niveau de l'ingénierie.** Il s'agit donc d'accompagner et de conforter le réseau professionnel (agences d'urbanisme et bureaux d'étude), ainsi que d'améliorer l'articulation entre maîtrise d'ouvrage (élus et services des collectivités concernées) et la maîtrise d'œuvre.

Il reste pertinent de conserver un dispositif de partage des expériences et d'animation de l'ensemble du réseau des acteurs, dans l'esprit du « chantier PLUi » mis en place depuis 3 ans. **Il serait judicieux que cette animation nationale soit déclinée à plusieurs échelles (régionale, départementale) afin de bénéficier des effets de proximité entre élus.** L'expérience de la DDT du Lot et Garonne en constitue un exemple significatif.

L'enjeu que représente la généralisation des PLUi mérite **une mobilisation prioritaire de l'ensemble des services** concernés, centraux et déconcentrés de l'Etat, ainsi que de son réseau technique avec le nouveau CEREMA (notamment pour la question de l'ingénierie).

Alors que la DHUP a depuis plusieurs années développé, à travers le **club PLUi**, un effort très important de mise en réseau des sites expérimentaux et des services, de production méthodologique et de mise en place d'outils partagés via un site intranet dédié, cet accompagnement doit être poursuivi et amplifié en mobilisant l'ensemble des services tant au niveau départemental que régional.

Si les DREAL et DDT sont incontestablement sensibilisées à la démarche, il conviendrait sans doute de rappeler aux préfets que ce chantier est prioritaire pour les DDT. **Une instruction du ministre aux préfets** dans ce sens serait sûrement utile.

**16. Conforter un puissant dispositif d'appui et d'accompagnement au PLUi en mobilisant l'ensemble des services de l'Etat et son réseau technique.**

## Conclusion

Au terme de ce rapport, il importe de revenir sur l'approche selon laquelle la mission a conduit sa réflexion. En regard des questions concrètes qui lui étaient posées, elle a voulu d'abord s'appuyer sur l'observation directe des premières pratiques engagées en matière de PLUi ; celles-ci montrent la réalité des avancées et la nature précise des difficultés à surmonter. La mission a ensuite inscrit son raisonnement dans les dynamiques actuelles essentielles que sont la poursuite du mouvement de décentralisation et l'organisation de la transition écologique, en regard du double impératif de recherche de simplification et de maîtrise des dépenses publiques.

Aussi s'agit-il bien de faire émerger un outil novateur, lisible et intégré, permettant aux élus communautaires et communaux de maîtriser, de façon cohérente et partagée, l'ensemble des enjeux des territoires dont ils ont la charge.

De ce fait, les propositions qui découlent de ce travail, au-delà des réponses apportées aux questions initiales, forment un ensemble équilibré, traçant un chemin possible pour rassembler la plus large adhésion et donner sa pleine mesure à la réforme annoncée.

**Yves Malfilâtre**



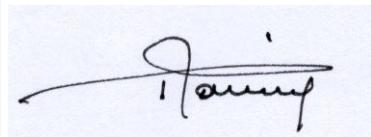
Inspecteur général de  
l'administration du  
développement durable

**Thierry Ménager**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Pierre Narring**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

# **Annexes**

## 1. Lettre de commande



189/2013

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

*Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature*

Paris, le 18 AVR. 2013

*Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages*

**Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages**

à

Monsieur le Vice Président  
Conseil Général de l'Environnement et  
du Développement Durab le

**Objet : Programme 2013- S3 – PLUi intégrateur : quels volets PLH et PDU ?**

Afin de favoriser une meilleure intégration des politiques publiques dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat, des transports et des déplacements, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement prévoit que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLU élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comportent des dispositions relatives à l'habitat qui tiennent lieu de PLH. De même, si l'EPCI est autorité organisatrice des transports, les OAP du PLUi relatives aux transports et aux déplacements tiennent lieu de PDU. Le PLUi devient ainsi un outil intégrateur des politiques publiques sur le territoire de l'EPCI.

Ces dispositions, simples dans l'énoncé de leur principe, et qui vont dans le sens d'une réduction du nombre de documents de planification et de programmation, soulèvent à l'examen un certain nombre de difficultés de mise en oeuvre, comme ont pu le constater les 69 EPCI lauréats des 3 appels à projets lancés par le ministère de 2010 à 2012, afin de soutenir l'émergence des PLUi.

