

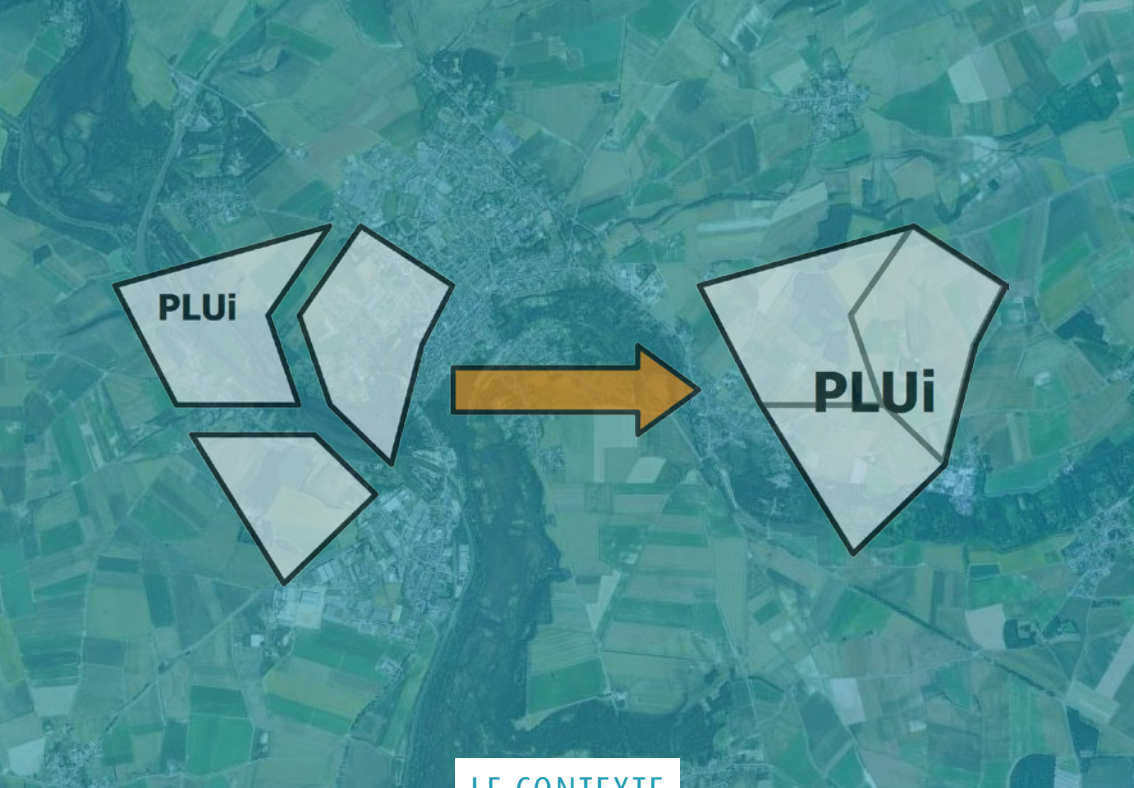
# PLUi ET GRAND TERRITOIRE

Collection | L'essentiel

Le PLUi, contrainte  
ou opportunité pour  
un grand territoire ?

Qu'est-ce que  
la gouvernance  
d'un PLUi sur plus  
de 50 communes ?

Comment  
construire un PLUi  
rassembleur et  
efficient ?



LE CONTEXTE

Le PLUi, contrainte  
ou opportunité pour  
un grand territoire ?

# Une actualité législative riche

## Vers une montée en puissance des PLUi sur des territoires élargis

Les récentes lois imposent à des intercommunalités de plus en plus grandes de régir le droit des sols, compétence historiquement communale.

**L**a loi ALUR du 24 mars 2014 érige le PLUi comme compétence obligatoire des EPCI à compter de mars 2017, sauf vote contraire des conseils municipaux réunissant une minorité de blocage.

La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 a engendré une augmentation forte au 1<sup>er</sup> janvier 2017 du nombre moyen de communes par EPCI.

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 propose, face à ce contexte législatif croisé, d'assouplir les dispositions prévues par la loi ALUR, à la fois par une mesure transitoire et par une mesure dérogoire.

