

SYNTHÈSE JOURNÉE REGIONALE D'ÉCHANGES

Le Plan local d'urbanisme intercommunal ciment de la coopération intercommunale

jeudi 2 avril 2015 à l'Hôtel de Région à Lyon



Une journée d'échanges appréciée

« Une journée avec de vrais débats. »

Gérard Leras, conseiller spécial à la politique foncière,
Région Rhône-Alpes

Le 2 avril 2015, le réseau urbA3 des Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes a organisé à l'Hôtel de Région la journée régionale d'échanges sur le thème du « Plan local d'urbanisme intercommunal, ciment de la coopération intercommunale », à la demande de l'Etat et de la Région Rhône-Alpes.

Initialement configurée pour l'accueil de 150 personnes, cette journée a rassemblé près de 280 élus et techniciens issus d'intercommunalités de toute la région Rhône-Alpes. La plupart des départements étaient représentés, depuis l'Ardèche et la Drôme, jusqu'aux territoires de l'Ain et de la Savoie, transfrontaliers de la Suisse.

La réussite de cette journée, de l'avis de la plupart des participants, s'est révélée à travers la qualité des intervenants et une prise de parole libre et ouverte des élus. Ils ont insisté, pour la plupart, sur l'intérêt de passer à l'échelle intercommunale pour faire du PLUi un document fédérateur.

Juillet 2015



Edito	3
Le PLUi, l'expression de la cohérence globale du territoire	6
Le PLUi, un plan local d'urbanisme avant tout communautaire (PLU-c)	10
Le PLUi, une co-construction politique et participative	16
Le PLUi, source de mutualisation au service des communes	18
Conclusion	23

Le message des trois présidents du réseau urbA3 des agences d'urbanisme



Michel Le Faou,
président de l'Agence d'urbanisme
de l'aire métropolitaine lyonnaise

La loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 marque une étape clé de la généralisation progressive des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), dans la poursuite des orientations fixées par la loi Grenelle II du 12 Juillet 2010.

La grande nouveauté de la loi Alur réside dans le transfert progressif et programmé de la compétence PLU aux intercommunalités, à la date du 27 mars 2017. Elle fait de l'échelon intercommunal le niveau le plus pertinent pour élaborer les documents d'urbanisme. Cette loi est, d'une part, une opportunité pour rendre plus cohérente la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, de stratégie économique, d'environnement... portées par les intercommunalités ; d'autre part, une opportunité pour développer les collaborations entre communes et communautés, incontournables dans ce système.



Jean-Paul Bret,
président de l'Agence d'urbanisme
de la région grenobloise, AURG

Cette évolution, à l'aune de la fusion des deux Régions Rhône-Alpes et Auvergne, trace ainsi un avenir prometteur pour la collaboration des trois Agences d'urbanisme du réseau urbA3, qui deviendra demain « urbA4 » avec Clermont-Ferrand, dans une grande Région Auvergne-Rhône-Alpes où l'avancée vers les PLUi reste à faire. Aujourd'hui, en Rhône-Alpes, seuls neuf territoires sont dotés ou en cours d'élaboration d'un PLUi. Dès 2015, dix nouvelles intercommunalités devraient se lancer dans l'aventure. Comme l'a exprimé Jean-Philippe Deneuvy, directeur adjoint de la Dreal Rhône-Alpes, le territoire de la Région devra être porteur et producteur de démarches de PLUi pour les années à venir.*

La réussite de cette journée du 2 avril et la qualité des échanges sont autant de gages qui permettent de croire au déploiement des PLUi dans la future Région Auvergne - Rhône-Alpes.

Soyons optimistes et engagés pour l'avenir de nos territoires !



Pascal Garrido,
président de l'Agence d'urbanisme
de la région stéphanoise, Epures

* Dix des treize intercommunalités rhônalpines qui ont candidaté à l'appel à projet PLUi 2015 du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité : cf. page 2

Michel Le Faou,

Jean-Paul Bret,

Pascal Garrido

+

-

Le PLUi, l'expression de la cohérence globale du territoire

« Le PLUi permet une cohérence globale du territoire. »

Paul Vidal, président de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (69)

« L'intercommunalité, c'est la parfaite cohérence entre l'aménagement du territoire, les bassins de vie, le développement économique, les transports et les services. »

Henri Tonini, ancien président du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (69)

« L'échelle intercommunale est la plus juste pour décliner ces politiques publiques. »

Henri Tonini, ancien président du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (69)

► L'outil « intégrateur » des politiques publiques

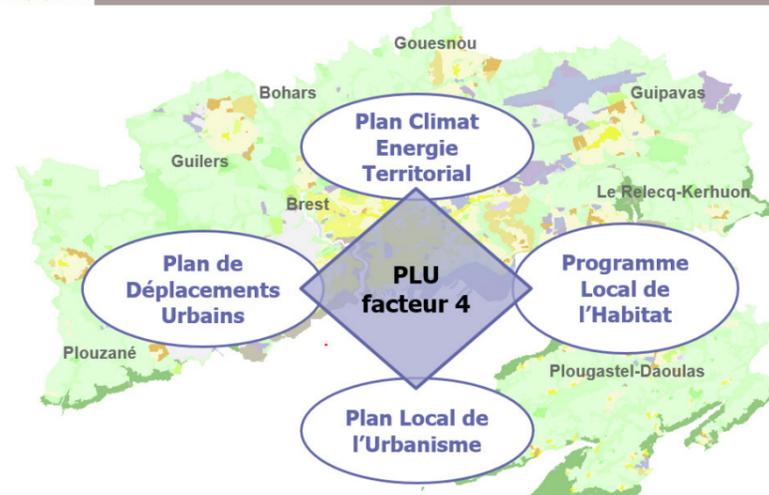
Le PLUi est l'outil intégrateur des politiques publiques. Cet outil permet de traduire la cohérence territoriale et les stratégies portées par les intercommunalités.

Le PLUi de la Métropole de Lyon (69), au-delà des enjeux d'aménagement et d'urbanisme, décline d'autres politiques publiques portées par la Métropole (stratégie économique, traduction du Schéma de développement universitaire, stratégie d'accueil résidentiel...).

Le PLUi « facteur 4 » de Brest Métropole (29) est une démarche pilote. En plus du volet Habitat et Déplacements, il intègre le Plan Climat-Energie territorial (PCET). Il a nécessité un projet transversal et cohérent à l'échelle intercommunale, ainsi qu'une forte implication des élus. La gouvernance a donc été très importante.

FACTEUR 4 PLUi Pour une métropole plus durable

UNE DÉMARCHE PILOTE AU NIVEAU NATIONAL ET UNE APPROCHE ORIGINALE



Brest Métropole (29), un PLUi inscrit dans une démarche globale intégrant le plan Climat-Energie territorial (8 communes, 214 000 habitants).

