

PLU intercommunal et loi ALUR

Pourquoi un PLUi pour mon EPCI ?



En 1967, la loi d’Orientation Foncière créait le plan d’occupation des sols (POS) remplacé, 33 ans plus tard, par le plan local d’urbanisme (PLU). Les lois Grenelle élargissent les thématiques du PLU et initient le PLU intercommunal (PLUi). ALUR renforce la volonté de travailler à une échelle intercommunale et le PLUi se veut être, aujourd’hui, l’outil de planification le plus opérant pour un aménagement efficient du territoire.

L'aménagement et le développement durable des territoires sont aujourd'hui au cœur des préoccupations quotidiennes de l'action publique.

Les documents d'urbanisme sont des outils de planification et de programmation dont l'objectif est de prévoir et organiser l'aménagement du territoire ainsi que l'usage et le droit des sols, pour répondre à la fois aux besoins actuels et à venir des populations. Ils sont la traduction d'un projet des élus sur l'avenir et les enjeux de leur territoire.

Aujourd'hui, il existe 2 types de documents d'urbanisme selon l'échelle de territoire concernée :

- le SCoT, à l'échelle du bassin de vie,
- le PLU(i) et carte communale pour l'échelle intercommunale et communale.

1. Qu'est-ce que le PLU intercommunal ?

1.1 Un « PLU à grande échelle »

Le PLUi est un document d'urbanisme opérationnel qui porte sur le territoire de plusieurs communes, ce qui permet, à l'heure de l'intercommunalité, la mise en cohérence de politiques publiques territoriales et la prise en compte du fonctionnement des territoires qui dépasse largement le cadre communal.

Comme le PLU, c'est un outil réglementaire prescriptif.

- Il met en œuvre le **projet intercommunal**, co-construit entre élus à l'horizon de 10-15 ans ;
- Il met en articulation les politiques publiques d'aménagement, de transports, d'habitat mais aussi d'environnement, de climat ou d'activités économiques ;
- C'est un outil central pour relancer la construction, car il donne les droits de construire à la parcelle.

À l'instar du 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), le règlement, des annexes ainsi que leurs documents graphiques.

La procédure d'élaboration est la même que celle du PLU.

1.2 Une vision communautaire pour préparer l'avenir

Le PLUi présente beaucoup d'avantages que le PLU ne propose pas :

- Un projet collectif de co-construction qui vise à **renforcer la solidarité** entre communes au sein de l'EPCI ;
- **Une échelle adéquate** pour mettre en cohérence les problématiques de l'aménagement de l'espace ;
- **Une mutualisation** de l'ingénierie et des moyens financiers pour des documents qualitatifs ;
- **Une interface** entre les orientations du SCoT et l'autorisation d'urbanisme individuelle.

Le PLUi, étant donné son échelle intercommunale, permet :

- d'appliquer une stratégie de développement durable cohérente en préservant les ressources et les espaces ;
- de limiter l'étalement urbain et les déplacements en proposant des espaces partagés et équilibrés sur le territoire communal ;
- de favoriser un développement harmonieux des différentes communes composant l'EPCI grâce à une insertion architecturale, urbaine et paysagère collective.

Il paraît logique que le territoire intercommunal, partagé par les habitants dans leurs pratiques, soit aussi géré de manière partagée.

Ainsi, pour mieux répondre aux besoins locaux, depuis le Grenelle de l'environnement, le PLU intercommunal se veut être la norme et les autres documents de planification doivent, quant à eux, devenir des exceptions.

2. La Loi ALUR : vers un document intercommunal

La loi ALUR facilite l'élaboration du PLUi grâce au **transfert automatique de la compétence PLU aux EPCI** au plus tard le 27 mars 2017 (sauf vote contraire des élus). Cette mesure a pour objectif de favoriser les réflexions à une **échelle intercommunale tout en conservant l'implication communale**, et en permettant de mieux coordonner les politiques publiques autour de projets de territoires durables.

L'opportunité est donc de profiter d'une large adhésion aujourd'hui pour éviter, demain, une minorité de blocage.

3. Le PLUi : une réponse à la bonne échelle

En région Centre, chaque EPCI révèle une grande diversité en matière de couverture communale en documents d'urbanisme.

