



Janvier 2012 / Mise à jour novembre 2015

LE PLU INTERCOMMUNAL

un outil de projet en faveur du développement durable

Lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, les communes replacent l'aménagement de leur territoire dans des entités géographiques plus larges en prenant en compte leurs synergies avec les collectivités voisines. La loi portant engagement national pour l'environnement (loi ENE) du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 », renforçait cette dimension en insistant sur la pertinence du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) dans la gestion des ressources foncières et la protection des espaces sensibles.

En transférant de plein droit la compétence urbanisme aux intercommunalités dès mars 2017, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) publiée le 26 mars 2014 entérine l'échelle intercommunale comme échelle pertinente pour élaborer ce document.

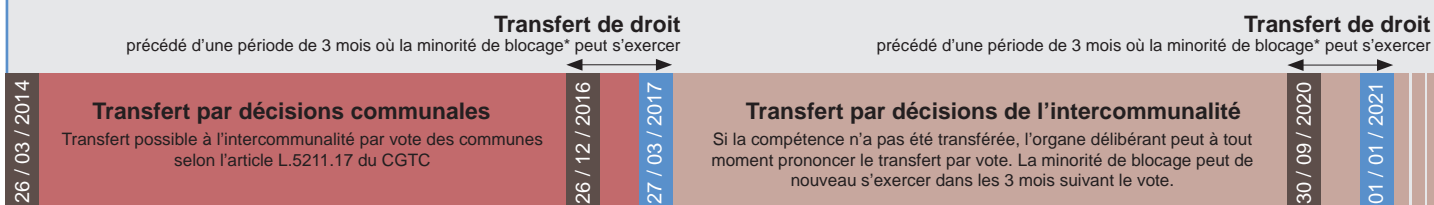
En effet, outre l'attention demandée aux plans locaux d'urbanisme en matière de préservation de l'environnement et de limitation de la consommation des espaces, ces deux lois confient aux PLUi des prérogatives élargies. Dorénavant, ce document porte sur l'ensemble du territoire de l'EPCI, et peut tenir le rôle de programme local de l'habitat (PLH), voire de plan de déplacements urbains (PDU) lorsque l'établissement public est l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Ces nouvelles dispositions nécessitent la mise en place de méthodologies garantes de la prise en compte des enjeux communaux et communautaires. Ainsi, l'organisation d'espaces d'échange et de concertation participera à l'élaboration de projets partagés confortant l'identité des territoires.

Le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité

Les communes peuvent d'ores et déjà transférer volontairement la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération. Dès que la compétence est transférée, l'EPCI peut engager une procédure d'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide, et au plus tard lorsqu'il révisé un des PLU applicables dans son périmètre. Il tient dès lors au moins une fois par an un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme.

La loi ALUR rend ce transfert vers les intercommunalités, automatique et de plein droit*, au 27 mars 2017 ou au 1^{er} janvier de l'année qui suit l'élection du Président de l'EPCI suite au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, s'il n'avait pas encore eu lieu.



*Que le transfert soit de droit, ou volontairement soumis au vote, les communes ont à chaque fois la possibilité de bloquer ce transfert vers l'intercommunalité si 25 % d'entre elles rassemblant au moins 20 % de la population s'y opposent dans les trois mois suivant le vote ou dans les trois mois précédant la date de transfert de droit.

1. LE PLU INTERCOMMUNAL, UNE DÉMARCHÉ ADAPTÉE À UN TERRITOIRE PERTINENT

Le PLUi est un document d'urbanisme élaboré par un EPCI compétent en la matière. Il définit un projet de développement spatialisé de l'intercommunalité, affiche la ligne de conduite qu'elle a choisie et organise réglementairement l'occupation du sol. Il installe et conforte les dynamiques communales les unes vis-à-vis des autres en les confrontant à un territoire pertinent qui, idéalement, s'appuie sur une entité géographique et un bassin de vie. Si la construction d'intercommunalités autour de compétences spécifiques, additionnées au fil du temps, a permis d'améliorer la création et la gestion d'équipements ou de services communautaires, les actions qui en découlent sont souvent restées cloisonnées. L'élaboration d'un PLUi est l'occasion de rassembler les différentes thématiques territoriales autour d'un projet global en croisant les problématiques d'économie, d'habitat, de service, de mobilité, d'environnement, de paysage, de patrimoine, etc. En intégrant des questionnements qui dépassent ceux d'une commune isolée, cette démarche élargie évite la juxtaposition de réalisations ponctuelles. En insistant sur des

choix de développement partagés, elle permet l'élaboration d'un projet plus cohérent que celui qui résulterait de l'addition de documents d'urbanisme menés à l'échelon communal.

