



**Master de Sciences et Technologies, mention Aménagement, Urbanisme et
Développement des Territoires (AUDT)
Spécialité : ECODEV**

**L'ouverture des plans locaux d'urbanisme sur les espaces
intercommunaux
*Causes, objectifs et enjeux***



Tuteur universitaire : Mme Sophie LEFLAMANC

HERBETTE François
2011 - 2012

Tutrice professionnelle : Mme Hélène LIBER

Lieu du stage : Bureau d'études TSC – Territoires Sites & Cités



Master de Sciences et Technologies, mention Aménagement, Urbanisme et

Développement des Territoires (AUDT)

Spécialité : ECODEV

**L'ouverture des plans locaux d'urbanisme sur les espaces
intercommunaux**

Causes, objectifs et enjeux

Tuteur universitaire : Mme Sophie LEFLAMANC

HERBETTE François
2011 - 2012

Tutrice professionnelle : Mme Hélène LIBER

Lieu du stage : Bureau d'études *TSC – Territoires Sites & Cités*

Sommaire

Remerciements

Présentation de la société TSC – Territoires Sites & Cités

Introduction Générale

Première partie : Le Plan Local d'Urbanisme au service de la planification urbaine et de l'aménagement d'un territoire local

1) Définition et approche de la planification urbaine

- 1.1) L'approche des termes de « territoire » et de « localité »
 - 1.1.1) *Qu'est-ce qu'un territoire ? Définition et interprétation personnelle*
 - 1.1.2) *Le terme de localité et sa délimitation géographique*
- 1.2) Le terme de planification et son rapport à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire
 - 1.2.1) *Définition du terme de planification*
 - 1.2.2) *Quel rapport entre planification et aménagement du territoire ?*
- 1.3) Histoire de la planification urbaine en France
 - 1.3.1) *La planification urbaine et ses origines anciennes*
 - 1.3.2) *Son évolution au fil des siècles*
 - 1.3.3) *Les grandes étapes de la planification urbaine contemporaine*

2) La nouvelle planification urbaine introduite par la loi SRU

- 2.1) Objectifs et contenu de la loi SRU
 - 2.1.1) *Les objectifs portés par la loi SRU*
 - 2.1.2) *Trois volets d'action*
- 2.2) Le changement au niveau de la planification supra-communale
 - 2.2.1) *La recherche d'un renforcement de la planification supra-communale*
 - 2.2.2) *La mise en place du Schéma de Cohérence Territoriale*
- 2.3) La réforme de l'aménagement communal
 - 2.3.1) *La création du plan local d'urbanisme*
 - 2.3.2) *La carte communale*
 - 2.3.3) *Un pouvoir d'action limité en cas d'absence de document d'urbanisme*

3) Le PLU : un outil planificateur mais également opérationnel

- 3.1) Le PLU fondé sur la base d'un projet global d'aménagement
 - 3.1.1) *Le rapport de présentation*
 - 3.1.2) *Le PADD porteur d'une réflexion générale sur l'aménagement et le développement durable d'une commune*
- 3.2) L'application à la parcelle du projet d'aménagement général
 - 3.2.1) *Le règlement*

- 3.2.2) *Le plan de zonage*
- 3.2.3) *Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU*
- 3.3) Le caractère opérationnel du plan local d'urbanisme
 - 3.3.1) *Le droit de préemption urbain*
 - 3.3.2) *Les servitudes d'utilité publique*

Conclusion de la Première partie

Seconde partie : La nouvelle forme de planification urbaine avec le Plan Local d'Urbanisme intercommunal

- 1) **Les limites du PLU établi à l'échelle communale**
 - 1.1) L'émergence de l'intercommunalité en France
 - 1.1.1) *Les prémices de l'intercommunalité*
 - 1.1.2) *La naissance des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)*
 - 1.1.3) *Les compétences exercées par les EPCI*
 - 1.2) Un premier renforcement de l'intercommunalité
 - 1.2.1) *Un déploiement programmé de l'intercommunalité*
 - 1.2.2) *Les EPCI à fiscalité propre : un nombre en diminution mais des périmètres en extension*
 - 1.3) Le PLU communal créateur d'incohérences
 - 1.3.1) *Un gaspillage des ressources communales par manque de concertation et de cohérence*
 - 1.3.2) *Le PLU : un document imparfait dans l'approche et le traitement de problématiques environnementales grandissantes*
- 2) **La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) et l'affirmation d'un besoin de renforcement de l'intercommunalité**
 - 2.1) Les changements introduits par la loi ENE
 - 2.1.1) *L'intercommunalité comme nouvelle logique pour l'élaboration des PLU*
 - 2.1.2) *Une dimension programmatique affirmée*
 - 2.1.3) *Le renforcement du volet environnemental des documents d'urbanisme*
 - 2.2) La loi ENE et le PLUi dans la continuité de démarches déjà existantes
 - 2.2.1) *La logique du PLUi déjà ancienne*
 - 2.2.2) *Exemples de PLUi établis avant la loi ENE*
 - 2.3) Les grands objectifs et les avantages du PLUi
 - 2.3.1) *L'instauration d'une planification commune sur un territoire large*
 - 2.3.2) *Le renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la protection des espaces agricoles et naturels*
 - 2.3.3) *L'amélioration de la concertation*

3) Le développement à venir de l'intercommunalité dans les territoires

- 3.1) Le soutien au développement d'une planification intercommunale
 - 3.1.1) *Le rôle de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)*
 - 3.1.2) *L'annonce récente d'une aide financière de l'Etat au développement de l'intercommunalité*
 - 3.1.3) *Quels enjeux autour des plans locaux d'urbanisme intercommunaux en territoires ruraux ?*
- 3.2) La prise en charge de l'élaboration de PLUi en territoires ruraux par TSC – Territoires Sites & Cités
 - 3.2.1) *L'élaboration d'un PLUi par la Communauté de communes de Moyaux – Portes du Pays d'Auge*
 - 3.2.2) *L'élaboration d'un PLUi par la Communauté de communes des Portes de la Thiérache*
- 3.3) L'urbanisme : une compétence encore détenue par une majorité de communes
 - 3.3.1) *Le poids des communes dans la planification territoriale française*
 - 3.3.2) *Le PLU : un document qui reste attaché à l'échelle communale*
 - 3.3.3) *Des carences législatives*

Conclusion de la Seconde partie

Troisième partie : Le PLUi : un outil à privilégier dans l'avenir

1) Le PLUi : quel processus d'élaboration pour quelle mise en œuvre ?

- 1.1) La procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal : étapes essentielles et durée de la démarche
 - 1.1.1) *Les étapes suivies par le PLUi au cours de sa procédure d'élaboration*
 - 1.1.2) *Pouvoir s'appuyer au préalable sur un substrat de coopération intercommunale*
 - 1.1.3) *Favoriser la concertation en créant un projet de territoire commun et bénéfique pour tous*
 - 1.1.4) *Le délai d'une démarche PLUi*
- 1.2) Le PLUi soumis à enquête publique et évaluation environnementale
 - 1.2.1) *L'enquête publique*
 - 1.2.2) *L'évaluation environnementale*
- 1.3) La mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal
 - 1.3.1) *Porter la « qualité urbaine » sur l'ensemble de l'intercommunalité*
 - 1.3.2) *L'application commune par commune du projet global porté par le PLUi*
 - 1.3.3) *La mise en place de mécanismes de suivi des acteurs de l'urbanisme*

2) Une progression trop lente du nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux

2.1) Les inégalités territoriales françaises

2.1.1) Les territoires urbanisés leaders dans le développement des PLUi

2.1.2) Des PLUi encore rares dans les territoires ruraux

2.1.3) La diagonale du vide

2.2) Elus et PLUi : des rapports parfois sensibles

2.2.1) Le PLUi : un document parfois trop éloigné des préoccupations premières des élus locaux

2.2.2) Le manque d'implication de certains élus

3) Quels enjeux à venir pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux

3.1) Améliorer la prise en main des PLUi par les élus locaux

3.1.1) Faire progresser la formation des élus vis-à-vis du champ intercommunal

3.1.2) Des avantages apportés par un PLUi aux municipalités

3.1.3) Travailler à l'ouverture des élus locaux envers la coopération intercommunale

3.2) L'échelle intercommunale au cœur de nouvelles stratégies territoriales

3.2.1) Simplifier la planification territoriale française et son « millefeuille administratif »

3.2.2) Les PLUi : pour la survie des territoires ruraux à l'écart des grands pôles économiques

3.2.3) Les PLUi en substitution des SCoT ?

3.3) Le PLUi : quelles limites aujourd'hui pour quels changements demain ?

3.3.1) Un règlement parfois trop contraignant

3.3.2) Le PLUi : un document aux fonctions trop larges ?

3.3.3) Le PLUi : un outil en évolution

Conclusion de la Troisième partie

Conclusion Générale

Table des figures

Table des matières

Annexes documentaires

Bibliographie

Remerciements

Avant toute chose, je tiens à remercier toutes les personnes avec qui j'ai pu travailler sereinement durant plus de cinq mois dans un cadre agréable et qui m'ont permis de réaliser ce mémoire.

Mes remerciements vont à :

- **Mme Hélène LIBER**, Urbaniste OPQU, Juriste – Droit Public, Responsable du pôle *planification*, Directrice de l'agence *TSC* à Lille, qui en tant que tutrice professionnelle a pu me faire partager son expérience et son professionnalisme en matière de planification urbaine, tout en me transmettant des connaissances nécessaires à la construction de cette étude,
- **Mme Sophie LEFLAMANC**, Maître de Conférences Associée à l'Université de Lille 1 et tutrice universitaire de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille (I.A.U.L.), qui s'est montrée disponible tout au long de mon stage pour répondre à mes questions et suivre l'avancement de mes travaux,
- **Mlle Florence BOURDIN et Mlle Elisabeth LEVRAUD**, Chargées d'études à *TSC – Territoires Sites & Cités* au sein du pôle planification, qui m'ont apporté leur aide et leurs connaissances professionnelles,
- **M. Pierre BOTZ**, Responsable R&D – SIG, géographe – cartographe, pour sa « bonne humeur » quotidienne,
- **M. Justin LAMOTTE**, Architecte au sein du cabinet d'architecture *Claude Debrock*, pour m'avoir aidé à mieux « cibler » mon travail au quotidien,
- **Mlles Delphine CHAPELLE et Coralie FACON, et MM. Rémi CRETAL et Fabien JEAN**, étudiants-stagiaires à *TSC – Territoires Sites & Cités* et avec qui j'ai pu entretenir des relations amicales mais également très constructives.

Présentation de la société TSC – Territoires Sites & Cités

Territoires Sites & Cités est un bureau d'études créé en 1989 à l'initiative de trois personnes issues de l'école d'architecture de Lille : Claude DEBROCK, Thierry FAUVEL et Dominique LANCRENON.



D'abord localisé à Rouen, la société a par la suite développé deux nouvelles antennes, en ouvrant un bureau à Lille (au 51 Boulevard de Strasbourg) et à Paris (20ème arrondissement). L'agence de Rouen ayant fermé depuis peu, la société emploie aujourd'hui un peu plus de 20 personnes, formant une équipe pluridisciplinaire composée d'architectes, d'urbanistes, de juristes, de paysagistes, de socio-économistes, ou encore d'infographistes.



Figure 1 : Les deux agences de Territoires Sites & Cités (à g. Paris, à d. Lille)

Pour mener à bien ses études, Territoires Sites & Cités se compose de trois pôles :

- Un pôle *Projet Urbain & espaces publics*, traitant de la programmation et de la réalisation d'opérations d'urbanisme,
- Un pôle *Habitat & foncier*, traitant des problématiques de relogement et la qualification & positionnement des patrimoines,
- Un pôle *planification & environnement*, traitant des questions relatives au droit et aux documents d'urbanisme

En 22 ans d'existence, le bureau d'études *Territoires Sites & Cités* a ainsi mené plus de 800 projets, avec des partenaires que sont avant tout les communes, les structures

intercommunales, les conseils régionaux et généraux, l'État avec les DDE et les DRE, les sociétés d'économie mixte et les bailleurs sociaux, ainsi que des organismes privés.

Suite à une procédure de redressement judiciaire, *Territoires Sites & Cités* est aujourd'hui membre d'*Antea Group*. La société a de ce fait pris le nom de *TSC – Territoires Sites & Cités*.

Antea Group est une société internationale d'ingénierie et de conseil en environnement qui associe pour cela réflexion stratégique, pluridisciplinarité et expertise technique. Avec le rachat de *TSC*, *Antea Group* cherche à élargir son offre de service en disposant désormais d'une branche Urbanisme & Aménagement du territoire.

Introduction générale

Les pratiques contemporaines visant à organiser les territoires ont tendance à se complexifier au fil des ans et prennent en compte les conceptions propres à plusieurs disciplines (social, économie, etc.). Les dynamiques territoriales créées par l'étalement urbain, mais aussi par la croissance (ou décroissance, selon les régions) démographique et par la globalisation économique renvoient à des conceptions plus globales des territoires et de leur fonctionnement. La notion de planification territoriale amène à des interrogations sur l'efficacité des approches et des processus visant à parfaire le fonctionnement des territoires.

L'aménagement du territoire en France se base sur des outils que sont les documents d'urbanisme et d'aménagement. Ceux-ci ont évolué au cours des dernières décennies et ont progressivement tous été remplacés par des documents plus étoffés et touchant des territoires aux échelles différentes. Très régulièrement donc, des décisions politiques sont prises pour apporter des modifications à ces documents d'urbanisme, certaines de ces modifications étant plus marquées que d'autres. Dernièrement, les plans locaux d'urbanisme (PLU), élaborés par les communes et traitant donc des territoires communaux, ont connu une modification de leur statut, voulue par les participants au Grenelle de l'Environnement en 2007. Désormais, les PLU devront être élaborés de façon communautaire (dès que la situation le permet), autrement dit à une échelle intercommunale. L'objectif de la procédure étant de mutualiser les moyens (financiers, patrimoniaux, démographiques, etc.) des communes, à une période où les difficultés économiques et la montée des idées propres au développement durable incitent à davantage de rigueur et de réflexion sur le devenir à apporter à nos territoires.

En effectuant mon stage de fin d'études de Master d'urbanisme au sein du bureau d'études *TSC – Territoires Sites & Cités* à Lille, l'opportunité m'a été donnée de pouvoir travailler directement sur des procédures d'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, ainsi que sur un « Guide PLU », document informatif destiné aux élus locaux et souhaité par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie. De ces expériences je retiens beaucoup d'enseignements sur le contenu des plans locaux d'urbanisme et sur les enjeux que leur ouvre désormais l'échelle intercommunale. Travailler en lien direct avec des professionnels de la planification urbaine s'est révélé très enrichissant

et créateur de l'envie de développer une réflexion sur le sujet des PLU intercommunaux et de ce qu'ils engagent dès lors pour l'avenir de nos territoires.

Car la naissance (officielle) des PLU intercommunaux n'est pas un changement mince dans l'aménagement du territoire, mais au contraire remet en cause la pratique de l'urbanisme en confiant désormais à des communautés le soin de penser le fonctionnement des villes et des territoires de demain.

L'objectif de cette étude est ainsi de s'interroger sur les raisons qui ont pu pousser à ouvrir les plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale, tout en traitant des enjeux que vont dorénavant devoir relever ces nouveaux documents. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur les ressentis et les perceptions qui ont pu être les miennes au cours de ce stage. Simplement, mes travaux s'étant limités à des étapes encore peu avancées dans l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, il ne m'a pas été possible de fournir une grande quantité d'exemples concrets pour alimenter mes propos.

Pour répondre aux interrogations soulevées durant ce stage, nous nous attacherons tout d'abord à parler du plan local d'urbanisme dans sa forme communale, des documents auquel il fait suite et des missions qu'il doit assumer. Une seconde partie traitera ensuite des changements introduit par la loi « Grenelle II » en 2010, notamment en matière d'ouverture des PLU à la coopération intercommunale. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux feront enfin l'objet d'une troisième et dernière partie, s'intéressant à la procédure que doit suivre le document PLUi pour être élaboré, ainsi qu'aux difficultés qu'il peut rencontrer aujourd'hui et qui soulèvent certains enjeux.

Première partie : Le Plan Local d'Urbanisme au service de la planification urbaine et de l'aménagement d'un territoire local

Dans un contexte de renforcement du poids politique et économique des agglomérations, l'aménagement du territoire et la réflexion gravitant autour de l'urbanisme et de ses composants (démographie, transport, logement, assainissement, etc.) a pris une place de plus en plus importante dans les débats politiques. L'enjeu est désormais d'apporter une réponse efficace aux problématiques présentes et de fournir pour cela aux municipalités et intercommunalités les moyens de leurs ambitions. Car la planification urbaine est une discipline qui se traite à partir d'une réflexion menée publiquement et avec des outils (documents d'urbanisme) théoriquement appropriés.

Mais qu'est-ce que la planification urbaine (ou territoriale) ? Pour y répondre un premier point viendra exposer la définition de ce terme et de ses composants, avant de procéder à un rappel de l'histoire de la planification en France. Ensuite, il sera question d'aborder une nouvelle étape pour la planification urbaine qu'a représentée la promulgation de la loi *Solidarité et Renouvellement Urbain*¹, une loi qui a notamment conduit à la création du Plan Local d'Urbanisme (PLU). De ce dernier, il sera enfin question dans un troisième et dernier point, qui portera sur les aspects planificateurs, mais aussi opérationnels du document, qui en font aujourd'hui l'outil le plus efficace en matière d'aménagement.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)

1) Définition et approche de la planification urbaine

L'expression de « planification urbaine » concerne plusieurs domaines de l'aménagement et « *a trait à l'usage et à l'affectation du sol [...], à la localisation des activités humaines et à la maîtrise de la croissance urbaine* »². Elle traite en effet aussi bien de la programmation urbaine que du développement des territoires au sens large, mais à une échelle qui demeure locale.

Le premier point de cette première partie va de ce fait s'attacher tout d'abord à définir les termes de « territoire » et de « localité », avant de traiter du terme de « planification » et de son rapport à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Enfin, un rappel portant sur l'historique de la planification urbaine en France sera réalisé.

1.1) L'approche des termes de « territoire » et de « localité »

1.1.1) Qu'est-ce qu'un territoire ? Définition et interprétation personnelle

Le terme de « territoire » est en fait susceptible d'emprunter plusieurs significations, et de correspondre à plusieurs représentations. Le terme de « territoire » découle de celui « d'espace », dont il n'est devenu le synonyme que très récemment, grâce au fait qu'à la différence de son prédécesseur il n'a pas qu'une connotation géographique. Parler d'un territoire peut en effet tendre en une approche aussi bien géographique donc, que politique, mais aussi relever d'un aspect historique, culturel ou bien encore moral. L'emploi de ce terme est donc réalisé aujourd'hui dans bon nombre de débats et de réflexion. Car dans tous les cas, et quelle qu'en soit la destinée, le terme de « territoire » s'accompagne de l'idée de propriété. Une propriété qui peut être évidemment humaine, mais aussi naturelle, peuplée par des espèces animales comme végétales.

Ainsi, parmi les définitions qui sont données vis-à-vis du terme de territoire, on retrouve entre autres une idée d'autorité et de propriété. En effet, « *les activités économiques et sociales, les impératifs militaires, les traditions, les religions et la géographie ont ainsi commandé et commandent encore, dans toute société, un aménagement, une organisation de l'espace et des territoires* »³.

Mais pour qu'un pouvoir d'influences ou de décisions s'y exerce, un territoire n'est par définition pas infini, mais se compose de limites physiques, de frontières, marquant le passage

² ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 312 p.

³ MADIOT Y., 1993, *L'aménagement du territoire*, 223 p.

à un autre territoire. Il est ainsi une « *étendue* » physique, quelle que soit sa composition ou sa taille, dont les limites peuvent être aussi bien parfaitement définies et acceptées par tous, mais aussi conserver une certaine approximation ou illisibilité, du fait soit d'une difficulté d'accord entre deux parties lors de l'appropriation humaine d'un territoire, ou bien d'une difficulté de distinction entre deux territoires semblables pour diverses raisons (climat, occupation du sol, espèces naturelles, etc.).

Au-delà des différentes approches que l'on peut en faire, le territoire, qui reflète par ailleurs une idée de propriété, est enfin abordable selon une question d'échelle, grande comme petite.

1.1.2) Le terme de localité et sa délimitation géographique

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le terme de localité ne s'arrête pas à un périmètre précis, mais représente au contraire une zone de taille indéterminée.

Dans tous les cas, par « local » on désigne tout ce qui est proche d'un lieu faisant office de point central. Roger Brunet définit le terme de « local » comme « *tout ce qui a trait à un lieu* »⁴.

Mais cela ne veut pas dire que lorsque nous utilisons le terme de localité nous évoquons un espace restreint, tout est en fait question d'échelle en rapport avec l'importance du point central. En effet, nous pourrions aussi bien parler de localité pour les échanges (matériels, visuels) entre une grande ville et sa banlieue, qu'entre une maison et les parcelles voisines. Aussi, le local n'exprime pas forcément le petit, mais plutôt la réduction. On pense local à partir du moment où l'on traite d'une interaction entre deux points, deux éléments relativement proches géographiquement.

1.2) Le terme de planification et son rapport à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire

1.2.1) Définition du terme de planification

Le terme de « planification » désigne une réflexion destinée à développer des objectifs plus ou moins précis de manière à les mener à bien, en faisant en sorte d'obtenir les résultats escomptés. La prévision s'inscrit ainsi comme étant le sens premier donné au terme de planification. Nous entendons ici la prévision des événements, des contraintes, des aléas, des besoins quels qu'ils soient, autrement dit la prévision de tous les facteurs déterminants la

⁴ BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 2001, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, 518 p.

réussite ou l'échec d'une action. Il s'agit ici d'un des grands enjeux gravitant autour de la planification urbaine, à savoir « *comment imaginer, anticiper et organiser les territoires urbains en mutation permanente* »⁵ ?

La planification se définit ainsi comme « *le fait de prévoir et d'anticiper* »⁶. Un procédé qui s'opère à l'aide d'un (de) plan(s), à l'origine du terme de « planification ». Il peut s'agir premièrement d'un plan général traitant de la globalité des objectifs, mais aussi de déclinaisons de plans plus spécifiques, axés sur un volet précis de l'action menée. La planification se découpe ainsi en plusieurs parties, déterminées par un ordre logique et pertinent.

Planifier une action ou une politique doit permettre d'être plus efficace dans sa mise en application et de ne pas s'en remettre au hasard des événements. La planification permet de mieux déterminer la direction choisie et donc de pouvoir se justifier plus aisément auprès des personnes ayant autorité sur la conduite de l'action.

Mais pour être efficace toute planification doit aussi s'accompagner d'une réglementation. Il s'agit là du second grand composant de ce terme. Une réglementation impose en effet les directives à respecter qui permettront l'atteinte des objectifs fixés par les planificateurs et donc la réussite de leur action.

1.2.2) Quel rapport entre planification et aménagement du territoire ?

Afin d'utiliser au mieux les potentialités d'un territoire, il convient de développer une certaine organisation. Cela peut permettre d'optimiser le fonctionnement territorial, en assurant un bien-être à ses habitants et en améliorant l'utilisation des ressources naturelles. Car comme l'écrit Yves Madiot, « *le territoire, parce qu'il est le siège des activités humaines, fait toujours l'objet d'un aménagement par la population qui l'occupe* »⁷.

Un territoire est fait de contraintes et habité par des aléas qui ont toujours un impact sur la vie d'une société, de manière permanente ou ponctuelle et en suivant une fréquence régulière ou aléatoire. L'aménagement n'est ainsi pas une discipline s'effectuant au hasard, mais bien en suivant des travaux de réflexions et de concertation menés sur le long terme. Une procédure qui demande donc fort logiquement qu'une planification soit développée.

⁵ ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 312 p.

⁶ Dictionnaire Larousse <http://www.larousse.fr>, consulté le 18/06/12

⁷ MADIOT Y., 1993, *L'aménagement du territoire*, 223 p.

La planification urbaine « s'attache à définir des prescriptions qui doivent permettre de gérer l'usage des sols et de maîtriser les extensions urbaines »⁸. Elle consiste pour cela à réaliser tout d'abord un diagnostic territorial des forces et des faiblesses d'un territoire, à faire l'inventaire de ses atouts et de ses contraintes au-delà de ses propres frontières, jusque dans les territoires avoisinants.

La planification urbaine peut concerner plusieurs niveaux, par exemple selon l'aire urbaine qu'elle aborde, mais aussi en fonction des échéances temporelles qu'elle fixe, tout en suivant des procédures de développement sans lesquelles aucune planification urbaine n'est possible. Sans être strictes, ces procédures s'imposent d'elles-mêmes. Comme exemple de procédure nous pouvons citer la démarche de l'Ademe (Agences de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) et de son « *Approche Environnementale de l'Urbanisme* » (AEU), développée depuis plusieurs années dans un contexte où le thème du développement durable occupe une place plus importante dans les débats politiques.

La planification urbaine permet ainsi par exemple de mieux maîtriser la croissance de l'urbanisation, à une époque où la ville grignote toujours plus de territoires agricoles et forestiers (l'équivalent de la superficie moyenne d'un département français est colonisé par l'urbanisation tous les dix ans⁹). Les politiques d'aménagement actuelles peuvent donc permettre de réorienter le développement des villes en les incitant à croître sur « elles-mêmes », en réinvestissant par exemples des friches urbaines situées en cœur de ville ou bien encore en favorisant une politique de logement qui donne la priorité au relogement en centre-ville plutôt que dans les couronnes périphériques. L'objectif affiché est ainsi d'aider à la protection de l'environnement en limitant le défrichement, ou bien encore en aidant l'agriculture à subsister aux abords des agglomérations.

La planification territoriale peut par ailleurs permettre de veiller à la protection des populations, notamment des risques naturels et technologiques en contraignant l'urbanisation et en empêchant des individus de s'implanter à proximité d'un danger potentiel. Un point qui s'appuie là encore sur une réflexion approfondie, composée de diagnostics territoriaux et d'enquêtes publiques servant à déterminer les degrés de risques, leur localisation et leur éventuel impact.

⁸ ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 312 p.

⁹ Source : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, consulté le 19/06/12

1.3) Historique de la planification urbaine en France

1.3.1) La planification urbaine et ses origines anciennes

Beaucoup de villes en France ont commencé à prendre une forme ordonnée suite à la conquête de la Gaule par les Romains au 1^{er} siècle av. JC. Cette occupation va importer un modèle de ville organisée, propre à la société moderne créée par Rome. La ville se veut être à l'époque le reflet de la civilisation face au chaos extérieur. La ville est ainsi une protection face aux envahisseurs et un lieu où l'on peut vivre en paix. La ville sous l'Empire Romain se caractérise par des limites définies précisément et s'organise autour de deux axes perpendiculaires orientés nord-sud et est-ouest et portant respectivement les noms latins de « *decumanus* » et « *cardo* ». A la jonction de ces deux axes se trouve alors la place appelée « *forum* », et où l'on trouve les grands espaces publics et politiques, avec le Sénat, le temple ou encore le marché. De ces axes partent alors les rues secondaires qui s'organisent de manière plus ou moins rectiligne jusqu'aux limites extérieures de la ville. De cette organisation nous pouvons faire émerger une certaine concordance avec l'organisation de nos villes contemporaines, composées bien souvent d'un centre urbain servant au rassemblement de la population et d'où partent de grands boulevards pour y relier les quartiers périphériques.

1.3.2) Son évolution au fil des siècles

Après le Moyen-Âge, période de régression urbaine, tant en terme d'organisation que de salubrité, où les villes de France se sont recroquevillées sur elles-mêmes et derrière de grandes forteresses, la Renaissance a repris la planification urbaine là où l'Empire Romain l'avait laissée. C'est alors l'époque des villes nouvelles et de leur rayonnement retrouvé. A partir du 17^{ème} siècle apparaissent les premiers plans d'embellissement des villes souhaités notamment par Louis XIV. On cherche alors à donner une image neuve aux grandes villes de l'époque, symboles d'une puissance de la royauté. On crée ainsi par exemple de grandes places parmi lesquelles figurent les places royales, notamment dans des villes comme Reims, Rennes ou encore Nantes.

Au moment de la Révolution française de 1789, le territoire national est morcelé et totalement désorganisé, ce qui favorise un fonctionnement imparfait des institutions. C'est pourquoi le 11 novembre 1789, l'Assemblée Nationale adopte un découpage du territoire en départements. Leur découpage est alors déterminé en fonction de la géographie et de l'hydrographie, mais aussi en suivant un découpage religieux figurant dans les cartes des diocèses établies sous

l'ancien Régime¹⁰. Suite au décret du 22 décembre 1789, la France est officiellement découpée en 83 départements dont l'existence est effective à partir du 4 mars 1790. Il s'agit là de l'aboutissement d'une vaste opération de planification territoriale censée permettre un meilleur fonctionnement des rouages administratifs de la nation, pour parvenir à un schéma institutionnel relativement proche de celui que nous connaissons aujourd'hui dans notre pays.

A partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle et l'avènement de la révolution industrielle, les villes vont affronter d'importants problèmes structuraux auxquels elles vont devoir remédier rapidement pour pouvoir profiter de la formidable croissance économique de l'époque. En effet, l'explosion des infrastructures de transport (routes, chemins de fer, canaux), à laquelle il faut ajouter l'arrivée de populations nouvelles dans les villes, en provenance des campagnes ou de pays étrangers, étouffe le fonctionnement urbain alors en place. Il faut faire face à une absence d'hygiène du fait d'un manque important de salubrité, mais également aux petites rues tortueuses inadaptées et incapables de drainer cet accroissement de population. C'est alors le temps de la création de grands plans de réaménagement des villes, notamment à Paris où le Baron Haussmann entreprend la percée de grandes artères urbaines afin de permettre une meilleure circulation des flux à l'intérieur de la ville. Sont également créés les premiers plans d'assainissement qui vont rendre les villes plus saines et respirables, ainsi que les plans d'alignement garantissant un meilleur fonctionnement urbain. Ainsi, dans toute commune comptant plus de 2 000 habitants, un plan d'alignement vient indiquer la limite que les façades ne peuvent franchir. La planification se fait alors sur la base des cadastres nouveaux que Napoléon III a fait concevoir et qui se révèlent alors d'une grande utilité.

Mais la planification urbaine, ainsi que le droit de l'urbanisme, ne naissent véritablement qu'avec la réglementation des lotissements dont le contenu est applicable à l'ensemble du territoire national. Une réglementation qui ne va véritablement devenir efficace qu'avec l'arrivée du droit d'expropriation défendant l'utilité publique et l'intérêt général. Seul ce droit peut en effet passer au-dessus de l'intérêt privé inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. A partir de cette période, les pouvoirs publics et la planification urbaine prennent de l'importance et imposent des changements de grande ampleur. Un fait qui annonce l'arrivée d'une forme d'urbanisme contemporain¹¹.

¹⁰ DUBOIS J., 1965, *La carte des diocèses de France avant la Révolution*, Article n°4, vol.20, pp. 680-691

¹¹ François-Xavier Tassel, 1998, *Des enjeux de la limite urbaine*, Revue Arts et science n° 5, Université de Bordeaux, Ed. Confluences, Bordeaux, 182 p.

1.3.3) Les grandes étapes de la planification urbaine contemporaine

Le vingtième siècle va être marqué par l'arrivée de profonds changements en matière de planification urbaine, notamment suite aux deux conflits mondiaux qui vont d'une part laisser à l'Etat la lourde tâche de la reconstruction de nombreuses villes du pays, avant que la forte croissance démographique n'oblige à prendre des décisions rapides pour satisfaire la demande de logements d'autre part.

La Première Guerre Mondiale laisse donc derrière elle des villes détruites, certaines d'entre elles presque entièrement, notamment dans l'est et le nord de la France. Face à ce besoin inédit de reconstruction, l'Etat se voit obligé d'intervenir et de travailler sur une réforme législative de la planification urbaine, posant ainsi les bases de l'urbanisme contemporain qui seront suivies par d'autres lois et réformes au cours du siècle.

Les lois Cornudet

Les lois Cornudet de 1919 et 1924¹², adoptées donc au lendemain du conflit mondial, établissent ainsi des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension urbaine, mais également un droit des sols pour chaque parcelle cadastrale garantissant à chaque acquéreur de lots que leurs terrains seraient complètement viabilisés, moyennant la mise en place d'une adduction d'eau, la réalisation de réseaux d'égouts ou encore une alimentation électrique. Des règles d'usage et de constructions sont par ailleurs définies, là encore pour chaque parcelle cadastrale.

Ces lois instituent un plan général d'aménagement comprenant par exemple un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques de la commune, ou encore un plan traitant des aménagements à créer (des voies avec leurs dimensions, des places, des squares et jardins, etc.). De ce plan général d'aménagement dépendent alors les permis de construire.

Ces lois sont obligatoires à l'époque pour les villes de plus de 10 000 habitants, ainsi que pour toutes les communes du département de la Seine (région parisienne). Une fois appliquées, elles doivent couvrir l'ensemble du territoire communal.

Précisons que les lois Cornudet sont également pionnières dans l'anticipation urbaine et la prise en compte des zones d'urbanisation futures. Elles créent en effet la procédure dite de « lotissement » accompagnée d'un plan d'aménagement. Le maire peut également désormais

¹² GAUDIN J.P., 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine (1900-1930)*, Champ Vallon, 215p.

réserver des terrains dans l'optique d'y implanter des espaces verts, mais aussi des édifices et des services publics.

Les réformes de 1958-1959

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la reconstruction des villes est de nouveau au premier plan en France et ce, de manière encore plus importante qu'en 1919 du fait d'armes de destruction bien plus puissantes qu'au début du siècle. Seulement, les plans d'aménagement nés entre les années 1920 et 1940 ne permettent pas de répondre aux enjeux de l'époque. Ainsi naissent les réformes de 1958 et 1959 ayant pour objectif de renforcer les champs d'actions de la planification urbaine en la dotant d'outils opérationnels. Il s'agit par exemple des opérations de rénovation urbaine, ou bien encore de la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) qui ont permis à l'Etat de lancer la construction de nouveaux quartiers *ex nihilo*, autrement dit à partir de rien, sur des terrains encore vierges, en y implantant à la fois des logements mais aussi des commerces et des équipements de proximité.

