

ACTES

SÉMINAIRE
25 octobre 2018

Un Plan d'Urbanisme Intercommunal pour un projet de territoire partagé



Un Plan d'Urbanisme Intercommunal pour un projet de territoire partagé

SÉMINAIRE

*Halle aux Vivres - Citadelle de Brouage
le jeudi 25 octobre 2018*

Ouverture du séminaire

Léon GENDRE Maire de La Flotte (17), Président du CAUE de la Charente-Maritime

page 4

PLU ou PLUI ? De l'obligation à l'incitation.

Michel GALLICE Architecte-Urbaniste, Directeur du CAUE 17

page 5

Mise en compatibilité, révision, où en est-on des PLU en Charente-maritime ?

Premier bilan des PLU intercommunaux.

Isabelle SCHALLER Directrice adjointe de la DDTM de Charente-Maritime

page 7

PLUI : vers une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques.

Philippe SCHMIT Secrétaire Général de l'Assemblée des Communautés de France (ADCF)

page 13

La « mécanique » du PLUI : complexité ou cohérence ?

Catherine LE CALVÉ Urbaniste spatialiste

Agence de Développement de l'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Bordeaux Métropole (a'urba)

page 21

Échange avec les intervenants

animé par **Michel GALLICE**

page 27

« Compétence transférée »

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle : premier bilan de la démarche PLUI.

Antoine GRAU, Vice Président en charge de l'Urbanisme - CDA de La Rochelle, Maire de Lagord

Bernard HABBOUCHE, Directeur du Service Études Urbaines - CDA de La Rochelle

page 30

« Compétence discutée »

La Communauté de Communes Aunis Sud : les raisons d'un débat.

Jean GORIOUX, Président de la CDC Aunis Sud

Annabelle GAUDIN, Responsable du Service Urbanisme - CDC Aunis Sud

page 37

« Compétence différée »

Les communes de l'Agglomération de Rochefort Océan (CARO) conduisent les deux démarches

PLU et SCOT en parallèle. Le temps des questions.

Pierre CHEVILLON, Vice Président en charge du Développement Local - CARO, Maire de Saint-Hippolyte

Carole GAUYACQ, Chargée d'Étude Planification-Aménagement - CARO

page 43

Les enjeux d'un territoire. Comment les énoncer et à quelle échelle ?

Débat avec les intervenants

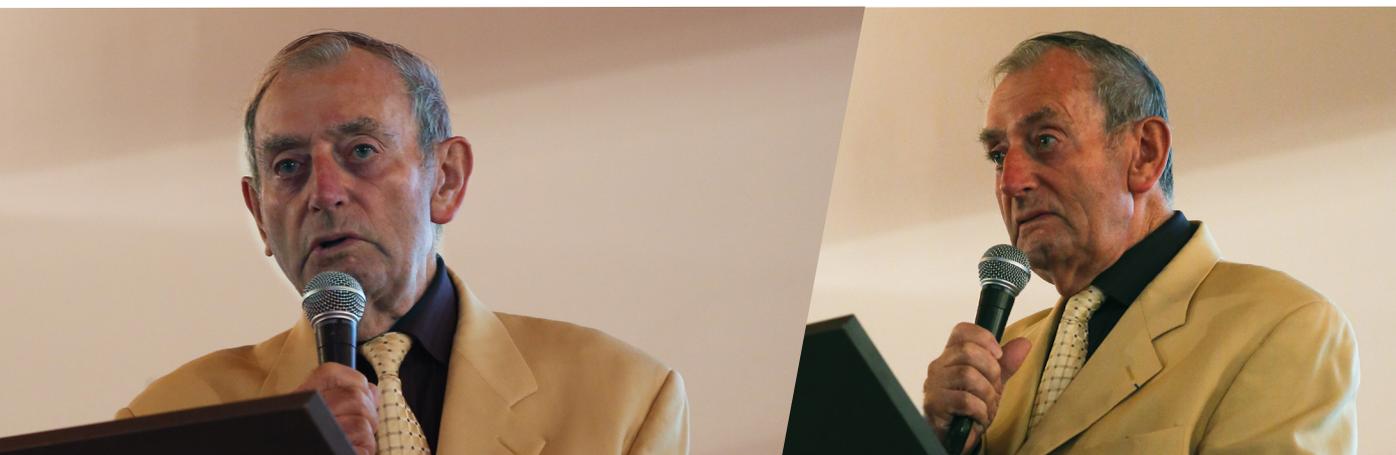
animé par **Jean-Pierre DUCOS**, Géographe, Directeur du CAUE de Maine-et-Loire (CAUE 49)

page 46

Synthèse de la journée

Catherine LE CALVÉ

page 51



Ouverture du séminaire

Léon GENDRE

*Président du CAUE de la Charente-Mariitime
Maire de La Flotte*

Bienvenue à vous Mesdames et Messieurs.

Je suis Léon Gendre, Président du CAUE mais surtout maire de La Flotte depuis 1977.

Notre séminaire a pour objet le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. Vaste programme pour les maires, les urbanistes, les maîtres d'œuvre.

Le PLUI, que recèle-t-il ?

Certes, d'énormes avantages, mais aussi, il faut bien l'avouer, une perte d'autonomie pour les maires, pour les communes. Un bon PLUI c'est mieux qu'un mauvais POS.

Si on envisage un aménagement idéal, harmonieux, du territoire, le PLUI est le bel outil. L'addition de plans d'occupation des sols ou de PLU aboutit quelquefois à des doublons, à une certaine forme d'anarchie.

Nos conférenciers vont nous éclairer sur les énormes avantages du PLU intercommunal, sur peut-être les lacunes dans la loi et surtout sur les contraintes qui vont peser sur les communes, sur les maires. Il va falloir s'adapter.

Merci à tous.



Ouverture du séminaire

Michel GALLICE

*Architecte - Urbaniste
Directeur du CAUE de la Charente-Maritime*

Pour préparer ce séminaire, parmi d'autres sources, j'ai consulté le site web du Club PLUI. Je me suis intéressé aux paroles d'élus : j'ai été frappé par le mot « ensemble ». Il revenait fréquemment dans leurs propos.

Je vous en offre un florilège : « il s'agit de faire ensemble », « aller ensemble vers un projet », « être intelligent ensemble ». Ou encore, de façon plus développée : « les centres bourg désertés, c'est un constat que tout le monde partage. Sauf que personne n'a de solution. Le fait de travailler ensemble c'est déjà une solution ». En forme de conclusion prospective : « des PLU municipaux, dans 10 ans, il n'y en aura plus. Il vaut mieux y aller maintenant, ensemble ».

L'enjeu est de taille : s'adapter au fonctionnement réel des territoires.

Le PLUI souhaite respecter les diversités et les spécificités des communes membres. Il vise à rassembler les élus dans une vue partagée du territoire tel que le vivent les habitants qui franchissent quotidiennement les limites municipales.

Le PLUI est ainsi un moyen d'adapter l'action politique locale aux évolutions majeures des modes de vie des habitants et des acteurs économiques du territoire.

En termes plus ramassés, nous pourrions dire que le PLUI permet de prendre conscience de ce que l'on est pour mieux savoir ce que l'on veut.

Les atouts généralement avancés pour mettre en œuvre un PLUI sont cohérence, efficacité et solidarité.

Cohérence. C'est-à-dire mettre en cohérence les politiques sectorielles, définir les priorités d'aménagement du territoire, offrir le choix d'intégrer dans le projet d'aménagement du territoire la politique de l'habitat et celle des transports et déplacements.

Efficacité. Travailler à l'échelle intercommunale permet de concilier différents besoins tout en valorisant la complémentarité des communes.

Solidarité enfin, en permettant une mutualisation des moyens et compétences sur un territoire élargi, cohérent et équilibré :

économie du foncier consommé, valorisation des atouts du territoire, renforcement du poids des projets portés par les assemblées locales.

Devant autant d'arguments favorables, comment se fait-il que cette procédure pose autant de questions en Charente-Maritime, même si quelques intercommunalités de notre département se sont résolument emparées de la démarche ? La loi ALUR, souhaitant favoriser les démarches de planification locale, permettait aux communautés non compétentes en matière de PLU de l'être. Pour ne pas le devenir, les communautés devaient engager une démarche volontaire d'opposition dans un délai déterminé. En Charente-Maritime, bon nombre d'entre elles ont délibéré défavorablement.

Il y a quelques mois, le CAUE a organisé un séminaire sur le thème de la loi Littoral. La question de la planification à l'échelle d'un territoire a été régulièrement soulevée par les intervenants. SCOT et PLUI ont été régulièrement cités pour discuter de la mise en œuvre de la loi.

J'en conclus que le débat n'est pas clos.

Avant de laisser la parole à Isabelle Schaller, Directrice adjointe de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Charente-Maritime, je voudrais remercier particulièrement Jean-Pierre Ducos, Directeur du CAUE de Maine-et-Loire, d'avoir accepté de co-animer avec moi ce séminaire.

Je voudrais remercier tous nos intervenants ainsi que M. Léon Gendre, Président du CAUE, M. Michel Parent, administrateur du CAUE, qui préside le Syndicat Mixte qui gère cette salle, M. Sébastien Nanni, Directeur de l'antenne de Charente-Maritime du CNFPT qui est régulièrement notre partenaire, et, enfin, le Conseil Départemental de la Charente-Maritime et le Syndicat Mixte pour l'Animation et la Restauration du Site de Brouage.





Mise en compatibilité, révision, où en est-on des PLU en Charente-Maritime ?

Premier bilan des PLU intercommunaux

Isabelle SCHALLER

Directrice adjointe
DDTM de la Charente-Maritime

On a un département bien couvert par les documents d'urbanisme, plus de 80 % des communes sont dotées d'un document d'urbanisme : 272 PLU (58 % des communes), environ une centaine de cartes communales et, marginalement, quelques POS. 73 communes sont encore au RNU.

Les cartes communales sont plutôt sur le sud du département, notamment dans la Haute-Saintonge.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme en cours d'étude, la Charente-Maritime montre un certain dynamisme : 120 procédures de PLU en cours et 20 procédures de cartes communales. Ça représente tout de même un mouvement significatif. On espère à terme descendre à 24 communes en RNU. On a 47 nouveaux PLU en cours.

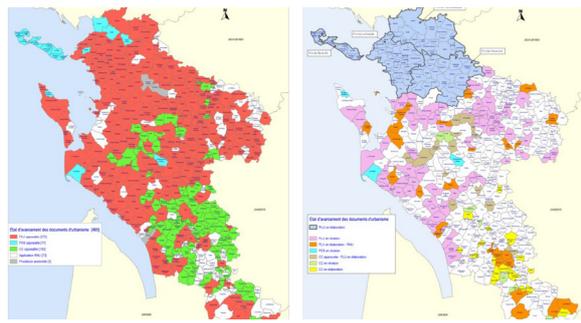
Le PLU, qu'il soit intercommunal ou communal, est le projet politique de développement du territoire par excellence. Il permet de croiser les enjeux et spécificités locales du territoire avec, d'une part, les différentes politiques publiques (on pense bien sûr à l'étalement urbain, à la préservation des espaces naturels, agricoles, forestiers, aux corridors écologiques, à la protection des paysages, des patrimoines, toutes ces grandes politiques publiques) et, d'autre part, la prise en compte des cadrages des documents de rang supérieur.

Le PLU aborde de nombreuses thématiques. On pense tout de suite à l'habitat, à la mobilité, à l'économie, à l'énergie. Je ne suis bien évidemment pas exhaustive.

Toutes ces thématiques doivent trouver leur cohérence au travers du document d'urbanisme. C'est essentiel. Et c'est là que le PLU peut apporter quelque chose de plus.

Le bassin de vie de la population n'est plus à l'échelle d'une commune. Il est au moins à l'échelle intercommunale, parfois au-delà. L'observation de tous les usages le démontre largement. On parle de déplacement domicile-travail mais également de toutes les activités de loisirs, de commerce etc. On n'est plus du tout à l'échelle d'une commune. D'où le fait et l'intérêt d'avoir des réflexions d'aménagement au moins à l'échelle de la communauté de commune ou de la communauté d'agglomération.

C'est l'occasion de construire un projet de territoire prenant en compte à la fois les contraintes et les complémentarités des différentes parties de ce territoire. Le PLUI est parfois la



manière de trouver une solution là où il n'y en avait pas à l'échelle communale.

C'est l'occasion de renforcer la solidarité territoriale au travers de la mutualisation des moyens mais aussi au travers de l'aménagement de l'espace. C'est le fait d'optimiser les aménagements par la mise en commun des besoins et donc des solutions à trouver.

C'est aussi confronter toutes les centralités et limiter la consommation foncière. La consommation des espaces est un grand enjeu des années à venir.

S'organiser en interne... s'ouvrir en externe

- **porter politiquement le projet**
nomination d'un pilote à l'urbanisme, mise en place de comités de pilotage (cohérence des pans du projets, concertation avec les communes...)
- **se doter d'une ingénierie compétente**
recrutement d'urbanistes, ajout de compétences spécialisées (juristes, paysagistes...), commande d'études à des prestataires externes....
- **élaborer le PLUI avec les communes**
modalités de collaboration définies lors de la délibération de prescription, possibilité sur demande de créer des plans de secteur...
- **partager le projet avec la population**
actions de concertation et de discussion (ateliers, débats...) et de pédagogie (exposition, brèves, ...) pour co-construire et présenter le projet

Enfin, le PLUI est cohérent par le fait que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération a un certain nombre de compétences, qu'elles soient obligatoires, optionnelles ou facultatives qui, finalement, font partie intégrante des politiques qui doivent s'insérer dans le PLUI. Je pense à l'habitat, au développement économique qui sont des compétences très souvent prises en charge par les communautés de communes ou d'agglomération, mais il y en a bien d'autres.

En entamant une démarche PLUI, il me semble qu'on a une meilleure articulation avec l'ensemble des politiques publiques. Je pense à l'habitat. L'idéal c'est d'avoir non seulement un PLUI et un PLH mais c'est peut-être d'avoir un PLUIH. De cette façon on garantit peut-être encore un peu plus la cohérence d'ensemble.

De même sur les mobilités-déplacements : on peut imaginer avoir un PLUI qui vaut PDU.

Sur des sujets comme les questions environnementales, il me semble que le traitement est bien plus pertinent au niveau de cette échelle de territoire. Quand on parle de trame verte et bleue, quand on parle d'évaluation environnementale, il est beaucoup plus cohérent d'avoir une autre échelle.

On peut citer des exemples de renforcement de cette cohérence sur le territoire.

Lorsqu'on identifie des zones à densifier, on imagine bien que la partie mobilité doit suivre et que le développement du transport en commun doit être en cohérence avec cela.

La limitation de la consommation foncière est un grand enjeu du PLUI. Il va permettre de développer là où c'est le plus pertinent. Je pense notamment à la problématique des zones d'activité économique, des zones artisanales. Lorsqu'on regarde chaque PLU indépendamment, chaque commune se doit de développer son artisanat. Si on le regarde à une autre échelle, on va finalement reconcentrer les zones artisanales, les zones d'activités économiques ou commerciales à certains endroits ce qui va permettre d'éviter le mitonner le territoire (j'utilise ce terme bien qu'il ne soit pas le bon). En matière de consommation d'espace, ce sera toujours meilleur.

Élaborer un PLUI demande un minimum de technicité et d'ingénierie. Le fait de mutualiser les ressources, humaines ou financières, de l'ensemble des communes permet aussi d'aboutir à cette ingénierie, à cette montée en compétences absolument nécessaire.

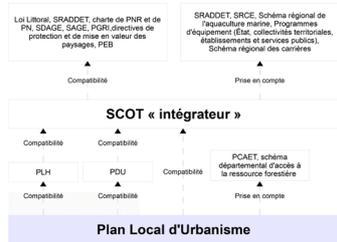
A minima, un chargé de mission doit assurer le pilotage global. Il est garant de la cohérence globale du projet. Très souvent on fait appel à de nombreux bureaux d'études. Il est important d'articuler tout cela. Une petite équipe (qui peut se restreindre à un seul chargé de mission quand on ne peut pas faire autrement) permet d'assurer cette cohérence et de fournir tous les éléments d'éclairage aux élus pour que les arbitrages et choix politiques puissent se faire en toute connaissance de cause.

Le PLUI est bien un projet politique. L'appui technique est indispensable mais c'est bien aux élus de faire leurs choix et de déterminer leurs orientations.

Dans le cas où un territoire ne se sentirait pas suffisamment mûr pour enclencher une démarche PLUI, il me semble qu'il serait judicieux, a minima, que certaines analyses ou expertises se fassent tout de même à l'échelle intercommunale. Je pense notamment à la trame verte et bleue.

Ces expertises à échelle communautaire permettront ensuite d'alimenter éventuellement des démarches communales. Cela permettra de garantir au moins une certaine cohérence sur l'ensemble de la communauté de communes.

Compatibilité avec les documents de rang supérieur



En l'absence de SCoT, les PLU doivent être compatibles ou prendre en compte les documents supérieurs.

Lorsqu'un de ces documents de rang supérieur est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible ou le prendre en compte dans un délai de trois ans.

Je précise que je ne plaide pas pour cela, je plaide plutôt en faveur du PLUI. Mais ça peut être une étape, une démarche. Et ça peut aussi présenter un intérêt financier que d'avoir un certain nombre d'études faites à l'échelle communautaire.

Une démarche PLUI suppose de mettre en place une gouvernance particulière, adaptée au territoire, adaptée à la

taille de la communauté de communes ou d'agglomération et adaptée aux grands enjeux de ce territoire.

Il faut vraiment y réfléchir avant la prescription du document. Il est souhaitable d'avoir bien organisé les choses, de s'être mis d'accord entre élus sur la manière de travailler, sur la mobilisation dans les différents groupes de travail, sur la manière dont les choix politiques s'opéreront, dans quelles instances etc.

Il y a de multiples solutions en matière de gouvernance. Je pense que c'est le premier débat qui doit avoir lieu entre les élus : savoir comment on s'organise pour garantir ensuite le fonctionnement du système.

En général, on fait appel à des prestataires externes parce que l'ingénierie de la communauté de commune ou de la communauté d'agglomération n'est pas toujours suffisante, notamment pour les études qui demandent des compétences spécialisées. Ça permet aussi d'objectiver les choix des élus. Des bureaux d'études externes à la collectivité permettent parfois de poser le sujet de façon plus objective et de mieux identifier les choix à opérer.

Je voudrais également mettre l'accent sur la concertation avec la population.

Cette partie, qui est essentielle dans toute procédure depuis bien longtemps, est souvent faite de façon, si ce n'est minimale, en tout cas avec des outils classiques. Elle mérite un renouvellement du genre en essayant de trouver, à l'ère du numérique, des outils innovants, des outils qui permettent de favoriser les démarches participatives avec la population.

Le fait que la population s'approprie le projet est sans doute un gage de réussite pour la démarche.

Certains peuvent peut-être craindre que la population se sente éloignée du dispositif. Le fait de mettre en place des démarches de concertation un peu modernes, un peu innovantes, permet sans doute de rapprocher cette population du projet. La population a aujourd'hui conscience qu'elle vit à une échelle différente de celle de la commune.

Un petit rappel sur les problématiques de compatibilité des différents types de documents. Il y a deux notions : la notion de compatibilité et la notion de prise en compte.

Compatibilité pour le PLU, évidemment, avec le PLH et le PDU, avec le SCOT. Quand il n'y a pas de SCOT, on va directement en compatibilité avec un certain nombre de schémas.

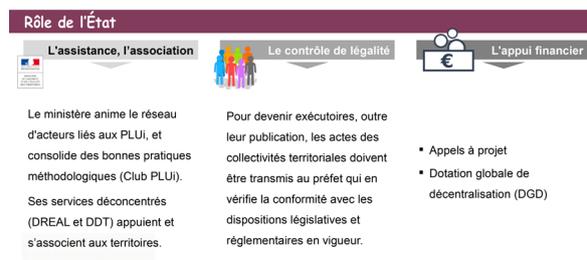
Il y a aussi un certain nombre de sujets où il s'agit de prise en compte : le PCAET, les Schémas d'accès à la ressource forestière et, au-dessus du SCOT, différents schémas comme le Schéma de cohérence écologique ou le Schéma régional de l'aquaculture marine etc. Notez que le SRADDET a une part pour laquelle la compatibilité est nécessaire, et une part pour laquelle ce ne sera que la prise ne compte.

Lorsqu'un document supérieur est approuvé, vous avez trois ans pour remettre à jour le document d'urbanisme pour assurer les mises en compatibilité et les prises en compte.

Concernant la situation locale, on voit qu'en matière de PLUI le département de la Charente-Maritime est loin d'être le plus moteur de la région. Certains départements sont couverts ou quasiment complètement couverts par des PLUI. La Dordogne a deux PLUI approuvés (déjà en révision, d'ailleurs) et 14 en

élaboration. Les Deux-Sèvres ont deux PLUI approuvés (dont un en révision) et six en élaboration.

On dit parfois que le PLUI n'est pas adapté à des territoires ruraux. Il me semble que cette carte démontre le contraire. Des secteurs très ruraux (je pense à la Corrèze) se sont engagés dans des démarches PLUI. Il me semble que c'est justement dans ces secteurs très ruraux où les enjeux en matière de consommation d'espace sont peut-être les plus importants que les démarches PLUI paraissent d'autant plus pertinentes.

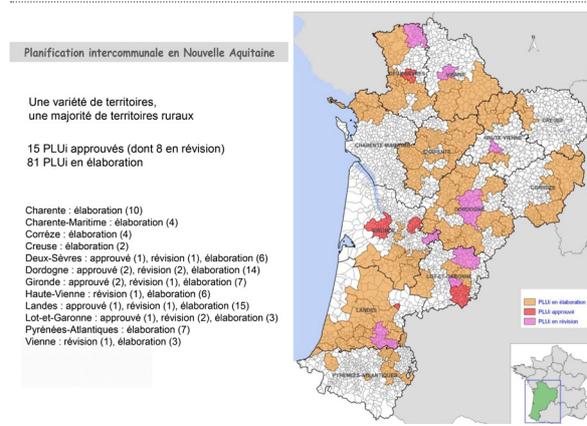


Je vais m'arrêter un instant sur le rôle de l'État. La DDTM assure pour le compte du Préfet le suivi de l'ensemble des procédures d'urbanisme. Nous avons un rôle qui est de trois ordres : la partie accompagnement et conseil, le contrôle de légalité et, enfin, les possibilités d'appui financier.

En ce qui concerne l'assistance et le conseil-accompagnement, la DDTM assure un suivi tout au long des procédures. Le suivi est plus ou moins intense suivant la place qui nous est donnée par les collectivités, d'une part, et par les enjeux du territoire correspondant, d'autre part.

Je vous ai dit tout à l'heure qu'il y a 120 procédures PLU lancées sur le département et 20 procédures de cartes communales. On voit toute la difficulté qu'il y a à accompagner en profondeur autant de procédures. On essaie de gérer au mieux les priorités.

Sur les PLUI, on peut dire (j'espère que les collectivités ne me démentiront pas) qu'on essaie de faire un accompagnement plus particulier puisqu'on avance tous en même temps sur ces procédures. Nous essayons d'être disponibles pour les services techniques mais aussi pour les élus qui le souhaitent.



La partie plus formelle est le pack réglementaire, les notes d'enjeu qu'on fait sur des territoires plus spécifiques qui le nécessitent et les avis. Il nous semble parfois utile de faire des avis intermédiaires qui permettent de rappeler les orientations de l'État et les difficultés qu'il nous semble y avoir dans

certaines procédures, avant l'arrêt du projet, pour éviter un avis de synthèse de l'État non satisfaisant. Notre objectif c'est de pousser à la qualité des procédures et d'essayer d'aider au maximum, jusqu'au bout.

Nous faisons l'avis de synthèse de l'État. Il nous arrive de donner des avis qui font moins plaisir aux collectivités mais, dans la majorité des cas, ce sont des avis plutôt satisfaisants.

Deuxième ordre d'intervention de l'État : le contrôle de légalité. L'État se doit de vérifier que le document est légal au sens de l'ensemble des réglementations, d'en assurer la conformité et de dire que le document d'urbanisme est exécutoire et répond à l'ensemble des problématiques en matière de légalité.

Enfin, troisième rôle de l'État : l'appui financier. Il y a eu un certain nombre d'appels à projets jusqu'en 2017. Il n'y en a pas eu en 2018. Je ne sais s'il y en aura dans les années à venir. Je crois pouvoir dire que l'ensemble des territoires de PLUI ont pu bénéficier de ces appels à projets successifs. C'est un appui significatif.

