

Juillet 2014

Elaborer un PLUi

Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

Version papier



**CLUB
PLU *i***
plan local d'urbanisme intercommunal



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES

Sommaire

1 Rappel : présentation du Plan Local d'Urbanisme

2 Pourquoi élaborer un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ?

Planifier l'aménagement du territoire à l'échelle du bassin de vie
Articuler les différentes politiques déployées sur le territoire
Redonner aux maires les moyens d'agir sur leurs territoires
Retours d'expérience

3 Comment fonctionne un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ?

Le contenu du PLUi
Les étapes d'élaboration du PLUi

4 Comment se lancer dans l'élaboration d'un PLUi ?

Organiser le processus décisionnel
Solliciter des aides méthodologiques, techniques et financières
Utiliser les ressources du Club PLUi

5 Pour aller plus loin...

1. Rappel - Présentation du Plan Local d'Urbanisme

Un outil d'aménagement stratégique et opérationnel

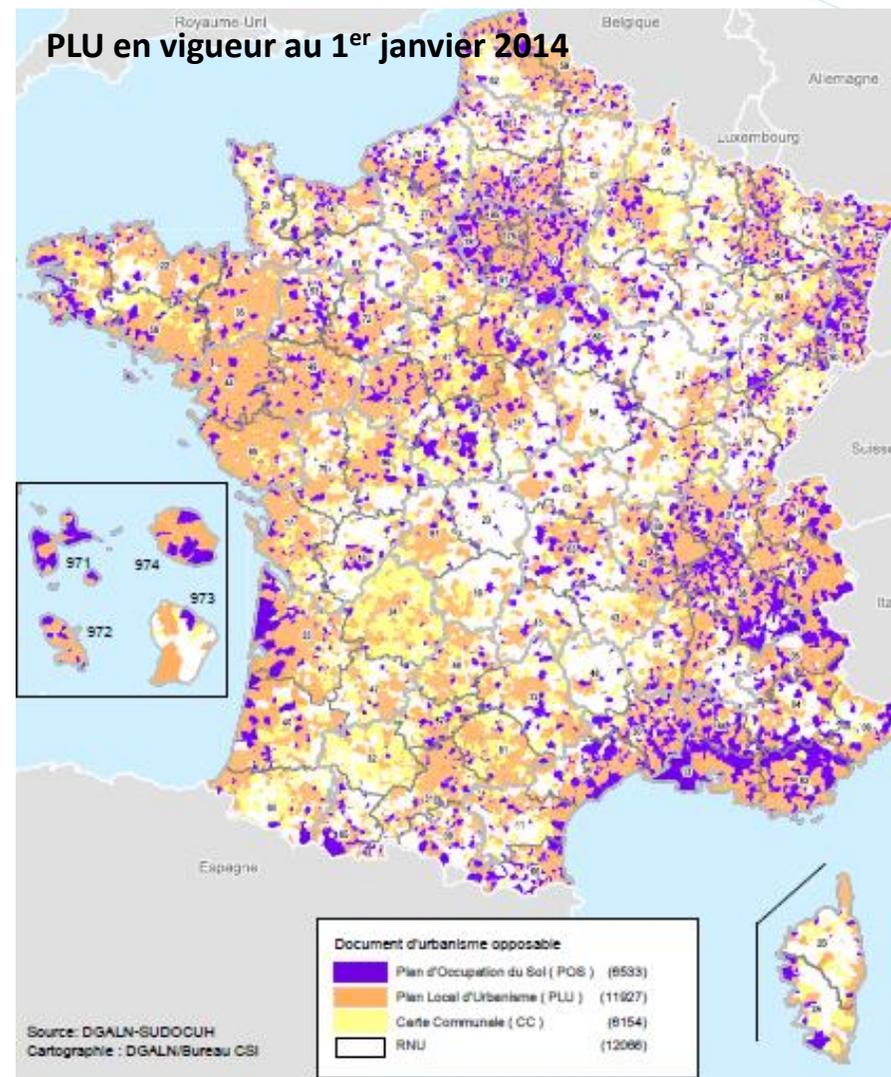
*Le PLU est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, étudie le **fonctionnement** et les **enjeux** du territoire, construit un **projet de développement durable**, et le formalise dans des **règles d'utilisation du sol**.*

