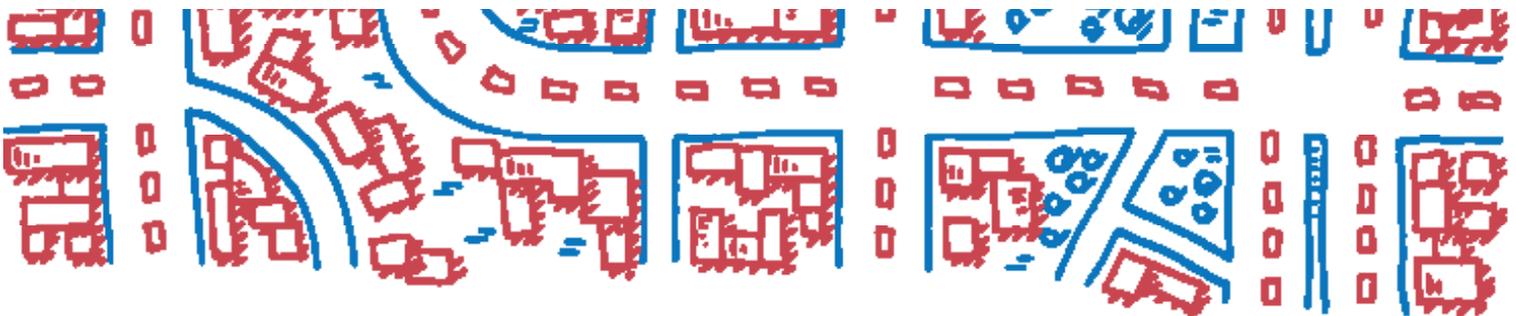


# LE PLUi

Une vision commune(s)

13 ÉLUS

LEUR EXPÉRIENCE  
sur le partage  
de l'urbanisme





# LE PLUi

## Une vision commune(s)

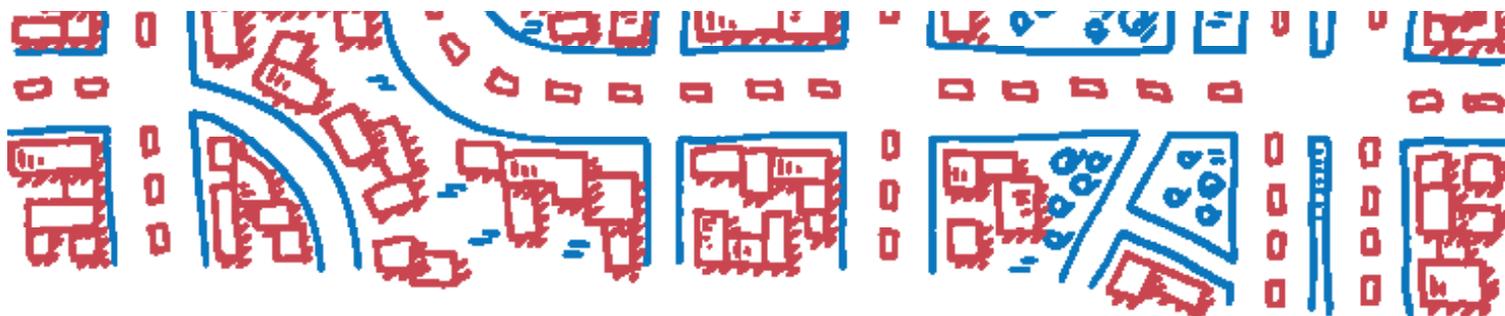
### 13 élus partagent leur expérience sur l'urbanisme intercommunal.

Parole est donnée à 13 présidents ou vice-présidents de communautés engagées dans l'urbanisme intercommunal. Issus de territoires aux caractéristiques très contrastées (du territoire très rural à l'espace métropolitain), ces témoignages attestent, chacun à leur manière, de la dynamique collective sur laquelle repose le PLUi. Quel que soit leur niveau d'avancement dans la démarche (du PLUi approuvé et opposable au transfert récent de la compétence urbanisme à la communauté), ils font de la place de chaque élu dans l'élaboration du PLUi et des relations entre les communes dans leur communauté, les éléments majeurs de la réussite de l'urbanisme intercommunal.

Depuis longtemps investie sur ce sujet, l'AdCF a toujours constaté que seul le témoignage d'un élu local pouvait avoir crédit aux yeux d'un autre élu local lorsqu'il s'agit de sa responsabilité en matière d'urbanisme à laquelle il est naturellement attaché. Ce recueil de paroles répond à ce légitime besoin alors que communes et communautés conduisent localement, pour se préparer aux échéances de la loi ALUR, leur débat sur le transfert de la compétence PLU. Ce cahier trouve sa place dans un large panel d'outils (plaquette, articles, web-conférence...) que propose l'AdCF à destination des élus municipaux et communautaires.



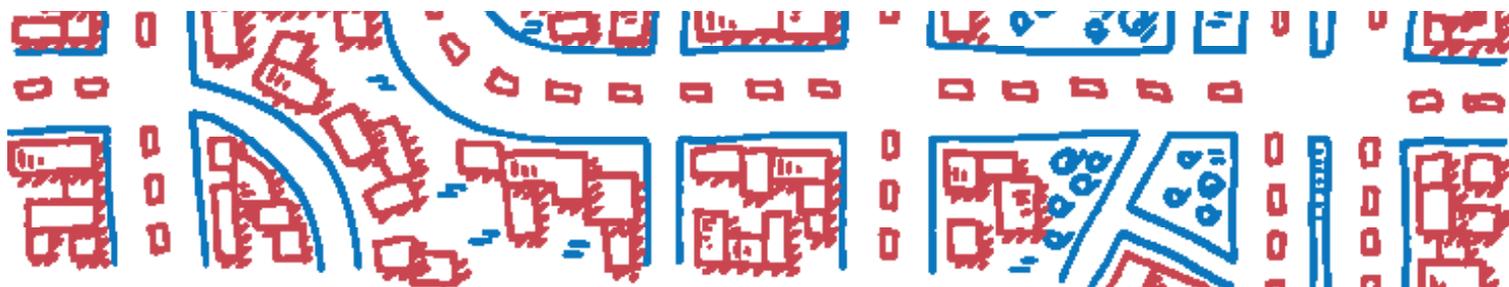
*Les interviews ont été réalisées en janvier 2016 par Philippe Pottée Sperry & Xavier Brivet*



# Sommaire

## Témoignages d'élus

- P.5 **Anne Blanc**, présidente de la communauté de communes du Naucellois
- P.7 **Christophe Degruelle**, président d'Agglopolys, communauté d'agglomération de Blois
- P.9 **Christophe Ferrari**, président de Grenoble Alpes Métropole
- P.11 **Daniel Dimicoli**, vice-président d'Angers Loire Métropole
- P.13 **David Ulmann**, président de la communauté de communes du pays Foyen
- P.15 **Elisabeth Bonjean**, présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax
- P.17 **François Bayrou**, président de la communauté d'agglomération Pau Pyrénées
- P.19 **Jean Dionis du Séjour**, président de l'Agglomération d'Agen
- P.21 **Marc Andreu Sabater**, maire de la commune nouvelle de Vire Normandie
- P.23 **Philippe Barry**, président de la communauté de communes du Val de Vienne
- P.25 **Pierre Jarlier**, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour Margeride
- P.27 **Rémy Rébeyrotte**, président de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan
- P.29 **Thierry Fayret**, vice-président de Brest Métropole



**« Les maires n'ont pas utilisé l'argument de la perte de pouvoir. En revanche, ils redoutaient d'avoir plus de contraintes. En réalité, l'inverse s'est produit. »**

**Anne Blanc,**  
présidente de la communauté de communes du Naucellois



### **Votre démarche a démarré en 2009. Pourquoi autant de temps ?**

Si j'étais convaincue de l'intérêt pour notre territoire de se doter d'un PLU intercommunal, ce sentiment n'était pas partagé par certains de mes collègues. Cela s'explique notamment par des niveaux de développement différents de nos dix communes. Nous avons démarré par une démarche plus douce avec le PADD (projet d'aménagement et de développement durables), avec beaucoup de concertation, ce qui nous a permis de nous doter d'un projet commun. Le diagnostic a aidé à se doter d'objectifs de développement.

Il nous aura fallu six ans pour aboutir à notre PLU intercommunal, adopté par la délibération du 12 décembre dernier du conseil communautaire. Un temps très long mais qui aura permis aux élus de se forger une réelle culture commune.

### **Votre démarche a démarré en 2009. Pourquoi autant de temps ? Vous n'avez donc pas réussi à adopter votre PLUi avant les élections municipales de mars 2014 ?**

Malheureusement non. Notre situation était compliquée avec un grand territoire et le transfert nécessaire de la compétence des PLU communaux qui signifie une délibération de chaque conseil municipal.

Toutes ces démarches administratives prennent beaucoup de temps. A la suite des municipales, plusieurs équipes ont changé. Il a donc fallu informer les conseils municipaux de notre démarche. La bonne nouvelle: les nouveaux élus ne s'y sont pas opposés. Ils voulaient comprendre la démarche et y ont rapidement adhéré.

### **Comment avez-vous été accompagné dans votre démarche ?**

Sur notre PADD, nous avons été accompagnés par un bureau d'études ayant déjà une expérience en matière de PLUi. Notre cahier des charges mettait l'accent sur la concertation, les réunions dans les communes et donc une forte présence sur le terrain. Notre bureau

d'études nous a apporté une aide précieuse sachant notamment la difficulté à mobiliser la population sur des sujets assez techniques. Il a été présent jusqu'à la finalisation de notre démarche.

Par ailleurs, sachant que nos communes sont peu dotées en ingénierie, nous avons dédié un agent de la communauté de communes sur cette mission. Il travaillait même à plein temps sur le PLUi les deux dernières années.

### **A-t-il été difficile de convaincre les élus ?**

Il est vrai que la longueur de notre démarche s'explique en partie par les questionnements des élus. L'un d'entre eux s'y opposait même totalement.

Il ne participait à quasiment aucune réunion même si finalement il a validé le projet.

Cette évolution de sa part, pragmatique, s'explique par l'absence d'autres solutions mais aussi par les effets de la loi « Alur ». Le PLUi à présent c'est la loi !

Un gros travail d'explication a été fait auprès des conseils municipaux. Plus d'une cinquantaine de réunions se sont tenues, partagées en trois secteurs pour simplifier les choses. Il s'agissait de réunions ateliers avec les élus, qui pouvaient durer parfois une journée complète, de réunions du comité de pilotage, du bureau des maires ainsi que de quelques réunions publiques avec la population aux différents stades de la procédure. Des documents ont également été publiés et distribués pour la tenir au courant.

### **Avec quels résultats ?**

Tout ce travail entre les élus, très concret, a eu indéniablement des effets positifs avec, en plus, une certaine convivialité. Ils confrontaient leurs expériences entre communes, s'interpellaient les uns les autres et n'hésitaient pas à faire leurs autocritiques.

