

# **Etude sur les freins et les leviers à l'élaboration des PLU intercommunaux**

## **PHASE 2 Synthèse des entretiens**

**Novembre 2013**

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
A    VERS LA GÉNÉRALISATION DES PLU – INTERCOMMUNAUX	4
A.1    Avec la loi ENE, le PLU-I devient le principe	4
A.2    Les communes sont généralement en Intercommunalité	4
B    ETAT DES LIEUX DANS LE CALVADOS	5
B.1    Les intercommunalités	5
B.2    Les SCOT	6
B.3    Les PLU Intercommunaux	6
C    L'étude sur les freins et leviers	7
C.1    La deuxième phase de l'étude	8
<b>2. SYNTHÈSE DES ENTRETIENS</b>	<b>11</b>
A    Le territoire de l'intercommunalité	12
A.1    Les particularités géographiques du territoire	12
A.1.1 <i>La diversité des composantes paysagères</i>	12
A.1.2 <i>Les formes urbaines de l'habitat dispersé</i>	12
A.2    La taille différente des communes dans l'intercommunalité	13
A.3    L'échelle de l'intercommunalité	15
B    La structure intercommunale : l'intercommunalité	17
B.1    La multiplicité des structures	17
B.2    Communes et intercommunalité	18
B.3    Les compétences de l'intercommunalité	19
B.4    Les moyens de l'intercommunalité	21
B.5    L'expérience du travail en commun	22
C    Le SCOT et le PLUi	24
C.1    Le SCOT comme structure	24
C.2    L'échelle du SCOT et celle du PLUi	24
C.3    Le document SCOT et la constructibilité	25
C.4    La mise en compatibilité des PLU	27
D    Le PLUi, avantages et inconvénients	28
D.1    Le contenu du PLUi	28
D.1.1 <i>La complexité du document</i>	28
D.1.2 <i>Le PLU communautaire et l'échelle locale</i>	29
D.1.3 <i>Un investissement lourd</i>	30
D.2    L'élaboration et la gestion du PLUi	30
D.2.1 <i>La durée de l'élaboration</i>	31
D.2.2 <i>L'élaboration associée</i>	31
D.2.3 <i>Les risques de contentieux</i>	33
D.2.4 <i>L'évolution du document</i>	34
D.3    L'intérêt du PLUi	35
D.3.1 <i>L'intérêt du PLUi au regard du territoire et des projets</i>	35
D.3.2 <i>L'intérêt du PLUi au regard du document lui-même</i>	36

# **1. INTRODUCTION**

## **A VERS LA GÉNÉRALISATION DES PLU – INTERCOMMUNAUX**

---

### **A.1 AVEC LA LOI ENE, LE PLU-I DEVIENT LE PRINCIPE**

Les POS ou les PLU pouvaient être élaborés à une échelle intercommunale mais ces documents d'urbanisme étaient des exceptions.

Leur existence était subordonnée au transfert de cette compétence des communes à un EPCI, créé ou non cet effet.

Avec la loi ENE du 12 juillet 2010, le caractère intercommunal du PLU est devenu le principe et celui élaboré par la commune, à son tour, l'exception. Cela se traduit dans la rédaction des articles du code de l'urbanisme, par exemple l'article L.123-6 stipule : « *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... Dans les autres cas, il est élaboré par la commune...* »

### **A.2 LES COMMUNES SONT GÉNÉRALEMENT EN INTERCOMMUNALITÉ**

Les EPCI à fiscalité propre recouvraient plus de 98% des communes françaises (environ 37.000).

Pour leur part, les communautés de communes en représentaient un peu plus de 31.000 et les communautés d'agglomération plus de 4000.

Dans le Calvados :

- tout le département est couvert par des intercommunalités : la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer et 36 communautés de communes ;
- ces intercommunalités recouvrent l'ensemble des communes du département.

Ainsi, à terme, le département du Calvados devrait être totalement couvert par des PLU Intercommunaux.

C'est dans le contexte de cette évolution majeure et programmée que s'inscrit la présente étude : « *à ce jour, quels sont les principaux freins et leviers à l'élaboration des PLU Intercommunaux dans le département ?* »

## B ETAT DES LIEUX DANS LE CALVADOS

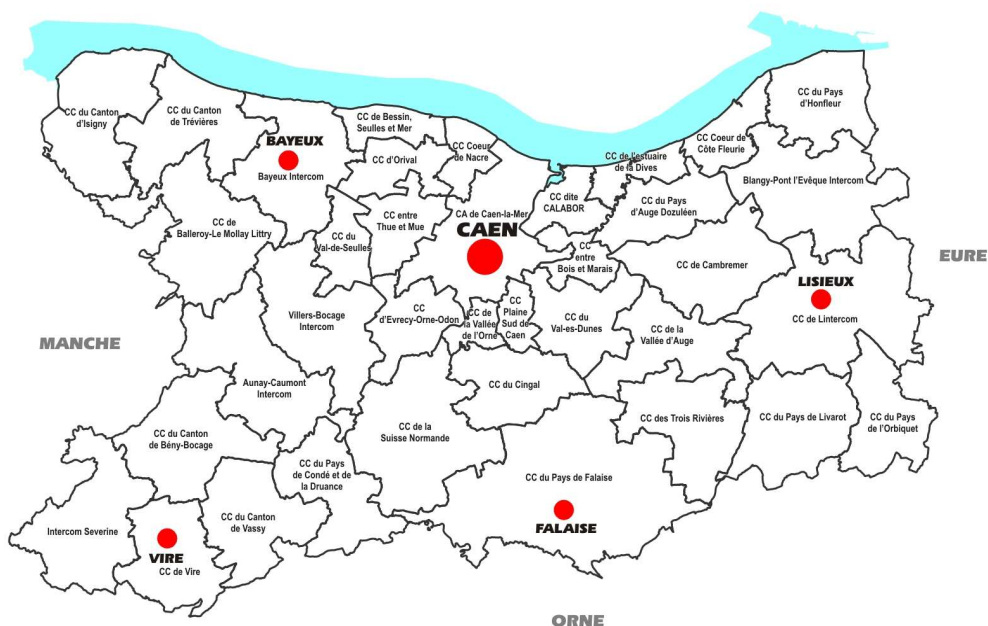
### B.1 LES INTERCOMMUNALITÉS

La communauté d'agglomération de Caen-la-Mer regroupe 35 communes et environ 220.000 habitants.

Les communautés de communes sont très diversifiées :

- en nombre de communes puisqu'elles varient de 5 pour la communauté de communes de la Vallée de l'Orne à 57 pour celle du Pays de Falaise ;
- en nombre d'habitants puisqu'elles varient de 5.500 habitants environ pour la communauté de communes de Cambremer à 42.000 habitants pour l'Intercom Lisieux - Pays d'Auge.

Carte des intercommunalités dans le 14



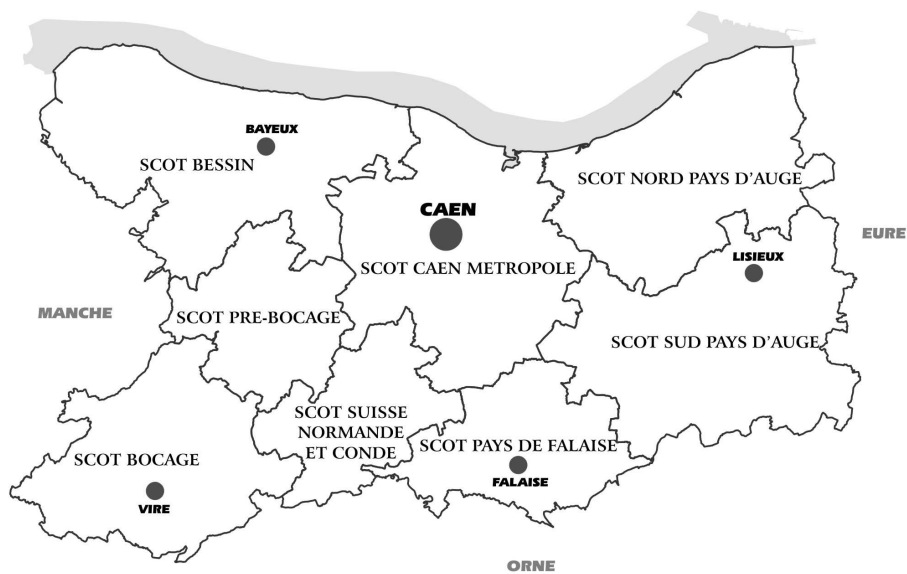
## B.2 LES SCOT

L'ensemble du territoire départemental est couvert par 8 SCOT dont 3 sont en cours d'élaboration.

Ces SCOT se différencient au regard de leur couverture territoriale :

- le SCOT de Caen Métropole regroupe 9 communautés de communes plus la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer ;
- le SCOT du Pays de Falaise correspond à la seule communauté de communes éponyme du Pays de Falaise.

