

# Etude des freins et leviers à l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux dans le Calvados

## Le contexte

Face aux évolutions législatives annoncées par la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvé (ALUR) et pour anticiper une généralisation du PLU intercommunal, la DDTM du Calvados a engagé en 2013 une étude sur les « freins et les leviers à l'élaboration des PLUi ».

### Principes de base de l'étude :

- **Dresser un état des lieux de la planification intercommunale dans le département**, analyser les documents d'urbanisme intercommunaux existants en les croisant avec les spécificités de leur territoire
- **Interviewer une vingtaine d'élus sur les territoires** pour mieux appréhender leur perception des PLUi, mieux cerner leurs éventuelles difficultés et pouvoir mettre en avant de possibles marges de progression

**1 prestataire :** le Bureau d'études Scure

**Partenaires de l'étude :** Union Amicale des Maires du Calvados, Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement du Calvados (CAUE), Syndicats mixtes de SCOT du département, DREAL Basse-Normandie, DDT(M) de la Manche et de l'Orne

## Le constat

La dynamique de planification intercommunale dans le calvados est déjà bien engagée...

Élaborés au sein de syndicats spécifiques, puis au sein d'intercommunalités, ils sont progressivement montés en puissance et se sont renforcés au gré des évolutions législatives, notamment avec la loi portant Engagement National pour l'Environnement de juillet 2010.

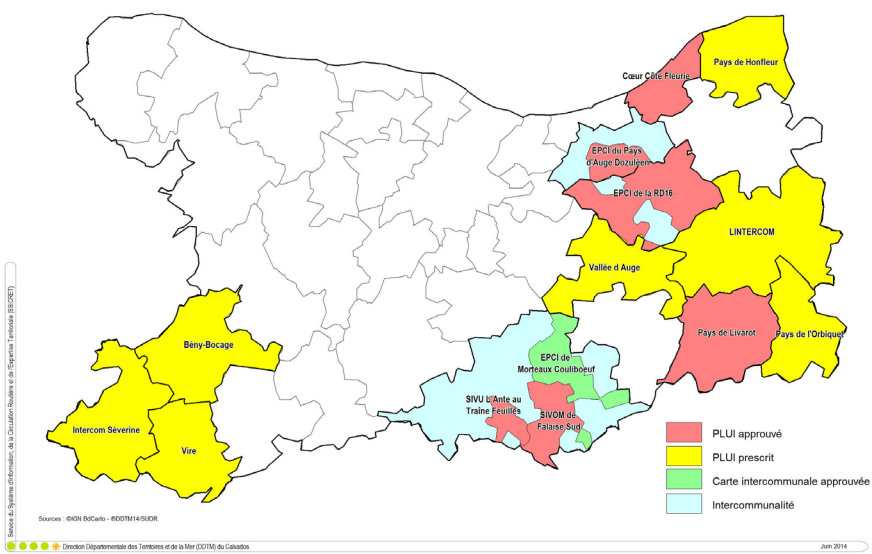
Cette tendance s'est confirmée depuis 2011, par l'engagement des collectivités et des partenaires locaux mobilisés sur le sujet, et le soutien financier des 3 appels à projets nationaux lancés par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

Dans le Calvados, en juin 2014, 2 PLUi dits « grennellisés » sont déjà approuvés et 8 sont en cours d'élaboration.

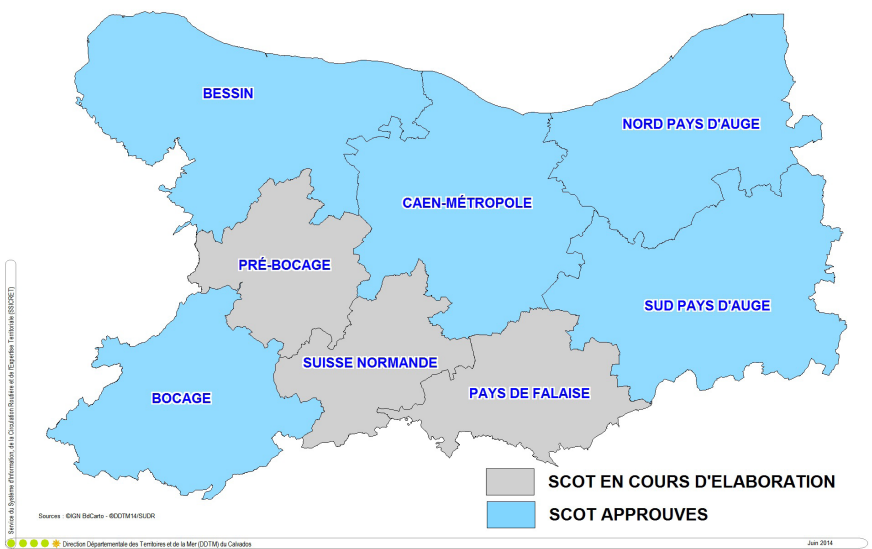
Cette expérience de travail commun d'élaboration d'un projet de territoire partagé, pour autant, n'était pas nouvelle puisqu'en 2014 l'ensemble du département du Calvados est couvert par huit schémas de cohérence territoriale (SCOT), dont 5 approuvés.