Dans un processus plus classique, on essaye d'axer la DGD, la Dotation Globale de Décentralisation, pour promouvoir les PLUI. En 2018, les PLUI seront accompagnés à hauteur de 25 %, alors que les PLU ne le seront plus qu'à hauteur de 5 %.

Comme cela a été rappelé par M. Gallice, un certain nombre de collectivités se sont opposées au transfert de compétence vers les communautés de commune ou vers les communautés d'agglomération. Néanmoins, cette situation peut changer à tout moment. À tout moment les collectivités peuvent décider que ce transfert peut finalement s'opérer, à condition que l'EPCI ait délibéré et que ne s'enclenche pas la minorité de blocage,

c'est-à-dire 25 % des communes pour 20 % de la population. Finalement, on peut à tout moment décider d'une démarche de PLUI. À chaque élection municipale ou communautaire, cette question se posera de savoir si la communauté de communes ou d'agglomération récupère la compétence et peut enclencher une démarche de nature PLUI.

On s'interroge toujours pour les très grandes communautés de communes ou communautés d'agglomération de savoir si le PLUI est un outil adapté.

La législation a prévu le cas. Il y a un dispositif dérogatoire qui existe pour les EPCI de plus de 100 communes pour faire des PLUI par portion du territoire, sous condition toutefois que l'ensemble du territoire de cette communauté soit couvert. On ne peut pas décider que cela ne concerne que la moitié de l'EPCI. En revanche, ce peuvent être plusieurs PLUI les uns à côté des autres. Il s'agit bien d'une dérogation. Elle doit être demandée au Préfet. Elle est valable uniquement s'il y a un SCOT ou si le SCOT est approuvé dans un délai de 6 ans à compter du démarrage de cette dérogation. Si le SCOT n'est pas approuvé dans ce délai, la dérogation tombe.



Michel GALLICE

Je voudrais revenir sur la question du périmètre SCOT et PLUI. Le PLUI n'a pas vocation à se superposer au SCOT et inversement. Il faudrait peut-être préciser quels sont les objectifs de l'un et de l'autre.

La Charente-Maritime a de petits SCOT en termes de périmètre. Peut-être est-ce là le problème.

Isabelle SCHALLER

Cela explique peut-être que certaines démarches de PLUI ne s'enclenchent pas. C'est aux élus de le dire.

Avant de travailler en Charente-Maritime j'ai eu l'expérience du Maine-et-Loire : il y a des SCOT de bien plus grande ampleur. Le SCOT a vocation à tracer des orientations de fonctionnement et d'interactions entre les territoires qui vont bien au-delà du bassin de vie d'une population.

On est dans un département où il y a plusieurs SCOT qui sont à l'échelle d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération. C'est plutôt faible, à mon sens.

Une réflexion a été engagée avec le grand SCOT La Rochelle-Aunis. D'autres territoires mériteraient cette réflexion pour avoir des PLUI, cette fois-ci à l'échelle des communautés, qui seraient vraiment des projets d'aménagement du territoire au sens plus concret des choses.

Patrick SALEZ, conseiller municipal La Flotte (17)

Une question sur le rôle de l'État que vous avez rappelé dans ses trois fonctions.

La partie qui m'intéresse est la note d'enjeux. La note d'enjeux peut, dans certaines situations, présenter une vision de l'aménagement et du développement du territoire différente de celle des élus en charge du PLUI.

Dans notre schéma de décentralisation à la française et depuis la circulaire Borlo de 2007 qui disait de laisser les mains libres aux élus dans les documents d'urbanisme, l'État est en situation un peu ambiguë par rapport à ce qui se fait dans la fabrication des documents d'urbanisme.

En cas d'arbitrage difficile entre les élus et la vision de l'État, y a-t-il parfois des situations où l'État arrive à faire valoir réellement son point de vue et ses arbitrages ?

Isabelle SCHALLER

J'espère que oui. Vous avez raison de rappeler que la décentralisation fait que le document d'urbanisme est de la responsabilité des élus. L'État n'a pas à aller trop loin.

En revanche, il y a un certain nombre de politiques publiques nationales qui doivent être portées dans les documents d'urbanisme. C'est là que l'État a son mot à dire.

J'ai parlé de limitation de consommation de l'espace c'est un

enjeu national extrêmement fort. L'État se doit de dire des choses là-dessus. C'est évident. Vous l'avez remarqué dans les avis qu'on peut donner, avis intermédiaires ou de synthèse, cette question est systématiquement abordée.

La question de l'habitat aussi. Il y a des grandes politiques publiques, de grandes orientations en matière d'habitat. On se doit de vérifier.

On le fera de toute façon au moment de l'avis de synthèse et au moment du contrôle de légalité. Mon objectif est d'essayer de dire les choses le plus en amont possible pour qu'on essaie de rapprocher les positions.

Ça ne marche pas toujours. Mais ça marche parfois. On arrive parfois à obtenir des évolutions de document. Il y a parfois des choses qui n'avaient pas été suffisamment travaillées pour répondre aux politiques publiques nationales et aux documents de cadrage.

On se doit de vérifier les compatibilités avec les documents de cadrage supérieurs (même si ce ne sont pas toujours des documents faits par l'État). Ça fait partie de notre rôle.

Michel GALLICE

Vous avez dit que si un territoire n'est pas suffisamment mûr, il y a la possibilité de mener des études préparatoires sur un périmètre plus large de façon à être un peu en avance sur la démarche qui pourrait être ensuite engagée.

Est-ce une chose que vous pouvez développer ? Par ailleurs, si des études sont conduites dans ce cadre-là, y a-t-il des aides apportées par l'État ?

Isabelle SCHALLER

Je n'ai pas la réponse à votre deuxième question.

C'est un sentiment personnel : a minima, mutualisons les ressources pour certaines expertises qui nécessitent une échelle plus large, même si on reste dans des démarches de PLU. Ces analyses, ces expertises pourront alimenter des démarches de PLU, et pas seulement de PLUI. Cela me semble être du bon sens.

Et cela me semble plus économique. Il est plus économique de faire une étude à l'échelle supra plutôt que de compiler des études à des échelles plus petites. Études qui, de plus, n'auraient pas la cohérence.

Quand on parle trame verte et bleue, j'ai du mal à envisager qu'on en parle à l'échelle d'une commune. Ça n'a pas de pertinence forte, à mon sens.

Cela permet aussi de commencer à s'engager sur une discussion entre communes.

L'activité économique et le développement économique sont souvent de compétence communautaire. Faire un travail sur le développement économique à une grande échelle et ensuite reprendre dans son PLU les orientations menées me paraît pertinent.

Je reprends l'exemple du Maine-et-Loire : il y a eu dans les Mauges une restructuration très forte des EPCI. Chaque ancien EPCI est devenu une commune nouvelle. Puis, une énorme communauté qui s'appelle Communauté d'Agglomération Rurale (qui est un OVNI au niveau national, elle est la seule) a été créée. Les PLUI sont devenus des PLU à des échelles de communes nouvelles déjà significatives. Pour autant, la Communauté d'Agglomération des Mauges a souhaité travailler sur tout ce qui est activité économique à son échelle et le travail a été mené ensuite dans chaque PLU en fonction de cette étude.

Ils ne voulaient pas réengager un PLUI très grand parce qu'ils terminaient leur procédure et qu'ils avaient déjà fortement restructuré le territoire. Mais, sur un sujet qui leur paraissait essentiel, ils ont engagé ce travail qui a permis ensuite d'alimenter tous les PLU.



PLU : vers une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques

Philippe SCHMIT

Secrétaire Général
Assemblée des Communautés de France (ADCF)

L'ADCF a beaucoup milité pour le PLU. On considère que l'urbanisme intercommunal est nécessaire. C'est ce que je vais essayer de démontrer.

Mais je voudrais rebondir sur les propos introductifs du Président du CAUE, propos assez pertinents car vous avez mis le doigt sur le sujet de la fameuse prérogative du maire. Nous avons, d'une part, cette notion de prérogative du maire et, d'autre part, celle de faire ensemble. Tout le sujet est là.

Quand on regarde l'histoire de tout le débat sur le PLU intercommunal, on a, d'un côté, la réflexion de l'échelle pertinente pour penser nos politiques d'aménagement et, de l'autre, un réflexe de dire « Attention, c'est le pouvoir du maire ».

Ça fait 25 ans que je travaille aux côtés d'élus locaux et, pour moi, l'intercommunalité ce sont les maires. Il n'y a pas d'opposition intercommunalité-commune. L'idée est de tout construire dans un bloc commune-communauté, au bénéfice des territoires.

Le vrai sujet est de voir comment les maires (d'ailleurs on dit plus maire que conseil municipal) vont faire ensemble pour penser et exercer le mieux possible leurs responsabilités de mandat local pour le territoire. Le sujet, c'est cela.

Je fais un petit retour en arrière et me replace en 1976. Olivier Guichard avait écrit un rapport « Vivre ensemble », rapport préfigurateur des lois de décentralisation. Il disait qu'il fallait que l'urbanisme soit intercommunal. C'était l'orientation de son rapport.

Si l'on va dans les archives des rapports du Parlement, époque 1981-82, au moment des lois de décentralisation, on constate que le Parlement a beaucoup hésité.

C'était soit commune, soit département. Il y aurait eu la carte d'intercommunale, avec ses plus et ses moins, une France maillée d'intercommunalités, l'urbanisme aurait été intercommunal, point. Dans la lignée de ce que l'on avait déjà avec les communautés urbaines ou pour les districts.

J'entends énormément l'affect qu'il y a sur l'urbanisme. L'urbanisme, par essence, c'est le marqueur d'un mandat, c'est

ce qui donne un sens énorme à la fonction d' élu local et, en premier lieu, de maire.

L'idée est de réfléchir à ce que les parlementaires pouvaient déjà se dire il y a plus de trente ans dans les lois de décentralisation. Ils considéraient que la commune pouvait être perçue comme trop étroite quant à la manière dont fonctionnaient les territoires. Mais, si on se disait ça il y a trente ans, comment doit-on se le dire aujourd'hui alors que toutes les communes sont imbriquées les unes dans les autres dans leur fonctionnement ?

Madame Schaller l'a dit, nous sommes dans un fonctionnement des territoires profondément élargi. On franchit tous quotidiennement les limites municipales sans nous en rendre compte et ce quel que soit le sujet : pour aller commercer, pour aller à l'école, pour aller faire du sport etc., en milieu urbain comme en milieu rural.

J'ai beaucoup travaillé en milieu très rural. Chacun admettra ce qu'il veut mais nous considérons que l'intégralité des problématiques d'aménagement du territoire ne peut être traitée qu'exclusivement à l'échelle municipale. Ça n'a plus de sens, quel que soit le sujet.

- Un enjeu territorial
 - Un enjeu de construction communautaire et de solidarité
 - Un enjeu de mise en œuvre et de cohérence entre politiques sectorielles
 - Un enjeu d'affirmation de la maîtrise d'ouvrage
-
- Un sujet qui transcende les clivages politiques
 - Un objet de déclarations ou initiatives gouvernementales depuis près de 10 ans
 - Un sujet ni spécifiquement rural, ni spécifiquement urbain

Prenez le sujet agriculture. Avant, il y avait 10 exploitants agricoles, ils avaient tous 50 hectares. Aujourd'hui, il n'y en a plus que deux et les terres sont sur d'autres communes. L'évolution des sièges d'exploitations fait que les exploitants se déplacent. Tous les territoires qui réfléchissent à la problématique de l'agriculture, ceux qui font les PAT (Programmes Alimentaires Territoriaux), où on réfléchit sur les circuits courts, sur la manière d'avoir une activité productive au bénéfice des villes etc., se disent bien qu'il n'y a d'échelle possible qu'intercommunale.

Vous pouvez aussi aborder la question des déplacements, la politique de l'habitat. Regardez comment on vit aujourd'hui par rapport à il y a trente ans. Ça n'a plus rien à voir. Il y a trente ans, les gens avaient un cycle de vie qui s'installait dans la commune. Aujourd'hui, on est, a minima, dans un bassin très large.

La même chose sur les questions paysagères, la même chose sur les questions de biodiversité. En termes de trame verte et trame bleue, on voit mal l'intérêt à ne penser qu'à la commune.

L'idée n'est pas de dire que la commune n'a plus de pertinence. La commune garde sa pertinence. Mais elle ne garde cette pertinence que quand elle la met dans un sujet plus global. Comment fait-on ensemble, commune-intercommunalité, maire-président ?

Je suis technicien, administratif si on veut. Pour moi, ce sujet est éminemment politique. Il n'est même que politique. Techniquement, on peut y arriver. Il y aura des témoignages cet après-midi. Techniquement, ça se fait un PLUI. Un PLUI, c'est un PLU. Dans les faits c'est plus compliqué, parce que c'est plus gros.

On a fait un sondage IFOP le mois dernier pour préparer notre congrès. On y voit que l'intercommunalité est plébiscitée. C'est un sondage grand public. À 80 %, la population plébiscite l'intercommunalité.

On avait fait il y a longtemps un sondage spécifiquement sur l'urbanisme : les citoyens se foutent de l'échelle de la planification. Eux regardent leur parcelle, évidemment. C'est un autre sujet. Mais l'idée qu'un maire dise « Nous travaillons avec les collègues dans le cadre de la communauté d'urbanisme intercommunal » ne déplaît pas du tout à la population.

Le sujet est très politique. C'est celui de la capacité des maires à faire ensemble.

Sur le champ technique, les compétences sont bien plus compliquées à fédérer ou à discuter. Voyez les maires qui se sont engagés sur les transferts de voirie : ça n'a rien de simple. Les transferts eau et assainissement n'ont rien de simple.

Je n'aime pas la notion de transfert. C'est comme cela que c'est écrit dans la loi. Je n'aime pas la notion de « La communauté a pris la compétence », ça évoque un désaisissement. Dans les faits, juridiquement, c'est le cas. L'intercommunalité est régie par le principe de spécialité-exclusivité. Exclusivité veut dire que si c'est l'intercommunalité qui fait, ce n'est plus le maire, ce n'est plus la commune. Dans les faits, c'est la communauté qui approuve le document, c'est elle qui assumera les modifications, révisions etc. Il n'y a plus de pouvoir décisionnaire à la commune. Chacun doit regarder cela comme il le sent. S'il pense qu'il peut faire mieux dans sa commune... Dont acte. On accepte. Je suis somme toute assez content qu'il y ait le caractère facultatif dans la loi.

Vous aurez cet après-midi un débat politique par des retours d'expériences. Sur ce sujet, il n'y a pas mieux que des élus qui parlent à des élus. L'urbanisme, c'est ce qu'il y a dans le cœur du mandat de l' élu local. On comprend que cela ne soit pas évident de se dire : c'est moi, mais c'est moi autrement.

Certains maires disent que là où on se trompe c'est qu'il ne faut pas se demander « est-ce que je perds des compétences ? », mais plutôt « comment j'en gagne ? », de sorte que le maire soit encore à la manœuvre du devenir de sa commune. Le maire, parce qu'il va travailler avec les autres, va monter en compétences : en compétence d'analyse, en compétence de compréhension des enjeux sur son territoire.

Il faut gouverner l'urbanisme intercommunal. Dans la majorité des cas on a ce que l'on appelle une charte de gouvernance, une sorte d'accord sur comment on va gérer ça ensemble.

La loi est rigide : c'est l'intercommunalité avec spécialité. On va faire ensemble. Mais quelles garanties j'ai qu'on va faire ensemble ?

Les territoires sont devenus d'une très grande complexité dans leur fonctionnement.

On a une triple conjugaison : les territoires se sont complexifiés, notre organisation territoriale s'est complexifiée et le document d'urbanisme s'est aussi énormément complexifié.

Voyez la différence d'exigence législative entre un POS des années 80 et un PLU d'aujourd'hui. Le niveau de complexité, y compris par norme législative, est devenu assez hallucinant.

Pourquoi ? Est-ce par plaisir ou parce que les enjeux sont devenus tels qu'on se crispe et qu'on exige toujours plus ?

Il y a quelque chose qui change sous l'angle politique : le rapport entre l' élu et le propriétaire est en train de changer assez rapidement. Nous avons eu jusqu'à maintenant un rapport plutôt positif entre la décision locale et le propriétaire. On a ouvert énormément de terrains à l'urbanisation. Aujourd'hui, on inverse la donne : on observe, que ce soit à l'échelle municipale ou encore plus à l'échelle intercommunale, qu'il est remis dans le giron agricole ou naturel des dizaines, voire des centaines d'hectares préalablement à urbaniser. On a affaire à un retournement de situation avec parfois une grande difficulté à gérer les réactions, qui peuvent tout à fait se comprendre, des propriétaires. Certains propriétaires ont pu être amenés à payer des droits de succession sur des terrains valorisés comme devant être un jour constructibles. Parfois des trucs traînent depuis très longtemps, des zones à urbaniser dans des POS surévalués, dans des villages...

Aujourd'hui certains élus pointent le fait qu'ils sont bien contents de ne pas être seuls. C'est parfois le rôle que joue l'Europe avec l'État : « c'est pas moi c'est l'Europe qui m'impose » etc. Sur certains aspects, les présidents et les vice-présidents jouent le rôle de pompiers.

Ça ne va pas aller en s'inversant. On a une impulsion gouvernementale forte. On parle de zéro artificialisation. Au moment où vous aviez le débat sur le PLU, Cécile Duflot, dans la loi ALUR, était extrêmement rigoureuse sur la consommation foncière. Ça voulait être un stop, tout de suite.

Nous sommes aujourd'hui, dans certains territoires, dans un renversement du rapport politique-administré propriétaire. Il faut savoir le gérer. Il y a l'évolution territoriale, l'évolution administrative, l'évolution technique des documents d'urbanisme et il y a aussi cette évolution de rapports.

À vous d'apprécier : l'intercommunalité est-elle une opportunité pour gérer cela, ou pas ?

C'est aussi un enjeu de construction intercommunale. J'entends les efforts faits par la classe politique pour cette intercommunalité. Beaucoup d'entre vous travaillent dans les CDCI (Commission Départementale de Coopération Intercommunale) pour élaborer les SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) et vous voyez, dans cette évolution de la carte intercommunale, une mobilisation politique extrêmement forte.

On a réduit le nombre d'intercommunalités. C'est clair, certains élus se sont fait un peu forcer la main. Ce n'était pas l'objectif. L'objectif était que toute évolution du périmètre d'intercommunalité soit pleinement assumée et souhaitée par

tous les élus. Certains Préfets, il est vrai, ont fait du zèle. On doit gérer ça.

La question qui se pose pour le PLU intercommunal c'est : est-ce un atout ?

On peut jouer à fond la carte de la France des territoires : gagner cette pleine maturité des territoires pour gagner une pleine territorialisation et une pleine décentralisation des politiques publiques. On est capable d'être forts, on veut l'être ensemble sur un territoire qui fonctionne.

Si on joue cette carte-là, le PLU intercommunal est le moyen de faire construction communautaire. Je n'ai entendu que des élus dire que réussir un PLU intercommunal signifie clairement avoir changé le visage de l'intercommunalité. On est dans un destin commun, beaucoup plus affirmé que si chacun reste inscrit dans sa commune. Est-ce que l'on se dit que c'est une chance pour construire nos territoires que de partager l'urbanisme qui est, en plus, un acte symbolique extrêmement fort ?

Partager ne veut pas dire s'occuper de tout. Il y a beaucoup d'idées reçues.

On dit parfois que ce n'est pas pour les ruraux. Au contraire : le PLU intercommunal est né avant tout dans les espaces ruraux. Les plus frileux étaient les urbains. Aujourd'hui, l'intercommunalité a évolué et la grande majorité des intercommunalités sont urbaines et rurales. Les agglomérations sont, pour la plupart d'entre elles, urbano-rurales ; vraiment rurales, pas seulement la petite couronne périurbaine. Alors, peut-on se dire que c'est génial, qu'on peut discuter de manière complémentaire entre l'urbain et le rural ?

Puis-je voir dans le PLU intercommunal quelque chose qui fédère, ou, au contraire, penser que c'est la goutte qui fait déborder le vase et qu'on en a marre de tous ces transferts ?

Cette question est politique. Le mandat d' élu local est de gérer le mieux possible le territoire qui est un élément du patrimoine commun de la nation (c'est la première phrase du Code de l'urbanisme).

Comment gérer au mieux ce qui fait patrimoine commun de la nation ? On joue la carte intercommunale, avec des garanties que tout le monde va pouvoir avancer ? Ou, au contraire, est-on dans une logique défensive ?

Cette question est politique, au sens noble du terme. Le PLU intercommunal n'est pas politique au sens droite-gauche. Cécile Duflot, plutôt à gauche, et Benoist Apparu, plutôt à droite, avaient, sur le sujet du PLU intercommunal, exactement le même discours. Sur le logement, c'était aux antipodes, mais sur le PLU intercommunal, c'étaient exactement les mêmes discours. On n'est pas dans un sujet droite-gauche, on n'est pas dans un sujet urbain-rural. On est dans un sujet construction communautaire.

Quand on dit esprit communautaire, on dit aussi articulation des compétences.

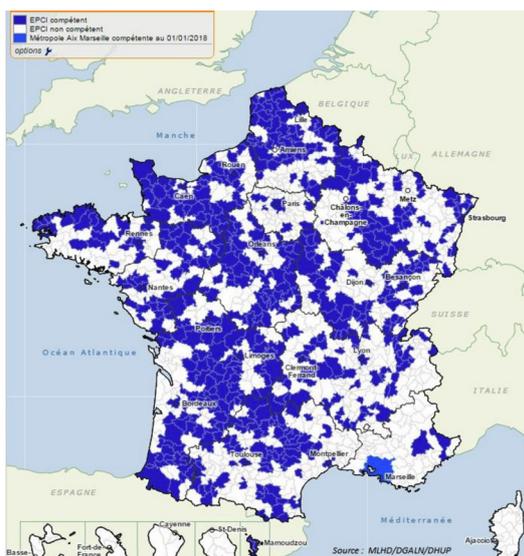
Il est des territoires qui sont venus au PLU Intercommunal parce qu'ils avaient travaillé la compétence scolaire. En zone rurale, ils avaient fait les fameux regroupements pédagogiques.

Ils se sont dits qu'ils ne pouvaient pas continuer à se développer sans réfléchir, au risque de voir détruit tout ce qu'ils avaient construit.

Idem pour des territoires qui avaient décidé d'exercer de manière intercommunale tout ce qui était relatif à l'assainissement. Ils sont venus au PLU intercommunal là-dessus, pour en discuter. Tout le monde vient au PLU intercommunal comme il le veut, comme il l'entend.

Nous avons construit, au fur et à mesure des lois, des intercommunalités dotées de compétences assez lourdes. Les responsabilités sont très lourdes. La question est donc de savoir si on va s'atteler à ça chacun dans son coin ou ensemble.

Le sujet est un enjeu d'affirmation de maîtrise d'ouvrage. Un collectif de maires a-t-il un pouvoir politique plus fort pour affirmer son projet de territoire et construire une commande des documents d'urbanisme plus évidente ? N'a-t-on pas là, avec le PLU intercommunal, capacité à renforcer la commande politique sur le document d'urbanisme ? Là où les maires ont eu le sentiment de perdre de la compétence, dans les résultats beaucoup disent qu'en réalité ils en ont gagné.



La compétence c'est PLU et document d'urbanisme en tenant lieu : les POS, PSMV, les PAZ etc. Quand il y a transfert de la compétence, il y a transfert de toute la planification. S'il y a des évolutions à faire sur les documents d'urbanisme, en attendant qu'on fasse le PLU intercommunal par exemple, c'est la communauté qui fait. Il y a transfert juridique de tout sur tout.

Il n'y a pas de transfert sur la notion de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Je rappelle que c'est un pouvoir de police. C'est bien le maire qui délivre les permis de construire. Et d'ailleurs, il y a bien des territoires où le PLU intercommunal a été encouragé par des communes jusqu'alors au RNU. Le PLU intercommunal a donné au maire cette prérogative de délivrer les autorisations. C'est un pouvoir. Ça n'a rien à voir avec un transfert de compétences. Les instructions d'urbanisme sont un service qui n'a rien à voir avec le transfert de compétences.

On a ce qui est statutaire, c'est la compétence et le PLU. On a ce qui est service, c'est l'instruction.

