

# **« PLUi et changement d'échelle »**

**Synthèse de la journée du  
club PLUi Bretagne du  
27 juin 2017 à Pontivy**



## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
0.1	21/08/2017	Version 1
0.2	18/09/17	Version 2
2	18/09/17	Version DREAL Bretagne

## Affaire suivie par

<b>Nicolas CLEMENS</b> - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement
Tél. : 02 99 33 42 86
Courriel : <a href="mailto:nicolas.clemens@developpement-durable.gouv.fr">nicolas.clemens@developpement-durable.gouv.fr</a>

## Rédacteur

---

**Nicolas CLEMENS** - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement

## « *PLUi et changement d'échelle* »

### ***Synthèse de la journée du club PLUi Bretagne du 27 juin 2017 à Pontivy***

#### **SOMMAIRE**

1. Programme de la journée du club PLUi Bretagne du 27 juin 2017 à Pontivy (56)	4
2. Point d'actualité	5
3. Introduction à la problématique du changement d'échelle	6
4. Regard des acteurs locaux sur le passage du PLU communal au PLU intercommunal	7
5. Atelier n°1 : nouvelle gouvernance et animation du territoire intercommunal	11
6. Atelier n°2 : gestion de la compétence et pilotage d'un PLU à l'échelle intercommunale	13
7. Atelier n°3 : le contenu d'un PLU intercommunal	16
8. Quelques rdv en 2017-2018	18
9. Liste des annexes	19



**Club PLUi de la région Bretagne**  
**"PLUi et changement d'échelle"**  
**27 juin 2017**  
**Palais des congrès de Pontivy**

## Programme

- 10h : accueil des participants par Christine Le Strat, Présidente de Pontivy Communauté, et par Yves Le Marechal, Directeur adjoint de la DDTM du Morbihan

- 10h30 : point d'actualité PLUi, par Guennolé Poix, ministère de la cohésion des territoires

- 11h : introduction à la problématique du changement d'échelle, par Eric Lemerre, Directeur d'études, agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)

- 11h30 : table ronde sur le passage du PLU au PLUi -  
Serge Moëlo, Vice-Président de Pontivy Communauté  
Benoit Vinet, Responsable urbanisme-aménagement, CC du Pays des Abers  
Jérôme Duchemin, Associé et directeur d'études, IDEA Recherche  
Pascal Leveau, Responsable de la division aménagement, urbanisme, habitat, DREAL

### *Pause déjeuner*

14h : ateliers

\* atelier n°1 : nouvelle gouvernance et animation du territoire intercommunal, animé par Fanny Kerjouan, Responsable du service urbanisme foncier, Dinan Agglomération, co-animé par Nicolas Clemens, DREAL Bretagne

\* atelier n°2 : gestion de la compétence et pilotage d'un PLU à l'échelle intercommunale, animé par Tristan Le Baron, chef de projet PLUi-planification, Morlaix Communauté, co-animé par Déborah Troadec, Responsable urbanisme habitat transport, Couesnon Marches de Bretagne

\* atelier n°3 : le contenu d'un PLU intercommunal, animé par Benoit Vinet, Responsable urbanisme-aménagement, CC du Pays des Abers, co-animé par Pierre Le Bras, Directeur d'études, Cerema

15h30 : mot de la fin

Site internet du club PLUi : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/>

Extranet du club PLUi Bretagne :  
<http://extranet.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>  
- nom d'utilisateur : dreal-Bretagne  
- mot de passe : DRE@LBRETAGNE

## 1. Point d'actualité, Guennolé Poix, ministère de la cohésion des territoires

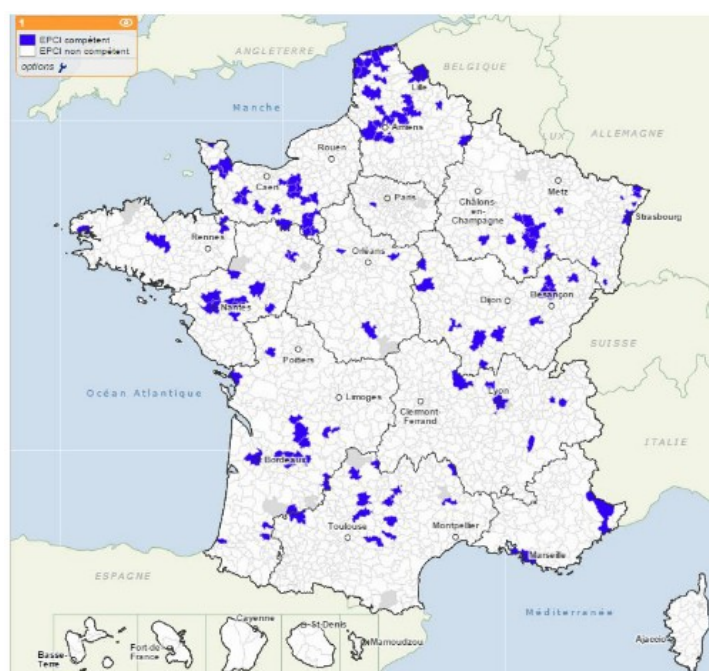
Voir le diaporama complet disponible en annexe

La DREAL invite Guennolé Poix, chef de projet PLUi au ministère de la Cohésion des territoires, à présenter l'actualité nationale du sujet.