Des échanges constructifs ayant contribué à travailler dans le même sens. Cela a insufflé une culture urbanistique que ne possédaient pas certains élus. Auparavant, on construisait bien souvent sans trop se poser

de questions ! Les élus ont également compris que le PLUi, au-delà de l'urbanisme, couvre beaucoup d'autres champs : le paysage, l'environnement, les ordures ménagères, les déplacements, les transports scolaires... Bref, notre démarche a constitué un réel outil de pédagogie vis-à-vis des élus. Pour preuve, ils ont repris eux-mêmes ces différents arguments lors des réunions finales de restitution du PLUi. Une belle réussite sur l'appropriation des enjeux de l'urbanisation qui fait plaisir !

### Quelle a été votre implication ?

Personnellement, j'étais très souvent présente aux réunions. Tout cela a représenté un dispositif assez lourd mais qui apparaissait indispensable. Le fait d'être en avance au niveau régional sur la démarche PLUi constituait, par ailleurs, un facteur très motivant. Cette situation m'a amené à me déplacer en Midi-Pyrénées pour témoigner de notre expérience auprès des collègues.

### La démarche PLUi a-t-elle eu un impact sur l'esprit communautaire ?

Si cela reste difficile à mesurer, je pense l'impact réel sur le projet communautaire et ses enjeux. La démarche a permis de bien structurer notre projet et ses leviers de développement. Tout le monde l'a bien compris.

### Les maires ne craignent-ils pas une perte de leur pouvoir ?

Dès le départ, ils n'ont pas utilisé cet argument. En revanche, ils redoutaient d'avoir plus de contraintes. En réalité, l'inverse s'est produit. Chaque maire conserve son pouvoir de police d'urbanisme.

Il garde son pouvoir de signature et donc son pouvoir de décision. L'avantage de se doter d'un document commun est que tout y est écrit noir sur blanc.

J'estime que les élus y gagnent, et cela encore plus lorsqu'il n'existait pas auparavant de document d'urbanisme. Dans un PLUi, qui découle d'un travail participatif, toutes les communes sont évidemment associées. Les élus ont eu leur mot à dire, du début à la fin.

### La redéfinition actuelle de la carte intercommunale ne risque-t-elle pas de déboucher sur un recul de la démarche PLUi ?

Nous nous orientons vers la fusion avec une autre intercommunalité et trois communes. Cela aura évidemment des conséquences sur le travail effectué.

Je ne suis pas inquiète pour autant. Notre PLUi existe et ne disparaîtra pas. Il sera intégré dans un autre document. Cela nous donne même un temps d'avance car nos grandes orientations serviront de ligne de conduite pour le reste du territoire.



## Ce qu'il faut retenir

Communauté de communes du Naucellois (Aveyron)  
10 communes. 5600 habitants

- 1 Le temps long d'élaboration (6 années) s'est avéré utile pour le projet commun et le renforcement de la conviction des élus.
- 2 Le PLUi a insufflé une culture urbanistique que ne possédaient pas certains élus.
- 3 La rédaction du cahier des charges doit être réfléchi en amont ; la bonne implication du bureau d'études en dépend.

**« Nous avons découpé le territoire communautaire en cinq unités géographiques, avec chacune des maires référents qui en sont les porte-parole auprès de la communauté d'agglomération »**

**Christophe Degruelle,**

**président d'Agglopolys, communauté d'agglomération de Blois**



### **Comment l'urbanisme est-il géré au sein de la communauté ?**

L'agglomération s'est dotée de la compétence urbanisme à l'été 2015. Nous avons délibéré à l'automne 2015 pour lancer le PLUi : 45 conseils municipaux sur 48 se sont prononcés favorablement. Dans les 3 communes récalcitrantes, les maires, nouvellement élus en 2014, avaient voté « oui » en conseil communautaire. Mais leur conseil municipal a voté « non » : la frilosité des nouvelles équipes municipales peut s'expliquer par rapport à un projet stratégique dont elles n'ont pas totalement pris la mesure et dans lequel elles craignent que leur commune soit diluée, sans que la communauté ne tienne compte de ses spécificités. Les autres communes ont l'habitude de travailler collectivement sur l'avenir du territoire communautaire. Nous avons adopté le Scot en 2006 avec la communauté de communes du Grand Chambord. Peut-être n'avons-nous pas fait assez de pédagogie sur les enjeux et objectifs du PLUi. Nous remettrons l'ouvrage sur le métier : la démarche du PLUi nécessite beaucoup de temps et de réunions avec les maires, les conseillers municipaux et les secrétaires de mairie.

### **Comment allez-vous associer ces communes qui ont dit « non » ?**

Il n'y a aucun problème, elles seront associées au projet que nous lançons en 2016 et qui s'étalera au moins sur trois ans avec un aboutissement prévu en 2019. Leur avis négatif ne les exclut aucunement, au contraire. Nous avons découpé le territoire communautaire en cinq unités géographiques, avec chacune des maires référents. L'un de ces élus référent est le maire d'une commune qui a dit « non ».

L'objectif de 2019 dédramatise aussi les choses : nous aurons tout le temps de prendre en considération les particularités communales. Notre PLUi englobera l'habitat et les déplacements. Ce sera un document stratégique complet.

### **Quel sera le rôle du maire référent ?**

Deux à quatre maires référents représenteront une unité de 8 à 10 communes dont ils seront les agents de liaison auprès du comité de pilotage. Les référents seront le porte-parole de l'unité géographique auprès de la communauté. A l'inverse, ils feront la synthèse des actions du comité de pilotage communautaire dans les communes. Les élus référents seront en charge de l'élaboration du PLUi au niveau de l'unité géographique. Ils suivront les modifications des documents d'urbanisme communaux jusqu'à l'approbation du PLUi. Ils participeront aux réunions sur les thématiques transversales (habitat, déplacements, stocks fonciers, paysage).

### **Quel sera le rôle du comité de pilotage ?**

Je préside le comité de pilotage composé des vice-présidents en charge de l'aménagement, du développement économique, de l'environnement, du logement, de l'adjoint au maire de la ville centre (Blois) chargé de l'urbanisme et des maires référents des unités géographiques. Le premier comité de pilotage s'est réuni en janvier 2016. Il permettra d'échanger régulièrement sur l'avancée, les difficultés, les dysfonctionnements (procédures communales et intercommunales). Il s'assurera de la cohérence de la démarche au sein des 5 unités géographiques.

### **Quel sera le rôle des maires ?**

La conférence des maires réunira autant de fois que nécessaire tous les élus pour des points d'information. Je compte sur tous les maires pour assumer à la fois leur rôle d' élu communal et de conseiller communautaire. Ils devront expliquer à leur conseil municipal les orientations et les choix stratégiques de la communauté et en débattre avec leur équipe pour concilier les points de vue. Je conçois qu'il pourra être difficile pour un maire d'expliquer à sa petite commune le projet de développement territorial d'un ensemble de plus de 110 000 habitants. Mais il devra assumer son double rôle d' élu communal et communautaire.

## Quel sera votre rôle ?

Je m'impliquerai dans un rôle de pilotage. Sans autoritarisme. Le maire est le chef de sa majorité municipale. Le président d'une communauté coordonne une majorité de projet dans le cadre d'un accord de gestion qui respecte les identités communales et les sensibilités politiques. A ce stade, je suis serein car l'entente est bonne au sein du conseil communautaire et les élus sont rodés sur le travail en commun relatif à de gros projets. Un PLUi qui marche ne peut procéder que d'une intercommunalité qui marche au sein de laquelle les élus se font confiance.

## Comment gérez-vous les procédures d'urbanisme en cours antérieurement au lancement du PLUi ?

La communauté reprend toutes les démarches en cours (certaines communes avaient entamé une modification ou une révision de leur PLU, la ville centre venait d'approuver le sien...) et gèrera la diversité des situations puisque des communes ont un POS, d'autres un règlement national d'urbanisme. Plusieurs procédures de révision en cours devront être achevées d'ici octobre 2016. Ensuite, nous lancerons les études du PLUi HD.

## Comment financerez-vous le PLUi ?

Les coûts inhérents à la finalisation des procédures en cours dans une quinzaine de communes (commissaire enquêteur, reprographie, envois postaux, insertions presse...) représentent 100 000 euros que la communauté prendra à sa charge. Nous mutualiserons le coût du PLUi (entre 600 000 et 800 000 euros) qui sera pris en charge par la communauté pour éviter les comptes d'apothicaires entre les 48 communes. Je ne voulais pas que le volet financier constitue un blocage. Nous ferons appel à un bureau d'étude pour l'essentiel et des agents communautaires et communaux interviendront également : nous prévoyons 5,4 ETP pour animer, coordonner et suivre le PLUi, et apporter un appui technique aux maires référents pour la préparation et l'animation des réunions sur le territoire. Le coût de ces mises à disposition devra être quantifié et réparti entre les communes membres.

## Quelle seront les grandes étapes du PLUi ?

Le diagnostic (octobre 2016 à juin 2017), le projet d'aménagement et de développement durables (PADD, de juin à décembre 2017), le débat sur le PADD dans les 48 communes (de janvier à mars 2018), le débat sur les orientations du PADD (mars 2018), le zonage et le règlement (janvier 2018 à septembre 2019), la présentation du projet avant arrêt dans les 48 communes (octobre à décembre 2019), l'arrêt de projet en décembre 2019 et l'approbation en octobre 2020. Soit un PLUi HD à 48 communes élaboré en 4 ans... un vrai défi !



### Ce qu'il faut retenir

Agglopolys, Communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher)  
48 communes. 107 856 habitants

- 1 Une organisation de l'agglomération par unités géographiques.
- 2 Un coût compris entre 600 et 800 K€ pris en charge par l'agglomération.
- 3 Une ambition de réaliser un PLUi qui tienne lieu de PDU et de PLH en moins de 4 ans.

## « Transformer la complexité de la tâche en opportunité de développement »

Christophe Ferrari,  
président de Grenoble Alpes Métropole



### Comment s'articule la compétence « urbanisme » de la métropole ?

En plus de l'élaboration du PLU intercommunal, notre compétence « urbanisme » inclut la poursuite de l'ensemble des procédures de révision et de modification des PLU communaux. La métropole a également mis en place, suite au désengagement de l'Etat sur l'instruction des sols, un service dédié pour les permis de construire sous forme de prestations de service. Tout se passe bien avec les communes. Cela est très positif de travailler sur les PLU communaux et de lancer dans le même temps notre PLU métropolitain. Cela traduit une stratégie globale.

### Quand avez-vous lancé l'élaboration de votre PLU intercommunal ?

La démarche a été lancée par la délibération du 6 novembre dernier. Le PLUi aura pour vocation de bien articuler les politiques structurantes en faveur de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des questions de mobilité, de logement, de développement économique ou de mise en œuvre du plan air climat. Nous sommes actuellement dans la phase de construction du PADD (projet d'aménagement et de développement durables). Le PLUi devra être le document structurant à l'échelle métropolitaine avec une approbation prévue avant l'été 2019. Cette procédure longue, qui représente beaucoup de travail, mobilisera tous les élus métropolitains comme ceux des 49 communes.

