

# Les *ateliers* du **Territoire**

Après le séminaire  
du 27 janv 2011  
Saint-Etienne  
Cetim



# PLU,

la nouvelle donne

## Sommaire

<b>La révolution est en marche dans les documents d'urbanisme</b>	<b>2</b>
<b>L'échelle intercommunale est la seule qui permette d'être efficace</b> <i>Michel Piron</i>	<b>3</b>
<b>PLU, mode d'emploi</b> <i>Philippe Schmit</i>	<b>4</b>
<b>Le Creusot-Montceau : une longue histoire</b> <i>Jean-Claude Lagrange</i>	<b>5</b>
<b>Le dispositif du PLU intégré nous oblige à repenser en profondeur l'évolution de notre territoire</b> <i>Michel Labardin</i>	<b>6</b>
<b>Les deux échelles du PLU du Grand Lyon</b> <i>Henri Bertrand</i>	<b>7</b>
<b>Les batailles (intercommunales) de Poitiers</b> <i>Pascal Duballet</i>	<b>8</b>
<b>Comment faire émerger un urbanisme partagé</b>	<b>9</b>
<b>Cinq témoignages, cinq expériences d'urbanisme intercommunal</b>	<b>10</b>
<b>Nouvelle donne : les PLU à l'heure du Grenelle</b>	<b>11</b>
<b>L'union fait le PLU</b>	<b>13</b>

# "La révolution est en marche dans les documents d'urbanisme"

« La révolution est en marche dans les documents d'urbanisme » lançait récemment un éditorialiste à propos de la loi ENE. Même si certains regrettent que la loi valant Engagement National pour l'Environnement, issue de la démarche du Grenelle de l'environnement, ne soit pas allé plus loin dans ses dispositions, elle n'a effectivement pas fini de nous livrer tous ses secrets : textes d'application et ordonnances ne vont pas manquer de compléter un dispositif déjà ambitieux.

Son objectif principal : un urbanisme plus durable qui doit lutter contre l'étalement urbain, dans un souci global de limiter le changement climatique et de s'y adapter, de préserver l'espace agricole et la biodiversité et de conduire à un aménagement opérationnel plus soutenable.

Par la même occasion, la loi vise à simplifier le droit de l'urbanisme, à donner plus de cohérence au territoire et à favoriser des approches plus intégrées : dans ce nouveau cadre, les PLU pourront intégrer les PLH et PDU et, nouveauté, la loi fait désormais de l'échelle communautaire l'échelle de référence pour les plans locaux d'urbanisme, même si subsiste la possibilité des PLU communaux. Dans un contexte où le PLU reste un emblème du pouvoir communal, la mesure a fait débat. Michel Piron, député du Maine-et-Loire, vice-président de l'AdCF et rapporteur du volet urbanisme du Grenelle, en témoigne. La loi ENE invite ainsi chaque territoire à définir une approche de l'urbanisme plus partagée entre communes et communautés.

Certains territoires pionniers n'avaient pas attendu la loi pour se lancer dans l'aventure du PLU à maîtrise d'ouvrage communautaire. Dans l'ensemble, l'esprit communautaire en est sorti renforcé. Bordeaux, Lyon, mais aussi des agglomérations moins grandes comme Poitiers ou le Creusot-Montceau, témoignent de leur expérience.



# L'échelle intercommunale est la seule qui permette d'être efficace

**Michel Piron,**

député du Maine-et-Loire, rapporteur du projet de loi ENE

**Rapporteur de la loi ENE valant Engagement national pour l'environnement, suite au Grenelle de l'Environnement, Michel Piron, député du Maine-et-Loire, est considéré comme "le pape du PLU intercommunal". Il a replacé la création de cet outil dans un cadre institutionnel plus large et évoqué les conditions d'une bonne gouvernance.**

"Nous sommes des Gaulois et nous avons un goût immodéré pour les forces centrifuges." Considérant que les aventures d'Astérix sont le plus grand livre de sociologie d'après-guerre et qu'il devrait être enseigné à tous les étudiants en sciences politiques, Michel Piron rappelle que c'est le "rapport à l'espace" qui est interrogé à travers les derniers textes législatifs, de la loi ENE à la réforme territoriale.

Avec 36 700 communes en France, trois fois plus qu'en Allemagne, quatre fois plus qu'en Italie ou en Espagne, "le pouvoir est totalement atomisé au niveau de l'occupation de l'espace, observe le député du Maine-et-Loire. Les questions de gouvernance ne sont pas faciles dans un tel paysage institutionnel (morcelé)". Dans ces conditions, l'enjeu est de savoir si on peut partager autour d'une table des réflexions sur un territoire qui va au-delà de la surface communale.

## Ne pas se tromper d'échelle

Partant du principe qu' "un pouvoir partagé et réel, c'est mieux qu'un pouvoir illusoire dans une tour d'ivoire", il plaide pour l'échelle intercommunale, "la seule qui permet d'être efficace". A condition de ne pas se tromper d'échelle.



# le législateur

La bonne échelle n'est pas forcément unique. "Face à des territoires divers, il n'y a pas de réponse uniforme", souligne Michel Piron : "Acceptons l'idée que les réponses soient diversifiées, comme il y a des territoires divers." Dans ce contexte multiforme, la question à se poser est de savoir "quelle est la bonne échelle pour être efficace ?"

"On est en train de fabriquer de la géographie avec une histoire. Ce rapport au temps a créé une grande diversité à l'intérieur des agglomérations", constate Michel Piron, favorable à l'idée de "sectorisation". Faisant référence au philosophe Spinoza "Toute idée perd en compréhension ce qu'elle gagne en extension", il soutient la mise en place d'échelons intermédiaires pour ne pas perdre en lisibilité.

"Ce changement d'échelle exige une autre gouvernance dans un esprit de coproduction, de co-élaboration, de coresponsabilité du PLU, notamment pour répondre à des enjeux fondamentaux en matière d'environnement, de biodiversité, de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, de consommation foncière. On ne peut pas avoir la même gouvernance si on veut obtenir une meilleure réponse collective", esquisse le rapporteur de la loi ENE qui rappelle que tout nouveau PLU devra intégrer en 2012 les nouvelles orientations du Grenelle de l'Environnement.

# le législateur



# PLU, mode d'emploi

**Philippe Schmit,**  
AdCF

## la loi

**Philippe Schmit, en charge de l'action régionale et de l'urbanisme à l'Association des Communautés de France (AdCF), a rappelé un certain nombre de principes qui régissent l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle communautaire, et exceptionnellement communale.**

### Le PLU intercommunal.

Il est à l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou à défaut de la commune. L'élaboration d'un PLU par une communauté se traite obligatoirement par un seul et unique document à l'échelle intercommunale.