Par exemple, pour un EPCI dont les communes possèdent des documents d'urbanisme divers, l'évolution de ces situations en parallèle est complexe et chaque commune est confrontée, de son côté, à un contexte spécifique : mises en compatibilité obligatoire, échéances réglementaires différentes,...

L'ensemble de ces contraintes est l'occasion pour les communes de réfléchir dès aujourd'hui avec l'EPCI sur le devenir de leurs documents d'urbanisme. En effet, lancer l'élaboration d'un PLUi limitera les **situations critiques** auxquelles chaque commune sera confrontée :

- ✓ la **caducité des POS** qui interviendra le 1^{er} janvier 2016 si aucune révision n'a été engagée, avec un retour automatique au RNU ;
- ✓ l'**obligation de grenelliser les PLU** approuvés sous le régime de la Loi SRU pour le 1^{er} janvier 2017.

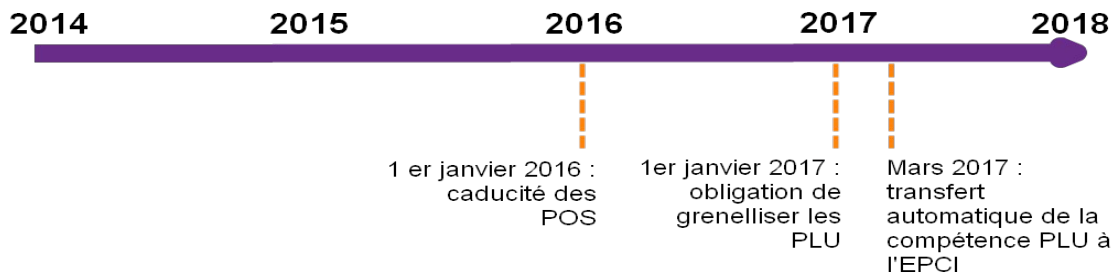
Ainsi, les collectivités ont tout intérêt à anticiper et à **transférer la compétence à l'EPCI** dès la fin 2014 et à se lancer dans l'élaboration de PLUi.

Le PLUi peut ainsi constituer une réponse porteuse **de cohérence et d'économie de moyens** à l'obligation de transformer rapidement ces documents anciens.

Enfin, le PLUi donne l'occasion aux communes les plus rurales, souvent soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) ou dotées d'une carte communale, de voir leur territoire couvert par un document d'urbanisme opposable aux tiers, qui permet d'ajuster la constructibilité aux enjeux locaux à travers un véritable projet pour le territoire.

Ⓞ Le PLUi, plus cher ?

Le PLUi permet également de réaliser des économies puisqu'il coûte en moyenne, pour chaque commune d'un EPCI, **deux fois moins cher** qu'un PLU.



4. Le rôle de chacun¹

4.1 Les élus

Ils ont le rôle principal, ils doivent :

- ✓ définir un projet de territoire ;
- ✓ définir une gouvernance pour tendre vers une culture et un langage commun ;
- ✓ fixer à l'avance les modalités d'animation,
- ✓ fixer un objectif daté pour le document ;
- ✓ définir précisément le cahier des charges de l'équipe technique ;
- ✓ en tant que maire, s'investir dans l'élaboration du projet intercommunal en apportant le projet communal.

Tous les élus sont présents à toutes les étapes du projet. C'est de leur volonté et de leur degré d'implication que dépendra la qualité du document final.

4.2 L'équipe technique

Elle doit :

- ✓ garantir une **transversalité "géographique"** en assurant le lien entre les communes-membres et l'équipe de l'EPCI ;
- ✓ assurer une **transversalité "thématique"** : habitat, emplois, déplacements, espaces naturels...
Dans l'idéal, cette équipe technique peut être composée :
 - ✓ d'un **chef de projet** qui fera le lien entre le cabinet prestataire et les élus ;
 - ✓ d'un **technicien** pour assurer la coordination des équipes et la communication vers la population ;
 - ✓ d'un **référént technique** par thématique.

L'ingénierie pourra ainsi confirmer les décisions politiques via un consensus général.