### Quels sont les grands enjeux de votre PLUi ?

J'en vois cinq. Tout d'abord définir une organisation polycentrique du territoire métropolitain. Derrière ce terme un peu technique, il s'agit d'assurer un développement sur l'ensemble du territoire. Autre enjeu : mobiliser tous les outils en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, notamment le recours aux énergies renouvelables. Il s'agit aussi de repenser les espaces publics pour mieux les partager entre les différents usagers, qu'il s'agisse des cyclistes, des piétons ou des automobilistes. Par ailleurs le PLUi devra

permettre la réalisation de logements abordables et adaptés aux besoins des habitants et à la diversité des territoires, qu'ils soient urbains, péri-urbains, ruraux ou montagnards. Enfin, dernier enjeu, il faut préserver les espaces économiques existants et préparer les futurs notamment au travers des friches industrielles.

### Quelle interaction avec les autres politiques publiques ?

Le PLUi-I impactera évidemment beaucoup de politiques publiques. Il y aura une interaction forte avec le futur schéma directeur énergétique, le PDU ou le PLH en construction pour assurer une cohérence à l'ensemble. La dimension des risques naturels et technologiques, importante chez nous, sera également prise en compte dans le PLUi.

### Quel type de gouvernance avez-vous mis en place ?

Un comité d'instruction réunit tous les vice-présidents concernés. Des temps de partage existeront lors des conférences des maires et des conférences territoriales – la métropole se partage en quatre territoires – qui représentent des interfaces entre les élus métropolitains du secteur et les élus communaux.

S'y ajouteront des séminaires thématiques pour l'ensemble des élus. En appui, une équipe technique solide travaille en lien étroit avec l'agence d'urbanisme de la région grenobloise qui assure la maîtrise d'œuvre du projet. Par ailleurs, chacun des quatre territoires est doté d'un binôme composé d'un référent technique et d'un référent de l'agence d'urbanisme. S'y ajoutent des réunions mensuelles entre les techniciens du service métropolitain du PLUi et les urbanistes des communes.

### Comment réagissent les élus communaux ?

Nous n'avons pas d'oppositions ou d'inquiétudes. Avec une réelle conscience collective de la nécessité d'aboutir. Nous soignons aussi l'interaction avec les élus communaux par l'intermédiaire d'un élu référent dans

chaque commune qui est associé avec le maire. Avec l'agence d'urbanisme, nous allons réaliser des livrets communaux précisant des éléments de diagnostic. Les conférences des maires visent à partager les enjeux mais aussi à déceler ce qui n'était pas traité dans les PLU communaux.

### Ils occupent donc une place particulière ?

Depuis le début de mon mandat, je m'appuie sur le millier d'élus communaux du territoire métropolitain qui constitue une vraie ressource. La construction du PLUi représente une pierre majeure pour conforter cet édifice.

Nous avons créé la métropole grenobloise sur la base d'une co-institution : les communes et la métropole. Nous constituons un bloc. Ce qui en fait la force et la richesse. En 2014, la fusion d'intercommunalités s'est faite essentiellement avec des territoires ruraux et montagnards. La superficie de la métropole s'est accrue de 60%, passant de 31 000 à 53 000 hectares. Des dynamiques existaient déjà entre ces territoires, grâce notamment à leur appartenance au même Scot.

### Quelle concertation sera mise en place en direction des habitants ?

Nous aurons au moins deux réunions publiques à l'échelle de la métropole et au moins cinq sur les grands sujets (habitat, déplacements, économie...) dans chaque territoire. S'y ajoutera un panel d'habitants, tiré au sort et chargé de fournir une contribution pour alimenter la construction du PLUi.

### Que ressentez-vous de plus compliqué dans ce chantier de trois ans ?

L'ampleur de la tâche constitue le principal obstacle, mais en même temps c'est très excitant pour tous les élus de façonner un document stratégique à l'échelle de la métropole. Il faut transformer cette complexité en opportunité de développement.

Je suis confiant sachant que nous avons réussi en six mois à faire le saut de la communauté d'agglomération à la métropole, à mettre en place les structures, à faire fonctionner notre gouvernance et notre démocratie institutionnelle, à construire et porter notre projet. C'est bien la preuve que la volonté existe !



## Ce qu'il faut retenir

Grenoble Alpes Métropole (Isère)  
49 communes. 443 000 habitants

- 1 Cinq grands enjeux parfaitement identifiés comme objectifs du PLUi.
- 2 Une ambition de réaliser le PLU métropolitain en 3,5 ans.
- 3 La mise en place d'un panel d'habitants pour alimenter le PLUi.

**« Le PLUi n'est pas une juxtaposition de PLU communaux mais un projet partagé de territoire privilégiant l'intérêt collectif »**

**Daniel Dimicoli,**  
vice-président d'Angers Loire Métropole chargé de la politique de l'habitat et de l'urbanisme



### **Pourriez-vous décrire le calendrier du projet de PLUi ?**

Le plan local d'urbanisme intercommunal va aboutir au terme de six ans de travail (2010-2016).

Le 10 novembre 2010, les élus communautaires ont décidé l'élaboration d'un PLUi unique pour les 31 communes du territoire. Suite à l'entrée d'Écuillé et de Soulaire-et-Bourg au sein d'Angers Loire Métropole en janvier 2012, le conseil communautaire a décidé de les intégrer au projet. Lequel concerne aujourd'hui la totalité des 33 communes de l'agglomération angevine. En mars 2014, la nouvelle équipe d'élus communautaires a repris et poursuivi la démarche. La communauté d'agglomération s'est transformée en communauté urbaine le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le conseil communautaire, lors de sa séance du 14 décembre 2015, a tiré le bilan de la concertation et voté à l'unanimité l'arrêt de projet de PLUi. La concertation est désormais close. Ce projet est à présent communiqué pour avis aux communes d'Angers Loire Métropole, aux personnes publiques associées (chambres consulaires, services de l'Etat, etc.), aux personnes consultées conformément au Code de l'urbanisme. Il sera soumis à enquête publique en 2016, pour être définitivement approuvé début 2017, et entrer en application en mars 2017.

### **Comment avez-vous travaillé avec les maires ?**

J'ai privilégié le travail collectif. Nous avons créé un comité de pilotage composé de 12 maires représentatifs du territoire communautaire, que je présidais.

Le vice-président chargé des transports et déplacements et celui chargé du développement économique y participaient, de même que les 8 urbanistes et l'architecte de la communauté selon les sujets. Ce comité a élaboré les grandes orientations du PLUi dans tous les domaines : aménagement, développement économique, mobilité, voirie, patrimoine bâti et naturel, préservation de l'environnement. Les urbanistes communautaires ont été affectés chacun sur un secteur géographique

(3 à 4 communes par secteur). Leur rôle consistait à travailler avec chaque maire et son conseil municipal pour adapter les orientations du PLUi définies en comité de pilotage aux spécificités communales.

### **Le PLUi a donc été coproduit avec les maires ?**

En 2014 et 2015, les allers-retours ont été permanents pour concilier les deux visions, communautaire et communale. La coproduction du PLUi entre la communauté et les communes est essentielle. La communauté n'est pas "supérieure" aux communes, elle n'impose pas ses vues. En 2014, j'ai rencontré tous les maires dans leur commune, je me suis imprégné de leurs préoccupations et de la diversité de leur territoire. Je pense avoir créé un état d'esprit coopératif. Il fallait cela car élaborer un document unique pour un territoire dont la plus petite commune compte 150 habitants et la plus grande, 150 000 habitants, relève de la gageure !

### **Quel a été votre rôle en tant que porteur du projet ?**

J'avais un triple rôle. Premièrement, celui de porter la vision stratégique définie par les élus communautaires pour le développement et l'aménagement du territoire, en intégrant les volets transports et habitat puisque le PLUi fera fonction de plan de déplacements urbains (PDU) et de programme local de l'habitat (PLH).

Il a fallu faire beaucoup de pédagogie et expliquer les choix aux maires. Deuxièmement, celui d'animateur du projet pour coordonner l'action des intervenants. Les maires ont apprécié d'avoir en permanence un référent unique incarnant la communauté.

Troisièmement, celui de conciliateur : j'ai passé un nombre d'heures incalculable à discuter avec les maires pour prendre en considération les spécificités de leur territoire tout en les rendant compatibles avec les orientations du PLUi. Ce troisième rôle m'a valu le surnom de « démineur » au sein de l'agglomération ! Je n'ai pas ménagé ma peine. Etant retraité, j'ai consacré

mon temps au PLUi 5 jours sur sept, 8 à 10 heures par jours !

### Pourriez-vous donner quelques exemples de « déminage » ?

Nous voulions limiter au maximum la création ou l'extension de grandes surfaces. Il a fallu convaincre des maires soumis à la pression de la grande distribution pour créer des implantations nouvelles et intéressés par des recettes fiscales supplémentaires. J'ai dû tempérer les ambitions de certains élus dans la construction de logements afin de maîtriser la consommation foncière sur notre territoire et le mitage. Nous sommes ainsi passés de 40 000 à 27 300 logements en priorisant les constructions sur des friches en reconversion. J'ai aussi convaincu les maires de faire du logement social partout même dans les communes non soumises à la loi SRU. Au final, le PLH a été voté à l'unanimité ! L'implantation des aires d'accueil des gens du voyage n'a pas non plus été simple mais nous sommes parvenus à un compromis avec les communes en équilibrant la répartition des aires de rassemblement, des aires de passage et des aires de sédentarisation. A chaque fois, mon message était le même vis-à-vis des maires : le PLUi n'est pas une juxtaposition de PLU communaux mais un projet partagé de territoire privi- légiant l'intérêt collectif.

### Comment avez-vous organisé la concertation avec les habitants et les autres partenaires ?

A chaque étape de l'élaboration du PLUi, Angers Loire Métropole a rencontré les habitants, les partenaires associatifs et professionnels des 33 communes. Nous avons créé un collège des « partenaires associés » composé des représentants du monde associatif dans les domaines de l'environnement, de la protection du patrimoine, du logement. Tout le monde s'est approprié le projet.

### Quels moyens ont été dévolus au PLUi ?

La communauté a géré le PLUi en régie, avec 8 urbanistes, un architecte, une équipe de 3 cartographes, un juriste et nos directions transports, développement économique, logement et habitat. Nous avons seulement externalisé deux choses : la réalisation des évaluations environnementales et le recours à un avocat conseil pour sécuriser, avec notre juriste, la rédaction des documents dans un contexte juridique mouvant car plusieurs lois ont impacté le travail sur le PLUi. Le coût total du PLUi (moyens internes et externes) s'élève à 2,8 millions d'euros pour un travail qui se sera étalé sur 6 ans (2010-2016) soit un coût moyen par commune de 85 000 euros.



## Ce qu'il faut retenir

Angers Loire Métropole (Maine-et-Loire)  
33 communes. 272 000 habitants

- 1 Les urbanistes de l'agglomération ont été responsabilisés par secteurs géographiques pour travailler en étroite relation avec les communes et leurs maires.
- 2 La volonté de limiter les extensions urbaines et le mitage s'est traduite par des compromis entre les communes.
- 3 L'ensemble des partenaires de l'agglomération s'est bien approprié le projet.

« Sans l'association de tous les élus, rien n'est possible »

David Ulmann,  
président de la communauté de communes du pays Foyen



### Comment s'est enclenchée votre démarche de PLU intercommunal ? ?

Mettre en œuvre un PLUi, à l'échelle des 15 communes de l'époque de notre communauté, cela ne coulait pas vraiment de source ! Ce sujet n'était pas au goût du jour en 2009 lorsque tout a commencé. Nous avons profité de la loi Grenelle 2 indiquant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 les communes en cours d'élaboration d'un PLU devaient le faire auprès du porteur de la compétence « urbanisme ». Chez nous, il s'agissait de la communauté de communes. A l'époque, une commune souhaitait transformer sa carte communale en PLU, deux autres voulaient le réviser, et une autre désirait créer son PLU.