Carte des SCOT

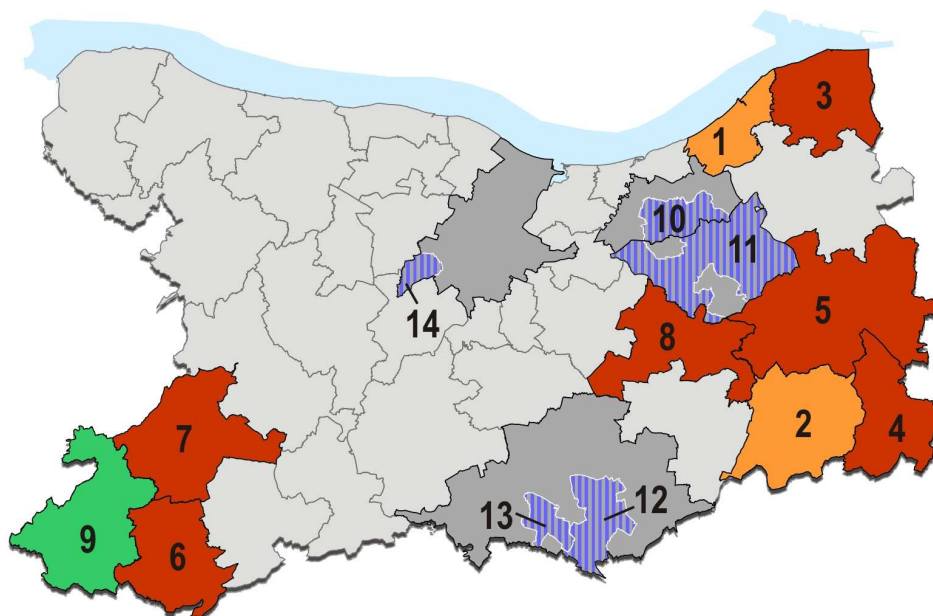


## B.3 LES PLU INTERCOMMUNAUXX

7 PLU-i sont approuvés dans le département dont 2, ceux de Cœur Côte Fleurie et Pays de Livarot, recouvrent la totalité d'une communauté de communes.

6 PLU-i, qui correspondent à des territoires d'intercommunalités, sont en cours d'élaboration.

Il est à noter que seuls 2 de ces 13 documents sont situés dans la partie ouest du département.



PLUi approuvé sur le territoire de l'intercommunalité	
1	CC Cœur côte Fleurie
2	Pays de Livarot

PLUi en perspective	
9	CC Intercom Severine

PLUi en cours sur le territoire de l'intercommunalité	
3	CC Pays de Honfleur
4	CC Pays de l'Orbiquet
5	CC LINTERCOM
6	CC Vire
7	CC Bény Bocage
8	CC Vallée d'Auge

PLUi approuvés sur une partie de l'intercommunalité	
10	EPCI Pays d'Auge dozuleen
11	EPCI RD 16 (1 et 2)
12	Sivom Falaise Sud
13	SIVU l'Ante au Traine Feuilles
14	EPCI Rives de l'Odon

## C L'ÉTUDE SUR LES FREINS ET LEVIERS

Cette étude est conduite en 3 phases :

- 1 Etat des lieux au regard de la problématique PLU-i dans le département
- 2 Analyser les facteurs de blocage et de motivation pour entrer dans la démarche et la mettre en œuvre à partir d'entretiens
- 3 Proposer une méthodologie de valorisation des résultats

### **C.1 LA DEUXIÈME PHASE DE L'ÉTUDE**

La deuxième phase de l'étude a pour objet d'analyser les facteurs de blocage et de motivation pour engager une démarche d'élaboration d'un PLU-i pour les intercommunalités du département.

Il s'agit également, dans le même objectif d'identification des freins et leviers, de tirer bénéfice des démarches déjà engagées ou abouties dans des documents d'urbanisme intercommunaux.

Cette analyse est établie à partir d'une vingtaine d'entretiens auprès d'acteurs locaux. Ceux-ci ont été choisis à partir de plusieurs critères :

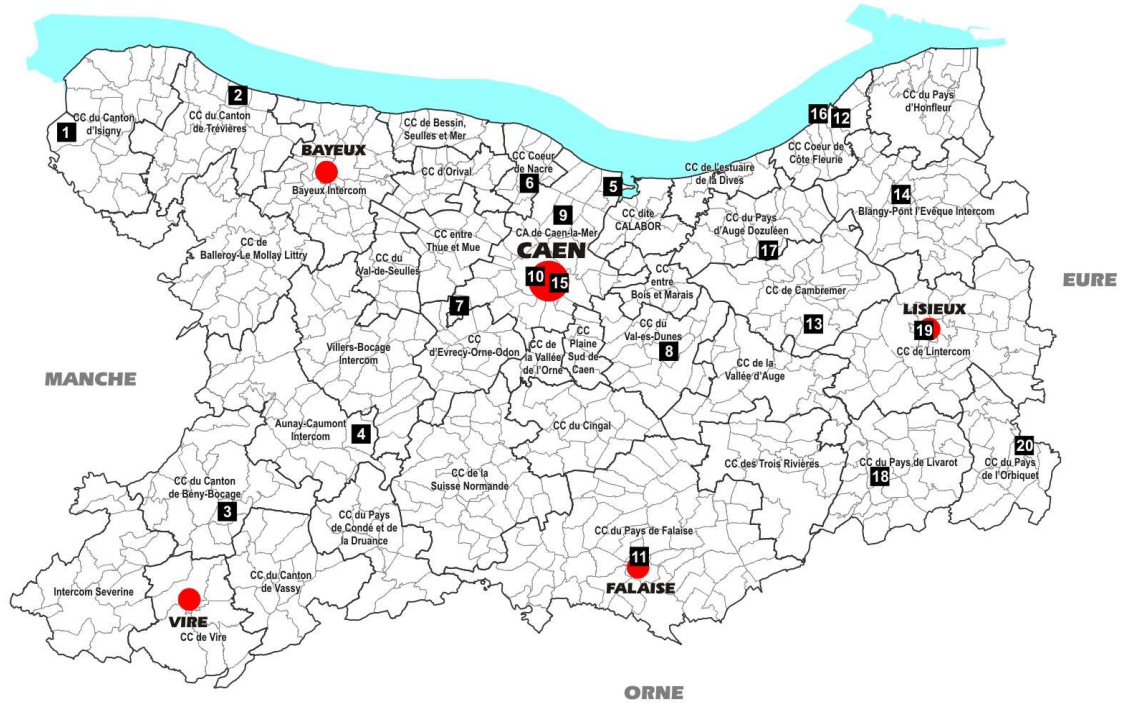
- des élus responsables ou très impliqués dans l'animation de leur intercommunalité ;
- une répartition territoriale de ces acteurs pour recouvrir au mieux la diversité des intercommunalités ;
- des intercommunalités, qui sont dans des situations différentes au regard des PLUi, les uns ayant déjà mené à bien de telles démarches, d'autres s'interrogeant, d'autres encore étant notoirement défavorables ou très favorables à l'élaboration de tels documents.



**Les personnes rencontrées**

	Interlocuteurs		Intercommunalité	Territoire du SCOT concerné
1	M. L. Lelong	Président du SCOT du Bessin Maire de Castilly	CC Isigny Grandcamp intercom	SCOT BESSIN
2	M. P. Thomines	Président de la CC Maire de Colleville/Mer	CC Trévières	SCOT BESSIN
3	M. A. Declomesnil	Président de la CC Maire de Le Reculey	CC Beny Bocage	SCOT BOCAGE
4	M. P Lefevre	Président de la CC Maire d'Aunay sur Odon	CC Aunay Caumont Intercom	SCOT PRE BOCAGE
5	M. A Ledran	Vice président de Caen la Mer et de Caen Métropole Maire de Ouistreham	CA Caen la MER	SCOT CAEN METROPOLE
6	M. T. Lefort	Maire de Douvres	CC Cœur de Nacre	SCOT CAEN METROPOLE
7	M. H. Ogier	Ancien Président de la CC Les Rives de l'Odon Maire de Mouen,	CA Caen la Mer	SCOT CAEN METROPOLE
8	M. X. Pichon	Président de la CC Adjoint à Moulton	CC Val Es Dunes	SCOT CAEN METROPOLE
9	M. D Vinot Battistoni	Vice Président Caen la Mer Maire de Bieville Beuville	CA Caen la Mer	SCOT CAEN METROPOLE
10	M. X Le Coutour	Maire-adjoint de Caen Délégué à l'urbanisme	CA Caen la Mer	SCOT CAEN METROPOLE
11	M. Goupil	Vice Président de l'Interco Maire de St Pierre Canivet	CC Pays de Falaise	SCOT PAYS DE FALAISE
12	M. Ph Augier	Président CC Maire de Deauville	CC Cœur Côte Fleurie	SCOT NORD PAYS D'AUGE
13	M. C. Bosshard	Maire de Cambremer	CC Cambremer	SCOT NORD PAYS D'AUGE
14	M. H Courseaux	Président de la CC Maire de Bonneville la Louvet	CC Blangy Pont l'Evêque Intercom	SCOT NORD PAYS D'AUGE
15	M. A. Dupont	Sénateur du Calvados Président UAMC Maire de Victot Pontfol		SCOT NORD PAYS D'AUGE
16	M. Fellahi	Directeur SCOT Nord Pays d'Auge		SCOT NORD PAYS D'AUGE
17	M. R Journet	Maire de St Jouin	COPADOZ	SCOT NORD PAYS D'AUGE
18	M. S Leclerc	Président de la CC Maire de Livarot	CC Pays de Livarot	SCOT SUD PAYS D'AUGE
19	M. S Tougard	Vice Président de l'interco Maire de Fauguernon	CC LINTERCOM	SCOT SUD PAYS D'AUGE
20	Mme Wassner	Présidente de la CC Maire de Cernay	CC Pays de l'Orbiquet	SCOT SUD PAYS D'AUGE

