



Février 2008

Référent technique

Philippe Schmit

p.schmit@adcf.asso.fr

01 55 04 89 00

Contribution n°1

De l'Assemblée des Communautés de France
aux travaux du COMOP « Urbanisme »
Grenelle de l'Environnement

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) plaide pour que le « Grenelle de l'Environnement » soit l'occasion d'une véritable réflexion de fond sur le rôle à attribuer à l'intercommunalité dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement opérationnels.

L'intercommunalité est de toute évidence l'échelle pertinente (même si des améliorations importantes restent à ce jour à apporter en matière de périmètres) pour appréhender nombre de logiques d'aménagement et disposer de moyens d'action réels (à travers ses compétences et ses ressources fiscales) sur les dynamiques spatiales. Les migrations pendulaires, la complémentarité et l'équilibre ville - campagne s'apprécient à l'échelle de ces bassins de vie ou bassins d'emplois.

L'un des enjeux réside dans la mise en œuvre effective des orientations définies dans le cadre des documents sectoriels stratégiques des communautés évoqués ci-dessus. Leur traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme, seuls documents opposables aux tiers et dont l'élaboration reste très majoritairement du ressort des communes est bien souvent difficile, voire inexistante. La traduction sous forme de règlement opposable aux tiers des chartes paysagères, des schémas de développement commercial, du PLH... n'est fréquemment pas aboutie.

Le COMOP n°9 a engagé ses travaux en axant dans un premier temps ses réflexions sur la déclinaison opérationnelle de l'engagement n°50 « un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés ».

L'AdCF contribue à cette première étape en suggérant ici quelques pistes d'évolution. Celles-ci visent à renforcer le couple communes / communauté sur ce champ de l'aménagement en le rendant plus opérant.

Si l'AdCF est convaincue qu'une approche intercommunale des enjeux est indispensable pour un développement durable des territoires, elle reste cependant prudente, compte tenu de la diversité des contextes locaux, vis-à-vis de propositions qui viseraient à rendre systématique le transfert à la communauté de la compétence PLU. L'élaboration de PLU communautaire peut certes être encouragée, adaptée et facilitée, mais elle ne constitue pas l'unique élément de réponse possible. L'AdCF attache une grande importance à l'idée d'une responsabilité partagée et concertée entre les communes et leur communauté. Cette relation doit pouvoir se décider et s'exprimer en dehors d'un cadre trop contraint.

Les travaux du Grenelle doivent permettre de repenser les politiques locales d'aménagement à l'aune du fonctionnement réel de l'intercommunalité qui place le couple communes / communauté au cœur des stratégies et des réalisations de la communauté. L'idée d'un transfert intégral de la compétence, avec application stricte des principes d'exclusivité et de spécialité, doit être dépassée. Que la maîtrise d'ouvrage des documents d'urbanisme soit communale ou communautaire, il convient dans les deux cas de renforcer et de rendre lisible leur co-élaboration et la responsabilité partagée entre les deux niveaux.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme...

1. Par une meilleure articulation des documents supra communaux

Schéma de cohérence territoriale, Programme local de l'habitat, Plan de déplacement urbain, Schéma de développement économique, Charte de développement commercial, Schéma directeur d'assainissement, Programme pluriannuel d'intervention foncière, Charte paysagère, Charte de pays, Charte de développement de l'éolien, Projet Agri Urbain, Charte de Parc Naturel Régional, Agenda 21, Plan Climat Territorial (...). Les documents transversaux ou sectoriels que les communautés sont amenées à réaliser ou auxquels elles participent sont nombreux.

Les rythmes d'élaborations, les acteurs mobilisés, les périmètres de réalisation diffèrent fréquemment et l'articulation entre ces documents stratégiques en est rendue délicate.

Enquête AdCF, juin 2007 :

L'articulation entre ces documents est jugée difficile par 23 % des communautés, moyenne par 58 % et facile par seulement 19 % d'entre elles.