On a beaucoup développé les instructions mutualisées des autorisations d'urbanisme dans le cadre de la communauté. C'est plutôt une bonne chose que d'avoir à la fois le PLU Intercommunal et le service instructeur intercommunalisé. Il faut bien qu'on mette fin à une séparation trop brutale entre, d'un côté, des urbanistes qui font de la planification et, de l'autre, ceux qui instruisent. Dans l'idéal il faudrait renouveler complètement notre mode d'instruction. Ça a été un métier sous-valorisé que ce soit en DDT ou en collectivité. Il faut un peu réinventer les métiers de l'urbanisme à cette occasion.

Ça fait partie des changements qui peuvent s'opérer pour un décloisonnement entre planification et instruction.

La loi ELAN, qui n'est pas encore promulguée mais va l'être, nous dit même qu'il pourrait y avoir des changements quant à l'instruction, qui pourrait être confiée à du privé. On ne va pas rentrer dans ce débat, surtout qu'il y a beaucoup de précisions qu'il faudra apporter là-dessus.

La délivrance appartient au maire mais peut aussi, s'il le souhaite, être déléguée au président de l'intercommunalité.

Cette carte nous montre l'état, non pas des PLUI, mais des communautés compétentes en la matière. L'essentiel des PLUI sont en cours d'élaboration. En gros, on a 550 communautés compétentes et plus de 300 sont en cours d'élaboration de PLU intercommunal.

J'en profite pour faire une parenthèse : le PLU intercommunal se fait à peu près dans le même temps qu'un PLU municipal. On a vu des PLU communaux se faire très rapidement et d'autres se faire encarafer pendant 10 ans. On a, en gros, la même chose sur les PLUI. Des agglomérations ont fait des PLUI en 3 ans ; la moyenne tourne autour de 4 ans.

La première chose qu'on voit sur cette carte c'est qu'il y a toujours, dans le sujet de l'intercommunalité, des sortes de contagions régionales. L'exemple du voisin anime la réflexion sur le territoire.

À l'époque de la création des intercommunalités on avait les intercommunalités très fiscalité-ménages et d'autres très fiscalité-taxe professionnelle unique. Ça formait des grappes régionales.

Sur le PLU intercommunal, il n'y a que le débat entre élus qui puisse faire avancer les choses. Ces phénomènes de grappes se retrouvent assez fréquemment.

Nous avons aussi un effet de la recomposition de l'intercommunalité de 2017. Il y a eu un mécanisme de contagion de la compétence lorsqu'il y a eu des fusions de communautés dont au moins une était préalablement compétente en matière de PLU.

Ça a été un grand débat. Quand deux communautés se mariaient (en espérant que cela soit un mariage souhaité, parfois il a été un peu contraint) et qu'une était engagée dans un PLU intercommunal alors que l'autre ne voulait pas entendre parler, que faisait-on de la compétence PLU ? Fallait-il dire que le nouvel ensemble n'était pas compétent ? On serait

redescendu au niveau communal ?

L'autre option aurait été de faire que ce soit une compétence territorialisable : qu'il n'y ait transfert que sur une partie de la communauté. En conseil communautaire ne prendrait alors part au vote que ceux qui étaient concernés par le PLU intercommunal. Ce n'était pas jouable sur de nombreux sujets. Ni même sous un angle exclusivement juridique : il faut rappeler qu'il y a beaucoup de contentieux sur les documents d'urbanisme. Il ne fallait pas en rajouter avec de la complexité interne.

La troisième voie a été de dire que s'il y a mariage, il y a compétence PLU pour tout le monde. La loi précise que pendant quelques années on peut continuer à travailler à l'échelle de chacune des communes et il n'y a pas obligation à engager tout de suite le Plu intercommunal ; c'est une montée en compétence progressive sur plusieurs années.

Sur la carte on les voit : toute la Manche, tout le Cotentin. Le Cotentin a connu une rationalisation : il n'y a plus que 8 communautés dans le département. Ils ont fait de très gros ensembles. La Communauté du Nord Cotentin a rassemblé 11 communautés dont deux seulement étaient compétentes en matière de PLU. Au final, c'est aujourd'hui tout l'ensemble. Ça fait la grosse tache bleue qui, sans la réforme intercommunale, n'aurait pas eu lieu.

Il y a aussi des positionnements un peu culturels. Mon travail m'amène à passer dans la même semaine de la Lorraine à la région PACA. Je peux dire qu'on n'y exerce pas le mandat de la même façon : le rapport au territoire n'est pas exactement le même. La nature des discussions politiques sur le PLU intercommunal ne se pose pas de la même façon d'une région à une autre.

Une chose est sûre : le débat se pose exactement dans les mêmes termes en milieu rural, en milieu de petites villes et en pleine métropole. On parle avec les mêmes mots.

Un maire est un maire, qu'il soit d'une petite commune, d'une moyenne ou d'une grande. C'est exactement le même sujet : la notion de prérogative, d'attachement affectif, d'engagement humain pour organiser le territoire. Le débat sur le PLU intercommunal se pose pareillement, quelle que soit la nature du territoire.

C'est pour cela que, lorsque vous entendrez le témoignage d'une métropole (celle de Bordeaux, cet après-midi), j'ai envie de vous dire que oui, cela vient d'une métropole mais que les éléments de discussion sur la gouvernance, sur l'organisation, les comités etc. c'est la même chose en milieu rural.

Le négatif de la carte que l'on vient de voir ce sont les territoires qui ont délibéré pour actionner ce qu'on appelle la minorité de blocage. Le débat se re-posera après les municipales. La question pour les élus d'aujourd'hui est de savoir si on se dit qu'on verra après 2020 ou si on se dit qu'il faut faire attention, la loi ne donnant pas tellement de temps. La loi dit : un an après les élections il y a transfert, sauf si la minorité de blocage est actionnée. On peut se dire que chacun des maires et conseils

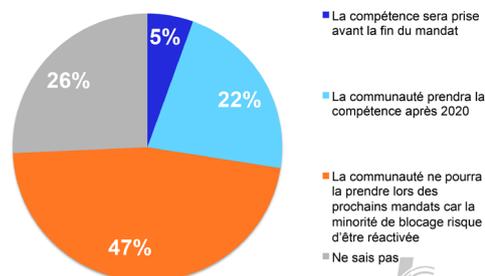
municipaux prendra ses responsabilités mais on peut aussi partager dès aujourd'hui les éléments du débat : comment cela peut fonctionner, qu'est-ce qu'on peut vouloir faire etc. On met tout cela sur la table. On n'est pas sûr d'être réélu mais on actionne, on pose le débat.

On a fait une enquête auprès des présidents de communauté. Près de 350 présidents ont répondu.

Si votre communauté ne dispose pas aujourd'hui de la compétence PLU, pensez-vous que la compétence sera prise avant la fin du mandat ? Certains préfèrent organiser le transfert de compétence avant qu'il y ait les éventuelles alternances politiques. Ce sont des choix. En 2020, la communauté prendra peut-être la compétence. Ou bien la minorité de blocage sera activée.

Ce n'est pas grand chose 25-20 %. Beaucoup de parlementaires se sont émus de cette disposition : depuis quand l'organisation des collectivités est-elle décidée par une minorité ? On comprend bien le caractère protecteur du Sénat là-dessus. Mais au final, il y a quelque chose de gênant. Jusqu'alors, l'intercommunalité s'est toujours construite dans la majorité qualifiée, voire à l'unanimité sur certains sujets. Et là, on a un principe de minorité.

Si votre communauté ne dispose pas de la compétence PLU-I, pensez-vous que :



AdCF. Enquête auprès des présidents. Octobre 2018

Cette minorité de blocage a, vous le savez, été réutilisée. On en parle maintenant pour les transferts eau et assainissement. Ce serait dommage que cela devienne la règle de l'intercommunalité. 25 % des maires c'est vite atteint.

Quoi qu'il en soit, c'est toujours mieux d'engager un PLU intercommunal quand tout le monde le veut. Il faut un élan. Le PLU intercommunal c'est un peu un sacerdoce pour ceux qui s'engagent. Il faut des élus pilotes. C'est du boulot. Pour un maire adjoint, faire un PLU c'est du boulot. Pour un vice président qui va sillonner le territoire, c'est du boulot. Engager cela avec une partie des maires qui ne le veulent pas... il vaut peut-être mieux parfois remettre à plus tard et progresser autrement.

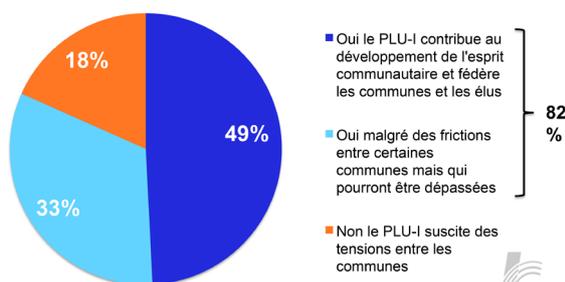
Je brosse quelques éléments sur la relation commune-communauté.

Est-ce que vous pensez que l'élaboration du PLUI est une bonne chose pour votre communauté ? À 82 % le message est

plutôt positif quant au PLUI comme outil de fédération et de construction intercommunale.

Non pour 18 %, le PLUI suscitant des tensions entre les communes. Je vous laisse juger mais on peut se dire : tant mieux, dans un certain sens. Cela veut dire qu'il y a de la réflexion. Et il faudrait fouiller pour savoir à quel moment il y a de la tension. À l'arrêt ? Au moment où on parle zonage ? Dès le départ, au moment où on parle de projet de territoire ?

Diriez-vous que l'élaboration d'un PLUI est une bonne chose pour votre communauté ?



AdCF. Enquête auprès des présidents. Octobre 2018



Il est très important de savoir ce que l'on veut partager. De mon point de vue, il n'y a pas besoin d'être 25 maires autour de la table pour discuter de l'aménagement de la place du marché. Il ne s'agit pas que tout le monde se mêle de tout. L'idée du PLUI intercommunal c'est d'organiser le territoire avec tous les sujets un peu stratégiques. En aucun cas il ne s'agit d'homogénéiser. On entend parfois qu'on va avoir un développement plus homogène. Mais il est hors de question de dire que les règles applicables pour telle ou telle chose seront les mêmes. Au contraire, c'est un document qui vise à discuter de la complémentarité entre les différentes identités qu'il y a sur le territoire et de discuter tout cela. Partager ne veut pas dire se mêler de tout. Partager ne veut pas dire vouloir tout uniformiser.

On avait travaillé avec l'Association des Maires de France pour que, dans le Code de l'urbanisme nous puissions retrouver des éléments tangibles, inscrits dans la loi, pour montrer ce faire ensemble.

La première chose c'est que, quand une communauté est compétente, elle tient une fois par an un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme. C'est une disposition qui est complètement en dehors du PLUI, c'est hors procédure. On y met ce qu'on veut. L'objectif était simple : donner l'assurance à chacun des maires que, s'il ressentait un besoin d'évolution du document sur son territoire, s'il voulait des modifications, il n'ait pas à piaffer d'impatience pendant deux ans, qu'on lui dise qu'on va mettre cela à l'ordre du jour et que finalement ça n'arrive jamais.

Là, on est sûr que, tous les ans, on fait le point. On peut faire le point aussi sur les enjeux fonciers, sur les autorisations d'urbanisme, sur ce que l'on veut. Il faut en parler.

Le PLUI est élaboré par la communauté en collaboration avec les communes membres. Attention, on est dans le Code de l'urbanisme. Sur un sujet aussi sensible au contentieux, la collaboration est un mot très fort.

Certains ont discuté ce point : ce terme est difficile car collaborer c'est comme si on était d'égal à égal entre la commune et l'intercommunalité. L'intercommunalité a juridiquement parlant la responsabilité mais on dit qu'on fait ensemble : le juge peut demander en quoi on a collaboré. On ne peut pas fragiliser le document d'urbanisme en laissant penser qu'il n'a pas été fait par toutes les communes, ensemble dans leur communauté.

Le conseil communautaire arrête les modalités de cette collaboration. Certains ont dit que préciser les modalités obligerait à lister et qu'ensuite le juge pourrait contester (comme il le fait aujourd'hui parfois sur les processus de concertation dont on tire le bilan à la fin et sur lesquels le juge est enclin à regarder le différentiel entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé). Je n'aimerais pas que, sur les modalités de collaboration, on en dise trop ; on n'a pas de jurisprudence là-dessus, c'est trop récent. « Vous aviez défini ça et ça, vous ne l'avez pas fait »... il faut faire attention. Si je dis, par exemple, que le PLUI intercommunal sera l'objet d'une publication sur tous les sites internet des communes et qu'on voit qu'il y a trois communes qui ont des sites sur lesquels rien n'a été mis en ligne... ça fragilise, il faut faire attention.

En cas de désaccord d'une commune sur les dispositions qui la concernent directement, le projet revient au conseil communautaire et il doit gagner cette fois-ci une majorité des 2/3.

Parfois, il y a des choses qui peuvent paraître évidentes pour le territoire et il faut avancer là-dessus. Il faut qu'il y ait une affirmation du Conseil communautaire pour dire « on va dans ce sens-là ».

- le conseil d'une communauté compétente tient, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme
- Le PLUI est élaboré par l'EPCI en « collaboration » avec les communes membres
- Le conseil communautaire arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale des maires
- En cas de désaccord d'une commune sur les dispositions qui la concernent directement du projet arrêté de PLUI : le conseil communautaire délibère à nouveau et arrête le projet à la majorité des 2/3 (retour au droit positif après de nombreuses tergiversations)
- l'approbation du PLUI s'opère par délibération du conseil communautaire à la majorité simple des suffrages exprimés. Le rapport du commissaire enquêteur et les observations du public sont préalablement présentés à la conférence des maires
- Une possibilité est donnée à chaque commune de demander la réalisation sur son périmètre d'un plan de secteur (sauf CU et Métropole)

Dans les faits, je n'ai entendu parler de PLUI qu'adoptés à l'unanimité ou quasi unanimité. On n'est pas dans un deal. Au

départ on pense qu'on fera un PLUI a minima, qu'on va mettre en commun mais que chacun pourra continuer ses affaires. Dans les faits, au cours de la procédure, on se rend compte que de plus en plus de choses ont à être partagées. On a une évolution de culture et de positionnement sur ce travail au fur et à mesure de la procédure.

L'approbation du PLUI s'opère par délibération du conseil communautaire à la majorité simple.

On parle de définition des modalités de la collaboration par une conférence des maires. On sait que la conférence des maires existe dans une grande majorité de communautés. Mais c'est la première fois qu'on institutionnalise dans la loi la notion de conférence des maires. C'est une bonne chose. Ça renvoie à l'attachement, à l'incarnation personnelle et réelle de l'urbanisme dans le maire.

Vous avez de nouveau la conférence des maires en fin de procédure où l'on vient rediscuter sur la base du rapport du commissaire enquêteur.

-
- **Les spécificités du transfert de la compétence PLU**
 - ✓ La rédaction de chartes de gouvernance
 - ✓ Le transfert de personnel
 - ✓ L'évaluation des charges, le financement du PLUi
-

C'est un transfert de compétence un peu particulier. Il n'est pas techniquement difficile. Il y a des transferts de compétences plus difficiles, notamment les transferts de zones d'activités, d'équipements, de voirie etc. Sur les PLU, ce n'est pas trop compliqué.

En revanche c'est un peu pernicieux (comme d'autres transferts d'ailleurs). Vous évaluez les charges transférées. Une commune qui a été très active sur son document d'urbanisme voit des charges fortes apparaître dans ses comptes. Inversement, quelqu'un qui vient avec un vieux POS n'a pas de charge.

Le PLUI n'est pas gratuit. C'est parfois soutenu par le Département, par la Région. Il est plus facile de trouver de l'argent sur le PLU intercommunal que sur le PLU municipal.

Le débat sur les charges transférées s'avère un peu vicié. Dans bien des territoires, on oublie et on prend cela sur le budget général de la communauté.

Arrive le budget des personnels. Il est clair qu'un PLU intercommunal a besoin de pilotes administratifs. En matière d'urbanisme, il n'y a pas beaucoup de transfert de personnel. Les collectivités qui ont des urbanistes, mobilisé à plein temps sur la planification, il n'y en a pas beaucoup. Pour avoir quelqu'un en charge de l'urbanisme dans une collectivité, il faut a minima 6000 habitants et pour avoir quelqu'un vraiment dédié à la planification, il faut aller vers les 25000 habitants au minimum. Et même quand vous avez un agent municipal à plein temps sur l'urbanisme, c'est bien souvent un peu un factotum de l'urbanisme, il est un peu tout-terrain. Il est rare qu'on

accepte de le transférer à l'agglomération pour s'occuper du PLUI. Même dans les métropoles, cela constitue de la charge nouvelle qu'il faut payer.

Je reviens sur les chartes de gouvernance. Dans les statuts d'une communauté, il est écrit « compétence PLU et document d'urbanisme en tenant lieu ». Il n'y a rien d'autre.

Dans quasiment tous les territoires, métropolitains ou ruraux, on a en off un document qui n'a aucune valeur juridique qu'on appelle une « charte ». Elle est signée par les maires. Elle concerne la manière dont on va fonctionner sur ces histoires d'urbanisme intercommunal.

Soit c'est une charte très axée sur le PLUI proprement dit, soit c'est une charte plus large sur la gouvernance de l'urbanisme. On y parle alors de la fiscalité de l'urbanisme. Une communauté compétente en matière d'urbanisme peut se voir transférer la responsabilité sur la fiscalité de l'urbanisme. Certains maires peuvent vouloir transférer le PLU mais pas la fiscalité. On écrit dans la charte les contours de l'accord (même si ça n'a aucune portée juridique).

Qu'est-ce qui va devenir un document ? Le jour où vous transférez, vous avez des documents qui sont exécutoires sur le territoire. Vous avez aussi des documents en cours. La communauté peut décider de reprendre (en accord avec la commune) les procédures en cours.

Certaines communautés se retrouvent avec 15 PLU municipaux qui venaient d'être initiés. Le travail de suivi des documents en place est une charge assez lourde qu'il ne faut pas sous estimer. Il n'y a pas que le PLU intercommunal.

On balise donc un peu tout cela dans la charte de gouvernance. Certains font leur charte de gouvernance sur un petit document de quatre pages, d'autres font des documents très chartés. L'idée est de dire que c'est une responsabilité si affective politiquement parlant qu'on consigne des éléments d'accord politique à côté des histoires de statuts.

Loïc DOUILLARD, Chargé de mission planification - CDA de Saintes

Sur la question de l'évaluation des charges et du transfert de compétences, quelle est la pratique la plus souvent opérée par les intercommunalités ?

Est-ce un examen des charges de chaque commune ? Est-ce une prise de compétence et de charge financière exclusive par l'intercommunalité ? Ou est-ce que ça peut se faire sur des modalités différentes, en accord avec les autres communes ?

Philippe SCHMIT

Dans la pratique, c'est une tentative de travail de récupération des informations sur les charges municipales qui s'avère très compliqué.

En réalité, on commence souvent le travail et on l'abandonne assez rapidement. On oublie et on met tout sur le budget général de la communauté. Il y a un travail préparatoire de collecte. Mais, la plupart du temps, on efface le tout. Et on discute ensuite pour savoir si on peut trouver un accord pour ne pas être en surcharge sur le budget communautaire.

Certains élus disent que commencer un PLU intercommunal en braquant sur des questions financières, en commençant par compter les bouts de chandelle n'est pas souhaitable.





La « mécanique » du PLUI : complexité ou cohérence ?

Catherine LE CALVÉ

Urbaniste Spatialiste
Agence de Développement et d'Urbanisme
de la Communauté Urbaine de Bordeaux
(a'urba)

Je voudrais vous présenter quelques éléments de démarche qui ont été menés sur Bordeaux Métropole et qui, s'ils ne sont reproductibles, pourront donner des idées.

Un PLU intercommunal est un document qui permet de hiérarchiser les thèmes en fonction de ce qui correspond le plus au territoire. On y met ce que l'on veut. Ça permet de construire un discours politique que l'on peut communiquer aux habitants. Isabelle Schaller l'a rappelé, cette donnée est importante.

Comment on communique et sur quoi on communique permet de construire un projet politique assumé dans lequel la contrainte enrichit le projet. La contrainte est souvent un élément qui permet de faire projet ensemble.

Les thèmes sont nombreux à traiter. À traiter ensemble et en cohérence.

En termes de choix, de concertation, de régulation, de décision... on voit déjà se dessiner la complexité.

Les territoires sont étendus, les décideurs sont nombreux, les acteurs aussi. Il faut articuler toutes les instances. Ce n'est pas simple. Il faut organiser la décision. C'est une notion très importante. Et il faut associer la population au projet ; ça se fait indépendamment de la concertation.

La difficulté, on le voit tout de suite, c'est que c'est un document qui doit traduire un projet global à une échelle parcellaire. On comprend tout de suite la complexité. Le but étant d'arriver à stabiliser des axes de projets pour avancer pas-à-pas. L'idée n'est pas de penser d'abord un projet communautaire puis de le traduire localement. Ce n'est pas comme cela que ça se construit. Il faut créer des étapes. Il faut envisager l'ensemble de ces étapes et valider pas-à-pas les avancées en matière de projet communautaire. Si on n'a pas consolidé pas-à-pas le projet, on peut arriver à des situations de blocage qui peuvent conduire à l'arrêt du projet ou à son explosion en vol.

C'est la déclinaison du général au particulier et inversement. Et c'est la vérification de la cohérence entre les échelles et entre les thèmes.

On s'aperçoit parfois qu'on a des enjeux qui sont contradictoires. Il faut arriver à le gérer à la fois au niveau des thématiques mais aussi au niveau des échelles territoriales. C'est, là aussi, un élément de complexité.

Ce qui semble nécessaire

Politiquement :

- un **pilote** qui décide et porte la décision
- une implication des élus
 - dans le travail technique et territorial – validation des options et arbitrages
 - dans la relation à la population et aux acteurs du territoire – concertation, association
 - une adéquation souhaitable entre délégation et responsabilités dans le cadre du PLUi
- une **lisibilité et un portage** des choix réalisés
 - PADD, OAP et POA
 - Traduction dans les pièces réglementaires et arbitrages

Ce qui semble nécessaire, c'est d'avoir un pilote (ou des pilotes) qui décide et porte la décision. On verra comment et dans quelles instances on peut retrouver ce ou ces pilotes. Le croisement technique et territorial est souvent complexe à gérer mais il est indispensable surtout lorsqu'on a des territoires qui sont relativement hétérogènes (ou en tout cas avec des caractéristiques très diverses). Évidemment, cela nécessite des validations et des arbitrages. Ces validations et arbitrages il faut pouvoir les faire en continu et pas à pas de façon à bien consolider l'édifice et éviter qu'il ne se fissure à la première occasion.

Complexité également dans la relation à la population et aux acteurs du territoire : les acteurs sont parfois très nombreux et très divers. Comment arriver à discuter avec tout le monde et tomber d'accord sur un projet qui puisse satisfaire l'ensemble des thématiques ?

Une adéquation est souhaitable entre délégation et responsabilité dans le cadre du PLUi pour les élus. On verra comment on arrive à lier le technique et le politique sur des thématiques particulières.

Ce qui semble nécessaire

Techniquement :

- Un **pilote** qui ait une légitimité pour cadencer le travail, pour porter les décisions des élus et leurs arbitrages
- Des **référénts techniques** qui doivent acquérir une culture commune
- Des **modalités de travail** qui permettent de partager les **politiques thématiques**, d'identifier les points sur lesquels des **arbitrages** sont nécessaires.

Une articulation du technique et du politique à penser également

C'est également la lisibilité et le portage des choix. C'est important. C'est constitutif du rapport de présentation de la procédure et du document. Ces choix doivent être totalement lisibles, notamment au travers du Plan d'Aménagement et de Développement Durable qui est un peu la clef de voûte du document et la première étape qui permet d'aller plus loin.

Un nouvel outil : l'Orientation d'Aménagement et de Programmation. C'est un nouvel outil qui permet d'aborder la notion de projet de manière différente et souvent plus intéressante que la stricte tradition réglementaire.

Et les POA qui sont des documents thématiques et peuvent notamment parler de mobilité puisqu'ils tiennent lieu de PDU, ou d'habitat puisqu'ils peuvent tenir lieu de PLH.

Lisibilité et portage dans la traduction des pièces réglementaires sont une obligation donnée notamment au travers du rapport de présentation.