### Carte de localisation des entretiens réalisés



## **2. SYNTHÈSE DES ENTRETIENS**

## **A LE TERRITOIRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

---

### **A.1 LES PARTICULARITÉS GÉOGRAPHIQUES DU TERRITOIRE**

La diversité des composantes du territoire n'est pas, en soi, un réel frein pour élaborer un PLUi ; en revanche des particularités géographiques du territoire telles que les modes d'urbanisation « traditionnels » sont difficiles à prendre en compte dans le document d'urbanisme.

#### **A.1.1 La diversité des composantes paysagères**

Si les différences géographiques ou/et paysagères entre les communes n'ont pas été mises en avant comme des freins par les interlocuteurs :

*« il n'y a pas de fracture entre les enjeux littoraux, la ville bourg et les villes rurales »*

*« Plusieurs unités de paysage se retrouvent sur l'intercommunalité mais cela reste un bassin de vie »*

En revanche la présence d'une grande infrastructure routière a été évoquée de plusieurs façons :

*«La communauté de communes s'étend sur la plaine de Caen et le Pays d'Auge, mais le vrai point de différence est la coupure par la D613 qui draine le développement »*

Des grandes routes sont parfois présentées non pas comme une césure entre 2 espaces mais comme créatrice d'un nouvel espace de développement

*« L'arrivée de l'autoroute a fortement transformé le territoire, on a vu beaucoup de personnes de Caen venir s'installer dans le secteur et cela a entraîné une certaine pression foncière pour les communes à 5 kilomètres de la route »*

L'arrivée d'une route est parfois également un élément déclencheur pour une démarche intercommunale.

*« C'est l'arrivée de l'autoroute qui est à l'origine de la création de l'EPCI de la RD16 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 »*

#### **A.1.2 Les formes urbaines de l'habitat dispersé**

##### Paroles d'élus

*« L'habitat dispersé est culturel dans le Pays d'Auge, certaines communes n'ont même pas de pôle réellement aggloméré. Le fait de devoir regrouper les habitations pour économiser l'espace a été très difficile à accepter par certains élus, cela est anti-culturel dans ce territoire »*

*« Le fait de ne pouvoir utiliser que le dispositif des STECAL (secteur de taille et de capacité limitées) a provoqué beaucoup d'incompréhensions »*

*« La transformation de bâtiments anciens d'exploitation en résidences secondaires a souvent permis de préserver un patrimoine assez remarquable ».*

Le problème est, qu'au-delà du patrimoine remarquable, il convient de préserver l'organisation traditionnelle du bâti :

*« Certaines communes ont continué à pratiquer le mitage sans se préoccuper de l'architecture »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

- différencier pour les STECAL, la préservation et la valorisation du patrimoine architectural traditionnel et les formes récentes de mitage ;
- oeuvrer à la constitution/renforcement de noyaux agglomérés ;
- s'inspirer des modes architecturaux traditionnels dans l'organisation du bâti.

## **A.2 LA TAILLE DIFFÉRENTE DES COMMUNES DANS L'INTERCOMMUNALITÉ**

La coexistence d'une ville-cœur, ou polarité dans l'intercommunalité avec des petites communes périphériques, peut se traduire par des objectifs ou problématiques différents.

#### Paroles d'élus

En règle générale, la place particulière de la ville-cœur est bien acceptée et ne pose pas de difficulté, en ce qui concerne le développement notamment :

*« Les élus ont toujours considéré qu'il était important de faire le développement à Livarot »*

*« Douvres a un rôle de polarité reconnu dans la charte et dans le SCOT, il n'y a pas de problématique sur le développement différent entre les communes »*

Toutefois, le développement ne doit pas être concentré sur la ville-centre :

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

Plusieurs interlocuteurs ont mis en avant, comme un atout, le fait que la ville-centre n'ait pas de rôle trop prépondérant dans l'intercommunalité :

*« Un élu rural a été choisi comme président de la communauté de communes pour éviter de trop favoriser la ville centre »*

*« J'ai toujours considéré que c'était une chance que nous ne soyons pas écrasés par une grande commune »*

*« Des sièges ont été laissés aux plus petites communes pour que les grandes communes restent minoritaires dans l'intercommunalité »*

*« Deux délégués par commune pour qu'aucune commune n'ait la prépondérance sur une autre. Chaque commune reste maître de son territoire »*

La différence de catégorie, ou type de commune, se retrouve dans la diversité de leurs problématiques :

*« Pour la ville centre, des sujets comme l'amélioration des conditions de vie, la culture ou le tourisme sont très importants tandis que pour des petites communes qui n'ont pas de services techniques pour fonctionner, ce sont les routes et les écoles qui sont les principales préoccupations »*

Sur un territoire relativement petit où les communes sont proches les unes des autres, les enjeux leurs sont communs :

*« Il n'y a pas de concurrence démographique entre les communes. Elles ont des types d'urbanisation différents et cohérents au regard du rôle que chaque commune a à jouer sur le territoire »*

La différence de problématique entre les communes est particulièrement mise en avant lorsqu'il s'agit de l'agglomération de Caen la Mer.

*« Sur un territoire comme Caen la Mer, les intérêts des communes sont contradictoires et les villes en concurrence »*

*« Il y a des problématiques totalement différentes entre des petites communes et une ville comme Caen, on ne peut pas réussir à faire un truc pareil (le PLUi sur l'agglomération), il y a des contradictions totales entre certaines villes »*

*« Le territoire de Caen a une cohérence avec sa première couronne mais peu de choses en commun avec des petites communes plus éloignées et très rurales. Je peux imaginer les enjeux des villes voisines mais lorsqu'on est dans un milieu rural, il y a des problématiques que je ne connais pas »*

*« Des petites communes prévoient un développement sur des espaces agricoles, ça a été un consensus entre les élus et les agriculteurs ; pour les élus de la ville de Caen, ce type de développement serait inacceptable »*

*« Des petites communes ont une politique volontariste avec des logements prévus, cela ne pourrait plus se faire dans un PLUi avec Caen qui veut récupérer des habitants »*

La grande étendue et la diversité du territoire de l'agglomération risque de compliquer l'élaboration du règlement :

*« Avec une diversité de communes comme sur Caen La Mer, il faudrait avoir un nombre surélevé de zonages dans le PLUi »*

*« Une solution serait de faire un document unique jusqu'au PADD puis le décliner par les orientations d'aménagement et le règlement par groupe de 5 ou 6 communes »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Il pourrait être intéressant, dans le cadre des réflexions préalables au lancement d'un PLUi, ou à son démarrage, de s'interroger sur l'opportunité d'utiliser les dispositions de l'article 64 du projet de loi ALUR qui prévoit de compléter l'article L.123-1-1-1 du code de l'urbanisme « *une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur. Après un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan* ».

Cette faculté de travailler sur les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que sur le règlement à l'échelle d'un secteur pourrait grandement faciliter, l'engagement dans la démarche lorsqu'il y a des réticences motivées par la diversité du territoire.

### **A.3 L'ÉCHELLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Mener à bien des projets sur des intercommunalités qui recouvrent de vastes territoires et un nombre important de communes, peut s'avérer difficile ou /et être un moteur pour leur cohérence.