Tout en s'appuyant sur les synergies intercommunales et les enjeux communautaires, le PLUi prend en compte les spécificités de chaque commune, pour définir spatialement un projet de développement et répondre aux enjeux environnementaux à une échelle globale.

Étudié sur un territoire intercommunal pouvant couvrir plusieurs entités géographiques, le PLUi permet de prendre en compte la cohérence paysagère, environnementale et patrimoniale dans les projets d'urbanisation. Mieux que l'échelle communale, la dimension intercommunale permet d'asseoir la crédibilité de l'évaluation environnementale requise désormais lors de l'élaboration du PLU, mais aussi lors de toute modification ou révision prévoyant des changements susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (cf article L. 121-10-III du code de l'urbanisme).



Étudié sur un territoire intercommunal pouvant couvrir plusieurs entités géographiques, le PLUi permet de prendre en compte la cohérence paysagère, environnementale et patrimoniale dans les projets d'urbanisation.

PLUi du Bouchardais (37),
PNR Loire-Anjou-Touraine.
Extrait du plan de référence /
Volet Maîtriser l'espace urbain
Agence SESAER et SARL
Roumet Guitel

2. UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE STRUCTURÉE AUTOUR D'UNE IMPLICATION COLLECTIVE

L'élaboration d'un PLUi implique une participation importante des élus municipaux aux prises de décisions collectives. Les communes ne sont pas seulement associées et consultées, elles collaborent à l'élaboration du PLUi. Une conférence est organisée à l'initiative du Président de l'EPCI avec l'ensemble des maires pour définir les modalités de cette collaboration.

L'existence préalable de chartes, d'études ou de documents communs constitue un atout vis-à-vis du succès de la démarche. Si l'habitude d'une réflexion commune n'est pas préexistante, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage devra permettre de créer les conditions d'échanges favorables sur les enjeux de territoire et de fédérer les acteurs.

Au cours de la procédure, la présence de conseillers communautaires porteurs du projet est déterminante dans le succès de la démarche. Réunis dans une commission dédiée au PLUi, ils portent la dimension politique du projet, tant dans la phase d'élaboration du document que dans sa mise en application. Ils définissent les axes de travail et suivent la constitution de l'ensemble des documents à produire. Ils doivent s'assurer de l'appropriation permanente du PLUi par les autres élus communautaires et communaux ne faisant pas partie du groupe de travail. Cette commission prépare les décisions du conseil communautaire sur lesquelles les conseils municipaux sont amenés à se prononcer notamment au niveau du PADD.

Tout au long de l'élaboration du document, voire préalablement, le processus de travail se fait en allers-retours entre ateliers, commissions, conseils municipaux et conseil communautaire. Cette approche, permet l'adéquation entre projet communautaire et volontés communales avant que l'EPCI n'arrête le PLUi à la majorité des deux tiers*.

Un débat doit par ailleurs avoir eu lieu deux mois avant l'arrêt du projet au sein des conseils municipaux et du conseil communautaire.

C'est par la concertation avec les habitants et un travail de pédagogie constant et approfondi auprès de tous (ateliers, enquêtes, expositions, réunions publiques, débats, blogs...) qu'une adhésion au projet de territoire peut s'envisager.