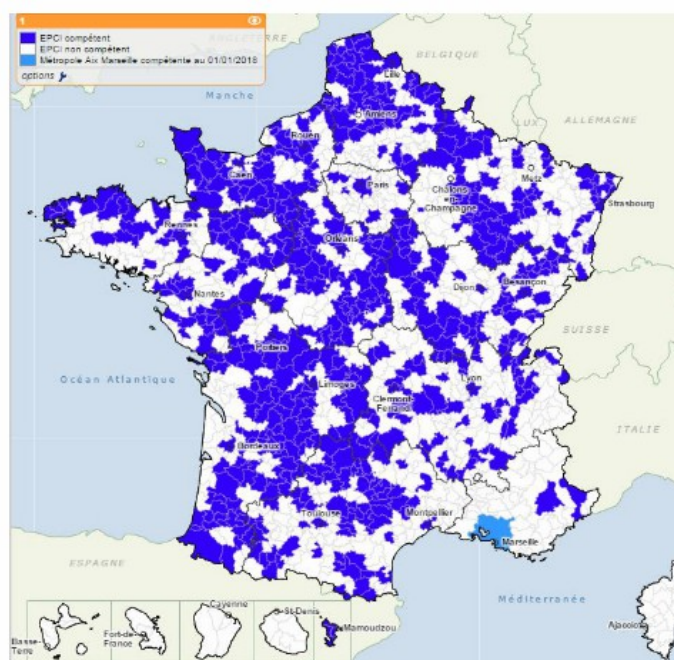
Le premier semestre 2017 est venu confirmer la forte **implication des acteurs locaux au sein des différents clubs PLUi régionaux**. Citons notamment, pour le seul mois de juin :

- le lancement du club PLUi Nouvelle Aquitaine, le 13 juin à Dax
- la réunion du club PLUi Hauts de France, le 20 juin à Compiègne, sur le thème de l'habitat
- une journée de sensibilisation en PACA, le 23 juin à Aix-en-Provence
- la journée du club PLUi Bretagne sur le changement d'échelle, le 27 juin à Pontivy

Concernant la **prise de compétence PLU par les EPCI au lendemain de l'échéance du 27 mars 2017**, la Bretagne se situe dans une position médiane, au sein d'une France très contrastée.



**Situation 2013**



**Situation 2017**

L'année 2017 est également celle de la **refonte de l'appel à projet PLUi** porté par le ministère de la Cohésion des territoires. Les résultats de ce nouvel appel à projet, plus qualitatif et sélectif, seront annoncés en octobre.

## 2. Introduction à la problématique du changement d'échelle, Eric Lemerre, agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)

*Voir le diaporama complet disponible en annexe*

En réponse à l'invitation de la DREAL Bretagne, Eric Lemerre, directeur d'études au sein de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa), fait état aux participants d'une **liste de questions à se poser afin d'aborder la question du changement d'échelle** géographique, politique, technique, dans le cadre du transfert de compétence et de l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Ainsi, si l'espace communautaire représente l'échelle incontournable pour porter les politiques d'aménagement durable, le transfert de la compétence, en revanche, ne peut se faire sans réinterroger le rôle des acteurs, EPCI, communes, partenaires, prestataires.

Ce changement d'échelle implique donc d'anticiper les impacts qu'il produira sur la gouvernance et l'animation du territoire, mais aussi sur les pratiques professionnelles des acteurs et sur l'organisation des services.

Le passage du niveau communal au niveau intercommunal implique également de nouveaux choix à faire en termes de contenu pour le futur document d'urbanisme : y a-t-il des sujets plus communaux et d'autres plus intercommunaux ? Faut-il des règles uniformisées ou spécifiques ? Faut-il, ou non, opter pour un document unique et intégrateur ?

En conclusion de cette riche introduction, la DREAL invite les participants de la table ronde à venir apporter leur témoignage et illustrer cette problématique du changement d'échelle par leurs réflexions et leur expérience.

### 3. Regard des acteurs locaux sur le passage du PLU communal au PLU intercommunal

Table ronde animée par Nicolas Clemens, chargé de mission urbanisme durable, DREAL Bretagne

Participants :

**Serge Moëlo**, Vice-Président de Pontivy Communauté

**Benoit Vinet**, Responsable urbanisme-aménagement, CC du Pays des Abers

**Jérôme Duchemin**, Associé et directeur d'études, IDEA Recherche

**Pascal Leveau**, Responsable de la division aménagement, urbanisme, habitat, DREAL Bretagne

Pontivy Communauté a délibéré dès fin 2015 sur l'élaboration d'un PLUi. Serge Moëlo revient tout d'abord sur le contexte de lancement de la démarche, pour lequel l'unanimité ou une vision, un projet commun d'aménagement n'ont pas été les moteurs principaux dans un premier temps. Ce sont davantage des raisons réglementaires liées au transfert de la compétence dans un contexte de recomposition territoriale, ainsi que des considérations financières qui ont joué pour l'ensemble des élus le rôle de déclencheur. C'est dans un second temps que le volontarisme et l'enthousiasme l'ont emporté, autour d'une même ambition de construire un projet commun. Serge Moëlo indique néanmoins que le travail sur le PLUi est une patiente construction, où s'affrontent jour après jour des intérêts communaux divergents.

L'élu de Pontivy est surtout marqué par le fait que les citoyens ont du mal à se mobiliser sur cette problématique, et interroge le slogan communément admis du "big is beautiful" en matière de planification. Dans les faits, développe-t-il, le PLUi peut apparaître comme une "machine" qui dépasse largement les citoyens, alors même que des mouvements de société remettent en cause ces logiques d'économies d'échelles, de mutualisation et prônent de fait davantage un "small is beautiful". De telle sorte que selon lui, on aboutit à un paradoxe : le citoyen trouve difficilement sa place dans le cadre de ces démarches alors même qu'on a jamais autant parlé de "co-construction" et de participation.

Nicolas Clemens l'interroge alors sur la manière de relayer une démarche de PLUi auprès de la population. Comment construire ensemble et partager ? Quel est le rôle du maire vis-à-vis de cet objectif et de quels relais dispose-t-il ?

Serge Moëlo souligne que pour qu'il y ait mobilisation, il faut qu'il y ait enjeu. Il faut donc "casser" ou suspendre provisoirement l'échelle intercommunale. C'est le sens des "ateliers géographiques" mis en place dans la démarche de Pontivy. En recréant des secteurs de 2 ou 3 communes et en travaillant à cet échelon de proximité, on "reterritorialise" l'intercommunalité en redonnant du sens à la démarche. Les citoyens sont davantage sensibles aux enjeux communaux, voire infra-communaux (et jusqu'à la parcelle), mais l'écueil à éviter est néanmoins de tomber dans une approche à une échelle trop micro, s'adressant de fait aux intérêts individuels.