Ces réformes introduisent une nouvelle réglementation qui met en place les Plans Directeurs (PD), permettant les études de grands maillages urbains et de leurs usages. Sont par ailleurs créés les Plans d'Urbanisme de Détails (PUD), plus précis et déterminant à l'échelle de la parcelle les tracés de voies, les secteurs de remembrement urbain, ou encore les servitudes de construction en fixant les règles de hauteur ou d'alignement du bâti. A l'époque, les villes de plus de 10 000 habitants doivent s'acquitter de ces PD et PDU.

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967

La forte croissance démographique française des années 1960, plus communément appelée « *baby-boom* », pose un réel problème aux politiques publiques en matière d'urbanisme. Les villes ont en effet de grandes difficultés à juguler cette croissance et à offrir une réponse aux demandes de logements. Il devient alors urgent de travailler à la création de nouveaux quartiers ainsi qu'à la rénovation des centres-villes dont certains deviennent insalubres. Mais à la différence des décisions précédentes, l'objectif est cette fois de parvenir à rendre cohérentes entre elles les politiques urbaines et l'aménagement du territoire, afin de créer une planification nationale.

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967 va ainsi marquer un tournant important dans l'histoire de la planification urbaine en France¹³, en créant une différence entre d'une part des politiques d'aménagement propres à un territoire large formé par une agglomération et le territoire qui l'entoure, et d'autre part les plans d'urbanisme propres à une commune. Il s'agit respectivement des documents intitulés « Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) » et « Plan d'Occupation des Sols (POS) », marqués par une différence de force juridique et d'échéance dans le temps.

Le SDAU est donc un document fixant les orientations stratégiques d'un territoire à grande échelle, couvrant un ensemble supracommunal pour lequel il détermine dans leurs grandes lignes les règles d'urbanisme et les objectifs d'aménagement du territoire à atteindre sur le long terme (environ 30 ans). Le SDAU incarne de ce fait la volonté de mener conjointement des politiques d'aménagement concernant différentes échelles de territoires.

Le POS remplace le plan d'urbanisme de détail (PDU) qui avait été mis en place par les réformes de 1958 et 1959. Il s'établit à l'échelle de la commune et, comme son prédécesseur, il est obligatoire pour toutes les communes comptant plus de 10 000 habitants. Pour les petites communes est créé un document plus modeste appelé « carte communale ».

Ayant pour obligation d'être en conformité avec les SDAU, les POS traduisent une volonté de voir la planification urbaine renforcée et affichent pour cela un contenu plus précis et plus opérationnel que les anciens PDU. On y trouve ainsi un rapport de présentation dressant un diagnostic du territoire communal et affichant les ambitions et objectifs de la commune pour son développement général, mais également un plan de zonage sur lequel figurent les zones urbanisées et les zones naturelles. Enfin, un règlement spécifique, s'appliquant à chacune des zones répertoriées par le document, est joint à l'ensemble. Il permet de déterminer d'une part les usages autorisés (avec ou sans conditions) et les usages interdits sur la zone concernée, et d'autre part les règles de construction et les plantations à respecter. Le POS est également synonyme de la création d'une réglementation sur la surface minimale à prendre en compte pour pouvoir rendre un terrain propre à la construction. C'est en effet l'objectif du Coefficient d'Occupation des Sols (COS) qui fixe la surface bâtie qui sera alors constructible par rapport à la surface de terrain disponible, dite « surface hors œuvre nette (SHON) ».

Un POS se compose par ailleurs d'un document comprenant l'ensemble des servitudes d'utilité publiques associées aux différentes zones. Les servitudes d'utilité publique

¹³ GOZE M., 1999, *La Loi d'Orientation Foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation*, Vol. 19, n°19, *Annuaire des Collectivités Locales*, pp. 101-121

constituent « *des limitations administratives au droit de propriété et d'usage du sol. Mises en œuvre par l'Etat, elles s'imposent aux communes, aux collectivités, aux syndicats de communes ou établissements publics lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et à toutes personnes physiques projetant d'occuper le sol de quelque manière que ce soit* »¹⁴. Un POS comprend enfin des plans d'annexes sanitaires, pouvant par exemple préciser les éléments permettant la desserte en eau, mais également un ou plusieurs plans établis à partir du fond de plan cadastral.

Prévu pour durer cinq à dix ans, le POS, opposable au tiers, est susceptible de faire l'objet de modifications ou de révisions.

La planification urbaine décentralisée avec la loi Defferre de 1982

A partir des années 1970, la planification urbaine régie par l'Etat se révèle être de plus en plus inadaptée aux nouveaux enjeux qu'elle rencontre, devant procéder à « *des arbitrages de plus en plus complexes entre des intérêts multiples tels que les logements mais aussi l'implantation d'activités industrielles et les préoccupations tirées de la protection de l'environnement. L'Etat n'apparaît ainsi plus en mesure d'effectuer les choix adéquats* »¹⁵. Les intérêts propres à la planification urbaine s'expriment désormais au niveau local, démontrant alors que les élus locaux apparaissent dorénavant comme étant les mieux placés pour exercer les compétences liées à l'urbanisme.

La loi relative aux « *Droits et libertés des communes, des départements et des régions* », dite « *Loi Defferre* », du 2 mars 1982 constitue l'acte fondateur de la décentralisation de l'urbanisme en France qui sera ensuite confirmé par la première loi de transfert de compétences du 7 janvier 1983. Au-delà des nouveaux pouvoirs conférés aux départements et aux régions alors récemment reconnus, les communes deviennent alors davantage maîtresses de leur planification urbaine, même si l'Etat reste présent et vigilant vis-à-vis de leurs prises de décisions. Désormais, c'est à la mairie que se gère quotidiennement l'urbanisme et que « *les élus municipaux donnent des affectations à l'espace, l'aménagent et délivrent aux personnes physiques et morales les autorisations nécessaires pour occuper le sol, dès lors que la commune est dotée d'un POS approuvé* »¹⁶.

¹⁴ Site internet de la DDT de l'Oise : <http://www.oise.equipement-agriculture.gouv.fr>, consulté le 21/06/12

^{15, 16} PRIET F., 1995, *La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985*, sous la direction d'Henri JACQUOT, Thèse publiée, LGDJ, Collection Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 446 p.

Depuis 1982, d'autres lois de décentralisation ainsi que des lois propres à la planification urbaine ont été promulguées. Parmi elles figure la loi SRU, référence en matière d'urbanisme.

2) La nouvelle planification urbaine introduite par la loi SRU

A la fin des années 1990, il est constaté qu'en France la planification territoriale ne s'effectue pas suffisamment à partir d'un travail de rapprochement et de mise en cohérence des territoires. Ces derniers, qu'ils soient ruraux ou urbains, sont en effet de plus en plus nombreux à être déconnectés des politiques d'aménagement, créant des situations d'inégalités, notamment entre des populations, mais également entre des quartiers, voire même des villes, qui n'ont alors pas accès aux mêmes ressources ni aux mêmes aides de la part des politiques publiques.

C'est dans ce contexte qu'est préparée la loi dite de « Solidarité et de Renouvellement Urbain » (ou SRU), votée le 13 décembre 2000.

Le second point de cette première partie s'accorde donc à traiter de cette loi SRU et des changements qu'elle a pu apporter dans le fonctionnement de la planification territoriale en France. Un premier volet traitera des objectifs et du contenu de cette loi, avant que ne soient abordés les sujets concernant la création par la loi SRU de nouveaux documents d'urbanisme, avec le schéma de cohérence territoriale d'une part, et le plan local d'urbanisme d'autre part.

2.1) Objectifs et contenu de la loi SRU

2.1.1) Les objectifs portés par la loi SRU

La loi SRU symbolise l'aboutissement d'une période de réflexion menée sur le fonctionnement de la planification territoriale française, au cours de laquelle les lois du 25 juin 1999, relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire LOADDT – dite *loi Voynet*), et du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite *loi Chevènement*), ont été promulguées. Portée par le ministre Jean-Claude Gayssot, la loi SRU s'inscrit dans la continuité de ces lois. Mais à la différence de la loi Voynet qui était une loi d'orientation des politiques publiques d'aménagement des territoires, la loi SRU introduit de nouveaux outils opérationnels et cherche à aller plus loin dans la réforme de la planification territoriale. La loi veut notamment « améliorer la situation des inégalités là où elles apparaissent le plus nettement, à l'échelle

fine des agglomérations et des quartiers »¹⁷. Car les villes ont changé et n'affichent plus le même fonctionnement qu'à l'époque de la LOF ou encore de la loi Defferre. Désormais, la périurbanisation et la consommation d'espace sont pratiquées à outrance et ne sont pas suffisamment couvertes par les politiques d'aménagement, celles-ci étant trop morcelées car appliquées avant tout à l'échelle de la commune. Le volet supracommunal mis en place par la LOF de 1967 avec les SDAU, remplacés ensuite par les Schémas Directeurs (SD) en 1983, a en effet connu un certain échec. Ces deux documents n'ont été que très peu à voir le jour, l'un des schémas directeurs majeurs restant celui du Grand Lyon, voté en 1992. Il convient ainsi de procéder au « *renforcement de la cohérence entre les politiques d'urbanisme [et à travers elles], à un meilleur fonctionnement de la coopération intercommunale* »¹⁸.

La loi SRU cherche enfin à rénover les politiques de déplacements afin de les mettre au service d'un développement plus durable, tout « *en incitant, voire même en contraignant, à la mixité urbaine et sociale* »¹⁹, afin de lutter contre les inégalités croissantes entre les populations.

Ces objectifs passent de ce fait par la relance de la planification à l'échelle des aires urbaines, ainsi que par la simplification des documents d'urbanisme et de leurs procédures, tout en veillant à renforcer leur contenu.

2.1.2) Trois volets d'action

Pour atteindre ces objectifs et offrir aux politiques publiques d'aménagement un meilleur cadre juridique, la loi SRU est fondée sur trois grands volets : l'urbanisme, l'habitat, et les déplacements.

La loi SRU entreprend une rénovation de l'urbanisme et de ses principaux documents. Parmi eux sont ainsi créés le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), en remplacement du Schéma Directeur, et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en remplacement du Plan d'Occupation des Sols (POS). Les causes et les conséquences de la création de ces nouveaux documents seront traitées dans les deux points suivants.

La loi SRU cherche à renforcer et élargir la participation publique à l'élaboration des documents d'urbanisme en généralisant l'obligation de concertation des habitants concernés par une éventuelle élaboration ou révision de ces documents.

¹⁷ GUY C., 2008, *Aménager les territoires – De la loi au contrat*, Presses Universitaires de Rennes, 227 p.

¹⁸ GUY C., 2008, *Aménager les territoires – De la loi au contrat*, Presses Universitaires de Rennes, 227 p.

¹⁹ Site de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise : <http://www.aurg.org>, consulté le 25/06/12

Par son volet habitat, la loi SRU prône une ambition de renforcer la solidarité entre les villes et d'assurer un renouvellement et un accès plus égalitaire au parc habitat. Pour cela, la loi tend à renforcer les effets de la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) datant de 1991 et fixe des dispositions contraignantes pour les communes de plus de 3 500 habitants et appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants qui ne respecteraient pas le seuil de 20% de logements sociaux parmi les résidences principales au 1^{er} janvier 2002. Dans les cas où cette situation serait avérée, ces communes se verraient alors prélevées chaque année d'une somme de 1 000 francs par logement social manquant.

La loi SRU est par ailleurs venue renforcer la protection des locataires et des acquéreurs immobiliers, tout en renforçant la lutte contre l'insalubrité des habitations.

En matière de transport, la loi SRU a permis certaines avancées importantes, en confiant notamment l'organisation des services ferroviaires de transports de voyageurs inter et intra régionaux aux Régions (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002), mais aussi en permettant la création de syndicats mixtes de transport au sein desquels peuvent se regrouper les autorités organisatrices des transports. Ce dernier point a permis de rendre les réseaux existants plus complémentaires et davantage performants et attractifs pour leurs usagers.

La loi SRU vient également renforcer le rôle du Plan de Déplacements Urbains (PDU). Celui-ci, créé en 1982, n'avait jusqu'alors qu'un poids relatif sur les autres documents d'urbanisme et notamment le POS. Désormais, le PLU devra être compatible avec lui, tandis que le PDU voit ses possibilités de prescriptions renforcées.

2.2) Le changement au niveau de la planification supra-communale

2.2.1) La recherche d'un renforcement de la planification supra-communale

Les nouveaux enjeux liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme nécessitent que les politiques travaillent désormais en partenariat et développent une planification qui s'étend au-delà des frontières communales. Celles-ci, perçues depuis plusieurs décennies comme étant des références en matière de gestion d'un territoire, ont trop contribué à fragmenter la planification territoriale, créant des inégalités entre les territoires communaux.

A l'orée du 21^{ème} siècle, *« un des grands défis de la planification territoriale est d'établir une nouvelle articulation entre différentes échelles territoriales traditionnellement prises en compte séparément par les instruments et règlements de l'aménagement du territoire et de la*

planification régionale et urbaine »²⁰. Ce défi sous-entend qu'il faut alors réformer l'appareil planificateur en commençant par définir un « *périmètre territorial pertinent censé représenter des limites sociales, économiques et spatiales, [permettant] de gérer la complexité des territoires* »²¹. Ce périmètre une fois défini, et concernant donc un regroupement de plusieurs territoires communaux, est alors géré par le schéma de cohérence territoriale depuis la loi SRU.

2.2.2) La mise en place du Schéma de Cohérence Territoriale

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) vient donc remplacer le Schéma Directeur (SD), qui avait lui-même succédé en 1983 au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme datant de 1967. Jugés comme étant devenus obsolètes et de ce fait insuffisamment efficaces, ces schémas directeurs peuvent malgré tout rester en place tant que leur gestion est assurée par un établissement public compétent. La loi SRU précise que ces documents devront néanmoins être révisés dans un délai maximal de dix ans pour suivre la mise en forme des SCoT.

Document de planification supracommunale	Loi (date)	Champ d'application
SDAU	LOF (1967)	Le SDAU déterminait l'avenir à moyen et long termes des agglomérations en s'inscrivant principalement dans la logique du zonage. La carte de destination générale des sols affectait l'espace aux différents usages (zones d'activité, zones d'habitat, zones de loisirs, zones agricoles, environnements protégés...) et les infrastructures routières structuraient le développement de l'urbanisation.
SD	Lois de décentralisation (du 7 janvier et du 22 juillet 1983)	Contenu identique au SDAU
SCoT	Loi SRU (2000)	Le SCoT détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux.

Figure 2 : Les documents de planification supracommunale

Source : SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise (www.sysdau.fr)

En quoi consiste justement cette mise en forme de type SCoT ? Le document SCoT oriente de manière générale l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement pour les 15 à 20 années à venir.

²⁰ ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 312 p.

²¹ ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, 312 p.

Au terme d'un délai de 10 ans, une délibération sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle est imposée.

Le SCoT fixe les orientations générales de l'aménagement de l'espace et veille à maintenir un certain équilibre entre les zones à urbaniser et les zones naturelles, agricoles ou forestières. Le SCoT détermine par ailleurs des objectifs propres à l'équilibre de l'habitat, à la mixité sociale ou encore aux transports en commun. Des objectifs que doivent atteindre ensemble les communes couvertes par le SCoT en procédant à des actions cohérentes et en s'aidant pour cela de leur document d'urbanisme communal (PLU, POS ou carte communale), qui sera abordé dans le point suivant.

Car « l'objectif d'un SCoT est de favoriser une coopération entre l'ensemble des communes faisant partie d'un même bassin de vie. [Le document peut également] être plus précis dans certains domaines et, par exemple, déterminer les grands projets d'équipements (tels que rocadés, stations d'épuration) ou de services. Il peut également prévoir l'utilisation prioritaire des zones constructibles existantes »²².

La gestion d'un SCoT est confiée à un ou plusieurs groupements de communes, réunies au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce sont ces EPCI qui déterminent ensemble le périmètre qui sera couvert par le document, en fonction de sa pertinence, avant que ce périmètre ne soit arrêté par le Préfet.

La loi SRU a cherché à pousser les communes à s'engager dans leur intégration à un SCoT. En effet, la loi a fixé la règle dite « des 15 km » prévoyant qu'au 1^{er} janvier 2002, toute commune n'étant pas couverte par un SCoT et se trouvant à une distance inférieure à 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, ou à moins de 15 km de la mer, ne pourra plus décider seule de ses ouvertures de nouvelles zones à l'urbanisation. Cette démarche ne pourra dès lors être entreprise qu'avec l'accord du Préfet, ce qui soumet la commune à l'autorité de l'Etat et la prive de sa liberté acquise en 1983.

Le SCoT a connu depuis dix ans un bel engouement. Nombreuses sont en effet les communes à être aujourd'hui couvertes par un SCoT, ou bien étant en mesure de l'être prochainement. La carte suivante (*cf. Figure 3*) illustre par exemple le territoire couvert par le SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire. Un document choisi pour illustrer nos propos en raison de sa simplicité de lecture, démontrant parfaitement l'imbrication entre elles de plusieurs collectivités couvertes par le SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire.

²² Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains – De nouveaux outils pour les collectivités locales*, p. 6, 32 p.

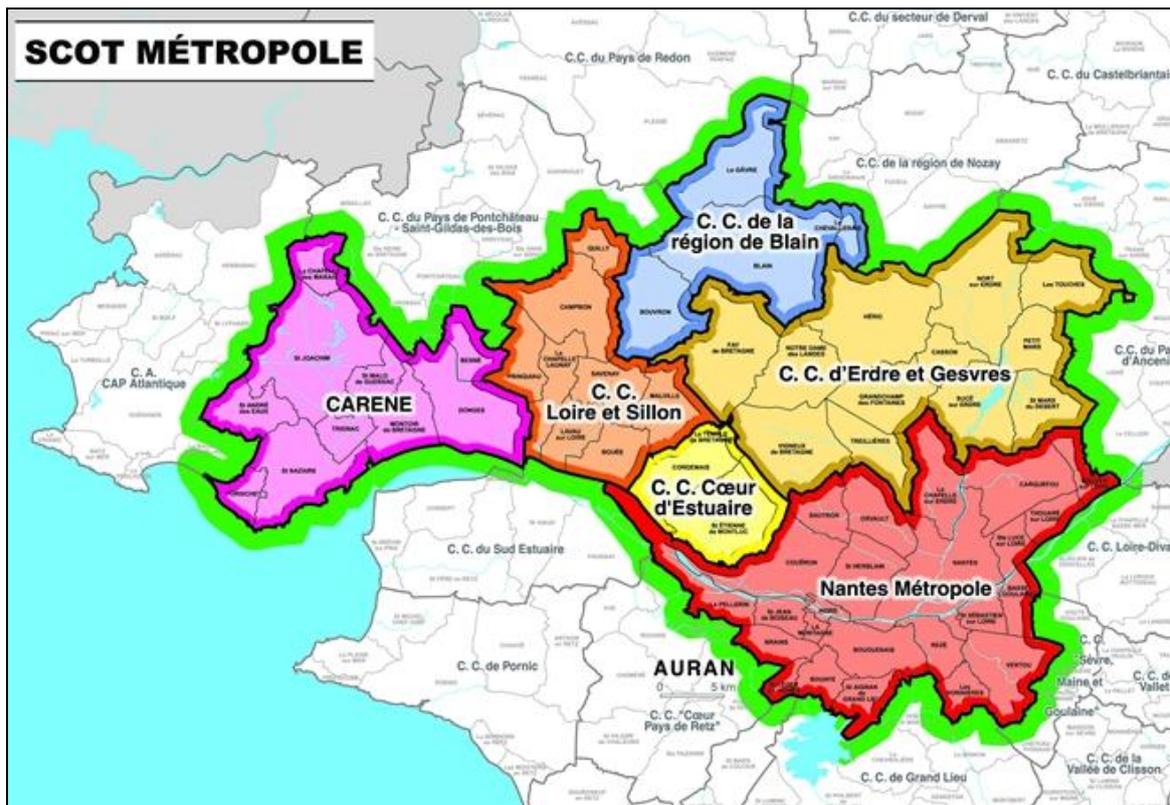


Figure 3 : Le périmètre du SCOT de la métropole Nantes-St Nazaire

(Source : site internet du SCOT Nantes-St Nazaire : <http://www.nantessaintnazaire.fr>)

2.3) La réforme de l'aménagement communal

La planification à l'échelle des communes connaît elle aussi des modifications suite à la promulgation de la loi SRU. Le plan local d'urbanisme (PLU) est créé et succède au plan d'occupation des sols, tandis qu'un document prenant le nom de « carte communale » voit le jour et se destine aux petites communes rurales souhaitant éviter un engagement dans une procédure de PLU. Les communes se voient ainsi contraintes d'adopter ces nouveaux documents, sous peine de constater une réduction de leur capacité à décider de la planification à mener sur leur propre territoire.

2.3.1) La création du plan local d'urbanisme

La loi SRU prodigue donc aux municipalités un nouvel outil pour gérer l'aménagement de leur territoire : le plan local d'urbanisme, ou PLU. Ce document se substitue donc à l'ancien plan d'occupation des sols qui était jugé comme étant imparfait. Celui-ci ne permettait en effet pas aux maires ni aux conseils municipaux d'exprimer leurs ambitions et projets pour la commune du fait d'une « loi qui imposait aux POS de se limiter à

préciser le droit des sols »²³, sans que ceux-ci puissent aller au-delà d'un projet de politique globale pour l'aménagement de la commune.

Le PLU s'inscrit donc dans la lignée de son prédécesseur, mais en affichant un contenu plus fourni garant d'une meilleure efficacité. Le PLU continue de préciser le droit des sols en délimitant les différentes zones découpant le territoire communal et leur affectation. Le document continue également de définir les types de constructions que chaque propriétaire pourra (ou ne pourra pas) entreprendre.

Le passage du POS au PLU est également marqué également par des évolutions, notamment règlementaires. En effet, les lettres représentant les différentes zones du territoire sont modifiées, exceptées pour les zones urbanisées qui restent annotées en « U ». Les zones à urbaniser, notées « NA » dans le POS prennent ainsi l'abréviation « AU », quand les zones agricoles notées auparavant « NC » deviennent des zones « A ». Les zones naturelles passent quant à elles de « ND » à « N ». Au-delà de ces changements d'abréviations qui peuvent sembler anecdotiques, il faut signaler quelques évolutions de règles. Sans les détailler toutes, citons par exemple le fait que *« les zones « A » regrouperont les secteurs de la commune à protéger en raison de la richesse des terres agricoles »*²⁴.

Le document PLU intègre également de nouveaux volets, tels que le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), ou bien encore un diagnostic territorial élargi à l'ensemble du territoire. L'ensemble des pièces composant le PLU seront abordées et détaillées plus finement dans le troisième grand point de cette première partie.

Précisons toutefois que la loi SRU ne met pas un terme aux POS en vigueur, mais à la création de tout nouveau document de ce type. Ainsi, chaque POS approuvé avant le 1^{er} avril 2001 reste valable et ce, jusqu'à sa prochaine révision qui interviendra donc au maximum dix ans après l'approbation du document. A ce moment-là, le POS devra obligatoirement être transformé pour prendre la forme et le contenu d'un PLU. En attendant, tout POS peut éventuellement être adapté tant que sa révision n'est pas devenue une obligation. Il s'agit là d'une disposition prévue par la loi SRU afin de faciliter au maximum la tâche des communes dans le passage d'un document à l'autre, mais aussi pour garantir une continuité des procédures en cours qui ont pu demander des investissements non négligeables à des communes.

²³ Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains – De nouveaux outils pour les collectivités locales*, p. 12, 32 p.

²⁴ Idem

L'élaboration d'un PLU se fait en concertation avec les habitants concernés par des décisions qui auront un lien avec leur cadre de vie. Cette concertation a donc lieu en amont et se fait via une enquête publique, ce qui permet au public de « réagir dès le stade des études préalables, avant que l'essentiel des décisions ne soit pris de façon irréversible »²⁵. C'est donc le conseil municipal qui choisit de prescrire une concertation, en ayant la liberté de définir des modalités de concertation comme il l'entend et selon celles qui lui paraissent les mieux appropriées. Durant cette concertation, qui dure tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU, toutes les personnes se disant intéressées peuvent y prendre part. Le conseil municipal n'a en effet aucunement le droit de dresser de liste nominative limitant la participation de certaines personnes ou associations. De cette concertation sera ensuite tiré un bilan qui revient encore une fois au conseil municipal. Ce dernier devra par ailleurs rendre ce bilan public.

2.3.2) La carte communale

Lorsqu'une commune, généralement rurale, ne dispose ni de POS, ni de PLU et ne souhaite pas s'engager dans l'élaboration de ce dernier, pour raison de coût ou d'inutilité en rapport avec sa taille modeste, elle a alors la possibilité de recourir à un document intitulé « carte communale » afin de tracer les grandes lignes de l'aménagement de son territoire, comme le stipule l'article L.124-1 du code de l'urbanisme.

La carte communale s'est vue octroyer par la loi SRU le statut de document d'urbanisme. Il s'agit d'un document simple qui détermine les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés. Il s'agit donc d'un document pratique pour les communes souhaitant établir une simple cartographie délimitant les zones constructibles et les zones naturelles sur leur territoire, sans avoir à réaliser un PLU.

Parmi ses potentialités, la carte communale peut permettre d'élargir le périmètre constructible au-delà des parties actuellement urbanisées de la commune, mais également de créer de nouveaux secteurs constructibles, sans que ceux-ci ne soient obligatoirement situés en continuité avec les zones urbaines existantes.

Mais la carte communale ne présente donc pas le même contenu qu'un PLU, celle-ci étant plus restreinte et moins détaillée. En effet, « contrairement au PLU, la carte communale ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement,

²⁵ Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains – De nouveaux outils pour les collectivités locales*, 32 p.

espaces verts...) »²⁶. Par ailleurs, la carte communale ne comprend pas de règlement. Sur ce point, c'est le Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui s'applique, fixant ainsi les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol.

Au cours de sa procédure d'élaboration, la carte communale n'est pas dans l'obligation de mener une concertation avec le public comme c'est le cas du PLU. Le projet de carte communale doit néanmoins s'accompagner d'une enquête publique. Au final, le maire et le préfet devront conjointement approuver le document.

Au-delà des avantages qu'elle peut représenter pour les petites communes, la carte communale s'accompagne également de certains inconvénients, parmi lesquels figure notamment le fait que le document ne s'établit que sur trois types de zones seulement (urbaines, naturelles et aménagement). Les zones « à urbaniser (AU) », présentes dans le PLU, sont ici absentes. La carte communale n'offre par ailleurs pas de possibilité d'imposer des règles pour les apparences ou encore la position des constructions.

Au 1^{er} janvier 2009, 4 218 cartes communales approuvées étaient recensées sur le territoire national, concernant ainsi 1 530 000 personnes. Parmi ces cartes, 223 étaient alors en phase de révision, tandis que 146 allaient prendre la forme d'un PLU. Par ailleurs, 2 619 cartes communales étaient en cours d'élaboration, un chiffre en augmentation, somme toute relative, mais démontrant un intérêt grandissant pour le document, essentiellement de la part des communes rurales.

2.3.3) Un pouvoir d'action limité en cas d'absence de document d'urbanisme

Pour les communes qui ne sont couvertes ni par un PLU, ni par une carte communale, la planification urbaine est alors fixée par le Règlement National d'Urbanisme (RNU), défini aux articles L.111-1 et R.111-1 à 27 du code de l'urbanisme. Le RNU fixe ainsi les règles applicables en matière de localisation et de desserte des constructions, ainsi que les règles relatives à l'implantation, au volume et à l'aspect des constructions. Les communes soumises au RNU sont ainsi contraintes dans leur aménagement territorial. Elles sont notamment soumises au principe dit de « constructibilité limitée » en continuité du bâti existant, un principe établi par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative au *Développement et à la protection de la montagne*.

²⁶ Ministère de l'égalité des territoires et du logement : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, consulté le 27/06/12

L'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme précise qu'en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu, « *seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :*

- *l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes*
- *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national*
- *les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes*
- *sous certaines réserves, les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, en particulier pour éviter une diminution de la population communale »²⁷.*

La loi SRU a donc instauré une nouvelle hiérarchie des normes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (*cf. schéma suivant*) et a donc permis de donner aux communes de meilleurs outils, plus adaptés et plus efficaces.

La loi « *Urbanisme et Habitat* » (loi n°2003-590 du 02/07/03) a par la suite été promulguée pour apporter quelques retouches aux règles mises en place par la loi SRU. Nous ne citerons pas ici toutes ces retouches, mais simplement certaines d'entre elles. La nouvelle loi de 2003 a par exemple permis de simplifier la procédure de modification des SCoT. Celle-ci est désormais semblable à celle d'un PLU, composée d'une délibération de la collectivité territoriale et d'une enquête publique. La loi Urbanisme et Habitat a également procédé à l'allègement des procédures permettant l'évolution des PLU dans le temps, ainsi qu'à la réduction du délai nécessaire à l'approbation des cartes communales. A partir de 2003, le préfet dispose de deux mois pour approuver une carte communale, contre quatre auparavant.

²⁷ Legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 27/06/12

Au final, et à la vue du schéma suivant (cf. Figure 4), le PLU, situé en bout de chaîne, se révèle être l'outil qui applique la politique territoriale et urbaine d'une commune. Le document dispose en effet d'un contenu lui permettant d'être opérationnel. Un aspect qui va être l'objet du troisième grand point de cette première partie.

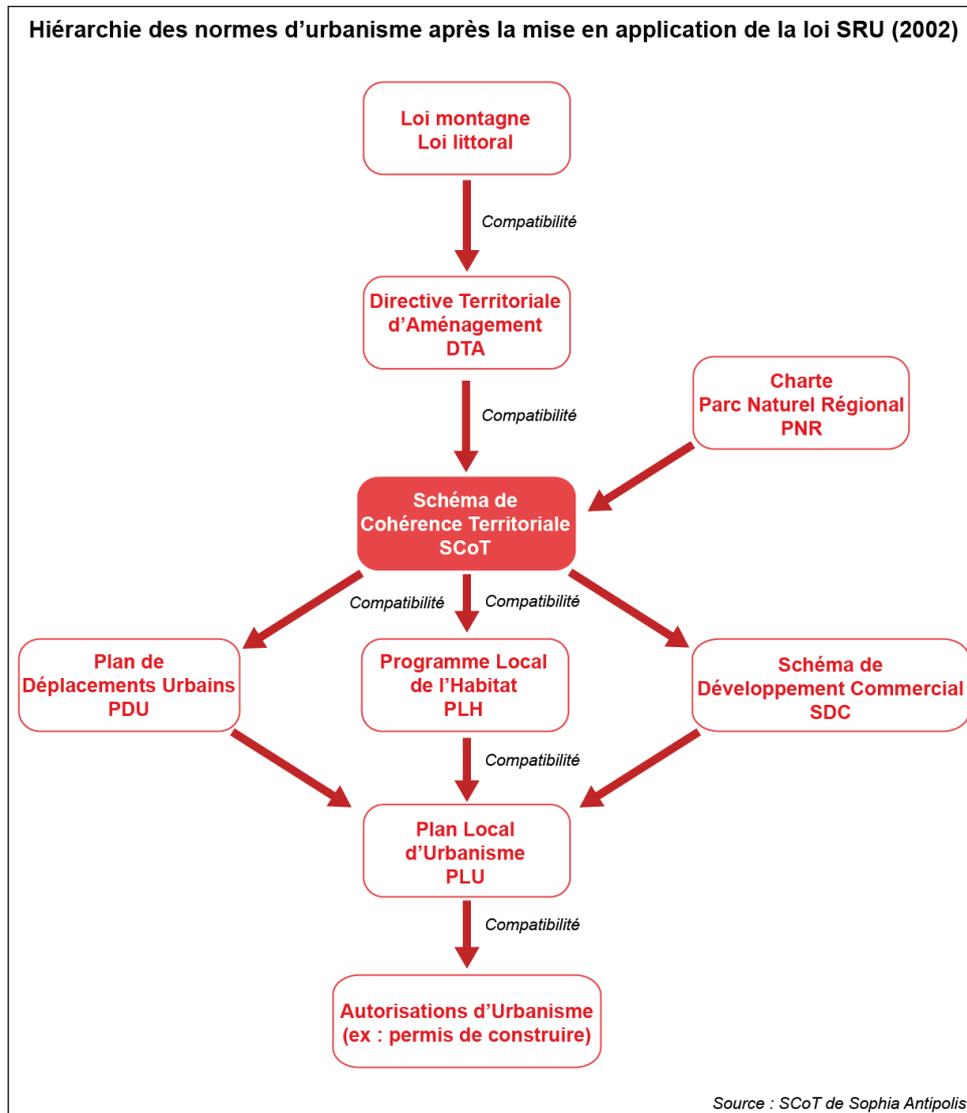


Figure 4 : Hiérarchie des normes d'urbanisme après la mise en application de la loi SRU (2002)

3) Le PLU : un outil planificateur mais également opérationnel

Comme il en a été question dans le point précédent, la planification territoriale peut s'établir à partir de plusieurs documents (SCoT, PLU, Carte communale). Mais parmi eux, c'est bien le plan local d'urbanisme qui revêt la meilleure efficacité et qui permet aux élus locaux de mettre en forme leur(s) projet(s). Le PLU effectue en effet le rôle de passeur de témoin et permet d'appliquer à un territoire une politique générale décidée depuis l'Etat.

Le troisième point de cette première partie cherchera de ce fait à expliquer au mieux les raisons qui font aujourd'hui du PLU l'outil le plus opérationnel de la planification territoriale en France. Pour ce faire, une première sous-partie portera tout d'abord sur les fondements d'un PLU, qui se base lui aussi sur un projet de politique générale à travers un rapport de présentation ainsi qu'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Puis, dans un second temps il sera question de l'application de cette politique générale à la parcelle permise par le PLU, notamment grâce à son règlement et son plan de zonage. Enfin, une troisième sous-partie traitera du volet opérationnel du PLU et de l'annexion de servitudes d'utilité publique.