► L'occasion d'intégrer les compétences plus techniques

Au-delà des politiques publiques connexes à l'urbanisme, le PLUi intègre également les compétences techniques des EPCI telles que l'assainissement, le traitement des déchets, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), ...

La localisation d'équipements techniques de type usine de traitement des déchets, bassin de rétention pour la prévention des inondations... trouve tout son sens à l'échelle intercommunale.

Par ailleurs, l'écoute et la participation des élus facilitent les discussions pour la localisation de certains de ces équipements. L'échelle intercommunale permet ainsi de trouver des solutions partagées entre les élus et de cibler collectivement le foncier le plus adapté à ce type d'équipements.

► L'échelle des bassins de vie et une réalité pour les habitants

L'échelle intercommunale est un périmètre plus pragmatique et plus efficace que celui de l'échelle communale. Le raisonnement au niveau d'une intercommunalité ou d'un bassin de vie correspond à la pratique urbaine du territoire. En effet, les habitants d'un territoire résident dans une commune, travaillent dans une autre et font leurs courses ou pratiquent leurs loisirs dans une troisième.

Comment réussir son PLUi ?

► Le PLUi est un document qui permet de décliner toutes les politiques publiques, sur un territoire pertinent et cohérent : celui de l'intercommunalité.

► Le temps de l'élaboration du PLUi est également l'occasion de renforcer la dynamique communautaire dans le partage d'un projet collectif et dans le dialogue entre élus.

« Il ne faut pas s'interdire de dialoguer avec les territoires voisins, bien au contraire ! »

Alain Rousselot-Pailley, conseiller à la Communauté d'agglomération Grand Chalon (71)

► L'enjeu du dialogue entre Scot et PLUi, pour plus de cohérence

La réflexion autour d'un PLUi permet d'interagir avec les territoires voisins. La compatibilité du PLUi avec le Schéma de cohérence territoriale (Scot) nécessite de dialoguer avec son syndicat mixte.

L'expérience de Brest Métropole (29) montre que ce dialogue amène à partager les visions du futur et à construire un avenir commun.

L'exemple lyonnais de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry est significatif. Cet équipement se situe sur les territoires de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) (69) et du Scot de l'Agglomération lyonnaise. Bien que localisé en dehors du Grand Lyon, il participe à l'attractivité de ce dernier. Le Scot de l'Agglomération lyonnaise permet ainsi à la Métropole de Lyon et à la CCEL de dialoguer et de partager.

Il faut donc casser la logique descendante des documents de planification et des compatibilités et profiter de l'élaboration des documents d'urbanisme pour ouvrir des espaces de dialogue et partager les projets des territoires.

Par ailleurs, lorsqu'ils ne sont pas couverts par un Schéma de cohérence territoriale, certains PLUi peuvent valoir Scot. Elaborer un PLUi permet, dans ce cas, de définir des projets de territoire plus pertinents au regard des enjeux de développement de l'intercommunalité. A contrario, la difficulté et le manque de cohérence de certains Scot ont été mis en évidence. A titre d'exemple, les Communautés de communes du Massif du Vercors (38) et du Cœur de Chartreuse (38), non incluses dans le Scot de la région grenobloise et ayant pourtant un impact direct sur ce territoire, se lancent dans l'élaboration d'un PLUi valant Scot.

► **Une évidence : aller au-delà des unités territoriales administratives**

Les élus de territoires limitrophes doivent discuter entre eux de leurs projets de territoire. En effet, cet échange d'expériences permet d'avancer et de trouver des solutions ainsi que de se rapprocher de territoires voisins correspondant à l'aire d'attractivité de son propre bassin de vie.

Par ailleurs, le découpage administratif est une question récurrente dans la mesure où il peut ne pas correspondre aux réalités du territoire. Le cas échéant, il est nécessaire aux élus de franchir les limites territoriales administratives (départementales, voire régionales). Cette démarche est d'autant plus nécessaire si elle est porteuse de sens pour le territoire et l'espace de l'intercommunalité.

Ainsi, la Communauté d'agglomération du Grand Chalon (71) a travaillé avec ses EPCI limitrophes. Elle s'est rapprochée de la Communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines (71) et a élargi sa vision du territoire.

Comment réussir son PLUi ?

- Regarder au-delà de son territoire communal, voire intercommunal, surtout si les limites administratives ne correspondent pas à la réalité du territoire en termes d'attractivité et de vécu par les habitants.
- Être force de proposition et engager des espaces de discussion et de collaboration avec les intercommunalités voisines au service d'une cohérence du projet et du territoire.

« **Le PLUi est une belle opportunité pour mettre en contact physique le territoire et le terroir.** »

Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (38)

► **L'occasion de rester au plus près des réalités communales**

L'intercommunalité, représentée par ses techniciens, fait souvent du « hors sol ». Le PLUi est une opportunité pour associer les communes et être au plus près de leurs réalités et de leurs spécificités. C'est l'occasion de connaître et de reconnaître le territoire, sans se limiter au seul découpage administratif qui ne correspond pas, toujours, aux réalités du territoire (ex : les cantons). Il faut donc tenir compte du vécu du terrain et « chausser ses bottes ».

Compte tenu de la spécificité et de l'histoire de chaque territoire (identité morphologique, géographique, historique...), il n'est pas dans l'intérêt du projet de dupliquer une méthode d'élaboration de PLUi mise en place par une autre intercommunalité. L'essentiel est de se donner les moyens de construire son projet de territoire ! Chaque territoire a sa propre façon de vivre !

► **L' élu communal doit être au cœur du processus de PLUi**

Impliquer fortement les élus locaux garantit la réussite du PLUi. Les maires et les équipes municipales doivent être associés tout au long du processus. Le projet co-construit avec ces derniers permettra de faire du PLUi, d'une part un document pragmatique et concret pour chaque commune, et d'autre part, un document cohérent et collectif pour l'intercommunalité.

Par ailleurs, les maires sont ceux qui connaissent le mieux leur commune.

« *L' élu local doit être au centre du PLUi.* » (Jean-Paul Bret).

Comment réussir son PLUi ?

- Tenir compte des réalités et des spécificités du territoire ;
- Elaborer sa propre méthodologie ;
- Impliquer fortement les élus locaux des communes et leurs équipes.

Le PLUi, un plan local d'urbanisme avant tout communautaire (PLU-C)

« Le PLUi est avant tout un projet Communautaire, l'idée d'un PLU-C. »

Michel Bravard, président de la Communauté de communes de la Vallée de l'Ance (63)

« Le PLUi, une logique de coproduction, de coconstruction, de coresponsabilité. »

Philippe Schmit, délégué général adjoint de l'Association des Communautés de France

« Les objectifs de la gouvernance sont de partager, s'approprier et de porter la vision d'ensemble du territoire. »

Pascal Garrido, président de l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise (42)

► Partager des thématiques pour construire une vision commune

La gouvernance du PLUi doit être adaptée au territoire. Elle doit prioritairement prévoir la collaboration avec les élus et

également fixer les conditions d'association et de concertation avec les citoyens. Les élus doivent réfléchir ensemble à des questions communes à l'échelle intercommunale, tout en associant de près les communes. La gouvernance nécessite de se parler et de se faire confiance. Elle doit pouvoir articuler au mieux les échelles locale et intercommunale pour construire une vision d'ensemble.