### / Le cas particulier des fusions de communautés dites « mixtes »

Lors de la fusion de communautés, si au moins une d'entre elles disposait déjà de la compétence PLU, l'EPCI créé est dit "mixte". Dans ce cas, la compétence PLU est de plein droit, sans possibilité pour les communes d'exprimer une minorité de blocage, comme c'est le cas généralement.

La loi Egalité et Citoyenneté laisse, avant d'engager un PLUi à l'échelle de la

communauté, un délai de 5 ans pour réviser les documents d'urbanisme communaux. Environ 150 communautés sont concernées au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### / Les conditions de réussite d'un PLUi sur un grand territoire

Le plan local d'urbanisme doit être la traduction opérationnelle des projets d'un territoire dans le cadre d'un document d'urbanisme.

Or, l'évolution de la coopération intercommunale entraîne le regroupement, dans des EPCI aux périmètres élargis, de communes et communautés parfois très différentes en termes d'organisation, de moyens, de perception des enjeux et d'engagement dans les politiques publiques.

Se posent alors les questions suivantes : quels sont les intérêts et limites de l'exercice de la compétence à l'échelle intercommunale ? Quel rôle les communes jouent-elles une fois la compétence transférée ? Comment prendre en compte dans un projet fédérateur la diversité des territoires infra-communautaires ? Comment mettre en valeur les démarches communales et documents existants ou en cours ?

**100**  
communes

c'est le seuil à partir duquel l'EPCI peut élaborer plusieurs PLUi sur un même territoire intercommunal selon la loi Égalité et Citoyenneté

**30 %**

c'est la part de communes déjà impliquées dans une démarche de PLUi.



LES ENJEUX

Qu'est-ce que  
la gouvernance  
d'un PLUi sur plus  
de 50 communes ?

# Un projet commun partagé

## Un PLUi, articulation entre les politiques publiques

Les retours d'expériences et solutions esquissées dans les intercommunalités de plus de 50 communes fournissent les premiers enseignements et exemples.

Le PLUi est un outil pour la mise en œuvre d'un projet de territoire partagé, ce qui nécessite coopération et organisation. Dans les grandes intercommunalités, notamment celles de plus de 50 communes, ces questions se heurtent à des difficultés plus importantes car le PLUi traite des enjeux de l'occupation du sol à l'échelle de la parcelle. Or il existe une grande diversité de territoires et de sensibilités.

### / Le changement d'échelle, une opportunité pour les territoires ?

Dans les dernières décennies, les bassins de vie et d'emploi se sont agrandis, et les compétences des collectivités développées. Leur rôle dans l'organisation de l'espace s'est notamment accru au fil des lois de décentralisation, rendant incontournable le partenariat avec les communes pour élaborer des politiques publiques locales porteuses de sens pour toutes les parties concernées.

Ce partenariat doit permettre de mutualiser les moyens, de partager des méthodes, et de forger une identité commune pour mieux servir les habitants.

Changer d'échelle nécessite du temps, de nouvelles approches, dont il est prévisible qu'elles généreront certainement

des résistances et incompréhensions. Cependant, des expériences de PLUi en cours sur de grands territoires permettent de donner des pistes pour leur réussite.

### / La clé du succès, une gouvernance solide du PLUi

Les problématiques spécifiques à la gouvernance des PLUi sur de grands territoires sont de deux ordres :

- La **gouvernance politique**, avec d'une part l'acculturation des représentants des communes et de la population au document d'urbanisme, et d'autre part la motivation de tous pour l'élaboration, sur la durée, d'un projet partagé.
- La **gouvernance technique** qui se structure autour de personnes et instances ressources mobilisées pour construire, mettre en œuvre, et garder le cap d'un projet. Dans le cas des grands territoires, les difficultés sont pour une large part liées à la multiplicité des acteurs : il s'agit d'éviter l'inertie liée au grand nombre de communes à mobiliser et de rendre efficiente et partagée la réalisation du PLUi.