Il y a donc un équilibre à trouver entre l'échelon communal et intercommunal en termes d'identification des enjeux, et cette question amène Nicolas Clemens à interroger les participants sur la gouvernance et le pilotage de la démarche ; notamment sur les itérations à mettre en place entre les différents échelons évoqués. Le changement d'échelle impacte en effet fortement les modèles traditionnels de gouvernance issus des PLU, quelle méthodologie mettre en place ?

Benoit Vinet (CC du Pays des Abers) confirme que le PLUi est une "grosse machine", dont le pilotage repose sur une importante réflexion préalable et doit s'ajuster chemin faisant. Si le cadrage

initial est indispensable, les souplesses doivent pouvoir être trouvées avec beaucoup de réactivité dans des contextes politiques locaux toujours particuliers et dans la limite des moyens de chacun (qu'ils soient financiers ou simplement de disponibilité). Benoit Vinet illustre son propos sur le cadrage préalable en distinguant une importante ligne de répartition dans les responsabilités de l'un et l'autre échelon : le PADD est le moment pour fédérer les élus et constitue la pièce fondatrice de l'unité intercommunale tandis que les zonages et le règlement renvoie à un travail collaboratif étroit entre intercommunalité et communes par exemple.

Nicolas Clemens interroge le chef de projet sur la gestion des procédures de planification communales en cours ("coups partis") et sur la gestion des compétences annexes d'urbanisme. Quel investissement cela représente-t-il et comment assurer la cohérence de ces démarches avec le PLUi qui se construit ?

Benoit Vinet explique les choix réalisés à la CC du Pays des Abers au regard des moyens humains disponibles et de choix pragmatiques, dans un contexte où les services techniques de l'intercommunalité :

- se repositionnent dans un rôle mixte, empruntant aussi bien à la maîtrise d'ouvrage traditionnelle qu'à la maîtrise d'œuvre ;
- et se consacrent à des tâches de pilotage administratif (instances notamment) et technique de plus en plus chronophages, compte-tenu du changement d'échelle.

Quel est le regard du bureau d'études IDEA Recherche sur ce changement d'échelle ? Comment accompagner les acteurs du territoire – élus, techniciens, citoyens- dont tous soulignent voire leur rôle interrogé par le changement d'échelle ?

Pour Jérôme Duchemin, la première question qui se pose à son bureau d'études au démarrage d'une mission est : "quelle est notre plus-value" ? Ce qui suppose une réflexion sur le bouleversement ou la mutation du rôle traditionnel des uns et des autres. Les particularités liées à l'échelle ("grands territoires") se posent évidemment, mais, d'un autre côté, si cette échelle apparaît nouvelle pour l'urbanisme, elle est depuis longtemps la norme pour d'autres documents de planification ou de stratégies, telles que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), par exemple, où l'élaboration du document de planification s'organise à l'échelle de plusieurs centaines de communes.

La seconde dimension à prendre en compte est celle du sujet, de l'enjeu, au sens où l'a précédemment développé Serge Moëlo. Il faut qu'il y ait un enjeu concret, parlant, pour mobiliser élus et citoyens. "Personne n'habite un PLUi, encore moins un SCOT", c'est pourtant dans ce cadre qu'on doit mobiliser, concerter. Selon leur âge, leur profession, les citoyens peuvent avoir un vécu tout à fait différent du territoire. Il convient donc de les solliciter en référence à cet espace vécu, celui des services dont ils sont les usagers, des loisirs qu'ils pratiquent, du lieu de travail qu'ils rejoignent...

Quant à la question de la concertation et de la co-construction, sur des questions aussi complexes et à l'échelle de territoires aussi vastes, le bureau d'études auquel il appartient cible davantage les élus les plus intéressés par ces questions et les plus à même d'assurer "l'ambassade" de la démarche auprès du citoyen, à la fois en matière d'information et de pédagogie. Jérôme Duchemin rapporte donc les démarches que son bureau d'études mène le plus couramment auprès d'élus, communautaires et communaux réunis, pour favoriser l'articulation et le dialogue entre les deux échelons. En menant des animations successives dans des formats différents, et en délocalisant les élus dans des lieux parfois insolites, on favorise l'émergence de ce collectif.



Nicolas Clemens note en effet que dans un contexte de gouvernance bouleversée, les compétences en matière d'animation de la part du bureau d'études sont sans doute un savoir-faire qui sera amené à être de plus en plus apprécié.

Pascal Leveau, dernier participant à la table-ronde, présente le rôle de la DREAL et son regard sur la question du changement d'échelle : celui-ci est manifestement tout autant une opportunité qu'un défi pour les intercommunalités, dont les services de l'Etat mesurent parfaitement la difficulté.

Nicolas Clemens interroge les participants sur la problématique de l'articulation entre SCOT et PLUi.

Benoit Vinet indique que si les documents n'ont pas la même échelle (cela peut néanmoins être le cas) et la même vocation, l'on note une relative convergence, dans la mesure où certains SCOT tendent à devenir plus prescriptifs, alors même que les PLUi s'affirment comme projet de territoire.

En référence à ses propos précédents sur le PLUi, Serge Moëlo souligne la distance encore plus grande qui existe entre le SCOT et le citoyen. Il indique également que dans un contexte où le SCOT couvre plusieurs EPCI, l'intercommunalité peut trouver un véritable élément fédérateur pour construire un PLUi dans sa volonté de "peser" dans les choix qui seront ceux du schéma de cohérence territoriale.

Jérôme Duchemin indique quant à lui qu'au regard de son expérience professionnelle, il lui semble ne pas exister une grande différence entre un PADD de SCOT et de PLUi, à plus forte raison quand les périmètres coïncident.

Nicolas Clemens fait appel aux questions de la salle.