Pour Brest Métropole (29) et son PLUi « facteur 4 », le choix en matière de gouvernance a été gage de réussite, ce qui a permis d'en faire un PLUi « intégrateur ». La gouvernance s'est organisée autour de six thématiques-groupes de travail afin de privilégier des débats de niveau intercommunal, plutôt qu'une approche par secteurs ou bassins de vie. Les thèmes abordés étaient : projet urbain, formes urbaines, économie de l'espace ; développement économique et culture ; mobilité durable ; énergie et plan climat ; habitat et logement ; cadre de vie et valorisation de l'environnement. Cette démarche a été facilitée par le faible nombre de communes (huit) que regroupe Brest Métropole. Cette organisation a d'ailleurs été conservée pour le suivi et la mise en œuvre du PLUi « facteur 4 ».

De la même façon, la Communauté de communes du Massif du Vercors (38), constituée de sept communes, a organisé différents ateliers thématiques, afin de privilégier la discussion entre élus, de faciliter leur appropriation du projet et d'en intéresser le plus grand nombre. La concertation avec la population s'est ensuite déroulée par unité géographique, correspondant aux vallées qui composent la Communauté de communes.

► Introduire, si nécessaire, des espaces de dialogue intermédiaires pour coller aux bassins de vie

Pour les territoires qui regroupent un grand nombre de communes, le mode de gouvernance est souvent plus complexe à mettre en œuvre. Il s'articule entre des groupes/ateliers thématiques et des instances/groupes territoriaux, en fonction des sous-territoires qui peuvent composer l'EPCI. L'enjeu est alors de se rapprocher au mieux d'une logique de bassins de vie, espaces de pratique urbaine et d'organisation territoriale cohérents.

Pour la Communauté d'agglomération Grand Chalonnais (71), constituée de trente huit communes, la gouvernance a privilégié l'entrée territoriale, en organisant cinq ateliers s'appuyant sur cinq secteurs géographiques.

Cette organisation traduit une forte volonté politique d'établir une vision stratégique commune pour le développement du territoire. Chaque atelier territorial a été animé par un élu communautaire du groupe de suivi du PLUi, assisté par deux référents techniques, autour de trois axes thématiques (habitat, transport/déplacements, urbanisme)

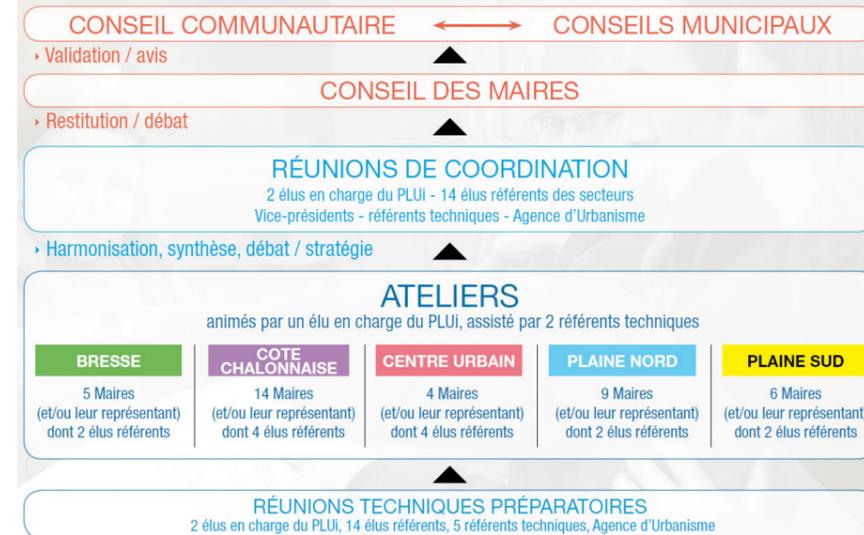
L'écoute et le dialogue entre les élus ont contribué à leur forte implication et à leur adhésion au projet.

► Garantir dans le processus de travail la co-construction avec les communes

La gouvernance mise en place par la Métropole de Lyon (cinquante-neuf communes) est organisée autour de neuf Conférences locales des maires (CLM), qui correspondent à une logique territoriale plus en adéquation avec les spécificités géographiques et plus proche des réalités quotidiennes des élus et des habitants. Le travail d'élaboration du PLUi est complété par des échanges réguliers avec chacune des cinquante-neuf communes et des neuf

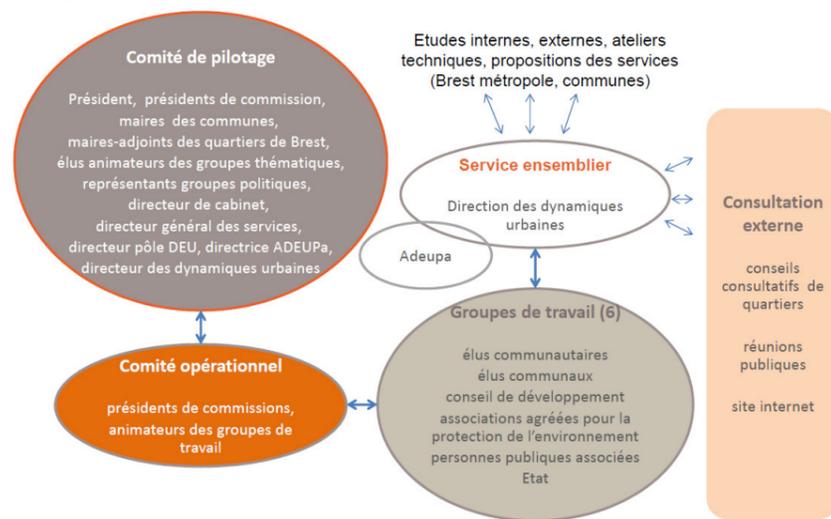
GOVERNANCE

ÉLABORATION PLUi



Le Grand Chalonnais (71), une gouvernance fondée sur cinq ateliers territoriaux, chacun piloté par des élus référents (38 communes, 109 500 habitants).

Un PLU intégrateur : la gouvernance



Brest Métropole (29), un PLUi intégrateur organisé autour de six groupes de travail restés pérennes pour la mise en œuvre du document d'urbanisme.

Comment réussir son PLUi ?

► Il faut prendre en compte les interrogations de toutes les communes qui composent le territoire. L'échelle communale doit être au cœur du système !

► Chaque commune doit pouvoir se reconnaître dans le projet de territoire partagé, soit en déclinant la réflexion à l'échelle de chacune, soit en travaillant de près avec l'ensemble des communes dans l'élaboration de la réflexion intercommunale.