157

c'est le nombre d'intercommunalités de plus de 50 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017

16

c'est le nombre d'EPCI de plus de 50 communes, avant fusion en 2017, déjà lancés dans une démarche PLUi

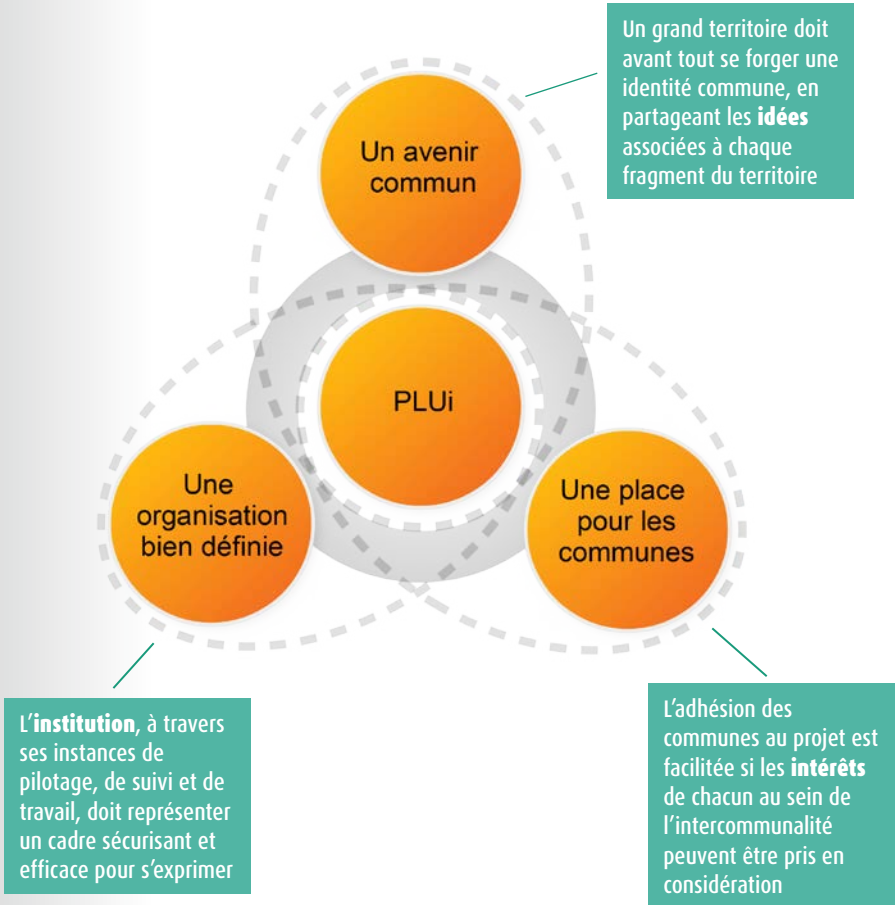




VOTRE STRATÉGIE

# Comment construire un PLUi rassembleur et efficient ?

**T**raduction réglementaire des objectifs que se donne le territoire, le PLUi est au cœur d'un mécanisme de gouvernance alliant des idées, des intérêts et une institution.

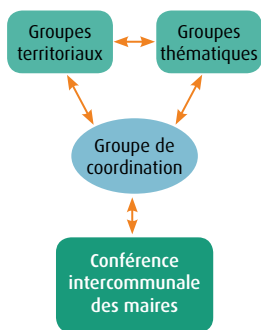




Comcom'tour des Pyrénées  
Audoises (11) : fédérer les  
acteurs et cibler les enjeux en  
parcourant le territoire



Terre des 2 Caps (62) : intégrer  
un bassin carrier, un enjeu  
paysager fil rouge de la  
planification



Bièvre Isère (38)  
Gouvernance politico-technique  
du PLU : impliquer les élus  
communaux dans les instances  
de travail

# 1

## Se construire un avenir commun

### / Quels sont les atouts de notre territoire ? Vers quoi veut-on le porter, et à partir de quoi ?

Répondre à ces questions en amont du PLUi permet de définir une intention commune visant ce que l'on veut défendre ou développer.

Pour y répondre, et plus particulièrement sur les grands territoires où la cohésion est plus difficile à faire émerger, il est utile de s'appuyer sur des démarches complémentaires (Plan de Paysage, PCAET...) et de faire le lien avec les autres dimensions de l'aménagement (infrastructures de transport, gestion agricole...). Il est également nécessaire de prendre en compte le cadre réglementaire (SCoT, lois Montagne et Littoral...) dans lequel s'inscrit le territoire.