### Le PLU communal.

Il est élaboré "en concertation" avec la communauté, de manière systématique depuis le Grenelle de l'environnement. Auparavant, un PLU communal pouvait être engagé sans que la communauté n'en soit informée. Aujourd'hui, la concertation est obligatoire.

### Assistance.

La communauté peut assister techniquement la commune, rédiger un porter à connaissance communautaire, inscrire un volet communautaire dans les PADD, instaurer des espaces d'échanges entre communes, conduire des études utiles à toutes les communes, passer des marchés groupés.

### La sectorisation.

Certaines parties du PLU peuvent être élaborées à l'échelle de secteur, qui peut être l'échelle infracommunale ou municipale, dans un souci de lisibilité, de mobilisation et d'implication de la commune, "pour que chacun puisse se reconnaître dans ce projet global", remarque Philippe Schmit.

### L'approbation.

Si une commune émet un avis négatif sur le projet intercommunal qui lui est soumis, le projet de PLU revient en conseil communautaire. Il doit être approuvé à la majorité des deux tiers. "La volonté du législateur a été de ne pas violer la commune", explique Philippe Schmit.

### L'harmonisation des PLU.

"C'est au sens juridique, la volonté de partager un langage commun."

### Instruction des autorisations d'urbanisme.

Ce n'est pas une compétence mais un service communautaire organisé à destination des habitants, de tous ceux qui ont des projets d'aménagement ou de construction. "Il est plus facile que les services qui ont pensé la règle soient aussi ceux qui gèrent l'application de cette règle", commente Philippe Schmit. Pour 90% des élus interrogés par l'AdCF, la mutualisation des autorisations d'urbanisme s'explique prioritairement par une réponse locale au "désengagement" de la DDT (anciennement DDE), pour 64% par une recherche d'économie d'échelle et/ou de moyens, pour 49% par une volonté de proximité et de réactivité.

## des motivations diverses

Qu'est-ce qui motive la mise en œuvre d'un PLU communautaire ? Pour 67 % des élus interrogés par l'AdCF, c'est la volonté de spatialiser les orientations du projet de territoire, pour 54 % la mise en œuvre opérationnelle de projets communautaires, pour 46 % une recherche d'économie d'échelle ou une mutualisation des moyens, pour 43 % la conduite de projets particuliers d'aménagement dépassant les limites communales, pour 40 % une volonté politique de palier l'absence de documents d'urbanisme sur la totalité ou une partie du territoire communautaire.



# Le Creusot - Montceau : une longue histoire

**Jean-Claude Lagrange,**  
président de la CU du Creusot-Montceau

## les illustrations

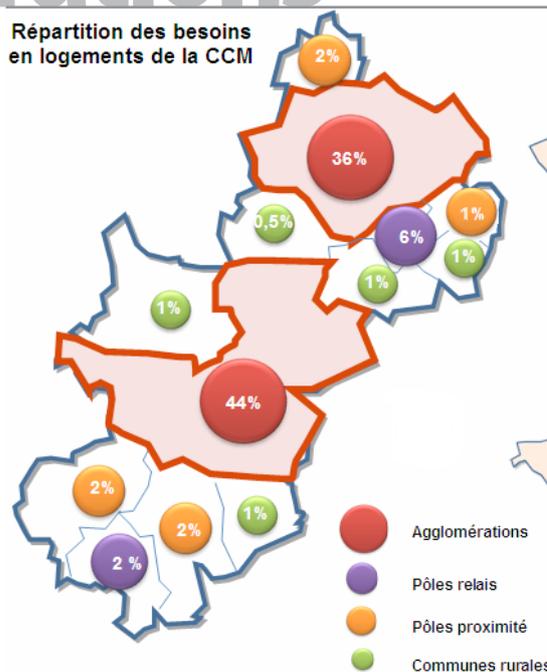
**Le PLU est un "vrai document stratégique intercommunal" pour le président de la communauté urbaine de Saône-et-Loire.**

Jean-Claude Lagrange ne fanfaronne pas. Mais lorsqu'il se présente, il dit qu'il a "à son compte" deux PLU intercommunaux, "révisés à l'unanimité" : des élus, de la communauté urbaine qu'il préside depuis 2008, et de l'ensemble des communes qui la composent.

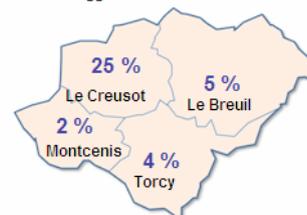
Ces succès sont le résultat d'une longue histoire commune, industrielle en particulier. De taille équivalente, mais de bord politique opposé, Le Creusot et Montceau-les-Mines ont uni leurs destinées en 1970. Cinq ans plus tard était approuvé un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et en 1978 un Plan d'occupation des sols communautaire, révisé en 1984, un an avant le dépôt de bilan de Creusot-Loire, le principal employeur de la région. Aujourd'hui le PLU fait l'objet d'une nouvelle mise en conformité, après celle de 2006, pour tenir compte de l'adhésion de trois nouvelles communes et du Grenelle de l'environnement.

L'élaboration du PLU est conduite par un groupe de travail communautaire qui réunit les vice-présidents ou conseillers communautaires désignés en fonction de la compétence dont ils ont la charge, mais pas les maires des deux villes centres. Les communes ne sont pas non plus toutes représentées. Ce groupe de travail est élargi à tous les maires lors de la restitution finale de la traduction spatiale des objectifs de répartition territoriale du PADD qui fait l'objet d'une exposition dans chaque commune avant l'arrêt du projet en conseil communautaire.

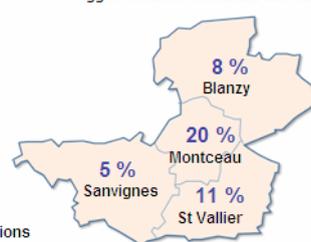
Répartition des besoins en logements de la CCM



Agglomération Le Creusot



Agglomération Montceau-les-Mines



Pour les communes, l'existence d'un PLU est d'un "confort indéniable vis-à-vis de la pression de certains propriétaires" et en "cohérence

parfaite avec l'instruction des permis de construire faite par les services communautaires".

Pour Jean-Claude Lagrange, les atouts du PLU intercommunal sont certains. Il correspond à une échelle de bassin de vie cohérente et favorise un équilibre territorial appréhendé sur la base de données chiffrées et d'objectifs qualifiés. Lieu de débat privilégié, il offre l'occasion de réfléchir à des subsidiarités ou transferts de compétences, à la mutualisation de moyens.

Forte de cette expérience, la communauté du Creusot-Montceau a décidé de créer avec le Grand Chalon une Agence d'urbanisme commune, "point d'ancrage d'un projet politique de rapprochement des deux intercommunalités".