Techniquement, et je rejoins là les propos de Philippe Schmit, il faut un pilote qui ait une légitimité pour cadencer le travail. Ce n'est pas le plus simple. C'est le pilote qui va faire le lien entre le politique et le technique et porter les décisions et arbitrages des élus. Ce n'est parfois pas évident.

Ce qui semble nécessaire

Territorialement :

- Un **équilibre** à trouver entre ce qui se traite à l'échelle globale et à des échelles plus fines
- Une articulation **intercommunalité/communes**, qui nécessite de choisir l'échelle en fonction de la question posée (intelligence de la réponse et économie de temps)
- Des **dispositifs d'animation adaptés** une culture commune à l'échelle de l'intercommunalité : politique, technique, mais aussi avec les acteurs.

De plus : une intercommunalité n'est pas isolée... elle vit et interagit avec ses voisines.

Des référents techniques doivent acquérir une culture commune. Ils vont avoir un rôle structurant dans le cadre de la construction du document. Il faut des gens qui savent, qui ont la compétence sur les thématiques et qui soient capables de travailler entre eux. Ce n'est pas forcément facile de faire discuter les gens de l'Habitat avec les gens de la Direction de la nature, ou faire discuter la Direction de la nature avec la Direction du développement économique. On va retrouver ces difficultés-là au niveau des référents, quelle que soit la taille des intercommunalités.

Les modalités de travail doivent permettre de partager des politiques thématiques. Cette articulation du technique au politique est extrêmement importante. Elle dépend souvent fortement des pilotes qui sont en place et permettent de dialoguer fréquemment. Ces relations technique-politique doivent être fréquentes et précises.

Au-delà des thématiques, il faut aussi articuler avec les territoires. On a parfois des intercommunalités qui se développent sur des territoires très étendus. Il faut traduire le projet communautaire sur l'ensemble de ces territoires et trouver des équilibres. Tout le monde doit retrouver ses petits à l'arrivée. Il faut retrouver à l'échelle fine ce qu'on a décidé à l'échelle globale..

Cela rejoint la notion d'articulation intercommunalité-commune. C'est la question de l'intelligence de la réponse et de l'économie de temps qui peut être faite sur cette articulation.

Territorialement, il faut trouver des dispositifs d'animation adaptés. Il faut arriver à générer une culture commune à l'échelle de l'intercommunalité. Il y a des acteurs extérieurs qui vont avoir un rôle à jouer non négligeable dans la construction du PLUI. Il faut donc aussi pouvoir dialoguer avec eux.

En outre, une intercommunalité n'est pas isolée. Il faut donc aussi discuter avec ses voisins. S'ils le souhaitent et parfois même s'ils ne le souhaitent pas. C'est important : une intercommunalité n'est pas une île. Il faut tenir compte de ce qu'il se passe sur ses limites.

La formalisation du projet

- **L'évaluation environnementale** – un dispositif à piloter
 - un outil pour construire le projet, pas pour le censurer
- **Le PADD** - le projet politique
 - doit traduire un projet d'accueil global, intégrant le devenir du « creux »
 - obligation d'objectifs en matière de consommation foncière
- **Les OAP et les POA** – entrée thématique
 - habitat, mobilité, aménagement
 - déclinaison du projet global à des échelles de territoires cohérents ou par thèmes
- **Les documents réglementaires** - fastidieux mais moins structurants
- **De très nombreuses données à traiter**, des mises à jour dès le départ (idéalement sous SIG).

Tout cela dessine cette notion de complexité qui est le sujet de mon intervention. Ça montre bien qu'il faut réfléchir en préalable de manière très précise sur comment on va mener la démarche. Ce n'est pas du temps perdu.

Quel référent ? Quel pilote ? Il faut une réflexion sur les modalités d'animation de l'ensemble de la démarche, sachant que ces modalités d'animation peuvent être très diverses en fonction des territoires, en fonction des cultures régionales. C'est ce que disait Philippe Schmit précédemment : on n'a pas le même rapport au territoire en fonction des différentes régions.

Il faut identifier les connaissances dont on aura besoin. Il y a énormément de thèmes à traiter et parfois en cours de route on se rend compte qu'on a oublié un thème important. Il faut aller chercher les compétences là où elles sont et essayer de travailler sur les connaissances et les identifier le plus en amont possible.

Il faut faire appel aussi aux idées qui viennent d'ailleurs. On peut faire par exemple appel à des intervenants extérieurs qui vont expliquer comment ils ont fait, quelles solutions ils ont trouvées etc.

Il est important de réfléchir en avance à comment on va formaliser le projet politique et comment il va être transcrit techniquement. Quels sont les jalons, les questionnements ? Quelles sont les personnes qu'on va mettre au fur et à mesure de l'avancement de la démarche ? Pour arriver à formaliser, pas à pas, cet édifice qu'est le PLUI, le projet intercommunal.

Il y a la construction d'un calendrier réaliste. On l'a évoqué tout à l'heure : un PLUI c'est 3, 4 ou 5 ans de boulot selon la taille de l'intercommunalité et la complexité des sujets à traiter. Il y a aussi les acteurs extérieurs, comme l'État par exemple, qui

prennent part à la construction de l'édifice. Il faut bien caler les différentes étapes. Ce calendrier a, en général, un peu tendance à dérapier. On le constate la plupart du temps. Il ne faut pas imaginer un calendrier trop serré, calendrier qu'on ne pourra tenir. On a souvent des échéances, notamment électorales, qui sont incontournables et avec lesquelles il faut faire. Il faut parfois profiter de certaines périodes de latence pour avancer sur le plan technique et, à d'autres moments, avancer plus rapidement sur le plan politique. Il ne faut pas oublier que vous avez toute une série d'étapes qui sont parfois très lourdes et vont demander du temps.

L'évaluation environnementale est un dispositif à piloter et c'est un outil pour construire le projet et non pour le censurer. On l'envisage souvent comme une contrainte impossible à contourner. Il faut travailler en continu avec les gens qui font l'évaluation environnementale de façon à ce que ça vienne enrichir le projet.

La formalisation du projet c'est, en première étape, le PADD. C'est la clef de voûte du PLUI. C'est un exercice compliqué. C'est la première étape où l'on doit se mettre d'accord sur un certain nombre d'éléments, et notamment le projet d'accueil.

Le projet d'accueil c'est la première question qui va venir sur le devant de la scène et qui intègre le devenir des creux et l'obligation d'objectifs en matière de consommation foncière. C'est aujourd'hui un objectif très fort. C'est à partir de là qu'on commence à travailler. Ce n'est pas une étape très simple. Elle va nécessiter beaucoup d'allers-retours. Ça va nécessiter qu'on ait un regard réaliste sur l'évolution des territoires et sur les objectifs de capacité d'accueil que vont décliner chacun des maires. Il faut se mettre d'accord là-dessus, trouver les équilibres entre les territoires et, au final, envisager comment l'intercommunalité va évoluer et quelles sont les hypothèses d'évolution de population.

En conclusion - La gouvernance, ses objectifs

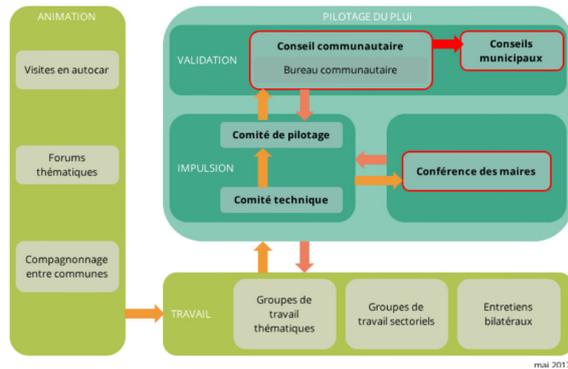


La formalisation du projet c'est également les OAP et les entrées thématiques. Les PLUI intègrent de plus en plus le volet habitat et le volet déplacements. Et ils intègrent bien d'autres volets comme l'environnement par exemple. Il ne faut pas

négliger, là aussi, les temps de formalisation de ces documents qui sont souvent assez longs.

Le document réglementaire proprement dit (le nerf de la guerre) est souvent fastidieux, ou vécu comme tel par les élus qui considèrent que c'est un document souvent opaque mais tout à fait structurant. Il va falloir y passer du temps. Il faut rendre cet exercice à la fois intelligible et plus agréable à vivre pour l'ensemble des participants.

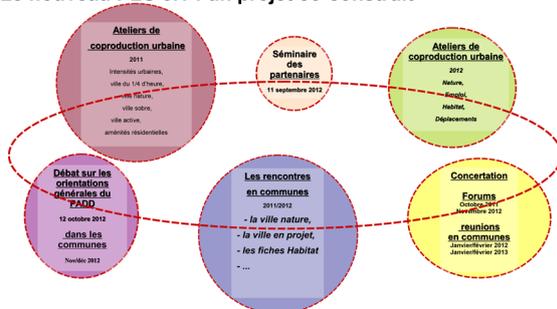
Cerema Exemples d'organisation pour la gouvernance d'un PLUI



Il faut également veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture au moment de la traduction réglementaire. Ça arrive assez souvent : on arrive à se mettre d'accord sur un certain nombre d'objectifs de principe et, quand il s'agit de les traduire réglementairement, les techniciens prennent le relais et ne traduisent pas de la bonne manière. C'est un exercice extrêmement compliqué. Il faut trouver les bonnes modalités d'articulation pour faire en sorte que l'on retrouve au final les principes injectés au départ.

Autre point important : la quantité des données à traiter. Faire vivre le document peut être très lourd. Il faut s'organiser. Les nombreuses modifications ou mises à jour doivent être gérées de la manière la plus simple possible. Idéalement, on devrait pouvoir le faire sous SIG. Le système d'information géographique permet un traitement des données beaucoup plus simple et sans risque.

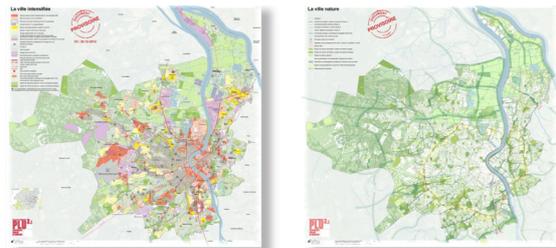
Le nouveau PLU 3.1 : un projet co-construit



Il y a quatre types de gouvernance. La gouvernance politique va à la fois définir le projet d'accueil et arbitrer-communicer autour du projet (grosso modo c'est le comité de suivi, ou comité de pilotage). Il y a également une gouvernance technico-politique. Ça peut

être un binôme composé d'un élu référent et d'un technicien référent. Ils vont avancer sur des questions particulières, notamment l'habitat, pour définir une politique qui tienne la route sur l'ensemble du territoire. Il est important de créer ces binômes. Ils vont également travailler sur la justification du projet (c'est quelque chose que l'on fait généralement à la fin mais il est intéressant de le construire au fur et à mesure de façon à ce que tout s'articule correctement).

La gouvernance territoriale c'est la déclinaison d'un projet qui a une échelle globale sur des échelles très fines. Ce n'est pas très évident. Comment prendre en compte les orientations générales dans les décisions locales ? Il faut quelqu'un à la manœuvre là-dessus. Il y a des dispositifs d'animation, des modalités de travail qui permettent d'articuler ces échelles. Et enfin, la gouvernance technique qui nécessite d'avoir un pilote au niveau technique. Le pilote va traduire le projet politique et garantir la cohérence globale des choix. Il va être capable de détecter où il peut y avoir des enjeux contradictoires. Il va devoir préparer les éléments de décision et d'arbitrage. Ce n'est pas une moindre affaire. Il faut détecter là où il y aura besoin de discussions, de débats. Ce n'est pas une position très confortable mais il faut jouer ce rôle-là.



La carte, support de communication du projet intercommunal

Une ville intensifiée autour des transports en commun et des centralités
Une ville Nature

Vous avez des outils comme ceux du CEREMA qui permettent de rappeler un certain nombre d'étapes, notamment en termes de pilotage. Comment mettre en place un comité technique, un comité de pilotage en lien avec la conférence des maires ? Comment revenir vers les conseils communautaires et les conseils municipaux ? Comment définir les modalités de travail, les groupes de travail thématiques, le travail sectoriel etc. ? Et tout ce que l'on met en place en termes d'animation. En termes d'animation, on peut inventer tout ce que l'on veut : des échanges, des séquences d'accouturation... Ça peut se faire sous forme d'ateliers, de débats, de forums ou même de visites. La visite est extrêmement intéressante : les élus comme les techniciens ont besoin de visualiser, de discuter avec les usagers pour se rendre compte de la réalité, non pas nécessairement de leur territoire mais aussi des territoires qui constituent l'intercommunalité.

Je vais très rapidement décrire comment on a travaillé sur la Communauté Urbaine de Bordeaux (aujourd'hui Bordeaux Métropole). Le contexte c'était 28 communes, une tradition d'intercommunalité (dans les années 80 on avait un POS

intercommunal, ce qui n'était pas très répandu) et la nécessité de travailler le PLU en lien avec la politique de l'habitat et de la mobilité (on était sur des périmètres identiques et ces deux documents étaient en révision). On a été une des premières agglomérations à travailler sur ce triplé. Le SCOT a été approuvé en cours de route. Par chance on trempait un peu dedans donc on savait un peu où on allait.

Une donnée a été très importante dans la commande politique : ils trouvaient que le document intercommunal antérieur était trop uniformisateur et trop technique. La commande politique était de vouloir une meilleure contextualisation du PLU, que chacun y retrouve son intérêt. Il fallait un PLU de projets, éviter que ce soit un PLU trop techno et un PLU plus simple. C'est un peu la quadrature du cercle. Plus il y a de projets dans le PLU, moins il est simple. Mais on a quand même essayé de travailler sur ces questions, en essayant de simplifier au maximum notamment les documents techniques. On a défini trois instances de modalités de travail. D'une part, des ateliers de co-production urbaine. Ça a été monté en amont de la réflexion et aussi en aval, en fonction des besoins. Les ateliers étaient ouverts à tous (élus, techniciens, acteurs de la société civile) avec des retours d'expérience de plusieurs collectivités, des idées proposées, des ateliers de travail en petits groupes et des propositions formalisées. Un relevé de décisions a permis de commencer à travailler sur le reste.



Les cartes « Ville en projet » au 1/10 000
Des cartes communales
Une légende et une représentation identiques

Sur les fondamentaux du projet d'accueil, on a travaillé sur deux cartes. D'une part, la carte de la « Ville Nature », issue du travail réalisé sur le SCOT mais à une échelle plus fine. C'est un travail collectif qui a été fait en amont avec l'ensemble des communes. Elle donne le cadre métropolitain. C'est un peu une manière de renverser le regard sur le PLU. Souvent, on commence par le bâti et on se pose ensuite la question de la nature. On a appelé notre PLU le « PLU 3.1 » : trois en un, avec les volets habitat et mobilité associés. On aurait pu faire comme à Brest qui a appelé son PLU « Force 4 » parce qu'il y a aussi toute la dimension nature et environnement qui fait partie intégrante de la construction du projet.

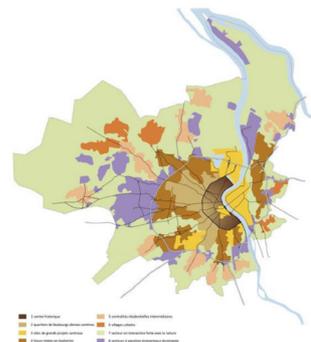
Deuxième carte : la « Ville Intensifiée ». On a identifié l'offre urbaine, c'est-à-dire en termes de transports, d'équipements, de nature de proximité etc. Et on l'a croisé avec le foncier

mutable en quelque sorte. Ça a permis de voir quels étaient les secteurs à enjeux.

Ces secteurs à enjeux, on les a mis sur une carte unique. On peut voir l'hétérogénéité du territoire : en gros on a une commune centre de 100 000 habitants et des communes périphériques qui ont parfois quelques dizaines de milliers d'habitants à peine.

Les 8 situations urbaines

- 1 : Le cœur historique et ses faubourgs du 19ème siècle
- 2 : Les quartiers denses constitués
- 3 : Les sites de grands projets centraux
- 4 : Les tissus mixtes en évolution
- 5 : Les centralités résidentielles intermédiaires
- 6 : Les villages urbains
- 7 : Les secteurs en interaction forte avec la nature
- 8 : Les secteurs à vocation économique dominante



Sur la base de cette carte on a décliné le projet de chacune des communes. On a constitué la carte « Ville en Projet ». On est retourné vers chacune des communes en demandant comment on allait décliner ce projet global sur la base d'une même légende. La légende ne disait pas « ici on a ça » mais plutôt : qu'est-ce qu'on veut faire pour les territoires ? La légende interrogeait les territoires.

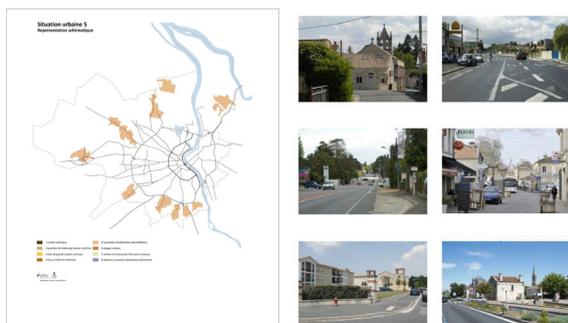
On a constitué ces cartes Ville en Projet au 1/10 000. Elles ont souvent servi de base dans le cadre de la concertation. C'est sur la base de ces cartes qu'on a pu définir les grandes familles de zonage : les secteurs avec une certaine stabilité, les secteurs qui vont muter, les secteurs de projets urbains. Chacune des communes a pu décliner cette dynamique. Et on a décliné par ailleurs tout ce qui était lié à la nature, à la ville de proximité notamment la question du commerce sur laquelle on n'a pas mal avancé, et puis la question de l'habitat.

Autre dispositif mis en place : celui qu'on a appelé « Situations Urbaines ». On est en plein dans le questionnement initial : le but était de favoriser les échanges entre les communes à partir de préoccupations communes. Le but n'était pas de revenir sur les limites communales mais bien d'effacer les limites communales. Et aussi de se détacher d'un PLU auparavant fondé sur les formes urbaines pour aller vers un PLU qui traduise davantage le fonctionnement des territoires et leurs perspectives d'évolution.

Ces huit situations urbaines peuvent se décliner sous diverses formes d'intercommunalité. Elles ne suivent pas les limites communales et se basent sur les critères d'analyse que sont les modalités de déplacement, l'habitat et les habitants, la nature, la localisation de l'emploi, l'offre de services, l'offre foncière, la forme urbaine etc. L'objectif de tout cela était de dépasser un peu le côté techno pour discuter de la vraie vie avec les élus et les techniciens.

On avait fait un diagnostic préalable. Ce diagnostic, on l'a discuté avec l'ensemble des communes volontaires. Il s'agissait de confronter la vision de l'agence et des techniciens avec un diagnostic plus partagé, une vision qui était celle des territoires. Je crois qu'il est important d'arriver à travailler là-dessus.

Les « situations urbaines » : extraits



On est sur une agglomération très contrastée en termes de formes, en termes de présence de la nature etc. On a commencé à réfléchir sur les limites qu'on pouvait donner à chacune de ces situations urbaines et c'est devenu un document support de la traduction réglementaire. Il est finalement devenu un des éléments de la construction du projet qui est définie au sein du rapport de présentation. Sur ces huit situations urbaines, on va du plus dense vers le moins dense. On identifie les secteurs à vocation économique et les secteurs qui sont en interaction complète avec les grands espaces de nature.

Ces situations urbaines ont permis de faire discuter des élus de plusieurs communes qui avaient le même type de territoire et des préoccupations communes en termes d'évolution. Les ateliers étaient ouverts aux élus, aux techniciens référents d'une thématique et à l'ensemble des techniciens qui le souhaitaient. On y a associé aussi les techniciens des services instructeurs. Les services instructeurs sont souvent en bout de chaîne et doivent appliquer un règlement qui parfois ne colle pas à la réalité qu'ils rencontrent. Les instructeurs ont pu discuter avec nous de leurs problèmes sur le terrain.

On a parfois eu des échanges très vifs entre techniciens et élus, entre techniciens eux-mêmes ou entre élus qui ne voyaient pas le développement de leur territoire de la même manière. On est arrivé parfois à un certain type de consensus. Quand il y a consensus, les principes sont partagés.

À l'inverse, on a connu des situations où on n'était pas du tout d'accord. Ça nous a permis de décrypter le pourquoi du désaccord, comment on voyait le développement et comment on pouvait trouver, sur la base d'un tronc commun, des déclinaisons différentes en fonction de la caractéristique des territoires ou de la volonté des élus.

Ces ateliers ont servi de base pour le travail réglementaire. Ils ont permis d'avoir un document unique dans sa forme et ses principales définitions, et de construire un règlement plus contextualisé, prenant en compte les desiderata, les objectifs

et les orientations de chacun. C'est un dispositif d'animation qui permettait à la fois de se remettre dans un projet global et offrant beaucoup de souplesse pour la suite de la déclinaison réglementaire.

Une situation urbaine c'est cela. Là, on est sur des centralités périphériques. Il y a plusieurs communes concernées et elles vont pouvoir discuter entre elles de leur avenir commun (ou pas, d'ailleurs).

On a défini les caractéristiques actuelles : voilà comment ça se présente en matière de déplacement, en matière de population, en matière de nature, etc. Une fois d'accord sur les enjeux, on a défini des principes d'évolution en matière de déplacements, de population, de nature etc. Ça permis de construire une sorte de référentiel des principes qui a été la base de la traduction réglementaire.

Il est important de dire qu'à chaque fois on formalisait un document qui était la résultante des débats tenus entre nous et des décisions prises lors des ateliers. Parfois on a été amené à voter certaines choses au sein des ateliers. Parfois on a été amené à prendre des décisions différenciées en fonction des sensibilités des élus ou des techniciens. Mais, à chaque fois, on a bien formalisé. On a dit : voilà ce que cela doit donner ensuite au plan réglementaire.

Rapidement, un petit focus sur un outil qui me semble important qui est l'outil OAP. Il permet de décliner un projet global à une échelle cohérente.

Exemple d'OAP thématique : Brest Métropole

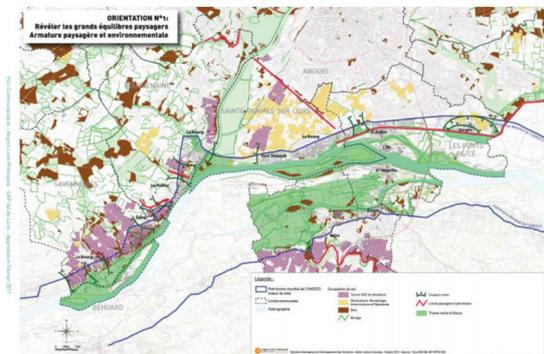


Un exemple me paraît intéressant : l'OAP thématique de Brest Métropole sur la question de la trame verte et bleue. Ils ont fait ce qu'on n'a pas eu le courage ou la possibilité de faire : décliner la trame verte et bleue à l'échelle d'une OAP. C'était une idée défendue par l'Agence mais qui n'a pas été validée par la Métropole qui trouvait que c'était un peu osé à l'époque. A posteriori on se dit qu'on aurait dû insister davantage. Ça permet de formaliser un projet à une échelle globale, projet ensuite retranscrit à des échelles communales.

Autre exemple d'OAP thématique : celle d'Angers-Val-de-Loire sur leur vision des grands équilibres paysagers et de la

notion de patrimoine au sens large. Cette vision s'exprime ici sur une grande carte, déclinée ensuite à des échelles beaucoup plus fines, communales ou infra-communales dans le cadre des OAP notamment.

Exemple d'OAP thématique : Angers Val de Loire



Il y a une articulation des OAP territoriales avec cette OAP thématique que je trouve extrêmement intéressante. Ils ont travaillé sur la vision de grand territoire, les perspectives, les cônes de vue, les grandes lignes du paysage de l'intercommunalité et sur les formes urbaines qu'on trouve à différents endroits et qu'on doit traiter en cohérence.

Patrick SALEZ, Conseiller municipal de La Flotte (17)

Une question générale pour vous trois sur la réduction de la consommation d'espace au sein du PADD.

On observe souvent, du fait que cette réduction est placée à l'échelle du PADD qui est un document d'orientation souvent assez général, le fait que cette diminution de consommation d'espace (souvent présentée en pourcentage par rapport aux années précédentes) n'est pas vraiment documentée ni fortement soutenue par des études. Je pense en particulier à l'analyse du potentiel résiduel constructible ou à une analyse de la capacité d'accueil.