Compte tenu de la loi, et pour éviter tout risque, les élus se sont mis autour de la table pour partager le projet d'urbanisme, avec la décision pas évidente de se lancer dans une démarche de PLU intercommunal. L'élaboration d'un tel document stratégique, décliné sur toutes les communes et tous les sujets (environnement, trame bleue, trame verte, habitat, Economie, etc...), est vite apparue essentielle.

### L'accompagnement a-t-il été important ?

Oui. Nous étions bien accompagnés financièrement par l'Etat. Par ailleurs, nous avons sélectionné un très bon cabinet d'études qui s'est mis à notre niveau, sans interférer sur la gestion politique. De plus, nous avons pris un « médiateur » – un autre cabinet qui traite en particulier des problématiques intercommunales – pour engager la discussion entre les maires. Son rôle fut essentiel en cernant la bonne gouvernance à mettre en place. Il faut trouver le point de consensus qui réunisse tout le monde. C'est compliqué. Pour y parvenir, il est nécessaire de se parler, de traiter les questions au fur et à mesure mais aussi d'éteindre les incendies dès leur démarrage. Ensuite, la phase d'étude de notre territoire a pu démarrer en évitant que notre projet se limite à une simple addition de documents communaux.

### Cela s'est bien passé avec les élus ?

Soyons honnêtes, il y eut parfois des moments tendus mais nous sommes parvenus à avancer en nous parlant franchement en cas de problème. Il faut donner aux élus les bonnes clefs d'explication face à des administrés parfois mécontents. Cela passe impérativement par l'intégration de tous les élus dans une démarche commune. Nous avons fonctionné par petits groupes de communes. Sans l'association de tous les élus, rien n'est possible. A défaut, on se retrouve face à des blocages insurmontables. Les soucis existent tout le temps car la gestion de l'urbanisme nécessite de réaliser des économies d'espaces pour tenir compte de toutes les problématiques. Au départ, les élus n'avaient pas conscience que le PLUi se décline sur tous les sujets : trame verte, trame bleue, mobilité, analyse des flux de population, avenir du territoire sur 10-15 ans... Le partage d'un projet de territoire, et surtout sa construction, permettent de transcender les a priori de départ.

### Quel a été votre calendrier ?

S'engager dans une démarche PLUi signifie de s'engager au minimum pour trois ans. Chaque semaine, il faut parler d'urbanisme ! Dès le départ, un calendrier a été fixé avec un rétroplanning précis. Pour élaborer un document stratégique comme le PLUi, il faut savoir précisément quand cela se finira. Sinon c'est le risque de s'étaler dans le temps. Notre objectif visait à boucler le PLUi avant les municipales de 2014. Nous y sommes parvenus en décembre 2013. Il a été validé sans problème par les services de l'Etat, notamment car il contenait de vraies économies d'espaces.

### Votre rythme de concertation était-il soutenu ?

Un rythme même très soutenu. Sur trois ans, nous avons eu au moins une réunion tous les 15 jours ! A cela s'ajoutaient des informations données lors de

chaque conseil de communauté et des réunions spécifiques avec les maires et les conseillers municipaux. J'ai profité de l'obligation du rapport d'activité de la communauté de communes pour aller le présenter à chaque conseil municipal et répondre ainsi à toutes les questions. Lorsque ça gronde chez les élus, il faut savoir les écouter et faire de la pédagogie.

Mais aussi faire des concessions. Certaines réunions se tenaient entre l'équipe municipale et le cabinet d'études, entre la commission urbanisme de la communauté de communes et l'équipe municipale.

Sans oublier aussi les réunions de bureau ou du comité de pilotage.

Avec le vice-président en charge de l'urbanisme, nous constituions un binôme très efficace se partageant le travail. On pouvait parfois être présent ensemble, notamment lors des réunions d'information de la population avec les élus du territoire concerné. Nous avions sans cesse à l'esprit un objectif commun nous permettant de débloquer certaines situations.

## Quel bilan dressez-vous deux ans après l'adoption de votre PLUi ?

Un bilan très positif. N'oublions pas que l'urbanisme, sujet fort d'un mandat électoral, nécessite régulièrement d'être révisé. Le PLUi constitue un outil vivant. Ce document stratégique vit et s'adapte continuellement à notre projet de territoire. Cela est logique. Depuis deux ans, nous avons déjà effectué plusieurs modifications simplifiées à la marge pour corriger des points mineurs. Une révision du document est programmée prochainement. Il s'agit d'une évolution tout à fait normale qui passera aussi par un Scot en cours d'adoption et devant être arrêté d'ici septembre. Notre PLUi nécessitera d'être en conformité avec le Scot d'ici trois ans. Document chapeau, au-dessus des PLU, le Scot donne le tempo aux territoires.

Les documents d'urbanisme à l'échelle du Pôle d'équilibre territorial doivent être en conformité avec lui.

L'urbanisme représente un sujet techniquement compliqué, mais pas difficile à porter. Je n'ai que de bons souvenirs de ce sujet essentiel et passionnant pour notre territoire. Cela reste pour moi une expérience passionnante.



### Ce qu'il faut retenir

Communauté de communes du pays Foyen (Gironde et Dordogne)  
20 communes. 16 300 habitants

- 1 Le PLUi a été réalisé en trois ans.
- 2 La communauté a été accompagnée de deux cabinets dont l'un intitulé « médiateur » pour gérer la concertation avec les élus.
- 3 Une valorisation du travail par petits groupes de communes afin de s'assurer de la mobilisation de tous les élus.

## « Une concertation renforcée indispensable pour co-construire le PLUi »»

Elisabeth Bonjean,  
présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax



### Pourquoi le Grand Dax s'est-il lancé dans une démarche de PLU intercommunal ?

Nous avons la compétence PLUi depuis le 10 décembre 2015. Avec les 20 maires du Grand Dax, nous avons fait le choix d'anticiper les obligations de la loi ALUR. L'explication est notamment financière car cela nous permet de bénéficier d'un moratoire pour la grenellisation et d'une mise en compatibilité simplifiée avec le Scot. Notre Scot, validé en mars 2014, facilite une démarche partenariale et fédératrice. Les élus ont également décidé d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH, appelé PLUi-H dont l'adoption est prévue pour fin 2019. La fin du PLH actuel, adopté fin 2013, correspondra au moment d'approbation du PLUi. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, l'agglomération s'est dotée d'un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme (application des droits des sols – ADS).

### Les partenariats déjà existants vous ont-ils aidé ?

Ils ont contribué en effet à une démarche de développement du territoire à l'échelle communautaire.

Le Scot a permis une maturation de l'esprit des élus et l'obligation de prendre en compte un territoire élargi. Au regard de la loi « Notre », la prise de compétence anticipée du PLUi nous engage aussi de façon active dans cette démarche en sortant vraiment du prisme communal. Il existe une prise de conscience des élus, même s'ils restent toujours un peu inquiets d'une perte de compétences, pour raisonner à l'échelle du bassin de vie. Les modes de vie et de déplacement des habitants ne fonctionnent plus au niveau de leur seule commune. Tous les élus communaux, renouvelés à 60% lors des dernières élections municipales, expriment une envie forte de partager cette vision communautaire.

### Quel choix de gouvernance avez-vous fait ?

Pour parvenir à co-construire le PLUi, il faut une concertation renforcée. Cela a nécessité de prendre le temps

pour créer une méthode collaborative qui respecte les singularités des communes, tout en ayant une vision globale du développement du territoire autour de ses grands axes (développement durable, zones protégées, habitat, développement économique, mobilité).

Cela passe par une écoute permanente des élus communaux, en y associant leurs services respectifs. S'y ajoute aussi une forte mobilisation des services communautaires qui sont très motivés.

Notre mode de gouvernance associe tout le monde.

### Comment associez-vous les élus ?

Plutôt qu'une simple charte de collaboration, nous avons préféré prendre une délibération communautaire avec des engagements précis. Ce choix a beaucoup rassuré les élus. Les instances de collaboration se partagent entre un comité de pilotage (avec notamment le maire et un conseiller municipal référent par commune), un comité technique (techniciens des communes et de l'agglomération), des groupes de travail intercommunaux et communaux.

Le dispositif apparaît assez lourd mais c'était indispensable pour impliquer les élus dans la co-construction du PLUi. Cette démarche est essentielle pour la vitalité de l'agglomération et la cohérence avec les autres politiques publiques.

### L'association des services est importante pour vous ?

J'estime très important d'associer les élus mais aussi l'ensemble des services, communautaires et communaux, comme les secrétaires de mairie des petites communes rurales. Pour vraiment s'impliquer dans une nouvelle compétence, les agents ne doivent pas être limités à transmettre des informations mais être en capacité de comprendre, d'accompagner, de répondre, d'orienter ...

Avec l'installation de notre service ADS, nous menons depuis un an un travail important avec les secrétaires de mairie qui passe par des réunions régulières pour les

tirer vers le haut en termes de formation, les impliquer dans les nouvelles compétences et faciliter les modes de transmission de l'information auprès des maires.

### **Pourquoi souhaitez-vous fonctionner en régie ?**

Nous faisons le pari de réaliser en régie l'essentiel du PLUi afin de valoriser la connaissance du terrain et les enjeux locaux. Cela permettra aux services communautaires d'être encore plus impliqués vis-à-vis des services communaux. Mais aussi de favoriser les relations et la collaboration entre les élus et les services. Ce qui ne serait pas le cas avec un bureau d'études, par essence plus lointain !

### **Quelle est la principale difficulté dans l'élaboration de votre PLUi ?**

Un temps contraint car l'adoption doit avoir lieu fin 2019. Mais en même temps c'est une force car cela crée une dynamique. Nous sommes obligés de respecter le contrat passé avec les communes. Je ne suis pas inquiète car je crois en la preuve par l'action. En revanche, l'instabilité réglementaire et juridique permanente de l'urbanisme apparaît plus compliquée à gérer.

### **Quelles premières traductions concrètes attendez-vous de ce document ?**

Une maîtrise renforcée de la consommation foncière (logements, développement économique) et des besoins de déplacements, la valorisation des modes doux et collectifs dans la mobilité, une meilleure prise en compte de la gestion de l'eau et notamment du risque inondation, la valorisation de nos espaces de biodiversité, le développement de formes urbaines plus durables, plus denses et davantage liées au niveau de service offert par les centralités.

L'échelle communale n'apparaît plus suffisante pour tous ces différents sujets qui doivent être traités en cohérence avec les autres politiques publiques. Les élus en prennent conscience.

Par ailleurs, le PLUi constitue un outil formidable de renforcement de l'esprit communautaire. Il nous a déjà facilité la tâche pour la mise en place de nouveaux services communs (juridique, ressources humaines, finances).



### **Ce qu'il faut retenir**

Communauté d'agglomération du Grand Dax (Landes)  
20 communes. 57200 habitants

**1** Le PLUi est élaboré en régie afin de s'assurer d'une parfaite mobilisation de tous les services de l'agglomération.