3.1) Le PLU fondé sur la base d'un projet global d'aménagement

Les élus locaux se doivent de dresser un projet d'aménagement général, évidemment compatible avec les orientations du SCoT, lorsque celui-ci existe, comme il en a été question dans le point précédent. Dans le PLU, ce projet d'aménagement général se traduit au sein du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), un volet qui fait suite à un rapport de présentation.

3.1.1) Le rapport de présentation

Le rapport de présentation est la partie qui consiste à établir les bases du projet municipal en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il se compose premièrement d'un diagnostic territorial prenant en compte tous les thèmes qui font un territoire, allant de la démographie à l'économie, en passant par les transports, la croissance urbaine, etc. Ce diagnostic doit permettre de dresser les forces et les faiblesses du territoire communal afin d'en ressortir les principaux enjeux qui devront faire l'objet d'une politique attentive. Le diagnostic territorial constitue donc logiquement la première étape dans l'élaboration d'un PLU. Réalisé par un bureau d'études spécialisé en urbanisme et en environnement, le

diagnostic territorial doit contenir un maximum d'informations afin de ne négliger aucun aspect du territoire.

Le rapport de présentation comprend par ailleurs la prise en compte de l'état initial de l'environnement (EIE), à travers l'analyse de l'hydrographie, comme de la géomorphologie, de la géologie, comme des espaces naturels et agricoles.

Le rapport de présentation d'un PLU se doit également d'exposer les motifs qui conduisent à la délimitation des zones sur le territoire communal. Il doit aussi justifier les raisons qui poussent à rendre inconstructibles certaines zones urbaines du fait d'installations à la superficie supérieure à un seuil défini par le règlement du PLU.

Le rapport de présentation doit d'autre part évaluer les incidences, jugées comme étant prévisibles, des orientations du PLU sur l'environnement et se doit ainsi d'exposer la manière dont le PLU prendra en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de cet environnement. A noter qu'en cas de modification ou de révision du PLU, le rapport de présentation doit venir justifier les changements qui sont apportés au document.

A travers tous ces aspects, le rapport de présentation doit enfin expliquer les choix retenus par le conseil municipal pour établir son projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

3.1.2) Le PADD, porteur d'une réflexion générale sur l'aménagement et le développement durable d'une commune

Le PADD occupe le rôle de traducteur des objectifs et des ambitions politiques de la municipalité en matière de développement futur du territoire communal. Le document définit donc « *les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* »²⁸. Le document doit ainsi être envisagé sur la globalité du territoire communal et intégrer des domaines variés (logement, habitat, déplacements, économie, etc.).

Le PADD s'élabore donc à la suite du rapport de présentation en se basant sur le diagnostic territorial et l'analyse de l'état initial de l'environnement. Suite à l'identification de certains besoins et problématiques, effectuée en parallèle des prévisions économiques et démographiques, la municipalité effectue des choix tenant compte de ces observations pour le développement futur de son territoire. Prenons l'exemple du PADD issu du PLU de la commune de Montcornet (Aisne). Celle-ci est membre de la communauté de communes des Portes de la Thiérache qui s'est engagée dans l'élaboration d'un PLU intercommunal et dont

²⁸ Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, extrait de l'article 12

le bureau d'études *Territoires Sites & Cités*, dans lequel j'ai effectué mon stage de fin d'études, a hérité de ce marché. J'ai donc eu la chance au cours de ce stage de pouvoir travailler sur la première phase de ce dossier, celle du diagnostic territorial. Nous pouvons ainsi lire dans le PLU de la commune de Montcornet son intention de « *maintenir dans les prochaines années le niveau démographique actuel, tout en se donnant les moyens d'accueillir de nouveaux habitants* ». Le PADD exprime également le besoin de « *préserver le patrimoine naturel et les paysages de la commune [en veillant par exemple] à sauvegarder des boisements structurants ou à forte valeur paysagère protégés par le classement des Espaces boisés* ». Autre exemple de préconisation émanant du PADD de la commune de Montcornet, celui de « *valoriser le patrimoine bâti, en adaptant le règlement du PLU, de façon à ce que celui-ci encourage la qualité architecturale dans les projets privés et publics, ou bien encore maintienne les éléments caractéristiques des rues* »²⁹.

Au cours de l'élaboration du PADD s'engage alors une phase de débats et d'échanges qui devra permettre de faire mûrir le projet et le rendre viable. Le PADD est ainsi le fruit d'une action globale et concertée, cherchant à assurer un aménagement et un développement durable s'articulant autour de l'ensemble des composants qui forment la ville en question. L'objectif est d'aboutir à un projet collectif, avec un document recueillant, auprès de la population municipale, un consensus le plus large possible.

Depuis la loi Urbanisme et Habitat, le PADD n'est plus opposable aux permis de construire, comme l'avait prévu la loi SRU. Cependant, la loi de 2003 a maintenu en place le fait que le règlement du PLU et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) doivent être cohérents avec le PADD, « *aller dans le même sens [que le document], poursuivre un objectif commun et partager le même esprit* »³⁰.

3.2) L'application à la parcelle du projet d'aménagement général

Après avoir défini les grands objectifs d'aménagement auxquels le PLU doit répondre dans les dix ans à venir, ce dernier entreprend d'appliquer à l'échelle parcellaire la politique décidée par les élus locaux. Le PLU s'appuie d'abord sur un règlement accompagné d'un plan de zonage, avant que des orientations d'aménagement et de programmation ne viennent s'appliquer à des secteurs précis.

²⁹ Extrait du volet *Orientations générales d'aménagement et d'urbanisme*, PADD du plan local d'urbanisme de Montcornet (Aisne), pp. 3 & 4

³⁰ Site du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH) : <http://www.gridauh.fr>, consulté le 04/07/12

3.2.1) Le règlement

Le volet réglementaire du PLU a pour objectif de « *fixer, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, des règles générales et des servitudes d'utilisation des sols* »³¹.

Dans ce but, le règlement affiche le découpage du territoire communal en zones en fonction de l'occupation ou de la destination du sol. Existente ainsi quatre principaux types de zones, avec les zones « urbanisées » (« U »), « à urbaniser » (« AU »), « naturelles » (« N »), et les zones « agricoles » (« A ») (cf. 2.2.1). L'emplacement et les limites de ces zones sont déterminés par la loi. Concernant les zones « U », l'article R. 123-5 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que « *peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». Pour chacune de ces zones est dressé un règlement qui lui est propre, fixant les autorisations ou les interdictions de constructions, ainsi que les modalités d'occupation du sol.

Dans son *Chapitre II* consacré à la réglementation des zones « U », le règlement du PLU de la commune de Lislet (Aisne), elle aussi membre de la communauté de communes des Portes de la Thiérache, déclare par exemple, via son article U1, que « *sont interdits dans toute la zone : les nouvelles activités industrielles, et toute autre activité économique qui engendre des nuisances, les rendant incompatibles avec le caractère résidentiel de la zone ; les nouveaux bâtiments agricoles à usage d'élevage ; l'ouverture et l'exploitation de toute carrière ; les terrains de camping et de caravanage ; les dépôts d'ordures ménagères ; etc.* ». L'article U6 de ce *Chapitre II* est quant à lui consacré à « *L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques* », définissant donc les règles d'alignement auxquelles doivent se soustraire les constructions nouvellement édifiées.

Le règlement du PLU est opposable aux tiers, signifiant qu'il s'applique à tout particulier qui est donc soumis à un respect envers le document. Si un individu porte atteinte à la bonne exécution du document, en enfreignant par exemple une règle de constructibilité, il verra alors sa responsabilité engagée.

³¹ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme

3.2.2) Le plan de zonage

Le plan de zonage n'est rien d'autre que la traduction sous forme graphique du règlement. Y sont donc cartographiées les différentes zones découpant le territoire communal. A celles-ci peuvent également être ajoutés des secteurs particuliers, tels que les espaces boisés classés, ou encore les emplacements réservés par la municipalité en vue de futures opérations d'aménagement d'équipements publics.

Le plan de zonage se résume donc à une carte légendée, généralement selon des plages de couleurs attribuées aux différentes zones afin de mieux les visualiser et de pouvoir faire ressortir les enjeux exprimés lors du diagnostic territorial et du projet d'aménagement et de développement durable. Ce plan de zonage peut être affiché sous plusieurs échelles, permettant à la fois d'avoir une vision d'ensemble du territoire, tout en conservant la possibilité d'obtenir un zoom sur la partie dense de la commune où les parcelles, souvent plus restreintes, nécessitent de travailler avec une échelle plus fine. Un exemple de plan de zonage est à retrouver sur la page suivante (*cf. Figure 5*). Le choix de cet exemple découle du fait de la disponibilité des documents des PLU de certaines communes de la communauté de communes des Portes de la Thiérache, dont Montcornet est membre.

3.2.3) Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU

Créées à l'origine par la loi *Urbanisme et habitat* de 2003 où elles portaient alors le nom d'« orientations d'aménagement » (OA), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU sont revues et corrigées en 2010, suite à la promulgation de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant *Engagement National pour l'Environnement* (ENE ou « Grenelle 2 »). Leurs fonctions sont alors développées et sont avant tout destinées à s'appliquer aux PLU intercommunaux dont il sera question dans la seconde partie de notre étude.

Les OAP permettent de définir de manière précise, sur des quartiers spécifiques couverts par le PLU, des dispositions en matière de préservation de l'environnement ainsi que des mesures de réduction, voire de compensation, des incidences des activités humaines sur celui-ci. Suivant les déclarations de l'article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme, elles peuvent en effet « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, [mais aussi] pour lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ».

Les OAP doivent évidemment être en accord avec le PADD et respecter ses orientations. Elles se révèlent comme étant particulièrement utiles pour identifier des éléments de patrimoine naturel ou de paysage à conserver, à restaurer ou à créer. Elles peuvent aussi permettre de définir des principes en termes de liaisons douces, de gestion des eaux pluviales, d'aménagement des entrées de ville, d'urbanisation adaptée à proximité ou en co-visibilité d'un monument remarquable...

Les projets d'actions ou d'opérations d'aménagement qui peuvent être inscrits dans les OAP concernent les espaces privés comme les espaces publics. Ainsi, « *même si elle ne maîtrise pas le foncier ou ne souhaite pas réaliser elle-même l'opération, la collectivité peut définir les principes d'aménagement à réaliser lorsqu'elle l'estime nécessaire pour donner plus de cohérence à l'échelle d'un bourg ou d'une agglomération. [...] Une OAP constitue donc un atout essentiel pour les communes qui ont peu de capacités financières pour acquérir du foncier mais qui souhaitent néanmoins une forte cohérence des opérations sur leur territoire* »³². La municipalité peut donc, à travers ces OAP, intervenir directement sur son sol et dicter les orientations à suivre, comme leur nom l'indique.

³² Site du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH) : <http://www.gridauh.fr>, consulté le 05/07/12

Les orientations d'aménagement sont opposables : les autorisations d'occupation du sol et les opérations d'aménagement, de type permis de construire, permis de démolir, ou encore permis d'aménager, doivent donc leurs êtres compatibles.

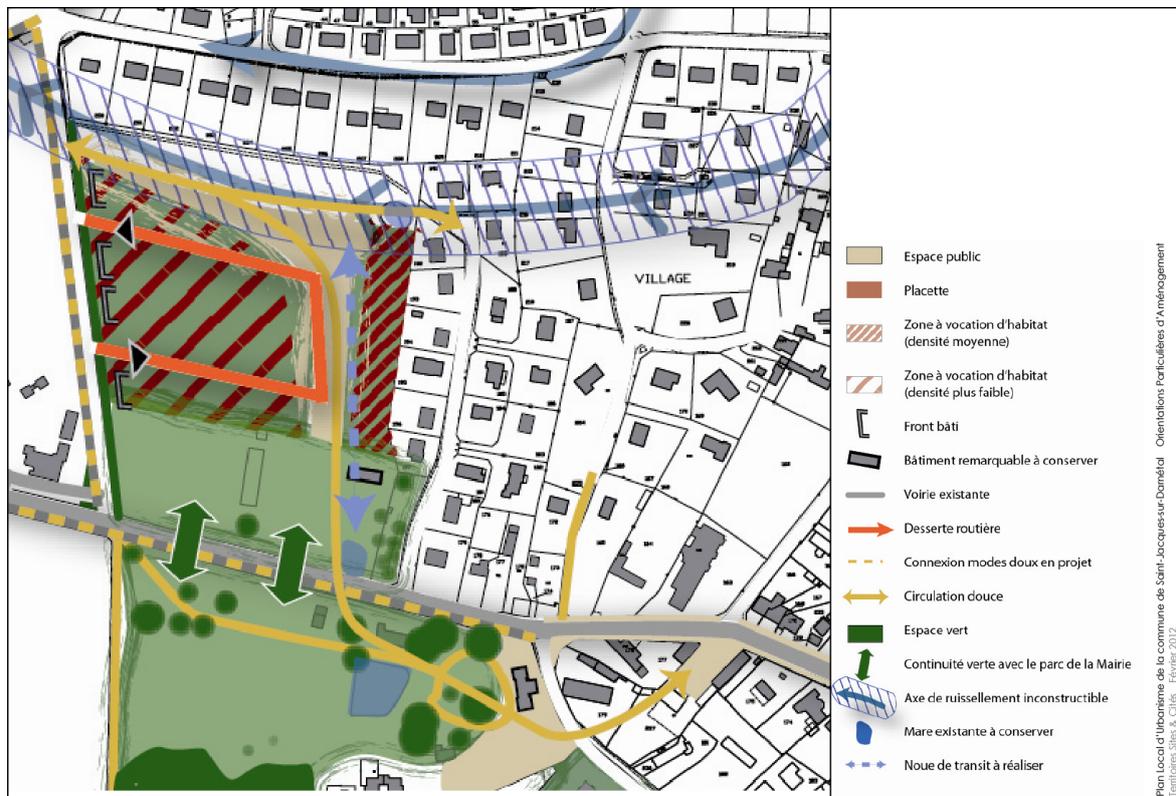


Figure 6 : Exemple d'une OAP d'une zone résidentielle

(Source : PLU de Nieul-sur-Mer)

3.3) Le caractère opérationnel du plan local d'urbanisme

Le PLU dispose d'arguments qui font de lui un outil capable de mener à bien des opérations d'aménagement. Le document peut en effet permettre à la municipalité de mobiliser du foncier en vue d'un projet urbain, mais il peut également, à travers l'annexion de servitudes d'utilité publique, renforcer la capacité des autorités locales à intervenir sur leur territoire pour imposer des directives aux aménageurs, protéger le patrimoine communal ainsi que les habitants.

3.3.1) Le droit de préemption urbain

Initié par la loi SRU, le droit de préemption urbain (DPU) succède aux zones d'interventions foncières. Il est attribué aux communes disposant d'un PLU approuvé ou d'un POS. Depuis 2003 et la loi *Urbanisme et Habitat*, les communes étant couvertes par une carte communale se voient également attribuer le DPU. Ce droit donne la possibilité à une

commune d'être prioritaire pour l'acquisition d'un bien foncier (terrain) ou immobilier lorsque le propriétaire de celui-ci est sur le point de le vendre. Avant que cette vente ne soit finalisée, la commune doit faire part de son intention ou non d'utiliser son droit de préemption pour acquérir le bien. En cas de réponse positive, elle en devient le propriétaire ; dans le cas inverse, la vente poursuit son cours et le bien sera octroyé au plus offrant.

Le PLU, à travers le DPU, permet ainsi à une commune de prétendre pouvoir conduire ses projets d'aménagement grâce à l'acquisition de biens fonciers ou immobiliers indispensables, sans qu'elle ait à recourir à la procédure d'expropriation qui consiste à déposséder brutalement un particulier de son bien, par la justification de l'intérêt général.

La commune a la possibilité de procéder premièrement à un DPU « simple », qui va lui permettre d'être prioritaire sur un bien mis en vente. Mais il est également envisageable pour elle d'entreprendre une démarche de DPU « renforcé ». Celui-ci permet de s'étendre à des biens qui sont initialement exclus de la procédure. Il peut s'agir par exemple de ventes de lots de copropriétés et d'immeubles construits il y a moins de dix ans. Le DPU « commercial » est en pratique la procédure la plus utilisée et consiste à préserver et développer le commerce dans les centres-villes ou dans certains quartiers déshérités. La municipalité devient ainsi propriétaire de locaux commerciaux mis en vente afin que ceux-ci conservent leur fonction commerciale. Une manière de préserver l'économie locale.

Depuis l'adoption de la loi n° 2006-685 datant du 13 juin 2006, le maintien des locataires dans un immeuble d'habitation peut également être assuré par le DPU.

3.3.2) Les servitudes d'utilité publique

Les servitudes d'utilité publique (SUP) constituent des limitations administratives au droit de propriété. Elles sont instituées par la municipalité dans l'objectif de satisfaire l'intérêt général. Elles sont alors créées par des lois et des règlements particuliers de manière à ce que les particuliers ne puissent y échapper.

Ces servitudes renforcent le statut du PLU et lui permettent de jouer d'un rôle opérationnel. Le PLU peut en effet intervenir directement sur le territoire pour apporter des solutions à des problématiques précises, telles que la sauvegarde d'un patrimoine naturel, mais aussi culturel, ou bien encore la protection des habitants vis-à-vis d'un risque.

Le PLU et la protection d'un patrimoine culturel...

A travers le terme de patrimoine urbain, nous entendons souvent tout d'abord l'aspect de patrimoine culturel, en rapport avec le bâti et les monuments historiques. La protection de

ce patrimoine, contre les dégradations liées au temps mais aussi aux activités humaines en tout genre (pollution, destructions,...), est depuis longtemps maintenant l'objet de différentes politiques urbaines.

Une des techniques les plus prisées pour entreprendre une politique de protection du patrimoine bâti et historique est celle du « zonage ». Celui-ci peut se définir comme étant « *une opération consistant à considérer un espace déterminé en raison de l'intérêt qu'il présente et à le délimiter dans un périmètre* »³³. Le zonage est ainsi un outil capable de couvrir des secteurs aux caractéristiques patrimoniales intéressantes, ce qui a permis son succès en matière de préservation du patrimoine bâti depuis de nombreuses décennies, sans tenir compte des différentes époques de l'histoire et de leurs tendances du moment.

En effet, dès 1810 le patrimoine culturel immobilier fait l'objet de mesures de protection, même s'il ne sera classé qu'avec la loi du 30 mars 1887 portant sur la *Conservation des monuments historiques et des objets d'art*. La loi n°92 du 25 février 1943, portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, introduit la protection des abords des monuments historiques classés ou inscrits, selon le principe qu'il convient de protéger les alentours d'un monument historique afin que la protection de ce dernier soit efficace. Cette loi instaure ainsi « *un contrôle préventif des travaux réalisés sur tout immeuble, nu ou bâti, visible du monument ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres* »³⁴.

Autre loi, celle de la décentralisation datant du 7 janvier 1983 (n°83-8) relative à la *Répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, qui instaure les zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Un dispositif complété par la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993, modifiant le code civil relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et instituant le juge aux affaires familiales. Cette loi intègre un volet dédié aux paysages, ce qui transforme donc ce dispositif en zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Ces périmètres peuvent être institués « *autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* »³⁵.

³³ Patrick Janin, « *Les zones d'intérêt culturel, techniques d'intervention et de délimitation* », in M. CORNU, M.- A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p.15.

³⁴ Article L. 621-30-1 du code du patrimoine

³⁵ Article L. 642-1 du Code du patrimoine

Sont ainsi recensées au moins quatre lois différentes permettant d'instaurer des périmètres spécifiques sur un territoire, visant à assurer la protection et la mise en valeur de diverses formes de patrimoine culturel.

Or, aujourd'hui les périmètres d'abords des monuments historiques résultent inévitablement de l'inscription ou du classement d'un monument, deux procédures qui relèvent de la compétence de l'Etat. Cependant, depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant *Engagement National pour l'Environnement* (ENE), les communes se sont vues offrir la possibilité de délimiter dans leur PLU des secteurs patrimoniaux. Grâce aux servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine, un PLU peut en effet instaurer des périmètres de protection de ce dernier. L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme déclare ainsi qu'un PLU peut « *déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant* »³⁶, mais aussi « *identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* »³⁷.

Le PLU peut enfin « *délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants* »³⁸.

... mais aussi nature!

Mais le PLU peut également se voir annexer des servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine naturel. L'idée selon laquelle la nature constitue une forme de patrimoine qu'il convient de protéger est arrivée avec la législation sur les sites datant du 21 avril 1906.

Aujourd'hui, des servitudes traitent par exemple de la protection des forêts. Certaines d'entre elles peuvent être classées en tant que « forêts de protection », répondant à une utilité publique, comme par exemple le maintien des terres sur les versants de montagnes, ou bien encore les forêts permettant de lutter contre l'envahissement des eaux et du sable. Les forêts dites « de protection » sont également classées. Il s'agit des forêts situées en périphérie des

³⁶ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, 4°

³⁷ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, 7°

³⁸ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, 10°

grandes agglomérations, ou bien dans des zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien être de la population.

D'autres servitudes traitent de la protection des eaux, des réserves naturelles et des parcs nationaux, de certaines zones agricoles, ou encore du littoral maritime. Pour ce dernier, la servitude peut par exemple instaurer sur le trait de côte une bande de 3 mètres de largeur, destinée à assurer exclusivement le passage des piétons, afin d'en limiter la dégradation par l'activité humaine.

La prise en charge des risques par le PLU

Le risque est le résultat du croisement d'un aléa (par exemple une tempête naturelle) et d'un enjeu (humain, économique, environnemental,...). L'importance de cet aléa et de cet enjeu sont alors les facteurs de la vulnérabilité d'un territoire qui est alors soumis à un risque. Ce risque peut être soit d'origine naturelle, soit d'origine technologique, en lien avec la défaillance d'une activité humaine.

Les principaux risques naturels en France concernent les inondations, les mouvements de terrain, les incendies de forêts, les avalanches et, dans une moindre mesure, les séismes. Les territoires d'Outre-Mer sont quant à eux confrontés à des risques naturels liés aux éruptions volcaniques ou encore aux cyclones.

Concernant les risques technologiques, la France n'est pas en reste avec le nombre important de centrales nucléaires présentes sur son sol, ou bien encore les nombreux barrages hydrauliques installés sur ses fleuves. La catastrophe de l'usine AZF en 2003 fait figure de parfait exemple dans ce que peut engendrer un risque technologique.

Pour tenter de protéger au mieux la population de ces risques, ont été créés les plans de prévention des risques (PPR). Le PPR est un document réalisé par l'Etat qui régleme l'utilisation des sols en fonction des risques auxquels ils sont soumis. Cette réglementation va de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions.

Le PPR est donc un dossier réglementaire de prévention qui fait connaître les zones à risques aux populations, aux responsables publiques et aux aménageurs et définit les mesures pour réduire la vulnérabilité sur le secteur concerné par un ou plusieurs risques. Le document se décline en plusieurs formes selon le type de risque traité. Existente ainsi les PPRN pour les risques naturels et les PPRT pour les risques technologiques. Parmi les PPRN figurent par exemple les PPRi (inondation).

Dès lors qu'un PPR est approuvé, il vaut alors servitude d'utilité publique, comme le stipule l'article L. 562-4 du Code de l'Environnement. L'article précise alors qu'à ce titre, « *le PPR doit obligatoirement être annexé au POS / PLU* ». A partir de cet instant, le PLU devient le document auquel les élus locaux doivent se référer en cas de demandes d'aménagement dans un secteur à risque(s). Le document suivant (*cf. Figure 7*) illustre la représentation graphique de la présence de servitudes d'utilité publique sur une commune, ici celle de Montcornet (Aisne).

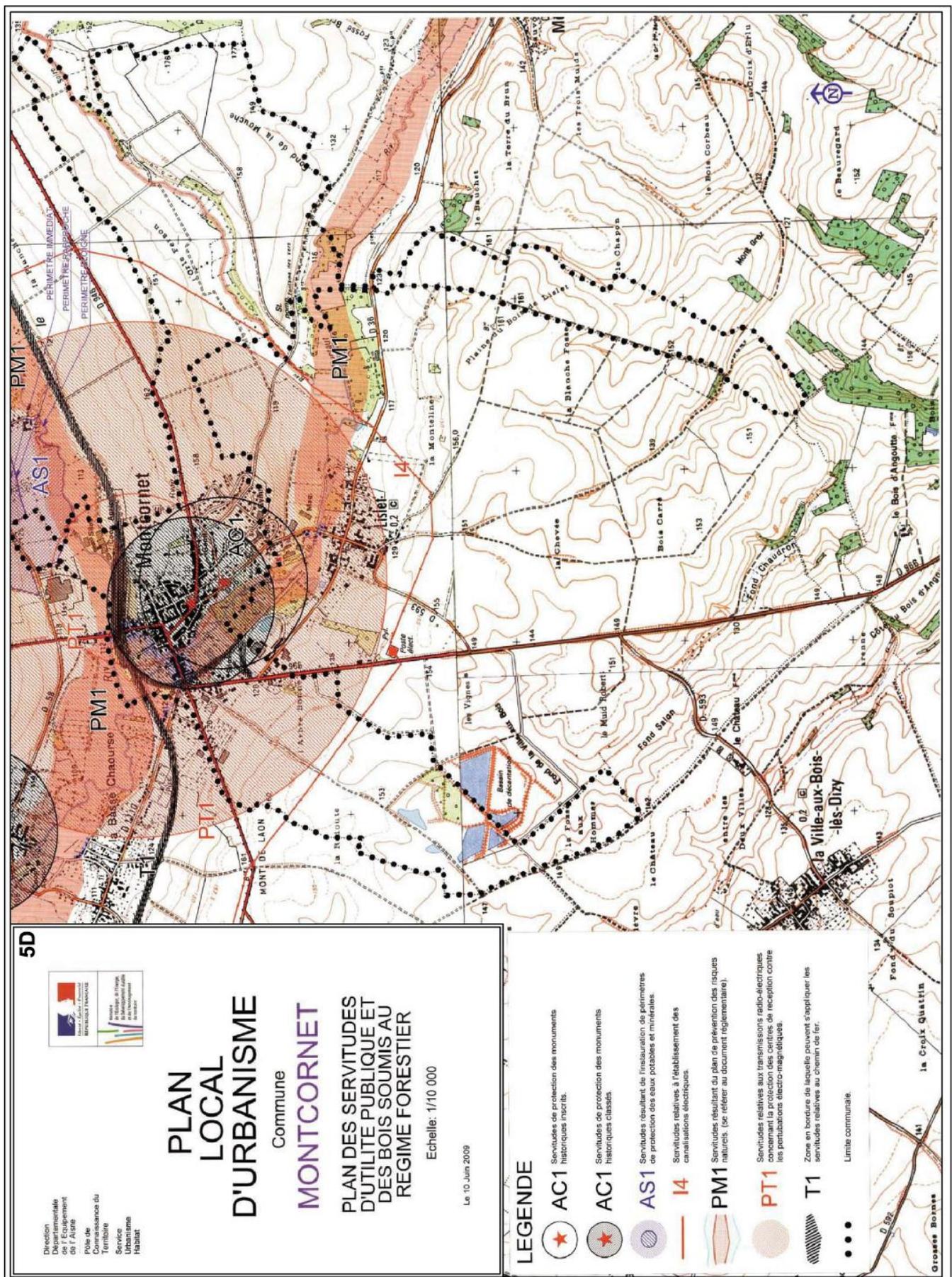


Figure 7 : Document graphique des servitudes présentes sur la commune de Montcornet (Aisne)

(Source : Commune de Montcornet, Aisne)

Le PLU est donc un document commençant par définir un projet d'aménagement au sens large, incarné par le PADD, et s'inspirant d'études réalisées au préalable et dont les résultats figurent au sein du rapport de présentation. Via son règlement, ses documents graphiques et ses OAP, le PLU offre la possibilité à la municipalité de décliner à l'échelle de la parcelle son projet d'aménagement général, ce qui lui permet d'aller plus loin qu'un simple plan d'ensemble en matière d'urbanisme. Le PLU devient par ailleurs un outil opérationnel suite à l'annexion d'un droit de préemption urbain et de servitudes d'utilité publique qui lui permettent d'affirmer la politique urbaine de la municipalité, en intervenant précisément sur le territoire et en contraignant les aménageurs et habitants à respecter ses directives.

Conclusion de la première partie

La planification urbaine, processus très ancien, a beaucoup évolué au cours du dernier siècle, connaissant une succession de lois amenant avec elles de nouveaux outils et documents destinés à améliorer l'action des politiques publiques. Mais devant l'inefficacité de certains outils et l'inextricable empilement de certaines normes, nos représentants parlementaires à la tête de l'Etat ont procédé en 2000 au vote de la loi SRU, dans l'espoir que celle-ci permettrait de simplifier le fonctionnement de la planification urbaine et de la rendre plus efficace, notamment en développant le champ de la réflexion supracommunale avec le SCoT, et en renforçant le pouvoir d'action des municipalités avec le PLU (et la carte communale pour les petites communes rurales). Le PLU qui fait aujourd'hui office d'outil de référence en matière d'urbanisme, si bien qu'il a été adopté par de nombreuses communes en France. Mais comme ses prédécesseurs, le PLU n'est pas un document figé. Il évolue et tend désormais à s'appliquer à une échelle intercommunale, dont l'étude va faire maintenant faire l'objet de notre seconde grande partie.

Seconde partie : La nouvelle forme de planification urbaine avec le Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Alors que la première partie de cette étude relevait avant tout de la planification établie à un échelon local et incarnée par la naissance du POS, puis du PLU, tous deux appliqués à l'échelle communale, cette seconde partie tient à traiter du caractère intercommunal que revêt de plus en plus la planification urbaine. Le choix a ainsi été fait de ne traiter du PLU dans sa version intercommunale qu'à partir de cette seconde partie, avec le choix de ne pas mélanger les deux formes que peut donc prendre le PLU.

La coopération intercommunale connaît depuis plusieurs années maintenant une croissance importante, marquée par des rapprochements des intérêts (économiques, sociaux, patrimoniaux, etc.) des communes et la recherche d'une plus grande cohérence en matière d'aménagement du territoire. Le PLU établi à l'échelle communale a permis pendant un temps d'assurer le bon développement des communes françaises. Mais alors que l'incitation au développement de l'intercommunalité se fait de plus en plus pressante, notamment depuis la loi ENE³⁹, le PLU communal est empreint de limites qui tendent elles-aussi à renforcer l'échelle intercommunale.

Une première sous-partie va ainsi aborder les limites affichées aujourd'hui par le PLU communal, qui, en plus de renforcer le besoin d'une coopération intercommunale, sont aussi apparues suite à l'émergence de cette dernière. Puis une seconde sous-partie traitera de la loi ENE et de ses ambitions affichées de conduire à un renforcement de la coopération intercommunale en France. Enfin, dans un troisième et dernier temps, il sera question de l'avenir donné au développement de l'intercommunalité, en rapport avec la politique récente menée par l'Etat, ainsi qu'en abordant des exemples concrets rencontrés au cours de notre stage effectué au sein du bureau d'études *Territoires Sites & Cités*.

³⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant *Engagement National pour l'Environnement* (ENE)

1) Les limites du PLU établi à l'échelle communale

Au-delà de sa capacité à traduire de manière opérationnelle le projet d'une commune en matière d'urbanisme et d'aménagement, le PLU présente malgré tout des dispositions se révélant être de plus en plus inadaptées à la réalité du moment. En effet, le document doit faire face depuis plusieurs années à un développement important de la coopération intercommunale en France qui provoque la création d'un échelon supplémentaire dans la planification territoriale. Cette évolution sera ainsi l'objet d'un premier point, avant qu'un second ne vienne traiter des problèmes de cohérence constatés en cas de communes voisines disposant chacune de leur propre document d'urbanisme. Enfin, un troisième et dernier point abordera la question des problématiques environnementales qui occupent une place plus importante qu'au moment de la création du PLU en 2000, et face auxquelles le document n'apporte que peu de solutions dans l'optique de leur traduction par des actes concrets.

1.1) L'émergence de l'intercommunalité en France

L'intercommunalité est une idée qui existe depuis maintenant plusieurs décennies en France et qui a conduit au cours des dernières années à la création de structures destinées à assurer son bon fonctionnement : les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

1.1.1) Les prémices de l'intercommunalité

La France compte un peu plus de 36 000 communes, un fait qui assure une certaine proximité des responsables publics avec les citoyens, lesquels peuvent alors avoir recours au pouvoir municipal pour faire entendre leurs revendications. Seulement, ce maillage très étoffé de communes a également des côtés négatifs, comme le fait que cette « hyper » division du territoire national se fait avec de nombreuses communes très peu peuplées. Aujourd'hui, 10 000 communes françaises comptent ainsi moins de 200 habitants. Il s'agit des nombreux villages et hameaux qui parsèment nos campagnes. De même que sur les 36 000 communes au total, près de 32 000 comptent moins de 2 000 habitants, un chiffre faisant office de seuil aux yeux de l'Insee dans sa définition du terme de « ville ». Pour ces communes, les budgets sont souvent très resserrés et ne permettent pas de garantir un développement et une modernisation soutenus des structures communales. C'est donc pour pallier à ces difficultés qu'est apparue l'idée de l'intercommunalité.

Ce concept ne date pas d'hier et a commencé à voir le jour dès la fin du 19^{ème} siècle, sous formes de syndicats ayant pour but d'associer les communes afin qu'elles puissent satisfaire à leurs besoins en équipements, de type assainissement, voirie, adduction d'eau, ou encore électricité. Mais au cours du 20^{ème} siècle, la gestion des territoires locaux est devenue de plus en plus complexe, du fait notamment des progrès techniques auxquels chaque citoyen pouvait alors prétendre. Pourtant, au contraire de bon nombre de ses voisins européens, la France n'a pas choisi de réduire de manière autoritaire le nombre de ses communes, mais plutôt de favoriser leur regroupement. Les changements politiques majeurs interviennent alors au début des années 1990. L'intercommunalité connaît alors un élan sans précédent avec la *loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*. A travers cette loi, les politiques publiques « *entendent promouvoir une intercommunalité dite "de projet" et plus seulement une intercommunalité de gestion de services publics. Les communes sont invitées à s'associer au sein d' "espaces de solidarité" pour élaborer un "projet commun" »*⁴⁰. Pour soutenir cet objectif, est ainsi proposée la formule de la « communauté de communes ». Celle-ci est au départ destinée aux espaces ruraux et aux bassins de vie des petites villes. Cette loi connaît alors un franc succès et engendre en cinq ans la création de plus de 1 000 structures de ce type, qui incarnent un nouveau type de structure, à savoir celui des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

1.1.2) La naissance des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Dès lors que plusieurs communes se regroupent pour assurer ensemble le bon fonctionnement de compétences communes, comme par exemple les transports en commun, l'aménagement du territoire ou bien encore la gestion environnementale, elles se rassemblent au sein d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Au sens de l'Insee, les EPCI « *sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »*. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales »⁴¹.