La CC de Brocéliande interroge Jérôme Duchemin sur les techniques de participation utilisées par son bureau d'études. Dans la continuité de propos tenus par les autres participants, le directeur d'études insiste sur le fait qu'il faut proposer à l' élu des animations vivantes et variées, le mettant en situation de parler du territoire local, mais lui permettant également d'apporter son regard extérieur et complémentaire sur le territoire des autres communes. D'une manière générale, il insiste sur le fait que les animations descendantes ou magistrales trouvent aujourd'hui rapidement leur limite. Il évoque par exemple une animation dynamique jugée efficace, qui confronte les a priori des élus à des objectivations chiffrées, du type de celle de l'INSEE, pour permettre aux élus de mieux saisir les évolutions en cours et de revenir sur les raisons qui peuvent expliquer les distorsions entre certains phénomènes et leur perception. Il illustre également son propos par l'évocation d'approches cartographiques illustratives originales, permettant d'incarner différemment le territoire et de faire ressortir ses spécificités. C'est notamment le cas pour le travail qui a été mené par son bureau d'études, à l'aide d'une graphiste, sur les orientations du PADD de la CC du Loir (49).

La CC de Brocéliande apporte un témoignage intéressant. Actuellement en phase de consultation, le critère de l'animation pédagogique et de la sensibilisation est volontairement sur-pondéré. Jérôme Duchemin confirme qu'il s'agit là de compétences indispensables pour faire naître une culture commune entre les élus et que l'ensemble des BE réévaluent leurs offres sur ce point en musclant ce volet correspondant à une demande montante des EPCI.

Serge Moëlo confirme que ce volet d'animation pour accompagner la gouvernance est en effet déterminant et sera de plus en plus recherché. Il insiste également sur le fait que la gouvernance gagne à être cadrée dans une charte, reposant elle-même sur un important travail de réflexion

préalable. Au-delà de ce qui peut être fixé dans une charte, c'est en fait une culture commune à développer et à partager entre les élus, basée sur le dialogue et sur la prise de conscience des nouvelles échelles, qui fait la différence. L'acquisition de cette culture commune justifie là encore un accompagnement méthodologique.

Dinan Agglomération abonde en ce sens et souligne que le travail de proximité et les itérations entre les différents échelons relèvent tout autant du rôle des services techniques, pendant et après l'élaboration du document. Ces derniers doivent aujourd'hui faire preuve de beaucoup de disponibilité sur cet enjeu, nonobstant toutes les tâches technico-administratives qui leur incombent.

Loudéac Communauté interroge les services de l'Etat sur le rôle et la portée des avis des commissaires enquêteurs et sur le travail de partenariat qui se noue avec les personnes publiques associées en cours d'élaboration du document. Illustrant son propos par l'évocation du PLUi de la CIDERAL, l' élu s'étonne que ces avis, intervenant par ailleurs tardivement, puissent aller à l'encontre d'un projet ayant recueilli l'unanimité des élus au terme d'un important travail collectif.

Pascal Leveau indique en réponse qu'il est en effet de bonne administration d'éviter des situations de blocage et qu'il convient d'articuler le mieux possible le rôle des différents acteurs dans la procédure d'élaboration. Il ajoute que les avis ne constituent pas des jugements de valeurs, ou une sanction, mais peuvent participer à enrichir le projet.

Nicolas Clemens souligne que la démarche partenariale du club PLUi breton a toute son importance dans ce contexte, comme lieu de partage, de confrontation et d'enrichissement des regards et des pratiques. La table-ronde du jour, réunissant élus, techniciens d'EPCI ou de BE et services de l'Etat témoigne de cet esprit d'ouverture.

Dinan Agglomération rebondit sur cet échange, en soulignant l'importance d'un travail au fil de l'eau avec les personnes publiques associées, afin d'éviter les effets de couperet à la réception de l'avis final. Cela suppose d'anticiper une méthodologie commune à établir entre partenaires.

Pascal Leveau indique qu'il ne peut qu'abonder en ce sens et plaide aussi pour un travail d'association plus étroit, dont le changement d'échelle réinterroge en effet les modalités traditionnelles. La production d'éléments de cadrage, à l'amont des procédures, pourrait être une piste à approfondir.

La DDTM des Côtes d'Armor, en charge de l'instruction des dossiers de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), indique que le changement d'échelle bouscule également l'exercice d'examen en commission, et a fortiori de pré-examen, dans la mesure où les PLUi génèrent une inflation des configurations à examiner dans le cadre de procédures très cadrées, avec des délais restreints, qui n'ont pas évolué depuis la montée en puissance de la dynamique intercommunale.

Dinan Agglomération revient sur l'association des personnes publiques, et appelle de ses vœux une collaboration toujours plus étroite et plus à l'amont, notamment avec les services de l'Etat, pour désamorcer par la discussion les divergences susceptibles d'intervenir et ne pas fragiliser juridiquement le document, notamment en phase finale d'élaboration. Par ailleurs, la méthodologie de l'enquête publique conduite par les commissaires mériterait également d'être repensée, au regard au changement d'échelle et du changement de portée que revêtent de ce fait leurs avis.

## 5. Atelier n°1 : nouvelle gouvernance et animation du territoire intercommunal

Atelier animé par Fanny Kerjouan, responsable du service urbanisme foncier, Dinan Agglomération et co-animé par Nicolas Clemens, chargé de mission urbanisme durable, DREAL Bretagne.

*Discussion libre entre participants organisée autour du témoignage de Dinan Agglomération (voir diaporama en annexe)*

### Quelle gouvernance à 65 communes ?

Dinan Agglomération compte 65 communes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur un périmètre issu de la fusion de communes issues de 6 intercommunalités, dont 3 avaient déjà prescrit un PLU intercommunal. Ce nouveau périmètre est très proche de celui du SCoT correspondant. Dans ce contexte, le pilotage du PLU intercommunal devient le vecteur de la nouvelle identité intercommunale du territoire.

Le **choix pragmatique** de ce nouvel EPCI a été d'étendre la gouvernance mise en place par l'ex-EPCI de Dinan Communauté à l'ensemble du nouveau périmètre, après une phase de synthèse des diagnostics territoriaux existants.