Deux pistes d'évolution doivent être étudiées :

- Encourager chaque communauté de communes ou d'agglomération à se doter à l'échelle de son territoire propre d'au moins un document de planification urbaine (SCOT communautaire ou Schéma de secteur communautaire qu'il convient de promouvoir ou encore PLU communautaire). Ainsi chaque communauté serait dotée d'un document opposable et transversal. Chaque communauté doit être capable d'interpeller ses communes membres par l'intermédiaire de son document d'urbanisme. La responsabilité au sein d'un vaste (parfois bien trop vaste) syndicat mixte porteur de SCOT est bien souvent diluée.
- Une évolution du SCOT dans lequel le degré de prescription en matière de consommation foncière, d'identification de secteurs à enjeux... serait précisé et renforcé. S'il convient de ne pas faire du SCOT un « super PLU », des objectifs quantifiés seraient de nature à responsabiliser les collectivités en charge de sa mise en œuvre dans les PLU.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme

2. Par une forte association des communautés à l'élaboration des PLU sous maîtrise d'ouvrage communale

Enquête AdCF, juin 2007 :

Environ 25 % des communautés s'impliquent de manière notable dans l'urbanisme resté sous compétence communale à travers des missions techniques (maîtrise d'œuvre des PLU des communes membres, numérisation des cadastres, numérisation des PLU, animation d'un SIG...)

2.1. Une association d'office des communautés à conforter dans le Code de l'Urbanisme

Si depuis la loi SRU, la présence des EPCI dans la procédure d'élaboration du PLU communal s'est renforcée, celle-ci n'est pas systématique et manque de force. La qualité « d'associé » de fait n'est reconnue qu'aux AOT (Autorités Organisatrices des Transports) et aux EPCI compétents en matière de PLH (depuis la loi ENL). Cette disposition doit impérativement **être étendue à toutes les communautés de communes et d'agglomération qui doivent être « associées » tout le long de la procédure d'élaboration du PLU communal**. Il convient ainsi de faciliter la traduction dans les PLU des dispositions et orientations arrêtées dans les documents cadre de la communauté.

2.2. Introduire un volet « **objectifs communautaires** » dans le PADD du PLU

L'introduction dans le PADD du PLU communal de références aux « **objectifs communautaires** » permettrait à la commune de préciser, au-delà de son appartenance à la communauté, les dispositions du PLU visant à faciliter la mise en oeuvre des orientations communautaires.

Les communautés pourraient par ailleurs être encouragées à élaborer « **un porter à connaissance communautaire** » rappelant l'ensemble des orientations (PLH, SDC...) applicables à la commune qui engage l'élaboration d'un nouveau PLU. Il s'agirait ici de systématiser une démarche déjà pratiquée dans certaines communautés.

2.3. Faire du PLU un **document vivant** et instaurer une **clause de rendez-vous** tous les 18 ou 24 mois.

Les objectifs affichés dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (concilier entre autres les impératifs en matière de logement et la maîtrise de l'étalement urbain...) imposent un changement en profondeur de la planification urbaine. Il convient dès lors de faire du PLU un document vivant et réactif dont puisse être fréquemment vérifiée la capacité à mettre en oeuvre les orientations des communautés.

Il convient de faire vivre le PLU dans un processus itératif entre la commune et sa communauté. Deux pistes peuvent être explorées :

- La conduite d'un **débat** sur le PLU de la commune au sein d'une commission Urbanisme de la communauté, à l'image de ce qui se pratique de manière informelle dans certaines communautés.
- L'instauration d'une **clause de rendez-vous** tous les 18 ou 24 mois Une rencontre entre acteurs (commune et communauté à minima) permettrait, en dehors de toute procédure de révision ou élaboration, de dresser un bilan du PLU et de la réalisation des objectifs poursuivis.

Le PLU devrait alors comporter, en annexe, un « volet opérationnel » sur la base duquel la commune jugerait, par simple délibération, de la pertinence de son règlement au regard des ambitions communautaires.

Ce bilan pourrait porter sur :

- la consommation foncière (à vocation économique et résidentielle)
- l'exécution du PLH (identification éventuelle des blocages réglementaires...)
- l'engagement des opérations d'aménagement et la réalisation des programmes d'infrastructures.