Le SCoT du Pays de Figeac, désormais à l'échelle du nouvel EPCI n'est ainsi pas seulement un repère réglementaire, mais la base d'une culture commune pour les élus.

# 2

## Faire du PLUi un fer de lance du projet de territoire

Pour favoriser sur un grand territoire l'appropriation, la compréhension par tous et la mise en œuvre du PLUi, ce dernier doit traduire concrètement les grands objectifs du projet de territoire.

Pour cela, il est nécessaire de s'appuyer sur des démarches locales et concrètes (par exemple une Maison de Services au Public).

La rédaction des OAP et du règlement, qui sont la traduction réglementaire du projet, doit enfin encourager des projets urbains de qualité. À Vère-Grésigne (81), les OAP redessinent des rues de bourg, recréant un urbanisme rural.



# 3 | S'organiser dans le PLUi

Dans l'élaboration d'un PLUi, le code de l'urbanisme propose des temps de dialogue entre l'EPCI et les communes membres qui doivent être vus, surtout sur un grand territoire, comme un minimum imposé.

**Il ne s'agit surtout pas de multiplier les instances, mais bien de choisir les plus pertinentes**, et d'étudier leur composition, pour à la fois que chaque commune se sente impliquée, s'approprie l'outil, et que le document puisse être réalisé de manière efficace, en un temps raisonnable pour éviter l'essoufflement.

L'animation de la démarche est bien souvent garantie par l'ingénierie du PLUi. Dans la démarche du PLUi à 55 communes de Bièvre Isère (38), un soin particulier est apporté aux liens entre chargé de mission, agence d'urbanisme et bureau d'études.

# 4 | Définir la place des communes

Dans l'élaboration d'un PLUi à grande échelle, il est plus difficile pour l'EPCI de connaître finement tous les enjeux du territoire. L' élu local joue donc un rôle pour :

- **l'appropriation et la proximité** : proches des citoyens, les élus communaux ont un rôle de relais de la dynamique intercommunale que traduit le PLUi ;
- **la participation et l'apport de connaissance** : la connaissance fine du territoire par les élus municipaux, leurs liens privilégiés avec les habitants, en font des acteurs majeurs de l'élaboration du PLUi ;
- **le maintien de la dynamique** : dans un projet sur un temps long, la commune peut être le lieu d'une mobilisation locale pérenne alimentant l'élan commun.

## Un exemple à retenir

### Les élus de la Haute-Somme visitent Fauquembergues

Dans le cadre de son partenariat sur les PLUi « grands territoires », le Cerema Nord-Picardie a organisé le 6 décembre 2016 une visite pour une trentaine d'élus de la communauté de communes de la Haute-Somme (80) au sein du Canton de Fauquembergues (62), détenteur d'un PLUi approuvé.

Les élus de la Haute-Somme ont été très réceptifs au témoignage de leurs homologues pour qui le PLUi a été un outil au service des projets du territoire, permettant notamment la concrétisation d'une maison des énergies renouvelables et deux Maisons de Services au Public. La Haute-Somme a choisi de prendre la compétence PLUi le 12 décembre 2016.





MÉMO

# La boîte à outils pour lancer un PLUi



## / Rédiger et partager une charte de gouvernance

Elle explicite les grands principes, la méthode et les moyens mis en œuvre pour la collaboration entre les communes et l'EPCI :

- la vision de la concertation avec les communes et les engagements pour l'élaboration d'un PLUi;
- les valeurs du PLUi;
- les instances de collaboration mises en place.



## / Recenser les démarches « parallèles »

S'appuyer sur les démarches complémentaires au PLUi de type Plan de Paysage, Agenda 21 et les actions concrètes sur lesquelles adosser le PLUi (stratégie agricole...).



## / Échanger entre élus

Organiser du compagnonnage entre communes disposant d'une expérience en document d'urbanisme et communes novices, réaliser des entretiens avec les maires, organiser des forums thématiques, inclure les élus dans des groupes de travail thématiques ou par secteurs géographiques.



## / Aller sur le terrain

Programmer des visites en autocar avec les parties prenantes pour échanger sur les enjeux du territoire, consulter les habitants en organisant des « balades urbaines », pour minimiser l'effet de taille des grands territoires.