Le PLU doit permettre l'émergence d'un **projet de territoire partagé**, consolidant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités du territoire. Il détermine ainsi les conditions d'un aménagement respectueux des principes du développement durable (gestion économe de l'espace, de l'énergie, de l'eau, ...), tout en répondant aux besoins locaux de développement.

Pour favoriser le développement de ce projet de territoire, le PLU met en place des **règles d'utilisation des sols**. Cet outil est donc prescriptif.

Le PLU **s'inscrit dans une hiérarchie établie des plans et des schémas** ayant un impact sur l'aménagement du territoire. Il doit, s'il y a lieu, respecter les orientations fixées par les documents prospectifs de rang supra-communal tels que le SCoT.

Les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement doivent faire l'objet d'une **évaluation environnementale**.



2. Pourquoi élaborer un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ?

Planifier l'aménagement du territoire à l'échelle du bassin de vie

Le PLUi correspond à l'échelle de vie quotidienne

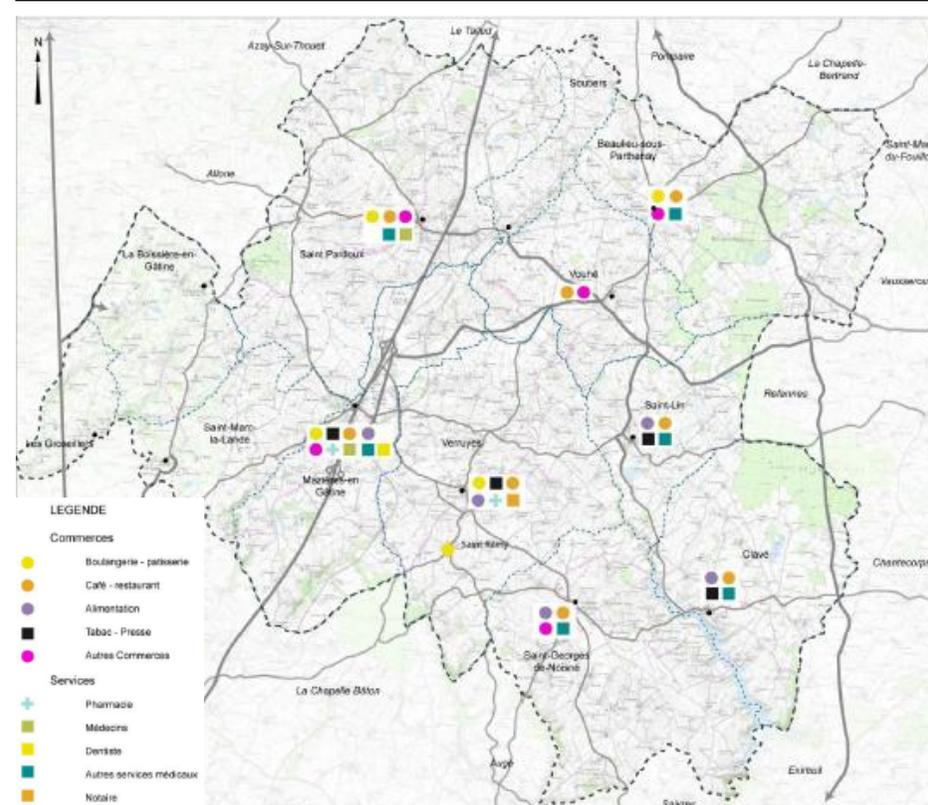
L'intercommunalité est l'échelle à laquelle s'organise l'essentiel des activités quotidiennes. Elle apparaît ainsi comme la meilleure échelle pour concevoir les mesures adaptées aux enjeux du territoire, tout en valorisant et renforçant la complémentarité des communes.