Les EPCI ont vu leur développement s'accroître suite à la loi du 12 juillet 1999, (dite *Loi Chevènement*) *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*. On distingue alors deux catégories d'EPCI :

⁴⁰ Cours des Comptes, 2005, *Synthèse du Rapport Public Particulier – L'intercommunalité en France*, 35 p.

⁴¹ Site internet de l'Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques (Insee) : <http://www.insee.fr>, consulté le 19/07/12

✓ Les EPCI à fiscalité propre

Il s'agit de structures intercommunales ayant le droit de prélever l'impôt, soit sous forme de fiscalité additionnelle à celle déjà perçue par les communes, soit, dans certains cas, à la place des communes, comme avec une taxe professionnelle devenant unique par exemple. La loi du 12 juillet 1999 a ainsi créé trois niveaux d'EPCI à fiscalité propre, avec le renforcement des communautés de communes (CC), la création des communautés d'agglomération (CA), ainsi que celle des communautés urbaines (CU). Les communautés d'agglomération peuvent être créées si elles procèdent au regroupement d'au moins 50 000 habitants et qu'au moins une commune recense plus de 15 000 habitants. Les communautés urbaines concernent quant à elles les regroupements de plus de 450 000 habitants.

A noter que depuis la réforme des collectivités territoriales survenue en décembre 2010, une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre a vu le jour, avec la création des « métropoles ». Celles-ci sont applicables pour tout regroupement de plus de 500 000 habitants et pour une agglomération souhaitant disposer de plus grandes compétences que celles qui sont aujourd'hui attribuées aux communautés urbaines. A ce jour, seule la Métropole de Nice a été créée.

✓ Les EPCI sans fiscalité propre

Cette forme d'EPCI regroupe tout d'abord les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU). Il s'agit de structures remplissant par exemple des fonctions dédiées au domaine scolaire, ou bien à l'alimentation en eau potable, à l'électrification du territoire, à l'aménagement hydraulique, à la collecte et au traitement des ordures ménagères, ou bien encore à l'accueil des personnes âgées ou en bas âge (crèches). Comme son nom l'indique, un SIVU n'exerce qu'une seule compétence parmi cette liste de possibilités. En cas de prise en charge de plusieurs de ces missions, il faut alors parler de Syndicat Intercommunal à Vocation Multiples (SIVOM). Mais ces syndicats disparaissent peu à peu au fil des années, intégrés aux EPCI à fiscalité propre dans le but de réaliser des économies d'échelle, en particulier depuis la Loi du 16 décembre 2010.⁴²

1.1.3) Les compétences exercées par les EPCI

Ces compétences sont en fait déléguées par les communes membres de l'EPCI en question. Les EPCI à fiscalité propre doivent en fait exercer certaines compétences à titre obligatoire, d'autres à titre optionnel, et enfin d'autres à titre facultatif. Ces compétences

⁴² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

divergent selon la terminaison de l'EPCI (CC, CA ou CU). Afin d'éviter de tomber dans la simple retranscription de faits, précisons simplement qu'une communauté de communes doit obligatoirement exercer deux compétences qui sont déterminées au moment de la création de l'EPCI. Parmi ces compétences figurent l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble des communes de la communauté.

Les communautés d'agglomération et urbaines se distinguent des communautés de communes par le fait qu'elles doivent s'astreindre à davantage de compétences obligatoires (4 pour les CA ; 6 pour les CU).

1.2) Un premier renforcement de l'intercommunalité

La France connaît une hausse du nombre de communes intégrées à un EPCI, ce qui tend à porter atteinte à la légitimité du PLU établi à l'échelle communale.

1.2.1) Un déploiement programmé de l'intercommunalité

La loi du 16 décembre 2010, *relative à la réforme des collectivités territoriales*, prévoit la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici le 1^{er} juin 2013 et le renforcement de la cohérence de leurs périmètres.

Cette généralisation s'est poursuivie depuis 2011 et jusqu'à aujourd'hui. Au 1^{er} janvier 2012, ce sont ainsi 35 303 communes rassemblant 59,3 millions d'habitants qui étaient membres d'un EPCI à fiscalité propre (*cf. Figure 8*). Désormais, l'intercommunalité concerne 96,2% des communes et 90,2% de la population française. La couverture du territoire national « a progressé à un rythme de 0,7% sur l'année 2011, soit un solde de 262 communes »⁴³.

Catégorie	Nombre d'EPCI à fiscalité propre	Nombre total de communes regroupées	Population totale (en millions d'habitants)
Métropole	1	46	0,5
CU	15	398	7,2
CA	202	3 600	24,1
SAN	5	29	0,3
CC	2 358	31 230	27,2
Total	2 581	35 303	59,3

Figure 8 : Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012 en France

(Sources : DGCL, Insee)

⁴³ Source : Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Au 1^{er} janvier 2012, plus de la moitié de la population regroupée au sein d'une intercommunalité adhère à un EPCI à fiscalité propre. Il peut tout aussi bien s'agir de la métropole de Nice Côte d'Azur, comme des 15 communautés urbaines, des 202 communautés d'agglomération ou bien encore des 5 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Mais nous pouvons constater que près de neuf communes sur dix adhèrent aujourd'hui à une des 2 358 communautés de communes.

1.2.2) Les EPCI à fiscalité propre : un nombre en diminution mais des périmètres en extension

Alors que le nombre de communes encore non intégrées à un EPCI diminue en France, nous pourrions logiquement penser que le nombre d'EPCI a tendance, lui, à augmenter. Or, il n'en est rien. Le nombre d'intercommunalités a en effet diminué deux années de suite, entre le début de l'année 2010 et le début de l'année 2012. Le nombre de communautés s'est ainsi vu amputer de 12 unités (-0,5%) au cours de l'année 2010, puis de 18 autres unités (-0,7%) au cours de l'année 2011. Ces réductions s'expliquent par le fait que des procédures de fusion ont été engagées entre certains EPCI depuis deux ans, en application ou bien en anticipation de la Loi du 16 décembre 2010. Durant l'année 2011, ce sont ainsi 33 EPCI à fiscalité propre qui ont été dissous suite à une fusion, une procédure qui a créé 14 intercommunalités, mais qui n'étaient pas nouvelles. La métropole Nice Côte d'Azur a par exemple engendré la fusion de quatre communautés. Depuis 2004, 176 intercommunalités dissoutes ont pu être recensées à la suite de l'une des 76 procédures de fusion qui ont lieu.

Parmi les EPCI à fiscalité propre dissous en 2011, la très grande majorité des communes concernées ont alors intégré le périmètre d'un EPCI déjà existant. Les créations d'EPCI *ex nihilo*, autrement dit nouveaux, ont quant à elles connu une diminution importante en 2011. Cette année là, elles ont été au nombre de 5 (*cf. Figure 9*), contre 12 en 2010 et 27 en 2009. Ces créations ont ainsi permis de procéder au regroupement de 80 communes (toutes isolées) et de près de 75 000 habitants.

Nombre de :	Métropole	CU	CA	SAN	CC	Total
créations	1	0	13	0	16	30
<i>ex nihilo</i>	-	-	-	-	5	5
par fusion	1	0	2	0	11	14
par transformation	0	0	11	0	0	11
suppressions	0	1	2	0	45	48
Par dissolution	-	-	-	-	4	4
Par fusion	-	1	2	0	30	33
Par transformation	0	0	0	0	11	11
Solde	1	-1	11	0	-29	-18
<i>Nombre au 01/01/2011</i>	-	16	191	5	2 387	2 599
Nombre au 01/01/2012	1	15	202	5	2 358	2 581

Figure 9 : Variation du nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2011 en France

(Source : DGCL)

L'adhésion de ces communes isolées provoque donc une diminution du nombre d'EPCI, mais contribue en revanche logiquement à l'extension du périmètre de ces derniers. Durant l'année 2011, 125 EPCI à fiscalité propre ont connu une extension de leur périmètre suite à leur fusion avec d'autres structures du même type.

La carte suivante (cf. Figure 10) illustre la répartition en France des structures intercommunales à fiscalité propre.

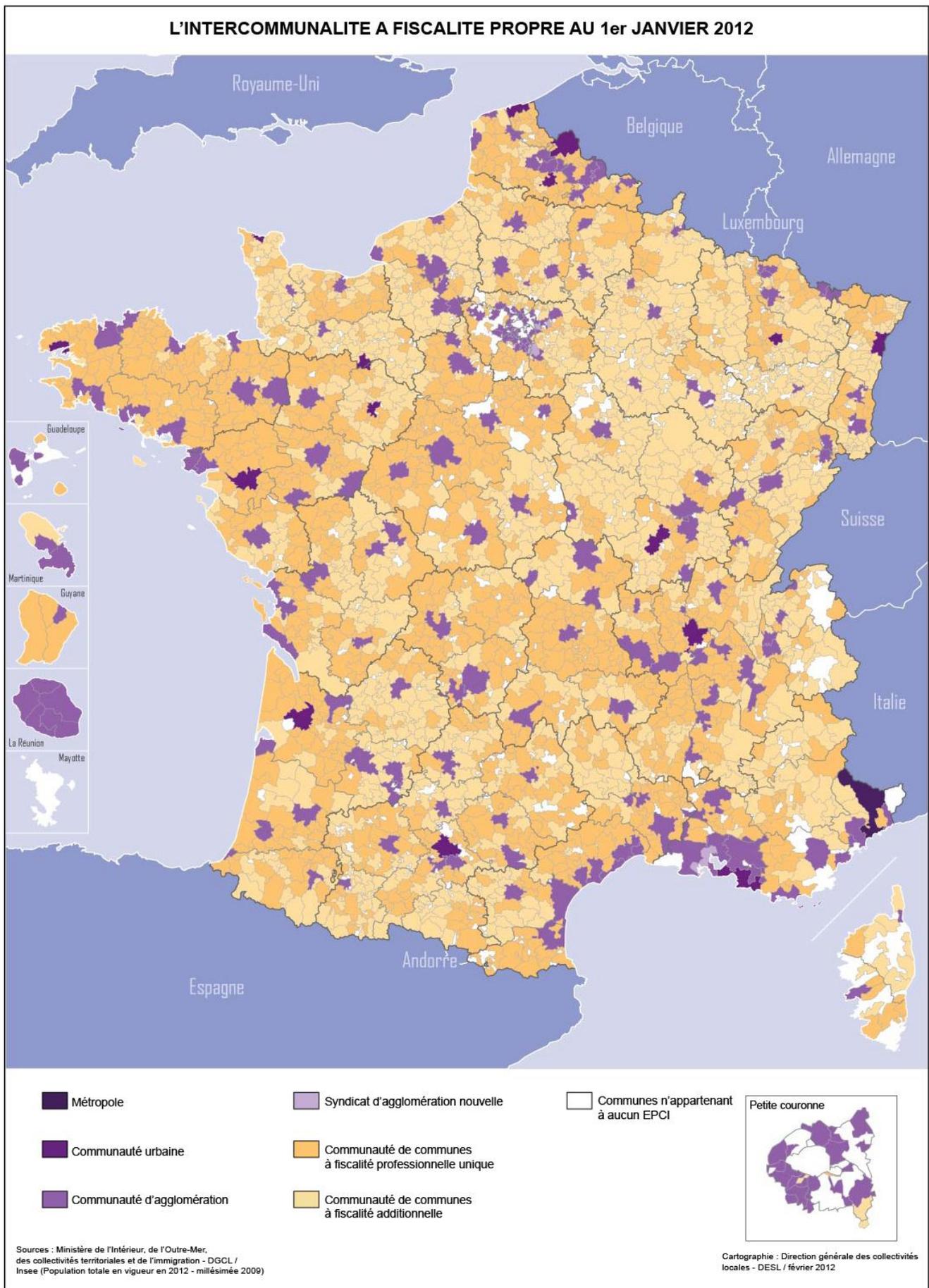


Figure 10 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012 en France

Après analyse de cette carte, il apparaît que le grand ouest constitue la partie du territoire national où les groupements intercommunaux sont les plus présents. Les communes n'appartenant pas à un EPCI sont majoritairement localisées en région parisienne, notamment pour la simple et bonne raison que ces communes disposent de moyens financiers leur permettant d'assurer à elles seules leur développement. L'extrême Est de la région Rhône-Alpes, ainsi que la Côte d'Azur et la Corse sont elles aussi des régions où les communes non membres d'EPCI sont les plus nombreuses, pour une raison qui peut être liée au tourisme dont les revenus permettent à ces communes de subvenir aisément à leurs besoins.

Face à cette affirmation de l'intercommunalité en France, la question portant sur l'intérêt de maintenir comme référence le PLU communal en matière d'aménagement du territoire devient tout à fait légitime. Car la norme à suivre est désormais celle d'une planification territoriale assurée par un EPCI compétent en la matière, et non plus simplement par les communes elles-mêmes.

Une réflexion d'autant plus inévitable qu'elle apparaît en lien avec les incohérences et les manquements du PLU aujourd'hui manifestes.

1.3) Le PLU communal créateur d'incohérences

Le document peut amener à engendrer des problèmes de cohérence entre plusieurs communes voisines disposant chacune de leur PLU et opérant de manière isolée leur aménagement, ce qui peut conduire à certains gaspillages. De plus, le PLU apparaît aujourd'hui comme étant inadapté pour mener à bien le traitement par les politiques publiques des problématiques environnementales qui ont pris une place plus importante aujourd'hui dans les réflexions et les projets.

1.3.1) Un gaspillage des ressources communales par manque de concertation et de cohérence

Le PLU sert donc à déterminer les objectifs d'aménagement que la commune va devoir suivre au cours des dix années à venir. Autour de ce document, une commune dresse un projet global, défini par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), qui est ensuite précisé et cadré via le règlement, les documents graphiques et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Cette idée que chaque commune travaille sur son projet d'aménagement global n'est pas une mauvaise chose en soi car il renforce les

pouvoirs locaux et rapproche les réalités du terrain avec les intérêts des habitants. Seulement, cette manière peut également être source de gaspillage, notamment financier.

Premièrement, l'élaboration d'un PLU a un coût. Celui-ci ne représente pas une difficulté particulière à surmonter pour le budget d'une municipalité, mais il est proportionnellement plus élevé pour les petites communes que pour les communes de taille importante. Ainsi, le coût moyen d'un PLU réalisé pour une commune de 1 000 habitants reviendrait à 27 500€, tandis que celui d'un PLU réalisé pour une commune de 10 000 à 20 000 habitants serait de 50 000€⁴⁴. L'investissement dans ce type de document ampute donc davantage le budget d'une petite commune que celui d'une commune de taille moyenne. Il ne doit donc pas se faire sans réflexion préalable, étape qui est généralement respectée si l'on se réfère au délai moyen d'élaboration d'un PLU qui se révèle être assez long, et compris entre 27 et 54 mois, soit dans tous les cas plus de deux ans⁴⁵.

Seulement, un PLU peut par ailleurs provoquer des coûts inutiles s'il n'engage pas un minimum de concertation avec les communes voisines. Or, il s'agit là d'un des grands points noirs du document qui, réalisé à l'échelle communale, ne prend donc pas en compte les projets des autres communes qui jouxtent son périmètre d'intervention.

Une commune peut ainsi engager un projet sans avoir pris connaissance du fait que l'une ou l'autre de ses voisines compte s'engager à terme dans le même type de projet. Il peut s'agir d'un équipement de commerce, de service ou encore sportif, comme une piscine par exemple. Il apparaît en effet comme étant complètement illogique de construire deux équipements de même type, qui plus est coûteux, à des distances qui génèrent entre eux une concurrence dans les usages.

De par son application à l'échelle communale, le PLU peut ainsi provoquer des financements inutiles, suite à un manque de concertation, et très coûteux, notamment pour les petites communes qui ne disposent déjà pas à l'avance de budgets très extensibles.

1.3.2) Le PLU : un document imparfait dans l'approche et le traitement de problématiques environnementales grandissantes

Le PLU, dans sa forme déterminée par la loi SRU, peine à traiter des problématiques environnementales qui sont devenues un sujet important dans les débats des politiques publiques.

⁴⁴ Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 2006

⁴⁵ Idem

Le document intègre bien une prise en compte de l'environnement au moment de son élaboration. En effet, depuis que la directive européenne « *Plans et Programmes* » du 27 juin 2001 a été traduite dans le droit français par l'Ordonnance du 3 juin 2004 et par les décrets du 27 mai 2005, les PLU considérés comme étant susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, doivent comporter une évaluation environnementale. Celle-ci se définit comme une procédure ayant pour objet de « *renforcer la prise en compte de l'environnement en amont des projets, au stade auquel sont prises les décisions structurantes, et d'en assurer le suivi dans le temps, ceci en développant la consultation et l'information du public* »⁴⁶. Sont ainsi concernés par l'évaluation environnementale :

- « *les PLU qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements qui sont de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000,*
- *les PLU dont le territoire n'est pas couvert par un SCoT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale et :*
 - *relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants,*
 - *qui prévoient la création, dans les secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares,*
 - *des communes situées en zone de montagne, qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles (UTN) soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif,*
 - *des communes littorales qui prévoient la création dans les secteurs agricoles ou naturels de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares* »⁴⁷.

Lors de leur élaboration ou de leur révision, différents types de mesures sont prises autour des PLU afin de limiter leur impact sur l'environnement. Il peut s'agir de mesures dites « d'évitement » avec un PLU définissant des choix d'implantations urbaines évitant les zones à forts enjeux environnementaux, mais aussi de mesures de « correction ou de réduction » où le PLU engage des objectifs visant à réduire l'impact de l'urbain sur l'environnement. Il peut enfin s'agir de mesures de « compensation », avec lesquelles le PLU va, en contrepartie d'un impact avéré d'une zone urbaine sur un espace naturel, engager des objectifs de récréation de zones naturelles à préserver afin de rétablir un certain équilibre.

⁴⁶ Source : site internet du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 16/07/12

⁴⁷ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

Pour autant, et malgré la dimension environnementale auquel le PLU peut être rattaché dans le cas d'un des statuts évoqués précédemment, celle-ci ne concerne que la phase procédurale. Le document pêche par la suite dans son efficacité, notamment pour traiter des problèmes environnementaux établis sur une échelle large.

Certains enjeux ne peuvent se régler à la seule échelle communale. C'est le cas par exemple de la protection d'une rivière vis-à-vis des rejets urbains. Une commune peut parfaitement décider, via son PLU, de réglementer, voire même d'interdire, les constructions dans un certain périmètre autour d'un cours d'eau, afin de le préserver des pollutions. Seulement, cette politique peut se révéler totalement inefficace si ne serait-ce qu'une seule des communes traversées en amont par ce même cours d'eau ne prend pas des dispositions similaires et laisse l'urbanisation ou l'agriculture se développer trop près du cours d'eau, entraînant alors sa contamination par des polluants.

Un autre exemple peut être celui de la protection d'un espace boisé. Si celui-ci est partagé entre plusieurs communes, le fait que l'une d'entre elle s'engage à sa préservation, en limitant par exemple le développement urbain dans la zone concernée, ne sera qu'un coup d'épée dans l'eau si les autres communes concernées ne s'engagent pas dans une démarche similaire.

Le PLU n'échappe donc pas, et il faut s'en réjouir, au respect d'un cadre environnemental auquel il est automatiquement soumis dès que cela est jugé nécessaire. Malgré tout, il ne permet pas d'agir de manière suffisamment efficace sur un problème environnemental qui ne serait pas cantonné au seul périmètre couvert par le document.

Face à une montée en puissance de l'intercommunalité dans notre pays, conjuguée à certaines incohérences produites par un maillage de PLU communaux manquant de liant, le besoin de réfléchir à une nouvelle échelle d'application pour la planification territoriale est devenu nécessaire. Le Grenelle de l'Environnement de 2007 et les lois qui l'ont suivi ont ainsi affirmé un objectif de renforcement d'une planification davantage intercommunale.

2) La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) et l'affirmation d'un besoin de renforcement de l'intercommunalité

Travailler au renforcement d'une planification territoriale portée par des politiques intercommunales est donc apparu comme une étape incontournable au cours des années 2000. Mais pour devenir réalité et pouvoir réellement s'imposer, l'urbanisme intercommunal nécessitait de pouvoir s'appuyer sur une législation forte. La loi ENE⁴⁸ est ainsi venue graver dans le marbre cette nécessité d'inciter à la coopération intercommunale des politiques publiques. Une étape qui fera ainsi l'objet d'un premier développement dans ce second point. Ensuite, nous aborderons le fait que les préconisations requises par la loi ENE font en fait écho à des expériences intercommunales déjà menées par certaines agglomérations depuis plusieurs années.

Enfin, dans un troisième et dernier temps nous traiterons des grands objectifs tournant autour des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, ainsi que des avantages qu'ils procurent pour une collectivité.

2.1) Les changements introduits par la loi ENE

En juillet 2010, la loi ENE apporte, entre autres, des changements aux procédures d'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Désormais, l'échelle intercommunale devra être privilégiée par le document qui voit dans le même temps son poids renforcé du fait d'une couverture territoriale plus large et donc plus forte. La loi ENE affirme également une volonté d'intégrer aux PLU une dimension environnementale plus importante.

2.1.1) L'intercommunalité comme nouvelle logique pour l'élaboration des PLU

L'échelle communale n'est aujourd'hui plus réellement adaptée aux projets d'aménagement souhaités par les municipalités. Les choses évoluent et *« les élus comme les habitants se rendent bien compte, lors de leurs déplacements ou lorsqu'ils cherchent un logement, que l'échelle communale ne suffit plus. Le bassin de vie a désormais autant d'importance que la commune »*⁴⁹.

Avec la loi ENE, l'élaboration des PLU est désormais ouvertement orientée vers l'échelle intercommunale et la prise en charge du document par les EPCI plutôt que par une seule

⁴⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant *Engagement National pour l'Environnement* (ENE)

⁴⁹ COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, pp. 28,29 & 30

commune. La loi a en effet notamment modifié l'article L.123-6 du Code de l'urbanisme qui, depuis le 13 janvier 2011, affiche que « *le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres* »⁵⁰. La loi ENE cherche donc à faire du PLUi, qui reste aujourd'hui encore une exception, une généralité. Pour y parvenir, le choix a été fait de ne pas imposer immédiatement aux EPCI compétents de prendre en charge l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, mais plutôt de créer une incitation à leur développement, une méthode déjà testée par la loi SRU dans le cadre du passage des POS aux PLU. La loi ENE envisage de ce fait une transition progressive vers le PLUi, notamment en limitant dans le temps les évolutions possibles des PLU couverts par un EPCI, ainsi que des éventuels plans de déplacements urbains (PDU) et programmes locaux d'habitat (PLH).

2.1.2) Une dimension programmatique affirmée

Le développement d'un plan local d'urbanisme intercommunal va permettre de construire un véritable projet de territoire à l'échelle d'une communauté, tout en traduisant parcelle par parcelle les grands objectifs affichés à l'échelle supracommunale et par le SCoT dont le PLUi se veut être la juste déclinaison. Il va en effet permettre de traduire, avec davantage de cohérence qu'un PLU communal, les orientations du SCoT dont les dispositions figurants dans son PADD et son DOG (Document d'Orientations Générales) seront appliquées de manière plus concrète. Assurer une réelle cohérence entre SCoT et PLUi garantit donc une planification territoriale plus efficace. La communauté urbaine de Nantes Métropole l'a par exemple bien compris en veillant à ce que la révision des vingt-quatre PLU communaux qu'elle a entreprise se fasse en lien avec l'élaboration du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire. La communauté urbaine a ainsi choisi de traduire ses objectifs dans un PADD intercommunal, auquel s'est ajouté un règlement lui aussi établi à l'échelle communautaire et comportant alors, entre autres, des zonages harmonisés et des orientations d'aménagements qui seront ensuite déclinés commune par commune.

Cet exemple de la communauté urbaine de Nantes Métropole illustre parfaitement la manière dont peuvent s'articuler un SCoT et un PLUi. Cette articulation doit se faire à travers un maillon intermédiaire. Celui-ci peut être incarné par les « schémas de secteurs » qui servent à préciser et compléter de manière thématique les orientations du SCoT sur un territoire plus

⁵⁰ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

restreint. La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire a par exemple entrepris le développement de ces schémas de secteur qui peuvent « être intégrés au PADD communautaire du PLUi »⁵¹.

Le PADD est ainsi le parfait traducteur de la vision planificatrice de la communauté. Il sert de passerelle entre le document de planification à grande échelle qu'est le SCoT et le PLUi, tout en créant également un lien avec des grandes politiques publiques en matières de logements et de transports et qui sont portées par le PLH et PDU. Un PADD communautaire permet ainsi une déclinaison plus progressive et donc plus cohérente depuis ces documents en fixant des objectifs à l'échelle d'une agglomération ou d'un groupement de communes. Grâce à lui, le PLUi s'établit donc à une échelle plus pertinente pour la mise en œuvre de projets d'aménagement supracommunaux. Certaines agglomérations, comme les communautés urbaines du Grand Lyon et de Nantes, ont par exemple fait le choix de décliner certains volets de leur PADD communautaire au sein même de chaque PADD communal afin de renforcer la cohésion des projets urbains.

Avec la loi ENE, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) se voient également renforcées. La loi les rend en effet obligatoires et prescriptives, tout en leur imposant de prendre en compte les directives des PLH et PDU existant. Et même si pour l'instant, hormis les communautés urbaines de Bordeaux et Cherbourg qui ont produit des OAP non contraintes par les limites communales, très peu de collectivités ont encore osé franchir le pas. La loi ENE, à travers cette évolution qu'elle apporte au statut des OAP, entend impulser un nouvel élan au procédé.

2.1.3) Le renforcement du volet environnemental des documents d'urbanisme

Dans le domaine de l'environnement, la France s'est fixée des objectifs qui se veulent ambitieux et qui ont été marqués par la promulgation de la loi Grenelle I⁵². Depuis son approbation en juillet 2010, la loi ENE vient de ce fait renforcer la portée environnementale des documents d'urbanisme. A ce sujet, la loi s'est même vue appelée « *marée verte sur les documents d'urbanisme* », en référence aux objectifs environnementaux qu'elle a pu introduire dans les SCoT, les PLU et les cartes communales. Ces documents doivent désormais intégrer les enjeux relatifs à l'effet de serre, à la production et à la maîtrise

⁵¹ Article L.123-1-1-1 du Code de l'urbanisme

⁵² Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, loi dite « Grenelle 1 »

énergétique, à la qualité de l'air, mais aussi de l'eau et des sols, ou bien encore à la restauration et la protection de la biodiversité.

La loi ENE a par ailleurs tenu à renforcer le concept dit de « Trame Verte & Bleue » qui exprime la mise en évidence d'un maillage écologique dans lequel des espèces animales et végétales vivent et se reproduisent. Ce concept défend ainsi une cohérence écologique qu'il convient de préserver, voire même de mettre en valeur afin de pérenniser la vie de tout un système naturel. Afin de produire un diagnostic écologique d'un territoire et porter ce concept de « Trame Verte & Bleue », la loi ENE a validé la création d'un nouveau document d'aménagement du territoire établi à une échelle régionale : le SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique). Lorsque celui-ci existe – et plusieurs exemplaires de ce document sont actuellement en cours de création ou en projet, comme dans le Nord Pas-de-Calais ou bien encore en Picardie – les SCoT et les PLU doivent les prendre en compte et intégrer les enjeux environnementaux ainsi dressés⁵³.

La loi ENE a de ce fait instauré une nouvelle hiérarchie des normes en matière de documents d'urbanisme (*cf. Figure 11*). Les dispositions prévues par la loi sont entrées en vigueur le 13 janvier 2011.

⁵³ Article L.371-3 du Code de l'environnement

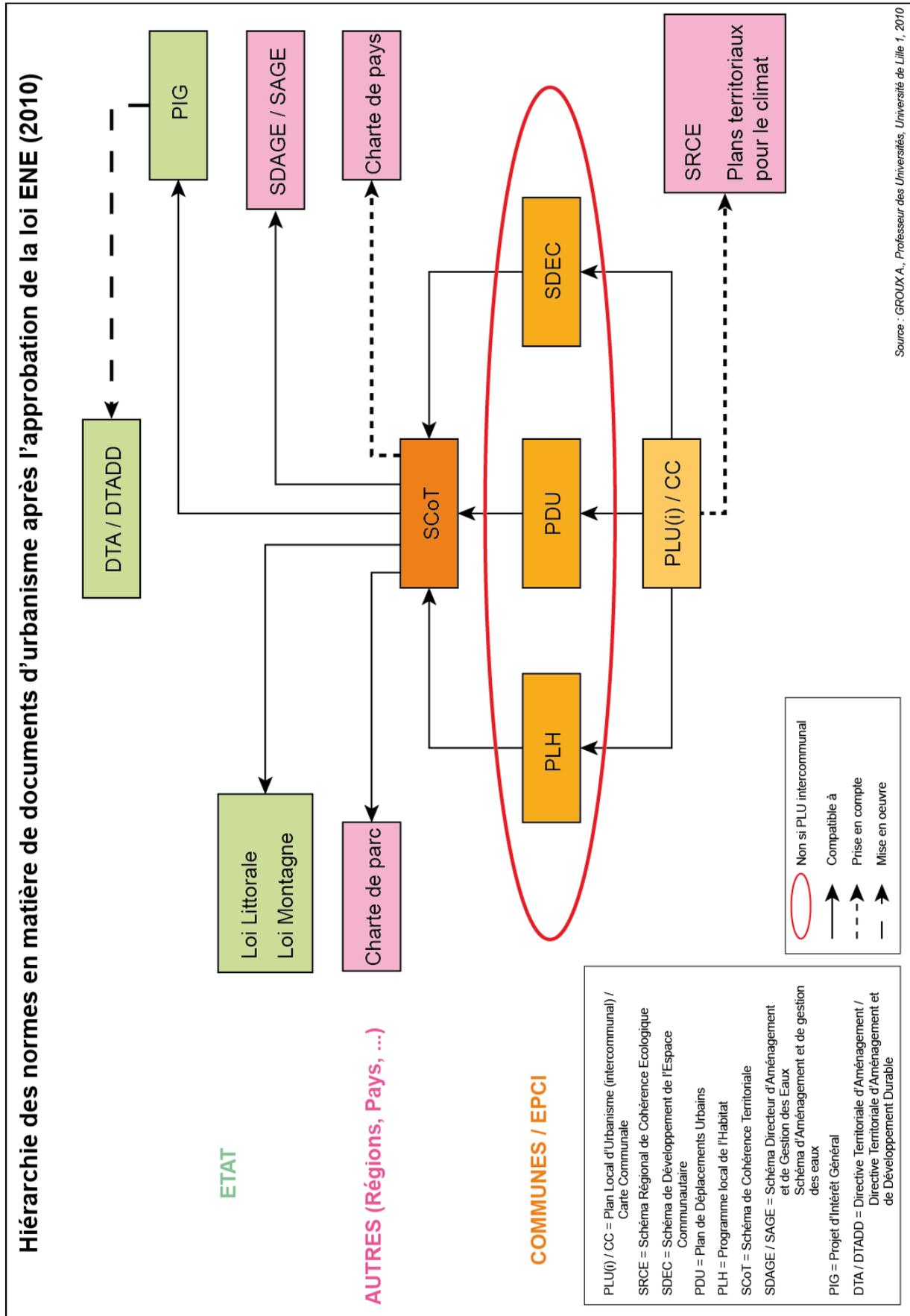


Figure 11 : Hiérarchie des normes en matière de documents d'urbanisme après l'approbation de la loi ENE

(2010)

2.2) La loi ENE et le PLUi dans la continuité de démarches déjà existantes

2.2.1) La logique du PLUi déjà ancienne

La procédure des plans locaux d'urbanisme intercommunaux est en réalité ancienne et concernait déjà quelques territoires il y a plusieurs années. Dans les années 1980, certaines agglomérations avaient en effet mis en place un système novateur de POS établis à une échelle supracommunale. Ce fut par exemple le cas de l'agglomération de Lyon. Mais ces POS supracommunaux sont restés marginaux face au procédé classique qui était celui d'un POS établi à l'échelle communale depuis la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Celle-ci a en effet « focalisé l'urbanisme français sur un maillon principal : la commune. La compétence « urbanisme » appartenant aux communes, les documents d'urbanisme locaux, autrement dit les POS, étaient ainsi réalisés à cette échelle »⁵⁴. Mais avec l'arrivée de la loi SRU en 2000, la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle de plusieurs communes est désormais reconnue. La loi modifie en effet pour cela l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme en déclarant que « les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes à l'exception des parties de ces territoires qui sont couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ». Suite à ce changement introduit par la loi SRU, nous avons ainsi pu observer au cours des dix dernières années le développement de PLU dits de « compétence communautaire », même s'il s'agissait encore de documents réalisés à l'échelle de chaque commune appartenant à la communauté en question. Il n'empêche que nous étions ici en présence d'une forme de PLU qualifiable de « transitoire » et qui a servi de tremplin à l'instauration d'un véritable PLU intercommunal.