Cette clause de rendez-vous permettrait en outre à la commune de statuer sur un besoin de révision de PLU.

Cette suggestion vise à aller plus loin que les dispositions actuelles du L123-12-1 (CU) introduites par la loi ENL, qui limitent le débat au sein du conseil municipal, ne font pas directement le lien avec la mise en oeuvre du PLH et les autres documents intercommunaux, fixent cette obligation de délibération sur les résultats de l'application du PLU à une trop longue échéance (3 ans).

2.4. Rendre à nouveau le PADD opposable

Depuis la loi UH de 2003, le PADD n'est plus opposable aux tiers. Cette évolution législative lui a fait perdre son poids et sa valeur alors qu'il constituait une grande avancée de la loi SRU en devenant la clé de voûte du PLU. Il convient de replacer les objectifs généraux d'aménagement au cœur du document. L'AdCF est cependant sensible à ne pas faire de cette opposabilité du PADD une source d'insécurité juridique ; des aménagements du contenu du PADD pourraient être opérés.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme...

3. Par un encouragement à l'élaboration des PLU sous maîtrise d'ouvrage des communautés

Si elle ne peut être systématisée, l'élaboration du PLU sous maîtrise d'ouvrage communautaire doit être fortement encouragée. La responsabilité majeure des communautés en tant qu'acteur pivot de l'aménagement local n'en serait que mieux exprimée. Cet encouragement doit être à la fois explicite, souple et de nature à construire une relation forte et de confiance entre la commune et la communauté. La maîtrise d'ouvrage communautaire du (ou des) PLU offre un atout notable en matière de calendrier d'élaboration et d'adaptation concomitante des règles applicables sur le territoire de l'ensemble des communes.

Enquête AdCF, juin 2007 :

Une centaine de communautés sont statutairement compétentes en matière de PLU (parmi elles les 14 Communautés Urbaines compétentes, par la loi, en matière de Planification Urbaine). Elles élaborent un seul PLU sur le territoire de la communauté (dans 57 % des cas) ; des PLU à l'échelle de chaque commune membre (dans 36 % des cas), à une échelle intercommunale infra-communautaire (dans 4 % des cas).

3.1. Encourager l'exercice intercommunal de la compétence PLU dans le code de l'urbanisme

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'élaboration de PLU sous maîtrise d'ouvrage communautaire sont aujourd'hui discrètes. Si le code n'empêche pas actuellement l'élaboration du (ou des) PLU par une communauté, il confine ses dispositions. De ce qui est caché, on se méfie particulièrement dans le domaine de l'urbanisme. En l'état, le PLU communautaire que rien ne distingue aujourd'hui d'un PLU communal est perçu comme lourd, propice au contentieux (nécessitant parfois une validation par voie législative comme à Lyon)...

3.2. Encourager sans contraindre le mode opératoire

- Il est judicieux de laisser la faculté, aujourd'hui accordée à la communauté, d'être maître d'ouvrage soit d'un PLU unique sur son territoire soit de PLU élaborés à l'échelle de chaque commune soit enfin de plusieurs PLU regroupant chacun plusieurs communes de la communauté.
- Il apparaît également judicieux de ne pas chercher à lier de manière autoritaire la responsabilité communautaire du PLU à une responsabilité de fait sur la délivrance des autorisations d'urbanisme. Il convient de laisser au Maire la faculté s'il le souhaite de déléguer ce pouvoir de délivrance au Président. Aujourd'hui seulement trois présidents de communautés jouissent en France de cette délégation de pouvoir. Dans cet esprit trois alternatives peuvent être étudiées :
 1. Les dispositions du code restent inchangées (délégation « à la carte » prévue par l'article L422-3 du code de l'urbanisme),
 2. Une nouvelle disposition prévoit « qu'en cas de PLU communautaire, l'instruction et/ou la délivrance est transférée à la communauté sauf si la commune souhaite conserver ses prérogatives (ou l'une d'entre elles),
 3. Une nouvelle disposition renforce le lien entre la compétence PLU et l'ADS (Application du Droit du Sol) mais le président de la communauté titulaire de la compétence peut déléguer son droit de délivrer les AU aux Maires. L'objectif étant de témoigner d'un exercice conjoint de cette compétence quand bien même celle-ci est transférée.