La vie locale s'affranchit des limites communales : les activités commerciales et récréatives, les déplacements domicile-travail ou les parcours résidentiels sont autant d'éléments bien souvent déployés à une échelle intercommunale. Il en va de même pour la nature : les frontières communales sont inconnues aux continuités écologiques !

Concilier les différents enjeux du territoire est une lourde tâche pour la seule échelle communale : il faut produire des logements vite (objectifs 500 000) et mieux (diversification de l'offre), tout en apprenant à produire autrement (densification, réhabilitation, ...) afin de préserver et valoriser les espaces naturels et agricoles.

L'échelle intercommunale optimise l'espace foncier disponible, en renforçant la complémentarité – et donc l'identité – des communes : pôles urbains, pôles relais, pôles ruraux, ... En mutualisant les besoins et efforts consentis, la surface constructible définie dans le PLUi est rationalisée, et souvent moindre que celle de la somme des PLU.

Illustration : interdépendances au Pays du Sud Gâtine



Cette cartographie de la CC du Pays du Sud Gâtine illustre l'interdépendance des communes : peu fonctionnent en autonomie, et les habitants dépasseront souvent la frontière de leur commune pour recourir à l'un des équipements de la vie courante.

2. Pourquoi élaborer un Plan Local d'Urbanisme intercommunal ?

Articuler les différentes politiques déployées sur le territoire

Le PLUi offre la faculté d'articuler des politiques cohérentes

Le PLUi offre le choix d'intégrer, dans le projet d'aménagement du territoire, la **politique d'habitat** (PLUi tenant lieu de PLH) et celle de **transports et déplacements** (PLUi tenant lieu de PDU). Cette réflexion globale n'est pas possible dans le cadre d'un PLU communal.

Le PLUi permet de donner de la perspective au projet de territoire, en articulant les différentes politiques déployées en son sein : urbanisme, habitat, mobilité, environnement, paysage, activité économique...

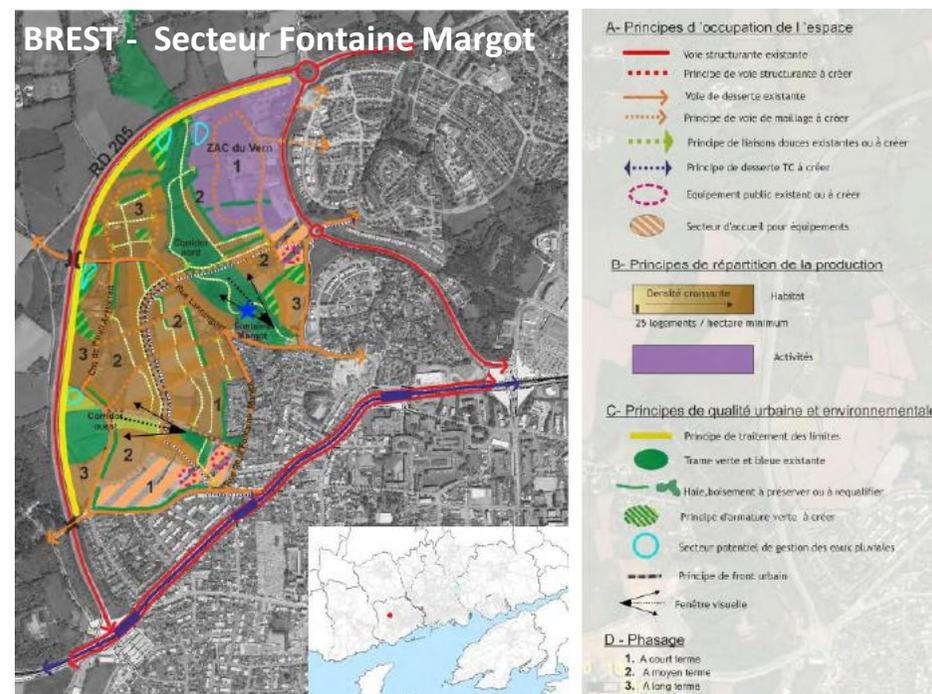
Ces politiques sont intrinsèquement liées, leur mise en cohérence permet donc de renforcer leur justification ainsi que leur durabilité :