Comme c'est une notion essentielle, finalement on introduit un biais entre des orientations très générales du PADD et ce chiffre qui est un peu importé à la louche. Comment résolvez-vous cette difficulté ? Y a-t-il une méthode pour arriver à définir cette réduction de consommation foncière au niveau du PADD ?

Catherine LE CALVÉ

Effectivement, c'est une donnée essentielle.

Le PADD ne s'écrit pas en huit jours au début de la procédure. C'est la résultante d'un certain nombre d'investigations. On peut parfois manquer d'éléments techniques pour appuyer

les objectifs. Il est très compliqué de les mettre en place mais il est encore plus compliqué de les vérifier. On est parfois un peu dans le flou. Mais on n'a pas trop le choix.

On a beaucoup travaillé sur ce que vous évoquez, à savoir la définition du potentiel foncier mutable qui est une donnée très importante. Sur chacune des communes, on a essayé d'identifier quel était le potentiel du foncier libre ou pouvant être mutable. C'est un travail long et fastidieux mais indispensable. Et on l'a fait valider à chacune des communes. On est passé par une étape de SIG. L'informatique nous a aidé à faire le tri entre les terrains : les terrains libres, pour lesquels ce n'est pas trop compliqué, mais aussi les terrains pas trop occupés. Par le biais d'une requête, l'informatique arrive à trier ce genre de choses.

Ensuite, on va confronter cela à la réalité du terrain. C'est un travail extrêmement long, sur plusieurs mois.

La démarche est itérative. Elle se fait pas-à-pas mais il y a des étapes qui permettent de revenir en arrière. Une fois les grands principes réglementaires établis, on s'est demandé ce que ça donnait si on les appliquait à ce foncier mutable. Est-ce qu'on obtient finalement les droits à construire suffisants pour construire le nombre de logements qu'on imaginait au départ sans ouvrir à l'urbanisation d'autres types de territoires ?

On fait cette vérification. Cette phase de test est, elle aussi, fastidieuse : il faut prendre des terrains test, on regarde ce que donne le règlement etc. C'est une démarche qui se fait tout au long de la construction du projet et ça permet de vérifier que, dès le départ, dans le PADD, on n'a pas écrit de choses trop délirantes.

Ça veut dire aussi qu'il faut être en capacité d'écrire le PADD une fois qu'on a des éléments suffisamment consolidés. On ne se jette pas bille en tête en donnant un chiffre et attendant par la suite de voir si ça marche ou si ça ne marche pas. Cette construction est longue mais indispensable. Il faut prendre son élan.

Il y a des éléments de connaissance au préalable du lancement de la démarche qu'il est important d'identifier. Il faut commencer à travailler ces questions-là en amont de la démarche.

Philippe SCHMIT

Je souscris à ce qui vient d'être dit. Je rajouterai une autre dimension : l'effet cascade des documents sur ces problématiques de consommation foncière.

Il faut faire attention. On se retrouve dans l'embarras quand on a des documents (c'est le cas dans des SRADDET, dans des SCOT) qui écrivent : nous divisons par 2, consommation foncière divisée par 3...

D'abord on se demande comment un territoire qui avait peut-être fait des efforts pour rationaliser se retrouve sur la même logique, la même règle édictée que les autres.

Votre question est très pertinente. On sait bien que, même si tout le monde s'accorde sur la nécessité de faire des efforts pour diminuer le rythme de l'artificialisation, sur la nécessité de la densification, sur la mobilisation des interstices etc., le PLU est quand même en bas de la chaîne. Une des difficultés nous vient de la manière dont on écrit les documents supérieurs.





Ça renvoie aussi au fait de dire qu'il est peut-être temps de changer la manière dont on fait les SCOT. Bien sûr, il y a des élus et des équipes techniques qui sont très impliqués dans les SCOT mais j'observe une appropriation politico-technique très forte sur les PLU que je ne retrouve pas aussi forte sur le SCOT.

À travers le débat sur le PLU intercommunal il y a aussi certainement quelque chose à réviser sur la manière dont on construit le SCOT. On va peut-être arrêter de penser qu'il n'y a que du descendant (c'est à l'échelle nationale que je pense, je ne vise rien de local). On a des SCOT qui ont été, malgré des tentatives, faits un peu en chambre avec quelques élus motivés. On n'a pas eu de mobilisation de la classe politique à la hauteur de ce qu'elle aurait dû être.

De mon point de vue, il revient à chacun des élus locaux de comprendre qu'ils ont deux outils dans leur besace : le PLU et le SCOT.

Dans le cadre du PLU intercommunal il y a matière à rediscuter de la manière dont on est dans un mécanisme collaboratif. SCOT, PLU ce sera tout le chantier qui va s'ouvrir à l'échelle nationale. La loi ELAN bientôt approuvée autorise par ordonnance le gouvernement à procéder à une évolution du SCOT dans son périmètre. Ce n'est pas demain, vous avez vu qu'il reste des trous. La France n'est pas encore totalement PLUI.

Une deuxième ordonnance serait sur les fameux liens d'opposabilité entre les différents documents.

C'est en pensant à la problématique foncière que vous soulevez et à la manière dont on décline tout cela que tous ces enjeux de gouvernance des documents d'urbanisme sont posés.

Isabelle SCHALLER

Effectivement, un pourcentage en tant que tel n'a aucune valeur. Il y a des PLU actuellement très vertueux, d'autres moins.

Au niveau des services de l'État on regarde l'argumentation des besoins du territoire. C'est comme cela qu'on peut évaluer l'effort fait en matière d'économie du foncier.

En fonction du diagnostic, en fonction du bilan des années précédentes, il faut regarder les besoins en matière d'habitat, les besoins en matière économique, etc. C'est au travers d'un argumentaire de cette nature qu'ensuite on peut construire des objectifs de réduction dans le cadre du PADD. Je rejoins ce que vous dites : il y a beaucoup de travail à faire avant même de poser ces objectifs. Cette évaluation des besoins est à faire avant de définir des mesures de réduction.

On pense souvent à l'habitat mais il y a aussi l'aspect économique qui mange souvent du foncier de manière beaucoup plus importante. Pour l'habitat on a la densification. C'est un outil beaucoup moins utilisé pour la partie économique. Il y a certainement un travail à mener là-dessus.



*« Compétence transférée »
La Communauté d'Agglomération
de La Rochelle :
premier bilan de la démarche PLUI.*

Antoine GRAU

*Vice Président en charge de l'Urbanisme
CDA de La Rochelle
Maire de Lagord*

Bernard HABBOUCHE

*Directeur du Service des Études Urbaines
CDA de La Rochelle*

Antoine GRAU

Quand nous avons commencé la démarche l'agglomération n'était pas pourvue d'un projet de territoire. Pendant plusieurs années le PLUI a été un peu le moteur du projet de territoire. Il a fallu s'adapter. Un PLUI c'est une traversée : il y a des calmes, il y a des tempêtes, il y a des changements de cap, parfois il faut louvoyer. Il faut avoir le pied marin mais c'est une belle aventure.

La décision de faire un PLU intercommunal a été prescrite par le conseil communautaire du 27 février 2014. C'était à peu près deux mois avant les élections municipales. C'est un mois et demi après avoir intégré de nouvelles communes. On était passé de 18 à 28 communes. C'était quelques mois avant la loi ALUR.

La décision collective de faire un PLUI doit se faire en mandat plein, c'est-à-dire en début de mandat. Je pense que c'est préférable, de telle manière que chacun mesure le chemin à parcourir, la gouvernance et les écueils qu'il peut y avoir. Dans un élan collectif il y a un emballement mais il y a aussi des conséquences (positives à mon sens) qu'il faut savoir mesurer. On l'a donc prescrit avant la loi ALUR. Le Plan de Déplacement Urbain et le Plan Local de l'Habitat sont intégrés. La loi ALUR est venue nous dire qu'il n'y avait pas obligation de les intégrer. On a finalement intégré le PDU mais on a déconnecté le PLH. Il y avait sur le plan de la politique du logement social une urgence : de nombreuses communes sont soumises à la loi SRU. Il y avait des impératifs démographiques qui voulaient que le PLH soit rapidement réalisé. On a déconnecté le PLH et on l'a adopté en 2017. Et, finalement, il a fallu qu'on réintègre, après 2017, le PLH dans les PLU des communes qui étaient toujours valables. Ça a été une modification importante mais ça n'a pas été un handicap majeur dans la mesure où le PLH a nourri le PLUI et le PLUI a nourri le PLH. Quand on a dessiné les OAP, on l'a fait pour que ça colle au PLH. On a conservé le PDU, c'est un PLUI déplacements.

Une nouvelle délibération du conseil communautaire en novembre 2014 a défini les modalités de collaboration avec notamment une charte de gouvernance. Il faut insister sur deux aspects de la charte de gouvernance.

L'introduction précise qu'il ne s'agira pas de la somme des PLU de chacune des communes. C'est extrêmement important. Lorsqu'on dit cela au départ, certains maires sourient pensant garder dans l'emballage final leur pré carré et leurs arrangements locaux, par ailleurs parfois tout à fait légitimes et justifiés. Je pense que l'ensemble des élus n'appréhende pas forcément totalement la réalité complexe.

Au niveau de la conclusion, sur la gouvernance, on insiste sur la co-construction et sur la négociation. En cas de divergence, on ne tape pas du point sur la table. Si quelqu'un n'est pas d'accord avec une disposition, l' élu communautaire précise le sens de l'intérêt du territoire et il est possible de trouver des variantes pour que ça colle au cadre.

L'intercommunalité c'est vous, les élus. C'est vous qui la représentez, c'est vous qui la faites. Vous ne subissez pas un diktat. Ça ne marche que si on co-construit.



On est déjà compatible avec le SCOT. Quand on a intégré les 10 communes supplémentaires, on a écarté le SCOT de Rochefort et le SCOT du Pays d'Aunis. Ces zones sont devenues des zones blanches soumises au SCOT de l'Agglomération de La Rochelle. On n'a pas bouleversé les choses. Si vous étiez considéré comme un pôle d'appui dans le SCOT du Pays d'Aunis, je pense en particulier à la commune de La Jarrie, on vous garde comme pôle d'appui.

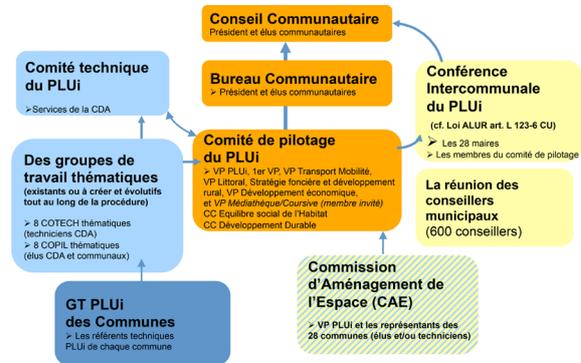
Mais c'est un état initial et, au fur et à mesure qu'on va avancer et que le document va vivre, les choses vont prendre une autre dimension au niveau du SCOT. On ne va plus parler de La Rochelle, mais on parlera d'unité urbaine centrale. L'unité urbaine centrale c'est Lagord, Puilboreau, Périgny, Aytré. Les enjeux ne sont pas les mêmes et passent à une dimension supplémentaire.

Le PADD a été débattu en octobre 2016, précédé par une phase de diagnostic et d'enjeux. De ce PADD ont découlé des orientations d'aménagement et de programmation, thématiques ou spatialisées.

Bernard HABBOUCHE

Pour les thématiques on a pris beaucoup de thèmes : trame verte et bleue, paysages, l'architecture... On a 7 ou 8 OAP thématiques. Ces OAP thématiques c'est la collectivité et les enjeux du territoire qui les déterminent. Il n'y a pas un nombre donné d'OAP thématiques à faire.

De la même façon, on est entre 100 et 120 OAP spatialisées ; on est encore dans les derniers arbitrages. Le nombre d'OAP spatialisées n'est pas obligé non plus. On est vraiment dans du contractuel et de la collaboration avec l'échelon communal.

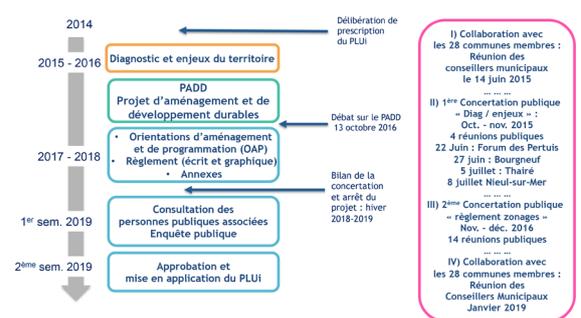


Antoine GRAU

Il faut bien insister : chacun est souverain sur son territoire. Et là où il faut faire des OAP thématiques, elles seront faites. Il y a peut-être des OAP thématiques faites ici ou là qui seront inutiles ailleurs.

La gouvernance peut sembler un peu usine à gaz mais elle reflète le souci de collaboration.

Il y a des instances officielles qui existent mais dont on ne s'est pas servi car remplacées par d'autres. Je pense par exemple à la commission d'aménagement de l'espace qui ne s'est jamais mise en place et n'a pas statué parce qu'on avait des réunions PLUI (on n'a pas le droit de les appeler conférence des maires) avec les maires des 28 communes qui ont remplacé la commission.



Dans l'arbre décisionnel, il y a le comité de pilotage du PLUI (le Copil central) et un passage en Bureau communautaire, puis en Conseil communautaire. De manière satellite mais relié : le Comité technique du PLUI représentait tous les services de l'agglomération destinés à ce document, des groupes de travail thématique, des Copil, des Cotech et un GT PLUI des communes ou chaque commune était invitée à désigner un référent. Ce référent est, selon moi, de préférence un agent qui peut centraliser toutes les informations, qui peut échanger avec ses collègues de l'agglomération, avec ses collègues

des communes. Ça peut être un élu aussi. C'est vraiment la transmission indispensable entre l'agglomération, les services de l'agglomération et la commune.



Bernard HABBOUCHE

Ce sujet nous paraît clef. Cette articulation entre le grand projet, ou les différents gros projets de l'EPCI, et les communes est indispensable. Le relais communal, même s'il est hétérogène parce que chaque commune est outillée de façon différente, est primordial. On a besoin d'un référent technique qui puisse prendre de l'information, faire remonter de l'information tout au long du projet. Parfois ce sera le Directeur de services, le DGS ou le Secrétaire de mairie mais parfois aussi un collègue de la filière technique. Il sera plus ou moins acculturé aux notions spatiales, aux questions d'urbanisme. Mais ce n'est pas très grave car on avancera de tout façon tous ensemble. Ce qui compte c'est de pouvoir faire cette cheville avec l'échelon communal.

Antoine GRAU

Ce que dit Bernard est extrêmement important. Il y a une telle disparité de communes sur le territoire. La plus petite commune c'est, je crois, Montroy qui fait environ 800 habitants. Vous imaginez bien que, dans des communes de 800 ou 1000 habitants, on n'a pas les moyens humains ou les compétences pour parler d'égal à égal avec les services de l'agglomération. C'est un vrai problème. Quand vous vous adressez à ce type de commune, il faut avoir une attention particulière. Il faut faire preuve de pédagogie. Dans les petites communes plus qu'ailleurs, vous êtes parfois soumis à des enjeux très locaux et de proximité. Il y a des enjeux devant lesquels les élus communaux se trouveront en difficulté parce que concernant leur voisin immédiat ou leur famille etc. Dans une plus grande commune, les enjeux sont différents.

Un PLUI, si on finit par l'adopter c'est que chacun y trouve son intérêt, la petite commune comme la grande.

Cette phase de diagnostic et d'enjeux de territoire sera suivie en octobre 2016 par le PADD.

En 2017-2018 s'ouvre une phase d'élaboration des OAP, du règlement (aussi bien les OAP thématiques que spatialisées). On espère un arrêt du PLU en janvier 2019. Ensuite ce sera les personnes publiques associées, l'enquête publique. Pour une approbation fin 2019.

À côté de cela il y a la concertation.

Il y a eu une première réunion des conseillers municipaux le 14 juin. Une première concertation publique sur les diagnostics et les enjeux pour les restituer à la population en octobre-novembre 2015. On a fait 4 réunions publiques : La Roche, Bourgneuf, Thairé et Niell-sur-Mer.

Le marathon des réunions publiques a repris en novembre-décembre 2016 puisque nous avons mené 14 réunions publiques sur 6 semaines. Vous comprenez bien qu'il faut mouiller le maillot pour porter le message et défendre les choses de temps en temps. C'est indispensable.

On va faire une prochaine réunion des conseillers municipaux de l'agglomération en janvier 2019.



Pour cette démarche de réunions publiques, on a choisi de travailler par secteurs. On a établi des secteurs où il était cohérent que les communes travaillent ensemble parce qu'elles ont les mêmes enjeux. On a porté une attention particulière aux communes qui sont un peu entre les deux. Par exemple, des communes comme Lagord ou Périgny sont séparées parfois seulement par une rue de la ville centre : elles ont eu leur secteur mais elles ont également été associées aux discussions sur la ville centre.



Il y a donc ce Copil central, entouré d'une myriade de Copil thématiques, que ce soit pour le tourisme, le littoral,

l'économie, le commerce, les déplacements, le Plan climat énergie, le paysage, la ville compacte, le foncier, l'agriculture etc. On a fait comme ça mais ce n'est pas forcément à photocopier pour n'importe quelle élaboration de PLUI sur n'importe quel territoire.

Les comités de pilotage ont été animés par les vice-présidents qui avaient en charge ces domaines au niveau de l'agglomération, pour qu'il y ait une certaine cohérence et une certaine logique. On a fait 47 Copil mais le nombre n'est pas important.

Le Copil central du PLUI c'est un peu compliqué. Vous avez au départ 7 ou 10 personnes qui participent. Puis, avec le temps, avec la récurrence, il n'y en a plus que 3 ou 4 qui sont là tout le temps et les autres ne viennent qu'en fonction des sujets et de l'intérêt de leur discipline ou de leur commune. Quand vous êtes vice-président de l'agglomération et que vous siégez dans un Copil, vous n'êtes pas censé porter un langage corporatiste ou syndical, si je peux m'exprimer ainsi. Vous êtes là pour défendre une vision communautaire. C'est important puisqu'il faut intégrer le plus de monde possible dans la démarche pour faire œuvre de pédagogie et porter le discours.

Je suis vice-président en charge du PLUI et je suis maire d'une commune. C'est un avantage parce que vos collègues vous trouvent crédible. Mais c'est aussi un inconvénient pour sa propre commune parce que vous allez porter un discours intercommunal et donc parfois réfréner vos élus municipaux. On ne peut pas dire quelque chose et son contraire dans deux assemblées différentes.

La collaboration : jamais assez?

- Des rencontres par groupes de communes de février à mars 2015 pour sonder les PADD communaux et les projets
 - Des rencontres de terrain nombreuses : rencontres thématiques (paysage, « vivre la densité »,...), rencontres pour la traduction des ZH, de la loi littoral et de la TVB au niveau parcellaire ;
 - Des rencontres individuelles des communes pour estimer le gisement foncier en densification, les « cadres de vie », la TVB et les développements en extension ou en intensification (Les OAP) ;
 - Des rencontres pour la définition des scénarios, entre unité urbaine centrale, pôles d'appui et communes de la 2^e et 3^e couronne, des rencontres pour la définition des centralités (commerciales), ou sur le logement abordable ;
 - Des instances à géométries variables : Comités de Pilotage qui réunissent au total une soixantaine d'élus différents, plus de 10 Conférences des Maires (réunion PLUI des Maires)
 - Une réunion des Conseillers Municipaux avant chaque session de concertation avec le public = 2 (+1 en janvier 2019) ;
- => Alimentation régulière de la prod'pr relecture / questions...

Le Copil central est co-animé par le vice-président en charge du thème évoqué et par le vice-président en charge du PLUI. Ils sont tous les deux promoteurs, négociateurs, présentateurs. Ensuite on passe en Bureau communautaire. Dans notre Bureau communautaire, tous les maires sont invités et présents. Au début du mandat ce n'était pas tout à fait comme ça. C'était plus limité mais on s'est aperçu qu'on allait dans le mur. Maintenant, tous les maires sont invités et présents.

Il y a des dossiers thématiques copilotés entre la Direction des études urbaines et les autres services : avec le Service environnement et eau pluviale pour les zones humides, pour le paysage et l'agriculture avec le Service Environnement. Il y a des

travaux entièrement pilotés par certains services : le DevEco, la stratégie commerciale (il y a eu des efforts pour protéger les commerces de centre bourg et éviter le commerce de flux en périphérie), le foncier, le tourisme.

Il y a aussi un effort de transversalité externe puisque des services communaux ont été intégrés à un groupe de travail du PLUI : les fameux référents par commune dont j'ai parlé tout à l'heure. Ça a été valable pour le paysage, le stationnement, le patrimoine et d'autres domaines.

Les défis de la gestion de projet

- Le défi de la gestion de projet : un projet inédit, un projet multifactoriel (thématique, scalaire...), manager dans l'incertitude ;
- Le défi de la synthèse : actualisation et synchronisation de l'ensemble des politiques publiques thématiques => une nouvelle culture de l'AT pour l'EPCI ;
- Le défi du temps : le temps nécessaire et acteur du processus vs/ le temps qui entse et fait perdre toute marge de manœuvre ;
- Le défi du portage : assurer la remontée d'informations et de difficultés rencontrées (bottom-up), mais aussi garantir que des arbitrages de niveau COPIL ou BC, soient consolidés à l'échelon communal (top-down).

=> *l'engagement des acteurs est le carburant de l'innovation!*

Si on regarde le comité de pilotage agricole, trois questions ont été définies et arbitrées en Copil : comment gérer une cohabitation harmonieuse entre l'activité agricole, l'habitat et ses usages ? Comment créer de bonnes conditions de développement économique et durable pour l'ensemble des activités agricoles ? Quelle synergie entre l'activité agricole et la protection de l'eau, du paysage et de la biodiversité ?

Il y a eu des ateliers d'échanges en décembre 2015 : 60 personnes ont été invitées, des entreprises, des acteurs de la société civile, des professionnels, des élus, des associations militant pour les circuits courts, l'agriculture biologique etc. La validation des travaux du PADD sur les enjeux pour l'alimentation a eu lieu en 2015.

Petit aparté : le PLUI n'est pas un projet de territoire. Il y a plein d'autres domaines qui échappent au PLUI. Si vous voulez développer les circuits courts, le maraîchage, l'agriculture biologique de proximité etc. ce n'est pas par le zonage que vous allez y arriver. Le zonage sera agricole mais ne dira pas si ce sera de l'agriculture intensive ou pas. Je me suis heurté à beaucoup de mes collègues qui réclamaient, et à juste titre, une politique dans ce sens. Mais ça sort des attributions du PLUI. Faut de projet de territoire à l'époque, on a moins avancé là-dessus. C'est que ce n'est pas dans la compétence d'un PLUI. Ensuite s'est mise en place une stratégie avec un conseiller communautaire délégué chargé de ce secteur et on espère avancer.

Le Copil Infrastructure et Déplacements est un Copil unique : il s'agissait de réactualiser et d'intégrer le plan de déplacement urbain, d'assurer le suivi de l'étude du nouveau réseau de transports, d'assurer le suivi de l'étude sur le stationnement. Le stationnement, entre nous, c'est tout un poème, on y passe des heures carrées. Comment expliquer aux gens que pour

réduire la circulation, il faut des mesures incitatives, des parkings relais, développer les pistes cyclables et le co-voiturage mais qu'il faut aussi passer par des mesures de diminution du nombre de stationnements pour réduire l'appétence vers la voiture. Tout le monde est d'accord : la planète se réchauffe. Mais, le jour où il faut passer à des enjeux précis et concrets, c'est plus compliqué.

On a abouti à un schéma directeur multimodal de voirie pour objectiver la donnée et modéliser les mobilités sur le territoire. Si on se prononce en faveur de telle ou telle infrastructure routière, quel est l'impact que ça a sur les autres voies ? Ça a permis de nous éclairer sur le choix de nos préconisations en termes de déplacements. L'agglomération n'a pas compétence sur toutes les voiries, c'est parfois le Département, parfois l'État, mais ça nous a permis d'exprimer un certain nombre de choses.

La trame verte et bleue a été aussi un enjeu important. Il y a eu un état des lieux des connaissances et des démarches existantes. On a établi la liste des acteurs. On a établi la méthodologie avec notre bureau d'études Biotope ; ça a été validé par la DDTM et la DREAL.