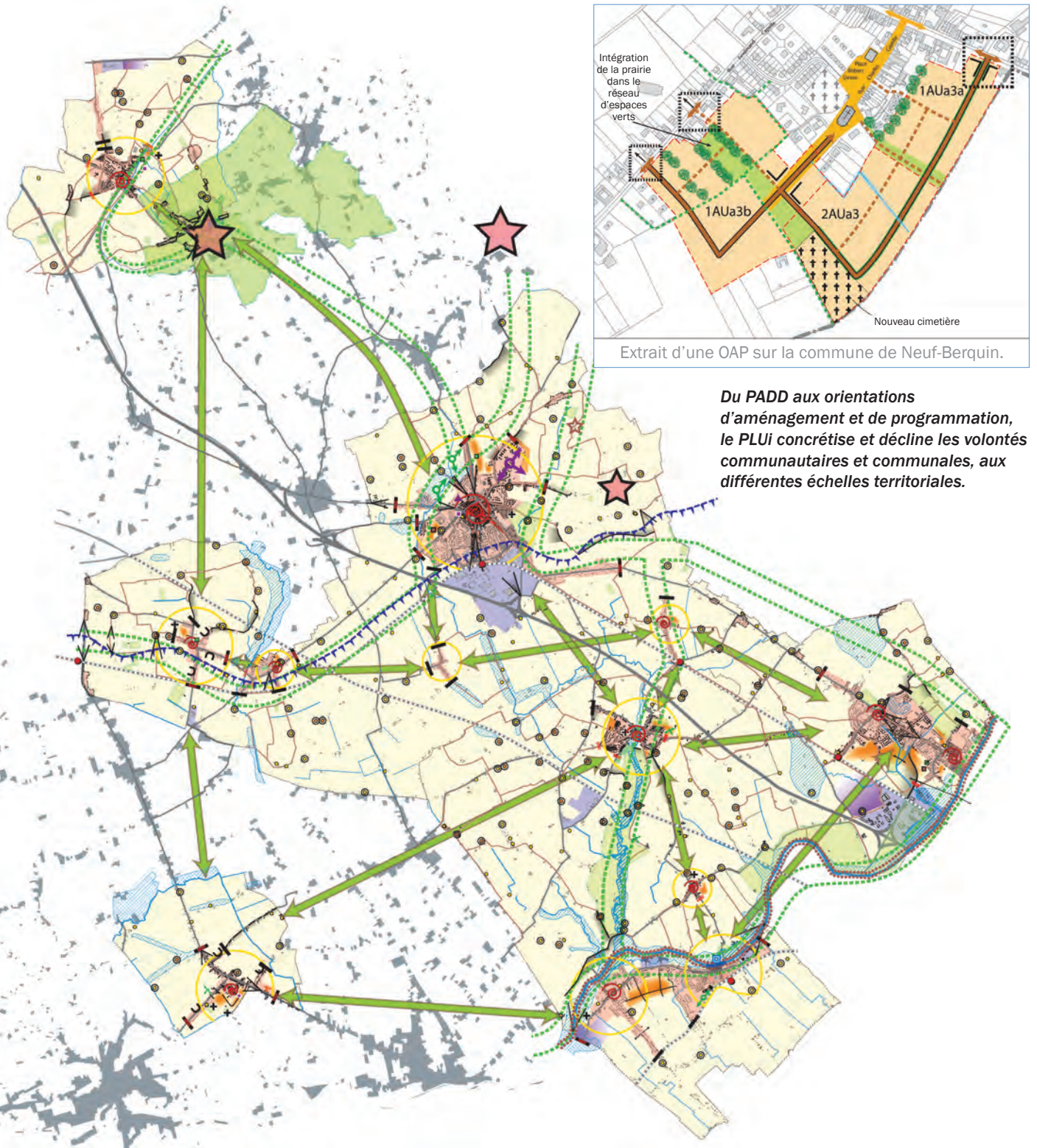
*Selon l' Article L. 123-9 du code de l'urbanisme, « lorsqu'une commune [...] émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de PLUi à la majorité des deux tiers de ses membres »

Le contenu du PLUi

À l'instar d'un PLU, le PLUi comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement, des plans de zonages et des annexes. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Il peut en outre comporter des plans de secteur « qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ». (Article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme) Ces plans de secteur peuvent être introduits à la demande des communes après délibération du conseil communautaire.