Ainsi, le **comité de pilotage**, qui compte **2 référents par commune**, soit 130 participants, constitue l'instance centrale chargée de fixer les règles du jeu.

Pour faciliter l'acculturation de toutes les communes, la définition de tous les enjeux, et la remontée des éléments de terrain, le territoire intercommunal a été organisé en **8 secteurs géographiques**, donnant lieu à 8 groupes de travail sectoriels, sur la base des règles données par le comité de pilotage. Dans le même esprit, le comité de pilotage s'appuie également sur le travail des **commissions intercommunales** déjà existantes, et sur le **bureau de l'EPCI** rassemblant tous les vice-présidents. Le **comité de suivi, réuni tous les 15 jours**, chapeaute l'ensemble du dispositif. Il est composé de l'équipe technique dédiée de l'EPCI - 3 agents responsables de l'animation du PLUi, répartis sur 3 territoires et enjeux ad hoc (littoral notamment) – et de **deux élus représentatifs de chaque groupe de travail sectoriel**. Ces élus sont ambassadeurs de la démarche et interviennent notamment en réunion publique.

### Quelle organisation pour gérer à la fois l'animation du PLUi, les procédures communales en cours et l'instruction des actes d'urbanisme ?

A Dinan Agglomération, ces missions distinctes sont suivies par des services différents de l'EPCI. Les agents responsables de l'animation du PLUi ne sont pas responsables ADS. La filière ADS est organisée en réseau sur le territoire intercommunal, avec des instructeurs répartis dans différents secteurs géographiques. En revanche, les 2 chargés de mission PLUi suivent les procédures communales de révision ou de modification de PLU. Cette organisation nécessite donc une bonne circulation de l'information entre les services, mais aussi entre les services de l'EPCI et ceux des communes, sans oublier les partenaires, pour assurer une interaction efficace entre la planification des règles d'urbanisme, d'une part, et, d'autre part, la gestion des autorisations et la conduite des projets opérationnels. De même, certains EPCI ont jugé opportun d'associer les DGS et secrétaires de mairie au dispositif, au sein de « conférences » ad hoc.

Concernant les procédures communales en cours (modification des PLU actuellement opposables, notamment), les acteurs réunis au sein du comité de pilotage se sont accordés sur des règles communes. Ainsi, l'aval du bureau de l'EPCI est nécessaire pour chaque modification des règles d'urbanisme existantes, qui peuvent parfois être réalisées en régie, mais qui nécessitent également parfois de recourir à un prestataire externe, voire nécessitent une enquête publique.

Dans d'autres EPCI, cet aspect, la gestion des **demandes de modifications** des PLU existants, a pu faire l'objet d'une charte de gouvernance dédiée exclusivement à ce sujet, afin d'assurer une gestion soutenable des procédures locales, qui peuvent représenter un **coût de gestion, humain et**

**financier très important** pour l'EPCI. Certains ont également fait le choix d'annoncer une échéance (2018 par exemple), au-delà de laquelle ces modifications ne seront plus autorisées. Ces règles de gouvernance, indispensables, peuvent néanmoins présenter le risque de susciter des effets d'aubaine de la part des communes, ou, au contraire, de provoquer un relatif désintéressement du niveau communal pour l'urbanisme, ce qui n'est pas l'objectif recherché.

### **Quid des autres compétences transférées ?**

Le transfert de la compétence PLU du niveau communal à l'EPCI s'accompagne du transfert d'autres compétences, telles que le droit de préemption urbain, que l'EPCI peut ensuite redéléguer aux communes, ou à l'Etablissement public foncier le cas échéant, dans le cadre de conventions tripartites. Dans ce cadre, le recensement des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) permet également à l'EPCI de réaliser des études sur les marchés fonciers, nécessaires à l'élaboration de son PLUi.

Dinan Agglomération rappelle également, qu'en parallèle à l'élaboration du PLUi, la question de la mutualisation et de l'harmonisation fiscale est centrale. Il est ainsi nécessaire de s'accorder à l'échelle intercommunale, sur des règles de gouvernance relatives aux dispositifs dont la gestion continue d'échoir au niveau local, tels que la fiscalité de l'aménagement ou le pilotage des conventions PUP (projet urbain partenarial). Dans ce contexte, l'EPCI peut s'affirmer comme un interlocuteur efficace pour la recherche et la négociation de financements profitables à l'ensemble du territoire, tels que les contrats d'urbanisme durable avec la Région, ou la dotation générale de décentralisation avec l'Etat.

### **Comment se font les arbitrages entre besoins, notamment fonciers ou opérationnels, exprimés par les communes ?**

Dinan Agglomération rappelle l'importance de **constituer, via l'élaboration du PLUi, une culture commune du territoire**, propice à l'émergence d'un projet intercommunal partagé qui s'incarnera en particulier dans le PADD. Pour ce faire, différents outils graphiques (cartes plastifiées, etc.) sont mobilisables dans les ateliers, par secteur, pour objectiver les diagnostics et partager les réflexions. Inversement, les réflexions engagées par les communes dans le cadre de leurs projets urbains alimentent utilement la réflexion sur la planification de l'urbanisme intercommunal.

Dans certains EPCI, la réflexion peut conduire à un arbitrage sur le nombre d'**OAP** (en décidant, par exemple, d'élaborer une OAP par commune, représentative du projet local opérationnel, dans le cadre des principes et règles communes intercommunales). La réflexion commune permet également d'**établir un langage commun, à l'échelle de l'EPCI, au-delà des perceptions** historiques. C'est particulièrement le cas pour l'urbanisation diffuse et les hameaux. Par ailleurs, s'agissant par exemple des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (**STECAL**), dont la loi ALUR a affirmé en 2014 le caractère exceptionnel, le partage en atelier, à l'échelle de secteurs, permet aux acteurs locaux de trouver des régulations adaptées.