En effet, fondre en un document unique PLU, PLH, voire PDU pose les questions du statut, du contenu et des modalités d'élaboration de ce document :

- le PLU est un document opposable aux tiers, cadre juridique de l'application du droit des sols et d'une durée indéterminée (il reste applicable tant qu'il n'est pas mis en révision) alors que le PLH et le PDU sont des documents supports de dialogues entre partenaires publics et privés et d'orientations de programmation, à durée de vie limitée (6 ans pour le PLH et 5 à 10 ans pour le PDU) ; comment concilier ces objectifs différents dans un document unique, et pour quelle périodicité ? Comment prévoir le suivi et l'actualisation du document dans le temps ?
- Les enjeux dans les domaines de l'habitat et des transports se présentent avec des degrés de complexité divers selon les territoires : les volets PLH et PDU des PLUi doivent-ils avoir des contenus homogènes quelle que soit la taille de l'EPCI ? En particulier, pour les EPCI de taille modeste (seuil de population à définir?), ne faut-il pas prévoir des contenus simplifiés, afin de ne pas les décourager d'élaborer un PLUi ? Ou bien le volet PLH peut-il être optionnel dans certaines situations ?
- Les PLH et les PDU nécessitent l'implication de partenaires supplémentaires par rapport à ceux habituellement présents dans l'élaboration d'un PLU : mobiliser l'ensemble de ces partenaires dans le cadre d'une procédure unique ne va-t-il pas poser des problèmes de gouvernance insurmontables pour l'EPCI maître d'ouvrage ? Comment associer au mieux l'ensemble des partenaires sans rendre la conduite de la procédure inextricable ? Comment également articuler dans cette élaboration le pilotage intercommunal et la prise en compte du niveau communal, afin de surmonter les réticences que manifestent certains maires ?

La future loi « logement-urbanisme », qui sera déposée au Parlement avant l'été, doit notamment répondre à ces questions, afin de donner un cadre clarifié et incitatif à l'élaboration des PLUi.

Afin d'alimenter les travaux en cours avec les partenaires institutionnels en préparation de la rédaction du projet de loi, je souhaite que vous conduisiez une réflexion sur ces questions en vous appuyant notamment sur les expériences conduites sur certains sites sélectionnés dans le cadre des appels à projet évoqués plus haut, en examinant divers types de situations (métropoles, agglomérations, villes moyennes,...).

Les questions à traiter seront précisées dans le cadre d'un contact préalable avec les sous-directions concernées de la DHUP.

Le rapport d'étape sera produit avant le 30 juin 2013.

Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages  
  
Etienne CREPON

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

## 2. Liste des personnes rencontrées

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
Petigas-Huet	Dominique	DHUP	Chef de bureau planification urbaine et rurale	29/01/13
Dupuis-Lyon	Stéphanie	DHUP	Sous-directrice de la qualité du cadre de vie	06/02 /13
Dujols	Dominique	USH	Directrice des partenariats	14/02/13
Nika	Jean		Directeur de l'aménagement	
Le Mogne	Anne-Marie	DHUP	Chef du bureau des politiques locales de l'habitat	14/02/13
Schmit	Philippe	AdCF	Directeur	22/03/13
Labardin	Michel	CU Bordeaux	Vice-Président urbanisme	03/04/13
Duvette	Michel	DDT Gironde	Directeur	03/04/13
Dezalos,	Monsieur	Agen	Vice-président habitat	26/03/13
Salvador	Monsieur	Vers-Grésigne	Président de la Communauté	22/03/13
Glemin	Benjamin	DDT Lot-et-Garonne	Service Urbanisme Habitat	25/03/13
Duquesnoy	Etienne	CU Grand- Lyon	Chef de projet	08/04/13
Frebault	Jean	Conseil de développement du Grand-Lyon	Président	08/04/13
Morain	Marc	CERTU	Chef de secteur	08/04/13
Barriol	Brigitte	FNAU	Déléguée générale	16/04/13
Bellion De Fontaines	Sylvain Charlotte	AMF	Chef de service	22/04/13
Dadou	Hélène	DHUP	Sous-directrice des politiques de l'habitat	03/05/13
Le Rai	Hélène	Fédération des EPL	Chef de service	19/06/13
Crépon	Etienne	DHUP	Directeur	10/07/13

### 3. Expérience PLUi de 3 communautés de tailles différentes

La mission a choisi d'examiner la démarche de 3 PLUi expérimentaux, parmi les 94 retenus par la DHUP afin d'évaluer les évolutions en cours portant sur les comportements et les motivations des acteurs.