**2** Les instances de collaboration : un comité de pilotage, un comité technique, des groupes de travail communaux et intercommunaux.

**3** L'élaboration d'un PLUi qui tient lieu de PLH avec une priorité apportée à la maîtrise de la consommation foncière.

« Notre démarche est le prolongement du Scot qui embrasse tout un bassin de vie »

François Bayrou,  
président de la communauté d'agglomération Pau Pyrénées



### Pourquoi vous êtes-vous lancé dans une démarche de PLU intercommunal ?

Quand on regarde l'avenir d'une agglomération, de surcroît en voie d'élargissement – nous allons passer de 14 à 33 communes et de 150 000 à 175 000 habitants dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale –, la question de l'urbanisme planifié, régulé et concerté apparaît centrale. Songeons par exemple aux entrées de ville, sujet très mal traité en France, situées la plupart du temps dans d'autres communes que la ville-centre. De même, le sujet des grands équipements publics ne peut pas être traité à l'intérieur d'une commune seule. Si l'on y ajoute la question très importante de l'organisation commerciale de l'agglomération, jusqu'à présent massacrée, avec de grandes surfaces installées dans les communes périphériques et les difficultés pour le commerce de la ville-centre, on s'aperçoit que tous ces enjeux obligent les communes à travailler ensemble.

### Raisonnement sur une plus grande échelle est donc devenu indispensable ?

La maîtrise de l'urbanisme ou la défense des espaces verts (en très grande quantité sur Pau et nous sommes en train d'aménager un parc naturel urbain) nous obligent à penser à plus une grande échelle.

En septembre dernier, le conseil communautaire a voté à l'unanimité le transfert de la compétence PLUi. C'est un travail de trois ans qui s'engage pour une adoption prévue en 2019. Il ne s'agira pas d'une juxtaposition mais d'une coordination de l'ensemble des projets communaux.

L'impact sera fort sur l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération : logements, zones commerciales et industrielles, localisation des équipements publics...

### Votre PLUi se veut-il dans la continuité du Scot, récemment adopté ?

Notre démarche est en effet le prolongement du Scot du pays du Grand Pau, adopté en juin 2015, qui embrasse tout un bassin de vie.

Pour défendre l'eau, la forêt, l'air, l'habitat, la circulation, les transports en commun, nous sommes déterminés à travailler ensemble. Cette réflexion a emporté l'adhésion de mes collègues maires.

Le Scot a fait prendre conscience aux élus du besoin de travailler à une plus grande échelle.

Selon moi, le fait que soient posés devant eux les enjeux forts d'une région et d'une agglomération a beaucoup fait progresser la réflexion.

Le Scot et le PLUi sont étroitement articulés. Les grands principes (réinvestir le bâti déjà existant, préserver les zones naturelles, réguler l'offre commerciale pour éviter que tout soit concentré en périphérie, mieux répartir les logements) ont déjà été acceptés et arrêtés. Et l'adoption très récente du Scot nous aide dans cette continuité.

### Constatez-vous une évolution des mentalités chez les élus communaux ?

Les élus ont réellement évolué en acceptant la démarche du PLUi et en s'y impliquant. L'enjeu est pour tous et non juste pour une commune.

En outre, les petites communes ne disposent pas des outils de service nécessaires pour gérer les enjeux d'urbanisme de plus en plus complexes.

D'où l'intérêt et l'importance de mutualiser l'effort, et cela apparaît d'autant plus facile que nous possédons un projet commun.

L'évolution des règles de fiscalité qui affectent les impôts des entreprises à l'agglomération permet d'y réfléchir de manière beaucoup plus sereine.

Si la CVAE était directement orientée vers une commune, je suis alors persuadé que les questions de localisation des grandes surfaces ou des zones indus-

rielles se poseraient alors de façon infiniment plus brûlante.

### Comment associez-vous les élus et les services ?

Tout le monde a travaillé de concert et continuera de le faire durant l'élaboration du PLUi. Mais réfléchir ensemble demande des efforts importants de compréhension mutuelle.

Je ne suis pas inquiet car il existe un esprit de franche collaboration entre les élus.

La collaboration des services des communes et de l'agglomération est également excellente.

Ce constat apparaît d'autant plus vrai que l'on mutualise et que l'on transfère. Je suis pour impliquer les services mais que les choses soient claires : ce sont les élus qui décident et même qui interviennent et proposent au stade de la préparation du PLUi.

L'idée très française selon laquelle les fonctionnaires font les choix alors que les élus se contentent de les entériner, me semble très malsaine. Si la compétence des services apparaît essentielle, ce sont les élus qui doivent se mouiller. Les élus ont bien reçu ce message. Je n'aurais pas accepté que l'on fasse autrement.

### Quelle gouvernance avez-vous mis en place ?

Un groupe de travail associe les élus.

J'insiste pour qu'ils soient directement associés à la préparation des documents et des orientations du PLUi

Sinon, nous disposons d'une structure de gouver-

nance particulière mais qui ne va pas pouvoir durer : les maires des 14 communes de la communauté d'agglomération en sont tous vice-présidents.

Ils sont donc directement intéressés et cela a grandement facilité les choses dans notre collaboration. Mais nous allons passer à 33 communes et ce mode de fonctionnement ne sera plus possible. Tout cela va être délicat mais nous ferons face.

L'élaboration du PLUi devra s'harmoniser sur l'ensemble des 33 communes de l'agglomération élargie. La collaboration engagée sur le Scot nous apporte ici une aide précieuse.

### Et concernant la concertation avec la population ?

Nous avons fait au départ une présentation dans chaque commune. Mais le sujet demeure souvent très abstrait pour la population avec des mots et des cartes qu'elle ne comprend pas bien.

Plus d'une fois le débat se cantonne à des propriétaires fonciers qui s'intéressent uniquement à l'avenir de leurs parcelles. Cela ne facilite pas les choses !

Durant l'élaboration du PLUi, d'autres présentations seront faites auprès de la population.

En accompagnement de notre démarche, nous ferons également appel aux outils numériques pour faciliter la compréhension de la population comme des élus.



## Ce qu'il faut retenir

Communauté d'agglomération Pau Pyrénées (Pyrénées-Atlantiques)  
14 communes. 150 000 habitants

- 1 Un objectif de réaliser le PLUi de l'agglomération en moins de 4 ans.
- 2 Le SCoT et le PLUi sont deux outils complémentaires.
- 3 Le PLUi doit servir l'affirmation du pouvoir des élus sur l'urbanisme

**« Le PLUi est très fédérateur, c'est le moment pour la Communauté de rendre cohérentes l'ensemble de ses politiques dans le cadre de la fusion des PLH et PDU. Et de resserrer les liens avec les communes autour d'objectifs forts et partagés »**

**Jean Dionis du Séjour,**  
président de l'Agglomération d'Agen



### **L'urbanisme était-il une compétence communautaire avant le lancement du PLUi ?**

Oui. En 2008, j'ai été élu Maire d'Agen et président de l'Agglomération qui comprenait alors 7 communes membres. Nous sommes 31 aujourd'hui ! A l'extension territoriale a correspondu l'extension des compétences. L'urbanisme et l'aménagement sont devenus dès 2009 des compétences statutaires de l'agglomération. Nous avons pris des risques car le droit des sols est une compétence communale très sensible à laquelle les maires sont attachés ! Nous sommes parvenus à mutualiser cette compétence sans heurts.

### **La réalisation d'un PLUi en a-t-elle été facilitée ?**

Indiscutablement. Et l'élément déclencheur du premier PLUi, élaboré entre 2010 et 2014 à l'échelle de 12 communes, ont été les lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010. Ces textes ont renforcé les documents d'urbanisme autour de quatre axes : le développement durable avec une réduction de la consommation de l'espace, une plus grande intégration des politiques d'urbanisme, de l'habitat et des transports, la promotion des PLU intercommunaux et un renforcement du contrôle préfectoral sur l'élaboration de ces documents.

Notre PLUi a été l'un des premiers intégrant le PLH et le PDU dans le cadre d'une approche environnementale de l'urbanisme. Il a été approuvé en juillet 2013 sur 12 communes. Puis nous avons prescrit sa révision générale en septembre 2013 pour couvrir les 29 communes de l'Agglomération, avant d'intégrer deux nouvelles communes dans cette révision, le 14 janvier 2016. Cette révision devrait aboutir en mars 2017.

### **Quelle organisation avez-vous mise en place avec les communes pour élaborer le PLUi ?**

Nous avons tout d'abord partagé une série de données qui s'imposent sur notre territoire et encadrent le contenu de notre plan d'aménagement et de développement durables (PADD) : une dynamique économique orientée vers l'industrie chimique, pharmaceutique, l'agro-alimentaire et l'activité agricole, une attractivité démographique à anticiper, une identité territoriale fondée sur un cadre de vie et des paysages remarquables (Pays de Serres, Coteaux de Gascogne, Vallée de la Garonne), des infrastructures de transports et de mobilité. Mais aussi un territoire très contraint par le plan de prévention des risques inondations freinant les communes dans leur développement et un plan d'exposition au bruit.

A partir de ces données objectives, j'ai dit aux maires « prenez la main pour vous organiser à l'échelle de 31 communes ». Autrement dit, à chaque conseil municipal de faire des propositions de développement et de zonage en intégrant les atouts et les contraintes communautaires.

### **Les maires ont-ils joué le jeu ?**

Oui mais ce fut un travail de dentelle. Le conseil communautaire a joué un rôle d'arbitre en vérifiant la cohérence et la compatibilité des propositions communales avec les orientations du PADD. Il y a eu des retouches qui ont donné lieu à débats.

Par exemple, le PADD stipulait que nous développerions des zones d'activité uniquement dans les territoires présentant zéro risques naturels et situés à proximité des grands axes routiers. Certains maires n'en tenaient pas compte dans leurs propositions. Autre exemple : certaines communes contraintes de construire des logements sociaux en application de la loi SRU arguaient de l'impossibilité de le faire à cause

des contraintes naturelles.

C'est donc l'agglomération qui gèrera directement ces constructions en les répartissant sur son territoire. Globalement, les maires ont compris et accepté des décisions dont certaines dépassaient leur strict intérêt municipal. Le fait que le maire reste le signataire des permis de construire, et donc le « maître » du droit des sols, a calmé certains mécontentements.

### Quel impact le risque inondation a-t-il eu sur la réalisation du PLUi ?

Il était important car l'Etat était très exigeant sur la prévention de ce risque. Ceci a généré un transfert de la constructibilité (logement, zone d'activité, etc.) de la vallée de la Garonne vers les terrasses et les coteaux de la Garonne. Et nous a imposé de revoir l'ensemble des objectifs en matière de logements, de transports, de commerces, d'implantations de services publics. Avec parfois des injonctions contradictoires de l'Etat qui nous demandait de geler la constructibilité de certains territoires tout en nous reprochant de surconsommer du foncier dans d'autres secteurs : or, nous étions bien obligés de construire là où le risque naturel n'existait pas !