### communauté urbaine du Creusot-Montceau

19 communes

93 000 habitants

#### Principales compétences :

Scot, PLU, PLH ; constitution de réserves foncières ; création de ZAC ; développement économique ; transports urbains ; eau et assainissement, ordures ménagères ; voirie et signalisation, parcs de stationnement ; politique de la ville et insertion ; observatoire de l'habitat, OPAH ; culture, sport, tourisme ; réseaux de télécommunication, TIC.



## Le dispositif du PLU intégré nous oblige à repenser en profondeur l'évolution de notre territoire

**Michel Labardin,**  
Vice-Président de la CU de Bordeaux

**Maire de Gradignan (Gironde), Michel Labardin est vice-président de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), en charge de concevoir la ville de demain. Il évoque le rôle respectif de la communauté urbaine et des communes dans la mise en œuvre des PLU, l'intérêt de la sectorisation, l'apport de l'Agence d'urbanisme, l'avènement du PLU intégré.**

### "- Comment s'articulent les projets de territoire communaux et le projet communautaire ?

- Parler du PLU de la CUB, c'est évoquer la maîtrise par chaque commune de son destin communal, la mise en dialogue entre le projet de territoire communal et le projet communautaire, la mise en tension entre le projet de territoire communal et les projets sectoriels de la communauté urbaine. Cette mise en tension est nécessaire et utile. La commune doit maîtriser son projet de territoire parce que cette lecture fine du territoire est irremplaçable. Chaque commune doit pouvoir adapter le PLU à sa réalité urbaine, géographique, historique, sociologique. Cette mise en tension ne doit pas faire peur mais doit nous aider à produire l'évolution de la ville non seulement en terme quantitatif, qui fut la préoccupation du PLU 2006, mais aussi en terme qualitatif. En aucune manière, la CUB ne cherche à imposer, à structurer de manière uniforme le territoire, à avoir prise sur la commune, en tant que maire j'y serais réfractaire. Ce dialogue se fait de façon très positive à la CUB.

### - Qu'apporte la sectorisation ?

- Les secteurs sont intéressants parce qu'il y a dans notre géographie des typologies particulières. Il faut se donner les moyens de réfléchir à une échelle infracommunautaire de façon à dégager des orientations, des tendances, une harmonisation sectorielle à partir de problématiques communes. C'est un avantage pour les communes d'élargir la réflexion au-delà du périmètre communal sans aller jusqu'à une uniformisation qui est un risque que nous pourrions redouter.

### - Quel est le rôle de l'Agence d'urbanisme ?

- L'Agence d'urbanisme est notre maître d'œuvre. Elle a en mémoire - maintenant, c'est quasi génétique -, une lecture fine du territoire, élargie au-delà de la CUB pour la révision du Scot par exemple, qui favorise une compréhension stratégique. Une lecture qui est extrêmement utile pour métaboliser nos réflexions et les traduire dans un document stratégique et réglementaire. Si le PLU n'est pas suffisamment préparé, on s'inflige ensuite un rythme de révision qui devient insupportable, avec des coûts financiers qui ne sont pas neutres.

### - En quoi le PLU intégré modifie-t-il la donne ?

- Ce passage vers un PLU intégré est extrêmement porteur. Il va nous permettre de mettre en œuvre une stratégie du territoire communautaire globale. Entre l'habitat, les transports en commun, le commerce et le dispositif réglementaire, il y a un croisement intéressant qui nous oblige à avoir

une pensée globale, qui ne nous exonère pas de penser jusqu'à l'exécution, la programmation, la planification, l'opérationnel, faute de quoi nous serions en échec. Le dispositif du PLU intégré poussé par le Grenelle de l'Environnement est extrêmement productif. Il nous oblige à repenser en profondeur l'évolution de notre territoire pour limiter l'étalement urbain et ne pas consommer nos espaces."



*Propos recueillis par Catherine le Calvé, chargée d'étude de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux*

## communauté urbaine de Bordeaux

27 communes

715 000 habitants

### Principales compétences :

développement économique ; urbanisme ; habitat ; gestion des déchets ; eau et assainissement ; transports urbains ; voirie ; stationnement ; cimetières ; enseignement ; abattoirs ; Marché d'Intérêt National (MIN).

les illustrations

# Les deux échelles du PLU du Grand Lyon

**Henri Bertrand,**

Directeur adjoint du service planification et urbanisme réglementaire du Grand Lyon

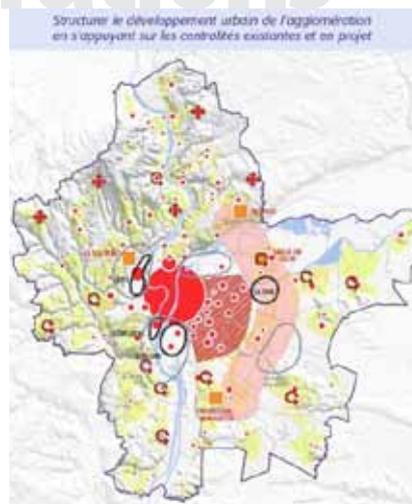
## les illustrations

**Le PLU de l'agglomération lyonnaise respecte les identités locales, croise les politiques sectorielles intercommunales et les projets d'aménagement communaux.**

"Aujourd'hui, le PLU intercommunal ne fait plus question", remarque Henri Bertrand, directeur adjoint du service de planification et d'urbanisme réglementaire du Grand Lyon. Impulsé en 1970 à partir d'une mosaïque de POS, il s'est peu à peu imposé, la logique communautaire l'emportant. Un portage politique déterminé et une forte association des acteurs sont les clés du succès. L'implication à temps plein d'un vice-président de la communauté urbaine et la constitution de "couples" formés d'un responsable territorial du Grand Lyon et d'un chargé d'étude de l'Agence d'urbanisme ont permis de piloter résolument ce projet avec le relais de groupes territoriaux à l'échelle de bassin.

Le PLU intercommunal lyonnais reflète la géographie et la structure urbaine diversifiées de l'agglomération qui regroupe une grande ville, Lyon, et dix communes de moins de 2 500 habitants, mais aussi Villeurbanne et cinq villes comprises entre 30 000 et 50 000 habitants. Une charte d'objectifs est partagée par toutes les communes autour de trois grandes orientations : le développement de la ville dans le respect de son environnement naturel, le renforcement de la cohésion et de la mixité sociale, le développement des activités économiques.

Le PLU fonctionne sur deux pieds. Le Projet d'aménagement et de développement durable d'agglomération se décline en autant de



mérotation se décline en autant de PADD communaux. Il croise les politiques sectorielles d'agglomération et les projets d'aménagement communaux. "Le règlement (presque) unique est respectueux des identités locales", note Marie Dols, chargée de secteur à l'Agence d'urbanisme de Lyon. Les documents graphiques comprennent des plans de zonage au 1/5000, des plans de détail au 1/2000, des prescriptions graphiques et des Orientations d'aménagement par quartier et secteur (OAQS).