Ça donne lieu à une intégration dans le PLUI avec une déclinaison territoriale de la trame verte et bleue à la parcelle, une stratégie réglementaire et une OAP thématique.

Sur le volet zones humides : une obligation réglementaire et un cahier des charges très contraignant, le Marais Poitevin, le bassin de la Sèvre Niortaise, un faible nombre de zones humides inventoriées (si on s'en tient au décret) mais un bon retour des groupes d'acteurs locaux et une concertation très approfondie. Ça a abouti à un volet paysage avec une hiérarchisation des enjeux. Puis on a fait un essai qui n'a été qu'un demi succès : une concertation faite en mai 2015, via un concours photo ouvert à l'ensemble de la population.

Concernant le petit patrimoine et l'architecture, un inventaire réalisé et actualisé de manière à disposer d'un socle homogène de connaissances qui serviront de base à la définition d'un projet qui pourrait se traduire par une politique de protection et de mise en valeur : des recherches bibliographiques, un relevé de terrain et une alimentation de la base de données créée à cet effet, une confrontation avec les communes. Une fois finalisé, l'inventaire a été saisi dans le SIG. Certaines communes s'étaient dotées de chartes architecturales et tenaient à les conserver. Il y a eu un travail collaboratif pour intégrer celles-ci dans le document.

On avait deux impératifs. D'abord ne pas consommer trop de terres agricoles. Si on laissait filer tel que cela se déroulait je crois qu'on était à 1500 ha de consommation. On s'est limité à 220 ha pour l'urbanisation et 220 ha pour le développement économique, environ 450 hectares au total. D'où des sacrifices assez importants.

Ensuite, un problème de notre territoire est que les jeunes s'expatrient loin. Le foncier est trop cher; ils ne peuvent pas se

loger. On a une décroissance démographique de La Rochelle et de la communauté urbaine centrale.

L'effort doit être porté pour, non pas ramener ces populations qui sont en périphérie et ne vont pas bouger, mais pour faire en sorte que chaque nouvel arrivant puisse choisir. Donc : plus de consommation d'espace au niveau de la communauté urbaine centrale (pas La Rochelle car il n'y a plus d'extension possible).

En revanche, pour les petites communes (sans jugement péjoratif) de périphérie qui consommaient habituellement 30 ha par PLU à qui on explique que ce n'est plus possible, le choc culturel est immense. Leur faire comprendre pourquoi, leur faire comprendre comment ils vont pouvoir retrouver une identité et comment on va pouvoir les aider est extrêmement difficile. On en est parfois encore à se bagarrer en lâchant par ci par là, en tenant bon par ci par là. C'est un exercice assez compliqué de haute diplomatie.

Une idée importante : la densification, la mutation des espaces. On a fait une grosse étude sur la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis. C'est un peu loin maintenant mais je crois qu'il y avait 400 ha de dents creuses sur l'agglomération. Ça c'est du théorique. Faire la densification dans les dents creuses en milieu urbain reste très compliqué. Après le PLUI ça passe par un gros accompagnement des communes.

On a fait une analyse de la consommation des espaces et une collaboration étroite a été menée avec les communes par des ateliers pour échanger sur qui on est, qu'est-ce qu'on voudrait faire, pourquoi etc. Ça a été répété et répété. Nous sommes encore en train d'en faire toutes les semaines.

Il y a eu aussi les Copil Littoral, Tourisme, Économie et commerce, Climat et énergie et d'autres travaux aussi, comme l'aménagement numérique du territoire, Eau et assainissement, les Grands équipements, Que faire du centre ville de La Rochelle, les Déchetteries etc.

Bernard HABBOUCHE

Vous voyez ici l'échelle d'un service comme celui des études urbaines de la CDA (180 000 habitants).

Quand on regarde ces différents postes, il faut imaginer un Rubik's Cube. Il y a énormément de thématiques abordées. Les chargés d'études sont référents de plusieurs thématiques. Ils seront aussi responsables de secteur, sur le plan de l'organisation spatiale. Ils sont référents de plusieurs communes. Et, à la fin, ils vont aussi être référents en termes de production.

Chaque responsabilité, chaque chargé d'études se décompose en 3D et se diffracte sur l'ensemble de la production du document. Avant de lancer un projet comme celui-là, le service travaillait sur des sujets d'organisation de l'espace et de planification en ligne, commune par commune. Il travaillait aussi sur des notions comme l'urbanisme patrimonial, sur le Secteur Sauvegardé, sur les ZPPAUP, sur les zones d'activités etc. On avait différentes thématiques, coordonnées, mais qui n'étaient pas complètement englobées dans ce projet qui va absorber

toutes les énergies pendant le temps du projet. Vous le voyez, c'est un projet total. C'est un projet qui touche l'ensemble des thématiques pour le territoire et qui touche l'ensemble du territoire spatialement.

Antoine GRAU

La collaboration et le travail de fond ne font parfois pas bon ménage mais ils ne vont pas l'un sans l'autre.

Il y a eu beaucoup de rencontres avec les communes, de nombreuses réunions de terrain, des rencontres individuelles pour estimer les gisements fonciers, des rencontres pour la définition des scénarios entre les urbanités centrales, les pôles d'appui, les deuxième et troisième couronnes, une réunion des conseillers municipaux, des instances à géométrie variable comme la réunion de PLUI des maires.

Il y a les moyens de communication comme le site internet. Les registres de concertation disponibles dans chaque mairie sont alimentés. Il y a aussi une adresse mail spécifique, une Lettre du PLUI, « Point Commun » le journal de la Communauté d'Agglomération.

On doit être actuellement à une vingtaine de réunions publiques, une exposition, une présence au salon du logement, une semaine de concertation autour du réseau transport et les articles dans la presse locale autour des différents événements.

Opportunité : les services rendus

- Un projet unique : un constat partagé, des perspectives convergentes et arbitrées ;
- Poser les sujets à la bonne échelle : mobilités, socle environnemental, stratégie énergétique, développement économique...
- Une gestion de la consommation des extensions d'urbanisation unifiée ;
- Un système réglementaire universel (lexique, zonages, règlements...) : une meilleure lisibilité pour l'ensemble de la population et pour tous les usagers de l'acte de construire ;
- La capacité de mettre en œuvre des indicateurs de suivi agrégés => vers une évaluation intégrée des Politiques Publiques de l'Aménagement de l'Espace.

Opportunité : une nouvelle identité

- Un levier de négociation important dans la perspective de prise en compte et de compatibilité des niveaux d'échelles intégrateurs : SCoT, SRADDET...
- Une nouvelle identité : expliquer, incarner, donner de la visibilité pour donner de la lisibilité à l'action publique
- => vers des « projets cadres » : projet communautaire, mutualisation de services, réorganisation de la gouvernance...

L'effet dynamique c'est le défi de la compréhension collective. Comme on est allé assez loin dans le dessin des OAP, on a de nombreuses questions de détail. C'est la compatibilité qu'il faut maintenant expliquer.

Accepter des concessions pour la réussite du projet de territoire c'est l'enjeu fondamental du PLUI.

Je prends un exemple. Il fallait avoir, selon la loi, des aires de grand passage des gens du voyage... qui est volontaire ?... Ça a été très compliqué. On a fait une démarche rationnelle avec une recherche de sites, en échange avec les communes

etc. Au final, on va présenter deux aires de grand passage mais l'acceptation locale est encore difficilement établie.

Toujours en exemple : il faut un contournement ferroviaire de l'agglomération. Ça passe sur des communes... que disent les maires ? Le Préfet, lui, ne s'encombre pas d'un accord ou pas.

Bref, il y a tout un aspect d'acceptation des nuisances, des charges collectives. C'est un partage. C'est très important. On n'a pas besoin d'une salle de spectacles par commune, on peut mutualiser.

Dépasser ces défis c'est renforcer les territoires : ça implique dans l'esprit des élus, voire même des citoyens, l'intégration d'un discours de territoire.

J'habite Lagord mais je fais mes courses à Puilboreau, je vais à la piscine à Châtelailon, je prends le train à La Rochelle, mes enfants vont au collège à La Rochelle, etc. Je vis sur un territoire. Je ne vis pas dans ma rue, dans mon pré carré.

C'est un projet inédit. On ne l'avait jamais fait. Pour les services aussi c'est une nouvelle culture à acquérir.

C'est le défi du temps. On aura fait en 4 ans et demi quelque chose d'intercommunal alors que l'ancien PLU de La Rochelle avait duré 7 ou 8 ans d'élaboration.

C'est le défi du portage. Assurer la remontée d'informations, des difficultés. Garantir que les arbitrages soient consolidés. Chacun est acteur. Les élus communautaires doivent véhiculer ce discours. Mais les élus communautaires sont aussi des élus municipaux et ils doivent pouvoir, parfois en faisant un peu le grand écart, transmettre cette culture à leurs collègues.

Comment à 28 communes retrouver le même règlement ?

C'était un gros exercice et un travail important avec le bureau d'études. Ça peut paraître parfois usine à gaz mais, avec la pratique, ça deviendra quelque chose de très souple. On passe à l'urbanisme négocié et non plus à l'urbanisme strictement réglementaire.

Reste ensuite la capacité à mettre en œuvre des indicateurs de suivi pour une évaluation intégrée des politiques publiques d'aménagement de l'espace.

Ça reste un levier de négociation important dans la perspective d'autres outils et documents comme le SCOT et le SRADDET. Ça donne une nouvelle identité et lisibilité à l'action publique et au territoire.

Ça entraîne une cascade de conséquences : mutualisation de services, questions de gouvernance etc.

C'est une démarche extrêmement enrichissante. On peut le dire maintenant : allez-y, c'est passionnant !

Ce n'est pas facile mais ça apprend à se parler, à faire des concessions et à voir où on veut aller.

Léon GENDRE

M. Grau, il y avait un gros projet sur La Rochelle : le contournement de l'agglomération par la voie ferrée pour desservir le port de La Pallice. Est-ce que c'est intégré au PLUI ?

Antoine GRAU

Totalement. C'est un porté à connaissance de l'État qui nous a indiqué un trajet. Selon des études préliminaires, il y a un fuseau assez large qui contourne, depuis la zone portuaire de La Pallice, entre les communes de Lagord et de L'Houmeau et se poursuit ensuite vers Nieul-sur-Mer.

C'est un porté à connaissance de l'État. Ça veut dire qu'il sera inscrit au PLUI. Et ça veut dire que ces zones sont gelées. On ne modifie pas le zonage, ce sont des terres agricoles la plupart du temps.

Dans combien de temps, on ne sait pas. 20 ans, 25 ans ? Moins ? Quel budget, quel financement ? L'enquête publique ? Mais oui, le porté à connaissance de l'État est inscrit dans le PLUI.

Bernard HABBOUCHE

C'est un bon exemple de la façon dont tout le monde accorde les temporalités dans un document d'urbanisme. Le PLUI projette à 10 ans, le SCOT, à 15-20 ans. Là, on a un projet qui arrivera peut-être un jour, en fonction de la jauge du Grand Port Maritime.

Il n'y a pas un zonage spécifique qui pose le contournement ferré. L'idée est de laisser derrière, ou en transparence, la présence de ce contournement ferré, de le rendre possible sans qu'il ait forcément une inscription réglementaire. C'est une des complexités sur ce projet.

Charles VIALA, Paysagiste - CAUE du Finistère

Concernant l'élaboration du PLUI, j'ai cru comprendre que tout a été fait en interne avec les moyens de la collectivité. Ou bien avez-vous fait appel à des compétences, à des bureaux d'études extérieurs pour des expertises paysage ou architecture ?

Et, dans ce cas, quels moyens avez-vous mis pour cela ?

Bernard HABBOUCHE

C'était un des gros défis sur la façon dont on a défini l'architecture générale du projet de PLUI.

On avait conscience d'essayer les plâtres parce qu'on ne l'avait jamais fait. On venait de s'étendre et cette extension était une extension de 60% du territoire de la CDA. Il y avait cette question d'embrasser le projet et de trouver

des supports techniques et des interlocuteurs pour nous accompagner.

Aujourd'hui, il n'y a pas de bureau d'études qui ait la capacité à l'échelle d'un projet comme celui-là de répondre à l'ensemble des problématiques qui nous étaient posées. Un marché avec un mandataire n'était pas envisageable.

On a lancé plusieurs marchés, notamment sur l'évaluation environnementale avec tout le diagnostic sur les zones humides. On a travaillé sur les questions de densité et les questions d'OAP avec un bureau d'études. On a travaillé avec un autre bureau d'études sur les questions paysagères. On a passé un marché sur le diagnostic agricole sur l'ensemble du territoire.

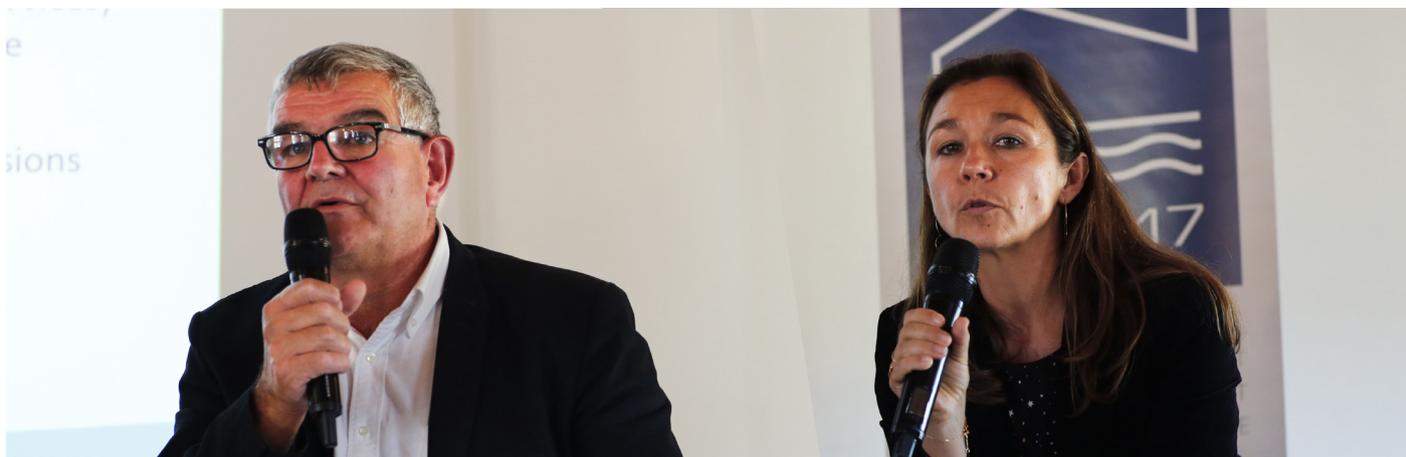
On a spécialisé les marchés pour les agréer et les faire converger vers la démarche générale. Mais on n'a pas pris de prestataire de service qui, de tout façon, n'aurait pas eu la capacité de nous accompagner.

On a pris une AMO juridique pour consolider les éléments de réglementation. Mais on n'a pas passé de marché global. Cela veut dire qu'il y a des blocs de production qui ont été faits en régie. Il faut dire que nous sommes dans une agglomération qui a la compétence urbanisme depuis de nombreuses années et qui avait déjà la capacité de faire des PLU communaux en régie, que ce soit sur le plan du diagnostic, sur le plan réglementaire, sur le plan spatial, de cartographie etc.

Antoine GRAU

Ça me permet d'enfoncer le clou en disant qu'autant on a besoin de compétences internes et de compétences externes, autant il faut rappeler que c'est un projet politique.

Si on laisse les services faire le PLUI, ils vont faire un truc remarquable. J'en suis sûr. Sauf qu'il ne sera pas accepté. Ça reste une démarche politique, heureusement aidée et assistée par tous nos services. Mais il faut bien comprendre que c'est de la négociation, c'est de l'échange, c'est de la pédagogie. Et ça, ça n'est pas le rôle des services que de le faire. Ni des bureaux d'études.



« *Compétence discutée* »
*La Communauté de Communes
Aunis Sud :*
les raisons d'un débat.

Jean GORIOUX

*Président
Communauté de Communes Aunis Sud*

Annabelle GAUDIN

*Responsable du Service Urbanisme
Communauté de Communes Aunis Sud*

Jean GORIOUX

La Communauté de Communes Aunis Sud c'est une communauté de 24 communes et presque 32 000 habitants. Elle est issue d'une fusion entre la communauté de Surgères, une partie de la Plaine d'Aunis qui n'a pas rejoint l'Agglomération de La Rochelle, trois communes anciennement communauté de Tonnay-Boutonne et trois communes isolées.

La CDC est également située à équidistance de La Rochelle, Rochefort, Niort et Saint-Jean-d'Angely. Un point est important pour nous : nous avons une gare TGV à Surgères, en plein territoire rural, à 30 km de deux autres gares TGV et avec une évolution de fréquentation largement positive.

En matière économique, on a un territoire rural avec une agriculture prospère. Les zones d'activités économiques sont diverses et variées : une multitude d'activités et une particularité plus prononcée sur la ville de Surgères.

C'est un territoire en évolution démographique positive depuis un certain nombre d'années. C'est ce qu'évoquait Antoine GRAU tout à l'heure : nous accueillons tous les gens qui ne trouvent pas à se loger dans l'agglomération de La Rochelle. Une population par défaut mais qui a un certain nombre d'exigences.

Comme sur tous les territoires ruraux, il y a peu de transports en commun en dehors de la ligne SNCF. On a ouvert récemment une halte TER au Thou et Aigrefeuille.

Dès le début de l'installation de la CDC, s'est posée la question de l'urbanisme à travers l'instruction des demandes. Il y avait urgence à répondre à cette question. Rapidement il est devenu évident que ça pouvait faire l'objet d'une possibilité de développement de l'intercommunalité que de faire un service commun d'instruction et de mutualiser le droit des sols.

On a de nouvelles équipes, on est sur un nouveau territoire, il faut absolument avoir des projets pour entraîner l'ensemble des acteurs du territoire.

Dans la foulée, on a mis en œuvre un projet de territoire qui a donné des orientations politiques sur les 10 ou 15 prochaines années. Sur l'ensemble des sujets : que ce soit le développement économique, l'habitat, les services à la personne, les services d'une manière générale, l'évolution

des populations. Ce projet assez fédérateur a été confié à des étudiants qui ont fait participer l'ensemble des élus du territoire, élus communautaires et municipaux. La loi ALUR est venue nous conforter dans cette organisation et dans cette nécessité de proposer des services communs.

On était convaincu que le PLUI était un passage obligé pour notre nouvelle structure et, pendant un an, on s'est attelé à faire de la pédagogie. En commençant par le bureau de la CDC qui est composé de tous les maires, le Conseil communautaire et, plus largement, dans les conseils municipaux et différentes commissions. En commençant par le B.A.BA : qu'est-ce qu'une commission d'urbanisme ? Qu'est-ce qu'un PLU, un PLUI ? Qu'est-ce qu'un Plan Local de l'Habitat ? Qu'est-ce qu'un SCOT ? la loi ALUR ? Et ensuite comment on pouvait s'organiser pour prendre la compétence de manière portée par l'ensemble des élus.

Toutes les phases de transition PLU-PLUI, relations communes-communauté de communes étaient prégnantes dans tous les débats que nous avons eus.

La commission d'urbanisme était évidemment au premier rang de cette phase de sensibilisation. Sachant que dans la commission d'urbanisme il avait été souhaité qu'il y ait un membre par commune pour avoir un retour systématique dans chacun des conseils municipaux sur ce qui se passait au niveau de la communauté de communes.

Les enjeux forts : un enjeu de construction communautaire et de solidarité, la mise en œuvre du projet de territoire. Il ne fallait pas qu'il reste un document de bibliothèque mais qu'il soit un document qui apporte des pistes de travail.

Une logique de co-construction et de co-élaboration : il n'était pas question que ce soit une démarche à sens unique de la communauté de communes ; il fallait intéresser l'ensemble des acteurs du territoire.

L'enjeu territorial c'est une vision globale d'aménagement du territoire. C'est facile à écrire, facile à dire mais pas forcément facile à vivre pour les élus communautaires ou pour les élus municipaux. Ça ne fait pas partie de la culture du municipal. L'intercommunalité et l'urbanisme intercommunal ne faisaient pas partie des débats des pré-élections municipales. Il fallait allumer la mèche pour que la flamme se réveille.

Après le projet de territoire on avait mis en évidence que la communauté de communes était vraiment un bassin de vie, qu'il y avait des lieux de travail, des lieux d'habitation, des lieux de loisirs etc. Et qu'il fallait absolument valoriser tout cela dans notre futur document.

La démarche solidaire nécessitait de garder la cohérence et la complémentarité des 24 communes de la communauté. Sur un territoire comme le nôtre, le développement des communes à l'ouest n'est pas le même qu'à l'est. Notre territoire rural a une centralité forte, c'est la ville de Surgères. Mais il y a une centralité secondaire qui est Aigrefeuille-d'Aunis. Il était important de trouver un équilibre entre ces deux centralités qui avaient des visions un peu différentes de l'accueil des populations et de l'évolution de leur population et de leur territoire.

Le message était le même que celui entendu tout à l'heure : ne pas faire une juxtaposition de documents existants mais construire un document qui soit l'émanation d'une réflexion commune sur un projet de territoire, sur un projet politique.

Pour la stratégie, on est resté sur la base du projet de territoire réalisé en 2015. Le document de base avait utilisé tous les supports qu'on pouvait avoir en termes de développement économique et avait pris en compte l'ensemble des réflexions des diverses commissions.

On avait les contraintes du SCOT du Pays d'Aunis qui avait été approuvé en décembre 2012. On avait porté un Appel à Manifestation d'Intérêt centre bourg (on avait candidaté en 2014, on n'avait pas été retenu) avec l'aménagement du pôle gare de Surgères qui avait été posé comme moteur de revitalisation du centre bourg ainsi que de l'ensemble du territoire de la communauté de communes. Il est clair que cet arrêt TGV est un élément moteur du développement de notre territoire.

Les ambitions et priorités de la communauté ont été définies à travers 16 objectifs. Quatre grands volets par thèmes : l'environnement, le développement économique, les services à la personne et le cadre de vie.

Parmi les préoccupations qui ont guidé la rédaction des objectifs il y a la prise en compte du SCOT et les évolutions législatives. Les communes dotées d'un document d'urbanisme étaient confrontées à un problème de conformité par rapport à l'évolution législative. La deuxième préoccupation était d'établir un document qui engage un développement équilibré et maîtrisé du territoire. Ça nécessitait une identification des enjeux. Ce développement utilise tous les outils du PLUI pour développer la politique d'aménagement voulue par les élus du territoire.

Les choix devaient être réfléchis, compris et partagés. Le partage des choix a été un souci permanent. Il fallait trouver une méthode de gouvernance impliquant les élus de différentes échelles et les personnes publiques associées.

Une volonté politique: changer d'échelle et partager l'urbanisme

- En 2014 : **création et mise en place du service commun d'instruction mutualisée du droit des sols**, véritable projet intercommunal.
- Rédaction du **Projet de Territoire** qui définit les lignes directrices d'Aunis Sud pour les 10-15 prochaines années.
- Mars 2014: la loi ALUR et la loi du 20 décembre 2014 relatives à la simplification de la vie des entreprises (art. 13, aujourd'hui abrogé).
- Un an de sensibilisation au sein de la commission Urbanisme, du Bureau et du Conseil Communautaire : qu'est-ce que l'urbanisme ? un PLU ? un PLUI ? un SCOT ? la loi ALUR, la prise de compétence, les relations Communes/CDC, la transition PLU/PLUI, projection de film retour d'expérience...

La prise de compétence s'est faite en deux temps. Il a fallu modifier les statuts de la communauté de communes (délibéré le 23 juin 2015). La prise de compétence a été validée par un arrêté préfectoral le 16 novembre 2015.

Il y a eu deux délibérations dans la foulée : une première qui abrogeait le PLUI de la Communauté de communes Aunis Sud avec la définition des modalités de concertation et une

seconde qui définissait les modalités de collaboration des communes avec la Communauté de communes Aunis Sud. C'était un engagement fort de la Communauté de communes envers ses communes membres et les élus du territoire pour que le projet soit porté par l'ensemble.