#### Paroles d'élus

Le travail est plus compliqué dans des intercommunalités de grande taille :

*« Il y a 72 délégués, c'est très dur de travailler avec autant de personnes »*

*« Dans une grande intercommunalité, les aspects de procédure, d'organisation et de hiérarchie prennent le pas sur la réactivité et la proximité »*

*« Caen Métropole est la bonne échelle pour traiter des grands aspects structurants. A l'extrême, pour les services à la population, il faut beaucoup plus de proximité »*

Cette crainte est évoquée dans le cadre hypothétique du regroupement de plusieurs intercommunalités :

*« Si on va vers le regroupement de plusieurs intercommunalités, la gestion de la structure va devenir très compliquée »*

*« Si COPADOZ fusionnait avec Cambremer, l'intercommunalité arriverait à 40 communes, cela risquerait d'être lourd ; mais pour gérer les instructions des permis, cela peut être nécessaire »*

Cela peut cependant faciliter l'émergence de projets grâce à un dialogue plus abouti :

*« Travailler à une échelle plus large peut faciliter le dialogue et les concessions pour mener à bien des projets intercommunaux »*

Le fractionnement de l'intercommunalité pour faciliter les travaux est évoqué par plusieurs interlocuteurs :

*« L'intercommunalité est vaste et il faudrait créer une étape intermédiaire à partir de microrégions, à cette échelle plus petite, cela libère la parole »*

*« La problématique des intercommunalités de grande taille est qu'il faudrait qu'elles aient des sous-intercommunalités à un moment donné pour pouvoir gérer des sujets qui sont compliqués à traiter à une échelle plus grande »*

La complexité accrue du travail sur des grandes intercommunalités est évoquée en particulier par des interlocuteurs qui, après un regroupement, sont passés d'une petite à une grande intercommunalité :

*« Il fallait 8 jours à l'intercommunalité des Rives de l'Odon pour répondre aux demandes de DIA et de C.U ; avec Caen-la-Mer, le circuit est beaucoup plus long, cela se répercute sur la réactivité et même sur la réalisation de projets. Les reproches que l'on faisait à l'administration de l'Etat d'être d'une grande lourdeur ressurgissent dans un établissement comme Caen la Mer »*

*« La gouvernance était différente à Moyaux car la communauté de communes était petite ; nous n'avions pas le formalisme des réunions de Lisieux »*

*« Travailler à 33 reste donc plus lourd dans le formalisme et dans le nombre de réunions, mais cela ne change pas la façon de travailler sur le fond »*

La difficulté de fonctionner dans une structure qui comprend beaucoup de membres est évoquée à plusieurs reprises comme un frein dans l'élaboration de PLUi. Plus particulièrement lorsque la communauté d'agglomération de Caen la Mer est évoquée :

*« Des PLUi de la taille de Caen la Mer peuvent devenir ingérables »*

*« Un PLU pour la ville de Caen, c'est déjà très lourd, alors un PLUi pour 35 communes risque d'être encore plus compliqué ; pour un territoire large et diversifié comme Caen la Mer, un tel document est totalement inadapté »*

*« Avec une gestion intracommunautaire, on risque de faire des monstres. Certains PLUi sont déjà des monstres même si c'est la bonne échelle de territoire »*

*J'avais souhaité que les 19 communes de l'intercommunalité participent au PLUi, mais maintenant (vu les difficultés qu'on a eu à le faire à 8 communes), je pense que c'était trop ambitieux et que c'est mieux ainsi. Il faudra que cela se fasse par étapes »*

Des modes de fonctionnement sont recherchés pour faciliter le travail dans le cadre du PLUi :

*« 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 affinités »*

*« Pour le PADD du PLUi de Moyaux étudié sur 8 communes, il n'y a pas eu de débat au niveau des conseils communaux mais la porte était largement ouverte, beaucoup d'élus étaient invités lors des réunions et même des habitants. Passés à l'échelle de l'Intercom sur 33 communes, on ne peut pas répondre directement car ça serait ingérable. La commission d'aménagement organise des réunions d'information après chaque réunion du Conseil Communautaire à destination de tous les élus des communes »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

La taille de l'intercommunalité, par son nombre de délégués peut être à l'origine de difficultés fonctionnelles qu'il convient de résoudre par une meilleure organisation interne, notamment pour mieux gérer les questions relatives à la programmation ou/et à l'aménagement de l'espace.



Mener à bien un PLUI dans une intercommunalité lourde par sa structure nécessite de mener une réflexion préalable pour organiser le travail au mieux et libérer la parole, notamment celle des petites communes peu habituées à s'exprimer dans les grandes assemblées. C'est d'ailleurs ce que prévoit le projet de la loi ALUR (débat sur les modalités de collaboration).

De la même façon que pour prendre en compte la différence de typologie des communes, la faculté de créer des plans de secteurs peut être utilisée pour alléger les modalités du travail et améliorer les échanges dans la structure. Ces secteurs peuvent être appréhendés comme des espaces de typologie différente traduite dans le règlement ou comme des espaces de projets.

## **B LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE : L'INTERCOMMUNALITÉ**

---

### **B.1 LA MULTIPLICITÉ DES STRUCTURES**

L'intercommunalité venant parfois se rajouter à d'autres structures rend les choses plus complexes et peut être un frein à la motivation des communes pour mener un projet. La même question s'était posée lors de la création des syndicats des SCOT.

#### Paroles d'élus

Les structures intercommunales sont parfois appréhendées comme une nouvelle strate de découpage territorial, de plus pas toujours en cohérence avec d'autres structures existantes.

*« La superposition des compétences et des structures, SYVOM, EPCI, n'encourage pas les communes à aller plus loin dans la mutualisation »*

*« Les communautés de communes n'existaient pas à la création du SCOT, leur création s'est faite brusquement en 2000 par obligation préfectorale, les communes ne souhaitent pas être réunies ; avec l'apparition du SCOT, cela a fait beaucoup de nouvelles structures supplémentaires pour les communes »*

*« Les communes avaient, avec le syndicat d'assainissement, une cohérence sur un territoire qui existait réellement. Un regroupement avec les communes du syndicat aurait pu être une bonne solution »*

La structure intercommunale étant parfois appréhendée comme une strate supplémentaire dont la commune ne voit pas la réelle utilité, il convient que celle-ci y trouve un intérêt réel et tangible. Cela se pose en particulier pour des petites communes.

*« Même si elles ne vont pas se développer, il faut motiver ces petites communes à trouver un intérêt dans la communauté de communes. La meilleure solution est de faire de la taxe d'aménagement une taxe communautaire pour qu'il y ait un vrai projet de territoire »*

### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

L'intérêt à se lancer dans la définition et l'élaboration d'un projet commun, tel que celui de la planification de l'aménagement du territoire au travers du PLUi ne doit pas seulement être appréhendé dans le cadre de l'idée du projet commun. Il convient également de mettre en avant des retombées réelles et concrètes attendues du projet à l'échelle des communes.

## **B.2 COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉ**

Les rapports entre les communes et l'intercommunalité peuvent être compliqués ou fluides. Cette question générale se pose dans la représentation des communes au sein de la gouvernance de l'intercommunalité ainsi que dans les échanges entre celles-ci et les conseils municipaux.

### Paroles d'élus

La représentativité des communes dans l'intercommunalité a été redéfinie par la loi du 17 mai 2013. Il en a résulté pour certaines collectivités la nécessité de réduire le nombre de délégués :

*« Avec la diminution des délégués intercommunaux, 10 communes n'auront plus qu'un seul représentant, cette gouvernance réduite n'intègre pas la complexité de l'aménagement du territoire. Cela ne pousse pas ces communes à s'investir beaucoup sur les questions d'aménagement à l'échelle intercommunale »*

*« Forcées de réduire le nombre de délégués, certaines petites communes n'en auront plus qu'un, c'est un frein pour qu'elles se sentent concernées »*

La motivation et l'implication des communes dans la démarche intercommunale passent par de bons relais entre ces deux collectivités, la commune avec son conseil municipal et la structure intercommunale. Cependant, des communes participent peu aux travaux de l'intercommunalité en n'étant pas toujours présentes aux réunions.

Les modalités des relais entre l'intercommunalité et la commune sont différentes :

*« Ce sont les maires qui sont chargés de faire le lien avec leur conseil municipal »*

*« Lors de l'élaboration du PLUi des Rives de l'Odon, les documents en cours d'élaboration passaient devant chaque conseil municipal »*

*« Il y a une implication forte des conseils municipaux, deux techniciens vont voir régulièrement les conseils pour prendre en compte leurs attentes »*

Dans les difficultés relationnelles entre les communes et l'intercommunalité, la différence d'échelle des collectivités est mise en avant, que cela concerne les élus ou les services :

*« Les services de Caen la Mer ont leur propre vision, c'est de moins en moins légitime pour les autres communes »*

*« Les élus au niveau de l'intercommunalité sont plus ouverts mais les élus dans les conseils communaux ont parfois un peu de mal à s'approprier le territoire »*

L'aide apportée aux petites communes permet de les motiver davantage :

*« Il faudrait d'abord réussir à répondre aux besoins des petites communes pour ensuite se développer et répondre à des besoins plus larges »*

*« Il faudrait plus de mutualisation avec les communes qui ont les moyens »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

La réussite d'un projet commun aussi lourd que l'élaboration du PLUi nécessite l'adhésion et l'engagement de toutes les communes, y compris les plus petites.