► Pour respecter l'équilibre entre grandes et petites villes, les enjeux stratégiques de chaque territoire doivent être exprimés. Néanmoins, pour parvenir à un projet communautaire, il est nécessaire que l'ensemble des territoires partage un langage commun et une volonté de construire ensemble un projet qui ne soit pas la juxtaposition d'une succession de projets communaux !

« Il faut un projet de territoire pour élaborer un PLUi ! (...) une vision à long terme, une vision d'avenir à vingt ans »

Yannik Ollivier, vice-président de Grenoble-Alpes Métropole (38)

► Un projet de territoire préalable pour fixer des ambitions communes pour l'avenir

Les expériences présentées ont un dénominateur commun : la préexistence d'un projet de territoire, outil prospectif permettant de mettre en place un programme d'actions. Ce projet de territoire est l'élément déclencheur de l'élaboration d'un PLUi. Cette réflexion préalable revêt différentes appellations (projet de territoire, charte de développement, charte intercommunale...). Elle permet d'avoir une vision partagée et stratégique du développement de son territoire, de porter une vision d'avenir à long terme qui s'appuie sur des piliers caractéristiques et partagés.

En revanche, ce projet de territoire ne peut valoir en lui-même PADD du PLUi. L'élaboration du PADD devra passer par la procédure réglementaire de PLUi, en respectant notamment les phases de débat du projet (en instance communautaire et au sein de chaque conseil municipal de l'EPCI). En effet, une démarche préalable permettra d'aller très vite dans la phase réglementaire de PLUi.

« C'est le socle commun, qui servira de base au PLUi. » Vincent Scatolin, vice-président de la Communauté de communes du Pays de Gex (01).

« Le PLUi a été la suite logique de la charte de développement du territoire. » Thomas Guillet, vice-président de la Communauté de communes du Massif du Vercors (38).

La Communauté de communes du Massif du Vercors (38) s'est lancée récemment dans l'élaboration d'un PLUi valant Scot (prescription le 18 Juillet 2014), après avoir rédigé en deux temps une charte de développement du territoire (approuvée en 2008, puis actualisée en 2013). Cette charte de développement territorial s'articule autour de trois enjeux essentiels : l'organisation territoriale (définir les vocations du territoire, secteur par secteur et ses relations avec les espaces voisins) ; l'attractivité (capacité à attirer et retenir une population résidentielle, touristique ou de passage) et l'identité (promouvoir les spécificités du Plateau du Vercors). Pour actualiser cette charte, l'intercommunalité a organisé quatre ateliers thématiques, qui ont permis de formuler des ambitions partagées par l'ensemble des élus. Cette charte va servir de référence au PLUi et devra être de nouveau débattue pour valoir PADD, pièce maîtresse du PLUi.

L'élaboration du PLUi de la Communauté de communes du Pays de Faverges (74) fait également suite à l'élaboration d'un projet de territoire. Les élus ont identifié des enjeux stratégiques pour le territoire et se sont ainsi dotés d'un outil leur permettant de construire l'avenir en tenant compte du contexte économique, des aspirations des habitants et des politiques menées à d'autres échelles. En effet, les élus avaient constaté que la Communauté de communes avait peu de compétences, notamment en terme d'aménagement du territoire. Ce projet de territoire stratégique a été élaboré avec les élus du précédent mandat. Après un temps de pédagogie, les nouveaux élus se sont appropriés et finalement reconnus dans les grandes orientations proposées. Ils se sont rendus compte que les axes du projet de territoire nécessitaient une adaptation de l'ensemble des documents d'urbanisme. Ils se sont alors lancés sereinement dans le PLUi.

► Une vision communautaire acceptée par tous les élus

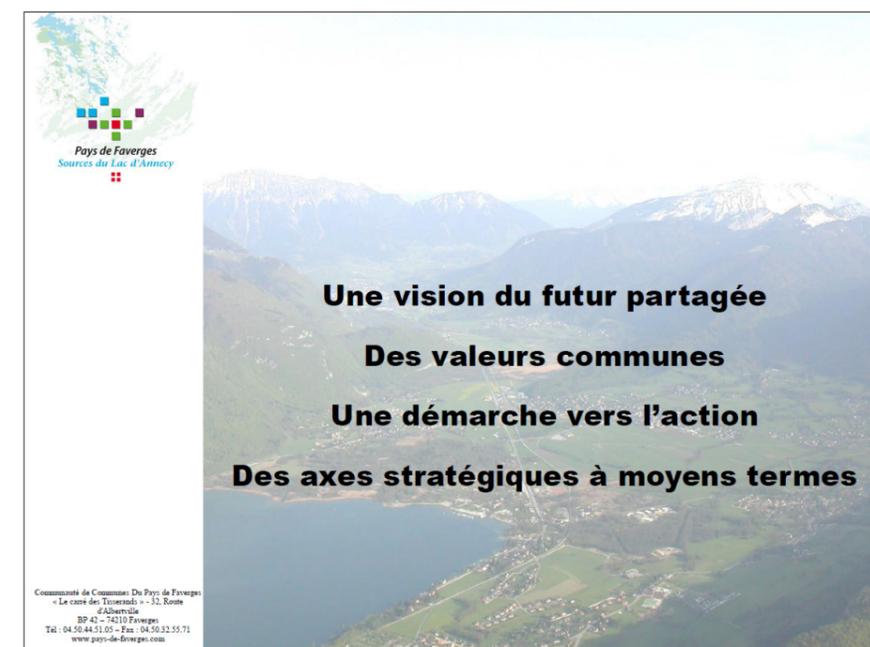
Seul un projet partagé et accepté par l'ensemble des élus peut permettre de constituer un socle communautaire pour le développement du territoire.

La réussite d'une démarche de PLUi passera par cette vision solidaire et communautaire du territoire.

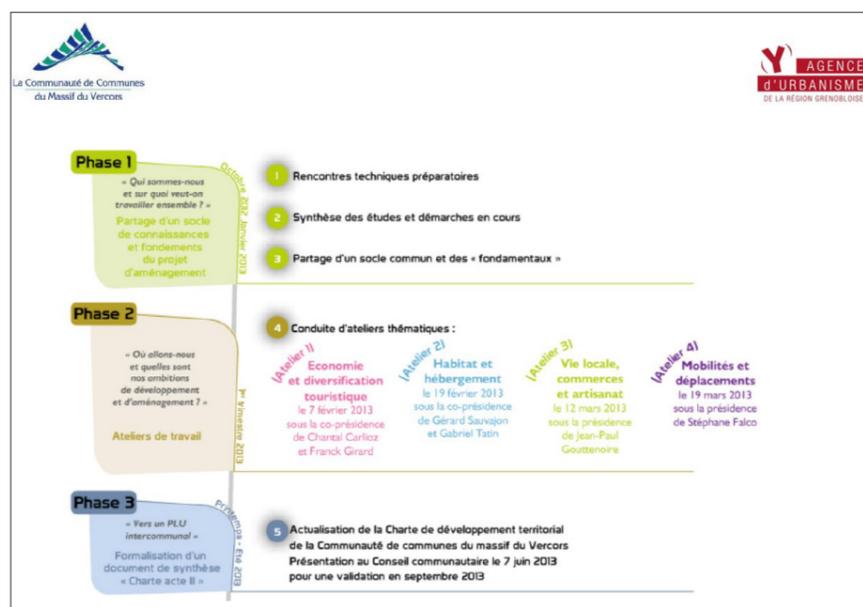
« Il faudra parler de PLU-C, avant de parler de PLUi. » Michel Bravard, président de la Communauté de communes de la Vallée de l'Ance (63).