- **Un projet de transports en commun** pourra plus facilement être financé s'il est relié à l'objectif de **densification du secteur concerné** (production de logements à travers le renouvellement urbain, la réhabilitation), lui-même planifié dans le but de **limiter l'étalement urbain** et préserver les espaces naturels et agricoles.

Plus encore, ces politiques peuvent se fondre et s'enrichir :

- **La trame verte et bleue**, au lieu d'être appréhendée comme une contrainte (sanctuarisation d'espaces), peut être valorisée et initier une **nouvelle armature urbaine** autour de "liaisons douces" – **réseau de déplacement pour piétons et deux roues**.

Illustration : le projet global de Brest Métropole Océane



Le PLUi prévoit de transformer le secteur résidentiel de Fontaine Margot, cartographié ci-dessus, en un quartier d'habitat attractif en matière d'environnement et de cadre de vie, et économe dans son fonctionnement. La composition urbaine sera organisée autour de deux corridors verts créant de larges perspectives, et autour des espaces publics majeurs existants afin de développer la vie urbaine des quartiers. Un axe structurant de déplacement sera créé afin d'assurer la desserte de l'ensemble du site.

2. Pourquoi élaborer un Plan Local d'Urbanisme intercommunal ?

Redonner aux maires les moyens d'agir sur leurs territoires

Le PLUi permet aux élus de se focaliser sur le politique

Les EPCI disposent de moyens financiers et humains plus importants : en mutualisant l'ingénierie et en mettant en place des dispositifs de pilotage à tous les niveaux (techniciens, directions, délégués, élus), ils permettent aux élus de se focaliser sur leur rôle politique.

Aujourd'hui, certaines communes n'ont pas les moyens de financer un service urbanisme ou d'installer une structure de pilotage permettant aux élus de faire porter techniquement leurs orientations politiques.

En mutualisant ces aspects techniques, **le PLUi permet de remettre au cœur du débat les choix politiques**, débattus largement :

- Lors de la **délibération de prescription**, une conférence intercommunale réunissant le président d'EPCI et les maires des communes membres définit les modalités de leur collaboration.
- Un **débat sur les orientations du PADD** est organisé au niveau de chaque conseil municipal. Des **plans de secteurs** peuvent préciser, sur demande des maires, les spécificités locales.
- L'ensemble des avis (public, commissaire enquêteur) émis sur le **projet de PLUi** sont présentés en conférence intercommunale. Celle-ci approuve le projet à la majorité des suffrages exprimés. En cas d'**avis défavorable** d'une commune sur les OAP ou le règlement, le conseil communautaire délibère à nouveau.
- Les **permis de construire** restent accordés par les Maires, leur assurant la maîtrise finale des projets.

Illustration : Guide à l'usage des élus du Grand Chalonnais



Dès l'origine de sa création, l'une des principales vocations de la communauté d'agglomération du Grand Chalonnais (38 communes, 110 000 habitants) a été d'**œuvrer pour l'harmonie et la cohérence d'un projet de territoire** (attractif, solidaire, écologique, responsable et ouvert). Cette volonté s'est traduite par le transfert de la compétence urbanisme à l'EPCI et la mise en place d'une ingénierie partagée.

Avant même de porter en propre les politiques définies dans la Charte d'Urbanisme du Grand Chalonnais (le PLUi a été prescrit en 2012), la nouvelle direction "Urbanisme et Foncier" a souhaité **aider les élus à appliquer concrètement les principes d'un urbanisme rénové**. Le **petit guide de l'urbanisme à l'usage des élus du Grand Chalonnais** (cf. ci-dessus) est l'un des outils déployé pour les accompagner : il présente de manière pédagogique et thématique les cadres législatifs de référence, les enjeux de territoire, des pistes de réflexion, des outils de mise en œuvre et des illustrations concrètes.