Des enjeux forts

- Un enjeu **de construction communautaire** et de **solidarité** : mise en œuvre d'un projet de territoire dans une logique de co-construction et de co-élaboration : politique du « faire ensemble », de la mutualisation des moyens et des compétences.
- Un enjeu **territorial** : une vision globale d'aménagement du territoire. Le fonctionnement actuel du territoire dépasse les limites communales. Les citoyens vivent et circulent sur un bassin de vie. Les commerces, logements et écoles doivent être prévus à cette échelle.
- **Une démarche solidaire** garante de cohérence et de complémentarité du développement des 24 communes de la Communauté de Communes.
- **Un territoire large, cohérent et équilibré**, pour traiter les questions d'étalement urbain, d'évolution de l'agriculture, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie des logements (mise en place du PLH).

Un message

Il ne s'agit pas de juxtaposer des projets communaux sans liens ni cohérence, mais de réfléchir et décider ensemble sur des choix de développement partagés.

Le PLUIH a été établi dans le respect des lois de l'urbanisme. Il ne peut pas en être autrement, en prenant en compte les autres documents de planification et de programme élaborés à l'échelon supérieur.

Annabelle GAUDIN

Dès le début de la réflexion la commune était vraiment au cœur du projet de PLUI. C'était un engagement du président et de l'ensemble du conseil communautaire. On part sur un PLUI, tous ensemble. Très bien. Les communes veulent être actrices et avoir leur mot à dire. Les projets communaux ont donc été au cœur du projet de la démarche. C'est par là qu'on a commencé.

Jean GORIOUX

Un des engagements pris était de faire que les communes restent au cœur du projet. C'est vraiment la politique du faire ensemble, de la co-construction, de la collaboration avec un système régulier d'information entre les communes et la communauté de communes. Au-delà des maires et conseillers communautaires qui participaient aux débats, a été désigné un élu référent PLUI dans chacune des communes qui constituaient la première base, le comité de pilotage du PLUIH. Ensuite, on a eu un certain nombre d'ateliers, de permanences, de séminaires, de réunions spécifiques. Les ateliers se tenaient autour des grands thèmes que sont l'habitat, le développement économique, le développement touristique, les services à la personne, l'environnement, la mobilité. Les permanences permettaient aux communes d'échanger avec le bureau d'études et avec Annabelle qui anime le projet

de PLUI. Des séminaires ont également été organisés par le bureau d'études.

Des réunions spécifiques ont été tenues en fonction de l'avancée des travaux sur les thèmes qui constituaient en général les ateliers mais qui pouvaient aussi être nés de la réflexion. Il y a par exemple un groupe de travail qui s'est formé autour de l'éolien et des problématiques de l'éolien sur le territoire. C'est le type de sujet apparu en cours de débat qui présentait suffisamment de questions pour nécessiter un groupe de réflexion.

Le point de départ de la démarche a été un séminaire fédérateur avec tous les élus du territoire, sous forme d'animations conviviales et de tables rondes participatives. En final de ce séminaire : le choix du logo pour notre PLUIH. Ça peut paraître élémentaire mais il était important que les élus se l'approprient.

On a fonctionné avec un bureau d'études. Avec les élus et personnes en charge de la communauté de commune qui le souhaitaient, le bureau d'études a visité toutes les communes pour bien s'imprégner des problématiques de chacun. Ça a été un moment fort : ça a interpellé les élus des communes. Ça a permis au gens en charge du futur projet d'être au contact réel du territoire et de la prise en compte des problématiques. La conférence intercommunale des maires a suivi le travail du Copil et a été réunie en gros tous les 6 mois pour s'imprégner de comment évoluaient les choses. Depuis qu'on a abordé les phases de zonage et de traduction réglementaire ces réunions se sont multipliées puisqu'elles ont lieu de manière mensuelle.

On a eu aussi suggéré d'organiser des groupes de travail entre communes limitrophes. Par groupes de 3 ou 4, les communes se sont retrouvées pour échanger sur ce qu'il y avait de commun ou ce qui pouvait créer des tensions. C'était aussi une manière de faire porter le projet par les élus locaux.

Notre stratégie

Sur la base :

- du **Projet de Territoire** de la Communauté de Communes réalisé en 2015,
- du **SCoT du Pays d'Aunis** approuvé le 20 décembre 2012,
- du dossier **Appel à Manifestation d'Intérêt « centres-bourgs »** pour lequel la Communauté de Communes a candidaté en 2014. Un projet global intitulé « **le pôle gare de Surgères : moteur de revitalisation du centre-bourg** » associant projets communaux et projets communautaires avait été présenté.

Les ambitions et les priorités de la Communauté de Communes ont été définies à travers **16 objectifs répartis selon les quatre grands volets du projet de territoire**.

Trois préoccupations ont guidé la rédaction de ces objectifs :

- > **Les enjeux du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal**
 - La prise en compte du SCoT et des évolutions législatives
 - L'intégration de la réflexion menée lors du « Projet de Territoire »
- > **Etablir un document qui engage un développement équilibré et maîtrisé du territoire**
 - Un document établi sur une bonne identification des enjeux
 - Qui mobilise l'ensemble des outils du PLUI au service de la politique d'aménagement du territoire intercommunal
- > **Mettre en œuvre des choix réfléchis, compris et partagés**
 - Une méthode de gouvernance impliquant les élus aux différentes échelles et les Personnes Publiques Associées
 - Une implication étroite des acteurs locaux
 - Une concertation régulière avec la population (*volonté affichée dans le cahier des charges de l'AMO*)

Le Copil a porté toutes les phases de zonage et de traduction réglementaire en séances de travail mais aussi en permanences avec le bureau d'études qui était à disposition des communes pendant toute une journée. Le bureau d'études avait rendez-vous avec l'ensemble des communes qui avaient eu les

documents en amont et venaient poser des questions ou porter des suggestions et pistes de modification si nécessaire.

Prise de compétence volontaire marquant l'engagement politique

- Vote de la modification des statuts de la CDC Aunis Sud : le **23 juin 2015** à l'unanimité du Conseil Communautaire
- Prise de compétence par **arrêté préfectoral le 16 novembre 2015**
- Délibérations de prescription à l'unanimité **le 8 décembre 2015** :
 - ✓ « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) de la Communauté de Communes Aunis Sud – Élaboration – Définition des modalités de la concertation »
 - ✓ « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) : modalités de collaboration des communes avec la Communauté de Communes Aunis Sud »

Quand il s'est agi de s'engager dans cette démarche, un certain nombre de communes étaient en élaboration de document d'urbanisme, une commune n'en avait pas et certaines avaient des révisions en cours. La communauté de communes a pris en charge ces documents pour continuer à les faire vivre et en assurer la charge financière. Considérant que cela faisait partie de la règle du jeu : on prenait la compétence et on considérait que ces élaboration, révisions, modifications en cours avaient un intérêt par rapport à un projet communal et qu'il aurait été dommage de ne pas les mener à leur terme, sachant que le PLUIH est quelque chose qui s'échelonne sur 3 voire 4 ans. Pour des communes parfois un peu réticentes, ça a été un élément favorable déclencheur.

Annabelle GAUDIN

On a organisé la gouvernance en quatre blocs. Sur la gauche le bloc communal et sur la droite le bloc intercommunal. Puis un bloc politique sur la partie haute et un bloc technique en partie basse. Avec bien évidemment des liens entre décisions politiques et apports techniques et un lien très important qui est l' élu référent communal.

Un engagement : Les communes au cœur du projet

- Politique du « faire ensemble » : notion de **co-construction et de co-élaboration** : information régulière et allers-retours permanents entre la Communauté de Communes et les Communes, plus un élu référent PLUI-H dans chaque commune.
- Organisation d'ateliers, de permanences, de séminaires, de réunions spécifiques, de COPIL avec les communes concernées.
- Un **séminaire « fédérateur »** pour tous les élus du territoire pour lancer la démarche, les animations conviviales, débats collectifs et le choix du logo.
- Visites de terrain sur toutes les communes de la CDC.
- Réunions fréquentes de la **conférence intercommunale des maires** associée à tous les COPIL sur la phase de zonage et de traduction réglementaire.
- Organisation d'ateliers par groupe de communes limitrophes. Travail sur les usages et les interdépendances des territoires communaux.
- Toute la phase de zonage et de traduction réglementaire s'est élaborée autour de COPIL, plénières et permanences avec les communes et les conseillers municipaux.
- Reprise des documents d'urbanisme en cours : une élaboration, deux révisions, des modifications.

Ils sont désignés par délibération pour qu'il y ait vraiment un choix au sein des conseils municipaux. Ils vont vraiment porter la bonne parole entre les communes et la communauté de communes et constituent le Copil. Ces élus ont vraiment

été force de proposition et toujours très présents lors des réunions. Grâce à eux on a pu asseoir notre démarche qui se passe aujourd'hui très bien.

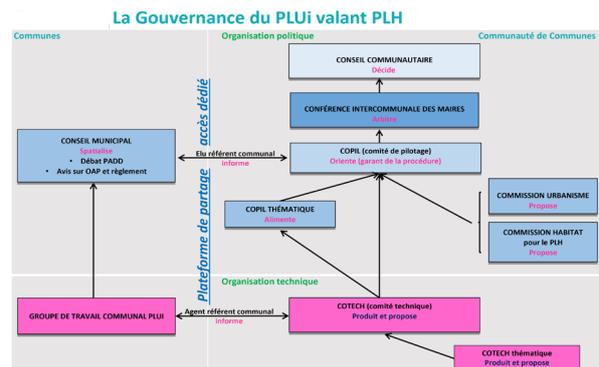
Ensuite, il y a tous les éléments classiques : les Copil thématiques, les Cotech thématiques.

Il y a aussi la volonté de certains agents communaux, des secrétaires de mairie de participer à l'élaboration du PLUI et d'apporter leur connaissance du terrain. On les retrouve très régulièrement dans nos réunions, dans nos permanences. Ce sont des référents vraiment très importants.

Il y a toutes les commissions qui peuvent s'ajouter, rejoignant un peu ce que la Communauté d'Agglomération de La Rochelle a présenté tout à l'heure.

Mettre en place un PLUI ne se fait pas en deux temps, trois mouvements. On a commencé à réfléchir suite à la mise en place du service mutualisé d'instruction qui a constitué une première étape, le premier niveau de la fusée.

En commençant à travailler ensemble à partir de l'élaboration de ce service et du projet de territoire, on a enclenché une démarche du faire ensemble qui, petit à petit (la phase de sensibilisation a duré presque une année), a permis d'arriver à la volonté de rentrer dans l'élaboration d'un PLUI. La réalisation du projet de territoire nous a beaucoup aidé à ce niveau-là.



En termes de délais, il est vraiment important de travailler le cahier des charges. Que va-t-on demander au bureau d'études qui va nous accompagner ? On a mis presque 6 mois à constituer ce cahier des charges pour vraiment bien accentuer le fait qu'on voulait que les communes soient au cœur du projet, qu'il y ait de la pédagogie, de la participation, des visites de terrain. On avait tout un tas de prescriptions.

Il y a eu ensuite l'appel d'offres et il nous a fallu presque un an pour arriver à la première réunion de travail de lancement du PLUI.

On retrouve les étapes classiques : diagnostic, PADD. Le portage du projet politique a été facilité par l'élaboration du projet de territoire. Ça nous a permis de gagner un peu de temps dans l'élaboration du PADD.

On est dans le règlement et le zonage depuis début 2018 et on arrive à la fin puisqu'on prépare aujourd'hui le rapport de présentation avec l'objectif d'arrêter notre PLUI en janvier ou février 2019.

On se laissera ensuite l'année pour toute la partie

administrative : on pose les crayons et on laisse les partenaires, les PPA, l'enquête publique qui viendra corriger un peu cette copie. J'espère qu'il n'y aura pas trop de fautes. Avec l'objectif de valider (on est, de par la loi ALUR, dans les échéances fixées par l'État) notre PLUI en décembre 2019.



Jean GORIOUX

Il y avait une volonté des élus de caler le temps du PLUI sur le temps politique. Il fallait faire en sorte que le document soit terminé avant les prochaines élections municipales. Quand on regarde le temps qu'il faut et les mobilisations nécessaires pour mener les réflexions puis la mise en œuvre, on voit que c'est quasiment le temps d'un mandat.

Ça faisait partie des objectifs que d'arriver fin 2019 avec un document finalisé. Ça a été bien intégré par l'ensemble des intervenants et par les bureaux d'études, ça faisait partie des contraintes de la consultation. Dans la mesure où c'est un projet politique, ça ne peut pas être porté sur deux mandats différents.

La concertation est un point important de la reconnaissance du document. Ce sont des rencontres publiques qui ont eu lieu notamment à la présentation du PADD. Ce sont des rencontres publiques qui vont avoir lieu le mois prochain avant la phase d'arrêt.

La concertation



Une adresse: plui@aunis-sud.fr

Les courriers de demande de modifications de zonage (une trentaine)

Les registres de concertation, dans chacune des communes, sont relativement peu utilisés. M. Grau disait tout à l'heure qu'ils étaient bien utilisés sur l'agglomération de La Rochelle. En territoire rural, le fonctionnement est un peu différent : on passe plutôt par le maire ou par un coup de téléphone

directement au service urbanisme de la communauté de communes. Mais ces registres existent.

Un espace est dédié sur le site internet. C'est important. C'est bien approprié par les habitants.

Une exposition évolutive reprenait les différentes étapes, complétée à chaque nouvelle étape par de nouveaux éléments. Il y a aussi les lettres d'information du PLUIH. On en est aujourd'hui à la quatrième.

Et une mobilisation de la presse locale par des conférences de presse à différentes étapes pour que l'avancée du projet soit bien diffusée.

Les moyens humains sont un problème pour les petites communautés de communes. On n'a pas les moyens humains pour porter un dossier comme celui-là sur une si longue durée. On a confié à des bureaux d'études. Ceci étant, les services de la communauté de communes ont été fortement mobilisés dans toutes les phases d'élaboration, de réunions thématiques. Tous les services ont été mobilisés et le service urbanisme, en la personne d'Annabelle qui était chargée de cette animation, a été largement investi. C'est très chronophage.

Le bureau d'études Citadia porte l'ensemble du projet. Puis des co-traitants : un architecte patrimoine en charge de l'AVAP, Even Conseil pour l'environnement, la biodiversité, paysage et évaluation environnementale, Aire Publique pour la concertation. On s'est aussi entouré d'une AMO juridique. On a mené en parallèle un gros chantier. Il n'y avait que quatre communes sur l'ensemble qui avaient un inventaire des zones humides. Il y avait impérative nécessité de boucler les inventaires avant l'arrêt du projet. Ça a été confié à trois intervenants. Le diagnostic agricole a été confié à la Chambre d'Agriculture. En interne on n'avait pas là non plus les moyens de le faire.

L'ensemble des prestations représente 451 000 €ttc et les zones humides 216 700 €ttc. Les zones humides ont un coût largement pris en charge par les agences de l'eau et, normalement, le solde par un financement européen.

Ponctuellement, nous avons eu des dotations. Nous avons été lauréats de l'appel à projet PLUI. Dans le cadre de la prise de compétence urbanisme, on a opéré un transfert de charges.

Jean-Pierre DUCOS

On retrouve beaucoup de traits communs en termes de méthode, de construction politique et technique avec l'exposé précédent.

Le projet de territoire que vous avez engagé en 2015 n'est-il pas le moyen de fédérer l'adhésion des 24 communes ? Le projet de territoire n'a-t-il pas facilité la compréhension de l'enjeu qu'il y avait à mener ce PLUI ?

Jean GORIOUX

Ça a été le préalable. Ça a été un document et une démarche très fédératrice pour avancer vers ce PLUI. La concertation en a découlé, des questions ont pu être posées. Les élus se sont trouvés interpellés. Il y avait beaucoup de nouveaux élus dans notre communauté de communes et les communaux ne se s'étaient pas encore bien approprié le fait intercommunal. Ça a donc été quelque chose de fédérateur qui a facilité la prise de décision par la suite.

Brigitte DUMAS, DDTM 17

Comment travaillez-vous actuellement entre les trois secteurs qui sont dans une démarche de PLUI : Aunis Nord, Aunis Sud et la CDA de La Rochelle ?

Jean GORIOUX

Elles font partie des personnes publiques associées, bien évidemment.

Avec Aunis Atlantique on a un SCOT commun. Et avec l'Agglomération de La Rochelle on ébauche une démarche de futur SCOT commun. On a commencé à travailler sur ce projet.

Annabelle GAUDIN

D'un point de vue technique on échange entre nous.

La CDA de La Rochelle était bien engagée dans son PLUI, donc en avance par rapport aux deux Aunis. Avec ma collègue d'Aunis Atlantique on échange énormément, notamment sur nos frontières. On arrive dans une phase de traduction réglementaire et de zonage et on a essayé de mettre nos deux territoires en adéquation sur les futures règles et le futur zonage.

On est amené à se rencontrer. Je vois quelques collègues dans la salle. On se voit dans des réunions techniques, on échange. Le lien se fait.

Marie-Odile THORETTE, DDTM 17

Dans le prolongement de ce que vous venez de dire, comment collaborez-vous avec la communauté d'agglomération du département voisin ?

Annabelle GAUDIN

Vous parlez de l'Agglomération du Niortais. Il est vrai qu'on est un peu moins présents. Mais, de la même manière, dans des réunions des personnes publiques associées et dans l'échange des documents, on essaie de prendre en compte les interactions qui se font, il est vrai, moins à la parcelle que ce qu'on peut avoir avec nos voisins d'Aunis Atlantique. L'échange est là quand même.

Jean GORIOUX

Pour faciliter les échanges vous savez qu'a été constitué un pôle métropolitain. Il y a quatre thématiques et notamment le développement économique et les mobilités qui sont largement discutés (c'est même plus large que l'agglomération niortaise). Il n'y a pas d'échange spécifique au sein du PLUI mais il y a des échanges.



*« Compétence différée »
Les communes de
l'Agglomération de Rochefort
Océan(CARO) conduisent
les deux démarches PLU et SCOT
en parallèle.*

Le temps des questions

Pierre CHEVILLON

*Vice Président en charge du Développement Local
Communauté d'Agglomération Rochefort Océan
Maire de Saint-Hippolyte*

Carole GAUYACQ

*Chargée d'étude Planification - Aménagement
Communauté d'Agglomération Rochefort Océan*

Pierre CHEVILLON

Le territoire de l'Agglomération Rochefort Océan est né de la fusion en 2014 de la Communauté d'Agglomération du Pays Rochefortais et de la Communauté Sud-Charente.

La communauté c'est 25 communes, un peu plus de 63 000 habitants (une croissance démographique de 0,2 % par an entre 2009 et 2014) avec des disparités : une ville centre qui perd de la population au profit des communes périphériques. La ville de Rochefort, ville centre, représente 40 % de cette population.

Ce territoire est tourné vers la CDA de La Rochelle par les communes au nord de la Charente, vers le Pays Marennes-Oléron et la Communauté d'Agglomération de Royan. Nous sommes à l'interface de ces collectivités ce qui en fait une communauté avec plusieurs bassins de vie.

Le territoire est articulé autour du fleuve Charente qui en est l'épine dorsale avec une grande disparité de communes : des communes rurales, des communes touristiques, des communes littorales, des îles et la ville centre. Ce territoire est formé d'unités paysagères définies sur cette carte élaborée par des étudiants ayant travaillé sur notre territoire.

La richesse patrimoniale est importante aussi bien au niveau du patrimoine bâti qu'au niveau du patrimoine naturel. La mise en valeur de la préservation de ce patrimoine est au cœur du projet de territoire au travers de nombreux projets, le projet phare étant le projet Grand Site Estuaire de la Charente et l'Arsenal de Rochefort sur lequel nous travaillons afin d'obtenir, dans un avenir assez proche, le label Grand Site.

Une entente intercommunautaire existe également avec la Communauté de Marennes sur le marais de Brouage et sur un projet plus large de Parc Naturel Régional.

En 2015 s'est posée la question du transfert de la compétence PLU. Pour engager cette discussion, un séminaire d'information a été organisé, séminaire auquel ont participé 22 des 25 communes. Nous avons invité nos amis d'Aunis à nous faire part de leur expérience pour mesurer la tâche qui nous attendait.

Nous avons un SCOT approuvé fin 2007 qui devait entrer

en révision pour s'adapter aux nouveaux enjeux. Ça a été le début de nombreux transferts de compétence et le lancement d'un schéma de mutualisation des services des communes vers l'agglomération.

C'étaient déjà des tâches importantes à gérer qui ont conditionné les décisions qui restaient à prendre.

Un territoire varié, un patrimoine bâti et naturel remarquable...

- un fleuve et les anciennes îles,
- des unités paysagères variées,
- 13 communes soumises à la Loi Littoral
- projet Grand Site de France « Estuaire de la Charente et Arsenal de Rochefort »
- projet de Parc Naturel Régional

Les unités paysagères de la CARO
Source : Etudiants de l'école de paysage de Blois

Un des scénarios envisagés était d'élaborer de front les deux procédures distinctes de révision du SCOT et d'élaboration du PLUI. Nous avons envisagé un PLUI valant SCOT mais cette hypothèse a été juridiquement écartée.

Autre scénario : rejoindre le Syndicat Mixte La Rochelle-Aunis pour élaborer un SCOT en commun. Ça faisait un peu plus d'une centaine de communes ; ça a fait réfléchir l'ensemble des élus qui se voyaient mal faire ce travail sur un si grand territoire. Une partie des communes de la CARO se trouvaient beaucoup plus tournées vers le sud ; toutes les communes du sud Charente avaient plus d'affinités avec le Pays Marennes-Oléron et moins avec l'Aunis. D'où l'idée de différer cette idée de fusion des SCOT.

Troisième scénario : réviser le SCOT à l'échelle de la CARO et attendre la fin de cette révision pour se lancer dans la prise de compétence et l'élaboration d'un PLUI. C'est ce scénario qui a été choisi.

2016 : scénarios

- élaborer de front les deux procédures distinctes révision du SCOT et élaboration du PLUI à l'échelle de la CARO (la possibilité d'un PLUI valant SCOT était juridiquement écartée) ?
- rejoindre le syndicat mixte La Rochelle Aunis pour élaborer un SCOT en commun (à 101 communes) et élaboration d'un PLUI CARO après prise de compétence ?
- réviser le SCOT à l'échelle de la CARO et attendre la fin de cette révision pour se lancer dans la prise de compétence et l'élaboration du PLUI ?

Pour cela : prendre un temps de réflexion sur la prise de compétence, considérer cette révision du SCOT comme une étape vers la prise de compétence ce qui permettait d'élaborer en même temps un projet politique, considérer le futur PLUI comme une déclinaison opérationnelle du SCOT et prendre le temps de la réflexion dans un cadre mouvant vers l'élaboration du PLUI.

Le débat a été lancé. Le Président de la communauté a interrogé l'ensemble des communes sur le transfert de compétence : 22 communes se sont positionnées contre ce transfert de compétence et trois n'ont pas répondu. La minorité de blocage dont on parlait ce matin a été largement atteinte.

Il faut maintenant mettre à profit le temps passé avant la prise de compétence. Les élus ont privilégié la construction d'un projet politique partagé sur le territoire communautaire à travers la révision du SCOT. L'objectif est d'arrêter le SCOT début 2020, c'est-à-dire faire coïncider la fin du SCOT avec la fin du mandat tout en s'engageant en nombre dans la révision des PLU.

En effet, nous avons une grande diversité de documents d'urbanisme : deux communes sont en RNU, des communes ont des POS en révision, des PLU SRU, dont certains en révision, et des PLU Grenelle. Sur les 14 PLU en révision, 11 verront leur conclusion d'ici la fin de mandat et 3 resteront en révision.

Préparer progressivement le transfert de compétence...

- privilégier la construction d'un projet politique partagé sur le territoire communautaire à travers la révision du SCOT,
 - objectif arrêt du SCOT début 2020
- mise en place en 2016 d'un service commun chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes
- s'engager en nombre dans des révisions de PLU (14 révisions en cours), en privilégiant les démarches de PLU groupés :
 - des documents « à jour » et adaptés aux enjeux du territoire – une forte association de la CARO
 - renforcement des échanges et des travaux à l'échelle de plusieurs communes (PLU groupés, ateliers de travail par secteurs, harmonisation des nomenclatures, traduction des enjeux intercommunaux...)
 - si la compétence est transférée en 2020, possibilité de « prendre le temps » pour l'élaboration du futur PLUI
- reposer la question du transfert de compétence en 2020

Cette solution permet une éventuelle élaboration d'un PLUI plus sereinement lors du prochain mandat. La perspective est bien sûr de poser à nouveau la question du transfert de compétence aux élus du prochain mandat, en espérant qu'on puisse avancer sereinement dans la révision du SCOT et des différents PLU dont certains vont préfigurer la réflexion commune puisque quatre communes ont décidé de se grouper en groupement de commande pour réduire les frais mais aussi pour réfléchir ensemble sur un projet commun, avec des enjeux communs. Il s'agit de communes rurales, avec des populations semblables et des enjeux à peu près comparables sauf une, la mienne, qui a des enjeux supplémentaires car soumise à la loi Littoral.