#### 3.1. Communauté de communes de Vère-Grésigne (Tarn)

##### 3.1.1. Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus

4 communautés de communes au sein d'un pays regroupant 64 communes. La CC « Vère-Grésigne » (CCVG) comporte elle-même 19 communes pour 4500 habitants. Le SCoT, qui date de 2009, avait pour finalité de dégager une identité au Pays qui ne se réduise pas à une fonction de « dortoir » entre Toulouse et Albi. Qualité de l'agriculture et tourisme en sont les bases.

Le SCoT a introduit une obligation de diagnostics agricoles, l'objectif de diviser par deux les espaces constructibles ainsi que la nécessité de réduire les superficies moyennes par habitation nouvelle (de 2000 m<sup>2</sup> à 900 m<sup>2</sup>). Les communes de la CCGV ne disposant que de peu de documents d'urbanisme, elles s'exposaient systématiquement à des refus de permis de construire en dehors des zones déjà construites.

Une charte architecturale et paysagère a été réalisée dès le début de l'élaboration du PLUi. Celui-ci a été engagé en mai 2010 sur la base d'un contrat associant un urbaniste et un architecte, pour un budget de 150 000€ financé avec l'aide de la DGD. Le constat a simultanément été fait que le PLUi ne pouvait à lui seul résoudre les problèmes de fond existant sur le territoire :

- forte vacance dans le bâti,
- insuffisance des logements locatifs,
- absence de maîtrise foncière et de valorisation du foncier disponible.

La CC déclare qu'elle n'aurait jamais décidé d'élaborer un PLH en tant que tel car l'outil (autonome) serait apparu comme sur-dimensionné par rapport aux sujets à traiter effectivement dans le territoire. L'adjonction d'un volet habitat (« H ») au PLUi a en revanche été ressentie comme une bonne formule.

##### 3.1.2. Les commentaires apportés par la collectivité

Deux attentes fortes étaient à prendre en compte : la première en faveur de l'économie de l'espace voulue au titre du SCOT, la seconde étant celle de la survie des toutes petites communes, notamment en raison du refus systématique des permis pour des enfants d'agriculteurs voulant vivre (construire) sur l'exploitation alors qu'ils ne seront pas eux-mêmes exploitants.

La conduite du PLUi se devait donc de répondre aux questions posées dès le départ afin d'être crédible lorsqu'il faudrait aborder tous les autres sujets.

A cet effet, la charte paysagère a permis d'identifier en quoi et où il était impossible d'urbaniser en continuité de l'existant. Elle a aussi continué à encadrer là où il était au contraire admissible de construire ailleurs, sachant que l'analyse foncière venait de son côté qualifier ce qu'il convenait de faire ou de ne pas faire pour éviter de porter atteinte à l'agriculture.

Par ailleurs, au début des années 90, c'est la concomitance avec la réalisation de 15 logements sociaux communaux qui avait permis de lancer une carte communale : « accrocher » en 2010 un PLH au PLUi présentait une certaine analogie avec ce passé. Le volet « H » en centre bourg, est apparu comme une forme d'engagement en faveur de la relance patrimoniale, qui du coup permet de globaliser les efforts des uns et des autres (dans et en dehors de chaque commune) pour réduire globalement la surface constructible, comme le demande le SCOT.

Ainsi pensé et motivé, le PLUi a permis de construire là où cela n'aurait jamais été possible<sup>6</sup>, tout en donnant des garanties. C'est bien l'introduction d'une dimension habitat introduite dans les OAP qui permet cette garantie.

Toutefois, il y a eu des freins. La collectivité aurait apprécié de disposer d'une marge de manœuvre pour statuer sur le niveau d'intégration des dispositions du PLH. C'est particulièrement vrai pour les aspects financiers de la politique de l'habitat, en ce qui concerne notamment les engagements de la CC sur des aides complémentaires aux dispositifs prévus par l'Etat ou par d'autres acteurs pour développer l'offre ou rénover le bâti existant. De même, l'obligation de « territorialisation » à l'échelle de la commune a pu apparaître en l'espèce un peu décalée : « *il a été demandé d'imposer à une commune la construction de 2 logements sociaux* », il aurait « fallu réservé un foncier pour l'accession à la propriété là où il n'y a pas de demande », etc... Certaines obligations des PLH semblent mieux adaptées aux agglomérations urbaines qu'en secteur rural.

La gouvernance politique relie ce besoin de marges de manœuvre au dire de l'Etat et à ses avis. « *Etait-il nécessaire que l'Etat revienne à la fin sur certaines exigences qui ont pourtant paru avoir été comprises comme devant être à adapter lors de l'élaboration du document ?* » « *Les règles génèrent de la discussion pour rien* ». Aux yeux des élus, les services peuvent être en difficulté pour adapter les règles et plus généralement pour introduire de la souplesse, quand « *l'Etat ne connaît plus le territoire* ».