Etat d'avancement des PLUi dans le Calvados au 1er juin 2014



Etat d'avancement des SCOT dans le Calvados au 1er juin 2014



# Enjeux et difficultés rencontrées - Paroles d'élus

## 1 Quelle prise en compte à venir du territoire ?

« Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le PLU couvre la totalité de son territoire »  
(article L123.1 du code de l'urbanisme).

### Le développement doit être partagé

« Même si l'activité économique doit rester concentrée sur la ville-centre, des projets doivent pouvoir être développés sur le territoire de la communauté »

### Le PLUi doit prendre en compte les particularités des diverses composantes de son territoire et notamment celles du bâti local

« La ville a une cohérence avec sa première couronne mais peu de choses en commun avec des petites communes plus éloignées et très rurales »



## 2 Quelle gouvernance mettre en place ?

### Comment impulser le projet, quels moyens mobiliser ?

« Le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'intercommunalité compétente en matière de PLU »  
(article L.123-6 du code de l'urbanisme)

### La qualité du rapport entre les communes et l'intercommunalité est une aide à la réussite, le PLUi est un bon outil pour renforcer les liens

« Au début des réunions PLUi, les élus se connaissaient mal, mais cela a permis aux élus d'apprendre à travailler ensemble. C'est un très bon outil pour sceller les liens d'une intercommunalité »

### Le syndicat du SCOT favorise les échanges entre les communes

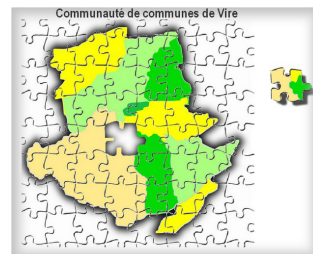
« Le SCOT a un rôle important et moteur pour apprendre à travailler ensemble. Il permet aux communes de discuter »  
« Maintenant, grâce à l'existence du syndicat du SCOT, tout le monde se parle, se connaît, il y a une bonne entente »

### Pourtant certaines communes craignent de perdre leur compétence urbanisme

« Pour les petites communes, cela relève moins de la crainte de la ville centre que de la volonté de ne pas perdre leur compétence, leur projet de village pour les élus »

### Et les moyens financiers et humains de l'intercommunalité sont limités

« Faut de personnel technique, la structure devra être adaptée pour mener à bien un PLUi »  
« Il faudrait plus de mutualisation »



## 3 Comment construire ensemble un projet global ?

### L'intérêt pour le PLUi doit être réel et tangible pour les communes membres

« Même si elles ne souhaitent pas se développer, il faut motiver les petites communes à trouver un intérêt dans la communauté de communes »

### Des préoccupations particulières peuvent être des éléments déclencheurs du projet (nouvelles infrastructures par exemple)

« C'est l'arrivée de l'autoroute qui est à l'origine de la création de l'EPCI et du PLUi pour que le territoire s'organise et ne pas laisser les communes se développer sans règles communes, au risque de voir le paysage se dégrader »

### La compétence scolaire de l'intercommunalité, une entrée vers un projet communautaire

« L'Intercom devra être dotée de compétences stratégiques pour pouvoir avoir une vision d'ensemble sur l'avenir et l'organisation du territoire. Il sera nécessaire qu'elle prenne la compétence scolaire »

### Le PLUi permet une bonne appréhension de la question foncière pour prévoir des projets

« La commune peut avoir des besoins d'équipements qu'elle ne peut assouvir sur son territoire. Il faut des réserves foncières et l'intercommunalité est la bonne échelle pour cela »