Au-delà du travail en ateliers, l'EPCI doit également pouvoir être en mesure de répondre individuellement aux interrogations des communes. Dinan Agglomération a ainsi mis en place des permanences pour recevoir les communes. Cette action fait partie intégrante de l'animation du territoire intercommunal, et ne peut être déléguée au bureau d'études en charge de l'élaboration du PLUi.

Sur les questions foncières, l'émergence d'une stratégie intercommunale partagée par les communes est facilitée par l'existence, le cas échéant, d'un **SCoT « opérationnel »**. La cohérence entre la stratégie foncière, les besoins en logement, et la programmation locale (via le **PLH**) est également un élément incontournable. Dans tous les cas, il peut être opportun de fixer collectivement les règles en matière de stratégie foncière dès la rédaction de la charte de gouvernance accompagnant, le cas échéant, le transfert de la compétence PLU au niveau intercommunal.

## 6. Atelier n°2 : gestion de la compétence et pilotage d'un PLU à l'échelle intercommunale

Atelier animé par Tristan Le Baron, chef de projet PLUi-planification, Morlaix Communauté, et co-animé par Déborah Troadec, responsable urbanisme habitat transport, Couesnon Marches de Bretagne

*Discussion libre entre participants organisée autour du témoignage de Morlaix Communauté (voir diaporama en annexe)*

### Quels sont les travaux et réflexions qui ont précédé le PLUi ?

En premier lieu, l'élaboration du **Projet de Territoire** et la nécessité de construire un outil capable de traduire ces orientations.

Ensuite, ce sont, par exemple, les Programmes Locaux de l'Habitat, la création d'une **Charte de gouvernance** pour commencer la réflexion sur le PLUi de façon plus sereine. Ces travaux permettent d'établir des habitudes de travail et d'assurer aux élus une connaissance homogène du territoire.

Dans le cas de Morlaix Communauté, le PADD du PLUi reprend en partie le projet de territoire qui est le projet politique des élus et la stratégie sur 10, 15, 20 ans sur l'ensemble des enjeux (habitat, transport, environnement) du territoire.

### Quelle est l'influence d'un SCoT sur l'élaboration du PLUi ?

Le SCoT a une forte influence. Un SCoT peut permettre d'établir des habitudes de travail et une connaissance des enjeux lié à l'urbanisme. Il peut être un frein s'il est peu avancé ou s'il établit des objectifs peu réalistes par rapport à la réalité du terrain.

### Quel est le rôle des élus dans le PLUi ?

Les élus ont un rôle essentiel, il faut qu'ils soient mobilisés et qu'ils soient force de proposition. Ainsi, ils se font le relais entre les habitants et la Collectivité pendant la création du document.

Les turbulences seront nombreuses et ils devront **porter le projet** et protéger les agents.

### Quel est le « bon » délai d'élaboration d'un PLUi ?

Un PLUi est un document dont l'élaboration est une procédure longue. Toutefois pour garder la mobilisation des élus et des habitants, il faut **maintenir une certaine cadence, s'imposer un calendrier ambitieux**.

C'est notamment le cas de Morlaix Communauté qui a commencé son élaboration mi 2016, débattu son PADD en mars 2017 et qui souhaite approuver fin 2019. Le diagnostic qui a été réalisé est dit « stratégique » car il a été orienté pour une définition plus rapide et efficace des orientations du PADD (conditions de la Loi : débat avant le 27 mars 2017 et approbation avant le 31 décembre 2019). C'est également le cas du PLUi de Dinan Agglomération, lancé début 2017 est prévu pour être approuvé en décembre 2019.

### Comment travailler sur un territoire qui s'étend sur de nombreuses communes ?

Pour Dinan Agglomération, un **comité de suivi** a été mis en place : il compte 2 personnes/secteur et tous les Vice-présidents. Ce comité est essentiel, car les **comités de pilotage** comptent 130 personnes (65 communes dans l'EPCI). L'intégration de l'ensemble des Vice-présidents dans le Comité de suivi permet de prendre en compte l'ensemble des domaines de compétences de la collectivité. Le travail en secteurs permet de prendre des habitudes de travail et responsabiliser les élus. Cela crée également de nouvelles solidarités entre les communes donc nouvelles réflexions (mobilités, préservation des derniers commerces...).

Sur le territoire de l'ancien EPCI du Coglais, les élus travaillent depuis plus de 10 ans par secteur et au 1<sup>er</sup> janvier, 2 d'entre eux sont devenus des communes-nouvelles.

### **Comment travailler sur la réduction du foncier disponible à la construction nouvelle ?**

Il est essentiel de faire comprendre qu'un **PLUi est un document en faveur du développement**. La méthode de modération de la consommation d'espace **se base avant tout sur des besoins calibrés en matière d'habitat, d'économie, d'équipement...** La modération est possible quand le projet vise juste. La réduction des zones AU n'est que la finalité d'un projet plus vaste et cohérent. Par ailleurs, les élus commencent à comprendre les enjeux de réduction de zonage. Toutefois, il n'est pas simple de travailler à répartir ces enveloppes sur des secteurs qui regroupent plusieurs communes. Différentes collectivités ont pu avancer rapidement, car le SCoT avait déjà orienté les répartitions. La mise en place d'une politique foncière communautaire paraît de plus en plus indispensable pour gérer la raréfaction des terrains constructibles. Il s'agit souvent de l'étape « d'après ».

### **Comment sécuriser la procédure d'élaboration de PLUi ?**

Une **assistance juridique** permet de contrôler la réalisation de la procédure. Elle peut être très complète comme pour Morlaix Communauté où l'avocat va relire les documents et s'assurer du bon avancement légal de la procédure. D'autres Collectivités, comme Couesnon Marches de Bretagne, déclenchent au « coup par coup » selon les questionnements.

Pour les communes soumises à la **loi « Littoral »**, une présentation par l'avocat peut permettre de clarifier la définition de la loi et de s'assurer que tous les élus ont le même niveau de compréhension. De plus, une présentation par un avocat, qui est extérieur à la Collectivité et spécialiste de la question, apporte un regard impartial.