Cet outil incitatif est de plus en plus utilisé. Au moment de l'approbation du PLU en 2005, on dénombrait 170 OAQS ; en 2010, elles étaient au nombre de 237. Une cinquantaine d'autres est dans les tuyaux. Plusieurs types d'OAQS peuvent être distingués. Classiques, elles encadrent l'aménagement d'un territoire, un îlot de centre-ville ou une entrée de ville par exemple. Patrimoniales, elles décrivent les caractéristiques des tissus de patrimoine ordinaire comme celui d'un faubourg.

"L'OAQS participe à révéler les spécificités des différents sites qu'on estime stratégiques, mieux que ne peuvent le faire le règlement et le zonage, remarque Marie Dols, et surtout elle permet de poser les bases de la discussion avec un aménageur en fixant de façon positive les orientations souhaitées par la collectivité, qui dans ce cas propose et ne se contente pas d'interdire, de réglementer. C'est bien ça la valeur ajoutée de ces orientations qui permettent de poser le cadre du débat et d'être en situation de négociation."

Forts de cette dynamique territoriale, élus et techniciens souhaiteraient aller plus loin, notamment dans les secteurs de "confins communaux" souvent oubliés. D'autres idées sont avancées : l'adoption d'un règlement unifié entre le centre et la périphérie, la prise en compte des nouvelles dimensions du Grenelle (maîtrise de l'énergie et des gaz à effet de serre) et éventuellement, à terme, l'intégration du PLH, du PDU et de l'urbanisme commercial dans le PLU communautaire.

le Grand  
Lyon

57 communes

510 km<sup>2</sup>

1 250 000 habitants

641 000 emplois

PLU, la nouvelle donne

# Les batailles (intercommunales) de Poitiers

**Pascal Duballet,**

Directeur du service urbanisme du Grand Poitiers

**L'histoire de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers illustre l'évolution intercommunale en matière d'urbanisme, jusqu'à l'adoption d'un PLU un peu plus intégré en 2010.**

Les premiers POS intercommunaux du district de Poitiers étaient davantage un agrégat de plans communaux, plus normatif qu'un véritable projet. "On en restait à des considérations réglementaires, visant à préserver la faible densité en tissu pavillonnaire, à reproduire le tissu à l'identique, à spécialiser les espaces", explique Pascal Duballet, directeur du service urbanisme du Grand Poitiers.

Avec la transformation du POS en PLU intercommunal en 2004, la page de la norme a été tournée. "Pour la première fois, les communes parlent projet et non plus règlement. Mais le projet se limite à un repérage des centralités, non hiérarchisées, à une organisation schématique des déplacements, à une reprise non sectorisée du PLH. Des questions restent à traiter ou à compléter, notamment la cohérence du développement commercial ou les modalités du renouvellement urbain." Le règlement fonctionnel ne comprend plus aucune contrainte chiffrée, sauf une hauteur de construction en tissu urbain non constitué, un COS maximum dans les écarts et, ponctuellement, une surface de terrain minimale.

Ce PLU s'est déployé à deux vitesses. "Dans les communes périurbaines, la volonté politique de maîtriser les opérations de construction est

forte, constate Pascal Duballet. Elle permet de cadrer la plupart des projets. Dans les communes urbaines, la volonté politique de maîtrise s'est progressivement affirmée. Malgré ces efforts, on assiste à l'émergence de contentieux contre les opérations les plus denses."

Pour la révision du PLU engagée en 2008, un comité de pilotage regroupant les élus chargés des questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements et les techniciens des services concernés est constitué. Sa feuille de route : suivre les travaux, faire les pré-arbitrages stratégiques, coordonner les révisions conjointes du PLU, du PLH et du PDU, réguler les intérêts particuliers au profit de l'intérêt général. De son côté, le bureau communautaire valide le planning de révision, arbitre les questions clés dans les domaines commercial et de l'habitat en particulier.

Au fil de ce processus de révision, un rythme de production différent est apparu entre le PLH et le PLU d'une part, "en phase", et le PDU d'autre part, en décalage pour cause de réflexions moins approfondies. "La position de l'Etat (local) a aussi été difficile à cerner, observe Pascal Duballet. Peu de réactions ont été enregistrées pendant l'élaboration du projet, l'avis final portant sur l'essentiel sur l'opportunité."

Les orientations d'aménagement ont permis de préciser le projet arrêté en juillet 2010 en particulier par rapport aux modalités de renouvellement urbain (hors ANRU), à la rénovation du patrimoine bâti, à la politique de développement

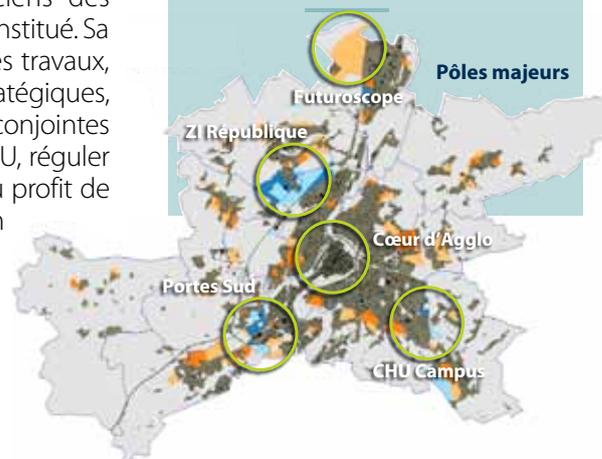
## communauté d'agglomération du Grand Poitiers

12 communes

133 000 habitants

Principales compétences :

développement économique ; aménagement de l'espace ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; assainissement ; eau ; collecte des déchets ; voirie d'intérêt communautaire ; équipements sportifs d'intérêt communautaire ; tourisme ; université ; crématorium.



commercial, au développement de la trame verte et bleue. Le règlement a été renforcé en matière de développement commercial, de mixité sociale, de biodiversité et d'aménagements verts. "L'outil PLU comporte des lacunes pour maîtriser les opérations en renouvellement", estime toutefois le directeur du service urbanisme du Grand Poitiers qui plaide pour développer un urbanisme de contrat sur ce type d'opération.



**La commune ne fait plus la maille en matière d'urbanisme. L'intercommunalité s'impose, à condition de ne pas précipiter les événements et de faire preuve de flexibilité.**

"Le PLU intercommunal ne doit pas être imposé par le législateur, mais adopté une fois atteint une certaine maturité (...) Ce qui dure n'est pas ce qu'on impose, mais ce qu'on partage." Cette position émise par Jean-Paul Bret, président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a été partagée par tous les participants à la table ronde organisée à l'occasion de cet atelier. Un débat qui renvoie, comme l'a noté Christian Avocat, président de la communauté d'agglomération du Grand Roanne à la dialectique entre la loi et l'accord, éminent sujet de réflexion et de controverse.