### Pendant des documents d'urbanisme communaux peuvent parfois faire obstacle à un projet

« Une commune souhaitait agrandir sa zone d'activités, cependant la carte communale ne permet pas de prendre en compte ce projet »



## 4 Le PLUi, un document complexe ?

**Le document peut prendre en compte les particularités du territoire et de l'intercommunalité**

« Les élus ont travaillé à 23 jusqu'au PADD, avec un débat préalable dans chaque commune, pour les parties plus techniques, le choix a été de diviser les communes en trois groupes par affinité »

« Le fractionnement par secteur géographique permettrait de faciliter le travail »

**Le coût d'élaboration d'un PLU est élevé, le PLUi permet une mutualisation**

« L'investissement pour réaliser un PLU est lourd pour les communes et l'échelle intercommunale permet de mutualiser les coûts. Sans le PLUi, la plupart des communes n'auraient pas eu les moyens d'élaborer leur propre document »

**Les risques contentieux accrus**

« Avec un PLUi établi sur un grand territoire, il y a une augmentation du risque juridique. L'annulation d'un tel document a des conséquences beaucoup plus graves que lorsqu'il ne s'agit que d'une commune »

**La gestion du document**

« Il sera difficile de mobiliser toutes les communes lorsqu'on aura besoin de le réviser »



## Freins et leviers à l'élaboration des PLU intercommunaux : principaux enseignements

### Les freins

De nombreux élus locaux craignent de perdre leur compétence urbanisme.

La complexité du document d'urbanisme, tant dans sa forme que dans son contenu, est peu incitative.

La durée de l'élaboration du PLUi mobilise les élus sur des périodes longues. Ce délai est amplifié s'il est ponctué de nouvelles élections.

La grande étendue et la diversité du territoire intercommunal peut compliquer l'élaboration du PLUi.

Les intercommunalités ont des moyens limités, tant humains que matériels.

### Les leviers

Le PLUi offre l'avantage de mieux lier les compétences de l'intercommunalité et d'apporter une plus grande efficacité à ses politiques sectorielles.

Le PLUi peut, au-delà du projet de cohérence globale, être élaboré et développé dans le cadre de réflexions sur des espaces ou sous-espaces plus homogènes pour mieux prendre en compte leurs particularités.

Le PLUi est un projet d'ensemble pour l'intercommunalité et permet de donner vie à différents projets sectoriels comme l'extension d'un espace d'activités au-delà d'une frontière communale ou pour la prise en compte d'un nouvel aménagement routier.

Le PLUi, grâce à la mutualisation des moyens et des coûts, permet de diviser par 2 voire 5, selon le niveau de subvention, le coût d'élaboration rapporté à chaque commune.

### Les points de vigilance

L'engagement dans la démarche PLUi est facilité lorsque les communes ont déjà conduit des projets en commun et lorsque des liens importants sont déjà scellés entre communes membres et intercommunalité.

Le SCOT, ainsi que d'autres documents de planification établis à des échelles plus larges que celle du PLUi, fixent des orientations qui s'appliquent au territoire de l'intercommunalité. Il se pose donc, pour certains, la question du rôle respectif de chaque document, de la pertinence et de l'apport du PLUi.

Le moment de la révision du SCOT semble le plus favorable pour se lancer dans l'élaboration du PLUi.

Il est aussi le plus souvent le bon outil de mise en oeuvre du SCOT.

La réussite du PLUi dépend de la qualité :

- des modes de travail entre l'intercommunalité et les communes membres, gage de réussite et de bonne appropriation du projet

Les conditions de gestion du document doivent être bien définies préalablement au lancement de la démarche.

La plus-value du PLUi doit parfois être démontrée, au regard soit des documents supra-communaux tels que les SCOT soit des documents d'urbanisme locaux récents.

# Mise en œuvre des PLUi : les bons réflexes

Le PLUi a vocation à intégrer les différents enjeux de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, de l'activité économique, y compris dans sa dimension agricole, et de l'environnement pour définir un projet de développement de territoire cohérent et durable.