### Quels moyens avez-vous dédiés au PLUi ?

Notre service d'urbanisme communautaire (une dizaine de personnes) a été la cheville ouvrière du projet car il gère à la fois les projets de long terme (type PLUi) et de court terme (documents opérationnels, police de l'urbanisme). C'est aussi un centre de ressources pour les communes. Nous avons fait appel à un bureau d'études en assistance à maîtrise d'ouvrage

et à un bureau spécialisé sur l'aménagement des zones commerciales. Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du Lot-et-Garonne nous a accompagnés tout au long de l'élaboration du PLUi pour sensibiliser les élus à la prise en compte du développement durable. L'Agglomération a payé le coût du PLUi avec une subvention de l'Etat.

### Quel a été votre rôle dans la conduite de ce projet ?

Celui de mobiliser mes connaissances du territoire communautaire et le réseau des acteurs locaux pour construire une vision d'avenir que nous avons décliné en documents prospectifs. Je n'ai pas eu une « apparition » soudaine de ce que notre territoire devait être dans 15 ans ! Le projet s'est construit à travers des échanges parfois contradictoires avec les élus, les chefs d'entreprises, les chambres consulaires, les associations. Le PLUi adopté, mon rôle est désormais de veiller à ce que ses objectifs et directives soient respectés dans le temps. Il faut maintenir le cap !

### Quel conseil donneriez-vous à un président de communauté qui ne s'est pas encore lancé dans le projet de PLUi ?

Je lui dirai que cet énorme travail en vaut la peine, qu'il faut y passer du temps et accepter le débat contradictoire avec les maires car il permet de déboucher sur des compromis. Le PLUi est très fédérateur, c'est le moment pour la communauté de rendre cohérentes l'ensemble de ses politiques dans le cadre de la fusion des PLH et PDU. Et de resserrer les liens avec les communes autour d'objectifs forts et partagés.



## Ce qu'il faut retenir

Communauté d'agglomération d'Agen (Lot et Garonne)  
31 communes. 98 569 habitants

- 1 Le conseil communautaire joue un rôle d'arbitre en vérifiant la cohérence et la compatibilité des propositions des communes avec les orientations du PADD.
- 2 Le PLUi permet de rendre cohérentes l'ensemble des politiques de la communauté.
- 3 Le PLUi ressert les liens entre les communes et l'agglomération.

## « Trouver le bon équilibre entre l'urbain et le rural »

Marc Andreu Sabater,  
maire de la commune nouvelle de Vire Normandie



### Quel a été le déclencheur de votre démarche de PLU intercommunal ?

Nous sommes partis d'une réflexion sur un territoire et non sur une commune. La notion de commune en matière d'urbanisme, de zone d'habitat, de desserte routière, de zone d'activité, ne veut pas dire grand-chose. Il fallait raisonner à l'échelle d'un bassin de vie agricole cohérent afin d'appréhender les habitudes de vie de nos concitoyens, les enjeux de consommation des terres agricoles et ne pas se limiter à faire de l'extension urbaine. C'est la bonne approche mais plus compliquée car il existe parfois des intérêts divergents entre l'urbain et le rural. Vire est la ville centre industrielle de 12 000 habitants et 10 000 emplois, avec sept communes rurales autour d'elle dont trois comportent une partie urbanisée agglomérée à Vire.

### Vous étiez déjà doté d'un POS intercommunal ?

En effet. Ce POS intercommunal, élaboré en 1978 et concernant six des huit communes de la communauté, nous mettait déjà dans une situation innovation. L'élaboration du PLUi, lancée en octobre 2011, s'est faite dans la continuité de ce document et en y incluant toutes les communes.

Notre PLUi doit passer en enquête publique au premier trimestre 2016 pour une adoption définitive avant l'été. Notre communauté de communes s'étant transformée en commune nouvelle de Vire Normandie le 1er janvier 2016, ce PLUi pourrait donc redevenir communal !

### Pourquoi la procédure a été si longue ?

La procédure du PLUi aura pris cinq ans – une durée longue mais normale – pour trouver le bon équilibre. Il fallait parvenir à la fois à conforter la ville centre – tous les élus ruraux l'ont bien compris – et à maintenir des services de proximité dans les bourgs ruraux.

Il n'y a pas eu d'opposition entre urbain et rural car nous sommes dans des complémentarités.

Nous avons eu classiquement plusieurs phases, avec à chaque fois des procédures administratives lourdes. Tout d'abord le diagnostic – savoir d'où l'on part – puis le PADD qui définit les grands objectifs. Cela nécessite du temps et beaucoup de concertation. Après il s'est agi de rentrer dans le détail du PLUi. Courant jusqu'en 2030, ce document doit prendre en compte toutes les dimensions, notamment la consommation des surfaces agricoles. Les contraintes sont plus fortes qu'avec notre précédent POS car il faut corréliser les objectifs de développement démographique de la population avec le nombre de logements.

### Comment avez-vous associé les élus ruraux ?

Tout d'abord notre commission urbanisme est présidée par un maire rural. Une garantie pour que la ville ne mange pas la campagne ! Il y a eu beaucoup de réunions de cette commission notamment dans chacun des conseils municipaux. Des études ont été faites sur le terrain, notamment concernant la rénovation de l'habitat existant. Nous n'étions pas dans un schéma descendant comme le prouve les nombreuses propositions formulées par les élus ruraux, et vraiment été prises en compte.

Des temps de concertation ont également existé avec la population mais, soyons honnêtes, la démarche, pourtant majeure, les intéresse peu. Parallèlement aux expositions et aux panneaux affichés dans les mairies, les réunions publiques ont attiré peu de monde. La procédure interpelle surtout dans la dernière phase pour savoir si son terrain sera ou non constructible !

### Quelles sont les enjeux de votre PLUi ?

Ils sont très importants car il faut assurer le développement du territoire grâce à de l'activité et des emplois. Nous avons beaucoup de projets, 100 millions

d'euros vont être investis par les entrepreneurs dans les cinq ans à venir. Il nous faut donc être en capacité de répondre aux demandes. Cette dimension économique, fondamentale, se situe au cœur de notre projet. La dimension de la consommation de l'espace agricole compte également beaucoup afin de préserver l'outil de travail des agriculteurs sachant que les meilleures terres se situent souvent aux abords des villes. L'enjeu consistait donc à concilier les deux. S'ajoute aussi la question de la préservation paysagère, avec notamment un compromis à trouver entre la sauvegarde des haies bocagères et la tendance à l'agrandissement des surfaces agricoles. Tous ces sujets sont traités dans le PLUi qui constitue un vrai document structurant et concernant toutes les politiques de la collectivité.

### **Vos relations ont-elles été bonnes avec les agriculteurs ?**

Nous sommes réellement parvenus à prendre en compte les préoccupations des agriculteurs dans le PLUi. Il y avait une volonté affirmée de développer l'activité agricole sur notre territoire. Cette discussion avec les agriculteurs est passée essentiellement par les élus ruraux et non pas par un cabinet d'études. C'était essentiel !

### **Le PLUi a-t-il renforcé l'esprit communautaire ?**

Indéniablement. Je pense même si notre commune nouvelle existe aujourd'hui, la démarche du PLUi y a contribué via le travail commun de tous les élus sur le projet de territoire.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, nous allons créer une grande communauté de communes de près de 50 000 habitants, résultat de la fusion de cinq communautés de communes dont trois, voire peut-être quatre, auront été transformées en communes nouvelles. Nous sommes bien au-delà du seuil de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe, ce qui prouve la grande maturité des élus. Vire Normandie constituera le cœur économique de ce vaste territoire. Nous allons réfléchir à un PLUi à l'échelle de cette grande intercommunalité. Cela sera difficile car il existe de grosses différences entre nos territoires sur l'état d'avancement en la matière. Mais nous possédons déjà des habitudes de travail communes sachant que nous avons réalisé un Scot à l'échelle de quatre communautés de communes.



### **Ce qu'il faut retenir**

Commune nouvelle de Vire Normandie (Calvados)  
Création au 1<sup>er</sup> janvier 2016  
sur le territoire de l'ancienne communauté de communes de Vire  
qui regroupait 8 communes pour 18 000 habitants

- 1 Le projet de territoire concilie développement économique et préservation des espaces agricoles sur un territoire marqué par une ville industrielle (12 000 habitants et 10000 emplois).
- 2 Une démarche de cinq ans pour un PLUi élaboré dans la continuité d'un POS intercommunal adopté en 1978.
- 3 Le PLUi constitue un document structurant pour l'ensemble des politiques de la communauté.

## « Un vrai PLUi ne procède pas d'une vision administrative et technocratique de l'aménagement »

Philippe Barry,  
président de la Communauté de communes du Val de Vienne



### **Vous vous apprêtez à lancer une deuxième révision de votre PLUi. Pouvez-vous décrire l'historique de votre démarche ?**

Nous sommes des précurseurs puisque notre premier PLU réalisé à l'échelle intercommunale (10 communes) a été approuvé en juillet 2006, trois ans après le lancement de la démarche. Nous l'avons révisé une première fois dès 2007. Le projet a été approuvé le 16 décembre 2010. Et nous lançons le 3 février une nouvelle procédure de révision qui devrait aboutir en 2018.

### **Pourquoi avoir révisé le PLUi dès 2007, un an seulement après son adoption ?**

Nous n'étions pas satisfaits du bureau d'étude retenu pour nous assister dans la démarche. Il n'était pas assez impliqué. Nous n'avions pas d'agents dédiés au projet et le portage politique de la démarche n'était sans doute pas suffisant. Le PLUi se rapprochait plus d'une juxtaposition de PLU communaux, avec une vision globale insuffisante. Le bureau d'étude n'a pas assez travaillé en amont avec les services de l'Etat et notamment la commission des sites qui a refusé les deux tiers des ouvertures à la construction que nous proposions. Tout ceci nous a servi de leçon.

### **Quelles leçons avez-vous retenues ?**

La communauté a recruté un ingénieur qui s'est consacré à la révision du PLUi en 2007. Un agent de la direction départementale des Territoires (DDT) nous a apporté son expertise. En tant que vice-président chargé de l'urbanisme et de l'aménagement, je me suis fortement impliqué dans l'animation et le portage du projet. Les maires des 10 communes membres étaient associés à toutes les réunions.

Nous avons travaillé avec l'Etat et présenté le projet de PLUi parcelle par parcelle à la commission des sites avant le lancement de l'enquête publique. Le préfet n'a procédé qu'à des modifications marginales.

Nous avons ainsi abouti en 2010 à un vrai PLUi.

### **Qu'est-ce qu'un « vrai PLUi » ?**

C'est avant tout un projet commun de territoire traduit en zonage. Un projet qui comporte des nuances dans certaines prescriptions sans correspondre forcément à des spécificités communales. Un document qui ne procède pas d'une vision administrative et technocratique de l'aménagement mais qui, au contraire, prend en compte le caractère géographique et humain d'un territoire. Un projet qui n'est pas figé : le PLUi doit être régulièrement ajusté aux évolutions du territoire, là en permettant de l'ouverture de zonages urbanisés, ailleurs en autorisant la densification d'une zone économique.