2.2.2) Exemples de PLUi établis avant la loi ENE

Bien avant la loi ENE et son incitation à tendre vers le plan local d'urbanisme établi à l'échelle intercommunale, des documents du même type avaient déjà été élaborés sur le territoire national. Il s'agit de PLU communautaires adoptés par de grandes agglomérations qui avaient un réel besoin de disposer d'un outil de planification urbaine plus large, plus à même de répondre aux ambitions de leurs politiques de développement à grande échelle. Sans entrer dans les détails, nous nous contenterons ici de traiter de quelques exemples d'agglomérations ayant adopté ce type de document. L'élaboration de ces PLU

⁵⁴ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

communautaires a ainsi été entreprise par les agglomérations de Brest, Cherbourg, Lille, Lyon ou encore Bordeaux. Ils s'inscrivaient, pour certains, dans la continuité de POS déjà établis à l'échelle de l'aire urbaine. Dans un souci de ne pas surcharger notre propos, nous n'allons aborder ici que les exemples des communautés urbaines de Lille, Lyon et Bordeaux :

- ✓ ***La communauté urbaine de Lille Métropole (LMCU)*** a ainsi entrepris la révision de son POS en 1999 en vue d'un passage à un PLU communautaire. Approuvé en 2004, puis entré en vigueur en 2005, le document est établi en lien avec un SCoT qui couvre lui aussi le territoire de la métropole lilloise qui se compose de 85 communes regroupant plus de 1,1 millions d'habitants, renforçant de fait les grandes directions de la politique urbaine de l'agglomération.
- ✓ ***La communauté urbaine de Lyon (COURLY)*** constitue aujourd'hui le plus grand établissement de coopération intercommunale de France. Aussi il semble logique que cette agglomération ait exprimé le besoin de développer sa planification urbaine au-delà du cadre fixé depuis 2000 avec les PLU communaux. Il est toutefois important de préciser que l'agglomération était déjà couverte par un POS communautaire, faisant de Lyon une ville précurseur dans le développement de la planification intercommunale. Le PLU communautaire de la COURLY a ainsi vu le jour dans la même période que celui de la métropole lilloise. La révision du POS et son passage à une forme de PLU interviennent entre mai 2003 et mars 2004, avant que le document ne soit approuvé par le conseil de la communauté urbaine, le 11 juillet 2005. Le PLU est opposable aux tiers depuis le 5 août 2005. Il couvre 58 communes regroupant près de 1,3 millions d'habitants.
- ✓ ***La communauté urbaine de Bordeaux (CUB)*** fait figure d'autre exemple de plan local d'urbanisme étendu au-delà des frontières communales, avant l'approbation de la loi ENE en 2010. L'élaboration du document a débuté en 2002, première étape d'une longue phase de travail puisqu'il ne sera approuvé que le 21 juillet 2006, avant d'être rendu opposable un mois plus tard. Le PLU de la CUB couvre aujourd'hui 27 communes et concerne une population de 660 000 habitants.

L'incitation à orienter les communes vers l'adoption de PLU intercommunaux n'est donc qu'une étape supplémentaire dans un processus engagé depuis maintenant plusieurs années.

La loi ENE est en fait venue donner un cadre plus précis à la procédure et permettre à l'intercommunalité de se développer davantage encore.

2.3) Les grands objectifs et les avantages du PLUi

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le plan local d'urbanisme établi à une échelle intercommunale est ainsi perçu comme un document offrant davantage de pouvoirs aux municipalités dont le territoire se retrouve désormais intégré dans un projet d'aménagement large, permettant de traiter avec une plus grande efficacité des problématiques comme l'étalement urbain ou encore la protection des espaces agricoles et naturels. Le PLUi améliore enfin la concertation publique et l'implication des populations dans les processus de réflexion autour des objectifs d'aménagement du territoire.

2.3.1) L'instauration d'une planification commune sur un territoire large

En décidant de couvrir leur territoire par un document de planification large, les communes font le choix d'un langage collectif et de l'instauration d'une vision conjointe de l'aménagement du territoire qu'il convient de conduire. Il est possible de parler d'une « *acculturation collective autour des problématiques de planification* »⁵⁵. Celle-ci doit permettre une mutualisation des efforts économiques et sociaux à entreprendre, via la diminution de certaines dépenses, comme par exemple les frais en équipements et infrastructures (équipements de santé, infrastructures sportives, etc.), ou bien encore dans le développement de nouveaux réseaux de transports.

Le PLUi incarne une échelle de planification territoriale plus cohérente. Le document dépasse les frontières communales et offre l'opportunité de construire un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) basé sur un diagnostic territorial élargi – et donc plus complet – et partagé. S'exprime ainsi une vision stratégique communautaire plus pertinente.

Le document permet alors un renforcement des politiques publiques de développement durable, souhait fortement exprimé au cours du Grenelle de l'Environnement en 2007. Le volet « *Etat initial de l'Environnement (EIE)* » qui compose la partie diagnostic du PLUi confère ainsi une meilleure prise en compte des enjeux autour des composants environnementaux d'un territoire.

⁵⁵ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

2.3.2) Le renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la protection des espaces agricoles et naturels

Le Grenelle de l'environnement a été l'occasion pour les urbanistes d'affirmer leur volonté de renforcer la lutte contre l'étalement des villes qui engendre la disparition d'importantes superficies d'espaces naturels et agricoles. On estime en effet qu'en l'espace d'une décennie l'équivalent de la surface moyenne d'un département français est absorbé par l'urbanisation⁵⁶, ce qui entraîne un réel problème de développement durable.

Le PLU, en étant établi à une échelle intercommunale, doit ainsi permettre de rendre les politiques urbaines plus efficaces contre l'étalement urbain. Le document donne en effet la priorité à la « *gestion économe de l'espace et à la densification : le rapport de présentation devra présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifier les objectifs de modération de cette consommation* »⁵⁷.

En juxtaposant les plans et règlements de chaque commune, le PLUi met en corrélation un nombre plus important d'enjeux existant sur le territoire, ce qui permet d'apporter des réponses plus appropriées, plus « logiques », car ne se contentant pas de réglementer simplement le droit du sol sur une commune pendant qu'une autre, voisine de la première, ne respecterait pas les mêmes normes. Le document peut pour cela compter sur son caractère opérationnel. Au-delà de son volet réglementaire, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) vont permettre de traiter efficacement un secteur à enjeu. Celles-ci peuvent imposer une densité minimale de construction, ou bien encore n'autoriser les dépassements de gabarits et de densité qu'à certaines conditions (par exemple pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements performants de production d'énergie renouvelable).

Une fois encore, le PLUi harmonise les politiques municipales dans l'optique de respecter plus fidèlement les principes énoncés lors du Grenelle de l'environnement et qui sont propres à un mode de développement durable.

2.3.3) L'amélioration de la concertation

Le PLUi, du fait de son contenu porteur de réflexions communes et partagées, se voit associé à un processus incontournable, à savoir celui de la concertation. Celle-ci constitue une assurance d'appropriation de la démarche accompagnant le PLUi par le plus grand nombre.

⁵⁶ Source : site internet du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 28/07/12

⁵⁷ Ministère de l'égalité des territoires et du logement, <http://www.territoires.gouv.fr/>, consulté le 03/08/12

Car le citoyen n'a aujourd'hui « *qu'une prise indirecte sur l'intercommunalité et ses représentants non élus au suffrage universel direct* »⁵⁸. La concertation devient alors le moyen pour ces citoyens d'être davantage impliqués dans l'aménagement de leur territoire. Certaines agglomérations, comme la communauté urbaine de Bordeaux par exemple, ont mis en ligne via internet des « guides PLU » destinés au grand public. Cet outil sert ainsi à améliorer la compréhension vis-à-vis d'une procédure à la portée pas toujours bien connue des citoyens.

Mais la concertation se fait avant tout à travers une implication des communes à la démarche PLUi. Comme nous le verrons plus loin dans la troisième grande partie de cette étude, la compétence urbanisme reste aujourd'hui jalousement gardée par les élus locaux qui n'entendent pas s'en laisser déposséder par les établissements publics de coopération intercommunale. Aussi, la relation entre l'EPCI et les différentes communes membres constitue la première étape du processus de concertation. La loi ENE a tenu à garantir cette implication des communes en cas de démarche PLUi. Celui-ci est « *élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres* »⁵⁹. La concertation des communes est une étape qui aborde notamment les questions de gouvernance qui ne peuvent être traitées sans une période de dialogue conséquente. Si elle est bien menée dès le début de la procédure, la concertation peut garantir le bon déroulement de la démarche PLUi et sa réussite finale. Les villes de Bordeaux ou encore de Lyon ont par exemple choisi de développer respectivement des ateliers thématiques et territoriaux pour l'une, et des conférences d'agglomération pour l'autre⁶⁰.

La loi ENE a donc permis aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux de franchir une étape importante dans leur développement : celle d'une incitation ouverte (sans contraintes) destinée aux communes de France afin d'élaborer des PLUi. Désormais, la logique intercommunale s'associe d'elle-même aux PLU – dès lors que la procédure se fait avec une parfaite concertation et implication des élus – du fait des avantages qu'elle confère

⁵⁸ ARPE Midi Pyrénées – PNR du Haut-Languedoc, 2007, *Guide méthodologique PLU intercommunal à l'intention des élus*, 73 p.

⁵⁹ Article L.123-6 du Code de l'urbanisme

⁶⁰ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 28/07/12

(projet d'aménagement commun et plus cohérent, amélioration des politiques de développement durable, lutte plus efficace contre les risques naturels, etc.). Le développement au préalable de PLU communautaires entrepris par des agglomérations comme celles de Lille, Bordeaux ou encore Lyon, a servi d'arguments et d'exemples pour parvenir à une incitation aux PLUi.

Désormais, ces derniers ne sont plus seulement élaborés à l'échelle des grandes agglomérations, mais s'étendent également à des pôles urbains secondaires et des territoires ruraux.

3) Le développement à venir de l'intercommunalité dans les territoires

La coopération intercommunale en matière d'urbanisme connaît un succès croissant aujourd'hui. De plus en plus d'EPCI situés en territoires moins densément peuplés, voire ruraux, disposent désormais de la compétence « urbanisme », leur conférant la possibilité de prendre en charge les décisions relatives à cette discipline. En février 2011, près de 200 EPCI disposant de la compétence PLU étaient recensés en France, pour un nombre de 110 POS-PLU approuvés⁶¹. Parmi eux, 49 documents étaient alors considérés comme respectant les dispositions prises par la loi ENE, c'est-à-dire comme étant des documents uniques sur la totalité du périmètre de l'EPCI concerné.

Cette tendance semble poursuivre sa progression, puisque plusieurs nouveaux territoires sont soutenus par l'Etat dans le développement d'une planification intercommunale. Deux territoires ruraux, engagés avec le bureau d'études *Territoires Sites & Cités* dans une procédure d'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, serviront également d'exemple précis pour démontrer l'envie désormais visible de ces territoires ruraux d'instaurer une nouvelle façon de planifier leur urbanisme. Puis nous nous pencherons sur le fait qu'aujourd'hui encore les pouvoirs communaux restent dominants en matière de planification locale.

⁶¹ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

3.1) Le soutien au développement d'une planification intercommunale

Face aux enjeux que peuvent représenter les plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans les territoires plus reculés, l'Etat s'engage dans un processus de soutien économique au développement de ces documents.

3.1.1) Le rôle de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a été fondée en 1989 par M. Censi, dans le but de regrouper les élus des intercommunalités et d'ainsi défendre la coopération intercommunale, en impliquant celle-ci dans l'élaboration des lois portant sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Aujourd'hui présidée par M. Delaveau (Maire de Rennes et Président de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole), l'AdCF rassemble plus de 1 200 communautés de communes, d'agglomération et urbaine. L'association apporte sa contribution aux grands débats qui peuvent voir le jour à propos de l'organisation à apporter au fonctionnement du territoire français, ou bien encore à la décentralisation des pouvoirs publics.

L'association se réunit tous les ans au mois d'octobre au sein d'une convention nationale. De celle-ci émergent des idées et des revendications qui peuvent infléchir ou influencer la politique du gouvernement dans ses réformes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Dernièrement, en juillet 2012, l'AdCF a par exemple remis au Premier Ministre, M. Ayrault, un document de 70 pages comportant des propositions en rapport avec les attentes à venir des élus des intercommunalités vis-à-vis du nouvel acte de décentralisation qui s'engage. Parmi ces propositions, citons par exemple le fait qu'en termes de renforcement des compétences stratégiques des communautés, l'AdCF propose de « généraliser progressivement certains transferts de compétences stratégiques dans les domaines de la planification de l'urbanisme, des mobilités durables et du logement ; de confier au conseil communautaire, dans toutes les catégories de communautés, la charge de définir l'intérêt communautaire ; de simplifier les conditions de transfert des pouvoirs de police spéciale et de mutualisation des agents assermentés ; d'élargir la « transférabilité » des pouvoirs de police à la voirie, aux équipements collectifs, à la lutte contre l'habitat indigne, etc. »⁶².

L'AdCF permet ainsi aux élus des intercommunalités d'être davantage entendus des représentants de l'Etat qui votent les lois et engagent les réformes territoriales.

⁶²Assemblée des Communautés de France, juin 2012, *Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques*, Université d'été des instances nationales de l'AdCF, 72 p.

3.1.2) L'annonce récente d'une aide financière de l'Etat au développement de l'intercommunalité

La 21^{ème} convention de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) s'est tenue entre le 15 et le 22 octobre 2010 dans la ville de Dijon (22). Au cours de celle-ci l'Etat, à travers la voix de M. Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, a décidé de soutenir, à partir de l'année 2011, 31 communautés dans l'élaboration d'un PLUi dit de « génération Grenelle »⁶³ (cf. *Annexe 3*), autrement dit tenant lieu des dispositions émanant des programmes locaux pour l'habitat (PLH) et des plans de déplacements urbains (PDU) dès lors que le périmètre d'élaboration du PLUi est concordant avec celui d'une communauté/autorité organisatrice des transports urbains.

Il s'agit là d'un soutien financier de la part de l'Etat, d'un montant de 1 550 000€, équivalent à une enveloppe de 50 000€ par territoire. Les régions les plus concernées par ce soutien financier sont l'Alsace et le Nord Pas-de-Calais, comptant chacune cinq EPCI soutenus par l'Etat dans le développement de leur PLUi et recevant ainsi 250 000€ chacune (cf. *Figure 12*).

⁶³ Site internet de l'AdCF, <http://www.adcf.org>, consulté le 07/08/12

Régions	Départements	EPCI	Montant (€)	Total par région (€)
Alsace	67	CU de Strasbourg	50 000	250 000
		CC du Pays de Wissembourg	50 000	
		CC du Val de Moder	50 000	
		CC Bischwiller et environs	50 000	
	68	CC Saint-Amarin	50 000	
Aquitaine	47	CA Agen	50 000	200 000
		CC Bastides et Château en Guyenne	50 000	
		CP Pays Fumélois	50 000	
	33	CC Pays Foyen	50 000	
Basse Normandie	14	CC de Vire	50 000	200 000
		CC Moyaux – Porte du Pays d’Auge	50 000	
		CC du Pays de l’Orbiquet	50 000	
	61	CU Alençon	50 000	
Bourgogne	58	CC La Puisaye-Nivernaise	50 000	50 000
Bretagne	29	CU Brest Métropole Océane	50 000	50 000
Centre	28	CC Thymerais	50 000	150 000
		CC Dunois	50 000	
	45	CC Bellegardois	50 000	
Champagne-Ardenne	52	CC du Pays de Chalindrey	50 000	100 000
		CC du bassin de Bologne/Vignory/Froncles	50 000	
Franche-Comté	70	CC des Monts de Gy	50 000	50 000
Midi-Pyrénées	81	CC Vère Grésigne	50 000	100 000
		CC des Monts d’Alban	50 000	
Nord Pas-de-Calais	62	CA du Boulonnais	50 000	250 000
		CC du Canton de Fauquembergues	50 000	
		CC de Desvres-Samer	50 000	
		CC de la Terre des Deux Caps	50 000	
		CC des Trois Pays	50 000	
Pays de la Loire	59	CC du canton de Montevrault	50 000	50 000
Rhône-Alpes	42	CA du Grand Roanne	50 000	100 000
	69	CU Grand Lyon	50 000	
			Total Général	1 550 000

Figure 12 : Les 31 communautés soutenues par l’Etat dans l’élaboration de leur PLU

(Source : AdCF)

Les 31 territoires soutenus comptent aujourd'hui plus de 2 millions d'habitants. Nous remarquons que, outre le fait que parmi ces territoires 4 sont des communautés urbaines (Strasbourg, Grand Lyon, Alençon et Brest) et 3 des communautés d'agglomérations (Boulonnais, Agen et Grand Roanne), la majorité des communautés soutenues sont des communautés de communes (24), autrement dit couvrant, au moins pour partie, des territoires ruraux. Notons pour anecdote, que parmi ces EPCI, aucun ne se situe dans le département du Nord.

3.1.3) Quels sont les enjeux autour des plans locaux d'urbanisme intercommunaux développés en territoires ruraux ?

Un morcellement territorial est aujourd'hui entrepris par les développements multiples des réseaux de télécommunication, d'échanges de biens et de services, ou encore de transports (autoroutes, lignes de train à grande vitesse, transports régionaux, etc.), qui peuvent entraîner la mise à la marge et le délaissement de certains territoires en retrait par rapport aux principaux pôles urbains. Développer le recours des territoires ruraux aux plans d'urbanisme intercommunaux est aujourd'hui perçu comme une solution envisageable pour lutter contre ce morcellement territorial. Unifier les territoires communaux et leur donner une direction et des objectifs communs peut permettre de leur donner plus de forces et d'arguments (économiques, touristiques, artisanaux) à faire valoir pour pouvoir envisager leur avenir avec davantage de sérénité. Pour ce faire, l'objectif de doter de SCoT ces territoires ruraux est également envisagé et devra se faire dans la continuité des PLUi : « *ce dispositif de financement de l'ingénierie des PLU intercommunaux complète celui mis en place pour aider les territoires ruraux à se doter de schémas de cohérence territoriale* »⁶⁴.

Dans l'ensemble, les territoires ruraux sont par ailleurs confrontés à une paupérisation grandissante. Celle-ci touche de nombreux secteurs économiques et sociaux, avec depuis dix ans des baisses du nombre d'emplois dans les secteurs agricoles (- 24%) et ouvriers (- 3%)⁶⁵, des moyens techniques (informatique, robotisation) prenant du retard par rapport aux technologies présentes dans les villes ou dans les aires urbaines, ou bien encore la désertification médicale aujourd'hui de plus en plus constatée. Sur ce dernier point, élaborer un PLU intercommunal peut permettre d'identifier les secteurs les plus touchés et, plutôt que de laisser la ou les communes concernées seule(s) face à ce problème, d'apporter une réponse

⁶⁴ APPARU B. (Secrétaire d'Etat chargé au logement et à l'urbanisme), 15/10/10

⁶⁵ Source : Insee, RP1999 et RP2009, exploitations complémentaires

collective en attirant du personnel et des moyens médicaux et en leur offrant une implantation (via la création d'équipements) à proximité, au sein de l'intercommunalité.

L'élaboration de PLUi par des territoires ruraux développe aujourd'hui des marchés auxquels des structures comme les bureaux d'études (à l'image de *TSC - Territoires Sites & Cités*, dans lequel ce stage a été effectué) peuvent être amenés à répondre en proposant leurs services. Toutefois, les collectivités territoriales (départements, régions), les agences techniques, ou encore les sous-préfectures (mais de moins en moins) ont également leur rôle à jouer dans ces procédures.

3.2) La prise en charge de l'élaboration de PLUi en territoires ruraux par *TSC - Territoires Sites & Cités*

Au cours de mon stage réalisé dans le bureau d'études *Territoires Sites et Cités*, l'opportunité m'a été donnée de pouvoir travailler sur deux procédures en cours d'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans des territoires ruraux : ceux de la communauté de communes de Moyaux – Porte du Pays d'Auge (Calvados) et de la communauté de communes des Portes de la Thiérache (Aisne).

3.2.1) L'élaboration d'un PLUi par la communauté de communes de Moyaux – Portes du Pays d'Auge

Créée le 7 juillet 1993, la communauté de communes de Moyaux – Porte du Pays d'Auge (CCMPPA) se situe dans l'extrême est du département du Calvados (14), en région Basse-Normandie. Composée de neuf communes, l'EPCI s'établit sur un territoire rural, étant donné qu'en 2009, seule la commune de Moyaux comptait plus de 1 000 habitants, pour un total de 4 389 habitants⁶⁶ sur l'ensemble de l'intercommunalité. Avec une densité de population de 53 hab./km², la CCMPPA est nettement moins densément peuplée que le territoire de France métropolitaine, dont la densité moyenne s'élevait à 114 hab./km² en 2010. Amenée à fusionner dans les années à venir avec la communauté de communes de Lisieux, la CCMPPA n'en conserverait pas moins sa compétence en matière d'urbanisme, d'où sa volonté d'unifier ses politiques urbaines au sein d'un seul et même PLU, pour ne pas perdre sa souveraineté sur son propre territoire. L'EPCI fait ainsi partie des 31 communautés soutenues par l'Etat dans l'élaboration de son PLUi. A l'heure actuelle, sur les neuf

⁶⁶ Source : *Insee, RP2009*

communes que compte la CCMPPA, quatre sont couvertes par un PLU, tandis que pour les cinq autres s'applique le règlement national de l'urbanisme (RNU). Au niveau supracommunal, la CCMPPA appartient au SCoT Sud Pays d'Auge, approuvé le 24 octobre 2011.

Après avoir lancé son appel d'offres en 2011, la CCMPPA a reçu, entre autres, la réponse de candidature du bureau d'études *Territoires Sites & Cités* qui a au final obtenu le contrat. La réunion de lancement de la procédure d'élaboration du document s'est ainsi tenue le 2 février 2012 en présence des représentants des différentes instances concernées. L'échéance déterminée pour l'arrêt du document PLUi est alors fixée au mois de juin de l'année 2013, pour une approbation espérée en janvier 2014.

Durant la période où mon stage a été réalisé, la procédure en était à la phase de rédaction du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement (EIE). En vue d'un travail effectué en concertation avec les élus membres de l'EPCI, des ateliers thématiques ont été menés le 19 juillet 2012, à la suite desquels le diagnostic a pu être validé par l'ensemble des personnes présentes. Ce diagnostic, pour être réalisé, s'est en partie appuyé sur les résultats d'enquêtes menées auprès des acteurs locaux, et notamment les agriculteurs. Les résultats de ces enquêtes sont parvenus au bureau d'études à la fin du mois d'avril 2012.

Au cours du mois de juillet, des ateliers d'échanges et de concertation se sont tenus afin de dresser un bilan du diagnostic territorial réalisé, tout en mettant en avant les grandes lignes que pourront emprunter les orientations d'aménagement dans le cadre de la rédaction du PADD.

3.2.2) L'élaboration d'un PLUi par la communauté de communes des Portes de la Thiérache

Au cours de ce stage, j'ai eu l'occasion de travailler davantage sur un autre diagnostic territorial, en lien avec l'élaboration du PLUi de la communauté de communes des Portes de la Thiérache (CCPT).

Créée le 22 décembre 1997, la CCPT se situe à l'extrême est du département de l'Aisne (02), dans la région Picardie. Elle regroupe 30 communes sur une superficie de 247 km². Comme la communauté de communes de Moyaux – Porte du Pays d'Auge, nous sommes ici en présence d'un territoire à dominante rurale, avec seulement deux communes (Montcornet et Rozoy-sur-Serre) comptant plus de 1 000 habitants, pour une densité de population de seulement 30 hab./km², un chiffre là encore nettement inférieur à la moyenne nationale.

Confrontée à certaines difficultés économiques (hausse du chômage, baisse du nombre d'emplois) et sociodémographiques (baisse continue du nombre d'habitants depuis 45 ans, départ des populations jeunes, vieillissement de la population, etc.), la CCPT est aujourd'hui contrainte d'apporter des solutions rapides et efficaces si elle souhaite conserver ses derniers atouts que sont principalement le tourisme rural, la qualité paysagère et l'économie agricole. Pour cela, il a été conclu que la meilleure solution est de travailler en commun et donc de procéder à l'élaboration d'un PLU intercommunal. La réunion de lancement de la procédure a eu lieu le 10 janvier 2012 au siège de la communauté de communes, à Rozoy-sur-Serre. Suite à cette réunion, il a notamment été convenu que le diagnostic territorial serait transmis aux partenaires publics dans une version intermédiaire (non définitive) à la fin du mois de juillet 2012, engagement qui a été tenu par *Territoires Sites & Cités*.

A partir du mois de septembre 2012, des ateliers réunissant tous les acteurs du projet et visant à exposer les premières conclusions du diagnostic territorial se sont tenus lors de trois réunions distinctes et seront de nouveau abordés dans la troisième grande partie de cette étude.

3.3) L'urbanisme : une compétence encore détenue par une majorité de communes

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ne connaissent pas encore une grande dévotion du fait du poids que continuent de représenter les communes dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Le PLU reste en effet avant tout utilisé à l'échelle des municipalités seules. Celles-ci ne sont aujourd'hui pas contraintes par la loi de déléguer leur compétence urbanisme aux structures intercommunales.

3.3.1) Le poids des communes dans la planification territoriale française

Le territoire français se composait au 1^{er} janvier 2012 de 36 700 communes⁶⁷, un nombre en augmentation de 20 unités par rapport au 1^{er} janvier 2011. Les communes ont été créées suite à la Révolution française de 1789 et forment aujourd'hui la plus petite division administrative par la superficie. Le territoire français apparaît donc comme étant une immense mosaïque dans laquelle se chevauchent des frontières et se côtoient de nombreux territoires. La France se distingue ainsi comme étant un pays à part sur le continent européen. En

⁶⁷ Source : Insee

Belgique, aux Pays-Bas ou bien encore en Allemagne par exemple, les communes sont beaucoup moins nombreuses, leurs territoires sont de ce fait plus larges et les communes ont des pouvoirs bien plus restreints.

Depuis les lois de décentralisations de 1982 et 1983, les communes françaises se sont vues confiées des compétences exercées antérieurement par l'Etat, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, les communes détiennent une certaine autonomie de décision et une liberté de conception dans l'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme, tels que les PLU ou encore les zones d'aménagement concerté (ZAC).

En matière de décentralisation, le contrebalancement des communes ne s'est confirmé que tardivement, avec notamment des pouvoirs désormais délégués aux régions. En termes d'aménagement du territoire, celles-ci assurent en effet le développement des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et des trames vertes et bleues (TVB). Seulement ces compétences ne leur ont été attribuées que très récemment, suite à la promulgation de la loi ENE en 2010. Les communes conservent ainsi un rôle incontournable dans les prises de décision autour de l'aménagement du territoire.

3.3.2) Le PLU : un document qui reste attaché à l'échelle communale

Depuis leur création, les POS, puis les PLU, ont été considérés comme étant par essence même des documents de nature communale. Même si, comme il en a été question précédemment dans notre étude, ces documents ont pu être élaborés par certains établissements publics de coopération intercommunale (Grand Lyon, LMCU, CUB...), il faut bien reconnaître que dans l'immense majorité des cas leur maîtrise a relevé de la compétence des communes, et l'est d'ailleurs toujours aujourd'hui. En effet, *« seules 120 agglomérations ont opté pour l'élaboration d'un PLU intercommunal soit parce qu'elles y étaient obligées de par la loi s'agissant des communautés urbaines, soit parce que les communes ont librement choisi de transférer leur compétence en matière de PLU à une structure de coopération intercommunale »*⁶⁸.

L'urbanisme reste ainsi une compétence encore jalousement conservée par les élus locaux. Pour de nombreux maires et conseillers municipaux, le territoire communal et le projet qui gravite autour de lui sont indissociables l'un de l'autre. Beaucoup d'élus ne sont donc pas prêt à renoncer à cette compétence qui leur offre le pouvoir d'assurer la gestion de leur ville ou

⁶⁸ HOCREITERE P., Les plans locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II, *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°305, novembre 2010, 44 p.

village dans son ensemble, sans avoir à composer avec des représentants communautaires. La compétence urbanisme est donc aujourd'hui bien souvent vécue comme étant un sujet sensible.

Toutefois, « *les esprits progressent (lentement) vers une délégation [de celle-ci] aux EPCI* »⁶⁹. Prenons l'exemple de la communauté de communes de Pouancé-Combrée (Loire-Atlantique) qui a pris en 2012 la décision de procéder à l'harmonisation des documents d'urbanisme qui couvrent certaines de ses communes membres⁷⁰. Pour les élus locaux, le PLUi devrait permettre de « *créer un projet commun, tout en identifiant les enjeux spécifiques de chaque commune et ceux qui relèvent de l'intercommunalité* ». En juillet 2012, ces mêmes élus ont été invités à voter pour le transfert de leur compétence urbanisme et donc le lancement d'une procédure devant conduire à l'élaboration d'un PLUi. Sur les 14 communes que compte l'intercommunalité, deux élus se sont abstenus, ce qui témoigne d'une large majorité favorable à l'élaboration d'un PLUi.

Une enquête de l'AdCF menée entre 2009 et 2010 a révélé que, chez 76% des collectivités sondées, le transfert du PLU et de la compétence urbanisme n'était alors pas à l'ordre du jour. Aujourd'hui et d'une manière générale, les mentalités évoluent et s'ouvrent, lentement mais sûrement, au champ de la coopération intercommunale en matière d'urbanisme. Les procédures PLUi des Communautés de communes des Portes de la Thiérache et de Moyaux – Porte du Pays d'Auge en sont la preuve. En travaillant sur ces deux études au cours de mon stage, il m'a en effet semblé constater la présence de cette ouverture des élus locaux vers un projet de territoire commun, notamment à travers des réunions-ateliers réalisées avec les élus de Thiérache, même si certains expriment encore des réticences à s'engager dans cette voie (cf. *Troisième partie – 2.2.2) Le manque d'implication de certains élus*). Là encore, des avancées significatives ont été entreprises depuis la loi ENE. Cependant, cette dernière ne conduit pas toujours aux résultats espérés et aurait pu être mieux écrite.

3.3.3) Des carences législatives

La loi ENE a certes permis de réaliser une avancée de taille dans le développement des PLU intercommunaux, seulement elle n'a pas été jusqu'à rendre le PLUi obligatoire. En effet, la loi a avant tout cherché à faire en sorte que le PLU intercommunal devienne progressivement la règle à suivre, tandis que le PLU communal deviendrait l'exception et un document adopté

⁶⁹ COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, 42 p.

⁷⁰ Site internet de *Ouest-France*, <http://www.ouest-france.fr>, consulté le 06/09/12

ou conservé uniquement en cas d'absence pour la commune d'options autres que celle-ci. C'est donc le choix de l'incitation qui a prévalu avec la loi ENE qui ne contient de ce fait aucun caractère contraignant au transfert des PLU aux EPCI. La loi n'a concerné que le code de l'urbanisme et n'a pas apporté de modification du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui aurait pu bénéficier aux EPCI dans le cadre de l'obtention de la compétence urbanisme. Aujourd'hui encore et depuis la loi du 31 décembre 1966⁷¹, seules les communautés urbaines, au moment de leur création, obtiennent d'office cette compétence, ce qui tend à handicaper la multiplication des PLUi sur le territoire national. Un chiffre résume parfaitement ce constat : il y a aujourd'hui 195 communautés, parmi les 2 599 existantes, qui sont compétentes en matière de PLU, contre 125 en 2006⁷². En six ans, seules 70 communautés (soit environ 2,7%) ont acquis cette compétence.

Conclusion de la seconde partie

Confronté à un fort développement de la coopération intercommunale qui le place de ce fait face à ses propres limites, le plan local d'urbanisme connaît aujourd'hui une mutation progressive de son champ d'application. L'échelle intercommunale, bien aidée par un maillage de structures (EPCI) de plus en plus étoffé ainsi que par une législation incitative (loi ENE), incarne désormais la norme sur laquelle la planification urbaine repose avant tout. Plus cohérent, plus équitable et de ce fait plus efficace, le plan local d'urbanisme intercommunal est peu à peu adopté par les EPCI et non plus seulement ceux des grandes agglomérations, mais également par des structures plus modestes, situées dans des territoires plus reculés et ruraux, et désormais soutenus par l'Etat dans leur démarche.

Ce développement de la coopération intercommunale et cet engouement de plus en plus prononcé pour le PLUi nous amène à nous interroger sur les futurs enjeux (à court comme à long terme) que va alors incarner cet outil planificateur. Car le rôle individuel joué par chaque commune reste important et peut amener à ralentir le développement des PLUi.

⁷¹ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

⁷² Source : AdCF

Troisième partie : Le PLUi : un outil à privilégier dans l'avenir

Depuis la tenue du Grenelle de l'Environnement en 2007 et la promulgation des deux lois qui l'ont suivi, respectivement en 2009 (loi « Grenelle I ») et en 2010 (loi « Grenelle II ou loi ENE »), la planification territoriale et urbaine a reçu des modifications de taille. Désormais, l'urbanisme, alors compétence des Maires, devra être progressivement transféré aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les plans locaux d'urbanisme se tournent de ce fait vers une échelle intercommunale qui se veut être plus adaptée aux besoins de nos territoires et de la population qu'ils portent.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) devient alors le document d'urbanisme vers lequel les communes sont incitées à se tourner pour traiter de leur aménagement territorial, un outil qu'il faudra privilégier dans un avenir proche.

Pour autant, il ne faut pas croire que cette entreprise sera aisée. Le développement des PLUi se révèle, d'une manière générale, plutôt longue et demande de l'investissement à chacun des acteurs qui y participent. Cette procédure demande donc à ce qu'un accompagnement soit réalisé, afin de permettre à ce qu'un maximum de personnes touchant, de près comme de loin, à l'urbanisme puisse être en phase avec le nouveau document et ses principes.

Là où la seconde partie de notre étude s'attachait à présenter d'une part les changements introduits par la loi ENE, et d'autre part le renforcement (actuel et à venir) de la coopération intercommunale dans les territoires, cette troisième partie a pour objectif d'aborder les éléments gravitant autour du PLU dans sa version intercommunale.

Comment un plan local d'urbanisme intercommunal se construit-il ? A quelle vitesse les PLUi se développent-ils aujourd'hui en France et quels changements risquent-ils d'engager, ne serait-ce que dans un avenir proche ?