### **Qu'inclut la compétence PLU en plus du PLUi ?**

La compétence « planification » inclut également :

- Droit de Préemption Urbain (DPU) : DIA,...
- Sites patrimoniaux remarquables (anciennement PSMV, AVAP)
- Règlement local de publicité (RLP)
- Plan d'Aménagement de Zone (PAZ en lien avec les ZAC)
- Projet Urbain Partenarial (PUP)

Morlaix communauté a **délégué** le DPU aux communes (hors compétences communautaires et hors périmètre EPF). Un travail sur le DPU en ZAE, équipement communautaires, secteurs de projets est en cours. La philosophie générale se résume par le fait que le DPU est un outil de politique foncière et qu'il n'en existe pas à l'échelle intercommunale. Couesnon Marches de Bretagne délègue ponctuellement le DPU en cas de projet communal.

### **Comment est fait le suivi des documents d'urbanisme ?**

**Les documents d'urbanisme communaux continuent de vivre** pendant l'élaboration du PLUi.

C'est l'intercommunalité qui en a la compétence. Toutefois, le mode de fonctionnement est différent selon les structures et l'ingénierie qu'elles possèdent.

Morlaix communauté a choisi de co-piloter les démarches communales avec les communes en leur laissant la gestion technique. Couesnon Marches de Bretagne, au contraire, gère l'ensemble des procédures en associant les communes. Depuis plus d'un an, les procédures sont réalisées en régie autant que possible. Cela permet de limiter le coût et l'ingénierie est disponible en interne (géomaticien, urbaniste...).

Morlaix Communauté fait **un recensement tous les ans des besoins d'évolution** des documents auprès des services communautaires et des communes.

Dinan Agglomération a choisi de limiter aux urgences les procédures.

Sur certains territoires, les communes délibèrent pour demander à l'EPCI de faire une modification et c'est le contrôle de légalité de la Préfecture qui décide si la procédure est d'intérêt général et donc si elle peut se poursuivre.

### **Quelles sont les conditions financières lors du transfert des procédures d'urbanisme ?**

Le transfert de charges est validé par la **CLECT**.

Les points essentiels de la CLECT de Morlaix Communauté dans l'évaluation des charges transférées et les transferts financiers à opérer sont les suivants :

- le coût de la compétence PLU a été chiffré en s'appuyant sur les déclarations des communes,
- la période retenue pour l'évaluation des dépenses est de 10 ans

Les éléments de coûts retenus sont :

- les dépenses directes d'élaboration, révision, modification
- les dépenses indirectes de personnel

La communauté a donc décidé de rembourser les communes à hauteur de leurs efforts réalisés. La valorisation des documents est réalisée sur la base de :

- des dépenses directes nettes de recettes
- d'une période de 10 ans
- de l'application d'un coefficient de 75 %.

Dans certaines communautés, est abordée la possibilité d'amortir les documents d'urbanisme sur 10 ans (prescription du PLUi pour point de départ).

### **Comment bien préparer les réunions publiques ?**

Les réunions publiques ont été qualifiées « d'outil d'avant » car il est difficile de mobiliser les gens autour de certaines étapes du PLUi (diagnostic, PADD). Il est important de bien fixer le cadre et l'ordre du jour au début de la réunion pour ne pas déborder. Il peut être intéressant d'essayer d'être un peu plus ludique pour intégrer les participants dans la présentation.

## 7. Atelier n°3 : le contenu d'un PLU intercommunal

Atelier animé par Benoit Vinet, responsable urbanisme-aménagement, CC du Pays des Abers, et co-animé par Pierre Le Bras, directeur d'études, Cerema

*Discussion libre entre participants organisée autour du témoignage de la CC du Pays des Abers (voir diaporama en annexe)*

### **En matière de pilotage, le rôle de l'EPCI se limite-t-il à l'élaboration du contenu du PLUi ?**

Au-delà du pilotage du PLUi proprement dit, la CC du Pays des Abers a aussi fait le choix de rédiger par avance des **délibérations-types** pour les communes demandeuses et d'expliquer comment retranscrire un débat de PADD dans une délibération communale. C'est une manière d'assoir la position de l'EPCI, voire d'**anticiper d'éventuelles fragilités juridiques**. C'est aussi un moyen de fluidifier le pilotage du PLU intercommunal, dans la mesure où il n'est de toute façon ni possible, ni souhaitable de "contraindre" le rythme de travail des instances communales (inscription du débat sur le PADD à l'ordre du jour du conseil municipal, avis sur projet arrêté, etc.). Ceci représente néanmoins un coût humain important pour l'EPCI.

### **Quelles sont les compétences nécessaires au sein de l'EPCI pour l'élaboration du document ?**

Le passage de la compétence au niveau intercommunal implique bien souvent d'étoffer les équipes techniques et de **faire évoluer les compétences intercommunales, de la maîtrise d'ouvrage vers de plus en plus de maîtrise d'oeuvre**. La structuration de la gouvernance et l'animation des réunions, de plus en plus nombreuses et complexes, sont des missions qui ont pris de plus en plus de place dans le travail des équipes de l'EPCI, mais également dans le cadre des analyses des offres des bureaux d'études de l'élaboration des PLUi. Une bonne gestion du "qui fait quoi" entre les différents échelons territoriaux est également un préalable indispensable à la réussite du PLUi, qui occasionne une charge de travail importante.

De même, l'implication des services techniques de l'EPCI dans l'analyse des données et la relecture des travaux du bureau d'études s'est étoffée. Les prestataires se sont d'ailleurs adaptés à cette **"montée en technicité" des EPCI**.

Le paysage administratif, fait de nombreux documents de planification, intégrateurs ou sectoriels, interagissant avec le PLUi implique également un travail et une technicité importante, de même, bien évidemment, que la période transitoire de **"reprise des procédures" communales** par l'EPCI.