En préambule à cette discussion, Philippe Schmit (ADCF) avait évoqué un certain nombre de préalables législatifs et réglementaires. Le PLU est à l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale, et à défaut, maintenant, de la commune. Dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi Grenelle 2, toutes les communautés auront la possibilité de se prononcer sur le transfert de la compétence en matière d'urbanisme.

Les ressorts d'une démarche intercommunale visant à l'élaboration d'un PLU sont très divers. A Verdun, la reconversion de friches militaires qui dépassaient largement les limites communales a été fédératrice. Ailleurs, il s'agit de reconversion industrielle, de l'avenir d'un bassin économique. Pour d'autres communautés, la définition d'un schéma

# Comment faire émerger un urbanisme partagé ?

## le débat

directeur d'assainissement a été le détonateur d'un projet plus global. Un PLU intercommunal peut aussi s'imposer par suite de l'absence de documents d'urbanisme, comme c'est le cas dans bon nombre de communes françaises.

Le PLU peut aussi être la suite logique d'un flirt intercommunal plus poussé, de SIVOM en communauté de communes (ou d'agglomération), de PADD en PLU... Toute génération spontanée paraît plus improbable. La nécessité d'une approche intercommunale en matière d'urbanisme émerge progressivement à la lumière des évolutions législatives et réglementaires, de débats locaux, d'actions partagées, d'un projet collectif émergent, comme l'a signifié Jean Gilbert, président de la communauté de communes des Monts du Pilat.

### Un urbanisme de projet

"Quand on lie administration du droit des sols et SIG (système d'information géographique), on s'aperçoit qu'on est capable de construire un observatoire des territoires d'un type nouveau, ce qui n'est pas le cas quand l'instruction s'opère dans les DDT (direction départementale des territoires), remarque Philippe Schmit, à la lumière de l'expérience du service d'instruction des permis de construire évoquée par Mme Girardon, présidente de la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier. A ce stade, on a déjà une capacité d'observation et de connaissance très fine de ce qui se passe dans les territoires, des éléments majeurs pour penser".

Autre constat : les agents instructeurs d'urbanisme de la communauté étant impliqués dans une réflexion plus globale sur l'évolution souhaitable des documents de planification, n'est-il pas temps (alors) d'utiliser cette nouvelle approche pour enclencher un projet intercommunal plus large, "et pour revoir l'organisation des différents métiers du champ de l'urbanisme, de l'instruction, de la planification et de l'opérationnel, pour donner un nouveau souffle plus transversal à l'urbanisme ?", lance Philippe Schmit.

De son côté, Jean-Paul Bret plaide pour une sectorisation plus souple, pour des "PLU moins réglementaires, qui soient de vrais outils de dialogue avec tous les partenaires de l'aménagement et de la construction". Pour davantage d'ingénierie également : "il faut en finir avec les copier-coller", affirme ce fervent défenseur d'un urbanisme de projet.

le débat

# Cinq témoignages, cinq expériences d'urbanisme intercommunal

## les démarches locales

**Christophe Faverjon :**  
"Notre projet est de travailler à une harmonisation des PLU"



Christophe Faverjon est maire d'Unieux, vice-président de Saint-Etienne Métropole, en charge de la prospective territoriale, des études territoriales et du schéma de cohérence territoriale :

"Historiquement, la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole exerce une compétence intitulée "harmonisation des PLU". A chaque modification d'un PLU, on rédige un rapport de connaissance qui essaye d'inciter les communes à prendre en compte les politiques de l'agglomération dans leur PLU. Mais cette manière de faire a des limites face à la montée en puissance de l'agglomération. Notre projet est de travailler à une harmonisation des PLU qui pourrait prendre la forme de diagnostic par secteur et se traduire par une territorialisation plus grande des orientations communautaires. Il y a nécessité de travailler ensemble sur les espaces d'interface entre communes proches, quand par exemple une zone d'activités jouxte une zone de loisir. Nous voulons inciter les communes à une meilleure coordination de leur PLU. Mais cette intention n'a pas encore fait l'objet de discussions au niveau des instances délibératives de l'agglomération."

**Christian Avocat :** "Nous devons aller vers un élargissement de la communauté d'agglomération"



Christian Avocat est président de la communauté d'agglomération du Grand Roanne.

"Avec six communes, un peu moins de 70 000 habitants, notre territoire ne correspond pas au bassin de vie tel qu'il fonctionne au quotidien, aux déplacements par exemple. Nous devons aller vers un élargissement de la communauté d'agglomération. Le fait d'avoir pris l'habitude de travailler ensemble sur un PADD, sur un schéma d'agglomération, devrait nous permettre de déboucher sur un PLU intercommunal. Pendant un moment, on va faire comme Monsieur Jourdain de la prose sans le savoir, avant de qualifier ce qu'on est en train de faire. La sectorisation permettra sans doute de résoudre des questions. Nous sommes candidats d'autre part, à l'appel à projet du Ministère sur les PLU intercommunaux. Cela va créer une dynamique nouvelle, si nous sommes retenus, et nous mettre en mouvement en nous appuyant sur des compétences extérieures."

**Jean Gilbert :** "L'urbanisme en intercommunalités ou au sein du parc du Pilat, c'est jouable"

"Avec le Scot Sud Loire, nous sommes passés des intentions à la pratique. C'est une vraie révolution culturelle pour nous les maires ruraux. Il va falloir économiser le foncier. Cette organisation nouvelle fait surgir des pôles, une nouvelle forme

de gouvernance. Concernant un PLU intercommunal, nous sommes en train d'avancer vers cette démarche. Les élus locaux sont très motivés par les projets partagés. L'urbanisme de demain regroupé dans les intercommunalités ou au sein du parc naturel régional du Pilat, c'est jouable. A condition de fonder l'urbanisme non pas à partir de règles mais de projet."



Jean Gilbert est maire de Marthes, président de la communauté de communes des Monts du Pilat.

**Monique Girardon :** "Nous allons mutualiser les règlements des PLU"



Monique Girardon est maire de Veauche, présidente de la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier :

"Au sein de notre communauté de communes, nous avons choisi de mutualiser certaines compétences. Nous avons créé un service d'instruction des permis de construire. Les habitants ont pris l'habitude de s'adresser à ce service plutôt qu'en mairie. A mi-mandat, les élus communautaires se sont engagés à travailler sur une mutualisation plus aboutie, en commençant par des règlements des PLU. Notre service communautaire nous y aidera puisqu'il assiste déjà à toutes les réunions qui concernent la révision d'un PLU. Il dispose en quelque sorte d'une vision globale partagée à partir des statistiques qu'il collecte, des comparaisons qu'il peut établir."