2. Pourquoi élaborer un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ?

Retours d'expériences

Réfléchir à l'échelle de vie des habitants



Bernard Gauthier, ancien VP de la CA Grand Chalon :
"Les villes centre perdent des habitants, ce qui pose d'énormes problèmes car elles supportent les charges de centralité. Comment répartir le territoire de manière solidaire (habitat, déplacement, développement économique) ? Il n'est plus possible de limiter la réflexion à la commune, sans se soucier de ce que fait le voisin."

Articuler les politiques du territoire



Alain Méquignon, Président de la CC de Fauquembergues
"Le PLUi permet de réfléchir de façon cohérente. Ainsi, les communes qui accueilleront les logements à loyers modérés ou l'accession à la propriété accompagnée seront plutôt les communes qui sont, ou seront d'ici 5, 10 ou 15 ans, des pôles de services (commerces de proximité, médecin, ...) ou qui accéderont facilement aux transports."

Stimuler la réflexion des élus



François Tacquard, Président de la CC de la Vallée de Saint-Amarin : "Sur les 36 000 communes de France, certaines développent le village par le mitage, en gaspillant l'espace et le patrimoine. [...] Il faut convaincre certains élus, qu'une partie bouscule l'autre. La concertation est un jeu de ping-pong intelligent qui fait avancer collectivement le regard sur les choses."

Mutualiser l'ingénierie



Jean-Pierre Caroff, ancien VP de Brest Métropole Océane
"Nous ne pouvons faire vivre le PLU, en particulier dans les évolutions du statut des zones à urbaniser, que parce que le niveau communautaire nous en donne les moyens. Pour que l'élu retrouve son rôle politique, il ne doit pas être accaparé par des sujets techniques pour lesquels ses services ne sont pas armés."

Optimiser la consommation d'espace



Alain Chrétien, Président de la CA de Vesoul : "En additionnant les zones à urbaniser que chaque maire, depuis trente ans, avait prévu sur son territoire, nous arrivions à une capacité deux fois supérieure à la population ! Nous avons voulu redonner de la globalité et de la perspective au document d'urbanisme. Ce travail nous a permis de réduire de ¾ les zones à urbaniser."

Partager les efforts



Alain Klein, responsable de l'aménagement du territoire CC de Wissembourg : "Le bourg centre, qui, avec 8000 habitants, représente la moitié de la communauté, n'avait pas fait de lotissements ou d'aménagements sur les 15 dernières années, transformant les villages alentours en villages dortoirs. L'impulsion est donc venue des douze communes pour demander la mise en place d'un tel outil."

3. Comment fonctionne un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ? Le contenu du PLUi

Le contenu du PLU

Illustration : projet de zonage de la CC de Saint-James

Rapport de présentation
Explication des choix de consommation d'espace, sur la base du diagnostic territorial

Programme d'orientations et d'actions (POA)
Orientations thématiques (habitat et/ou déplacements) informatives (coût, calendrier, ...)

Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)
Orientations générales pour l'évolution du territoire

Règlement
Règles écrites et documents graphiques fixant les droits de construction (zonage, ...)

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
Orientations thématiques et/ou sectorielles, opposables aux autorisations d'urbanisme.

Annexes
Servitudes d'utilité publiques, plan des réseaux, ...



Le projet de zonage s'est construit autour du maillage agricole et de la trame verte et bleue (délimitation et préservation des zones A et N). Les hameaux pouvant comporter des constructions en dents creuses (zones Uh) ont ensuite été définis autour de lieux et équipements publics et/ou de bâtis traditionnels et remarquables, afin de favoriser l'émergence de bourgs dans les villages qui en étaient démunis. Grâce à cette démarche pionnière, le besoin en extension s'est révélé inférieur à l'objectif fixé par le SCOT : la seule commune de Saint-James a ainsi divisé par quatre sa surface AU.