① Quelle collaboration entre instances communautaires et les communes ?

L'élaboration d'un PLUi nécessite une collaboration étroite entre l'EPCI et les communes. A minima, 2 conférences intercommunales sont prévues par la loi. Elles réunissent l'ensemble des maires et l'EPCI pour définir les conditions de cette collaboration et présenter, avant l'approbation du PLUi, les avis et les observations émises sur le projet.

4.3 La DDT

Elle accompagne les EPCI dans leur démarche, depuis le transfert de la compétence PLU jusqu'à l'arrêt du projet, notamment dans le cadre des personnes publiques associées. Elle peut conseiller les élus lors de la rédaction du cahier des charges et pose le cadre réglementaire dans lequel le document prendra place. La coopération entre les services de l'État et les EPCI est essentielle pour permettre l'émergence d'un projet prenant en compte le territoire dans sa complexité et ses enjeux.

4.4 Le Préfet

Il notifie le porter à connaissance qui constitue l'ensemble des politiques publiques et des servitudes locales que le maître d'ouvrage du PLUi doit prendre en compte. Il communique aussi les études dont disposent les services de l'État sur le territoire.

① Les clés pour un PLUi réussi

- ✓ **Une volonté forte** et une implication des élus communaux incontournable pour faire aboutir un projet collectif.
- ✓ Une communication entre tous les élus.
- ✓ **Un bureau d'études aux compétences multiples** pour pouvoir appréhender l'ensemble des thématiques à croiser et les différentes composantes du dossier (cartographie, réglementation...).
- ✓ **Un référent technique dédié au PLUi au sein de l'EPCI** pour permettre d'assurer l'interface entre le bureau d'études, les élus, le projet et les citoyens.

5. Vos ressources

Plusieurs organismes sont prêts à aider les collectivités dans leur démarche d'élaboration de PLUi :

- Le Club national PLUi et ses ressources avec notamment les fiches éditées par le CEREMA²,
- Le Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité et son site dédié³,
- Le CAUE ou l'ADEME en appui technique,
- l'ADCF et son dossier spécial "Urbanisme-intercommunal"⁴

Des financements existent via les appels à projets de l'État, la DGD, les subventions de la région et du département, l'ADEME, l'agence de l'eau⁵...

2 <http://www.certu.fr/plui-et-intercommunalite-r285.html>

3 <http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>

4 <http://www.adcf.org/urbanisme/Dossier-special--Urbanisme-intercommunal---PLUi--1664.html>

5 Pour plus d'informations : **Note coût d'un PLUi : éléments de synthèse sur les coûts d'un PLUi.** Club PLUi, 2013

1 Suite aux retours d'expérience, Club national des PLUi, juin 2014

6. VRAI / FAUX

6.1 Ma commune est déjà dans un SCoT, pas besoin de PLUi.

FAUX. Il ne faut pas confondre SCoT (document stratégique) et PLUi (document opérationnel et prescriptif). Ils n'ont pas les mêmes objectifs ni le même impact. En effet, le SCoT s'inscrit sur le moyen et long terme et donne des orientations qui structurent le territoire. Ces ambitions doivent ensuite être déclinées dans les documents de planification de rang inférieur qui gèrent la mise en oeuvre, à l'échelle communale ou intercommunale.

Il est vrai qu'aujourd'hui, de nombreux SCoT recouvrent le périmètre d'une seule intercommunalité, dans ce cas, les périmètres de SCoT et de PLUi se confondent. Cette situation ne sera plus possible à l'avenir puisque la loi ALUR impose que le périmètre des SCoT regroupe au minimum 2 EPCI, donnant encore plus de légitimité aux PLUi.

6.2 Le PLUi, c'est seulement pour les intercommunalités urbaines !

FAUX. Le PLUi peut s'adapter aux intercommunalités très rurales dans une forme simplifiée, elles sont déjà plusieurs à s'être lancées (ex. PLUi de la Champagne berrichonne dans l'Indre). De plus, le PLUi permet à des communes n'ayant pas les moyens ou l'ingénierie d'élaborer leur propre document, de réaliser des économies d'échelles en se regroupant avec d'autres et d'avoir accès à des bureaux d'études pluridisciplinaires.