## Jean-Paul Bret : "Le fait d'avoir un schéma de secteur nous rend légitime lors de l'élaboration des PLU"



Jean-Paul Bret est maire du Pin, président de la communauté d'agglomération du Pays voironnais :

"Pour ce qui est de notre territoire, très hétérogène,

urbain, rural et périurbain, on a compris que le PLU ne peut pas se faire sans l'intercommunalité qui maîtrise les grandes politiques d'aménagement. On raisonne par bassin. Ce schéma de secteur a l'avantage de territorialiser le PLH et le PDU. Le fait d'avoir un schéma de secteur nous rend légitime lors de l'élaboration des PLU comme l'est aussi le syndicat mixte du Scot. Avec un schéma de secteur, notre rôle est complètement reconnu dans ce processus de co-élaboration. Les petites communes sont demandeurs de cet apport intercommunal.

Le PLU, on doit l'aborder dorénavant différemment. Il faut aller vers des PLU moins réglementaires. Pourquoi se priver de toute possibilité d'adaptation à travers un règlement qui n'a pas fait la preuve qu'il produisait un urbanisme de qualité.

Les PLU doivent être davantage des outils de dialogue avec les porteurs de projet d'aménagement et de construction pour aller vers un urbanisme de projet."

## Nouvelle donne : Les PLU à l'heure du Grenelle

### Le PLU intercommunal (PLUI) comme figure de base

Le PLU intercommunal est affiché dans la loi ENE (loi d'Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 dite "Grenelle 2") comme le cas général dès lors que l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) est doté de la compétence en la matière. Le PLU communal reste possible "par défaut".

## concrètement

### Un document intégrateur des politiques territoriales :

#### Un contenu programmatique renforcé :

Les orientations d'aménagement et, à présent, de programmation deviennent obligatoires.

Si le volet Aménagement reste inchangé, hormis la possibilité de comporter un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser, elles comportent à présent :

- un volet **Habitat**, qui définit les objectifs et principes d'une politique de l'habitat pour répondre aux besoins en logements, favoriser le renouvellement urbain, la mixité sociale et l'accessibilité du cadre bâti, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre

- un volet **Transports et déplacements**, définissant l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.



# concrètement

## Le PLU "3 en 1"

Dans le cas d'un PLUI, les orientations d'aménagement et de programmation en matière d'**Habitat** et **Transports-déplacements** sont obligatoires et tiennent lieu respectivement de Programme Local de l'Habitat (PLH) et de Plan de Déplacements Urbain (PDU).

## Le volet Commerce intégré au PLU

Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter le **document d'aménagement commercial (DAC)** tel que défini dans le code de commerce (5e alinéa du II de l'article L.752-1). Celui-ci délimite notamment les zones d'aménagement commercial et a contrario les restrictions en matière d'implantations commerciales.

## Des dispositions nouvelles pour le développement durable

### Des espaces naturels, agricoles et forestiers "à consommer avec modération"

Le rapport de présentation doit comporter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers tandis que le PADD fixe des objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain.

## Un règlement au contenu élargi au regard des objectifs de développement durable

Celui-ci peut notamment :

- imposer une **densité minimale** aux abords des transports collectifs existants ou programmés
- prescrire des **performances environnementales et énergétiques renforcées** pour les constructions, travaux, installations et aménagements
- fixer un **nombre maximal d'aires de stationnement** pour la construction de bâtiments autres que d'habitation
- dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de **communications électroniques** des critères de qualité renforcés qu'il définit
- délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacités d'accueil **limitées** dans lesquels des constructions peuvent être autorisées **sous conditions**.

Par ailleurs, le règlement ne doit pas constituer un frein aux **dispositifs de développement durable** : matériaux renouvelables ou procédés de

construction évitant l'émission de gaz à effet de serre ; dispositifs de retenue des eaux pluviales ou de production d'énergie renouvelable pour les besoins des occupants des bâtiments (en dehors d'impératifs de protection patrimoniale).

En outre, le mécanisme de bonification des densités pour les constructions à performance énergétique élevée ou alimentée en énergie renouvelable est assoupli.

## La prise en compte de la biodiversité et du volet Climat :

- Les PLU doivent prendre en compte, lorsqu'ils existent, les **Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique**, définissant la « **trame verte et bleue** » du territoire et les **Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET)**.



concrètement

## Les modalités d'application de la loi ENE

1. les PLU en cours d'élaboration ou de révision peuvent ne pas intégrer Grenelle 2 à la double condition :

- d'avoir été arrêtés avant le 1er juillet 2012

- d'être approuvés avant le 1er juillet 2013.

Ils devront intégrer les dispositions Grenelle lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2016.

2. Les PLU approuvés avant le 13 janvier 2011 demeurent applicables. Ils devront intégrer les dépositions Grenelle lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2016.

## L'union fait le PLU

**Le complexe d'Astérix ou du village gaulois n'est plus de mise en matière d'urbanisme. C'est l'une des conclusions de cet atelier qui n'a pas donné lieu pour autant à un nouvel épisode des Bisounours.**

Pour Philippe Estingoy, c'est un fait incontestable: "Je ne sais pas comment on peut parler aujourd'hui au niveau communal d'équipement scolaire ou de logement, l'œil rivé sur son petit territoire", observe le directeur départemental des territoires de la Loire. "Et ce n'est pas parce qu'on en parle à une échelle autre que le maire ne garde pas la possibilité de dire ce qu'il a à dire, d'assumer ce qu'il a à assumer, et de faire prendre en compte la réalité de l'histoire de sa commune et de l'avenir qu'il souhaite voir construire. Avenir qui ne peut se construire que dans la solidarité. Aujourd'hui, nous ne sommes plus dans le village gaulois, relève Philippe Estingoy. C'est bien au travers de l'évolution des autres que l'on peut avancer."

## les conclusions

Une vision partagée par Philippe Schmit (AdCF) pour qui "l'intercommunalité ne s'est jamais vraiment construite qu'avec et pour les communes". "Quand on fait un PLU intercommunal, on ne fait pas un super PLU qui écrase la commune, souligne-t-il. Il est évident que rien ne peut se faire sans une co-construction", surtout par rapport aux enjeux fondamentaux en matière d'environnement que sont en particulier la biodiversité ou la lutte contre la consommation foncière, enjeux pour lesquels l'échelle communale n'est pas suffisante. D'ailleurs, rappelle le technicien de l'AdCF, "il n'a jamais été une évidence que la commune était l'échelon pertinent en matière d'urbanisme", même au moment de l'élaboration et du vote des lois de décentralisation en 1982 et 1983, où cette compétence lui était disputée par le département.