S'agissant des mécanismes de fonctionnement de l'intercommunalité, les réunions tenues au niveau communal ont notamment permis de détecter les niveaux d'acceptabilité sur les sujets débattus. Le choix stratégique des élus communautaires est bien celui de l'endroit où « on place le curseur », entre exigences légales et qualitatives et attentes de la population,

---

<sup>6</sup> La CCVG avait veillé à ce que le SCOT comporte une prescription appropriée en prévoyant une possibilité de développer l'urbanisation en pôle urbain nouveau dans un contexte intercommunal, lorsque la qualité et la configuration du bourg ne permettent pas de construire à l'échelle communale en continuité de l'existant.

### **3.1.3. Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière**

Le PLUi est un outil valable mais sa crédibilité tient à sa capacité à activer les leviers qui apporteront des réponses aux problèmes sélectivement posés dans le territoire. L'intégration du volet habitat augmente les possibilités d'agir à cet égard mais il est majeur que le dispositif comporte des marges de manœuvre. Les élus communaux ont un rôle déterminant dans l'ajustement entre contraintes et opportunités. Enfin, les services de l'État sont concernés par leur aptitude à être pro-actifs et à sécuriser les étapes de construction du projet et du document d'urbanisme,

## **3.2. La communauté d'agglomération d'Agen**

### **3.2.1. Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus**

7 communes en 2008 : la question posée à l'époque était celle de l'extension des compétences à l'urbanisme. Les maires ont de suite considéré que le transfert de l'ADS depuis les communes (hors Agen qui assurait déjà l'instruction) aux services communautaires était faisable effectivement puisque les maires continuent à signer les actes. L'option a été prise que si le PADD a vocation à être conçu à l'échelle intercommunale, la « *main devait être donnée aux maires* » pour les zonages communaux.

Passage à 12 communes (71 000 habitants dont 34 000 à Agen) au printemps 2010. En parallèle, le PLU a été prescrit en mai 2010. Un groupement d'études important a été missionné : urbanisme, environnement, climatologie, conseil juridique, avec un accompagnement du CAUE 47. Le PLUi a été arrêté le 6 décembre 2012.

Prise en compte du PPRI dans le plan arrêté. Sur la base d'une crue de la Garonne dite centennale, le secteur inondable couvre 35% des sols des 12 communes. Toutefois, le Préfet vient de notifier une autre crue de référence datant de 1875, ce qui modifie à la hausse les hauteurs d'eau de près de 70 cm.

Le SCoT existant au niveau du Pays (43 communes) doit lui-même être arrêté en avril 2013. Il est envisagé, passé cette date, de reprendre une démarche de planification à l'échelle de 29 communes.

Le contexte qui a abouti à la décision d'élaborer un PLUi intégrateur :

- dynamique des emplois restant bien orientée en 2010, même s'il existe un recul des exploitations agricoles ; en revanche, il existe une forte taux de vacance dans les logements à Agen. Le foncier constructible devrait être réduit de 30% ;
- un PLH existait : le choix a naturellement été fait en faveur d'un PLU qui « supplante » une révision du PLH.

Par ailleurs, le fait que la délégation de service pour les transports urbains arrive en limite de renouvellement a poussé à la création du volet D, d'autant qu'il existe un projet d'extension du service à 29 communes (comme pour l'intercommunalité elle-même).

### **3.2.2. Les commentaires apportés par la collectivité**

Entre PLUi désormais très « grenellisé », et SCoT qui peuvent « descendre à la parcelle », la frontière semble bien ténue aux yeux de la CA : une mesure de simplification semble possible.

Selon la CA, le couplage SCoT/Pays n'a pas de légitimité dans son territoire. D'ailleurs, « *les services de l'État sont appelés à dire les mêmes choses dans les 2 cas* ». La question des coûts administratifs de l'Etat et de la lisibilité de son action est au passage posée dans de telles circonstances.

De plus (et de manière d'ailleurs générale), la multiplicité des documents est en elle-même une source de contentieux. Naturellement, sur un bassin de vie donné, il faut parfois faire le constat qu'une harmonisation entre 2 secteurs de planification est indispensable (en raison par exemple des flux de mobilité qui les relient) : il faudrait alors pouvoir imposer des consultations réciproques<sup>7</sup> sans pour autant recourir à un document de planification supplémentaire.