Les extraits d'entretiens présentés ci-avant, démontrent qu'il n'est pas aisé de trouver une solution « clef en main » pour répondre à toutes ces attentes. La restitution de ces interviews fait néanmoins apparaître quelques pistes d'organisation et démontre également la nécessité, pour les intercommunalités volontaires, de s'appuyer sur un réseau d'acteurs locaux

## Un réseau d'acteurs locaux fortement mobilisé

**L'Union Amicale des Maires du Calvados** assure un rôle essentiel de conseil et d'information auprès des maires et des présidents dans l'exercice de leurs responsabilités. Elle met son service juridique à leur disposition.

L'UAMC organise des actions pour faciliter l'exercice du mandat des maires et des présidents de communautés, mettre en commun les expériences des élus, développer des liens de convivialité et de solidarité entre les adhérents, notamment lors de ses réunions d'information et de son Assemblée Générale annuelle. Elle assure un relais permanent des préoccupations et des difficultés des élus auprès des pouvoirs publics et de l'Association des Maires de France.

**Le CAUE** propose aux communautés de communes ses compétences en matière de planification et d'urbanisme opérationnel. Il apporte son conseil aussi bien sur les procédures, le diagnostic, les enjeux et les options stratégiques que sur l'aspect qualitatif de l'élaboration des documents et l'organisation de la concertation.

Situé en amont des réflexions opérationnelles, le CAUE du Calvados a développé des outils permettant d'assurer à la fois :

- Un rôle d'accompagnement technique et administratif à la démarche d'élaboration des PLU (outil méthodologique, cahier des charges, etc...)
- Un rôle de formation - sensibilisation permettant de développer une approche qualitative et spatiale du territoire avec les élus.

**Les syndicats mixtes des SCOT**, apportent leur expérience de la définition d'un projet commun et leur connaissance du territoire

## Mise en œuvre d'un PLUi par une structure intercommunale

**La Direction départementale des Territoires et de la Mer**, via son réseau territorial et son service urbanisme, s'associe à la démarche de la collectivité et l'accompagne à différentes étapes de l'élaboration de son PLUi. Elle apporte un regard spécifique en lien avec les Politiques Prioritaires de l'Etat qui permet d'aboutir avec les élus à un document partagé et compris des différents partenaires.

## Un soutien technique

**Le Club PLUi national et le club PLUi bas-normand**

Ils poursuivent le double objectif :

- d'apporter un appui à l'élaboration des PLUi : construction d'outils (méthodologiques) et leur diffusion, partage d'informations et d'expériences
- de promouvoir et encourager l'élaboration des PLUi sur les territoires : actions de communication et de sensibilisation

## Un soutien financier

Les EPCI élaborant des PLUi peuvent bénéficier des financements suivant :

- Une subvention est accordée par l'État, la Dotation Générale de Décentralisation (DGD).
- Dans le cadre de l'appel à projet national PLUi, cette subvention peut-être modulée à la hausse
- D'autres aides sont possibles avec la Région, l'ADEME, l'AESN...

## Les sites utiles

Assemblée des communautés de France (ADCF) :  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org)

Dossier thématiques urbanisme de l'ADCF :  
[www.adcf.org/urbanisme.html](http://www.adcf.org/urbanisme.html)

Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité :  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

UAMC : [www.uamc.fr](http://www.uamc.fr)

CAUE : [www.caue14.fr](http://www.caue14.fr)

## Documents de référence

[La loi ALUR \(24 mars 2014\)](#)  
[Le site du ministère dédié à ALUR](#)  
[La loi Grenelle 2 \(12 juillet 2010\)](#)  
[L'ordonnance du 5 janvier 2012](#)

## Documents de travail

extranet du Club PLUi - (login : plui / mdp : extr@plui) : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/>

Les fiches méthodologiques du Club Plui :

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/fiches-methodologiques-r12.html>

- Une fiche sur l'élaboration d'un cahier des charges de consultation de l'ingénierie
- Des éléments de repère sur la rédaction des OAP
- Une fiche sur la gestion des modifications de périmètres.
- Une fiche sur le coût d'un PLUi
- Une fiche sur la prise en compte de la dimension agricole.

Direction départementale des Territoires et de la Mer du Calvados

10 boulevard du général Vanier

CS 75224 - 14052 Caen cedex 4

Tél. 02.31.43.15.00 ; Fax. 02.31.44.59.87

[ddtm@calvados.gouv.fr](mailto:ddtm@calvados.gouv.fr)

[www.calvados.gouv.fr](http://www.calvados.gouv.fr)

Directeur de publication :

Christian Duplessis,

directeur départemental de la DDTM du Calvados

Janvier 2015