Lorsque l'EPCI est tenu par la loi d'élaborer un PLH ou un PDU, ou souhaite le faire, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains. Il comprend alors un document complémentaire : le programme d'orientations et d'actions (POA) intégrant toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements.



Extrait d'une OAP sur la commune de Neuf-Berquin.

Du PADD aux orientations d'aménagement et de programmation, le PLUi concrétise et décline les volontés communautaires et communales, aux différentes échelles territoriales.

PLUi Monts de Flandres Plaine de Lys (59).
Extrait du PADD et d'une OAP sur la commune de Neuf-Berquin.
Études & Cartographie - Agence Paysages.

Dynamiser le bassin de vie

- Zone urbanisée
- Renforcer la centralité
- Densifier dans le tissu existant
- Zone à requalifier
Secteur de renouvellement urbain
- Zone à urbaniser
- Renforcer le pôle d'équipement sport, loisir et culture
- Renforcer le pôle d'équipement sanitaire et social
- Développer l'artisanat
- Pôle de recherche

Protéger l'environnement

- Espace naturel à protéger ou à requalifier (boisement, ZNIEFF, prairies, ENS...)
- Corridors biologiques
- Chemins existants ou à créer
- Protéger le réseau de becque et de fossé
- Ouvrir aux piétons les chemins de halage
- Zone inondable
- Protéger le talus bordier de la pression urbaine
- Transparence à conserver
- Connexion douce reliant villes, villages et hameaux

Maîtriser la mobilité

- Sécuriser les entrées de ville
- Conserver sans étendre les écarts
- Stopper l'urbanisation linéaire
- S'appuyer sur les gares et haltes existantes