C'est au moins dans cette perspective que les problématiques fonctionnelles et de quotidienneté, notamment pour ce qui concerne de près ou de loin l'aménagement de l'espace, doivent être appréhendées et mises à plat préalablement ou au démarrage de l'élaboration du document.

### **B.3 LES COMPÉTENCES DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

L'élaboration d'un PLUi par l'intercommunalité impose que celle-ci en ait la compétence. Cette compétence acquise ou transférée est souvent la première préoccupation des communes lorsque la question du PLUi est évoquée.

#### Paroles d'élus

La prise de compétence des domaines prospectifs tels que le développement du territoire et l'urbanisme n'est pas toujours immédiate et peut se faire dans des intercommunalités qui ont déjà une longue expérience du travail en commun :

*« Lorsqu'elle a eu dix ans, en 2011, un bilan des compétences de l'intercommunalité a été établi »*

*« La majorité des communes a souhaité que l'intercommunalité prenne en charge la réflexion sur l'urbanisme et sur le développement du territoire ».*

La crainte du dessaisissement d'une compétence des communes est un frein majeur pour beaucoup :

*« L'intercommunalité a déjà les compétences scolaires et économiques. Si on prenait la compétence urbanisme, il ne resterait plus rien aux communes »*

*« Pour les petites communes, cela ne relève pas tellement de la peur de la ville centre mais de la volonté de ne pas perdre leur compétence, leur projet de village pour les élus. L'urbanisme était aussi une affaire d'élection, les candidats ont vendu leur projet de village aux électeurs »*

*« Pour les communes, la maîtrise de l'urbanisme était quelque chose de trop important pour être partagée »*

*« Les petites communes veulent garder leur identité et leur pouvoir sur leur territoire »*

*« Les communes qui ont moins de choses à maîtriser sont plus jalouses de leurs compétences »*

*« Beaucoup de projets partent de l'intercom, en plaisantant les maires se disent qu'ils ne servent plus à grand-chose si ce n'est l'arbre de Noël et le dîner des anciens »*

*« Certains élus regrettent parfois d'avoir perdu leur pouvoir de décision, ils pensent que sans le PLUi, ils auraient fait un PLU qui leur appartienne vraiment »*

L'urbanisme n'est cependant pas toujours présenté comme une priorité :

*« La communauté de communes n'a pas les compétences urbanisme, il faudrait pour cela un vote à la majorité qualifiée, mais cela devra se faire en douceur car pour beaucoup de petites communes qui ont peu de moyens, l'urbanisme n'est pas une priorité »*

La question de la compétence scolaire est très souvent évoquée, en particulier comme premier pas, ou comme un moteur, pour la réflexion et le projet commun :

*« L'intercommunalité n'a pas la compétence scolaire, les communes veulent garder leurs écoles, c'est peut-être la dernière compétence que les communes accepteront de déléguer à l'intercommunalité »*

*« 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 »*

*« Les préoccupations des élus se centrent surtout sur la question scolaire. Il est regrettable qu'ils ne s'occupent pas plus de l'activité économique car l'intercommunalité en a également la compétence »*

Le transfert de compétences à l'intercommunalité est parfois présenté comme inflationniste pour les coûts :

*« Lorsque les communes géraient leurs écoles, elles étaient très économes et faisaient les choses en fonction de leurs moyens limités. Depuis que la compétence scolaire a été transférée à la communauté, des communes ont tout de suite demandé beaucoup de travaux »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Cette question de la compétence des intercommunalités est au centre des débats actuels sur le projet de la loi ALUR. En fonction des dispositions de la loi qui seront adoptées, cette problématique sera à reconsidérer de façon différente dans le cas où ce transfert de compétence deviendrait obligatoire.

La question ne sera plus de favoriser le transfert mais de le gérer et de l'accompagner.

En attendant, il convient de laisser les intercommunalités mûrir la question du transfert de la compétence du document d'urbanisme qui devrait venir naturellement à mesure que des projets communs se forment.

Cette question est d'ailleurs évoquée et prise en compte dans le projet de la loi ALUR qui prévoit dans sa rédaction actuelle un délai de 3 ans pour que les communautés de communes déjà existantes soient obligées de prendre cette compétence.

#### **B.4 LES MOYENS DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

La question de l'élaboration ou de la gestion d'un PLUi renvoie généralement à la question des moyens matériels et humains.

##### Paroles d'élus

L'intercommunalité en charge de politiques communautaires doit intégrer ces compétences dans un souci de cohérence :

*« Il est important que les services en charge des politiques de compétence de l'intercommunalité soient bien intégrés dans l'agglomération et permettent ainsi de travailler de façon cohérente »*

Le manque de moyens est souvent évoqué :

*« Un des problèmes de l'intercommunalité réside dans les manques de moyens »*

*« Faute de personnel technique, la structure devra être adaptée pour mener à bien un PLUi »*

*« Nous avons un manque de moyens, il nous faudrait plus d'accompagnement ».*

*« La difficulté est que l'agglomération a peu de moyens humains. Cela nous limite déjà dans l'exercice de nos compétences, par exemple le service habitat n'a pas pu prendre la compétence de l'aide à la pierre »*

*« Le PLUi nécessitera le renforcement des moyens ; on ne fera pas l'économie d'une nouvelle personne à l'intercommunalité »*

Des intercommunalités ont déjà renforcé leurs moyens par l'embauche de personnel compétent en urbanisme, à Lisieux et à Livarot en particulier.

Le manque de moyens est évoqué, non seulement pour suivre l'élaboration du PLUi, mais aussi pour le gérer et le faire vivre ultérieurement.

*« Pour suivre l'évolution du PLUi, l'intercommunalité devra sûrement embaucher une personne car elle n'a pas les compétences actuellement. Une solution serait d'employer une personne à mi-temps avec une autre intercommunalité »*

Ce manque de moyens et la nécessité de renforcer la structure se posent, non seulement dans les petites intercommunalités mais aussi dans la communauté d'agglomération :

*« L'intercommunalité a des services insuffisants pour gérer un territoire aussi étendu et complexe. Dans tous les cas Caen la Mer va devoir se doter d'un service plus performant »*

*« Mener à bien un PLUi nécessitera certainement un renforcement de l'agglomération car elle a des moyens limités »*

Partant de l'insuffisance des moyens de l'intercommunalité, la question de la mutualisation de ceux qui existent dans les différentes communes est évoquée :

*« La mutualisation et la fusion des moyens seraient pour beaucoup de choses une meilleure solution que l'intercommunalité qui a tendance à rajouter un échelon sans forcément faire de réelles économies d'échelle »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

L'élaboration et la gestion dans le temps du PLUi est une lourde tâche qui s'impose aux intercommunalités et qui peut les conduire à devoir renforcer leurs moyens. La question reste posée pour définir ces moyens supplémentaires nécessaires :

- administratif pour le suivi quotidien et l'organisation ou/et technique présentant quelques compétences en urbanisme ?
- de l'ordre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou intégré durablement à la structure ?

Peut-être est-il utile d'assister l'intercommunalité au travers d'une sorte d'audit et lui présenter les avantages de chaque solution.

### **B.5 L'EXPÉRIENCE DU TRAVAIL EN COMMUN**

L'expérience bénéfique du travail en commun est très souvent mise en avant par les interlocuteurs comme un bienfait de l'intercommunalité.

#### Paroles d'élus

L'intercommunalité favorise les échanges entre les communes :

*« Le SCOT est souvent présenté comme un élément facilitateur du travail en commun »*

*« Le SCOT a un rôle important et moteur pour apprendre à travailler ensemble. Il permet aux communes de discuter »*

*« Avant le SCOT, les communes littorales et de la campagne s'ignoraient alors et ne se parlaient pas »*

*« Maintenant, grâce à l'existence du syndicat du SCOT, tout le monde se parle, se connaît, il y a une bonne entente »*

C'est avec le temps que les élus apprennent à mieux travailler ensemble :

*« La communauté de communes est encore jeune et le travail en commun reste difficile »*

*« L'intercommunalité a maintenant douze ans d'existence, il y a une progression à force de travailler ensemble »*

*« Les communes travaillent ensemble depuis dix ans. On se connaît bien, on connaît bien les territoires et les élus, ce qui est plutôt un atout »*

Il en est de même lors de l'élaboration d'un PLUi :

*« Le début des réunions PLUi, c'était très difficile, 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 »*

Avoir déjà conduit des études et réflexions ensemble peut favoriser l'engagement dans la démarche PLUi :

*« La côte fleurie avait déjà un POS intercommunal »*

*« Caen la Mer a déjà un projet d'agglomération, un PLH, les élus ont beaucoup travaillé ensemble pour le SCOT, on sait travailler ensemble »*

*« Nous avons déjà élaboré ensemble une OPAH intercommunale et une opération de ravalement de façades. Nous avons également œuvré au sauvetage et au redéveloppement d'une importante entreprise sur Livarot, en partenariat et avec de nombreuses aides venant de l'Etat, de la région, de l'Europe, ... »*

*« Une charte de développement avait été réalisée en 2008 par l'intercommunalité qui prévoyait également d'aller vers un PLUi »*

*« La CC a vu son PLH comme une étape vers le PLUi, sans que cela soit clairement exprimé, mais il y a encore de grandes réticences »*

Mais le travail à l'échelle d'une grande intercommunalité est parfois présenté comme restant limité à des généralités :

*« L'échelle de Caen la Mer permet de bien travailler au niveau des orientations générales. On sait travailler ensemble. Mais cela n'est vrai qu'à un certain niveau de généralités ; on partage les idées, on partage les objectifs, on partage la façon d'y arriver, mais personne ne parle de la traduction sur le terrain »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Le PLUi est un projet qui doit être partagé et qui ne peut être entrepris sans une véritable démarche volontaire et commune. Sa réussite dépend de la qualité du travail collectif.