En Livradois-Forez, les élus de la Communauté de communes de la Vallée de l'Ance (63) font le constat criant et partagé du dépeuplement et de l'exode rural de leur territoire.

Pour faire face à ce phénomène, ils ont fait le choix de construire un projet d'avenir collectif et communautaire, une vision d'ensemble pour toutes les communes. Ce défi a été relevé, puisque le PLUi est aujourd'hui en voie d'aboutissement.



La Communauté de communes du Pays de Faverges (74), une intercommunalité créée en 2001, un projet de territoire fondé sur des valeurs communes acceptées par la nouvelle équipe d'élus après 2014 (10 communes, 15 500 habitants).



La Communauté de communes du Massif du Vercors (38), une charte de développement du territoire, socle de base pour se lancer sereinement dans le PLUi (7 communes, 11 500 habitants, territoire intégré dans le parc naturel régional du Vercors).

« Le PLUi imprime la solidarité. »

Corinne Casanova, vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget (73)

► Des choix de développement « profitables » à toutes les communes, dans un processus de solidarité

Puisque le PLUi décline les politiques publiques de compétence intercommunale, il permet d'asseoir la solidarité territoriale entre les communes membres.

En matière d'eau potable, si une commune n'est pas alimentée, la solidarité de l'intercommunalité lui permettra de l'obtenir et donc de se développer d'un point de vue urbain pour accueillir de nouveaux habitants.

Cet exemple peut être transposé au domaine des transports. Dans le cadre du PLUi ou du Plan de déplacements urbains (PDU), une intercommunalité peut s'interroger sur le développement du réseau de transports collectifs, pour desservir par exemple des communes, un site stratégique économique, universitaire, commercial... Dans ce cas, le débat portera non seulement sur les choix d'urbanisme à faire, mais également sur les capacités d'investissements financiers et le phasage, actés pour développer le réseau de transports collectifs à l'échelle de l'intercommunalité. Ce débat peut aussi avoir lieu dans le cadre du pacte financier et fiscal. Ce type de situation démontre ainsi l'articulation entre les choix de développement opérés dans le cadre d'une réflexion et les implications en matière de solidarité financière.

En fonction des spécificités territoriales, certaines communes sont davantage porteuses de capacités de développement ou d'accueil que d'autres (pour exemple, les communes soumises à des risques d'inondation). C'est pourquoi le débat doit avoir lieu au niveau de l'intercommunalité, pour porter ensemble les enjeux de développement du territoire, en fonction des capacités de chacune des communes.

► Une solidarité financière pour asseoir la répartition des équipements

Certains équipements sont attractifs, d'autres sources de nuisances. Le PLUi permet d'avoir un échange sur leur répartition, notamment pour ceux qui produisent des gênes et pour lesquels une solidarité doit se mettre en place.

Dans la Communauté d'agglomération du Pays voironnais (38), les communes qui accueillent un équipement préjudiciable reçoivent un dédommagement financier de la part de l'intercommunalité. Une contrepartie financière est donc possible.

A l'inverse, les communes qui vont accueillir une zone économique attractive doivent permettre de répartir les bénéfices, y compris financiers, entre toutes les communes de l'intercommunalité. Ceci est prévu dans la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation globale des intercommunalités.

► Le financement du PLUi plutôt profitable aux petites communes

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, cette solidarité peut être transposée. En effet, une réflexion au niveau intercommunal permettra aux petites communes de bénéficier des services d'un bureau d'études externe pluridisciplinaire qu'elles n'auraient pas pu solliciter et financer seules.

Comment réussir son PLUi ?

► La solidarité territoriale est une condition sine qua non au succès d'un PLUi. Elle ne se décrète pas mais se construit étape par étape, dans le cadre d'un dialogue collectif. Il faut penser les communes les unes par rapport aux autres pour garantir une solidarité intercommunale équilibrée, pour ne pas risquer de voir apparaître des inégalités entre communes.

« Le PLUi est un bon outil de référence pour le pacte financier et fiscal de l'intercommunalité. »

Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (38)

► Un lien direct entre projet de territoire et solidarité financière et fiscale

La solidarité fiscale n'est pas l'objet du PLUi. Mais il existe un lien direct entre projet de territoire préalable au PLUi et les enjeux financiers et fiscaux liés aux grandes orientations politiques fixées par le projet de territoire. Ces enjeux sont pour partie traduits dans le Pacte financier et fiscal (PFF) de l'intercommunalité (cf. encart).

Selon plusieurs intervenants, il faudrait que les intercommunalités s'emparent des services publics pour garantir une meilleure solidarité (cf. précédent paragraphe).

Le PLUi permet aux intercommunalités d'asseoir leurs enjeux de développement et de s'emparer de cette réflexion, afin d'enrichir les choix à faire en matière de solidarité fiscale et financière. Le projet de territoire, débattu et validé par les élus, peut ainsi servir de socle de référence pour le PFF intercommunal.

Le Pacte financier et fiscal

Afin de lutter contre l'émiettement communal, la réforme territoriale encourage le regroupement de communes au sein d'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La baisse continue des dotations de l'État, la DGF notamment, versées aux collectivités locales ces dernières années, favorise ce mouvement de regroupement de communes. Le PLUi constitue donc une démarche qui permet d'asseoir le Pacte financier et fiscal (PFF) d'une intercommunalité.

Les PFF fleurissent notamment depuis la réforme de la taxe professionnelle de 2010. Il s'agit d'**une démarche volontaire de formalisation des relations financières entre un EPCI et ses communes membres**, qui a pour but de réduire les disparités de charges et de recettes à l'intérieur d'un territoire.

Aujourd'hui, les PFF sont davantage des projets territoriaux et politiques et ils deviennent donc des outils de gouvernance.

Après avoir établi un projet de territoire et un diagnostic financier, le pacte permet une analyse et des choix consolidés en matière de solidarité territoriale, de fiscalité, d'investissements...