Pour Pascal Garrido, président de l'Agence d'urbanisme epures, "il n'y a pas de raison d'avoir peur : un territoire fédéré est toujours plus fort et efficace qu'une addition d'individualités", à condition de mettre en œuvre une "organisation efficace et surtout un dialogue permanent entre les intercommunalités et les communes, dans une confiance mutuelle qui permet de co-construire le projet". Très intéressé par les démarches de secteurs qui permettent de partager

les enjeux et projets à une échelle concrète, qui est celle de la vie des habitants, et celles de PADD communautaire pour le PLU, il estime qu'il appartient "à chaque territoire de définir sa propre démarche, en fonction de sa taille, de ses compétences, de son intégration intercommunale", de choisir une solution en termes de subsidiarité, d'organisation des compétences, et de "fixer le curseur entre le PLU communal isolé et le PLU intercommunal intégré incluant PLH et PDU".

Dans cette co-construction, les Agences d'urbanisme jouent en quelque sorte le rôle d'"architecte conseil" : "Epures est à vos côtés pour vous aider à mettre en œuvre concrètement le Grenelle de l'environnement et des approches d'urbanisme plus intégrées, rappelle son président qui note au passage que la communauté urbaine du Creusot - Montceau est engagée dans la création d'une Agence d'urbanisme, "ce qui prouve que les territoires qui n'en ont pas ont à la fois des besoins et un désir d'Agence d'urbanisme".

# pour en savoir plus...

## Etudes - Ouvrages

### Procédures d'adaptation du Plan Local d'Urbanisme

Auteur(s) Epures

Date de publication 12/2010

Guide de l'usage des différentes procédures possibles pour adapter un POS ou un PLU : modification et modification simplifiée, révision simplifiée, mise à jour et déclaration de projet, adaptations pour diversité de l'habitat et énergie dans l'habitat. Avec tableau récapitulatif des champs d'application, cas où ils doivent être utilisés, règles de concertation, d'enquête publique et de publications, durée minimale.

### Guide de mise en oeuvre Scot Sud Loire : comment construire?

Auteur(s) Syndicat mixte du Scot Sud Loire ; Epures

Date de publication 11/2010

La collection des guides du Scot Sud Loire a pour objectifs d'apporter un appui aux collectivités territoriales. En effet, celles-ci doivent appliquer le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) et le DOG (document d'orientations générales). Les guides recouvrent donc différentes problématiques et permettent d'apporter des conseils aux collectivités. Ce numéro aborde le thème "comment construire". Il rappelle les objectifs du Scot, ce que dit le Scot sur les espaces urbanisables définis pour atteindre les objectifs de développement durable du territoire. La dernière partie contient des questions et des réponses diverses à propos du Scot :

comment construire autrement pour consommer moins d'espace? Comment intégrer la trame verte urbaine? Avec quels outils traduire les densités maximales dans le PLU? ...Etc.

### Décryptage Grenelle : Bâtiment et urbanisme

Auteur(s) CERTU ; ETD

Date de publication octobre 2010

Des fiches ont été créées pour décrypter la loi Grenelle 2. Elles permettent de comprendre l'impact de la loi pour cinq grandes thématiques. Ce document contient les six fiches se rapportant au thème "bâtiment et urbanisme". Les six fiches sont les suivantes :

- Fiche n°1 : Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale (articles 14 à 19).
- Fiche n°2 : Verdissement et renforcement du Plan Local d'Urbanisme (PLU, article 19).
- Fiche n°3 : Amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments (articles 1 à 3 et 74).
- Fiche n°4 : Les autorisations d'urbanisme (articles 12, 28, 57).
- Fiche n°5 : Coefficient d'occupation des sols et énergie (article 20)
- Fiche n°6 : Photovoltaïque et bâtiment (articles 1er, 12, 17, 19, 20 et 88).

Le Certu explique que "Dans le domaine Bâtiments et urbanisme", la Loi Grenelle 2 (en son titre I) a pour ambition d'une part de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, à travers une meilleure articulation des politiques d'habitat, de développement commercial et de transports, et d'autre part, dans le secteur de la construction, d'engager une véri-

table rupture technologique dans le neuf et d'accélérer la rénovation thermique du parc ancien".

### Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les PLU : fiches pratiques

Auteur(s) CERTU ; DIREN Languedoc-Roussillon ; CETE Méditerranée

Date de publication 2008

Les recommandations et préconisations contenues dans le présent document sont issues d'une analyse de la prise en compte de l'environnement dans les PLU de Languedoc - Roussillon réalisée dans le cadre d'une étude menée par le CETE Méditerranée pour le compte de la Dir en Languedoc-Roussillon en 2006. Une quinzaine de PLU de la région a été exploitée. Cette étude a permis de mettre en lumière les points forts et les points faibles d'un échantillon de PLU régionaux mais également de quelques PLU nationaux identifiés comme référents. Les fiches proposées sont organisées en deux parties, l'une destinée aux élus, l'autre aux techniciens. Cette dernière propose également des tableaux au format tableur, récupérables et adaptables, en taille et en fonction, aux besoins d'analyse.

### Documents d'urbanisme et développement durable. Guide pratique pour une application aux SCOT, PLU et cartes communales

Auteur(s) DUBOIS-MAURY, Jocelyne

Date de publication 09/2010

A jour de la loi d'Engagement national pour l'environnement (loi ENL) du 12 juillet 2010, cet ouvrage détaille, analyse et évalue, dans sa première partie, le socle juridique des trois piliers du développement

durable qui conditionnent les politiques d'urbanisme et d'aménagement : environnement, économie et social. La deuxième partie est un guide pratique à l'usage de tous les acteurs de l'aménagement, afin de les aider à concevoir ou adapter les documents d'urbanisme avec la loi ENL. Le Scot, le Plu et la carte communale y sont particulièrement détaillés. La dernière partie de l'ouvrage présente des fiches pratiques sur les thèmes suivants : Documents d'urbanisme et communes touristiques, PLU et accueil des gens du voyage, PLU et énergie, PLU et réaffectation des sites pollués, PLU et loi relative au Grand Paris.