3. Comment fonctionne un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal ? Les étapes d'élaboration du PLUi

Une élaboration démocratique et participative

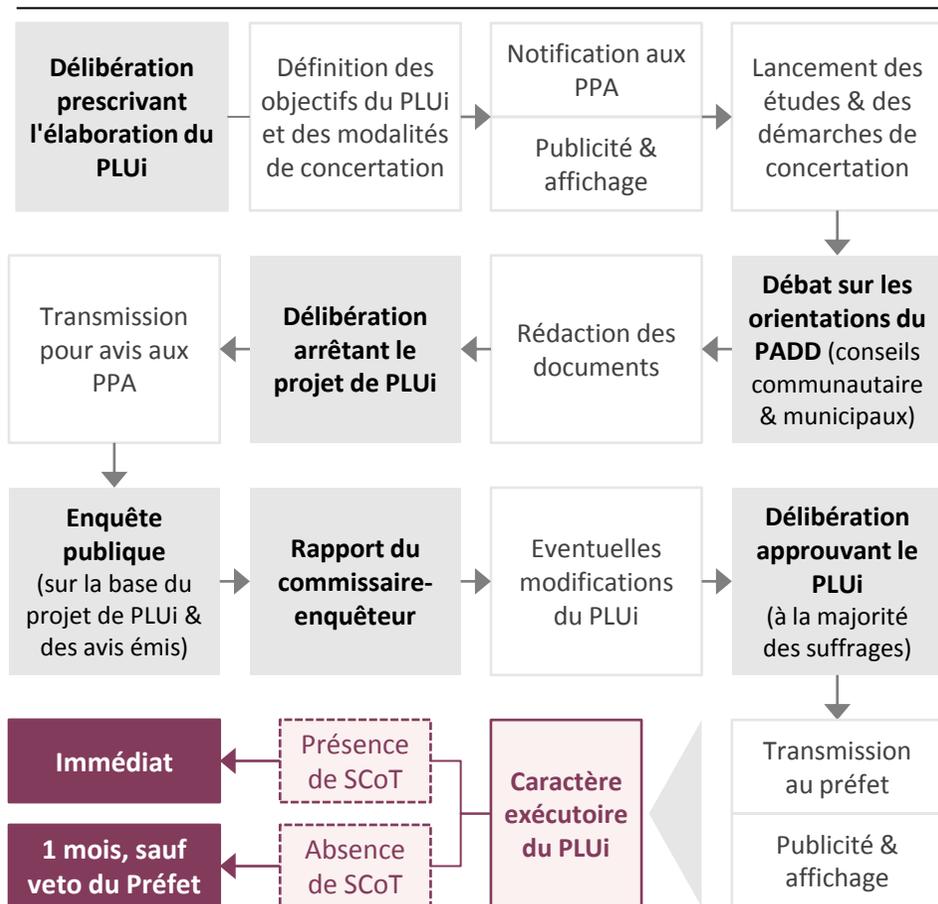


Illustration : la concertation de la CU de Strasbourg



Dans le cadre de la démarche de concertation du PLUi communautaire, la collectivité a pris l'initiative de créer un groupe citoyen : "la Communauté des curieux du PLUi". Composé d'habitants volontaires venus de toute la CU, ce groupe de travail a fait émerger une véritable **valeur ajoutée citoyenne** (expertise d'usage, connaissance du territoire, ressenti et perception de l'agglomération, ...). Suite à plusieurs mois de travail, un cahier de préconisations citoyen est venu enrichir l'élaboration du PADD.

4. Comment se lancer dans l'élaboration d'un PLUi ?

Organiser le processus décisionnel

L'organisation du processus décisionnel

Gouvernance politique

Le portage politique du projet est primordial. Des comités de pilotage – présidés par le président ou le VP à l'urbanisme et composés de représentants de l'EPCI voire des communes – peuvent veiller au suivi du projet et à son articulation avec les communes.