### **Cela s'est-il traduit dans le PLUi révisé de 2010 ?**

Oui. La révision du PLU Communautaire du Val de Vienne menée entre janvier 2008 et décembre 2010 était liée à la volonté de la communauté de redessiner les axes de développement du territoire intercommunal en intégrant au PLUi révisé les nouveaux enjeux territoriaux et en assurant la parfaite cohérence entre ce document règlementaire et l'évolution rapide du territoire intercommunal. Nous voulions aussi préserver et valoriser les espaces naturels et les paysages remarquables en réalisant une Evaluation environnementale sur le territoire intercommunal conformément à l'article L 121-10 du Code de l'Urbanisme. Et favoriser la compatibilité du document avec l'actualisation des Plans de prévention des risques d'inondations (PPRI), la mise en révision du Plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Limoges Bellegarde et le tracé des projets routiers à venir.

Dans le cadre cette procédure, deux études connexes ont également été réalisées dans le but d'enrichir le contenu du document d'urbanisme et de doter la communauté d'outils de réflexion complémentaires :

Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Haute Vienne (CAUE) a élaboré un document d'aide à la décision pour l'urbanisation future, la protection des paysages et du bâti traditionnel sur le territoire du Val de Vienne. La Chambre d'Agriculture a réalisé un observatoire des exploitations agricoles sur le territoire intercommunal.

### Les maires ont-ils adhéré facilement à la démarche ?

Oui puisque le PLUi les dotait d'un outil mutualisé. Le PLUi n'est donc pas un sujet tabou. En 2003, il y avait des niveaux de planification très différents entre les communes dotés d'un POS et celles qui n'en disposaient pas. Le PLUi s'est donc naturellement imposé pour doter la communauté, située en secteur périurbain, à proximité de Limoges, d'un outil de planification stratégique qui permet d'organiser le territoire en menant une réflexion cohérente sur l'aménagement de l'espace, le développement d'activités économique, la préservation de l'environnement.

### Y-a-t-il eu des crispations pendant la démarche en 2003 puis en 2007 ?

Certains maires avaient été relativement laxistes en matière d'autorisation de construire, peu soucieux du mitage, y compris dans des secteurs protégés. D'autres étaient tentés de tirer la couverture à eux pour accueillir des entreprises. Mais les tensions ont été réglées sans conflit majeur. Le plus important est que les maires n'ont pas eu un sentiment de dépossession de leur compétence en matière de délivrance des autorisations et des actes. La communauté mutualise l'instruction des dossiers en lien étroit avec les communes, le maire a le dernier mot et signe les actes.

### Quels sont les moyens financiers consacrés au projet de révision lancé en 2016 ?

Le montant de la procédure de révision du PLUi en cours est de 89 950 € HT. Nous bénéficions d'une subvention accordée par l'Etat dans le cadre de l'appel à projet «PLU intercommunaux et SCOT ruraux 2015» qui s'élève à 20 000 €. Cette aide s'ajoute à la part de la dotation générale de décentralisation (DGD) dont les collectivités bénéficient lorsqu'elles élaborent un document d'urbanisme.

### Comment associez-vous les habitants au projet de révision du PLUi engagé en 2016 ?

A deux niveaux, selon les modalités fixées par le Conseil communautaire dans une délibération du 2 avril 2015. Le premier niveau via les moyens d'information au travers des bulletins communautaires, communaux et de la presse locale, du site internet de la communauté et les sites internet des communes en disposant. Mais aussi de la tenue d'une ou plusieurs réunions publiques d'information. Le second niveau concerne les moyens d'expression offerts au public : nous avons mis à sa disposition un registre (ou cahier), jusqu'à l'arrêt du projet de PLUi, sur lequel des observations pourront être consignées. Ce registre (ou cahier) sera mis à la disposition du public au siège de la communauté de communes et dans les 9 Mairies du territoire, aux heures et jours habituels d'ouverture. Les habitants peuvent aussi m'écrire jusqu'à l'arrêt du projet de PLUi.



### Ce qu'il faut retenir

Communauté de communes du Val de Vienne (Limousin)  
9 communes. 15 100 habitants

- 1 Le PLUi n'est pas un document figé ; il doit être régulièrement ajusté.
- 2 Le CAUE apporte des conseils dans l'ouverture des zones à urbaniser.
- 3 La Chambre d'agriculture a développé un observatoire des exploitations et espaces agricoles sur le territoire de la communauté.

« La transition énergétique sera également au cœur du PLUi. Il nous permettra d'éviter les implantations sauvages d'éoliennes qui mitent le paysage »

Pierre Jarlier,  
président de la Communauté de communes du Pays de Saint-Flour Margeride



### La communauté a voté à l'unanimité, en décembre 2015, le lancement de la réalisation d'un PLUi. A quelle échelle ce projet sera-t-il réalisé ?

Nous engageons la démarche à l'échelle de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour Margeride actuelle (29 communes, 15500 habitants). En application de la nouvelle carte de coopération intercommunale, l'arrondissement de Saint-Flour devrait compter deux communautés de communes au 1er janvier 2017 : une au nord-ouest (Murat-Massiac-Cézallier) et une au sud-est qui regroupera le Pays de Saint-Flour-Margeride, Planèze, Pierrefort-Neuvéglise, Caldaguès-Aubrac (environ 54 communes, 23 813 habitants et 136 634 hectares). C'est à cette échelle que nous élargirons le PLUi à partir de 2017. Les deux nouvelles intercommunalités (au nord et au sud) travailleront ensemble notamment dans le cadre du Scot Est Cantal auquel sera adossé un plan climat. Le syndicat qui portera le Scot sera doté de compétences d'ingénierie territoriale pour accompagner notre stratégie de développement durable.

### Quelles sont les caractéristiques du territoire communautaire ?

La communauté est un territoire touristique traversé par l'A75 avec une petite ville-centre (Saint-Flour), des bourgs-centres, certaines communes soumises à la fois à la loi littoral et à la loi montagne avec les lacs artificiels de Grandval et de Lanau, et un réseau de petites communes rurales dans lesquelles l'activité agricole est très importante. Pays d'art et d'histoire labellisé depuis 2004, nous poursuivons une politique active de mise en valeur du patrimoine et des paysages qui s'intègre dans une stratégie globale intercommunale. La protection des milieux aquatiques et la biodiversité constituent aussi un enjeu écologique et de développement majeur pour notre territoire, notamment la préservation

d'une rivière et de ses affluents, la Truyère, plusieurs Zones Natura 2000 et un massif boisé important (La Margeride). En matière touristique, le célèbre viaduc de Garabit, la cité médiévale de Saint-Flour, plusieurs sites remarquables et une station de ski nordique constituent aussi des atouts incontestables.

### Quels sont vos objectifs ?

Les maires ont voté unanimement la réalisation d'un document d'urbanisme mais surtout d'un projet de développement durable commun sur l'ensemble du territoire qui sera assorti de moyens de planification. Nous bâtirons ce projet dans les deux prochaines années. Ensuite, nous finaliserons le volet réglementaire avec notre service « urbanisme et droits des sols » communautaire qui sera la cheville ouvrière.

### Quelles sont les priorités du Plan d'aménagement et de développement durables (PADD) ?

Le développement économique, l'organisation territoriale des services, le maintien des grands équilibres naturels et la mise en valeur des grands espaces (paysages, sites sensibles comme la forêt et les zones humides, le patrimoine...).

Mais aussi la préservation des terres agricoles car nous avons 15% d'actifs agricoles sur le territoire communautaire. Nos priorités sont également la valorisation des filières de production locale (alimentation, bois, pierre...), la mobilité en privilégiant les liaisons douces entre les bourgs-centre et leur périphérie. Nous souhaitons aussi développer des sites touristiques à partir de stations de pleine nature au bord de la Truyère, du lac de Garabit et des domaines de ski nordique.

La transition énergétique sera également au cœur du PLUi qui déclinera le plan climat du Scot. Je voudrais en effet monter un programme local de transition énergétique axé sur le renouvelable : le PLUi nous permet-

tra d'éviter les implantations sauvages d'éoliennes qui mitent les paysages.

### Quel est votre rôle dans ce projet ?

Informers les maires : la délibération actant à l'unanimité le projet de PLUi a été précédée d'un long travail de pédagogie de ma part pendant près de deux ans. Il faut expliquer aux élus l'intérêt de la démarche à l'échelle communautaire, les enjeux et leur traduction en termes de planification et de droit des sols. Il faut expliquer la méthode de travail.

### En dépit du vote unanime, craignez-vous des blocages chez certains maires ?

Compte tenu du travail d'information que je viens de décrire, je ne pressens pas de blocages à ce stade. Les maires partagent les objectifs du PADD qui figurent dans la délibération adoptée fin 2015. Mais rien n'est acquis, je l'admets. Nous devons gérer une grande diversité de situations entre des communes dotées d'un PLU, d'autres de cartes communales et une dizaine de communes dépourvues de tout document d'urbanisme ! La conférence des maires, créée en 2014, nous permettra de parler un langage commun et d'échanger sur les projets.

### Comment allez-vous organiser la concertation à l'échelle de 55 communes ?

Je ne vais pas découper le territoire en grandes zones comme certaines communautés l'ont fait, en nommant des élus référents par zone.

Je considère que le PADD est un projet global qui doit être élaboré de manière collégiale. Il reviendra à la conférence des maires d'amender et de valider les choix du comité de pilotage. Lorsque le PADD sera arrêté, alors peut-être pourrions-nous travailler le volet réglementaire par zonages sur des thématiques particulières. La problématique de continuité écologique et de préservation des zones humides et les mesures agro-environnementales pourront être traitées par les élus dont les communes sont impactées par la zone Natura 2000. Les problématiques liées à l'application de la loi littoral concerneront prioritairement les communes riveraines du lac de Garabit. La valorisation de la filière bois concernera les communes abritant la forêt de la Margeride.

### Quelle sera la concertation avec les autres acteurs locaux et les habitants ?

Parallèlement au comité de pilotage et à la conférence des maires, nous allons créer un conseil de développement associant le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les chambres consulaires, les représentants de l'Office national des forêts (ONF), les organisations représentatives des entreprises, de l'artisanat et de l'agriculture, etc.... Et nous allons écrire une charte de gouvernance qui déterminera les modalités d'information et de concertation avec les habitants.



## Ce qu'il faut retenir

Communauté de communes du Pays de Saint-Flour Margeride (Cantal)  
29 communes. 15 982 habitants

- 1 Une adhésion de tous les maires au PLUi qui résulte d'efforts d'explication et de pédagogie.
- 2 Un projet de territoire voté à l'unanimité permet de mieux gérer la diversité entre les communes.
- 3 La protection des milieux aquatiques et de la biodiversité constitue un enjeu majeur du PLUi.

**« Il faudra travailler la dimension communale et intercommunale. “Penser globalement et agir localement” »**

**Rémy Rebeyrotte,**  
président de la Communauté de communes du Grand Autunois Morvan



### **Quelle est la gestion de l'urbanisme au sein de la Communauté de communes ?**

Dans un contexte de retrait des services de l'Etat, la Communauté de communes du Grand Autunois (43 communes) a créé, en juillet 2014, un service d'instruction communautaire. Les maires des communes rurales ont bien perçu l'intérêt de bénéficier d'un service mutualisé.

Depuis juillet 2015, la compétence urbanisme a été transférée à la communauté. L'approbation finale du PLU d'Autun a été votée en décembre 2015 par le conseil communautaire après avis du conseil municipal d'Autun. Parallèlement, l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal sera lancée en 2016, vraisemblablement à l'échelle de 55 communes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 en application du nouveau schéma de coopération intercommunale (SDCI).