Pour apporter des réponses à ces questions, le détail de la procédure d'élaboration d'un PLUi sera abordé. Puis nous verrons que les plans locaux d'urbanisme intercommunaux progressent encore trop lentement pour des raisons identifiables et explicables. Enfin, il sera question des enjeux qu'endosseront demain les PLUi. Pour ce développement, nous pourrons nous appuyer sur des cas précis de procédure PLUi sur lesquelles il m'a été possible de travailler durant mon stage.

1) Le PLUi : quel processus d'élaboration pour quelle mise en œuvre ?

Entre la période où se tiennent les premiers débats autour de l'adoption par un EPCI d'un plan d'urbanisme intercommunal et l'instant où celui-ci entre en vigueur et devient pleinement appliqué, la démarche autour du document d'urbanisme se soumet à plusieurs processus.

Nous verrons dans un premier temps quelles sont les étapes essentielles à la réalisation d'un PLUi, ainsi que la durée moyenne que demande cette dernière pour être complète. Puis dans un second temps il sera question de l'enquête publique et de l'évaluation environnementale auxquelles le PLUi doit s'astreindre. Enfin, nous aborderons la question de la mise en œuvre du document et de ces conditions.

1.1) La procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal : étapes essentielles et durée de la démarche

Avant, puis au cours de son élaboration, un PLUi se doit de suivre différentes étapes, obligatoires pour certaines comme le prescrit la loi, essentielles pour d'autres afin d'obtenir un document efficace et complet. Il sera question, à la fin de ce point, du délai que requiert un PLUi au cours de sa procédure d'élaboration.

1.1.1) Les étapes suivies par le PLUi au cours de sa procédure d'élaboration

La procédure PLUi s'enclenche avec la délibération de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. Celui-ci commence par prescrire l'élaboration d'un PLU intercommunal, avant de définir qu'elles seront les modalités de la concertation qui sera menée par la suite. Avant que ne débute le débat sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les communes membres de l'EPCI donnent alors leur avis sur la procédure, par exemple à travers des ateliers d'échanges. J'ai ainsi pu participer au cours de mon stage à trois ateliers portant sur la présentation du diagnostic territorial de la Communauté de communes des Portes de la Thiérache, dans le cadre d'une procédure PLUi.

L'élaboration du PADD est ensuite tout d'abord menée au sein du conseil communautaire (EPCI), avant de l'être au sein des conseils municipaux des communes membres de l'intercommunalité.⁷³ Cette période de débat doit être entreprise au minimum deux mois avant que n'intervienne la délibération du conseil communautaire. Ce dernier tire un bilan de la concertation qui a été menée et arrête le projet de PLU intercommunal. L'EPCI transmet alors

⁷³ Art. L. 123-9 du Code de l'Urbanisme

ce projet aux différentes personnes publiques qui sont associées et/ou qui ont été consultées, ainsi bien entendu qu'aux différentes communes qu'il rassemble.⁷⁴ S'ouvre alors une période de trois mois durant laquelle les différentes personnes ayant reçu le projet peuvent donner leur avis.

Suite à cela intervient l'arrêté émis par le Président de l'EPCI. Le projet de PLU intercommunal se voit alors soumis à enquête publique pendant un mois, duquel s'en suit le rapport du commissaire enquêteur qui est disponible lui aussi pendant une période d'un mois. Après que les dossiers relatifs au projet ont été déposés au siège de l'EPCI ainsi que dans la mairie de chaque commune concernée par le projet, le conseil communautaire procède à une dernière délibération au cours de laquelle le projet de PLU est modifié en suivant les recommandations issues de la précédente période de concertation et du rapport du commissaire enquêteur.

Une fois toutes ces étapes (*cf. Figure 13*) entreprises et respectées, l'élaboration du PLU intercommunal est normalement approuvée.⁷⁵

⁷⁴ Art. L. 300-2 et R. 123-18 du Code de l'Urbanisme

⁷⁵ Art. L. 123-10 du Code de l'Urbanisme

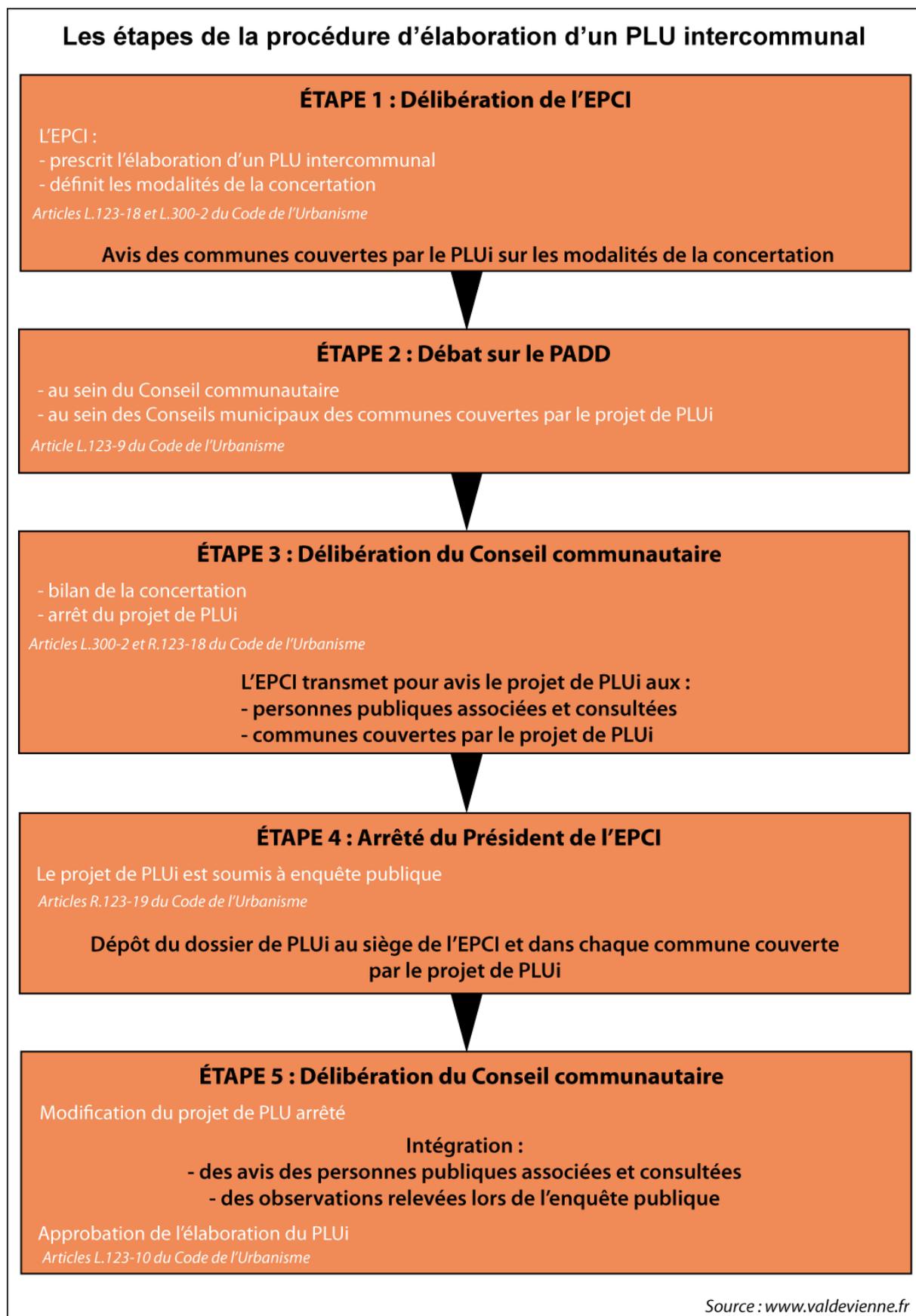


Figure 13 : Les étapes de la procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal

1.1.2) Pouvoir s'appuyer au préalable sur un substrat de coopération intercommunale

Aujourd'hui, il est rare qu'un PLU intercommunal voit le jour en ne s'appuyant sur aucune base de coopération intercommunale plus ancienne. Même s'il est possible de concevoir qu'une telle démarche puisse être l'occasion de fonder une intercommunalité, la plupart des expériences PLUi repose sur un « substrat » existant préalablement. On estime en effet que les premiers PLU intercommunaux (avant loi ENE) étaient pour plus de la moitié d'entre eux (55%) partiellement, voire totalement issus de POS intercommunaux.

La démarche est en effet facilitée par l'existence en amont d'une réflexion, par « *une habitude de travail en commun, par une vision commune de territoire partagé* »⁷⁶. Même si ce travail en commun n'a alors pas encore porté de fruits concrets, les différents acteurs du territoire se sont déjà rencontrés, se connaissent et peuvent ainsi porter une même vision commune. Or, il est évident que, pour parvenir à l'objectif qu'ils se sont fixé, l'ensemble des élus doivent être animés et portés par le sens de l'intérêt collectif qui dépasse de ce fait l'intérêt communal, plus individuel.

Plus l'histoire intercommunale est ancienne, plus les habitudes de travail en commun existent préalablement à la démarche de PLU intercommunal, plus cette dernière sera facilitée. Même s'il est absent, ce passé intercommunal commun ne rend toutefois pas impossible, bien au contraire, le développement d'un PLU intercommunal. La procédure risque simplement de demander davantage de temps pour établir des rapports productifs entre les élus. Cette situation se constate par exemple aujourd'hui dans le cas de la Communauté de communes des Portes de la Thiérache, où la mise en place d'un PLUi induit des débats autour de l'identité du territoire intercommunal et de son devenir, du fait d'une coopération intercommunale encore récente et vierge de tout document d'urbanisme commun.

1.1.3) Favoriser la concertation en créant un projet de territoire commun et bénéfique pour tous

Le PLU intercommunal, comme son nom l'indique, regroupe donc plusieurs communes dont les visions territoriales ne sont pas forcément similaires. Le document se doit de tenir compte de ces spécificités propres à chaque territoire communal, en instaurant un croisement des échelles (communale et intercommunale), ainsi qu'un processus de travail en « allers-retours », autrement dit qui implique tous les acteurs dans chacune des décisions.

⁷⁶ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

Sans ces allers-retours qui forment la « toile » de la coopération intercommunale, aucun PLUi n'est envisageable. Idéalement, ce travail en allers-retours s'opère à toutes les étapes de l'élaboration du document d'urbanisme (diagnostic, PADD, zonage et règlement).

Car même dans le cas de figure où l'intercommunalité serait très aboutie, du fait de son ancienneté et de la richesse de ses expériences partagées, l'ancrage communal reste indispensable. En effet, le maire ou les élus du conseil municipal restent, pour la quasi-totalité des citoyens, la référence en matière de gestion du droit des sols. Le citoyen reste aujourd'hui très attaché à des règles strictes en la matière. Et même si grâce à l'expression de la démocratie participative, nombreux sont les citoyens qui ont accès à un projet de territoire, il convient d'opérer sans cesse des allers-retours entre les communes et l'EPCI. Car à travers l'implication de l'élu local, c'est logiquement le citoyen qui sera informé des décisions prises quand à l'avenir envisagé pour son territoire.

L'élaboration d'un PLUi doit donc s'opérer dans un permanent respect des intérêts particuliers. *« C'est avant tout du bon fonctionnement du couple commune/communauté que dépendent la facilité de réalisation et la qualité du PLU intercommunal ».*⁷⁷ La porte doit être ouverte à toutes les communes membres de l'EPCI, afin qu'elles puissent avoir accès à la démarche collective et se mobiliser à toutes les étapes de la procédure. Pour cela, il est possible, et même fortement souhaitable, d'organiser la démarche de PLU intercommunal autour de lieux de réflexion et de partage des opinions. Ceux-ci, incarnés par des groupes de travail, permettent de susciter un débat et de développer des idées. Ces lieux de réflexion peuvent également devenir des lieux d'arbitrage en cas de désaccords entre communes et EPCI, ou entre élus et techniciens.

1.1.4) Le délai d'une démarche PLUi

Pour être élaboré, un plan local d'urbanisme intercommunal demande un certain temps, environ quatre ans pour être exact, si l'on se réfère à une moyenne nationale⁷⁸.

Ce délai dépend en fait de plusieurs facteurs. Il s'agit tout d'abord du ou des documents d'urbanisme qui préexistent, de l'existence d'une coopération intercommunale préalable comme nous en avons parlé précédemment, ou encore des conditions politiques fixées lors de

⁷⁷ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

⁷⁸ Source : site internet du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 12/09/12

l'élaboration du document, mais aussi bien entendu des difficultés rencontrées tout au long de la procédure.

Il est néanmoins important de bien faire la part des choses entre le temps qui est dédié à la procédure d'élaboration elle-même, et le temps que prennent la réflexion et l'appropriation de l'outil par les acteurs locaux. Il est évident que plus le temps donné à celles-ci sera réduit, plus le contenu final du document d'urbanisme risque d'en pâtir. La réflexion ne doit pas être sous-considérée, car « *l'absence de réflexion induit les incompréhensions de demain* ». ⁷⁹

Le temps pris pour l'élaboration d'un PLUi permet donc le dessaisissement par les élus communaux de certaines compétences en matière d'urbanisme au profit de l'intercommunalité. Avec l'existence au préalable d'une coopération intercommunale plus ou moins ancienne, le délai d'élaboration d'un PLUi est donc environ de quatre ans, ce qui est plus que le délai entrepris pour la réalisation d'un PLU communal (trois ans en moyenne, avec une large amplitude allant de 18 mois à 10 ans pour certains PLU). Mais cette différence de délai s'explique logiquement par le fait qu'il faut plus de temps pour permettre à plusieurs communes de s'accorder sur certains points pouvant faire l'objet de divergences. Pour exemple, la procédure de PLU de l'agglomération bordelaise aura demandé un délai de quatre ans et demi ; quatre ans pour le PLU de l'agglomération de Rodez.

Concernant la Communauté de communes des Portes de la Thiérache, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) instituait un délai de 33 mois impartis au bureau d'études (ici en l'occurrence TSC – *Territoires Sites & Cités*) pour réaliser le PLU intercommunal dans son ensemble, 26 mois étant dédiés à l'arrêt du projet de PLU, auxquels se rajoutent 7 mois entre l'arrêt du projet et son approbation finale.

1.2) Le PLUi soumis à enquête publique et évaluation environnementale

Comme nous l'avons énoncé précédemment, au cours de sa procédure d'élaboration, un PLU intercommunal est soumis à une enquête publique supervisée par un commissaire enquêteur. Le PLU intercommunal, dès lors qu'il comprend les dispositions relatives à l'habitat (PLH) et aux transports (PDU), doit également faire l'objet d'une évaluation environnementale. Ce point s'attarde de ce fait sur ces deux procédures et tient à en expliquer leurs objectifs et leur contenu.

⁷⁹ Site internet de l'Agence Régionale pour l'Environnement – Midi-Pyrénées, www.arpe-mip.com/, consulté le 25/08/12

1.2.1) L'enquête publique

En France, comme la loi l'indique, « *la réalisation d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, doit être précédée d'une enquête publique lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* »⁸⁰. Le PLU, dans sa version intercommunale, est ainsi concerné en raison du périmètre qu'il couvre et qui est étendu à plusieurs territoires communaux. Le document doit de ce fait faire l'objet d'une enquête publique. Celle-ci doit s'étendre sur une période d'un mois minimum sans pour autant excéder une période de deux mois. Elle n'intervient qu'après l'arrêté de projet de PLUi décidé par le Président de l'EPCI. L'enquête est alors menée par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête en cas de procédure lourde.

L'enquête publique a été instaurée pour des questions de gouvernance, afin de démocratiser davantage les grandes prises de décisions relatives ici à l'aménagement du territoire et concernant donc les citoyens. Ceux-ci doivent avoir à un moment donné le droit d'exprimer leur opinion, et c'est cette opportunité qui leur est donnée avec l'enquête publique. Chaque acteur (habitants, associations, acteurs économiques, etc.) concerné par le projet de PLUi se voit offrir la possibilité de donner son avis sur le projet de règlement ou d'aménagement à venir. Ouverte sans aucune restriction, l'enquête publique permet ainsi d'informer toute personne concernée, mais aussi de garantir un meilleur respect des droits des propriétaires et de favoriser le dialogue.

La procédure d'enquête publique suit alors plusieurs phases (*cf. Figure 14*). Après que la décision ait été prise d'ouvrir une procédure d'enquête publique, elle est communiquée publiquement au minimum 15 jours avant son ouverture. Cette communication peut se faire via une annonce légale dans la presse locale, ou bien encore par un affichage en mairie ou en préfecture et éventuellement sur le terrain même concerné par l'enquête. Durant la procédure, le public a la liberté de se rendre dans les mairies concernées afin de consulter le dossier lié à l'enquête et pour y laisser ses observations, soit sur un registre mis à disposition, soit par courrier.

Une fois l'enquête arrivée à son terme, le commissaire enquêteur ou bien la commission d'enquête chargée du dossier dispose alors généralement d'un mois pour examiner les observations recueillies et rendre un rapport à l'EPCI dans lequel il émet ses conclusions et

⁸⁰ Art. R. 512-14 du Code de l'Environnement

son avis (qui n'est pas toujours celui formulé par la majorité des acteurs public) afin d'apporter des éclairages sur les futures prises de décisions de l'EPCI.

Au-delà de ses avantages démocratiques indiscutables, l'enquête publique n'est toutefois pas une procédure parfaite. En effet, les dossiers soumis à enquête publique affichent souvent des caractères très techniques et difficiles d'approche pour les citoyens. De plus, les populations locales sont bien souvent mal informées vis-à-vis du déroulement et de la portée de la procédure. Elles peuvent ainsi considérer qu'il n'est pas utile pour elles de se déplacer sous prétexte que leur avis ne sera au final pas pris en compte. C'est la raison pour laquelle seule une très faible part de la population participe aujourd'hui aux enquêtes publiques.

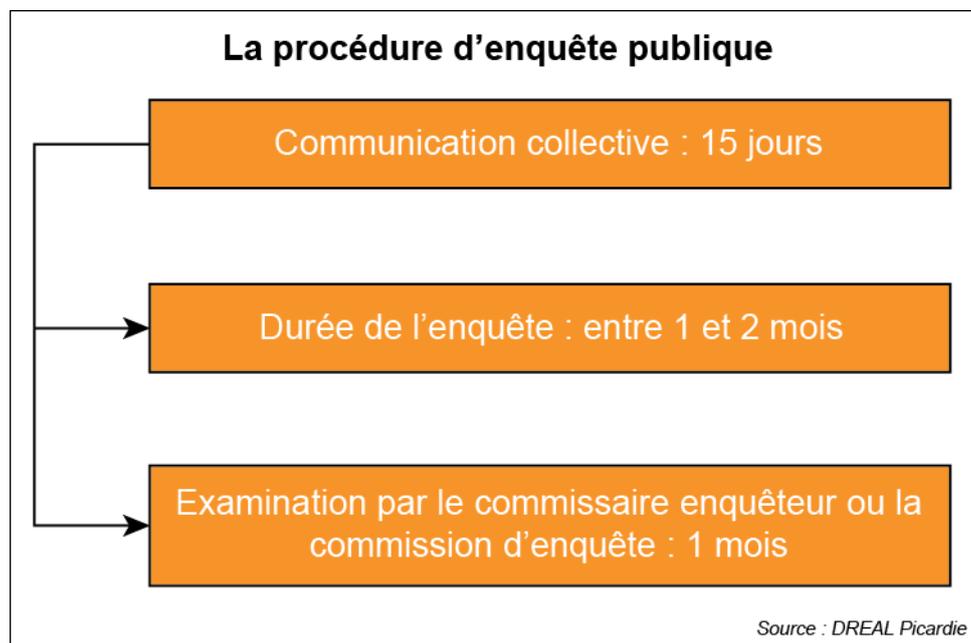


Figure 14 : Schéma de la procédure d'enquête publique

La loi ENE a procédé à une simplification de la procédure d'enquête publique et de consultation du citoyen. Désormais, seront concernées quatre grandes familles de projets : *les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés devant comporter une étude d'impact ; les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale ; les projets en lien avec les parcs de protection de l'environnement au sens large et tous les autres documents d'urbanisme* »⁸¹.

⁸¹ Site internet de « ActuEnvironnement », <http://www.actu-environnement.com>, consulté le 26/08/12

1.2.2) L'évaluation environnementale

Procéder à une évaluation environnementale signifie entreprendre l'étude d'un environnement global et des impacts que pourrait avoir sur lui une opération urbaine et des orientations d'aménagement décidées par un document d'urbanisme tel qu'un PLU. L'évaluation environnementale doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision qui amène à la création des documents d'urbanisme.

Avec la prise d'importance de la sensibilisation à l'environnement et au développement durable constatée au cours des dernières années, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme s'est renforcée.

Depuis la directive européenne « Plans Programmes » 2001/42 du 27 juin 2001 (traduite ensuite dans le droit français par l'Ordonnance du 3 juin 2004 et les décrets du 27 mai 2005), les plans locaux d'urbanisme susceptibles de créer des effets notables sur l'environnement doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale étaient ceux considérés alors comme étant susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement.

« Sont alors concernés :

- *les PLU qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000,*
- *les PLU dont le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale et :*
 - *relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants,*
 - *qui prévoient la création, dans les secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 ha,*
 - *des communes situées en zone de montagne, qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles (UTN) soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif,*
 - *des communes littorales qui prévoient la création dans les secteurs agricoles ou naturels de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 ha »⁸².*

Le Grenelle de l'environnement a tenu à étendre l'évaluation environnementale à des documents d'urbanisme tels que les Directives Territoriales d'Aménagement et de

⁸² Site internet du Certu, <http://www.certu.fr>, consulté le 26/08/12

Développement Durable (DTADD), les cartes communales permettant la réalisation d'activités, de travaux d'aménagement, d'ouvrages ou d'installations mentionnées à l'article L. 414-4 du Code de l'Environnement, ou bien encore les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Depuis 2010 et la loi ENE, l'évaluation environnementale s'applique donc aux PLUi, compte tenu de la superficie qu'ils couvrent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent, de la sensibilité du milieu dans lequel ils s'appliquent, ou bien encore du fait que les PLUi tiennent compte des dispositions des plans de déplacements urbains (PDU).

Bien au-delà de la procédure d'élaboration du PLU dont il a été question précédemment, l'évaluation environnementale d'un PLUi s'effectue à la suite de la validation du diagnostic territorial, plus précisément au moment de la formulation du projet communal (*cf. Figure 15*). C'est celui-ci qui est véritablement soumis à une évaluation environnementale puisque c'est lui qui va enclencher des prises de décisions qui pourront avoir une influence notable sur l'environnement du territoire intercommunal.

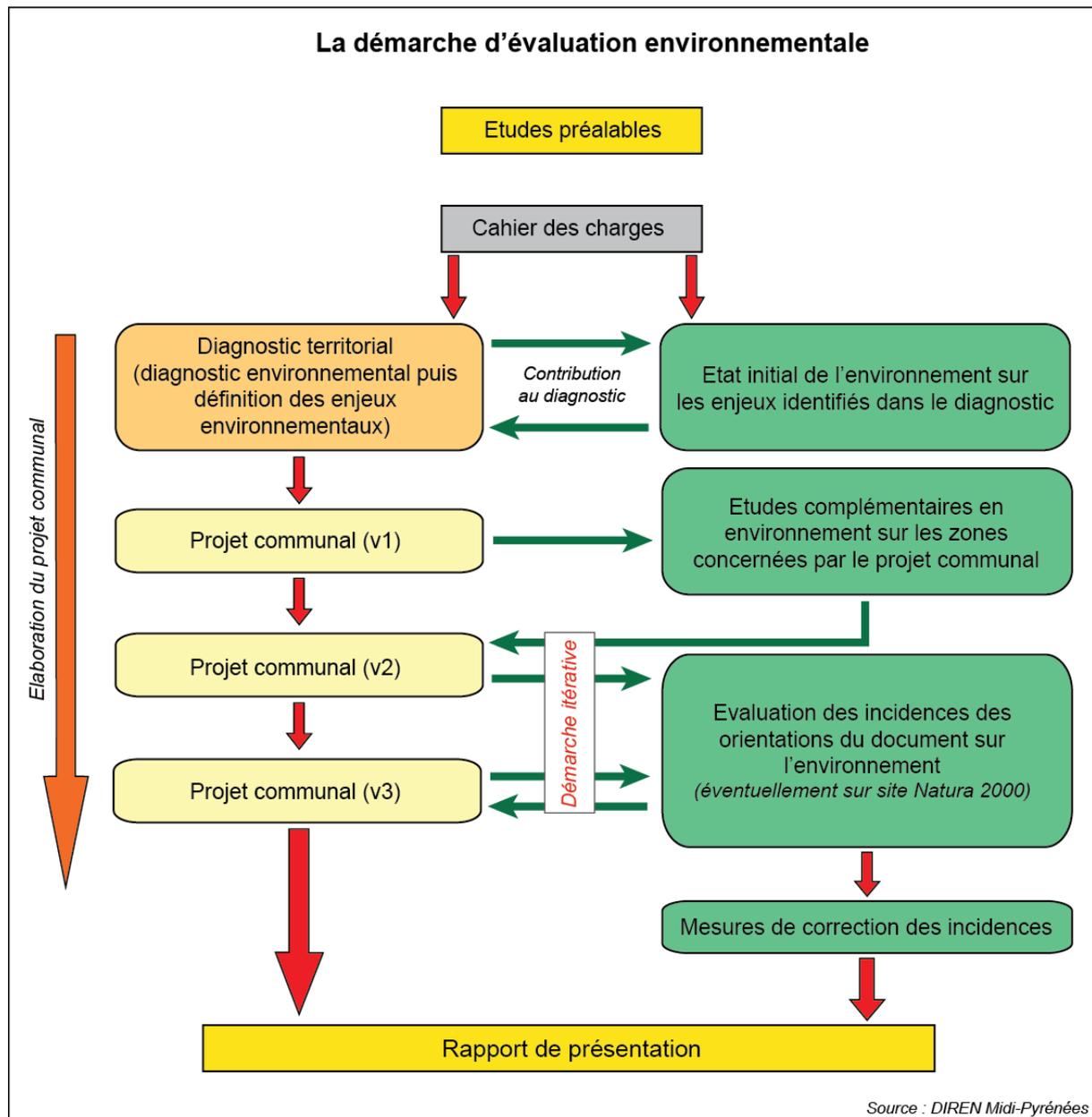


Figure 15 : Schéma de la démarche d'évaluation environnementale

1.3) La mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal

Suivant l'approbation du projet PLUi qui fait suite à la délibération du Conseil communautaire, les bases de l'outil sont posées et demandent donc à être suivies des premiers travaux devant aboutir à la création du document. Cette démarche se doit alors de respecter la volonté et les objectifs émis par l'intercommunalité, tout en veillant à ce que le projet global porté par le PLUi soit bien appliqué, commune par commune. Toujours dans l'optique d'un bon fonctionnement de la procédure, des mécanismes de suivi des différents acteurs concernés par le projet peuvent être développés.

1.3.1) Porter la « qualité urbaine » sur l'ensemble de l'intercommunalité

A partir de l'instant où la procédure de PLUi s'engage, il est très important pour l'intercommunalité de veiller à ce qu'une certaine cohérence territoriale soit respectée et soit portée tout au long du projet. Cela passe encore une fois par une concertation entre tous les acteurs du projet, mais également en faisant en sorte qu'une « qualité urbaine » soit présente. Par qualité urbaine il faut entendre une réflexion approfondie portée sur les choix de localisation et d'implantation (qui doivent être équilibrées) de chacune des opérations urbaines qui seraient censées découler des objectifs formulés par le PLUi. Pour chaque projet de PLU intercommunal, des objectifs qui permettront d'atteindre une certaine qualité urbaine doivent être formulés et doivent pour cela se baser sur la consolidation de la volonté des maires et des élus communautaires, car c'est celle-ci qui permet l'élaboration d'un document d'urbanisme crédible et efficace.

1.3.2) L'application commune par commune du projet global porté par le PLUi

Même au sein d'un groupement intercommunal fort et couvert par un seul et même document d'urbanisme avec son PLU, l'échelle communale conserve une importance indéniable en ce qui concerne les rapports aux citoyens. Il faut en effet avoir présent à l'esprit que l'élu communal est le seul à porter le poids des choix effectués à l'échelle intercommunale (notamment au niveau du zonage réglementaire), alors même que l'intercommunalité n'a pas de légitimité électorale pour le citoyen. L'élu communal doit être porteur d'un intérêt collectif qui dépasse le cadre de sa commune. D'où l'importance d'une concertation qui permet au citoyen de s'approprier le projet intercommunal dans sa globalité. En termes d'application concrète du projet intercommunal à la commune, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont un rôle prépondérant à jouer. En effet, les OAP peuvent définir des actions et des opérations qui vont s'appliquer très précisément sur un secteur particulier, et donc concerner directement une ou plusieurs communes. Les OAP sont clairement la traduction, au sein du PLUi, du PADD à l'échelle de la parcelle. Elles peuvent *« définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine ; porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et*

de la réalisation des équipements correspondants ; elles peuvent par ailleurs être relatives aux problématiques de l'habitat, mais aussi des transports et des déplacements »⁸³.

1.3.3) La mise en place de mécanismes de suivi des acteurs de l'urbanisme

Afin qu'un projet communautaire réussisse dans son entreprise et qu'un PLUi puisse prendre la pleine mesure du territoire qu'il couvre, il ne dépend pas seulement d'élaborer un outil complet et bien adapté, il faut également s'assurer qu'il sera bien compris des acteurs concernés. Dans ce but, il s'avère prolifique de développer des mécanismes d'accompagnement cherchant à favoriser la communication et l'information autour du projet global, mais également la formation des acteurs urbains vis-à-vis des enjeux défendus par le PLUi. Les objectifs principaux résident ainsi dans « *le dialogue, la connaissance et la compréhension du projet afin notamment de faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme (permis de construire)* »⁸⁴.

Prenons l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB). Celle-ci a entrepris la réalisation d'expositions et de formations censées accompagner les acteurs locaux dans leur approche du PLU communautaire. Cet accompagnement pédagogique a ainsi permis la création de modules d'informations. Pour sensibiliser les futurs utilisateurs directs du PLU communautaire, ont été organisés des forums dans lesquels sont exposés les axes fondamentaux du PLU, la composition du dossier, ou bien encore des cartes de couleurs censées synthétiser le zonage du retenu dans le PLU. En parallèle, l'agence d'urbanisme de la métropole bordelaise (A'Urba) assure une mission de conseil destinée aux services communaux et aux professionnels en rapport direct ou indirect avec l'urbanisme. La CUB a par ailleurs développé un guide retraçant le mode d'emploi associé aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux, et créé des « ateliers PLU » au sein desquels ont lieu les échanges entre les acteurs urbains.

⁸³ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer

⁸⁴ CERTU - FNAU, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

Au cours de son élaboration, un projet de plan local d'urbanisme intercommunal passe par différentes étapes obligatoires prévues par la loi et s'engage notamment, du fait d'une révision de la gouvernance autour des documents d'urbanisme entreprise au cours des dernières années, dans une phase de concertation de tous les acteurs concernés par le projet via l'enquête publique. Veiller à ce que le projet de PLUi respecte bien les objectifs communautaires tout en s'appliquant bien à l'échelle de chacune des communes membres est par ailleurs fondamental pour sa réussite, tout comme le fait de bien accompagner les acteurs urbains dans leur prise de contact avec le document qui peut paraître pour un certain nombre comme étant un outil novateur.

Pourtant, malgré cette procédure renforcée par la loi ENE et qui a déjà fait les preuves de sa réussite par le passé (PLU communautaires de Bordeaux, Lille ou encore Lyon), le nombre de PLUi ne progresse encore que trop lentement aujourd'hui.

2) Une progression trop lente du nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux

Malgré le fait que l'échelle communale se révèle de plus en plus inadaptée pour répondre aux besoins en urbanisme et en aménagement du territoire tout en prenant bien en compte les problématiques liées au développement durable, les plans locaux d'urbanisme établis à l'échelle intercommunale peinent encore à trouver leur place dans le paysage de la planification territoriale française. En effet, *« le nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) progresse très lentement, un constat établi par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) dans une étude parue en 2012 »*⁸⁵.

Cette lente progression des PLUi peut avoir plusieurs explications. Nous verrons tout d'abord que le territoire français est inégal et que ce facteur influence l'évolution des échanges entre communes. D'autant plus que le document en lui-même demeure mal perçu par un nombre important d'élus locaux.

2.1) Les inégalités territoriales françaises

En France, des différences existent en matière de planification territoriale entre les territoires urbains et les territoires ruraux. Le territoire métropolitain comporte également

⁸⁵ COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, 42 p.

plusieurs régions formant ce qui est appelé « la diagonale du vide » et qui sont en proie à une moins bonne efficacité des politiques publiques.

2.1.1) Les territoires urbanisés leaders dans le développement des PLUi

Même si l'Etat a annoncé en 2011 son soutien à 31 territoires, dont une majorité de communautés de communes, dans le développement d'un PLUi, le document n'en reste pas moins appliqué avant tout dans les espaces très urbanisés. Jusqu'à présent, les premiers PLUi ont en effet été avant tout développés dans les aires urbaines. Les précurseurs dans ce domaine ont été les agglomérations de Lyon, Lille, Brest, Cherbourg ou encore Bordeaux, qui ont développé des PLU communautaires (cf. Figure 16). Des agglomérations suivies dernièrement par exemple par la communauté urbaine de Dunkerque (CUD).

PLU communautaires existant	Passage envisagé de PLU communaux à des PLU communautaires
Communauté Urbaine du Grand Lyon	Communauté Urbaine du Grand Toulouse
Lille Métropole Communauté Urbaine	Communauté Urbaine de Strasbourg
Communauté Urbaine de Bordeaux	
Brest Métropole Océane	
Communauté Urbaine de Cherbourg	
Communauté Urbaine Le Creusot Montceau-les-Mines	
Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral	

Figure 16 : Etat des PLU communautaire en France au 1^{er} janvier 2011

(Source : Agam)

Le développement des PLUi avant tout dans les secteurs urbanisés s'explique notamment par le besoin des agglomérations de parfaire leurs relations internes à l'aire urbaine en question et en se couvrant donc pour cela d'un même document d'urbanisme. Ces aires urbaines sont par ailleurs souvent couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui tend déjà à créer un premier sentiment d'unité territoriale duquel un PLUi découle plus aisément. Le

document va en effet venir mettre en application les orientations portées par le SCoT. Ajoutons à cela le fait que les communautés urbaines possèdent automatiquement, dès leur création, la compétence urbanisme qui peut faire défaut aux autres villes de France, car pouvant permettre de contourner les désaccords des élus locaux qui restent très importants, comme il en sera question plus loin dans notre étude.