En ce sens, s'engager préalablement dans des réflexions soit thématiques, soit de stratégie ou projet territorial peut être une bonne chose. Le temps « perdu » en amont est probablement rattrapé dans le contexte d'un PLUi dont l'élaboration est facilitée.

En outre, les modalités d'approbation des PLUi, supposent l'élaboration d'un projet partagé.

## C LE SCOT ET LE PLUI

---

### C.1 LE SCOT COMME STRUCTURE

Le SCOT n'est pas seulement un document d'urbanisme car il donne lieu à la création d'un syndicat qui a un rôle important dans le développement local.

#### Paroles d'élus

*« Le SCOT a un rôle majeur pour les PLU »*

*« Grâce à l'existence du syndicat du SCOT, tout le monde se parle, se connaît, il y a une bonne entente »*

*« Un bon outil de conseil qui peut aider à faire des PLUI »*

*« La mise en place du SCOT a aussi été un moteur au démarrage d'un PLUi »*

*« Le président de la communauté de communes travaille avec le directeur du SCOT pour donner à ses collègues les atouts pour les encourager dans cette démarche »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUI

Le SCOT (structure) est un « organisme » important dans le département.

Au-delà de sa veille sur l'application et la gestion du document, le SCOT a un rôle de conseil incontournable. Les conditions d'une synergie et d'une collaboration pour œuvrer dans le même sens pourraient être recherchées, dans un premier temps sur la lecture et la traduction du document SCOT, éventuellement en amont de sa production, dans le cadre de son élaboration ou de sa révision notamment.

### C.2 L'ÉCHELLE DU SCOT ET CELLE DU PLUI

#### Paroles d'élus

La question de l'échelle relative entre celle du SCOT et celle du PLUi est souvent évoquée et pose le problème du rôle respectif des deux documents ;

*« C'est au SCOT d'assurer la cohérence du territoire »*

*« Le Scot est là pour orienter, il ne doit pas donner d'avis définitif sur les PLUi »*

*« La prise en compte d'un intérêt plus large se justifie parfaitement en matière d'urbanisme mais le SCOT porte déjà cet enjeu. Vouloir le faire avec un document aussi précis qu'un PLUi risque de créer des difficultés »*

*« Un PLUi établi à grande échelle ne rentrerait-il pas en conflit avec le SCOT, surtout si l'agglomération s'agrandit? »*



Le PLUi ne doit pas être à la même échelle de territoire que le SCOT :

*« Sur certains territoires le SCOT est à la même échelle que l'intercommunalité. La superposition des documents de planification sur les mêmes frontières ne peut pas fonctionner »*

*« Il n'y a pas besoin d'un PLUi à l'échelle de l'agglomération caennaise puisque tous ces problèmes sont traités par le SCOT »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Il y a parfois confusion entre les deux documents sur les aspects relatifs aux orientations : par le vocable lui-même avec les PADD des deux documents ou celui des orientations d'aménagement, document d'orientation générale, ... Il conviendrait probablement de mener une double démarche :

- Expliquer au mieux le rôle et la place respective des deux types de documents qui ne doivent probablement pas être établis à la même échelle de territoire,
- Faire en sorte que le contenu et les effets de chacun de ces documents soit bien délimités (le caractère parfois trop normatif du SCOT et le caractère trop général du PLU).

### **C.3 LE DOCUMENT SCOT ET LA CONSTRUCTIBILITÉ**

Le SCOT est évoqué dans beaucoup d'entretiens dans son interférence et dans son rôle sur le projet, en termes de document d'orientation qui s'impose aux PLUi notamment, et surtout en tant que structure accompagnatrice.

#### Paroles d'élus

Le document d'urbanisme qu'est le SCOT encadre les droits à construire et la consommation de l'espace :

*« Le SCOT a défini l'espace urbanisable et le nombre de logements à réaliser, répartis entre les diverses communautés de communes. Ainsi, le territoire ne se pose pas la question sur les espaces consommés »*

*« Le SCOT est assez précis dans ses orientations, dès le départ on a une direction qui est tracée »*

*« Le document est ressenti comme normatif par les communes. Mais comme ce sont les élus qui établissent ce document cela devient plus légitime aux yeux des communes »*

*« Le SCOT a fortement limité les constructions pour les petites communes rurales qui peuvent se sentir frustrées de ne pas pouvoir se développer »*

Cette constructibilité limitée peut parfois poser des problèmes d'application :

*« Le SCOT définit la constructibilité par intercommunalité mais notre PLUi ne couvre qu'une partie des communes de la communauté »*

*« Pour savoir combien de constructions de logements étaient permises au niveau de l'EPCI, les élus ont fait un calcul en fonction du nombre d'habitants. Cela a été intégré dans le PADD »*

*« Le SCOT pousse à la densification. Le conseil communautaire a réussi à accepter cet enjeu mais pour les conseils municipaux ce n'est pas encore acquis »*

*« Une commune avait un projet de maison de retraite mais avec le nombre de logements limités par le SCOT, cela a créé une tension avec Orbec qui n'avait plus assez de droit à la construction de nouveaux logements pour se développer »*

Il est parfois regretté une application trop rigide des dispositions du SCOT :

*« Il y a une importante pression foncière. Pour lutter contre ce phénomène les surfaces urbanisables sont restreintes, l'objectif étant de regrouper et de densifier. L'application doit cependant être plus souple pour que des territoires qui sont en train de mourir puissent continuer à se développer et pouvoir profiter d'opportunités »*

*« Il y a trop d'application rigide, on ne souhaite pas appliquer le SCOT de façon trop rigide mais avec une pédagogie adaptée »*

*« Avec le PLH qui respecte la définition des pôles principaux, c'est seulement l'enveloppe globale du SCOT qui doit être respectée. Les intercommunalités ne sont alors plus obligées de respecter le quota de surfaces urbanisables par commune »*

L'encadrement de la consommation de l'espace par le SCOT n'est pas toujours appréhendé comme une limite, une restriction, mais comme un droit à urbaniser :

*« La limitation de la consommation d'espace du SCOT est devenue un droit de tirage, certains documents ne sont pas faits en fonction des projets de la commune pour se développer mais en fonction de ce droit à consommer »*

Par ailleurs, le caractère normatif du SCOT peut être perçu comme un contre argument au lancement d'un PLUi puisqu'il définit et encadre de nombreuses problématiques d'urbanisme.

*« L'argument de la gestion des terres agricoles et de la limitation de la consommation de l'espace sont totalement infondés puisque c'est déjà le rôle du SCOT. Il n'y a pas besoin d'un PLUi à l'échelle de l'agglomération caennaise puisque tous ces problèmes sont traités par le SCOT »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

L'aspect normatif du SCOT est plutôt bien reçu dans la mesure où cela fixe un cadre de départ peu contesté et, par là même, évite de s'éterniser sur la question de la consommation de l'espace. Il est cependant souhaité, par beaucoup d'interlocuteurs, que son application se fasse avec un peu de souplesse. Les SCOT étant, de façon générale, promis à être révisés prochainement, ne serait-ce que pour leur « grenellisation », cette souplesse pourrait utilement être prise en compte dans la rédaction du document.

#### **C.4 LA MISE EN COMPATIBILITÉ DES PLU**

Les documents d'urbanisme doivent être mis en compatibilité avec les SCOT mais, compte tenu de la révision prévue de ces derniers, se pose la question du moment opportun pour engager ces démarches.