## / Recenser les forces vives du territoire

Faire le point sur l'apport de chacun des acteurs locaux et des partenaires extérieurs : CAUE, PNR, services de l'État et du Département, chambres consulaires, etc., toute institution qui peut jouer un rôle important dans l'appui au PLUi.

### Zoom sur les techniques d'animation

Les techniques d'intelligence collective facilitent le rassemblement d'un grand nombre de personnes pour échanger, débattre et produire ensemble. Réunir dans un lieu inhabituel, restituer par internet, organiser des jeux de rôles, des reportages photos, sont autant de techniques à adapter localement.

## Et aussi...

**Élaborer un règlement « modernisé » en s'appropriant l'ensemble des outils réglementaires existants, en offrant davantage de flexibilité au règlement, tout en favorisant la créativité architecturale, la diversité des formes urbaines et une consommation d'espaces minimale.**

**Penser des OAP graphiques, pour s'affranchir du règlement sur certains secteurs, sous certaines conditions.**



## RESSOURCES

/ **Site internet du Club PLUi** : [www.club-plui.logement.gouv.fr](http://www.club-plui.logement.gouv.fr) / **Guide, brochure et fiches techniques sur la modernisation du PLU** sur le site [www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)

## + SUR

/ **PLUi et grand territoire** : <http://www.territoires-ville.cerema.fr/un-plui-sur-un-grand-territoire-contrainte-ou-r460.html>

## PARTENARIAT

Ce document synthétise les enseignements issus d'une démarche de coproduction entre le Cerema et les territoires volontaires du Grand Figéac/Haut-Ségala, de la Haute-Somme, et des Pyrénées Audoises.

Cette initiative du Cerema a été conduite en collaboration avec le ministère chargé de l'urbanisme, l'AMF, l'AdCF, la FNAU et Mairie Conseils.

Pour en savoir plus, retrouvez tous les éléments de la démarche « PLUi sur un grand territoire, contrainte ou opportunité » sur [cerema.fr](http://cerema.fr)

## LE CEREMA, C'EST QUOI ?

**Le Cerema est un centre public de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaire. Exerçant son activité au plan national et territorial, il accompagne les collectivités dans la réalisation de leurs projets, notamment sur les champs de l'aménagement, l'urbanisme, la mobilité, les transports, l'énergie, le climat, l'environnement et la prévention des risques.**

/ **PLUi et grand territoire - Collection L'essentiel**. Achevé d'imprimer : **septembre 2017**. Dépôt légal : septembre 2017. ISSN : 2426-5527. Éditions du Cerema, Cité des mobilités, 25 avenue François Mitterrand, CS92803, 69674 Bron Cedex. Imprimeur : Graphiscann 32 av K. Marx 69120 Vaulx-en-Velin - Tél. + 33 (0)4 72 33 60 70. Conception éditoriale et maquette : *Magazine*. Rédaction : Laëtitia Boithias et Stéphane Lévêque (Cerema Territoires et ville) avec l'appui du réseau territorial du Cerema. Relectures : Communauté de communes Vère-Grésigne-Pays Salvagnacois. Crédits photos : couverture, F.Boithias; page 2 : © IGN 2017; sauf mention contraire : Cerema.

## SIGLES

- / **CAUE** : Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement
- / **EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- / **OAP** : Orientation d'aménagement et de programmation, pièce réglementaire du PLUi.
- / **PADD** : Projet d'aménagement et de développement durable, pièce du PLUi.
- / **PLUi** : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.
- / **PNR** : Parc naturel régional

## LE CEREMA VOUS ACCOMPAGNE

Le Cerema intervient en appui du club PLUi dans ses groupes de travail nationaux et ses journées régionales.

Par ailleurs, le Cerema développe une expertise avec et pour les collectivités territoriales, pouvant porter sur la définition des enjeux, des réflexions sur l'organisation, l'articulation entre les stratégies territoriales.

/ Cerema Territoires et ville, Département Urbanisme Habitat  
[urb.dtectv.cerema@cerema.fr](mailto:urb.dtectv.cerema@cerema.fr)

/ [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

/ Visitez notre boutique en ligne :  
[catalogue.territoires-ville.cerema.fr](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr)