Suite au « Grenelle », l'impact « nature » devient très prégnant. Dans le cas de la CA d'Agen, cet impact (allié à celui du PPRI) a provoqué une réduction de 30% des possibilités de construire. La collectivité signale l'intérêt d'une « fertilisation croisée » dans les approches intercommunales pour intégrer les enjeux concernés. Dans une première étape, la difficulté est de « *faire prendre conscience* » au niveau des élus et d'aller dans cette de prise de conscience jusqu'aux administrés ». Mais chaque Maire est aidé par les expériences des autres, notamment pour tenir des « réunions de purge et d'appropriation ».

Les élus s'interrogent sur l'impact qu'aura le changement de crue de référence ainsi que sur la manière de le gérer. Le Préfet va prescrire une révision du PPRI et on peut s'attendre à une application au cas par cas pour les permis de construire.

La CA signale l'impact des indicateurs de suivi ou d'objectif retenus dans le SCoT, parce qu'ils devraient aboutir à prévoir des processus d'action en rapport, se déclinant par des outils dans le PLU.

Selon les services de la CA, une OAP très « intégrée » et qui programme une opération habitat au titre du volet H donne en réalité « *les moyens pour qu'une OAP prenne le pas sur le règlement* ». Il existerait un « *grand intérêt à spatialiser les logements sociaux, car leur qualité est forte* », ce qui a un effet d'entraînement et une influence positive sur l'ensemble de projet urbain.

La CA estime qu'il est paradoxal que le document intégré doive être par la suite en quelque sorte « segmenté » dans les présentations devant les organismes et instances. L'exemple du CRH est cité. Pourrait-on concevoir une mesure qui ferait que les consultations soient « regroupées » pour être en phase avec l'objectif de politiques intégrées ?

### **3.2.3. Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière**

Le PLUi a montré en l'espèce qu'il est un facteur de consolidation de l'intercommunalité et non facteur de division. S'agissant des réticences des maires, bien des craintes peuvent dans la pratique être dissipées par des éclaircissements,

<sup>7</sup> L'idée serait de régler de cette manière une interaction entre 2 PLU, sans pour autant obliger à investir dans la construction d'un document supra communal « généraliste » (comme peut l'être un SCoT) qui ne se justifie pas vraiment lorsque les sujets à traiter sont en réalité très circonscrits.».

d'autant que le cadre intercommunal est créateur d'une valeur ajoutée du seul fait du partage d'expériences et d'innovations entre les élus communaux.

La démarche pionnière d'Agen (premier PLUi approuvé en France) suggère aussi des pistes en matière de simplification et de sécurisation juridique et quant à la façon de les aborder. Elle démontre qu'il faudra veiller à ce que les dispositions nouvelles concernant le développement des PLU à l'échelle intercommunale soient adaptées aux mécanismes de fonctionnement actuels des intercommunalités sans y introduire, si possible, de contraintes nouvelles.

### **3.3. La communauté urbaine de Bordeaux (CUB)**

#### **3.3.1. Eléments de contexte de la démarche engagée par les élus**

Le PLUI a été un choix inscrit dans une pratique intercommunale déjà ancienne (1er POS en 1982).

Ce que la CUB attend du PLUI :

- le respect de la commande politique sur 3 axes, en réaction au PLU antérieur : (i) une envie autour de l'urbanisme de projet, (ii) la présentation d'un document plus facile à lire et plus politiquement explicable et enfin (iii) un progrès de transversalité entre urbanisme et habitat ;
- la capacité à répondre aux enjeux « Grenelle » qui dans le cas du territoire doivent concilier « l'urbanisation à enveloppe constante » (en fait une réduction de 40 % des extensions urbaines a été consentie) et l'intégration d'un volet nature (trames verte et bleue.. etc) ;
- une aptitude à porter le projet d'intensification urbaine ; dans le cas de la CUB, qui dispose d'un système mature de transport collectif (TRAM, ...), cette intensification suppose une nouvelle offre de mobilité, mobilité de proximité et mobilité douce.

Pour être en mesure de répondre à cette commande exigeante, la CUB a considéré qu'elle devait :

- réinterroger des pratiques professionnelles, quand bien même elle dispose de services aguerris et déjà intégrés (dans le PLH actuel, le lien habitat urbanisme est bon puisque c'est la même direction qui est chargée des 2 politiques) et d'une agence d'urbanisme (on peut l'illustrer sur la question des déplacements : il avait déjà été possible antérieurement d'assurer la cohérence entre PLU et PDU (actuels), mais la « nouvelle offre de mobilité » suppose de faire travailler encore plus ensemble et en amont plusieurs services de la communauté) ;
- repenser la manière de décliner un projet de territoire à différentes échelles.