Pilotage technique

Le PLUi permet de doter les collectivités d'une plus forte ingénierie : création de poste pour un chargé de projet PLUi, recrutement d'urbanistes, ajout de compétences spécialisées (juristes, paysagistes, juriste, écologues, environnementalistes...).

Co-construction avec les communes

Le PLUi est élaboré par l'EPCI en collaboration avec les communes, selon des modalités propres définies lors de la délibération de prescription. Les communes membres peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur afin d'intégrer certaines spécificités.

Concertation citoyenne

La population doit s'approprier la notion de projet de territoire à l'échelle intercommunale, et être force de proposition tout au long de son élaboration. Des actions de pédagogie (exposition, brèves, ...) et de discussion (ateliers, débat...) doivent être menées.

Illustration : le processus décisionnel de la CU de Bordeaux

La gouvernance politique :

- **Le Comité de projet** réunit chaque mois les 5 vice-présidents chargés des thématiques concernées par le PLUi 3 en 1, afin de piloter le projet ;
- **Le Bureau communautaire** réunit le président et les 36 vice-présidents de la CUB pour valider les étapes clés de la procédure ;
- **Le Conseil de Communauté** réunit 120 délégués (élus des communes membres) afin de débattre et délibérer au fil de la procédure.

L'équipe projet technique :

- **3 directions concernées :** urbanisme (**pilote**), habitat, déplacement ;
- **Un maître d'œuvre,** l'agence d'urbanisme de Bordeaux.

Le dispositif de co-construction :

- **Les ateliers de travail** associent élus, techniciens de la CUB et des communes et partenaires sur des thématiques ciblées ;
- **Un travail sur le territoire** permet un approfondissement avec les communes ;
- **Une concertation avec les habitants** a lieu aux niveaux communautaire et communal : information (radio, presse, flyers, sites de la CUB et des communes), expression (forums, site de la CUB), restitution ;
- **L'association des partenaires** associatifs, professionnels, institutionnels (séminaire).



Pour aider à l'identification de la CUB et du projet de PLUi "3 en 1", une charte graphique spécifique (logo, couleur) est mise en place.

4. Comment se lancer dans l'élaboration d'un PLUi ?

Solliciter des aides méthodologiques, techniques et financières

L'assistance méthodologique

Le **Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires** instruit les besoins méthodologiques des collectivités, et mène des chantiers thématiques :

Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN)

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

Sous-direction de la Qualité et du cadre de Vie (QV)

Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie / Club PLUi

Ses **services déconcentrés** appuient et animent les territoires :

Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

Directions Départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M))

L'assistance technique

Lorsque chaque commune finance un service urbanisme, ses ressources en ingénierie sont forcément limitées. Le PLUi est l'occasion de les renforcer :

- Les plus petites intercommunalités peuvent **recruter un urbaniste** chargé du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLUi ;
- Les intercommunalités plus grandes peuvent renforcer leur équipe et **accueillir des compétences ciblées** (juristes, environnementalistes, ...).

Le PLUi est également l'occasion de **faire appel à des prestataires spécialisés** (bureaux d'études environnementaux, climatologues, paysagistes, spécialistes des risques, agence de communication, ...)

Grâce à sa capacité financière plus importante, l'EPCI peut ainsi réaliser des documents de meilleure qualité.

L'appui financier

Les intercommunalités qui se lancent dans l'élaboration de PLUi peuvent être **aidées financièrement** par différents organismes :

- Les appels à projet lancés par l'Etat (DHUP/QV) entre 2010 et 2014 ;
- La dotation globale de décentralisation (DGD) : "documents d'urbanisme" ;
- Des subventions de la région ;
- Des subventions du département ;
- Des subventions d'autres organismes publics (exemple : l'ADEME) ;
- Des fonds européens.