### **Pourquoi avez-vous décidé d'engager ce projet ?**

Par opportunisme tout d'abord. L'AdCF nous a alerté sur le fait que la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises suspend jusqu'au 31 décembre 2019 la caducité des POS, la grenellisation des PLU et leur mise en compatibilité obligatoire avec les documents de rang supérieur si les territoires engagent une démarche de PLUi avant le 31 décembre 2015. Le conseil communautaire a donc voté à l'unanimité le lancement de ce projet en mars 2015. Par ailleurs, la communauté avait rejoint en avril 2014 l'agence d'urbanisme du Grand Chalon et de la CU du Creusot. Nous nous appuyerons donc sur cette agence pour l'ingénierie du projet (assistance et méthodologie) ce qui devrait nous permettre d'aboutir dans trois ans ou, au plus tard, à la fin du mandat actuel.

### **Quelles sont les modalités de financement du projet de PLUi ?**

Si chaque commune avait réalisé son PLU individuel-

lement, elle aurait dû déboursier entre 40 et 50 000 euros multiplié par 43 communes ! Le PLUi coûtera environ 400 000 euros dont 200 000 euros de subvention dans le cadre de l'appel à projet lancé par le gouvernement qui se cumule avec la part de la dotation générale de décentralisation (DGD) dédiée aux documents d'urbanisme. Les communes qui venaient de réviser leur PLU verseront leurs travaux au PLUi mais ne paieront rien de plus.

### **Quels sont les enjeux du PLUi ?**

Il permettra d'homogénéiser la diversité des situations locales. Dans la communauté, des communes ont un plan d'occupation des sols (POS), d'autres ont un PLU, d'autres encore sont soumises au règlement national d'urbanisme (RNU). Le PLUi nous dotera d'un outil juridique commun. La communauté étant dans la phase terminale d'un Scot porté par le pays, le PLUi nous permettra d'approfondir nos réflexions sur un projet de territoire dont la superficie dépassera celle du pays en 2017. Les maires envisageront le développement de leur commune dans une vision beaucoup plus large. Songez que certaines communes n'ont jamais débattu des questions relatives à leur politique en matière d'urbanisme et de développement et partent de zéro ! Le PLUi les dotera d'un véritable outil de réflexion et de maîtrise en la matière.

Le PLUi fera aussi fonction de programme local de l'habitat (PLH) : il nous permettra de définir une stratégie de production de logements et de mettre en cohérence les politiques d'aménagement et d'habitat.

### **Quelle méthode de travail allez-vous privilégier ?**

Il faudra travailler la dimension communale et communautaire. Autrement dit « penser globalement et agir localement ». Comme il sera quasiment impossible de travailler individuellement à l'échelle de 55 communes, nous organiserons les travaux à partir de 5 pôles struc-

turés autour de la ville-centre (Autun) et des 4 villes de plus de 2000 habitants : Etang-sur-Arroux, Couches, Epinac et Anost.

### Comment les maires seront-ils associés ?

Le projet partira de la commune, sera géré au niveau du pôle, puis retournera dans la commune pour discussion et ajustement. Le conseil communautaire fixera les orientations. Le conseil des maires sera l'instance clé de réflexion, de décision, voire de pacification en cas de désaccord sur le PLUi. En tant que maire de la ville-centre, j'aurai un rôle d'animateur des débats, d'impulsion des réflexions. Et sans doute un rôle de diplomate important...

### Craignez-vous des blocages ?

Je pense que la démarche collégiale dédramatisera les crispations de certains maires. Il n'y aura pas de gagnants ni de perdants du PLUi. L'enjeu est avant tout de nous doter pour 10 à 15 ans d'un projet de territoire partagé, adapté à nos spécificités, d'un projet de développement qui respecte le cadre de vie des habitants et préserve un équilibre entre les constructions et la protection de notre patrimoine bâti et paysager. Le PLUi sera aussi le moyen pour les communes de proposer une stratégie de développement à l'Etat. Il permet aux élus de prendre la main sur leur destin commun et de ne pas laisser l'Etat décider à leur place. Le collectif est donc essentiel. Dans le même esprit, nous associerons les habitants par pôles, à partir d'un projet que nous leur soumettrons et que nous amènerons ensemble.



### Ce qu'il faut retenir

Communauté de communes du Grand Autunois Morvan (Saône-et-Loire)  
43 communes pour 35 000 habitants

- 1 Le PLUi ne vise pas à faire ni des gagnants ni des perdants.
- 2 Le travail entre communes est organisé autour de cinq pôles structurés autour de la ville-centre (Autun) et des quatre villes de plus de 2000 habitants.
- 3 Les habitants seront mobilisés et associés à l'échelle de ces cinq pôles.

## « Notre PLU facteur 4 innove en intégrant le plan climat énergie »

Thierry Fayret,  
vice-président de Brest Métropole chargé de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat



### Estimez-vous avoir été précurseurs au début des années 2000 ?

Nous avons été très en avance avec un premier PLU intercommunal, dès 2001. Il prenait d'ailleurs la suite d'un POS intercommunal rendu possible grâce à une très forte intégration de notre communauté urbaine. Cette forte intégration des compétences explique qu'il allait de soi de travailler sur l'urbanisme à cette échelle intercommunale. Nous étions également précurseurs en ayant intégré au PLUi les questions de trames verte et bleue. Etre en avance juridiquement explique probablement que notre PLUi a été attaqué et annulé deux fois pour de simples questions de forme. D'une certaine façon, nous avons essuyé les plâtres !

Depuis, la législation a été renforcée afin d'éviter qu'un PLUi ne tombe pour de simples questions administratives et de forme.

### Avec « PLU facteur 4 », avez-vous continué à innover ?

Oui sans aucun doute. Adopté début 2014, notre PLUi tient lieu de PLH et de PDU, comme le prévoit le Grenelle de l'environnement, mais intègre aussi le plan climat énergie.

Nous l'avons dénommé PLU facteur 4 car il intègre ces quatre documents stratégiques mais aussi par référence à l'engagement international pris dans les années 2000 – « Le facteur 4 » - sur la réduction des gaz à effets de serre.

### Votre plan climat énergie y occupe donc une place particulière ?

Le plan climat énergie, ayant un temps d'avance chez nous, a aussi servi de fil rouge pour l'écriture des trois autres documents. Le bâti et les déplacements représentent 80% des enjeux de notre plan climat, ce qui montre à quel point le PLU, le PLH et le PDU sont stratégiques.

Cette imbrication explique l'intitulé de ma délégation « urbanisme, habitat et plan climat » alors que le premier vice-président est en charge des déplacements.

### Quelle concertation avez-vous mis en place ?

Un groupe de pilotage (les présidents, les maires, les adjoints de quartier, les directeurs de services, de cabinet...) se réunissait deux fois par an pour fixer les grandes orientations et valider les décisions.

Un comité opérationnel (le vice-président en charge de l'urbanisme, les présidents de commission, les rapporteurs des six groupes de travail, des techniciens des services) se réunissait tous les mois.

Une fois que les groupes de travail ont rendu leurs contributions, il s'est agi de relire et retravailler les documents, notamment le PADD qui constitue le document le plus politique.

### En quoi consistaient ces six groupes de travail ?

Ces six groupes de travail (projet urbain et aménagement de l'espace, développement économique et culturel, mobilité, énergie et plan climat, habitat et logement, cadre de vie et valorisation de l'environnement) se composaient d'élus communautaires, communaux, du conseil de développement, de l'agence d'urbanisme, de personnalités associées, d'associations...

Tous dotés d'un rapporteur, ils se réunissaient très régulièrement. Un travail important s'effectuait en aralèle, en particulier avec les services.

Vis-à-vis de la population, la concertation est passée par les conseils consultatifs de quartier de Brest et les conseils d'habitants sur les autres communes. S'y sont ajoutés des réunions publiques et un site internet dédié.

### Les élus manifestaient-ils de l'inquiétude ?

Sur le sujet sensible de l'habitat, il existe toujours une

certaine appréhension chez les élus. Notre discours, notamment à travers le PLH, a été de les sécuriser avec des objectifs chiffrés sur le nombre de logements. Chaque commune voulait que le PLUi permette un développement équilibré : assez de logements chez elle par rapport aux autres. Dans le « partage du gâteau » négocié et inscrit dans les documents, tout le monde s'y retrouve au final. Une fois obtenue une copie commune, nous avons pu rentrer dans le détail de ces documents de planification ayant vocation à être des outils de pilotage et d'équilibre sur plusieurs années pour l'ensemble des territoires.

### **Vous êtes donc parvenus à les apaiser ?**

Oui mais nous ne partions pas de rien. A Brest, nous sommes déjà dotés d'outils, comme par exemple la SPL Eau du Ponant, à qui Brest métropole a confié en 2012 la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Là aussi nous avons fait participer les différentes communes dans l'intérêt de l'ensemble du territoire. Des preuves concrètes permettant de déminer les tensions sur des sujets stratégiques. Il faut donc continuellement travailler et alimenter ce climat de confiance. Sans une réelle coopération sur la durée, comme l'illustre bien le PLU, le risque existe toujours d'un retour à la concurrence territoriale qui ne produit que des perdants.

### **Quel fut le principal obstacle pour l'élaboration de votre PLUi ?**

C'est de commencer car il s'agit d'une énorme montagne à franchir ! Il ne faut pas baisser les bras.

Fruit de beaucoup de travail, l'élaboration du PLU facteur 4 aura pris deux ans. Au final, nous avons un document très structuré. Ensuite, nous faisons des modifications chaque année, ce qui est tout fait normal. Le suivi du PLU est assuré par un comité stratégique (comité de pilotage renommé), avec notamment le président de Brest métropole et les différents maires. Pour sa part, le comité opérationnel se réunit quatre à cinq fois par an pour suivre tous les sujets (modifications du PLU, Plan climat, PLH, PDU).

On s'y crée une culture commune avec les différents présidents de commission pour avancer ensemble sur l'urbanisme à l'échelle métropolitaine.

### **Quel bilan deux ans plus tard ?**

Une vraie dimension transversale sur tous les dossiers abordés ensemble. Par ailleurs, notre PLU facteur 4 a donné plus de force au plan climat et plus d'impact comme de transversalité avec les autres actions. Il existe aujourd'hui des liens très forts entre le projet d'urbanisme global et les objectifs chiffrés du plan climat. Cela lui donne une vraie force.



## **Ce qu'il faut retenir**

Brest Métropole (Finistère)  
8 communes. 213 200 habitants

- 1** La réalisation d'un « PLU facteur4 » qui tient lieu de PLH, PDU et plan climat énergie. La dimension transversale du PLUi se retrouve sur tous les aspects de l'aménagement.
- 2** Le suivi de l'application du PLU est assuré par un comité stratégique (avec notamment les maires) et un comité opérationnel
- 3** La coopération entre les communes doit être assurée sur la durée au risque d'un retour à la concurrence territoriale



Les 13 entretiens ont été réalisés par Xavier Brivet et Philippe Pottée Sperry pour l'AdCF

Maquette AdCF - selon conception graphique Agence PCA

Mars 2016

Assemblée des communautés de France (AdCF)  
22, rue Joubert 75009 Paris

[www.adcf.org](http://www.adcf.org)