- Promouvoir l'identité culturelle
Zone de patrimoine bâti à protéger

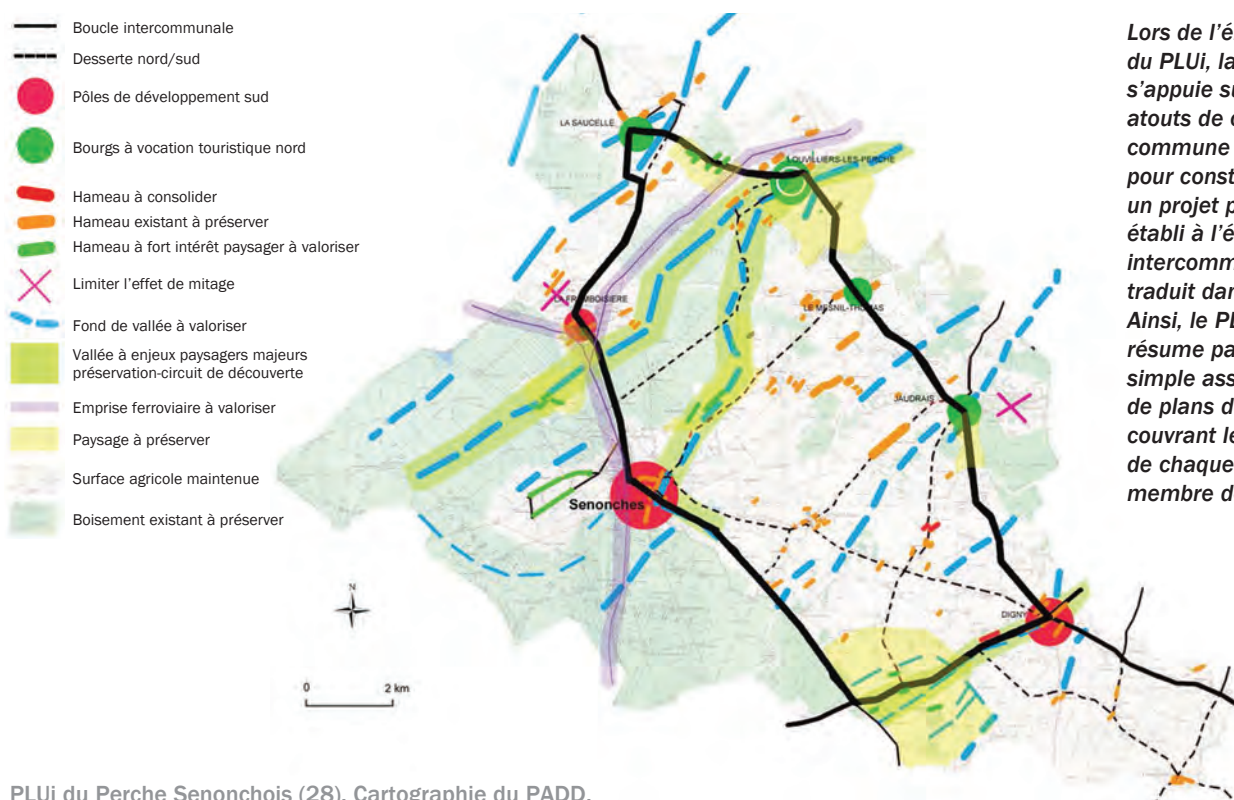
3. UNE CONDUITE D'ÉTUDE ENCADRÉE PAR DES PROFESSIONNELLS

Préalablement au lancement de la procédure, le soin apporté à la rédaction du cahier des charges est essentiel au bon déroulement de l'étude. Ce document est élaboré par les techniciens de l'EPCI, auxquels les professionnels des CAUE avec d'autres acteurs peuvent apporter leurs conseils méthodologiques et leur aide notamment pour l'animation d'ateliers thématiques préalables. Repères à l'échelle de la communauté, les techniciens de l'EPCI suivent l'élaboration du document de l'amont à l'aval. Ils font le lien entre les multiples acteurs, les échelles de réflexion et les thèmes abordés en veillant à la transcription des objectifs à tous les stades du PLUi (diagnostic, PADD et OAP, zonage, règlement, concertation).

Au-delà des compétences requises pour réaliser un document de planification communal (urbanisme, paysage, architecture, environnement...), les bureaux d'études qui

assurent la maîtrise d'œuvre de l'élaboration du PLUi doivent faire preuve d'une capacité avérée sur toutes les thématiques pour accompagner les élus dans cette approche transversale et les aider à faire émerger dans de bonnes conditions le projet territorial. Leur capacité d'animation et de mise en œuvre d'une véritable méthode de participation est indispensable compte tenu de la nature de la démarche.

Animation et concertation peuvent aussi être confiées à une équipe spécifique qui viendra épauler la maîtrise d'ouvrage tout au long du projet dont elle garantira la bonne appropriation par tous. Elle pourra organiser des événements médiatiques voire festifs à même d'impliquer tous les acteurs du territoire dans l'élaboration du projet.



Lors de l'élaboration du PLUi, la réflexion s'appuie sur les atouts de chaque commune de l'EPCI pour construire un projet partagé établi à l'échelle intercommunale et traduit dans le PADD. Ainsi, le PLUi ne se résume pas à un simple assemblage de plans de secteurs couvrant le territoire de chaque commune membre de l'EPCI.

PLUi du Perche Senonchois (28). Cartographie du PADD.
Agence IngESPACES, urbanistes et Agnès Sourisseau, paysagiste

Le temps et l'économie du projet

Le PLUi résulte d'une réflexion à court, moyen et long terme sur l'aménagement d'un territoire intercommunal. Si son élaboration nécessite un délai souvent supérieur à celui d'un PLU, il faut insister sur les économies d'échelle apportées par cette démarche collective. En regroupant les problématiques communes à différentes collectivités,

elle évite la redondance des études et permet une mutualisation, notamment au niveau du diagnostic et de la rédaction du rapport de présentation. Par ailleurs, elle réduit le nombre de réunions qu'aurait nécessité l'élaboration de PLU sur chacune des collectivités de l'EPCI. Au final, il en résulte une économie de moyen et un coût inférieur.

À RETENIR...

1 | Le PLUi est un document de planification élaboré à l'échelle intercommunale par un EPCI.

Il répond à la nécessité d'envisager, à une échelle pertinente, les différents questionnements relatifs à l'aménagement d'un territoire.