#### **3.3.2. Les commentaires apportés par la collectivité**

L'approche est très technique, la dimension politique se manifeste prioritairement dans la pratique de négociations avec chacun des maires. La démarche de consensus est indispensable, portée par le Vice-président chargé de l'urbanisme, également maire d'une des communes de l'agglomération. Il mène un dialogue étroit avec son collègue Vice-Président chargé de l'habitat.

Avec ces précautions, il n'est pas nécessaire d'ajouter des obligations : la CUB n'en demande pas. En revanche, le processus est jugé comme très long.

Des craintes portent sur la possibilité de faire évoluer le PLUi rapidement (modifications, intégration de nouveaux projets). Les techniciens aspireraient à une gestion des évolutions sous la forme d'une sorte de révision en continu. Certaines des souplesses actuelles demeurent en effet d'une portée très relative. Par exemple, une OAP peut certes esquisser un programme sans pour autant le déterminer de manière rigide, il n'empêche que seul le plan réglementaire peut donner la garantie que les décisions à la parcelle n'engagent pas la faisabilité du programme ou n'annulent pas la marge de manœuvre que l'on voulait conserver.

Les services sont en difficulté pour expliquer à l'avance ce qui va pouvoir ou non relever du régime de modification (simplifiée). Or, la capacité à donner un pronostic de ce genre est très importante. Cette capacité concerne aussi la relation maire-communauté. Elle peut contribuer à atténuer les réticences d'élus communaux vis-à-vis d'un PLU supra communal.

Pour gérer la question des échelles, la communauté a adopté une logique de « co-construction » entre la communauté et les communes. La première a établi un « master plan » et des lignes directrices fondées sur un volet nature ainsi que sur une approche identitaire (panel de formes urbaines dans l'agglomération). De leur côté, les communes conservent une marge de manœuvre pour négocier la mise en œuvre au travers du règlement, du zonage, etc...

La CUB est intéressée par l'urbanisme de projet tant elle est consciente qu'actuellement l'urbanisme négocié est difficile à mettre en œuvre. Les méthodes traditionnelles peinent à traduire cette démarche dans les faits.

Il serait utile d'apporter des réponses aux difficultés que soulève le « multi-couche ». Aux yeux de la CUB, l'existence d'un SCOT englobant le PLUi ne présente aucun intérêt parce qu'il est trop peu avancé et est doté d'un périmètre trop petit pour en distinguer clairement les enjeux de ceux du PLUi.

Aux yeux de la CUB, des souplesses au sein de l'outil sont nécessaires pour atténuer la fragilité juridique à laquelle il expose : OAP devenues non opposables, distinguées par des noms différents les OAP « urba » et les OAP « Habitat et déplacement ».

La CUB confirme, à l'instar des autres sites visités par la mission, l'importance du positionnement des services de l'Etat en accompagnement de l'expérience. La DDTM a facilité l'intégration de la CUB au réseau national. Il existe une attente forte sur le sujet sensible de l'évaluation environnementale.

### **3.3.3. Les conditions de réussite qui se dégagent de cette démarche pionnière**

Lever les réticences des maires vis-à-vis d'un dispositif intercommunal ne peut pas se limiter à introduire des obligations portant sur le rapport entre les acteurs et le fonctionnement de leur gouvernance, d'autant qu'à Bordeaux comme dans les 2 autres cas, cela n'a pas vraiment été demandé.

Il pourrait même être contre-productif d'imposer par la loi des mesures générales au seul motif qu'il faudrait espérer résoudre ainsi des conflits spécifiques et isolés.

En revanche, il faut aussi une approche qui permette de répondre aux besoins de prédictibilité sur les évolutions et les adaptations.

L'État est concerné doublement : au niveau de la réglementation sur l'outil, au niveau des pratiques d'accompagnement dans le territoire.

## 4. Coûts de l'ingénierie et charge administrative, à partir de 3 cas contrastés

### 4.1. Cas des communes rurales du Lot-et-Garonne

#### 4.1.1. Les dépenses des communes

Trois cas concrets ont été étudiés pour apporter un éclairage sur les coûts :

- PLUi « Fumel Communauté » : 350.000 € HT pour 19 communes, soit 18.400 € rapporté à la commune. Parmi ces 19 communes, il y en a de très rurales mais aussi des villes moyennes (notamment Fumel) pour lesquelles le coût d'un PLU communal aurait été beaucoup plus élevé (plutôt de l'ordre de 40.000 ou 50.000 €)
- PLUi « Mézinais » : 100.000 € HT pour 7 communes, soit 14.300 € rapporté à la commune (environ le coût d'une carte communale)
- PLUi « Bastide et Châteaux en Guyenne » : 210.000 € pour 19 communes, soit 11.000 € rapporté à la commune.