2.1.2) Des PLUi encore rares dans les territoires ruraux

L'annonce par l'Etat en 2011 de son soutien au développement de PLUi de « génération Grenelle » dans 24 communautés de communes témoigne d'une première avancée dans l'appropriation des PLUi par les villes moyennes et les territoires ruraux. Pourtant, ce chiffre reste faible lorsque l'on sait qu'à l'heure actuelle 195 EPCI (comprenant des communautés d'agglomérations et des communautés de communes) sont dotés de la compétence urbanisme. Les PLUi, en attendant les effets de ces premières démarches, restent donc minoritaires dans ces territoires.

Ce constat ne s'explique pas par le fait que les territoires ruraux ne s'engagent pas dans leur couverture par un document d'urbanisme. Dans ce domaine, les communes françaises ont affiché de nets progrès au cours de la dernière décennie. En effet, « *entre 2002 et 2010, la part des communes françaises relevant du RNU est passée de 50% à moins de 30%. Moins d'un habitant sur trente réside alors dans une commune relevant simplement du RNU et en 2010, plus de 40% de la population était concernée par l'élaboration ou la mise en révision du document de planification urbaine de sa commune* »⁸⁶. Le taux de croissance moyen du nombre de communes couvertes par un document d'urbanisme a été de 6,6% sur le territoire français entre 2006 et 2010.

Simplement, plutôt que de s'engager dans une démarche intercommunale, une grande partie de ces communes ont opté pour un PLU simple, mais aussi et surtout pour une carte communale. Celle-ci s'est en effet révélée comme étant un document largement plébiscité par les communes les moins peuplées, et qui concernait en 2010 près de 20% des communes françaises, un chiffre quatre fois plus élevé qu'en 2002 au moment de l'application de la loi SRU. Cet engouement pour les cartes communales peut s'expliquer par les atouts conférés au document (*cf. Partie 1, 2.3.2) La carte communale*) et freine aujourd'hui l'engagement de nombreuses communes dans une démarche d'urbanisme géré par l'intercommunalité et ce, même si ces communes appartiennent à un EPCI.

⁸⁶ DREAL Centre, La planification en urbanisme, *Les cahiers de l'aménagement en Région Centre*, n°2 – janvier 2011, 8 p.

2.1.3) La diagonale du vide

En matière de couverture par les documents d'urbanisme communaux existant, le territoire français n'est pas uniforme. Certaines régions sont en effet moins bien dotées que d'autres dans ce domaine et accusent aujourd'hui un retard significatif. Alors que le grand ouest (Bretagne et Pays de la Loire), le nord (Nord Pas-de-Calais), le sud-ouest (Aquitaine) et le sud-est (Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) regroupent des communes dont la très large majorité est concernée par un document d'urbanisme, il apparaît une zone où ce type de communes couvertes par un document d'urbanisme est aujourd'hui en nombre bien moins important. Cette zone est communément appelée « diagonale du vide » et s'étend de la région Champagne-Ardenne à l'Auvergne et au Limousin, en passant par la Bourgogne et la partie sud-est de la région Centre (*cf. Figure 17*). Cette « diagonale du vide » regroupe des communes majoritairement rurales et donc moins densément, voire très faiblement, peuplées, et par ailleurs davantage touchées par des difficultés économiques (désindustrialisation, chômage, etc.). On y déplore l'absence de villes importantes et de réseaux structurants qui n'invitent pas au développement de la coopération intercommunale. Le sud-est du département du Cher, ainsi que le nord de l'Allier, l'est du département de la Creuse ou bien encore la Lozère sont aujourd'hui des territoires peu couverts par des documents locaux d'urbanisme de type PLU.

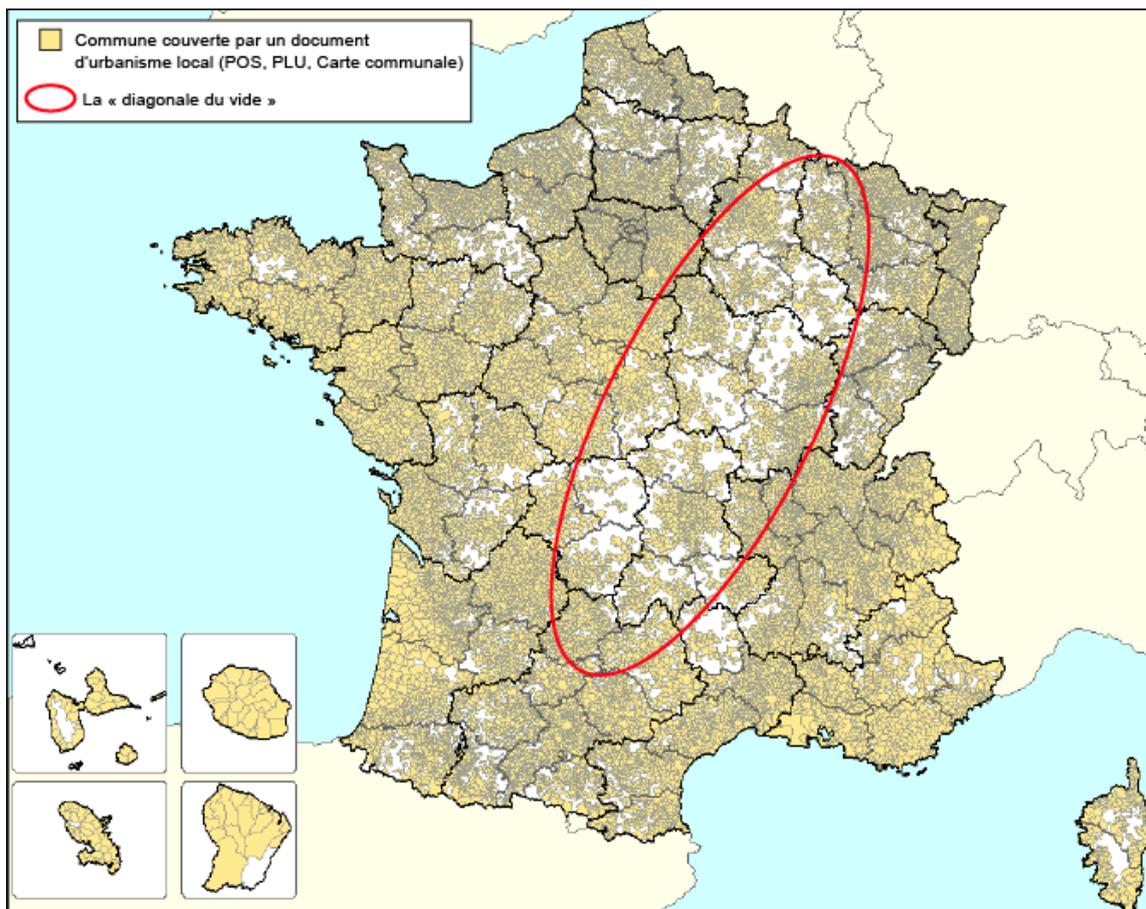


Figure 17 : La couverture du territoire français en documents d'urbanisme locaux en 2010

(Source : DREAL Centre)

2.2) Elus et PLUi : des rapports parfois sensibles

La lente progression des PLU intercommunaux en France s'explique aussi par le fait que le document en lui-même peut parfois pâtir d'un certain manque d'engouement de la part des élus locaux. Il arrive en effet que le PLUi soit trop distant des intérêts principaux manifestés par les élus, mais également que ces derniers n'apportent que peu, voire même aucune considération à la démarche en elle-même.

2.2.1) Le PLUi : un document parfois trop éloigné des préoccupations premières des élus locaux

Par sa façon de regrouper plusieurs territoires communaux, le PLUi peut s'éloigner des préoccupations premières des élus locaux.

L'attitude de certains élus consiste en effet à penser d'abord au devenir de leur commune, avant d'envisager un travail partagé avec leurs voisins. Cela peut être le cas par exemple dans des territoires ruraux, où des élus agriculteurs restent avant tout préoccupés par la protection de leur statut et de leurs terres agricoles et perçoivent alors la délégation de leur compétence

urbanisme à l'EPCI comme un danger potentiel. Dans le cas des villes moyennes, pouvant être membres de communautés de communes comme de communautés d'agglomération, certains élus ne perçoivent pas l'intérêt d'associer leur document d'urbanisme à ceux des communes voisines, sous prétexte par exemple que leur commune dispose de suffisamment de ressources (financières, patrimoniales, économiques, etc.) pour assurer seule et sereinement son avenir.

2.2.2) Le manque d'implication de certains élus

La procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal peut également être ralentie par le manque d'intérêt manifesté par certains élus qui pratiquent la politique de la chaise vide en ne participant pas aux réunions et débats autour du projet global et des aménagements plus fins qu'il s'agit d'apporter au territoire intercommunal dans les dix prochaines années. Prenons l'exemple du PLUi de la communauté de communes des Portes de la Thiérache (Aisne), sur lequel j'ai eu l'opportunité de travailler au cours de mon stage de fin d'études. Parmi les trente communes membres de cette intercommunalité, trois ont ainsi refusé de répondre à l'enquête menée par le bureau d'études *TSC - Territoire Sites & Cités* dans le cadre de la rédaction du diagnostic territorial, malgré des relances de la part de la communauté de communes. Par la suite, au cours d'un atelier d'échanges regroupant neuf communes de l'intercommunalité et portant sur la seconde phase du diagnostic – celle de la mise en évidence des principaux enjeux du territoire – nous avons malheureusement déploré l'absence des représentants de quatre communes, soit près de 50% des personnes conviées. Même s'il est évident que ces élus peuvent avoir un empêchement qui les contraint à ne pas pouvoir assister à toutes les réunions auxquelles ils sont convoqués, l'absence totale ici de conseillers municipaux pouvant les suppléer tend à démontrer un certain manque d'intérêt manifesté par ces communes vis-à-vis de la mise en place d'un PLU intercommunal pourtant vital pour l'avenir de ce territoire. Deux nouveaux ateliers d'échanges (*cf. Figure 18*) se sont tenus les 12 et 18 septembre 2012 et ont quant à eux rassemblé un peu plus de participants que leur prédécesseur. Davantage d'élus étaient en effet présent, ainsi que des habitants, pour une représentation de 70% des communes conviées.

Ces ateliers, malgré l'absence remarquée de certains élus donc, ont ainsi permis de lancer le débat autour des orientations d'aménagement que devra proposer le futur PADD. Même si certaines personnes présentes ont encore émis quelques avis négatifs, notamment sur le fait que pour eux ces réunions affichent un manque de pertinence, des idées ont pu émerger et le bureau d'études TSC a pu expliquer aux participants le but et le contenu d'une procédure PLUi, étape essentielle dans l'espoir de fédérer les différents acteurs autour d'un projet de territoire concret.



Figure 18 : Photographie d'un atelier de concertation – PLUi de la Communauté de communes des Portes de la Thiérache

Source : TSC (12/09/12)

La loi ENE est clairement venue appuyer le développement des plans locaux d'urbanisme pour que ceux-ci s'établissent désormais de préférence à une échelle intercommunale, en prenant en compte des problématiques plus larges, auxquelles des réponses collectives seraient désormais apportées, et en intégrant davantage les principes du développement durable dans le projet de territoire. Pourtant, les choses tardent encore à se mettre en route, même si plusieurs PLUi sont actuellement en cours d'élaboration et devraient voir le jour dans les trois à quatre prochaines années. Le constat aujourd'hui est que le nombre

de PLUi progresse de manière encore trop lente, du fait d'inégalités territoriales et du poids politique encore assuré par les communes, auquel se conjugue parfois la manque de volonté de certains élus de céder leur compétence urbanisme à l'EPCI duquel ils sont membres.

Cette situation nous amène désormais à nous interroger sur les enjeux que vont revêtir les plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans les prochaines années afin de faire progresser plus rapidement et plus efficacement la couverture des territoires qui maillent notre pays.

3) Quels enjeux à venir pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ?

La loi ENE a posé les bases d'une nouvelle forme de planification territoriale qu'il convient désormais de mettre en pratique concrètement. Depuis deux ans, les procédures d'élaboration de PLU intercommunaux se multiplient, mais à une vitesse encore trop modérée pour être réellement appréciables. L'enjeu pour l'avenir du plan local d'urbanisme intercommunal est ainsi tout trouvé : comment parvenir à faire progresser le nombre de territoires communaux couverts par un document d'urbanisme intercommunal ? Dans cette optique, il semble d'abord nécessaire d'accompagner davantage les élus locaux dans leur approche du PLUi et dans ce que le document implique, notamment avec la cessation de la compétence urbanisme des communes à l'EPCI auquel elles appartiennent, mais également autour d'autres enjeux. Par ailleurs, pour que le PLUi soit adopté par le plus grand nombre, il semble important de placer l'échelle intercommunale au cœur de stratégies territoriales affirmées. Enfin, après avoir identifié certaines limites pouvant freiner l'évolution des PLUi, il convient d'y apporter des solutions.

3.1) Améliorer la prise en main des PLUi par les élus locaux

Comme il en a été question dans le précédent point de notre étude, les élus locaux peuvent être à l'origine de perturbations, voire de frein, relatifs à l'élaboration d'un PLUi qui engloberait leur commune. Bien souvent, les élus adoptent cette attitude réticente pour une raison qui peut être celle d'une certaine méconnaissance du document PLUi en lui-même, ainsi que des enjeux territoriaux qu'implique une coopération intercommunale. Pour cette raison, il semble aujourd'hui important de travailler à la formation des élus locaux dans ces domaines, tout en leur apportant des informations sur les avantages que peut procurer un PLUi à leur commune. En parallèle de ces actions pourra alors se développer une ouverture de

ces élus locaux à l'échelle intercommunale désormais empruntée par l'aménagement du territoire.

3.1.1) Faire progresser la formation des élus vis-à-vis du champ intercommunal

Il s'avère aujourd'hui qu'un certain nombre d'élus locaux ne sont pas suffisamment ouverts sur l'espace intercommunal auquel ils peuvent appartenir si leur commune est membre d'un EPCI. C'est en tout cas le constat qu'a dressé le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, avant de lancer un appel d'offre pour la réalisation d'un « Guide PLU ». Le but de ce document est en fait de parvenir à aider les élus à intégrer les différentes évolutions des lois Grenelle de 2009 et 2010 afin que leurs dispositions soient les mieux suivies possible. C'est le bureau d'études *TSC – Territoires Sites & Cités* qui a obtenu la responsabilité de créer ce document, sur lequel j'ai ainsi eu l'opportunité de travailler au cours de mon stage.

Les élus locaux sont donc la cible principale de ce guide dont le contenu se devra d'être très pédagogique, plutôt que technique, là encore pour favoriser au mieux l'approche des élus avec les dispositions des dernières lois touchant à l'urbanisme. Car le dernier guide de ce type date de 1999 et concernait les plans d'occupation des sols, un document qui n'est donc plus du tout en phase avec la réalité d'aujourd'hui. Il convient désormais de renseigner les élus sur les changements qu'apportent les lois Grenelle, ce dont il a été question précédemment (*cf. Partie 2 – 2) La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) et l'affirmation d'un besoin de renforcement de l'intercommunalité*), tout en incorporant des informations relatives à l'ouverture des communes sur le champ intercommunal. Ce dernier point passe entre autres par une amélioration des connaissances territoriales des élus, et notamment sur la perception de l'organisation des territoires voisins, gage d'une meilleure collaboration entre les communes. En effet, si l'on veut parvenir à la création d'un PLU intercommunal efficace, il est préférable que les élus aient une bonne connaissance des communes qui les entourent.

Il apparaît également important de sensibiliser les élus locaux à certains enjeux territoriaux, comme les risques (naturels et industriels) par exemple, en abordant la question de leur responsabilité vis-à-vis de ces phénomènes. Impliquer les élus directement dans une situation probable et envisageable est sans doute l'une des meilleures façons de les interpeller sur le sujet de la gouvernance de leur territoire à laquelle se rattache la coopération intercommunale.

Espérons maintenant que ce « Guide PLU » trouvera sa place dans le milieu de l'urbanisme et pourra, par son contenu, avoir une influence suffisamment importante sur les élus locaux pour atteindre les objectifs qui ont été initialement fixés.

3.1.2) Travailler à l'ouverture des élus locaux envers la coopération intercommunale

Comme nous l'avons abordé précédemment, la principale cause de la progression encore lente des PLUi en France réside dans le fait que les élus municipaux éprouvent pour certains des réticences à déléguer leur compétence urbanisme à l'EPCI auquel leur commune appartient. Il est donc évident qu'il faut travailler sur ce point pour permettre aux élus municipaux de s'ouvrir à la coopération intercommunale.

Pour ce faire, comme l'explique Brigitte Bariol, directrice de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau), l'enjeu est donc de « *convaincre les élus qu'ils ne sont pas dépossédés de leur rôle en matière d'urbanisme mais qu'au contraire ils élaborent ensemble un document qui doit répondre à leurs attentes* »⁸⁷. Le travail en commun, tel est justement l'argument clé qui doit désormais prévaloir dans l'aménagement du territoire. Celui-ci s'est par exemple manifesté lors des réunions-ateliers menées par le bureau d'études *TSC – Territoires Sites & Cités* avec des élus et des habitants de la Communauté de communes des Portes de la Thiérache au mois de septembre 2012, dans le cadre de la procédure PLUi engagée par la collectivité. Son Président, M. Jean-Marie Bouche, a en effet bien précisé que le PLUi devait être « *l'opportunité pour chaque commune du territoire de réfléchir à un projet d'avenir commun* ».

Pour que ce travail en commun ait lieu dans de bonnes conditions, il est primordial de veiller à un respect de la concertation de tous les acteurs des territoires, y compris des habitants. Il s'agit d'un travail indispensable « *pour que les élus ne se sentent pas dépossédés de leurs prérogatives mais partagent, au contraire, une vision solidaire du projet intercommunal* »⁸⁸. Cette concertation passe par la prise en compte de l'avis de chacun et par l'ouverture du débat autour des orientations à donner au projet intercommunal. Dans le cas de la Communauté de communes du Pays de Livarot (Calvados) (engagée depuis 2004 dans l'élaboration d'un PLU communautaire), le Directeur Général des Services de la Communautés de communes, M.

⁸⁷ COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, 42 p.

⁸⁸ COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, 42 p.

Martial Devaux, explique que pour définir les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) « *un règlement commun a été élaboré, sans intégrer de dérogations. A la fin de la procédure, ce sont bien les élus communautaires qui valideront le projet. Cela a été compliqué à faire accepter aux élus, c'est une remise en cause de leurs décisions en matière d'urbanisme, mais ils ont finalement compris que le mitage du territoire n'était plus possible* ». Des enjeux politiques personnels (indépendance de certains maires, manque de coopération lié à des questions d'étiquettes politiques, etc.) contribuent ainsi souvent à freiner le développement de l'intercommunalité, plus encore dans le domaine de l'urbanisme. Mais à force de concertation et d'échanges, les élus locaux finissent donc généralement par accepter l'évidence du besoin de travailler au sein d'un groupement de communes. Le tout est semble-t-il de bien participer à leur accompagnement tout au long de la démarche consistant à remettre les « clés » de leur territoire à l'EPCI.

3.2) L'échelle intercommunale au cœur de nouvelles stratégies territoriales

Afin d'être davantage mise en valeur au sein de la planification territoriale française, l'échelle intercommunale se doit aujourd'hui de s'inscrire pleinement autour d'enjeux importants. L'intercommunalité peut (et doit) en effet permettre une simplification du fonctionnement administratif territorial français, mais aussi apporter des solutions d'avenir à des territoires ruraux aujourd'hui en difficulté. Faire en sorte que le PLUi se substitue au SCoT dans les territoires où ce dernier est encore absent est également envisageable.

3.2.1) Simplifier la planification territoriale française et son « millefeuille administratif »

Le système territorial français se compose en premier lieu des communes, créées suite à la Révolution française, auxquelles se sont donc ajoutées depuis les EPCI, en plus de l'existence, entre autres, des départements et des régions. Le problème d'une telle organisation est qu'elle pousse à un enchevêtrement des niveaux administratifs, ou « millefeuille », rendant les décisions politiques beaucoup plus longues à mettre en place. Les documents d'urbanisme relèvent de la compétence de ces différentes structures et se doivent, selon la loi, d'être en concordance les uns avec les autres. Par exemple, dans le cas classique d'un EPCI non porteur d'un PLU intercommunal, c'est la commune seule qui élabore son plan local d'urbanisme, tandis que la communauté s'occupe de gérer les programmes locaux

de l'habitat (PLH), ou bien encore les plans de déplacements urbains (PDU). Dans le même temps, il est aussi possible qu'un SCoT recouvre ces territoires et soit quant à lui établi à l'échelle de l'aire urbaine. Ce fonctionnement n'est de ce fait pas assez fluide : *« aujourd'hui, quand vous faites de l'urbanisme au niveau local, vous passez 80 % de votre temps à coordonner les informations émanant de la dizaine d'organismes qui gèrent les politiques d'urbanisme. Il faut simplifier tout ceci en prenant comme « brique de base » de la construction de l'urbanisme la communauté »*. [Les EPCI] *« dotés d'une logique territoriale forte, doivent être considérés comme les outils majeur de la décentralisation »*⁸⁹ et doivent prendre à bras-le-corps les problématiques urbaines afin de redonner plus de lisibilité à la matière. Dans ce cadre, le développement de documents d'urbanisme communautaires (les PLUi) devient primordial.

3.2.2) Les PLUi : pour la survie des territoires ruraux à l'écart des grands pôles économiques

Face à une croissance urbaine qui ne cesse de progresser, les territoires ruraux sont aujourd'hui en proie à de grandes remises en question sur leur devenir. Certains sont confrontés à un besoin de trouver de nouvelles ressources économiques afin de retenir leur population tentée par un départ pour la ville et les pôles économiques, quand d'autres peuvent exprimer un besoin d'exister en dehors de l'aire d'influence d'une grande ville afin de faire valoir ses propres atouts.

Pour ce dernier cas de figure, la Communauté de communes de Moyaux – Portes du Pays d'Auge (CMPPPA) constitue le parfait exemple d'un territoire rural cherchant à mettre en valeur son identité de manière indépendante et sans avoir à se soustraire à l'emprise de la ville moyenne la plus proche, ici Lisieux. La CCMPPA s'est aujourd'hui engagé dans un PLU intercommunal avec la volonté de rester indépendante de la Communauté de communes de Lisieux Pays d'Auge avec laquelle elle est voisine. A travers la procédure de diagnostic territorial en cours depuis le début de l'année 2012, la CCMPPA tente ainsi d'identifier des axes de développement pouvant servir un projet de développement général auquel son territoire pourra subvenir seul dans les années à venir.

La Communauté de communes des Portes de la Thiérache constitue quant à elle l'exemple même d'un territoire confronté à des difficultés économiques et démographiques importantes, dans des secteurs géographiques relativement éloignés des pôles urbains. Ce territoire rural se

⁸⁹ MUSSLIN D., PLU de tous les pays, unissez-vous !, *AdCF*, n°127, octobre 2008, 17 p.

cherche aujourd'hui des objectifs et un projet de territoire qui pourront lui permettre d'afficher de nouveau de l'attractivité. Dans cette optique, le développement d'un PLU intercommunal se veut être le fédérateur des moyens de chacun des membres de ce territoire. Ces communes espèrent ainsi pouvoir regrouper leurs forces pour les faire rejaillir au sein d'un seul et même projet.

3.2.3) Les PLUi en substitution des SCoT ?

Le schéma de cohérence territorial (SCoT) a été consacré comme étant un « document pivot » par la loi ENE. Le SCoT sert en effet de base pour les orientations d'aménagement de territoire qui seront normalement traduites ensuite concrètement par les PLU et les cartes communales. La tendance est donc désormais celle d'une incitation au développement des SCoT, une procédure bien en marche aujourd'hui. Au 1^{er} janvier 2011, la France comptait 373 SCoT, concernant près de deux tiers de la population nationale (43 773 426 habitants) et la moitié des communes françaises (18 168)⁹⁰. La progression du nombre de SCoT ne se dément pas : entre 2010 et 2011, le nombre de SCoT approuvés a en effet augmenté de 26%. Pourtant, comme l'illustre la carte suivante (*cf. Figure 19*), les territoires couverts, ou en passe de l'être, par un SCoT restent très majoritairement les territoires fortement urbanisés, hormis peut-être l'Île-de-France où le document reste marginal. Les régions du centre de la France, du nord-est et du sud-ouest comprennent encore de nombreux territoires non couverts par un SCoT et qui ne sont pas non plus concernés par une procédure d'élaboration en cours. Il s'agit pour la plupart de territoires moins densément peuplés et moins urbanisés que l'ouest ou le nord de la France notamment. Or, la procédure SCoT a un coût, qui est estimé en moyenne à 750 000€ pour un territoire de 40 à 80 communes représentant entre 80 000 et 150 000 habitant⁹¹.

⁹⁰ Fédération Nationale des SCoT, <http://www.fedescot.org>, consulté le 04/09/12

⁹¹ Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Pourquoi alors ne pas envisager de faire du PLUi un document de substitution au SCoT pour certains territoires ? Au niveau de l'investissement financier le PLUi semble plus avantageux que le SCoT, avec une fourchette de prix oscillant entre 120 000 et 160 000€ pour une communauté regroupant entre 20 et 30 communes. Certes, le territoire couvert par un PLUi sera plus réduit que s'il avait été couvert par un SCoT, mais cela n'est-il justement pas une meilleure chose ? Les orientations émises par le PADD ne pourront en effet qu'être plus en phase avec le territoire concerné, car s'étendant sur un périmètre plus resserré et plus précis. D'autant plus dans des territoires où la faible densité de population laisse perplexes sur la couverture de 40 à 80 communes par un seul et même document d'orientation comme le SCoT.

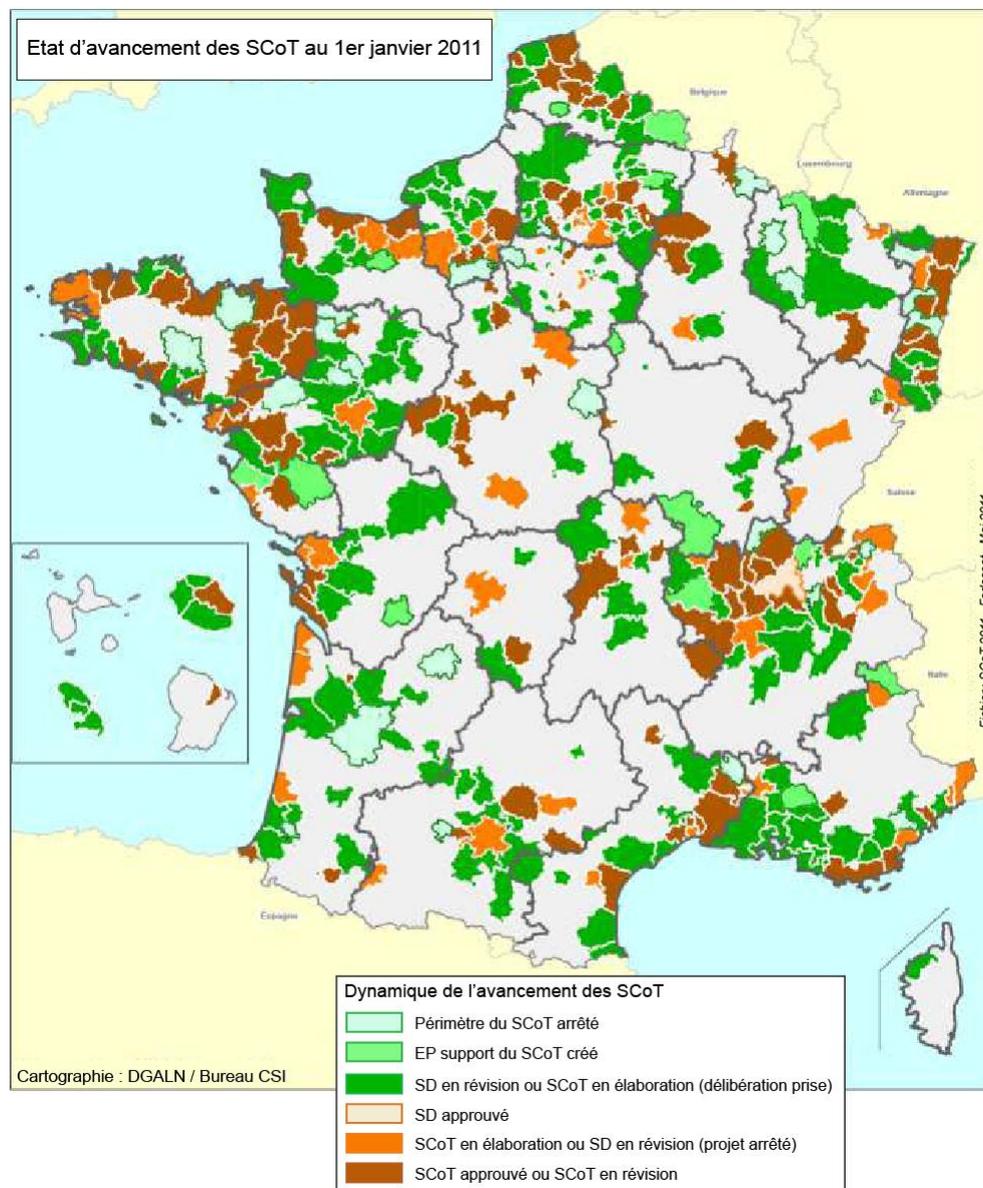


Figure 19 : L'état d'avancement des SCoT au 1^{er} janvier 2011 en France

3.3) Le PLUi : quelles limites aujourd'hui pour quels changements demain ?

Le plan local d'urbanisme intercommunal n'est pas un document parfait et comporte quelques défauts pouvant porter atteinte à son efficacité. Le règlement d'un PLU peut en effet se révéler trop contraignant et freiner l'émergence de certains projets. Par ailleurs, en s'étendant à l'échelle intercommunale, le PLUi ne devient-il pas un document trop large, trop éloigné de l'échelle parcellaire ? Pour parfaire le fonctionnement du PLUi, des plans de secteurs peuvent être créés. Des décisions politiques relatives à l'amélioration du document ont également été engagées.

3.3.1) Un règlement parfois trop contraignant

Comme nous l'avons vu précédemment (*cf. Partie 1, 3.2.1) Le règlement*), le PLU détermine via son règlement les zones où il est notamment possible de construire et les zones où toute extension urbaine ou nouvelle construction est impossible, ou bien soumise à certaines conditions. Or, ce règlement est trop souvent de nature à contrarier la réalisation de projets, du fait de son niveau de précision qui peut être excessif et contraindre l'émergence de projets. Par exemple, le règlement d'un PLU peut définir qu'une zone sera classé « A », et qu'autrement dit elle ne pourra accueillir que des activités ou des constructions en lien direct avec les pratiques agricoles. Dans ce cas précis, il peut alors être compliqué de construire un gîte pour l'accueil d'individus extérieurs recherchant un cadre « à la campagne », au milieu de champs bocagers par exemple.

C'est là toute l'ambiguïté de l'outil, dont le but est à la fois de parvenir à créer des règles suffisamment incitative pour faire avancer le projet de territoire, sans toutefois être trop contraignant pour éviter d'empêcher toute création, toute initiative sur une parcelle précise.

3.3.2) Le PLUi : un document aux fonctions trop larges ?

En devenant intercommunal, le PLU tient donc compte de davantage d'enjeux et doit construire un projet de territoire qui conviendra à tous. Seulement, à cette échelle intercommunale, un document d'urbanisme tel que le PLU ne risque-t-il pas de perdre de sa précision et, en outre, de son efficacité ? L'intérêt du besoin de SCoT se manifeste donc ici et mérite sa place dans ce débat. La question vis-à-vis de la perte de précision du PLU intercommunal s'est posée au moment des débats relatifs au projet de loi « Grenelle II », au printemps 2010 : « *le PLU est un travail de dentellière, effectué parcelle par parcelle, où*

chaque commune définit la hauteur maximale des bâtiments, leur couleur, leur densité, la proportion de végétal par rapport au minéral. Comment faire ce travail dans des intercommunalités comptant plus de cent communes, ou simplement – je pense à un cas situé dans mon département – une quarantaine, mais dont la population totale est de 230 000 habitants »⁹² ? L'intercommunalité pourrait donc éloigner le PLU de la parcelle, qui est théoriquement l'échelle où s'appliquent les orientations présentes dans son PADD, notamment lorsqu'il s'agit d'une intercommunalité de taille importante. Le risque est aujourd'hui de voir les PLU perdre une partie de leur identité. L'objectif de vouloir rendre les PLU intercommunaux pourrait provoquer « une distension de leur double vocation, qui est à la fois l'expression d'un projet urbain à moyen terme sur l'ensemble d'un territoire dépassant le strict cadre communal, et celle d'un projet d'aménagement à court terme concernant quelques îlots ou un quartier. Cette distanciation est encore plus visible dès lors que l'on prend en compte la dimension réglementaire des PLU au travers de sa fonction de définition du droit des sols »⁹³. Face à ces questions, la loi ENE a prévu quelques aménagements de l'outil PLUi.