- Seules les agglomérations ayant signé un contrat de ville avec l'État ont l'obligation d'établir un PFF.
- Le PFF offre une vision à trois ou cinq ans généralement.
- Le PFF permet donc choisir entre levier fiscal ou dette, de figer les attributions de compensation à certaines communes, d'octroyer si possible de la dotation de solidarité communautaire et des fonds de concours.
- Le PFF permet également de préparer la mutualisation des services, en prévoyant par exemple des transferts d'agents communaux vers l'intercommunalité

> Éléments de REPERES : source - La Gazette des communes du 10 Novembre 2014, p 38-39

Le PLUi, une co-construction politique et participative

« Le PLUi ne doit pas se faire qu'entre initiés. »

Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (38)

« Il faut assumer et s'approprier le PLUi dans la continuité, même lorsqu'il y a changement d'équipe. »

Michel Coutin, président de la Communauté de communes du Pays de Faverges (74)

« Il faut faire un effort pédagogique et démocratique pour passer du PLU au PLUi et qu'il soit accepté par les élus et les citoyens. »

Gérard Leras, conseiller spécial à la politique foncière, Région Rhône-Alpes

« Impliquer les élus est primordial pour réussir le PLUi. »

Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (38)

► Promouvoir le « faire-ensemble » auprès des élus, dans une logique de coproduction et de confiance

L'enjeu principal d'une démarche de PLUi est de réussir le « faire-ensemble » avec les élus.

Un PLUi, c'est un processus où la co-construction avec les élus doit être le leitmotiv pour garantir la réussite du projet. En ce sens, le travail collaboratif et la pédagogie, assurés par l'équipe technique, doivent avant tout se faire au bénéfice des élus. Ce sont effectivement les élus qui auront à porter une vision d'avenir partagée pour leur territoire, devant les citoyens.

L'expérience de la Métropole de Lyon (69) met en lumière une logique de coproduction entre l'échelon local (les communes) et l'échelon fédéral (la Métropole). Le PLUi permet de préserver la place des communes à travers une logique de coproduction qui exige un investissement de tous les élus. Ainsi,

pour le PLUi de la Métropole de Lyon, un PADD est réalisé à trois échelles : celle de la Métropole, qui fixe les grandes orientations ; celle du bassin de vie ; et celle de la commune.

Dans le cas de Grenoble-Alpes Métropole (38), c'est après une première rencontre entre élus communautaires et élus communaux que les techniciens interviendront. L'ingénierie accompagnera ensuite les élus pour renforcer ce dialogue et mettre en œuvre des conditions pour trouver des solutions aux différentes problématiques.

► Réussir la « pédagogie des élus », donc convaincre les élus avant les habitants

Le PLUi est un travail commun autour d'ambitions partagées. C'est pourquoi il nécessite un travail important de pédagogie auprès de l'ensemble des élus, à toutes les échelles. Ce travail d'écoute et d'échanges entre élus est primordial : il permet l'appropriation et facilite l'adhésion au projet de PLUi.

Ainsi, le processus de co-construction entre élus et de pédagogie auprès d'eux apparaît comme le maillon fondamental de la réussite d'un PLUi : il faut convaincre et former les élus pour pouvoir ensuite convaincre les habitants.

« Impliquer et former les habitants pour en faire de véritables ambassadeurs du PLUi. »

Thierry Fayret, vice-président à la Communauté urbaine de Brest Métropole (29)

► La pédagogie auprès des habitants : leur faire prendre de la hauteur

À l'instar des élus, les habitants doivent prendre conscience que le PLUi représente avant tout un projet d'avenir pour leur territoire. Il ne s'agit ni seulement du devenir de leur parcelle ou de leur environnement proche ni d'un enjeu de règlement de constructions, à travers le droit des sols et le zonage. Ainsi, un véritable travail de pédagogie est nécessaire afin de leur montrer le rôle qu'ils ont à jouer et de les faire s'impliquer activement dans la démarche.

Au-delà de son rôle de planification réglementaire, le PLUi doit leur être présenté comme un document organisant le cadre de vie de demain, avec des thématiques transversales à assimiler (préservation des ressources naturelles et agricoles, économie de ces espaces et densité plus importante à développer dans les zones urbaines).

Cette pédagogie doit être portée par les techniciens auprès des habitants, mais également par les élus pour qu'à terme, élus et habitants portent le projet de PLUi ! Associer les habitants au processus global, notamment au moment du PADD, en fera de véritables ambassadeurs.

► Laisser à la population la possibilité de participer à la réflexion collective sur le PLUi (pour plus d'acceptabilité)

Dans un souci d'acceptation et de compréhension par tous, le PLUi doit être élaboré dans une logique de partage. En ce sens, toutes les collaborations citoyennes avec les associations, les conseils de quartiers, les conseils de développement, ou autres experts locaux, mais

également les professionnels sont autant de processus qui permettront d'associer les citoyens. Le volet animation est donc un enjeu à ne pas négliger dans l'élaboration du PLUi. La Métropole de Lyon (69), dans le cadre de sa révision générale, organise ainsi des réunions publiques de présentation dans chaque commune, en présence des comités de quartiers et d'autres assemblées locales de riverains.

L'implication et la participation des citoyens dans la démarche de PLUi permettent de diminuer le risque de contentieux. En revanche, l'enjeu est bien de les faire s'intéresser à la démarche dans sa transversalité, pour leur « faire prendre de la hauteur » ! Ils doivent comprendre les ambitions du projet global avant de pouvoir s'exprimer sur l'évolution de leur environnement proche (leur parcelle !) au moment de l'enquête publique.

« Le PLUi, un barrage d'opportunités face aux intérêts privés. »

Henri Tonini, ancien président du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (69)

► L'opportunité de mettre à distance les intérêts particuliers des propriétaires

Les grandes orientations inscrites dans le PLUi, expression de l'intérêt général du projet de développement proposé par les élus communautaires, s'appliquent par définition à l'ensemble des communes membres de l'EPCI. Aux intérêts particuliers, les élus et leur équipe répondent d'une même voix, celle de l'intercommunalité. Le PLUi constitue ainsi un vrai rempart face à des habitants réfractaires, par exemple.

► L' élu n'est plus seul face à sa population

Le PLUi permet à l' élu de ne plus être seul à porter des enjeux parfois complexes à faire accepter tels que la densité ou la mixité sociale.

Comment réussir son PLUi ?

► À travers les enjeux de co-construction avec les élus et les habitants, la pédagogie apparaît comme un des maillons essentiels d'une démarche de PLUi. Son application doit être envisagée au niveau de la gouvernance et de l'ingénierie.