6.3 La démarche de PLUi qui cumule celles du PLU et du PLH, voire du PDU, est beaucoup trop complexe pour nous...

FAUX. L'élaboration d'un PLUi semble sans doute plus complexe car elle est plus complète que celle d'un simple PLU, mais la nécessité qu'impose le PLUi de réfléchir simultanément sur les enjeux d'urbanisme, d'habitat, d'environnement et de déplacements permet une approche et un traitement cohérents de l'ensemble de ces thématiques qui dépassent largement les limites communales.

Par ailleurs, la mutualisation des moyens au sein de l'intercommunalité permet de bénéficier de prestataires multidisciplinaires à moindre coût pour chaque commune : la capitalisation des expériences de PLUi fait apparaître un grand nombre de solutions possibles permettant de gérer au mieux cette complexité sur le plan politique et technique. Chaque intercommunalité concernée a notamment su dépasser la prétendue concurrence entre élus communautaires chargés respectivement de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements.

La loi ALUR rend le volet PLH et PDU facultatif.

6.4 Avec un PLUi, je perds ma compétence "aménagement de l'espace"...

VRAI et FAUX. C'est au moment de l'élaboration du PLUi que l'élu fera valoir ses souhaits en matière d'aménagement, au sein du conseil communautaire, bien que dorénavant ce soit l'EPCI qui dispose de cette compétence : c'est pour cela que la participation active des élus aux diverses réunions et séances de travail est importante.

En revanche, la **compétence du maire en matière d'autorisations du droit des sols** n'est pas liée à la compétence d'élaboration du PLU et ne peut être remontée au niveau intercommunal que si les élus le souhaitent.

6.5 Avec un PLUi, je ne maîtriserai plus la destination future des sols de ma commune

FAUX. Le projet de loi ALUR prévoit qu'un débat sur les modalités de la concertation entre EPCI et communes membres doit être mené au sein du conseil communautaire dans les deux mois suivant la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLUi. Cette nouvelle obligation constitue une garantie pour les communes-membres, en créant les conditions d'un dialogue entre elles. Ce débat permettra de fixer les conditions et la fréquence des consultations, l'organisation des échanges d'information, etc.

6.6 Ma commune comprend moins de 10 000 habitants, avec un document de planification, je vais être obligé d'instruire moi-même mes autorisations d'urbanisme

Cela dépend. Indépendamment du fait de posséder un document de planification sur le territoire communal, la loi ALUR fixe de nouveaux seuils. Si la commune de moins de 10 000 habitants est comprise dans un EPCI regroupant moins de 10 000 habitants, elle a toujours droit à la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction.

En revanche, si une petite commune est comprise dans un EPCI regroupant plus de 10 000 habitants, l'instruction revient à la commune ou à l'EPCI à partir du 1^{er} juillet 2015, la mutualisation au niveau de l'EPCI étant à favoriser.

Dans tous les cas, avec un PLU ou un PLUi, c'est toujours l'élu qui délivre les autorisations d'urbanisme en son nom pour sa commune. Même si l'instruction des autorisations peut éventuellement être mutualisée dans les services de l'EPCI, le maire reste décideur et conserve la signature des autorisations. L'existence d'un PLUi est tout à fait compatible avec le maintien pérenne d'une compétence communale en matière de permis de construire.

Pour tout renseignement complémentaire, le service urbanisme de votre DDT est à votre disposition

DDT 18 : SUHV - 02 34 34 61 94

DDT 36 : SCPAE - 02 54 53 21 81

DDT 41 : SUA - 02 54 55 75 26

DDT 28 : SAUH - 02 37 20 40 61

DDT 37 : SUH - 02 47 70 80 30

DDT 45 : SUA - 02 38 52 47 72



Direction régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement
CENTRE

5, avenue Buffon - CS 96407
45064 Orléans - Cedex 02
Téléphone : 02 36 17 41 41
Télécopie : 02 36 17 41 01



n°ISBN : 978-2-11-139191-8
Plaquette réalisée avec le concours de la DDT 41
Date de parution : novembre 2014
Impression : Corbet, Olivet