- Le lien entre PLU communautaire et « instruction » communautaire des autorisations d'urbanisme doit en revanche être renforcé dans un souci de rationalité et d'efficacité (qui érige la règle suit son application).

3.3. Encourager sans dessaisir la commune. Vers l'exercice « concerté » de la compétence PLU

Tout transfert de compétence à une communauté entraîne automatiquement dessaisissement de la commune. L'application stricte des principes de spécialité et d'exclusivité à l'élaboration du PLU n'est pas de nature à encourager l'implication intercommunale sur cette compétence majeure.

- Il conviendrait par exemple d'introduire une disposition permettant aux communes, qui conserveraient un droit à délibérer sur une compétence transférée, de solliciter des évolutions du PLU communautaire.
- Les mécanismes de conciliation qui aujourd'hui existent dans les faits entre le maire et le président de la communauté pourraient être formalisés.
- Par souci de visibilité, la faculté de traduire le PLU communautaire sous forme de cahiers communaux doit être assurée.

3.4. Encourager en sécurisant le PLU communautaire

- L'un des principaux freins à l'élaboration de PLU communautaire est la lourdeur (et le risque de contentieux qui l'accompagne) de la concertation et de l'enquête publique qui doit être conduite dans chacune des communes membres. Il serait judicieux d'assouplir ces obligations en vue de faciliter l'évolution du PLU intercommunal. Ainsi, en cas de révision ou de simplification, la concertation et l'enquête pourraient ne concerner que les communes visées par le projet.

3.5. Encourager sans distinguer le type de communauté

Il convient de ne pas discriminer les communautés d'agglomération et les communautés de communes sur le champ de la compétence PLU.

Tous les enjeux relatifs à l'étalement urbain et à la consommation foncière (à vocation économique et résidentielle) ne se jouent pas que sur le territoire des seules agglomérations. Les aires urbaines sont souvent fragmentées en de nombreuses communautés de communes.

Le PLU communautaire n'est pas aujourd'hui et ne doit pas devenir une préoccupation exclusivement urbaine. Des communautés de communes rurales, périurbaines ou structurées autour d'un pôle urbain, se sont engagées dans la démarche. La mutualisation des moyens financiers et d'ingénierie permet d'y pallier la qualité souvent faible des PLU des petites communes rurales. Enfin, cette implication de la communauté offre la possibilité à de nombreuses communes rurales de se doter enfin d'un document opposable aux tiers.

Il convient enfin de souligner qu'en plaçant le PLU à l'échelle intercommunale, les maires peuvent se dégager de pressions locales parfois très fortes sur l'évolution et l'urbanisation des territoires.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme...

4. Par un encouragement et un appui financier à l'organisation de services communautaires d'instruction des autorisations d'urbanisme (AU)

Enquête AdCF, juin 2007 :

Environ 10 % des communautés ont organisé un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme. Leurs principales motivations sont de pallier les désengagements locaux des DDE, de valoriser une instruction plus proche des réalités du terrain et des administrés... Il est très probable que cette proportion atteigne les 30 % à moyen terme.

S'il peut être regretté que cette évolution ne s'accompagne d'aucun appui financier de l'Etat (qui dans bien des cas assurait gratuitement ce service aux communes), il convient de souligner que l'organisation d'un tel service à l'échelle de la communauté participe à développer l'approche partagée des questions d'aménagement et d'urbanisme. L'information que fournissent les AU sur l'évolution des territoires est capitalisée à l'échelle du bassin de vie. C'est dans bien des cas un premier pas vers un engagement plus fort dans le champ de l'urbanisme.