Le PLUi, source de mutualisation au service des communes

« Le PLUi, une tutelle bienveillante de l'intercommunalité. »

Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (38)

« Le PLUi contribue à faire émerger une ingénierie partagée au service du territoire »

Vincent Scatolin, vice-président de la Communauté de communes du Pays de Gex (01)

► La mutualisation des services et de l'ingénierie au bénéfice des communes

Avec le transfert progressif de la compétence élaboration des documents d'urbanisme à l'intercommunalité, les inquiétudes se font ressentir à différents niveaux. Pourtant, cette évolution est l'occasion, pour les communes, de mutualiser au sein de l'intercommunalité les services techniques, les moyens humains, les études... Cette mutualisation devrait à terme répondre à un objectif d'économies financières pour l'intercommunalité, mais également pour les communes.

Les élus de la Communauté de communes du Pays de Gex (01) ont estimé manquer d'un outil pour maîtriser leur territoire. Dès 2011, ils se sont interrogés sur la reprise de la compétence PLU, acquise en 2014. Elle s'est accompagnée du déploiement d'outils opérationnels intercommunaux offrant aux communes des services leur permettant de mettre en œuvre leurs projets. Ces services couvrent quatre domaines :

- l'accompagnement des communes sur les droits de préemption urbain/déclaration d'intention d'aliéner et la rénovation urbaine ;

- la fiscalité de l'urbanisme (projet urbain partenarial et taxe d'aménagement) ;
- l'application du droit des sols avec la mise en place d'un service commun instruisant les demandes de permis de construire (pour faire face au désengagement de l'Etat) ;
- l'accompagnement des communes dans leurs procédures d'élaboration, modification ou révision de leur document d'urbanisme (POS, PLU...).

Ces services instaurent un rapport de confiance avec les communes. La Communauté de communes du Pays de Gex, à l'écoute de ses communes et au plus proche de leurs préoccupations, est entrée dans un processus de travail collectif autour de son futur projet de territoire.

Avec sa prise de compétence PLUi, l'objectif de Grenoble-Alpes Métropole (38) a été, dans un premier temps, de mettre en place une plateforme commune de services :

- pour l'instruction des permis de construire des communes par un service juridique de qualité, en substitution des services de l'Etat (DDT),
- pour mettre à disposition des petites communes des ingénieurs et des bureaux d'études, afin de les accompagner.

La mise en place de cette plateforme a engendré des coûts. Aujourd'hui, les élus de Grenoble-Alpes Métropole se posent la question de son financement. D'autres agglomérations ont mis en place une participation financière des communes en fonction de leur taille ou de leur nombre d'habitants.

► Des structures techniques relais pour accompagner les communes, avant la mise en place du transfert de compétences

Pour accompagner les communes dans leurs projets d'urbanisme, et ce dans une vision intercommunale cohérente, certains territoires ont créé des structures spécifiques ad hoc. C'est le cas du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (SURB) (69), structure de plus de vingt ans, mise en place et financée par les quatre communes de Belleville, Dracé, Saint-Jean-d'Ardières et Taponas. Chargé de la maîtrise d'ouvrage intercommunale en matière d'élaboration de document d'urbanisme et assurant le rôle d'aménageur pour certaines opérations urbaines, le SURB a réalisé le PLUi de ses quatre premières communes membres. Le SURB permet donc à ses communes d'avoir une structure relais pour piloter et encadrer leurs démarches d'urbanisme.

En Livradois-Forez (42, 43 et 63), en plein parc naturel régional, l'initiative des élus a permis de mettre en place une structure spécifique pour accompagner les communes rurales dans la perspective de PLUi ruraux. Cette structure, nommée « l'Atelier d'urbanisme », s'est concrétisée par la création de postes de chargés de mission, financés par les intercommunalités du Parc. Aujourd'hui, trois postes existent (un architecte, un urbaniste et un paysagiste). Ces personnes interviennent sur l'urbanisme réglementaire en priorité (accompagnement des PLUi), l'urbanisme opérationnel (ZAC, écoquartiers) et le suivi des projets de bâtiments et d'espaces publics.

Cette ingénierie de proximité a favorisé le projet de PLUi des intercommunalités rurales. Elle a contribué à la création d'une culture de la qualité urbaine en milieu rural. Elle propose aussi aux communes non dotées de services techniques un dispositif d'accompagnement nécessaire dans le cadre de ce type de démarche.

« Le PLUi permet de mutualiser les moyens au niveau de l'intercommunalité. »

Paul Vidal, président de la Communauté de communes de l'Est lyonnais (69)

► Un transfert de compétences qui incite à la « mutualisation » des moyens humains

La mutualisation des moyens est plus facilement acceptée par les petites communes, qui ne disposent que de très peu d'ingénierie en interne. Les villes de taille plus importante, aux services internes plus nombreux, ont souvent l'impression de « doubler ». Au-delà de la question financière, l'ingénierie pose la question de la mutualisation des ressources humaines : transfert du personnel des communes vers l'intercommunalité ou le maintien de leur poste au sein de la commune, par exemple. Ainsi, la Communauté de communes du Pays de Gex (01) a engagé un dialogue informel avec ses communes. Elles ont réfléchi au devenir des agents travaillant sur le PLU et envisagé avec eux leur transfert progressif vers l'intercommunalité, tout en prenant en compte les attentes des uns et des autres. Autre exemple, le changement de statut de Grenoble-Alpes Métropole a permis de mettre en commun un certain nombre de services et de moyens humains.

Coûts et financements d'un PLUi

> Les coûts d'un PLUi peuvent sensiblement varier en fonction de la nature et de la taille de l'établissement public de coopération intercommunal, du nombre de communes et de l'équivalent en nombre d'habitants et des capacités d'ingénierie déjà présentes ou pas dans les services des intercommunalités.

Ces coûts sont différents selon que l'on soit :

- en territoire urbain ou péri-urbain (métropoles, communautés urbaines et d'agglomérations),
- ou en territoire plus rural (communauté de communes).

> Si le coût d'un PLUi peut paraître élevé, il ne faut pas oublier l'importance du coût cumulé des PLU communaux et les économies d'échelle.

> Différents dispositifs permettent d'aider financièrement les intercommunalités qui se lancent dans l'élaboration d'un PLUi :

- les appels à projet PLUi de l'Etat
- les dotations globales de développement
- les subventions Région/Département
- les subventions spécifiques d'organismes publics (ADEME, Agence de l'eau...)
- des fonds européens

> Eléments de REPERES : Source extranet.plui.territoires.gouv.fr/ Les fiches méthodologiques du Club/Coûts d'un PLUi_16 décembre 2013.

► Un transfert de compétences qui doit être économiquement maîtrisé pour l'ensemble des communes

Le PLUi permet aux communes de remplacer une succession d'études communales par un travail global et plus ambitieux. Le changement d'échelle permet de disposer de plus de moyens. L'intercommunalité met au service des communes ses propres moyens techniques, juridiques, humains.

L'enjeu du PLUi est donc à la fois technique et financier. Il doit permettre de poursuivre une démarche de qualité, économiquement maîtrisée pour l'ensemble des communes. Des premiers retours d'expériences permettent de démontrer qu'un PLUi coûte moins cher que la somme de PLU menés par chacune des communes.