##### Paroles d'élus

Se lancer dans un PLUi serait une dépense importante :

*« La préfecture demande de mettre le PLUi des communes en compatibilité avec le SCOT or celui-ci va être révisé et il faudra recommencer, c'est un surplus financier alors qu'on demande aux communes de faire des économies »*

*« Il convient d'attendre la grenellisation du SCOT avant de mettre les PLU en compatibilité »*

*« Le SCOT du Pré-Bocage est à présent en panne à l'échelle de la communauté de communes, il n'y a pas encore de politique générale clairement établie. Il ne faut pas nous lancer dans l'étude de document d'urbanisme local avant d'achever le SCOT »*

*« Le SCOT du Bessin a été approuvé en 2008, il va bientôt être révisé pour être mis en conformité avec le grenelle 2. La mise en conformité demandée avec le SCOT sera peut-être l'occasion de commencer les nouveaux documents d'urbanisme dans les communes pour qu'ils soient terminés en même temps que le nouveau SCOT »*

##### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Il est indéniablement peu souhaitable d'engager la mise en compatibilité de PLU avec les SCOT, d'une part, puisqu'il ne s'agit pas de documents intercommunaux et, d'autre part, puisque les SCOT eux-mêmes doivent être révisés lorsqu'ils existent.

La réflexion préalable à l'élaboration du PLUi peut cependant être engagée puisqu'elle peut insuffler des orientations souhaitées par l'intercommunalité qui seront prises en compte dans le SCOT. Cet aspect peut ainsi être un levier pour le lancement du PLUi.

## D LE PLUI, AVANTAGES ET INCONVENIENTS

---

### D.1 LE CONTENU DU PLUI

#### D.1.1 La complexité du document

Le PLUI, document d'urbanisme allant du projet à la réglementation, recouvre de nombreux sujets ; la complexité du document suscite beaucoup d'interrogations et se lancer dans la démarche est une décision lourde pour l'intercommunalité.

#### Paroles d'élus

Le PLUI est un document complexe aux multiples facettes :

*« Une étude environnementale doit être faite, même si l'Etat a dit qu'il simplifierait tout ce qu'il demande aux communes prend du temps et de l'argent, c'est une difficulté supplémentaire pour nous »*

*« Le contenu actuel du PLU est ingérable »*

*« Il va peut-être falloir faire une évaluation environnementale dans le PLUi. Il nous en demande trop et en rajoute. L'aspect intéressant de ce document va encore devenir réglementaire. Avec la multiplication des documents, des recours, il faudrait que l'Etat aide à simplifier »*

*« La multiplication des textes entraîne nécessairement une multiplication des risques de mauvaise mise en forme »*

*« Déjà qu'un PLU ne dure pas moins de trois ans, il y a une difficulté croissante pour faire les documents d'urbanisme avec tous les documents à faire »*

*« Au niveau du règlement et de l'architecture, sur le territoire de Caen la Mer, il est impossible de tout réglementer de la même façon »*

Le PLUi comprend des volets qu'il n'est pas facile de bien intégrer dans le document global :

*« Le conseil communautaire a beaucoup travaillé sur l'habitat, c'est une des composantes majeures mais les élus se demandent comment intégrer ce PLH dans leur futur PLUi »*

Le PLUi comprend des volets qui sont déjà examinés ou étudiés ailleurs. Il en est de même pour d'autres documents :

*« On demande aux agglomérations d'avoir un projet d'agglomération, un PLH, un PDU, un SCOT... « Est-il vraiment utile de multiplier sans cesse les documents ? »*

Les questions relatives à l'application de la loi Littoral sont une préoccupation majeure :

*« Il est demandé de faire un volet littoral et maritime dans le SCOT alors qu'il y a déjà la DTA qui gère la question »*

*« Pour ne pas compliquer les choses, dans le SCOT, les élus sont restés strictement sur la directive de la DTA. La loi littoral est ingérable, il est difficile de contenter tout le monde entre les particuliers et l'État qui veut tout sacraliser »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

La complexité et les très nombreux volets ou études que doit comprendre le PLUi sont souvent mis en avant, que ce soit dans l'explication de ce qu'est le PLU ou que ce soit dans les attendus exprimés dans les cahiers des charges. Plutôt que de mettre l'accent sur la complexité, il est plus efficient de mettre l'accent sur l'objectif du document, et les éléments qui peuvent aider à son élaboration. Ces éléments, ou différents volets du PLU sont ainsi présentés comme des composantes d'étude pour aboutir à un projet global plutôt que des chapitres quasi indépendants.

De la sorte, l'approfondissement attendu des études de chaque volet du PLU serait adapté aux particularités du territoire ou/et des objectifs poursuivis, certains pouvant ainsi être très allégés.

#### **D.1.2 Le PLU communautaire et l'échelle locale**

En matière d'urbanisme, l'échelle de l'agglomération n'est peut être pas celle la mieux adaptée à toutes les composantes du PLUi.

#### Paroles d'élus

*« La politique générale d'aménagement et d'urbanisme doit être menée à l'échelle de l'agglomération en laissant une part de pouvoir local. Je suis pour le PLUi, mais il ne faut peut-être pas tout mettre dans le PLUi, il y a des problématiques locales »*

*« Avec les pôles métropolitains on ne sait pas qui va avoir la responsabilité de quoi, et ce n'est pas à ce niveau-là qu'on peut faire de l'urbanisme règlementaire »*

Se pose la question de la sectorialisation :

*« Une solution serait de faire un document unique jusqu'au PADD puis le décliner pour les orientations d'aménagement et le règlement par groupe de cinq ou six communes »*

*« Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, nous pourrions être conduits à différencier le territoire en le subdivisant comme cela a été fait dans le PLH »*

*« Le zonage doit certainement être du ressort de l'agglomération mais certains articles règlementaires pourraient être du ressort plus local »*

### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Il conviendrait d'identifier un échelon d'objectifs suffisamment clairs mais assez importants qui doivent être impérativement réfléchis à l'échelle de l'agglomération. A contrario, certains aspects de l'étude du PLUi peuvent être étudiés plus en détail à des échelons plus locaux avant d'être revus et validés à l'échelle communautaire.

### **D.1.3 Un investissement lourd**

#### Paroles d'élus

La complexité du document fait que son élaboration est un investissement financier important pour l'intercommunalité :

*« Le coût de l'étude d'un PLUi reste un frein pour les communes, même s'il y a éventuellement un soutien de 50.000 euros par l'Etat, pour les PLUi retenus, surtout puisqu'ils ont des documents récents »*

*« Pour les communes qui ont déjà investi dans leur document d'urbanisme, c'est un coût supplémentaire et elles seront moins volontaires pour refaire un document »*

*« Le PLU reste un document lourd et qui coûte très cher »*

*« 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 de moyens d'élaborer leur propre document »*

Les aides financières sont les bienvenues et aident à la décision :

*« Le financement de l'Etat était également plus important pour le PLUi. l'intercommunalité était même arrivée à 80% de subvention »*

*« Il faudrait que l'Etat ne subventionne plus que les PLUi »*

### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

L'aide financière est forcément un levier dans la démarche de promotion des PLUi.

Toutefois, il faudrait mener des campagnes sur cette question car le PLUi, si important pour l'avenir de l'intercommunalité, représente généralement un investissement assez mineur, comparé à des dépenses d'embellissement ou d'études de projets dans le cadre des maîtrises d'œuvre.

## **D.2 L'ÉLABORATION ET LA GESTION DU PLUi**

Le PLUi représente une forte mobilisation de l'intercommunalité, que ce soit lors de son élaboration qui est longue et qui ne se fait pas toujours sans heurts ou/et que ce soit pour sa gestion et son évolution au cours du temps.

### **D.2.1 La durée de l'élaboration**

L'étude du PLUi se déroule sur plusieurs années, probablement pas moins de 4 ans.

#### Paroles d'élus

Le processus d'élaboration du PLUi est très long et le document peut devenir obsolète au regard de l'évolution du contexte :

*« Les élus auraient souhaité réussir à terminer le PLUi dans le mandat. L'EPCI a mis presque dix ans pour arriver à la première approbation du PLUi »*

*« Il aura fallu 8 ans pour finaliser le projet »*

*« Quand je vois l'usine à gaz qu'est le PLUi et le temps que l'on met à faire un SCOT ou un PLH, on va mettre cinq ans à mettre en place un document qui sera dépassé avant de sortir »*

Le moment de l'élaboration du PLUi doit être choisi en tenant compte des mandatures :

*« Qu'il se déroule sur plusieurs mandats a été un frein à l'avancement du PLUi »*

*« L'étude du PLUi est trop longue, il peut se prolonger sur deux mandats, ou « couper un mandat en deux »*

*« Compte tenu du délai de réalisation du PLUi difficile à cadrer dans une mandature, les élus veulent lancer cette révision avant le changement de municipalité. Si besoin, des sessions de rattrapages seront organisées pour les nouveaux élus »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Il est probable que le début d'une mandature est le moment le plus opportun pour se lancer dans l'élaboration ou la révision du PLUi. Dans cette hypothèse, il peut être déjà réfléchi dans ses objectifs préalablement au travers de réflexions, voir d'études préalables, le temps de la mandature étant celui de la confection du projet et du document. La difficulté cependant est de voir se lancer simultanément de nombreux PLUi sur le territoire avec les difficultés de fonctionnement que cela entraînerait pour des organismes d'accompagnement et/ou de conseil, publics ou privés.