Illustration : les aides publiques reçues par la CA d'Agen (appel à

projet, DGD, département Lot-et-Garonne, ADEME, Agence de l'eau) représentent 45% du coût prévisionnel total du PLUi.



4. Comment se lancer dans l'élaboration d'un PLUi ?

Utiliser les ressources du Club PLUi

Un appui méthodologique et juridique...

- **Fiches méthodologiques**, disponibles sur le site du Club PLUi : coût d'un PLUi, modes de gouvernance, élaboration d'un cahier des charges, rédaction des OAP, prise en compte de la dimension agricole, ...
- **Retour d'expérience** des lauréats les plus avancés, capitalisation des bonnes pratiques.



... construit grâce à une démarche participative...

- **Groupes de travail nationaux** (TVB, déplacements, habitat, paysage, ...) : production d'éléments juridiques et méthodologiques à partir des expériences des lauréats avancés.
- **Clubs territorialisés** (Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais) animés par les DREAL et DDT, avec l'appui de la DGALN et du Cerema: mise en réseau des acteurs locaux, partage des spécificités du territoire.
- **Actions de sensibilisation** : séminaire annuel, Extranet du Club, lettre d'information, revue de presse, ...



... et animé de manière partagée, à l'image du PLUi !

- **Animation du Club** par le Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement avec l'appui de son réseau scientifique et technique (CEREMA) et du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (DGITM).
- **Co-pilotage du Club** avec les partenaires du ministère : associations d'élus (AdCF, AMF, ACUF), FNAU, GART.
- **Appui** des acteurs de l'administration : DREAL, DDT(M).



5. Pour aller plus loin...

Les textes de référence

Lois

2010 : la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, encourage et renforce le PLU intercommunal. Elle renforce son caractère intégré : prise en compte de la trame verte et bleue, d'orientations en matière d'habitat, de déplacements, ...

2014 : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, systématisé le transfert de la compétence PLU aux communautés d'agglomération et de communes, sauf si 25% des communes représentant 20% de la population s'y opposent.

NB : la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) a publié une [brochure](#) pratique, précise et pédagogique, présentant l'ensemble des nouvelles règles d'urbanisme et d'aménagement introduites par la loi ALUR.

Ordonnance

2012 : l'ordonnance du 5 janvier vise à simplifier et clarifier, entre autres, les procédures d'élaboration, modification et révision des PLU (conséquences du changement de périmètre d'un EPCI, obligations des PLU soumis à évaluation environnementale, ...).

Décrets

2013 : le décret du 14 février procède, en conséquence de l'ordonnance du 5 janvier (cf. ci-dessus), à l'adaptation des dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme.

Les productions méthodologiques du Club PLUi

Au 30 juin 2014, le Club PLUi avait produit les fiches suivantes :

- **PAC et Note d'enjeux** (avril 2014)
- **PLUi et concertation** (avril 2014)
- **Note sur l'arrêt Dos Santos** (mars 2014)
- **Prise en compte de l'agriculture dans les PLUi** (nov. 2013)
[en cours d'enrichissement par le club Nord-Pas-de-Calais]
- **Élaboration d'un cahier des charges pour l'ingénierie** (nov. 2013)
[en cours d'enrichissement suite au séminaire annuel 2014]
- **Rédaction des OAP dans les PLUi – étude détaillée** (nov. 2013) et synthèse (juillet 2013)
[en cours de mise à jour ALUR : ventilation OAP / POA]
- **Gestion des modifications de périmètre** (juin 2013)
[en cours de mise à jour ALUR : nouvelles mesures de périmètres]
- **Coûts d'un PLUi** (juin 2013)

Contacts

Pour toute question relative à l'élaboration d'un PLUi :
Contactez la DDT(M) de votre département

Pour rejoindre le Club ou pour toute question le concernant :
club.plui@developpement-durable.gouv.fr

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr>
(utilisateur : plui / mot de passe : extr@plui)



**CLUB
PLU *i***
plan local d'urbanisme intercommunal