« Le PLUi n'entraîne aucune dépossession, ni aucune perte de pouvoir du droit des sols des maires. »

Henri Tonini, ancien président du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville (69)

► Le maire reste signataire des autorisations de construire

L'élaboration d'un PLUi ne prive pas les maires de la prérogative de délivrance des autorisations d'urbanisme. En effet, 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 d'un document d'urbanisme. La signature des autorisations d'urbanisme ne peut être transférée au président de l'intercommunalité qu'après accord du maire et délibération prescrite par le conseil municipal. Même si l'instruction des autorisations peut être mutualisée au sein services de l'EPCI, le maire reste décideur et conserve la signature des autorisations.

Ainsi, l'EPCI est compétent pour la réalisation du PLUi et pour l'instruction des autorisations de construire, dans la mesure où ces compétences lui sont transférées, mais le maire reste décideur et signataire !



Plateforme d'accès au Club PLUi

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr>

Nom d'utilisateur : plui

Mot de passe : extr@plui

Qu'est-ce qu'un Club PLUi territorialisé ?

> Le Club PLUi national a été créé début 2012 par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. Il a vocation à fédérer et faire travailler ensemble les professionnels en charge de PLUi, par l'animation d'un réseau vivant et productif.

Dans les territoires où les lauréats du Club sont nombreux et où certains acteurs (DREAL, DDT(M), Agences d'urbanisme, etc.) ont souhaité s'impliquer davantage, des clubs territorialisés ont été mis en place. A la fois lieux d'échanges et de travail, ils se réunissent trois à quatre fois par an.

> Aujourd'hui, il existe six Club territorialisés :

- le Club Bourgogne
- le Club Basse-Normandie
- le Club Nord-Pas-de-Calais
- le Club Alsace
- le Club Lorraine
- le Club Picardie

> Les Clubs PLUi territorialisés sont généralement animés par la DREAL (ou la DDTM), avec une équipe d'appui composée de la DREAL, des DDT des départements concernés, du CEREMA, voire des Agences d'urbanisme (ex : le Club Nord - Pas-de-Calais avec l'Agence d'urbanisme de Saint-Omer, ou bien le Club Lorraine avec l'AGURAM).

Le Club Picardie, lui, est atypique : en plus de la DREAL, de l'ADUGA et du CEREMA, les membres de l'équipe d'appui locale sont la Communauté de communes Val de Noye (collectivité pilote), le CAUE de la Somme et le Conseil régional de Picardie.

> Les lauréats des appels à projet PLUi deviennent membres des Clubs PLUi territorialisés. Ils bénéficient à ce titre du partage d'expériences et des expertises des Club, et contribuent à la production d'éléments de réponse et de méthodologie sur les thématiques clés du PLUi.

> Éléments de REPERES : source - site internet Club PLUi - lien : www.territoires-ville.cerema.fr

C o n c l u s i o n

La réussite de cette journée a permis de conforter les partenaires quant à l'utilité d'instaurer un Club PLUi territorialisé à l'échelle régionale.

Jean-Philippe Deneuvy, directeur adjoint de la Dreal Rhône-Alpes, a insisté sur l'intérêt de lancer un Club PLUi régional, qui fera travailler ensemble les intercommunalités et les professionnels actuellement en charge de l'élaboration de PLUi, au sein d'un réseau actif. L'ambition du Club est également d'apporter un appui à l'élaboration des PLUi et d'encourager leur mise en œuvre sur le territoire régional.

Les Agences d'urbanisme sont fortement impliquées dans le dialogue territorial multi-partenarial. Elles promeuvent de longue date une approche systémique

des politiques d'aménagement et de planification du territoire. Les Agences d'urbanisme de la Région Rhône-Alpes sont très investies dans l'élaboration des PLUi, aux côtés des Communautés urbaines, d'agglomération et de communes, de plus en plus nombreuses. Au regard de leur expertise sur la question, les trois partenaires financeurs historiques du réseau des trois Agences d'urbanisme urbA3 (l'Etat, l'Ademe et la Région Rhône-Alpes) ont souhaité lui confier, dans la continuité de cette journée d'échanges, l'animation du prochain Club PLUi régional.

Ce Club régional est en cours de préfiguration. Une séance de lancement devrait se dérouler d'ici la fin de l'année 2015.





Nous tenons à remercier nos partenaires DREAL, Région Rhône-Alpes, ADCF, Club PLUi national et l'ensemble des intervenants de la journée, dont les élus qui se sont mobilisés :

Philippe SCHMIT, délégué général adjoint de l'Association des communautés de France (AdCF), Julie ESPINAS, CEREMA pour le compte du Club PLUi, Gérard LERAS, conseiller spécial à la politique foncière de la Région Rhône-Alpes, Alain ROUSSELOT-PAILLEY, conseiller communautaire délégué du Grand Chalon à l'élaboration du PLUi, Thierry FAYRET, vice-président chargé de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat à Brest Métropole, Corinne CASANOVA, vice-présidente aux transports, mobilités alternatives et transition énergétique à la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, Michel COUTIN, président de la Communauté de communes du Pays de Faverges, Thomas GUILLET, vice-président en charge de l'Aménagement de l'espace, de l'urbanisme, du logement, de l'agriculture et de la forêt à la Communauté de communes du Massif du Vercors, Paul VIDAL, président de la Communauté de communes de l'Est lyonnais, Yannik OLLIVIER, vice-président à l'aménagement du territoire, aux risques majeurs et au projet métropolitain à Grenoble - Alpes Métropole, Vincent SCATTOLIN, vice-président à l'aménagement de l'espace de la Communauté de communes du Pays de Gex, Michel BRAVARD, président de la Communauté de communes de la Vallée de l'Ance et vice-président à l'aménagement au Parc naturel régional Livradois-Forez, Henri TONINI, Président du Syndicat d'urbanisme de la région de Belleville, Frédéric BOSSARD, directeur d'Epures, l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise, Jean-Philippe DENEUVY, directeur adjoint de la Dreal Rhône-Alpes et nos trois présidents d'Agence : Michel LE FAOU, président de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, Jean-Paul BRET, président de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG), Pascal GARRIDO, président de l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise (Epures),

Un remerciement également tout particulier à Claude COSTECHAREYRE du cabinet Niagara pour l'animation de la journée, et Daniel et Eva GILLET pour le film « Parlons des PLUi : Fixons le cap en région Rhône-Alpes » qui accompagnera cette synthèse.



Agences d'urbanisme Rhône-Alpes



Directeur de la publication : **Damien Caudron**

Réfèrent : **Sandrine Vaz-Brossard** 04 81 92 33 86 s.vaz-brossard@urbalyon.org

Equipe : **Elise Laforest, Xavier Laurent, Sandra Marques**

Infographie : **Hervé Fayet, Philippe Capel**, Agence d'urbanisme de Lyon