### **Décryptage Grenelle bâtiments et urbanisme : Fiche n° 2. Octobre 2010 : Verdissement et renforcement du Plan Local d'Urbanisme** (PLU Article 19)

Auteur(s) GAFFAR, Chahoul ; LABURTHER, Christopher de

Organisme(s) auteur(s) FRANCE. MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER. CENTRE D'ETUDES SUR LES RESEAUX, LES TRANSPORTS, L'URBANISME ET LES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES ; ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT

Date de publication 01/01/2010

Destinées aux collectivités de toute taille, 25 fiches traitent des questions abordées par la loi Grenelle 2 pour le déploiement desquelles un éclairage technique ou juridique s'avère nécessaire. Ces fiches sont regroupées en 5 domaines : énergie et climat, transports, bâtiments et urbanisme, biodiversité, gouvernance. Cette fiche est la deuxième de la série du domaine Bâtiments et urbanisme qui en comporte six. Elle traite du verdissement et du renforcement du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

## **Articles de presse**

### **Intercommunalité (L) au service de l'urbanisme pour un usage pertinent de l'espace. Actes du colloque du 1er avril 2011**

Revue Gazette des communes. (FRA).

Date de publication 11/07/2011

### **Plans locaux d'urbanisme : la crise de croissance**

Auteur(s) GERBEAU, Delphine

Revue Gazette des communes. (FRA).

Date de publication 28/03/2011

### **Grenelle 2 : les impacts de la loi ENE**

Auteur(s) CHAUVIN, Nicolas ; CARPENTIER, Elise

Revue Géomètre. (FRA).

Date de publication 03/2011

### **Revisiter les règles d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain**

Auteur(s) CONRAD, Cristina

Revue Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment. (FRA).

Date de publication 11/02/2011

### **Plans (Les) locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II**

Auteur(s) HOCREITERE, Patrick

Revue Cahiers de la fonction publique et de l'administration.

Date de publication 11/2010

## **Sites web**

Site de L'Assemblée des Communautés de France

<http://www.adcf.org/>

Communauté Urbaine du Creusot-Montceau

<http://www.lacommunaute.fr/>

Communauté Urbaine de Bordeaux

<http://www.lacub.fr/>

Communauté Urbaine du Grand Poitiers

<http://www.grandpoitiers.fr/>

Communauté Urbaine du Grand Lyon

<http://www.grandlyon.com/>

Communauté Urbaine de Rennes

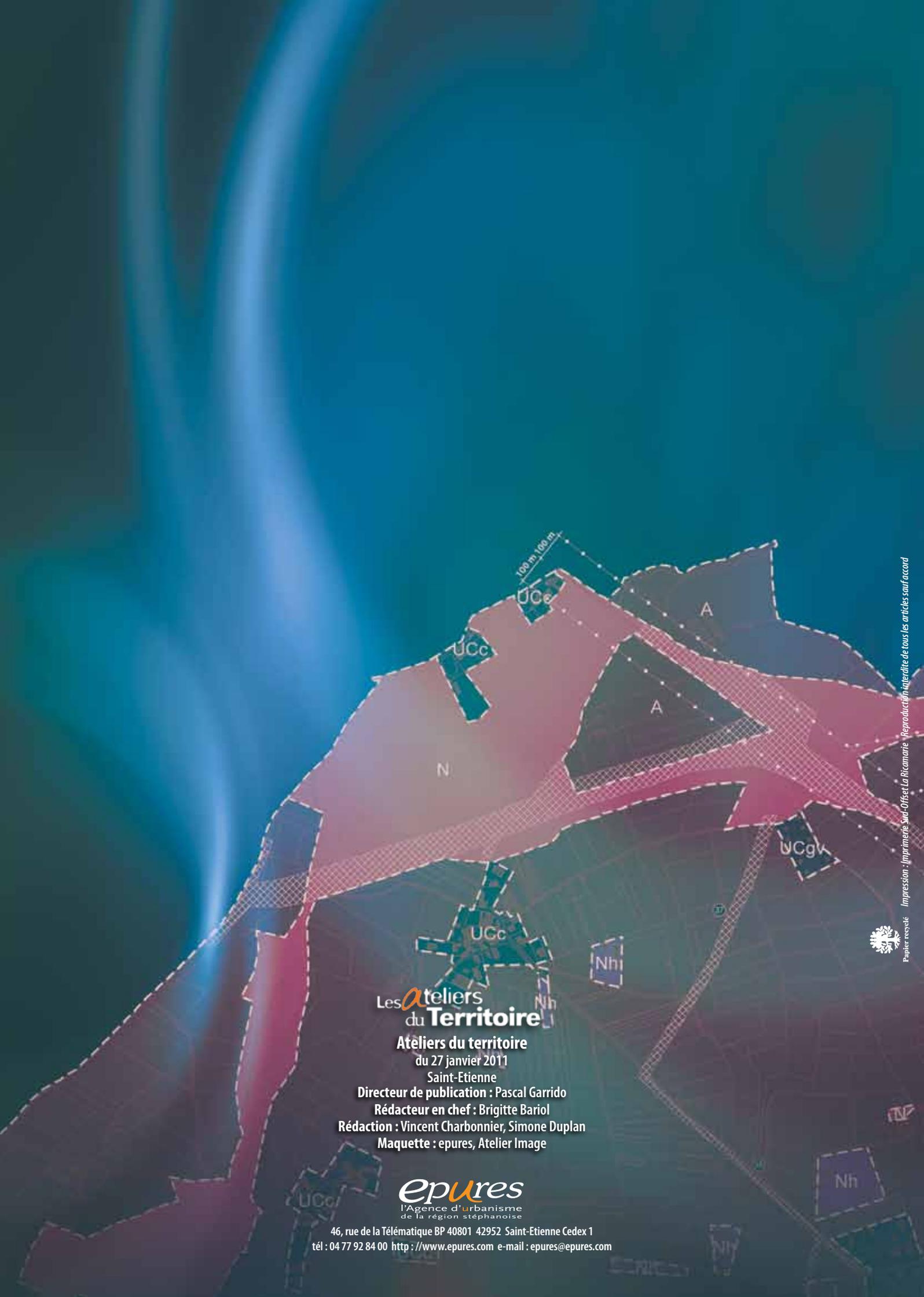
<http://www.rennes-metropole.fr/>

Site du Ministère du développement durable

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Site-PLU-Temoins.html>

Service Documentation d'épures : 04.77.92.87.99

pour en.  
**savoir plus...**



Les **ateliers**  
du **Territoire**

**Ateliers du territoire**

du 27 janvier 2011

Saint-Etienne

Directeur de publication : Pascal Garrido

Rédacteur en chef : Brigitte Bariol

Rédaction : Vincent Charbonnier, Simone Duplan

Maquette : epures, Atelier Image

**epures**  
l'Agence d'urbanisme  
de la région stéphanoise

46, rue de la Télématique BP 40801 42952 Saint-Etienne Cedex 1  
tél : 04 77 92 84 00 <http://www.epures.com> e-mail : [epures@epures.com](mailto:epures@epures.com)



Papier recyclé  
Impression : Imprimerie Sud-Offre et La Ricamarie - Reproduction interdite de tous les articles sans accord