2 | Le PLUi se fonde sur le croisement des enjeux communautaires et des volontés communales.

Son élaboration conforte les dynamiques territoriales et fait naître un « savoir vivre ensemble ».

3 | Le PLUi définit un projet de développement spatialisé et organise réglementairement et qualitativement l'occupation du sol de chaque commune.

Relevant du régime général applicable à tous les PLU, il est composé des mêmes pièces qu'un PLU communal, et complété par des plans de secteur permettant la déclinaison des orientations territoriales à l'échelle d'une ou de plusieurs communes.

4 | L'élaboration du PLUi nécessite la mise en place de démarches de concertation.

Il implique une démarche d'étude favorisant les échanges et garantissant la prise en compte des enjeux communaux et communautaires par l'ensemble des acteurs et de la population.

Atelier URBA

CAUE des côtes d'Armor (22)

02 96 61 51 97 - www.caue22.fr

CAUE de la Drôme (26)

04 75 79 04 03 - www.caue.dromenet.org

CAUE de l'Eure (27)

02 32 33 15 78 - www.caue27.fr

CAUE d'Eure-et-Loir (28)

02 37 21 21 31 - www.caue28.org

CAUE de l'Hérault (34)

04 99 13 37 00 - www.caue-lr.fr

CAUE du Loir-et-Cher (41)

02 54 51 56 50 - www.caue41.fr

CAUE du Loiret (45)

02 38 54 13 98 - www.caue45.fr

CAUE de la Manche (50)

02 33 77 20 77 - www.caue50.fr

CAUE du Nord (59)

03 20 57 67 67 - www.caue-nord.com

CAUE de l'Oise (60)

03 44 58 00 58 - www.caue60.com

CAUE de Saône et Loire (71)

03 85 69 05 25 - www.caue71.fr

CAUE de la Savoie (73)

04 79 60 75 50 - www.cauesavoie.org

CAUE de Seine-Maritime (76)

02 35 72 94 50 - www.caue76.org

CAUE de Seine-et-Marne (77)

01 64 03 30 62 - www.caue77.fr

CAUE des Yvelines (78)

01 39 07 14 86 - www.caue78.archi.fr

CAUE de la Somme (80)

03 22 91 11 65 - www.caue80.asso.fr

CAUE du Val-d'Oise (95)

01 30 38 68 68 - www.caue95.org

Membres de l'atelier URBA

Émilie Le Jallé (CAUE 22) / Walter Acchiardi,

Laurence Patois Bedel (CAUE 26) /

Stéphan Caumet (CAUE 27) / Marie-Laure

Gaillard (CAUE 28) / Sylvaine Glaizol, Xavier

Mestre (CAUE.34) / Jennilaure Jacaud (CAUE

41) / Hervé Cividino (CAUE 45) / Laurent

Calmesnil (CAUE 50) / Vincent Bassez

(CAUE 59) / Gérald Réman (CAUE 60) /

Florence Fombonne (CAUE 73) / Teddy

Loyer (CAUE71) / Clément Delaître (CAUE

76) / Dominique Bonini, Philippe Grandjean

(CAUE 77) / Pascale d'Anfray-Legendre,

Élisabeth Rojat-Lefebvre (CAUE 78) / Didier

Aguay (CAUE 80) / Odile Drouilly, Chantal

Dolléans (CAUE 95)

Comité de rédaction

Pascale d'Anfray-Legendre, Stéphan

Caumet, Hervé Cividino, Marie-Laure

Gaillard, Philippe Grandjean, Emilie Le Jallé.

Mise en page

CAUE du Loiret

Dans la même collection : Les orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable | La taxe d'aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire | Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ont un rôle de conseil sur les documents d'urbanisme auprès des communes et des établissements publics. Ce rôle a été affirmé par la loi SRU (article L. 121.7 du code de l'urbanisme).

Les CAUE incitent à l'élaboration des PLU intercommunaux car ces procédures vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des territoires par les collectivités qui en sont les responsables et les gestionnaires.

avec le soutien de



www.fncaue.fr