La DDT observe que le coût d'un PLU communal dans le Lot-et-Garonne, pour une commune rurale ou moyenne (autour de 1 000 habitants), s'établit dans une fourchette de 20.000 à 30/000 €. Pour une commune très rurale, le budget pour un PLU peut-être évalué comme se situant légèrement en dessous de 20 000 €, mais il faut désormais y ajouter l'évaluation environnementale pour beaucoup d'entre eux.

Lorsqu'on passe à un seuil supérieur à 1 500/2000 habitants, le coût d'un PLU s'inscrit dans la gamme 30.000/50.000 €, et davantage lorsqu'il s'agit de "villes" (>5000 habitants). Sur ce seul critère, incontestablement le passage à l'intercommunalité s'accompagne d'un coût de production moindre que la somme de ceux des PLU communaux. Cela peut paraître une évidence, mais les chiffres sur les 4 PLUi du département le prouvent.

Naturellement, il existe un autre avantage à la mutualisation, clairement perçu, qui est celui de l'accès à des bureaux d'études pluridisciplinaires de meilleure qualité. Les grands bureaux d'études n'hésitent pas à mobiliser pour des PLUi l'ensemble de leurs compétences (économie, architecture, paysage, sociologie, environnement), ce qu'ils ne feront moins naturellement pour des PLU d'une échelle réduite.

Pour dresser un tableau complet, il faudrait évaluer les éventuelles économies d'échelle concernant les frais de fonctionnement des collectivités ou bien ceux qui sont liés à la concertation ; il est difficile de les mesurer.

#### 4.1.2. La charge administrative corrélative pour l'État

La question de la charge administrative se pose également pour les structures territoriales de l'État, particulièrement pour les DDT qui ont été fortement impactées par les réductions d'effectifs depuis quelques années .

Il résulte de l'expérience des 4 PLUi en cours dans le département que le temps passé en réunions est moindre (les réunions de personnes publiques associées par exemple sont organisées à l'échelle du PLUi), même s'il subsiste parfois des réunions à l'échelle des communes pour quelques cas litigieux. Toutefois, ce temps passé en

moins dans les réunions est en partie compensé par un temps passé plus conséquent sur l'analyse et la compréhension des dossiers (plus complexes), les réunions techniques et juridiques avec les services des communautés et l'organisation en interne de groupes de travail (de type équipe-projet) pour préparer les PAC, notes d'enjeux et avis des services.

Pour ces premières expériences de PLUi dans le Lot-et-Garonne, il paraît encore difficile de quantifier d'éventuels gains de temps. On peut toutefois penser qu'avec une généralisation des procédures de PLUi, les clarifications juridiques apportées par la future loi et l'apprentissage en interne à la DDT auront des effets positifs. L'impact sur les déplacements devrait être le plus significatif et celui sur le temps passé vraisemblablement moins. Ce sont en effet surtout les façons de travailler au sein de la DDT qui évoluent (l'organisation de travail sur un PLUi peut s'apparenter à une organisation pour un SCoT).

## 4.2. Une agglomération moyenne : la communauté d'agglomération d'Agen

La communauté d'agglomération d'Agen permet d'illustrer l'impact financier de l'adjonction d'un PLH à une démarche de planification antérieurement décidée sans que par ailleurs un PLH autonome ait été envisagé. Cette adjonction a généré un avenant au contrat PLU initial de l'ordre de 35.000€.

Sur la base de quelques cas, fournis par le Cabinet GTC (Guy Taïeb Consultant), il est possible, en dépit d'une grande variabilité des situations, de présenter quelques repères financiers en ce qui concerne les coûts de sous-traitance des PLH

- pour des agglomérations de quelques dizaines de milliers d'habitants concernées actuellement par l'obligation de faire : 60.000 à 70.000€
- pour des agglomérations de 150.000 habitants, le budget peut dépasser 100.000€
- pour les grandes agglomérations : budgets supérieurs à 300.000€ (ils dépendent beaucoup des prestations fournies par des agences d'urbanisme et des conditions financières qui les relient avec l'agglomération concernée)

Parallèlement, les budgets pour les PLU traditionnels sont bien plus élevés (facteur 2 ou 3).