3.3.3) Le PLUi : un outil en évolution

Afin de contrebalancer l'effet de distance que pourrait avoir le PLUi vis-à-vis du territoire, la loi ENE laisse la possibilité d'intégrer au PLU des plans de secteurs, dans le but de préserver les identités locales présentes à l'intérieur de l'ensemble intercommunal. Cette sectorisation n'est pas nouvelle dans la planification territoriale. Dès le LOF de 1967, elle était en effet prévue pour les schémas directeurs et avait par la suite été conservée dans les SCoT, sans jamais toutefois être insérée dans les POS, puis les PLU. Certains documents faisant néanmoins figure d'exception, comme par exemple le POS de la communauté urbaine de Lille qui en 1972 a distingué sur son territoire quatre catégories de communes (les communes rurales, les centres ruraux, les communes suburbaines et les villes principales). Désormais, un PLU intercommunal peut disposer de plans de secteurs, comme indiqué par la loi : « lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de

⁹² M. GROSDIDIER F., Sénateur de la Moselle, Maire de Woippy, JOAN, 2^{ème} séance, 5 mai 2010

⁹³ HOCREITERE P., Les plans locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II, *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°305, novembre 2010, 44 p.

programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur »⁹⁴. Il est toutefois important de veiller à ce que le PLU intercommunal ne se repose pas trop sur ces plans de secteurs, car il pourrait alors s'exposer à un risque de dénaturation.⁹⁵

Par ailleurs, afin de simplifier les procédures de PLU (et de SCoT par la même occasion), des textes de loi devront les clarifier à partir de 2013 (selon le projet d'ordonnance soumise à consultation publique à l'automne 2011). Concernant les PLUi, une facilitation de leur évolution est ici recherchée lorsque le périmètre de l'intercommunalité auxquels ils appartiennent est amené à changer.

Conclusion de la troisième partie

Les élus locaux sont clairement au centre des enjeux propres aux PLUi. Parvenir à mieux les accompagner dans cette procédure est aujourd'hui une étape inévitable pour créer une dynamique qui permettra une accélération de l'élaboration de ces documents. Mal perçue par un certain nombre d'élus, le transfert de la compétence urbanisme aux EPCI constitue bien souvent un obstacle de taille à la coopération des communes entre elles. La concertation de chacun des acteurs doit ainsi être au cœur de chaque processus de PLUi, afin de faire sentir à tous que chaque opinion et intérêt sont pris en compte dans la création d'un projet de territoire commun.

La coopération intercommunale est aujourd'hui vitale pour de nombreux territoires, notamment ruraux, confrontés à des problèmes économiques et démographiques (très souvent liés) qui assombrissent leurs perspectives d'avenir. Pour tenter de remédier à cette situation, les PLUi, en plus donc de convaincre les élus locaux de leur utilité, doivent porter de nouvelles stratégies territoriales tout en parvenant à traiter certaines limites qui peuvent leur être reprochées.

⁹⁴ Art. L. 123-1-1-1 du Code de l'urbanisme

⁹⁵ Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), <http://www.gridauh.fr>, consulté le 30/08/12

Conclusion générale

La planification urbaine a connu beaucoup d'évolutions au cours du dernier siècle. Nombreuses sont en effet les lois qui ont amené à la création de nouveaux outils et documents d'urbanisme, réformant par là même l'aménagement du territoire. La loi SRU fait aujourd'hui figure de référence en la matière, après avoir introduit le plan local d'urbanisme (PLU), document pris en charge par les communes afin de déterminer l'aménagement de leur espace personnel. La loi SRU a par ailleurs permis un renforcement de la planification supra-communale, avec la naissance des schémas de cohérence territoriale (SCoT), en remplacement des schémas directeurs.

Depuis dix ans, le PLU s'est mué en fondement de l'urbanisme, appliquant à l'échelle parcellaire (la plus fine) les orientations d'aménagement décidées en hautes sphères. Les communes disposant d'un document d'urbanisme (PLU ou bien carte communale) sont désormais très largement majoritaires dans le paysage hexagonal.

Pourtant, à l'image des documents qui l'ont précédé, le PLU n'est pas un outil arrêté. Son caractère évolutif s'est ainsi manifesté au cours des dernières années, pour aboutir à une forme dépassant désormais les limites administratives des communes.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont multipliés en France, notamment depuis la loi Chevènement de 1997 qui a fait naître les communautés de communes, ainsi que les communautés d'agglomérations, ces deux structures rejoignant les communautés urbaines déjà existantes. Depuis, la coopération intercommunale s'est fortement développée, à partir d'arguments tels que la nécessité de renforcer la cohérence des territoires en homogénéisant la « mosaïque » formé par l'espace français. L'intercommunalité n'a pour autant pas finie de s'affirmer et sera vraisemblablement la règle suivie par l'urbanisme de demain. Aucun territoire ne devrait en effet pouvoir lui échapper, mise à part la région parisienne. Dès la fin de l'année 2012, toutes les communes devront ainsi faire obligatoirement partie d'un regroupement intercommunal.

Confronté à cette tendance nouvelle, le plan local d'urbanisme se retrouve en face de ses propres limites qui le poussent inéluctablement vers le champ intercommunal. D'autant plus que la législation en la matière se renforce, en particulier depuis l'approbation en juillet 2010 de la loi « Grenelle 2 » (ou loi *Engagement National pour l'Environnement – ENE*) qui est venue « sacrifier » la forme intercommunale du PLU, celui-ci devenant « PLUi ». L'incitation au développement de ce document est désormais clairement affirmée, l'Etat étant

depuis venu apporter son soutien à plusieurs territoires souhaitant s'engager dans cette procédure.

Le PLU intercommunal est de ce fait aujourd'hui au cœur des débats et revêt des enjeux importants. Car la couverture par ces documents des quelques 2 400 communautés qui jonchent le territoire français n'est encore réalisée aujourd'hui qu'à un rythme relativement faible. L'une des principales raisons réside dans le fait que les élus locaux tiennent encore pour beaucoup d'entre eux à conserver la maîtrise de l'urbanisme sur leur commune, plutôt que d'en faire don à l'EPCI auquel ils ont pu adhérer. Sur ce point, la loi ENE n'a pas rendu obligatoire la délégation de la compétence urbanisme aux EPCI, ce qui constitue un frein certain au développement des PLUi.

Les élus locaux sont encore nombreux à mal connaître la procédure suivie par le PLU intercommunal. Les accompagner sur ce chemin en renforçant leur formation et leurs connaissances des territoires semble être aujourd'hui une étape inévitable pour aider à la progression de l'intercommunalité. Le « Guide PLU », lancé par le Ministère du Développement durable et sur lequel j'ai eu l'opportunité de travailler au cours de mon stage de fin d'études, s'inscrit dans cette voie. Par ailleurs, la concertation ne doit en rien être sacrifiée afin de permettre à toutes les voix de s'exprimer, tout en donnant davantage de confiance aux élus locaux, afin que ceux-ci puissent rapidement desserrer l'étreinte autour de leur compétence en urbanisme. Car la coopération intercommunale est aujourd'hui vitale pour beaucoup de territoires en France, et notamment dans les secteurs ruraux où l'éloignement des grands pôles d'activités et de services se fait terriblement ressentir. La Communauté de communes des Portes de la Thiérache, avec laquelle j'ai pu là encore travailler dans le cadre de l'élaboration en cours d'un PLU intercommunal, en constitue un parfait exemple. Confronté à des difficultés démographiques et économiques, ce territoire attend beaucoup de la coopération intercommunale pour faire émerger un projet collectif qui pourrait lui permettre de repartir de l'avant.

En permettant de définir de grandes orientations qui seront ensuite traduites à l'échelle parcellaire, le plan local d'urbanisme s'affiche comme étant clairement le document d'urbanisme le plus opérationnel. Son ouverture vers le champ intercommunal lui donne un rôle affirmé qui sera sans aucun doute encore renforcé à l'avenir.

Avoir eu l'opportunité de travailler sur des procédures en cours d'élaboration de PLU intercommunaux m'a notamment enseigné que l'outil PLUi doit parvenir à convaincre les

élus locaux encore réticents à son adoption. Il s'agit là de l'enjeu majeur que doivent désormais relever les structures de coopération intercommunale, en veillant notamment à un respect de la concertation, gage de l'émergence d'un projet de territoire commun.

Table des figures

Figure 1 : Les deux agences de Territoires Sites & Cités (à g. Paris, à d. Lille)	11
Figure 2 : Les documents de planification supracommunale.....	29
Figure 3 : Le périmètre du SCoT de la métropole Nantes-St Nazaire.....	31
Figure 4 : Hiérarchie des normes d'urbanisme après la mise en application de la loi SRU (2002)	36
Figure 5 : Exemple d'un plan de zonage.....	42
Figure 6 : Exemple d'une OAP d'une zone résidentielle	44
Figure 7 : Document graphique des servitudes présentes sur la commune de Montcornet (Aisne) ...	50
Figure 8 : Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2012 en France	57
Figure 9 : Variation du nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2011 en France	59
Figure 10 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2012 en France	60
Figure 11 : Hiérarchie des normes en matière de documents d'urbanisme après l'approbation de la loi ENE (2010)	69
Figure 12 : Les 31 communautés soutenues par l'Etat dans l'élaboration de leur PLU.....	78
Figure 13 : Les étapes de la procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal.....	90
Figure 14 : Schéma de la procédure d'enquête publique	95
Figure 15 : Schéma de la démarche d'évaluation environnementale.....	98
Figure 16 : Etat des PLU communautaire en France au 1 ^{er} janvier 2011	102
Figure 17 : La couverture du territoire français en documents d'urbanisme locaux en 2010.....	105
Figure 18 : Photographie d'un atelier de concertation – PLUi de la Communauté de communes des Portes de la Thiérache.....	107
Figure 19 : L'état d'avancement des SCoT au 1 ^{er} janvier 2011 en France.....	114

Table des matières

Sommaire	4
Remerciements	9
Présentation de la société TSC – Territoires Sites & Cités	11
Introduction générale	13
Première partie : Le Plan Local d'Urbanisme au service de la planification urbaine et de l'aménagement d'un territoire local	15
1) Définition et approche de la planification urbaine	16
1.1) L'approche des termes de « territoire » et de « localité »	16
1.2) Le terme de planification et son rapport à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire 17	
1.3) Historique de la planification urbaine en France	20
2) La nouvelle planification urbaine introduite par la loi SRU	26
2.1) Objectifs et contenu de la loi SRU	26
2.2) Le changement au niveau de la planification supra-communale	28
2.3) La réforme de l'aménagement communal	31
3) Le PLU : un outil planificateur mais également opérationnel	37
3.1) Le PLU fondé sur la base d'un projet global d'aménagement	37
3.2) L'application à la parcelle du projet d'aménagement général	39
3.3) Le caractère opérationnel du plan local d'urbanisme	44
Conclusion de la première partie	51
Seconde partie : La nouvelle forme de planification urbaine avec le Plan Local d'Urbanisme intercommunal	53
1) Les limites du PLU établi à l'échelle communale	54
1.1) L'émergence de l'intercommunalité en France	54
1.2) Un premier renforcement de l'intercommunalité	57
1.3) Le PLU communal créateur d'incohérences	61
2) La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) et l'affirmation d'un besoin de renforcement de l'intercommunalité	65
2.1) Les changements introduits par la loi ENE	65
2.2) La loi ENE et le PLUi dans la continuité de démarches déjà existantes	70
2.3) Les grands objectifs et les avantages du PLUi	72
3) Le développement à venir de l'intercommunalité dans les territoires	75
3.1) Le soutien au développement d'une planification intercommunale	76

3.2) La prise en charge de l'élaboration de PLUi en territoires ruraux par TSC - Territoires Sites & Cités	80
3.3) L'urbanisme : une compétence encore détenue par une majorité de communes	82
Conclusion de la seconde partie.....	85
Troisième partie : Le PLUi : un outil à privilégier dans l'avenir	87
1) Le PLUi : quel processus d'élaboration pour quelle mise en œuvre ?	88
1.1) La procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal : étapes essentielles et durée de la démarche.....	88
1.2) Le PLUi soumis à enquête publique et évaluation environnementale	93
1.3) La mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal	98
2) Une progression trop lente du nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux.....	101
2.1) Les inégalités territoriales françaises	101
2.2) Elus et PLUi : des rapports parfois sensibles	105
3) Quels enjeux à venir pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ?	108
3.1) Améliorer la prise en main des PLUi par les élus locaux	108
3.2) L'échelle intercommunale au cœur de nouvelles stratégies territoriales	111
3.3) Le PLUi : quelles limites aujourd'hui pour quels changements demain ?.....	115
Conclusion de la troisième partie.....	117
Conclusion générale	119
Table des figures	123
Table des matières	125
Annexes documentaires	127
Bibliographie	131

Annexes documentaires

Annexe 1 : « PLU intercommunaux : un outil à privilégier »

(Source : *Le Moniteur*, n°5672, 10/08/12)

PLANIFICATION

PLU intercommunaux : un outil à privilégier

Bâtir un projet de territoire partagé: tel est l'enjeu des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, qui peinent à se développer.

Le nombre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) progresse très lentement: tel est le constat établi par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF) dans une étude parue récemment (1). Cet outil, qui se substitue aux plans locaux d'urbanisme élaborés à l'échelle communale, est pourtant un moyen efficace d'apporter une réponse collective et partagée à des enjeux tels que la maîtrise de l'urbanisation, le développement économique, la cohérence urbanisme-transports... «Penser l'urbanisme au niveau communal est désormais insuffisant car le bassin de vie est plus important que la commune pour les habitants d'un territoire», soutient Brigitte Bariol,

déléguée générale de la Fnau. En concevant des PLU à l'échelle intercommunale, on évite ainsi de construire des commerces qui se font concurrence dans deux communes limitrophes ou de surestimer les équipements publics nécessaires. Autre avantage: élaborer un document commun permet une mutualisation du coût des études, celui-ci étant rarement négligeable (environ 40000 euros pour une ville de 30000 habitants).

L'urbanisme, sujet sensible

Conscient des enjeux d'un tel outil, le législateur a pourtant tout fait pour que leur nombre progresse. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 incite les communes à ce que le PLU intercommunal devienne la règle, et le PLU communal l'exception. Mais elle n'a pas rendu le PLUI obligatoire. L'urbanisme est, en effet, souvent considéré par les élus comme trop central et trop sensible pour être délégué aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Résultat: selon l'ADCF, moins de 10% des commu-

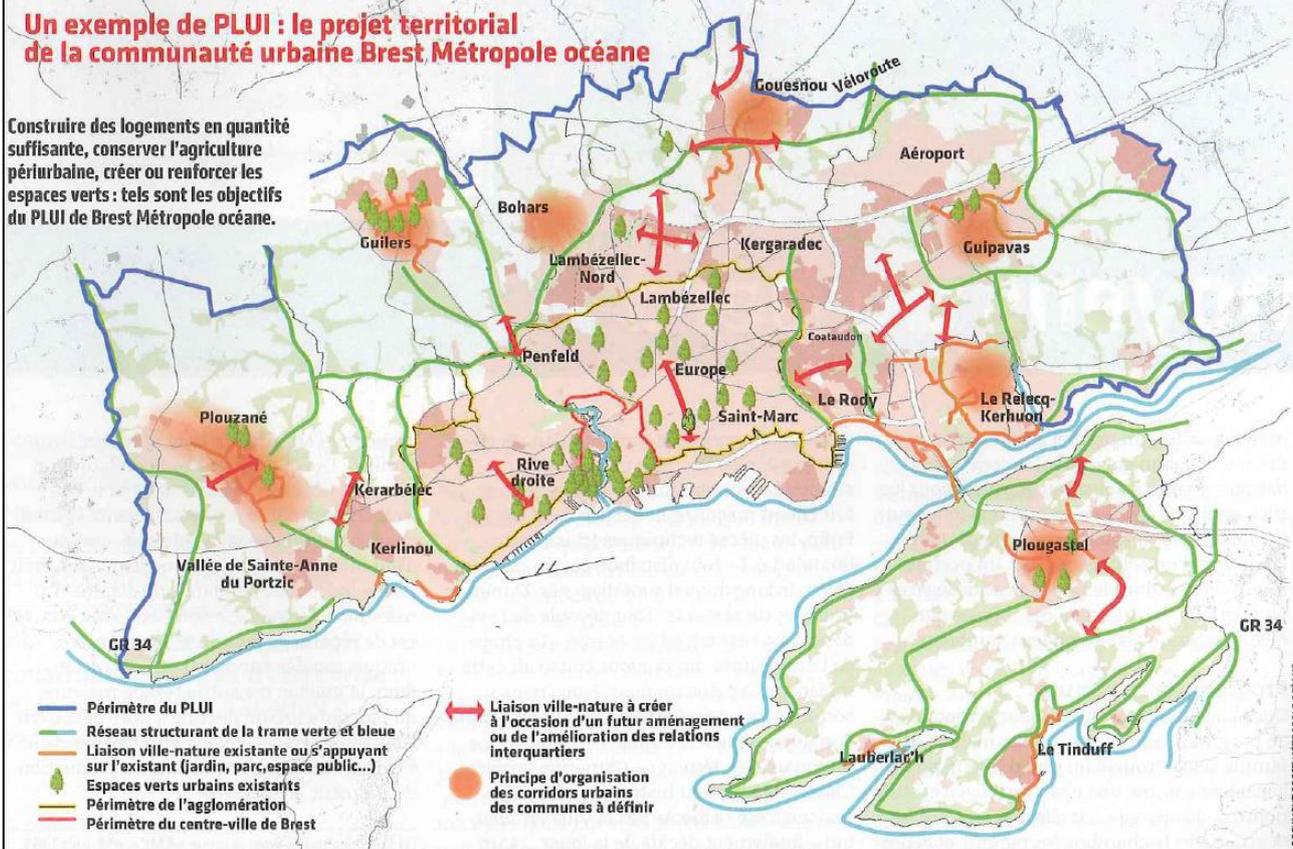
nautés d'agglomération ou communautés de communes sont dotées de la compétence urbanisme. Ce qui ramène à 195 le nombre des EPCI susceptibles d'être dotés d'un PLUI sur un total de 2599. Les communautés urbaines (Bordeaux, Lyon, Lille, etc.) possèdent quant à elles obligatoirement la compétence urbanisme. Mais moins de la moitié d'entre elles élaborent des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale, toujours en raison de la frilosité des élus à déléguer cette compétence. Aussi, afin que les PLUI progressent, la Fnau et l'ADCF conseillent d'instaurer une concertation efficace au niveau de l'agglomération (via des ateliers thématiques et territoriaux, notamment). Une solution pour que les élus ne se sentent pas dépossédés de leurs prérogatives mais partagent, au contraire, une vision solidaire du projet intercommunal.

■ Nathalie Coulaud

(1) «Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expériences, des pistes pour demain», Editions du Certu, 30 euros, 156 pages, 2012.

Un exemple de PLUI : le projet territorial de la communauté urbaine Brest Métropole océane

Construire des logements en quantité suffisante, conserver l'agriculture périurbaine, créer ou renforcer les espaces verts: tels sont les objectifs du PLUI de Brest Métropole océane.



Annexe 2 : « PLU de tous les pays : unissez-vous ! »

(Source : AdCF, n°127, octobre 2008)



Opinion

Dominique Musslin,

vice-président de la Société française des urbanistes (SFU)

« Une gestion efficace des questions d'urbanisme suppose à la fois de regrouper la globalité de la compétence urbanisme au niveau communautaire et de reconnaître le rôle primordial des élus. »

PLU de tous les pays unissez-vous !

Le système actuel repose sur 36 000 communes, toujours les mêmes depuis leur création peu après la Révolution française. Une rupture est intervenue à travers la loi Chevènement de 1999 qui donne la possibilité de créer des systèmes plus larges : les communautés. C'est un acquis incontestable. Néanmoins se pose aujourd'hui le problème de l'effet mille-feuille.

Unité de base de la communauté, la commune élabore son plan local d'urbanisme (PLU), gère les politiques foncières et les droits de préemption. Le maire continue de signer les permis de construire. Pour sa part, la communauté – de communes ou d'agglomération – fabrique de nouveaux « machins » : des programmes locaux de l'habitat (PLH), des plans de déplacements urbains (PDU) et bientôt probablement des plans climat, des schémas d'urbanisme commerciaux, etc. Troisième strate, on établit des Scot à l'échelle – plus large – de l'aire urbaine. L'imbricatio commence là, avec des Scot qui rassemblent des intercommunalités et qui donnent des orientations pour des PLU gérés par... les communes. Dans la même veine, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) sont censés être coordonnés avec les Scot.

Nouvelles couches du mille-feuille : les syndicats mixtes qui interviennent en matière de feux de forêts, d'hydrauliques, d'équipements... Pour ce qui est des transports, par exemple, les PDU prennent en considération les voitures et les bus, mais ils n'intègrent pas les transports ferroviaires régionaux, les lignes de cars départementaux ou le stationnement urbain. Autre exemple, dans le cas des établissements fonciers, les collectivités locales qui possèdent les compétences en matière d'urbanisme ne peuvent être que demandeuses, et non pas donneuses d'ordre. On peut encore pointer des dizaines de couches de structures et d'organismes qui contribuent à faire de l'urbanisme.

Aujourd'hui, quand vous faites de l'urbanisme au niveau local, vous passez 80 % de votre temps à coordonner les informations émanant de la dizaine d'organismes qui gèrent les politiques d'urbanisme. Il faut simplifier tout ceci en prenant comme « brique de base » de la construction de l'urbanisme la communauté (de communes ou d'agglomération). Dotée d'une logique territoriale forte, la communauté doit être considérée comme l'outil majeur de la décentralisation. Au-delà de la question fiscale, toutes les compétences en matière d'espace et d'aménagement doivent lui être confiées. Il faut par ailleurs un « document-mère », le « plan communautaire d'urbanisme », les autres plans et schémas en devenant des volets. Tous les droits de préemption devront passer sous la responsabilité de l'intercommunalité, ainsi dotée de véritables moyens d'actions, de leviers puissants.

« La communauté doit être considérée comme l'outil majeur de la décentralisation. Au-delà de la question fiscale, toutes les compétences en matière d'espace et d'aménagement doivent lui être confiées. »

Tous ces propos seraient tombés à l'eau il y a quelques mois, mais aujourd'hui la donne a changé. Le Grenelle de l'environnement a modifié notre paysage urbain. Il a fait de l'urbanisme un vecteur majeur du changement climatique. De ce fait, l'urbanisme n'est plus seulement une démarche technique gérée par des techniciens pour réaliser des projets techniques ; en faisant de l'urbanisme un enjeu des débats publics des années à



venir, le Grenelle a remis l'urbanisme entre les mains des élus. On ne va plus parler de déchets, de voirie, de transports, de ZAC. On va commencer à parler de ville durable, et comme le thème est transversal, multicartes, ce sera l'affaire des élus et de leurs interlocuteurs – incontournables et remuants –, la « société civile ». Et ce thème, celui de la ville durable, est à la fois communal et communautaire.

Les élus reprennent la main

L'émiettement des compétences dans l'urbanisme a donné le pouvoir aux techniciens, la gestion communautaire de l'urbanisme le rendrait aux élus qui ont, pour la plupart, heureusement pris conscience de l'ampleur des enjeux que sont la consommation de l'espace et la mobilité.

Sur le premier point, il faut arrêter les vœux pieux et se fixer des objectifs quantifiés. Tous les objectifs que l'on se fixe adoptent un rythme d'évolution lent, alors que nous n'avons plus de temps. Aujourd'hui, un changement de registre et de culture s'impose.

Les maires ne maîtrisent la gestion locale de l'urbanisme qu'en apparence seulement. Ils sont sous l'emprise totale du technique. L'initiative politique est asphyxiée ; ce qui suppose, au-delà du regroupement au sein d'un pôle urbanisme communautaire, un autre chantier : celui de la valorisation du travail d'équipe des élus communaux-communautaires. Car, s'il est bien un domaine qui ne relève pas de l'action personnelle de tel ou tel élu, c'est bien celui de l'urbanisme, pris au sens global du terme. Quand on essaie d'être un élu qui fabrique de l'urbanisme, on ne cesse d'échanger, de se réunir, de « prendre le pouls » et de participer à une décision collective, ce qui va bien au-delà de la participation aux réunions de commissions. Il faut à tout prix valoriser au sein de la communauté cette façon d'être et d'agir qui fait du métier d'élu communal l'un des plus beaux métiers du monde ; ce qui est un véritable défi pour les machines communautaires.

Le développement durable peut être l'occasion d'une remise à plat. Bien loin du catastrophisme, il faut considérer qu'il est une chance pour l'urbanisme. Et il en sera le garant dès lors qu'il s'appuiera sur le travail d'équipe des élus communaux et communautaires. ■

© 2008



80 % du temps consacré au projet d'urbanisme passe en fait dans la coordination des informations et des organismes.

Annexe 3 : « Plans locaux d'urbanisme intercommunaux : 31 territoires soutenus par le Ministère de l'Écologie »

(Source : Assemblée des Communautés de France)

Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux : 31 territoires soutenus par le Ministère de l'Écologie

07/10/2011



Afin d'inciter les établissements publics de coopération intercommunale à élaborer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, a décidé de soutenir 31 territoires qui s'engagent volontairement dans cette démarche. Ayant contribué à promouvoir les approches intercommunales de l'urbanisme, l'AdCF salue cet accompagnement.

Annoncée le 15 octobre 2010 à Dijon lors 21ème convention de l'AdCF par le secrétaire d'Etat chargé au logement chargé de l'urbanisme, **Benoist Apparu** (photo), une aide financière de l'Etat viendra appuyer 31 communautés dans l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal de la génération "Grenelle". **Elle se chiffre au total à 1 550 000 euros, soit 50 000 € par territoire.**

« Au moment où se dessinent de nouvelles intercommunalités, il est en effet essentiel qu'au-delà des périmètres, la réflexion porte aussi sur leurs compétences, et notamment en matière d'urbanisme. L'appel à projets lancé en 2011 permet ainsi de soutenir (...) les 31 intercommunalités qui se lancent dans l'élaboration de PLU intercommunaux tenant lieu de programmes locaux de l'habitat (PLH) et le cas échéant de plans de déplacements urbains (PDU) », indique le Ministère de l'Écologie dans un communiqué de presse du 6 octobre.

Comme le rappellent les services du Ministère, la loi portant « engagement national pour l'environnement », dite Grenelle 2, a donné aux PLUi une dimension nouvelle, beaucoup plus intégratrice des différentes politiques publiques, en particulier celles concernant l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. En effet, la loi du 12 juillet 2010 a prévu qu'un plan local d'urbanisme intercommunal intègre sous une même maîtrise d'ouvrage communautaire les deux autres documents de programmation que sont le Programme Local de l'Habitat (PLH) et les Plans de Déplacements Urbains (dès lors que leur périmètre d'élaboration est concordant avec celui d'une communauté autorité organisatrice des transports urbains).

Nouvel appel à projet en 2012

« Nous attendons beaucoup de cette évolution du rôle et du contenu des PLU intercommunaux qui devrait permettre aux territoires de mieux réfléchir et décider sur l'ensemble des politiques d'aménagement, d'environnement, d'habitat et de déplacements et ainsi mieux anticiper les évolutions nécessaires sur des périmètres plus vastes et plus adaptés » souligne Benoist Apparu dans le communiqué de presse.

Lors de la convention de l'AdCF de Dijon, les 2/3 des adhérents présents de l'AdCF avaient regretté que des incitations plus fortes n'aient pas été données par le législateur pour encourager la réalisation des PLU dans un cadre intercommunal. Benoist Apparu avait alors entendu le message en s'engageant à trouver des moyens pour encourager ces démarches à travers un appel à projets et un soutien financier de son ministère.

Le ministre avait rappelé à cette occasion que la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement constituait une opportunité pour « changer d'échelle ». Dès 2010, à titre exploratoire, 4 intercommunalités avaient déjà été aidées pour élaborer des documents « pilotes Grenelle » (cf. *AdCF Direct* du 4 mars 2011).

« Un nouvel appel à projets sera relancé en 2012. Ce dispositif de financement de l'ingénierie des PLU intercommunaux complète celui mis en place pour aider les territoires ruraux à se doter de schémas de cohérence territoriale », précise le Ministère de l'urbanisme (MEDDTL).

Promotrice de l'urbanisme intercommunal depuis plusieurs années, **dès les premières tables rondes du Grenelle de l'environnement**, l'AdCF se félicite de l'engagement du secrétariat d'Etat pour accompagner les communautés dans ce nouveau défi. Après avoir pris acte, et regretté, le retrait de la disposition visant à conférer la compétence d'élaboration des PLU aux communautés de plus de 30 000 habitants prévue par l'avant-projet de loi de réforme des collectivités territoriales (dans sa version du 15 juillet 2009), l'AdCF s'est engagée à promouvoir les politiques intercommunales de l'urbanisme en valorisant les bonnes pratiques et en montrant les avantages de cette approche intercommunale.

Un atelier sur le PLU intercommunal aura lieu vendredi 14 octobre prochain à Rennes dans le cadre de la **22e convention nationale de l'intercommunalité**.

Bibliographie

OUVRAGES

ANDRES L., ZEFT M., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 312 p.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 2001, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, 518 p.

CERTU - Fnau, 2011, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Lyon, Editions du Certu – Collection Dossiers, 157 p.

DGUHC – Certu, 2003, *Le Schéma de Cohérence Territoriale SCOT – Contenu et méthodes*, Lyon, Editions du Certu, 112 p.

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, *Loi Solidarité et Renouveau Urbains – De nouveaux outils pour les collectivités locales*, 32 p.

DUBOIS J., 1965, La carte des diocèses de France avant la Révolution, Article n°4, vol.20, pp. 680-691

GAUDIN J.P., 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine (1900-1930)*, Champ Vallon, 215 p.

GOZE M., 1999, La Loi d'Orientation Foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation, Vol. 19, n°19, *Annuaire des Collectivités Locales*, pp. 101-121

GUY C., 2008, *Aménager les territoires – De la loi au contrat*, Presses Universitaires de Rennes, 227 p.

LACAZE J-P., 1995, *Introduction à la planification urbaine - Imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Ed. Presses des Ponts et Chaussées, 386 p.

MADIOT Y., 1993, *L'aménagement du territoire*, Masson, Droit Sciences Economiques, 223 p.

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2005, *La carte communale* – « Document d'urbanisme simple pour les communes rurales », 17 p.

PRIET F., 1995, *La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985*, sous la direction d'Henri JACQUOT, Thèse publiée, LGDJ, Collection Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 446 p.

THÈSES ET RAPPORTS

GUILLARD T., 2006, *Les enjeux fonciers d'un PLU communautaire : étude de cas de la Communauté Urbaine de Dunkerque*, Lille, Université, 132 p.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

ARPE Midi Pyrénées – PNR du Haut-Languedoc, 2007, *Guide méthodologique PLU intercommunal à l'intention des élus*, 73 p.

COULAUD N., Urbanisme : la lente progression des PLU intercommunaux, *La Gazette des communes*, n°2134, 9 juillet 2012, 42 p.

DREAL Centre, La planification en urbanisme, *Les cahiers de l'aménagement en Région Centre*, n°2 – janvier 2011, 8 p.

HOCREITERE P., Les plans locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II, *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°305, novembre 2010, 44 p.

MUSSLIN D., PLU de tous les pays, unissez-vous !, *AdCF*, n°127, octobre 2008, 17 p.

SITES INTERNET

Actu Environnement

<http://www.actu-environnement.com>

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

<http://www.aurg.org>

A.R.P.E. Midi-Pyrénées – Agence Régionale pour l'Environnement

www.arpe-mip.com/

Assemblée des communautés de France (AdCF)

<http://www.adcf.org>

Certu

<http://www.certu.fr>

Fédération Nationale des SCoT

<http://www.fedescot.org>

Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH)

<http://www.gridauh.fr>

Insee

<http://www.insee.fr>

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

Ouest France

<http://www.ouest-france.fr>

Persée

<http://www.persee.fr>

HERBETTE François, « **L'ouverture des plans locaux d'urbanisme sur les espaces intercommunaux (causes, objectifs et enjeux)** »

Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille, Université Lille 1, mémoire de fin d'étude du Master AUDT, spécialité ECODEV, 136 p.

Mots clefs : Urbanisme, territoire, projet, concertation, développement durable

Key-words : urban planning, territory, project, consultation, sustainable development

Résumé :

Les documents d'urbanisme forment la pierre angulaire de l'aménagement du territoire en France. Porteur d'un projet, ils déterminent des objectifs à atteindre sur une période donnée et définissent également des règles à suivre par tout aménageur.

Parmi ces documents, le plan local d'urbanisme (PLU), qui a succédé en 2000 au plan d'occupation des sols (POS), sert à définir l'aménagement et le projet de territoire d'une commune et relève ainsi de la compétence des maires. Le PLU est de ce fait le document d'urbanisme le plus « proche » des territoires, puisqu'il vient appliquer à la parcelle les grandes orientations d'aménagement définies par les documents supracommunaux (SCoT, SRADDT, DTA...).

Depuis la loi portant *Engagement National pour l'Environnement* (ENE) de 2010, le PLU s'ouvre de manière « officielle » à la coopération intercommunale. Désormais, l'incitation d'inscrire des projets communaux au sein d'un seul et même PLU est clairement affirmée et vise à s'étendre à un maximum de structures intercommunales au cours de la prochaine décennie. Suite à la loi ENE, les procédures d'élaboration de PLU intercommunaux se multiplient, mais à un rythme encore modéré. Cette étude s'attache donc à rappeler l'évolution des documents d'urbanisme et principalement du PLU, avant de porter un regard sur la procédure suivie par les PLU intercommunaux dans leur élaboration, ainsi que des enjeux qu'ils représentent pour l'avenir de la planification territoriale dans notre pays.

Abstract :

Planning documents form the backbone of the urban planning in France. They determine the objectives to be achieved over time and also define rules to be followed by any developer.

Among these documents, the local development plan (PLU), which succeeded in 2000 land use plan (POS), used to define the layout and the territory's project of a municipality. So, the PLU is the nearest document about territories, because it applies to the plot the main directions of development which are defined by regionals documents (SCoT, SRADDT, DTA ...).

Since the Law on National Commitment to the Environment (ENE) of 2010, PLU opens so "official" inter-municipal cooperation. Now, the incitement to enroll communal projects within a single PLU is clearly stated and is intended to extend to a maximum of inter-municipal structures over the next decade. Following the ENE law, the procedures for developing inter-municipal PLU increase, but with a moderate pace.

This study seeks to recall the evolution of planning documents and mainly PLU, before taking a look at the procedure followed by the inter-municipal PLU in their development, and the challenges they represent for the future territorial planning in our country.