Carole GAUYACQ

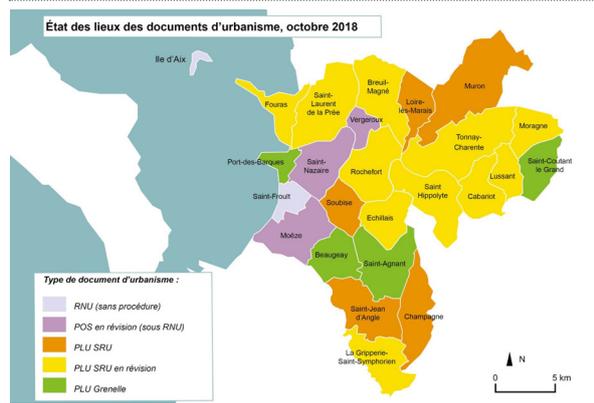
Ce qu'il faut retenir de l'expérience c'est que le Président Blanché ne voulait pas forcer la main aux communes et ne voulait pas avancer à marche forcée.

On sentait que le territoire se posait vraiment des questions sur cette échelle de SCOT : 25 communes, un grand SCOT au nord, la question du SCOT Marennes-Oléron, l'agglomération de Royan et son SCOT... on est vraiment dans une phase où

tout le monde se posait des questions sur des documents qui sont transitoires.

Ça nous permettait aussi de terminer toutes les révisions de PLU engagées. Si l'élaboration du PLUI prend du temps, au moins, les documents sont calés au niveau réglementaire et permettent au territoire de vivre et d'évoluer.

Dans deux ans, on n'aura quasiment que des communes couvertes par des PLU approuvés. Il ne restera certainement que Vergeroux au RNU, l'île d'Aix, Saint-Nazaire-sur-Charente, Saint-Froult et pour le reste on sera bon.



Dans le cadre du SCOT il y a plein de travaux engagés aujourd'hui qui serviront au futur PLUI. Travaux qu'on a mené sur un SCOT à échelle restreinte, ce qui n'est pas très académique mais nous permet d'aller assez loin dans le détail des études.

L'atlas zones humides sera fait. On vient d'être lauréat AMI sur la trame verte et bleue et tout le travail de la TVB pourra être décliné assez finement, plus finement que dans un SCOT classique à une échelle plus large. Le PLH est quasiment terminé. On a tous les travaux menés avec des étudiants de l'école du paysage de Blois qui sont liés avec les questions énergétiques, avec le PCAET, avec la trame verte et bleue. Autant de démarches qui permettent déjà aux élus de travailler ensemble et de mesurer leurs complémentarités. Chaque commune a vraiment son rôle à jouer. Je pense que ce sera plus facile pour y aller dans les années à venir même si, pour le moment, ce n'est pas ce qu'ils ont décidé.

Pierre CHEVILLON

Les élus ont décidé de continuer sur cette voie-là : terminer les études et avoir des documents achevés pour la fin du mandat. La réflexion sur le projet Grand Site qui intéresse plus d'une dizaine de communes est aussi un élément fédérateur dans le projet de territoire. Ce n'est pas simplement un projet touristique, bien entendu, c'est un projet qui réunit de très nombreux enjeux sur lesquels nous travaillons activement.

Jean-Pierre DUCOS

Vous avez évoqué la notion de projet de territoire, de projet politique qui va se formaliser à travers le SCOT et, dans le même temps, le travail sur les PLU.

Ça nécessite une articulation à la fois politique et technique pour conduire dans le même temps deux documents qui normalement doivent se parler, être conformes voire compatibles.

Comment ce travail d'articulation politique va-t-il s'opérer ?

Pierre CHEVILLON

Le travail politique était unique et fait de telle sorte que le service dont Carole est responsable harmonise le suivi des PLU et le service instructeur est partie prenante dans l'évolution de ces documents.

Il y a donc une harmonisation au niveau technique et politique à travers ce suivi.

Carole GAUYACQ

L'Agglomération n'est pas uniquement présente au niveau des PPA PLU, c'est presque un rôle d'AMO aux communes dans l'élaboration de leur PLU. Il y a vraiment une présence de la communauté d'agglomération à chaque réunion de travail. Ça s'articule plutôt bien.



*Les enjeux d'un territoire.
Comment les énoncer
et à quelle échelle ?
Débat avec les intervenants*

animé par **Jean-Pierre DUCOS**

Géographe
Directeur du CAUE de Maine-et-Loire (49)

Jean-Pierre DUCOS

J'aurais une première question qui va peut être intéresser en particulier Isabelle Schaller et Philippe Schmit. On a eu les témoignages de trois collectivités à des stades d'avancement différents.

Cet état de fait est-il inquiétant par rapport à une situation nationale ?

Isabelle SCHALLER

Ni inquiétant, ni rassurant. Je dirais qu'il y a une logique à tout cela.

J'ai eu l'impression qu'on retrouvait dans ces témoignages beaucoup des éléments qu'on avait donnés comme orientations ce matin. Je n'ai pas entendu de choses qui me choquaient.

L'importance de la gouvernance, l'importance de la collaboration entre les communes et les communautés ont été signalées, que ce soit pour M. Gorioux ou que ce soit pour l'Agglomération de La Rochelle. On le voit aussi au niveau de la CARO dans le travail de collaboration mené dans l'AMO portée aux communes pour faire leur document. La seule chose qui me fait un peu réagir c'est la problématique du SCOT de la CARO. Je reste persuadée que les périmètres de SCOT doivent être plus larges que ceux qu'un seul EPCI. Mais, dans ce département, c'est souvent le cas, à part sur le secteur de l'Aunis qui s'élargit encore avec La Rochelle maintenant. Ailleurs, il y a beaucoup d'endroits où c'est comme ça.

À un moment ou à un autre, les ordonnances qui vont suivre la loi ELAN risquent de bousculer un peu cette question du SCOT. Ça méritera d'être re-regardé pour imaginer peut-être des périmètres plus pertinents sur l'ensemble de ces territoires. Et ça redonnera peut-être un souffle un peu différent aux PLUI avec notamment l'interaction qu'il pourrait y avoir entre des PLUI voisins. Ce sera plus cadré avec des SCOT à périmètre plus grand.

Jean-Pierre DUCOS

À défaut de SCOT, le sujet est revenu régulièrement, la question du projet de territoire, le préalable à la mise en procédure du PLUI est-il le temps de la réflexion politique ? Préalable qui garantit le succès de la démarche ?

Je m'adresserais plus particulièrement à Philippe Schmit : le retour d'expériences que vous avez ne fait-il pas dégager des points saillants préalables à mettre en œuvre pour garantir la réussite de la démarche ?

Philippe SCHMIT

Est-ce qu'il ne faut s'engager dans un PLUI que lorsqu'on a déjà des éléments de projet de territoire ? En gros : est-ce que le PLUI est l'outil de mise en œuvre du projet ou bien est-ce que c'est le projet ? Cette question, en réalité, je la zappe. J'ai écouté beaucoup d'élus (et d'ailleurs plus de technos que d'élus) se poser la question : est-ce que le PLUI c'est le projet de territoire ou est-ce que le PLUI c'est l'outil de mise en œuvre du projet ? On coupe un peu les cheveux en quatre. Franchement : si on a envie d'y aller, on y va.

Les choses se construisent. On sent son territoire, et si on sait qu'on a des choses à partager en commun, on y va. Et ça fait projet au fur et à mesure, ça se construit.

Il est vrai que certains territoires ont couché des éléments de projet de territoire dans une sorte de charte ou autre. Ça les a guidé pour discuter du transfert de compétence. On sait ce vers quoi on va, on y va, le transfert va se faire.

D'autres ont transféré pour bien d'autres raisons. Il ne faut pas oublier que, parmi les nombreuses communautés compétentes aujourd'hui, il y a celles qui ont été particulièrement séduites par la disposition insérée dans la Loi de simplification de la vie des entreprises (c'est un cavalier législatif : on se sert d'une loi qui n'a rien à voir pour passer un truc sur le PLU intercommunal) qui disait : si vous vous engagez dans un PLU intercommunal, on suspend les sanctions qui pèsent sur les documents locaux. La loi ALUR abrogeait les POS et obligeait à la transformation des POS en PLU. Il y avait sanction en cas de non élaboration rapide

du PLU. Ça a été une énorme carotte. Il y a au moins 150 communautés en France qui se sont engagées sur un PLU intercommunal. Elles sont maintenant acculées à des délais assez stricts (il faut que le PLUI soit assez vite en activité). Chacun a sa motivation pour le faire.

J'ai juste envie, si vous me le permettez M. Chevillon, de rebondir sur votre témoignage concernant Rochefort pour rappeler une chose : si aujourd'hui les élus veulent mettre l'accent sur un appui de l'agglomération aux démarches municipales dans les PLU, c'est très bien. C'est une première marche que beaucoup de territoires ont fait avant d'être engagées dans le PLU intercommunal. Chacun son rythme.

Je rappelle juste que la loi nous dit, et ce depuis longtemps, depuis le Grenelle, que le PLU municipal est élaboré en concertation avec l'intercommunalité, par définition, qu'il y ait ou non de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces PLU municipaux contiennent en eux-mêmes une fragilité juridique sur laquelle beaucoup de gens vont certainement s'appuyer pour du contentieux : montrez-moi où est la concertation avec la communauté. La concertation c'est bien au-delà du statut d'une personne publique associée qu'aurait la communauté. C'est plus que ça.

On a rappelé que le PLUI est élaboré en collaboration (encore plus fort) avec les communes. Mais dans l'autre sens, il y a bien longtemps qu'il y a un droit, un peu escamoté de mon point de vue, c'est que le PLU municipal est élaboré en concertation avec sa communauté. Sous l'angle juridique, il faudrait ne pas l'oublier.

Pierre CHEVILLON

Ce n'est pas qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Il y a une concertation dans la mesure où on apporte aussi les éléments de planification qui sont ceux de la communauté. Il y a un échange permanent par rapport au PLH, par rapport aux déplacements urbains etc. Tous ces éléments de planification qui doivent être intégrés dans les PLU de chacune des communes. C'est plus qu'une AMO, c'est une collaboration.





Patrick SALLEZ

Une question sur la façon dont on associe la société civile et la population hors association. On sait qu'avec les associations ont a un public déjà un peu sachant.

À Bordeaux Métropole, comme partout, il y a un mille feuille territorial qui a son historique et ses justifications mais dont on sait tous qu'il a fabriqué un certain nombre d'étages absolument illisibles pour la population. En gros, entre les communes et les départements, je crois que les citoyens découvrent très lentement ces échelons intermédiaires. À l'échelle de Bordeaux Métropole, en dehors des transports et de la carte du tram qui permet de savoir quelle commune est dans le processus et quelle commune est en dehors, on a du mal à « choisir » la population qu'on va associer à cette fabrication collective du PLUI.

Est-ce qu'on peut saisir l'occasion de cette fabrication d'un projet de territoire, plutôt que d'un usage du sol, pour faire de la pédagogie de la population sur ces échelles territoriales ?

Catherine LE CALVÉ

Quand on a révisé le PLUI Bordeaux Métropole on a essayé d'associer la population. Les rôles étaient partagés entre la métropole qui s'occupait de tout ce qui était administratif, procédure etc. Et l'Agence était plutôt le bras armé pour tout ce qui était rédaction, aspect technique etc.

La métropole s'est appuyé sur un bureau d'études spécialisé dans la communication et la participation. On a mené une

concertation d'un nouveau genre qui consistait à non pas présenter un projet et attendre les réactions mais plutôt de faire ça sous forme d'ateliers. Cela se fait aujourd'hui de manière assez fréquente.

On a, en parallèle, monté des expositions. On a fait en gros ce que font aujourd'hui la plupart des agglomérations.

Il y a quand même un pourcentage énorme de la population qui n'a pas forcément accès à ce genre d'événement et reste totalement réfractaire à tout ce qu'on peut développer dans un PLUI.

Vous l'avez dit, il y a une notion hyper importante c'est d'aider les citoyens à mieux comprendre les politiques publiques, à se poser les questions. Aujourd'hui, les usagers, les habitants commencent à avoir envie de rentrer dans ces dispositifs mais cela reste encore assez timide.

On a vraisemblablement un rôle, non pas pour faire de la pédagogie, mais plutôt pour acculturer, pour former les habitants à rentrer dans le dialogue : les aider à savoir de quoi on parle, les aider à comprendre et appréhender les politiques publiques, pour les faire entrer dans le dialogue.

C'est à cette condition qu'on arrivera à mieux dialoguer avec eux. Sinon, on reste dans le schéma classique : on présente un projet et finalement, il n'y a que les éléments négatifs qui ressortent (et ce sont un peu toujours les mêmes qui s'expriment).

Les habitants n'ont pas l'habitude de dialoguer avec les élus de ces questions. Il faut donc trouver des modalités d'association des usagers et essayer de comprendre ce qu'ils veulent dire. C'est dans les deux sens : le dialogue est souvent



peu clair entre les élus et les habitants mais c'est également vrai dans l'autre sens. On a parfois beaucoup de mal à comprendre ce que souhaitent les habitants.

On peut y entrer par la question des modes de vie. Aujourd'hui, ça a été dit ce matin, la limite communale n'a plus beaucoup de sens. On peut entrer dans ces questions de PLUI par les modes de vie, par l'émergence de nouveaux modes de vie et par la façon dont les gens pratiquent le territoire.

Ce sont des questions qu'on n'a pas, aujourd'hui, encore l'habitude de discuter. Il faudra trouver des modalités d'association, du participatif qui permette de rentrer véritablement dans le quotidien des gens, de voir comment ils perçoivent la ville et quels sont leurs ressentis.

Parfois, en tant que techniciens, on projette des choses sur la ville en pensant que c'est bien pour les habitants. Mais quand on les interroge, on s'aperçoit que les choses ne sont pas ressenties comme on l'avait imaginé, qu'elles ne sont pas pratiquées comme on l'avait imaginé et que ce n'était pas cela qu'il fallait faire.

Votre question est essentielle, il faut effectivement trouver les modalités d'un dialogue plus construit avec les usagers et les habitants, sachant qu'habitant et usager ce n'est pas tout à fait la même chose. Je suis d'accord avec vous : il faut vraiment qu'on investisse sur ces questions.

Pierre MÉLINAND

Nous sommes à 18 mois des élections municipales, il est peu probable que des démarches PLUI soient engagées maintenant. En revanche, c'est une des premières questions qu'ils vont se poser dans les mois qui vont suivre les élections. Les nouvellement élus vont devoir s'interroger sur la mise en place de PLUI, sur les questions de gouvernance et du rôle des élus.

Il y a un élément important qui est le pilote. C'est un personnage absolument essentiel à la réussite du projet de PLUI.

Pourriez-vous nous donner quelques indications sur les profils, sur les qualifications nécessaires pour les collectivités dont les agents actuellement en place vont devoir se repositionner, ou pour les collectivités qui vont devoir recruter des gens pour ce rôle de pilote ? Rôle qui est plutôt transversal au sein de dispositifs hiérarchiques territoriaux qui sont plutôt verticaux.

Catherine LE CALVÉ

Pour moi il y a plusieurs types de pilotes.

Il faut un pilote au niveau politique. Et il y a un pilote au niveau technique.

Dans notre cas précis, il y avait un pilote au niveau de la communauté urbaine et un pilote au niveau de l'organisme tel que l'agence qui aidait à la mise en forme ou à la démarche.

Ce qui est important c'est de bien séparer les rôles. On a vu au travers des exemples présentés qu'il y a de multiples cas de figures. Dans certains cas, c'est l'agglomération qui va prendre en charge le pilotage de la démarche et qui va piloter l'ensemble des partenaires ou sous-traitants.

Pour nous, les rôles étaient bien définis. Il y avait un pilote à la CUB qui gérait l'ensemble de la procédure, de la concertation, de tous les aspects administratifs et un pilote sur le plan technique, plutôt positionné à l'agence, qui avait la charge de gérer et coordonner l'ensemble des référents thématiques et des référents territoriaux.

On l'a vu au travers des exemples : la réussite du projet tient au croisement des échelles et des thématiques. Ce croisement est extrêmement lourd. Les dispositifs mis en place sont souvent relativement complexes et nécessitent un travail énorme. Je pense que le pilote doit prendre de la hauteur par rapport à tout cela. Qu'il soit à la fois capable de gérer les différentes thématiques et les binômes politico-techniques (les élus référents et les référents techniques) qui doivent bien fonctionner et avancer de leur côté. On a des



temps d'avancement différents en fonction des thématiques. Il faut aussi gérer cela.

Je ne sais pas quel est le profil nécessaire pour avoir ce rôle-là. Mais il faut qu'il ait une vision d'ensemble et qu'il soit un peu dégagé des contingences matérielles.

J'ai été chef de projet. Il a fallu à un moment démultiplier et qu'on soit deux au vu de l'ampleur de la tâche. Il y avait une personne qui était plus en charge de la vision stratégique et du contenu et une autre en charge de la fabrication du document et de son avancement. Ce sont deux aspects très complémentaires mais difficiles à tenir par une seule personne.

Tous les cas de figure sont différents. C'est un système très complexe où il faut mettre toutes les briques les unes à côté des autres, les unes au-dessus des autres, sans faire s'écrouler l'édifice. Il faut tenir le calendrier, c'est une donnée importante. Il faut un planning très précis et des étapes de validation pour qu'on soit bien sûr que l'étape qu'on vient de franchir a été validée et ne pas avoir à revenir en arrière par la suite. Parfois il faut des démarches itératives et donc s'assurer de que ce qu'on a dit avant et éventuellement rectifier pour arriver à ce que l'on souhaite.

C'est un profil de quelqu'un qui peut avoir une vision transversale et qui soit parfaitement au courant de toutes les étapes et de tous les documents. Un PLUI c'est à la fois un PADD (on est là dans le projet politique), un rapport de présentation (comment on explique aux habitants l'ensemble de la démarche et pourquoi on en est arrivé là), ce sont des OAP (encore un autre boulot qui concerne les spatialistes) et un règlement (document extrêmement technique).

Ce sont donc des documents différents qui doivent s'articuler les uns avec les autres et être cohérents les uns avec les autres. On n'est parfois pas trop de deux ou trois pour chapeauter l'ensemble de la démarche. Un pilote, oui mais parfois il en faut deux.

Floriane MAGADOUX, Architecte au CAUE du Finistère

Ma question s'adresse plutôt à l'organisateur de la journée. Quel est le rôle du CAUE dans ces démarches de PLUI ? Est-ce que vous y participez un petit peu ou pas du tout ?

Michel GALLICE

Chacun aura compris qu'en Charente-Maritime le nombre de PLUI engagé nous le permet, quand La Rochelle ou la communauté d'Aunis Sud nous invitent. Ce qui peut se produire dans les PPA.

Pour le reste, on fait le constat que, à tort ou à raison, quand on regarde la Charente-Maritime, celle-ci s'est plutôt majoritairement prononcée en différenciant la procédure.

À partir de là, ce que nous souhaitons faire, au travers notamment de cette journée, c'est montrer les positions des uns et des autres et quelles sont les marges de progrès. On a dit « compétence transférée », « compétence discutée » et « compétence différée », ce sont les trois situations que l'on rencontre.

L'objectif du CAUE c'est d'abord de décomplexifier, de montrer peut-être l'intérêt de la procédure. Les POS, les PLU, certaines communes encore sous RNU... je ne sais pas s'il faut s'en inquiéter, mais on voit bien qu'il va falloir avancer.

Floriane MAGADOUX

Je pense qu'on a la même démarche de pédagogie, finalement, vis-à-vis des communes pour les amener à avancer dans cette procédure.

Michel GALLICE

Ça rejoint la question de la maturation qui a été à plusieurs reprises soulevée.

Ça été évoqué notamment par Pierre Chevillon et Jean Gorioux : il y a des degrés de maturation qui ne sont pas tout à fait les mêmes et, dans les deux cas, vous avez résolu les choses de façon différente. D'un côté il y a eu une démarche un peu active qui était d'aller voir chacun et d'essayer de convaincre puis de faire voter. Ça a duré un an. Dans l'autre cas il y a eu aussi cette démarche de pédagogie qui s'est traduite plutôt par un séminaire, sans cette démarche active mais plutôt de démarche d'écoute.

Ça montre bien le rôle d'un président convaincu qui va avancer et celui du Président Blanché qui ne veut pas forcer les choses et voir comment les choses se passent.

Jean GORIOUX

Effectivement, je suis dans une démarche volontariste. Je pense que c'est aussi le rôle des politiques de fixer le temps de la réflexion, le temps de la construction.

Pour nous, un document comme cela doit être bouclé avant la fin du mandat. On valide chaque étape. On a ciblé les dates de décisions. Ces dates sont impératives. Sinon, on peut passer son temps en concertation.

En tant que président, je pense que cela faisait partie de notre responsabilité. C'est vrai sur le PLUI et c'est vrai sur tous les projets. On peut alimenter sans cesse la machine pour réfléchir, pour avoir plus d'informations, plus de chiffres. Mais, à un moment, il faut y aller.

SYNTHÈSE de la journée

par **Catherine LE CALVÉ**

Ce séminaire a été extrêmement riche aujourd'hui.

Le saut qualitatif qu'on a pu faire dans ce type de documents d'urbanisme me frappe : entre les POS d'il y a 10 ans et les PLUI, il y a un monde. On a changé d'échelle, on a changé de focale. On s'est attelé à travailler sur de nouvelles thématiques qui n'apparaissaient pas ou très peu. La trame verte et bleue, par exemple, est aujourd'hui traitée de manière assez remarquable sur la plupart des territoires. Il y a des thématiques nouvelles qui émergent : l'éolien, par exemple. C'est très nouveau.

Une autre chose me frappe : l'attention portée à la vie des territoires. Ce n'était pas forcément le cas des POS précédents. Le POS était un document réglementaire qui n'était pas forcément porté par un projet très affirmé.

Il faut souligner que le PLU est le début d'une aventure collective. On sent beaucoup d'enthousiasme dans cette aventure. Il s'agit de dépasser les défis collectifs et se donner les moyens d'avancer collectivement. Il s'agit de trouver des solutions à des problèmes qui sont à des échelles différentes et trouver des échelles pertinentes de résolution de ces problèmes.

Un PLUI n'est pas un objet fini. Il faut avancer, il faut se donner des jalons. C'est très important sinon on ne termine jamais. Il faut aussi se dire qu'un PLUI c'est quelque chose qui va vivre et que ce n'est pas une fin en soi. C'est un document qui, dans un premier temps, va présenter un certain nombre d'avancées mais qui va être amené à vivre. Il y a un certain nombre de chantiers qu'on peut lancer à un moment donné et se dire qu'on les poursuivra dans les étapes de révision ou de modification.

Il ne faut pas le voir comme un truc parfait qu'on va ficeler en 3 ou 4 ans. C'est le début d'une histoire, c'est le début de la prise en compte d'un territoire à une nouvelle échelle. C'est un projet politique, ça a été largement souligné. Ce projet va donc évoluer. Il va être enrichi du fait des territoires et des hommes aussi. On voit parfois avec l'arrivée de nouveaux élus qu'on se repose les questions de façon différente. Ça enrichit encore le projet.

Finalement, c'est un processus en marche qui n'est pas définitif au moment où il est approuvé. Les projets évoluent. Parfois ils sont abandonnés, parfois ils ressurgissent. La vie d'un territoire est extrêmement chahutée, parfois. C'est un document qui doit aussi s'adapter à ce type d'aléa. Le changement des hommes, le changement des projets, il doit englober tout cela et s'enrichir au fur et à mesure.

Je voulais souligner la richesse des interventions. Ce qui est plutôt rassurant c'est qu'on voit qu'il y a quand même des convergences. Convergence sur la manière de faire, sur la manière de faire, sur l'intelligence qui est mise dans cet exercice. Convergence sur les méthodes développées, sur l'aspect novateur de certaines de ces méthodes. Je trouve que c'est très encourageant.