Ces démarches pourraient être encouragées par des aménagements mineurs du code de l'urbanisme :

- La communauté pourrait, avec l'accord formel de toutes les communes, organiser un dépôt des demandes au siège de la communauté et non obligatoirement en mairie selon les dispositions actuelles. A souligner que les nombreuses navettes entre mairies et communauté sont rendues d'autant plus contraignantes que la récente réforme a comprimé les délais d'instruction. A défaut, de telles dispositions pourraient être appliquées à minima pour les pièces complémentaires.
- L'assermentation des agents de la communauté pour le constat des infractions sur tout le territoire de la communauté doit être rendu possible.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme...

5. Par une évolution du rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme et notamment avec le PLU

5.1. Dépasser le rapport de « compatibilité », valoriser la notion de « transposition »

Aujourd'hui le rapport de compatibilité consiste à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du document hiérarchiquement supérieur⁽¹⁾. Il convient de modifier la nature même de ce lien et de passer, sur certains aspects du SCOT, d'un rapport de compatibilité à un rapport de « transposition » (de transcription, de traduction, de programmation, d'opérationnalité). Le SCOT est un document cadre dont il convient de transposer les dispositions dans la règle locale.

Il pourrait être intéressant que le PLU précise clairement en quoi il est compatible avec les documents sectoriels. Cette analyse ferait l'objet d'un point obligatoire du rapport de présentation à l'image des obligations faites par le R.123-2-1 1° sur les questions d'évaluation environnementale.

5.2. Le lien SCOT-PLU :

Le passage, tel que suggéré ci-dessus, d'un rapport de compatibilité (lâche dans les faits) à un rapport de transcription (plus précis) dans le PLU des orientations du SCOT ne pourrait être opéré qu'à l'aune

¹ La compatibilité est une obligation négative de non-contrariété : la décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet ou pour objet d'empêcher l'application de la règle supérieure. Il n'est pas exigé dans ce cas que le destinataire de la règle s'y conforme rigoureusement mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels.

d'une évolution du SCOT. Ce document majeur devrait être encouragé à dépasser sur certains secteurs le cadre des orientations générales et à fixer sur ces espaces des objectifs quantitatifs ou qualitatifs clairs. Seules des prescriptions précises peuvent en effet être facilement traduites par le PLU. C'est à travers le SCOT que les grands objectifs du Grenelle sont à traduire sur les territoires (HQE, bilan carbone, plans climats, ZDE...).

Le cadre légal limite aujourd'hui la capacité d'un SCOT à fixer des objectifs quantifiés en matière de logement, de protection ou de consommation foncières... Il est fréquent que les SCOT assignent aux PLU le soin de mettre en œuvre des principes énoncés de façon trop générale (le SCOT peut ainsi émettre des recommandations en matière de densité ou de forme urbaine dont la valeur prescriptive est difficilement lisible).

5.3. Le lien PLH-PLU

La mise en œuvre d'un PLH dans le PLU peut s'avérer difficile du fait que les objectifs du PLH sont territorialisés par « secteurs » et non par « commune » (disposition du code de l'habitat). Il convient d'accorder au PLU, en plus de sa dimension de planification spatiale, une responsabilité en matière de programmation.

Renforcer la cohérence intercommunale de l'urbanisme...

6. Par le développement des outils techniques

Enquête AdCF, juin 2007 :

42% des communautés ont mis à disposition de leurs communes membres un SIG intercommunal (part portée à

49 % pour les communautés compétentes en matière PLU)

22 % des communautés assistent les communes dans la numérisation des PLU

52 % des communautés opèrent la numérisation des cadastres (part portée à 75% pour les communautés compétentes en matière PLU)

Les communes obtiennent grâce à la mutualisation des moyens au sein de l'intercommunalité :

- des moyens en ingénierie bien supérieurs à ceux dont chacune des communes pourraient se doter individuellement. Il convient d'encourager le recrutement de cadres A, ingénieurs ou attachés territoriaux dédiés à l'aménagement et de l'urbanisme. Même confiés à un bon maître d'œuvre, les documents d'urbanisme nécessitent une maîtrise d'ouvrage forte.
- Des moyens techniques (liés notamment à l'information géographique) qu'il convient de généraliser.