L'élaboration d'un PLUi intégrateur de la dimension habitat est susceptible d'avoir un impact financier sur les coûts globaux d'ingénierie qu'il convient d'apprécier d'une manière nuancée.

Des mutualisations sont naturellement possibles, comme l'ont mis en évidence les cas concrets pour générer des économies..

Il existe simultanément une possibilité que la prédominance qu'on a tendance à accorder à la planification spatiale par rapport à des sujets spécifiquement habitat s'accompagne d'une pression sur la rétribution du volet PLH qui altère in fine la qualité du traitement des problématiques correspondantes. Est potentiellement concerné le thème sensible des fonctions sociales du logement et de leurs traductions effectives dans le document d'ensemble, avec un risque de perte de crédibilité, par exemple pour ce qui a trait aux zones de mixité sociale. La démarche conventionnelle de mise

en compatibilité d'un PLU (autonome) vis-à-vis d'un PLH approuvé peut être jugée comme donnant plus de garanties.

Néanmoins, dans le cas du PLUi d'Agen, la communauté met en avant des effets positifs de l'intégration du volet habitat qui contredisent les craintes exposées ci-dessus. Le financement consenti a permis d'une part, dans le cadre du PLUi, d'étayer le diagnostic et de créer de vraies OAP valant PLH, et d'autre part de faire prendre conscience aux communes des enjeux habitat sur leur territoire et de réfléchir et faire avancer des projets opérationnels qui pourront émerger à plus ou moins long terme : la réhabilitation des logements, la mise en œuvre opérationnelle des lotissements communaux et le lancement de l'OPAH sont les premiers résultats de ce PLH.

Les services de la communauté n'ont pu établir une comparaison avec une stratégie qui aurait consisté à établir un PLH isolé étant donné que les élus de la CA ne s'y seraient jamais résolus ; ils estiment que les résultats sur le fond seront sensiblement les mêmes, mais qu'il faut en revanche être attentif au fait que le PLH intégré au PLUi ne suit pas la même procédure qu'un PLH classique. Ils concluent que d'un point de vue financier (et de cohérence du territoire !), c'est indéniablement un avantage que d'inclure le PLH dans un PLUi si le formalisme du premier tel qu'il est recueilli au sein du second est suffisant.

#### **4.3. Une grande agglomération : la C.U. de Bordeaux**

Dans le cas d'une agglomération de grande taille comme celle de Bordeaux, dont la dynamique intercommunale est ancienne et éprouvée, les budgets liés à la conception et à la production de la planification locale restent élevés. Il convient d'argumenter sur les dépenses qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage et sur celles qui se rapportent à la maîtrise d'œuvre ainsi que sur les liens entre les deux types de dépenses.

La CUB met en avant une charge de travail correspondant à 7 équivalents temps plein (ETP) sur 3 ans pour la dimension « urbanisme » d'un PLU intercommunal doté de volets habitat et déplacements, auxquels s'ajoutent 3 ETP au titre du volet déplacement et 3 autres nécessaires au titre du volet habitat. Un niveau d'économie naît potentiellement des interactions entre les services que permet la démarche intégrée du PLUi « 3 en 1 », qui réduit en effet les besoins externes d'assistance maîtrise d'ouvrage (AMO) « générale ». Il subsiste le recours à des AMO ciblées sur des expertises thématiques ou de nature juridique. Mais, comme dans le cas cité plus haut concernant le département du Lot-et-Garonne, on peut considérer que les éclaircissements juridiques susceptibles d'être apportés par la loi, de même que la maturité sur le nouvel outil permettront à terme de mieux maîtriser ce type de dépense.

Les grandes intercommunalités sont confrontées aux coûts récurrents d'ingénierie lorsqu'il s'agit notamment d'apporter des modifications certes modestes au PLUi mais qui en l'état actuel mettent en mouvement l'ensemble du dispositif communautaire impliquant toutes les ingénieries communales alors que toutes les communes ne sont pas concernées. Cette situation existe à propos des évolutions très localisées de la réglementation sous l'effet de demandes qui concernent telle ou telle commune et qui en réalité n'ont pas d'effet sur le projet d'ensemble.

## 5. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
Projet de loi ALUR	Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
AOT	Autorité organisatrice des transports
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
USH	Union sociale pour l'habitat
PCET	Plan climat énergie territorial
POA	Programme d'orientations et d'actions



**Ministère de l'écologie,  
du développement durable  
et de l'énergie**  
**Conseil général de  
l'environnement  
et du développement durable**  
7e section – secrétariat général  
bureau des rapports  
et de la documentation  
Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