### **Le contenu d'un PLUi appelle-t-il nécessairement une "sectorisation" du territoire ?**

Cette question va beaucoup dépendre de la taille de l'EPCI, au moins autant que de ses enjeux. Dans les faits, au niveau national, **peu de territoires se sont saisis de cette possibilité** et ont "sectorisé" leur règlement. Cet outil a également parfois pu être perçu comme une difficulté pour la gestion des procédures ADS à l'échelle de l'EPCI. A ce titre, la modernisation du règlement du PLU, instaurée en 2015, vise à simplifier l'appropriation du document, que ce soit pour les instructeurs des autorisations d'urbanisme, ou pour les usagers (administrés, promoteurs, etc.).

En revanche, de nombreux territoires recourent à la **sectorisation pour la gouvernance** et l'élaboration de leur PLUi, au vu du caractère facilitateur de cette méthode qui permet de gérer des situations géographiques, politiques ou techniques très contrastées au sein d'un même territoire intercommunal.

### **Quelles différences entre les outils PLUi et SCoT ?**

Ne pas négliger l'intérêt de l'antériorité du SCoT, qui joue bien souvent un rôle de **"facilitateur" de la gouvernance** du PLUi. Ce premier niveau de partage des enjeux du territoire doit permettre d'aider à **éviter le phénomène de "PLUi agrégateur de projets locaux"**.



Il n'en reste pas moins, comme le montre un rapport du CGEDD d'avril 2017 sur l'avenir des SCoT, que la frontière entre les deux outils tend parfois à s'estomper, à mesure que certains SCoT deviennent plus prescriptifs et que les PLUi s'affirment dans leur dimension "projet de territoire". Le problème se pose particulièrement en cas de périmètre identique, 38% des SCoT étant constitués d'un unique EPCI au niveau national.

### **PLUi valant PLH : avantages et inconvénients ?**

Le PLUi tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) permet de mobiliser les élus autour d'un document intégrateur et opérationnel, au service d'une politique partagée et cohérente.

De plus, cet outil intégré renforce la politique de l'habitat du territoire, en lui conférant une valeur d'opposabilité. Inversement, l'intégration d'un volet habitat peut permettre d'introduire une "culture de l'évaluation" des objectifs renforcée dans la planification de l'urbanisme.

Si l'exercice est plus exigeant en termes de calendrier et de rédaction du PLUi (ajout obligatoire d'un programme d'orientations et d'actions en plus du PADD et du règlement), le PLUi valant PLH permet plus de souplesse dans l'ajustement de la politique de l'habitat (par voie de modification).

En revanche, ce document intégrateur doit être suffisamment travaillé pour ne pas amoindrir le caractère stratégique ou programmatique d'un PLH de plein exercice.

### **L'OAP : uniformiser le spécifique ?**

Si l'OAP est un outil privilégié pour mettre en œuvre un projet opérationnel de niveau communal, l'EPCI ne doit pas négliger son rôle dans l'élaboration d'un langage commun à l'échelle du PLUi. La CC du Pays des Abers a notamment mené un important travail d'**uniformisation de la sémiologie/symbologie** en préalable à la consultation des communes, qui se voient transmettre un fond de plan et une notice d'instruction de la "règle du jeu", pour formaliser leurs intentions. D'autres EPCI s'appuient d'abord sur un échange préalable et une présentation de l'exercice menée par le bureau d'études ou les services techniques de l'EPCI. Enfin, certains EPCI organisent des permanences des services techniques de l'EPCI pour recevoir les communes et **mettre des moyens techniques à la disposition** de leurs projets.

En tout état de cause, les OAP sont un enjeu fondamental dans le cadre de la rénovation des règlements de PLU, il convient d'en mesurer la portée, et de ne pas démonétiser l'outil en l'utilisant à mauvais escient ou sans réel projet. Mieux vaut alors préférer différer la rédaction d'une OAP et laisser le secteur concerné en zone 2AU. A l'inverse, dans le cadre de la concertation, la CC du Pays des Abers a pu **intégrer les avis des usagers, promoteurs, instructeurs** dans la rédaction des OAP pour les rendre réellement opérationnelles.

En effet, du point de vue de l'instruction des actes ADS, l'OAP constitue un changement de pratique qui nécessite une association en amont et en aval, de nouvelles compétences et une organisation interne transversale entre planification de l'urbanisme et instruction des actes.

Cette nouvelle approche nécessite également une bonne "sécurisation juridique" des décisions, notamment défavorables. C'est la justification de la règle appréciative ou de l'OAP dans le rapport de présentation ou le PADD qui va permettre de sécuriser juridiquement les décisions.

## **7. Quelques rendez-vous en 2017**

### **12 et 13 octobre 2017 à Rennes**

Formation « aménagement opérationnel et planification urbaine : articuler EcoQuartier et PLU(i) » organisée par le réseau de formation des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires

Plus d'information : [jean-t.gandon@developpement-durable.gouv.fr](mailto:jean-t.gandon@developpement-durable.gouv.fr)

### **30 novembre 2017 à Vannes**

Journée régionale EcoQuartiers sur « l'habitat de demain »

Plus d'information : [jean-t.gandon@developpement-durable.gouv.fr](mailto:jean-t.gandon@developpement-durable.gouv.fr)

**Et en 2018... Dinan Agglomération accueillera la prochaine réunion du club PLUi Bretagne !**

## **8. Liste des annexes - Diaporamas présentés au cours de la journée du 27 juin 2017 sur le changement d'échelle**

- \* Point d'actualité PLUi, Guennolé Poix, ministère de la Cohésion des territoires
- \* Introduction à la problématique du changement d'échelle, Eric Lemerre, ADEUPA
- \* Gouvernance et animation du territoire intercommunal, Fanny Kerjouan, Dinan Agglomération
- \* Gestion de la compétence et pilotage d'un PLU à l'échelle intercommunale, Tristan Le Baron, Morlaix Communauté
- \* Le contenu d'un PLU intercommunal, Benoit Vinet, CC du Pays des Abers



**DREAL Bretagne**

10 rue Maurice Fabre  
CS 96515  
35065 Rennes cedex  
Tél. : 02 99 33 45 55