### **D.2.2 L'élaboration associée**

Les questions relatives aux modalités de l'élaboration associée sont très généralement évoquées par les interlocuteurs qui ont eu à conduire des documents d'urbanisme.

### Paroles d'élus

Dans le cadre de l'élaboration associée, chaque collectivité a sa compétence et son rôle ; Il est cependant important d'arriver à rapprocher les points de vue pour aboutir :

*« Il y a eu un manque de communication. Les personnes qui venaient aux réunions ne donnaient pas d'indications, pas d'orientations »*

*« Le cadre que l'Etat a apporté dans la discussion avec l'intercommunalité a permis aux élus de faire ce qu'ils voulaient mais sans aller au-delà de ce qu'il fallait ».*

*« Tout le monde les prend comme des partenaires et pas comme des technocrates et ça c'est important »*

Les problématiques environnementales viennent de plus en plus au premier plan des préoccupations et complexifient les attendus du document.

*« Le contrôle de la légalité est devenu plus exigeant après le Grenelle et les difficultés avec la DDTM viennent aussi de là. Beaucoup de difficultés viennent du fait qu'ils sont très à cheval sur les questions environnementales et ne se rendent pas compte de la réalité sur le terrain »*

*« L'application doit être plus souple pour que des territoires qui sont en train de mourir puissent continuer à se développer et pouvoir profiter d'opportunités »*

*« Le Pays d'Auge est un sanctuaire écologique, il y a beaucoup de diversité. Cela bloque beaucoup de projets. On est freiné par tous les interdits, ça décourage les élus »*

Les difficultés viennent parfois de la discontinuité entre le moment de l'élaboration et celui du contrôle

*« La DDTM a été invitée à tous les séminaires intermédiaires pour entendre ce que les élus avaient à dire mais cela n'a servi à rien »*

*« Elle a juste sanctionné sans être un partenaire. Cela ne pousse pas les communes à se lancer dans de nouveaux documents d'urbanisme »*

*« Ils vont parfois trop loin dans leurs prescriptions, l'Etat va même plus loin que le Scot. C'est souvent considéré comme très abusif par les communes »*

*« Les élus travaillent cinq ou six ans sur un document pour finalement avoir un avis défavorable, c'est très décourageant »*

### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Le partenariat dans le cadre de l'élaboration associée pourrait être renforcé par davantage d'écoute et de suivi, notamment au moment du diagnostic de territoire et de ses enjeux, non pas en tant que relecteur, mais éventuellement dans le cadre de visites de terrain et d'échanges.



### D.2.3 Les risques de contentieux

Ainsi que le disait un interlocuteur, il est difficile d'éviter toute erreur dans l'élaboration d'un document aussi complexe.

Les contentieux sur l'urbanisme sont courants et leur exemple n'incite pas les intercommunalités à s'y lancer.

#### Paroles d'élus

Le PLU est un document sensible qui engendre assez naturellement des contentieux :

*« Le PLU est un document délicat à gérer. On travaille sur une matière sensible qui touche les gens au plus profond de leurs sentiments à l'égard de leur terroir, cela entraîne souvent des contentieux »*

Un PLUi attaqué, remanié et réattaqué qui entraîne un relatif découragement :

*« Une association, a réussi devant le tribunal administratif à faire annuler le PLUi L'EPCI a réapprouvé le PLUi en 2012, mais l'association a encore attaqué devant le tribunal, la procédure est encore en cours. Un jour tout le monde sera découragé de ce genre de chose, on va finir par ne plus trouver personne qui veuille s'engager »*

*« Les élus de Dozulé n'ont malheureusement pas eu de chance avec l'association qui les attaque sans cesse »*

Une solution pour réduire les risques et les conséquences des contentieux pourrait être de fragmenter le document par secteurs :

*« Pour fragmenter les risques juridiques, il faudrait mettre en place des secteurs dans les PLUi »*

*« Avec un PLUi établi sur un si 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'un secteur »*

Ce problème du contentieux et de la responsabilité de l' élu est mis en avant pour ce qui concerne les autorisations d'occuper et d'utiliser les sols :

*« Si l'Etat n'instruit plus les PC quel sera le contrôle de légalité ? cela risque de ne pas être une bonne chose, et d'augmenter les contentieux car on a moins peur d'attaquer le Maire que le Préfet »*

*« Avec le PLUi, le Maire va devoir signer des permis de construire établis à partir d'un règlement qui aura été approuvé par d'autres, et c'est lui qui va aller aux contentieux »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Le risque de contentieux est incontournable.

Ainsi que l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs et que cela est d'ailleurs prévu dans le projet de la loi ALUR en discussion, les conditions de recours pourraient être plus encadrées et limitées.

Cette question renvoie à celle de l'assistance et du conseil juridique qui pourrait éventuellement être mieux mutualisée.

#### D.2.4 L'évolution du document

Le PLUi est un document appelé à évoluer au cours du temps après qu'il soit approuvé. Cela reste à charge de l'autorité compétente et s'inscrit dans la durée.

##### Paroles d'élus

Le PLUi ne cesse d'évoluer, ne serait-ce que pour l'adapter à des contextes évolutifs :

*« Vu de l'extérieur du côté fonctionnaire, ayant moi-même été promoteur des documents d'urbanisme intercommunaux, cela me semblait aller de soi mais désormais mon point de vue a changé. Gérer la mécanique administrative et juridique reste simple mais les choses sont différentes et bien plus compliquées au quotidien*

*« Le PLUi reste un carcan, à peine approuvé, il y a toujours des défauts et il doit être modifié »*

*« Cela devient ingérable, les documents changent trop vite, c'est une vraie question de savoir à quel moment les documents doivent être mis en compatibilité, il y aura toujours des documents en révision »*

Le PLUi établi sur une intercommunalité ne sera pas facile à faire évoluer :

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

*« Chaque fois qu'une des communes a eu besoin de faire une modification de son document d'urbanisme en attendant l'approbation du PLUi, c'est l'EPCI qui intervenait. Cela a pris aussi du temps »*

*« Un PLUi est un document appelé à évoluer et le problème vient de la durée de chaque modification, cela peut varier entre six mois et un an et pour une révision deux ans. C'est très long et coûteux pour les communes, des opportunités économiques peuvent en être affectées »*

La gestion du PLUi dans la durée va imposer le renforcement des équipes de l'intercommunalité :

*« Pour suivre l'évolution du PLUi, l'intercommunalité devra sûrement embaucher une personne car ils n'ont pas les compétences actuellement. Une solution serait d'employer une personne à mi-temps avec une autre intercommunalité »*

##### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

L'engagement dans la démarche PLUi correspond, non seulement à l'élaboration du document mais aussi à le faire vivre, l'appliquer et le faire évoluer en fonction des besoins. Cet aspect doit être intégré et pris en compte en amont. Cela peut poser des problèmes lorsqu'une commune désire faire évoluer des dispositions afférentes à la réalisation d'un projet, même peu important aux yeux de l'intercommunalité. Plusieurs propositions peuvent être établies : conduire des modifications régulières, chaque année ou tous les deux par exemple, et faire remonter par chaque commune les évolutions souhaitées ou à réfléchir dans ce cadre.

### D.3 L'INTÉRÊT DU PLUi

De nombreux aspects sont évoqués par les interlocuteurs en faveur ou en défaveur du PLUi. Cela concerne des problématiques de territoire, de projet global ou particulier, de fonctionnement et/ou de compétence de l'intercommunalité ou/et de communes.

#### D.3.1 L'intérêt du PLUi au regard du territoire et des projets

##### Paroles d'élus

L'urbanisme est lié à des politiques d'agglomération

*« L'urbanisme est lié à des politiques d'agglomération, l'habitat, les déplacements et la gestion de l'eau en particulier. La confrontation entre des politiques communautaires et communales peut conduire à des incohérences »*

Le PLUi permet de gommer les frontières administratives et de raisonner à l'échelle de la cohérence des espaces.

*« Le PLUi apporte de la cohérence, il permet de retrouver une continuité entre les villes qui se touchaient »*

*« Il y a beaucoup d'endroits sur Caen, en limite communale où on ne peut pas raisonner sans les villes voisines, surtout lorsqu'il s'agit de projets importants »*

*« Le PLUi permet d'avoir une vue d'ensemble et limiter les effets de frontières mais, en soi, l'association de communes voisines lors de l'élaboration d'un PLU communal doit déjà avoir cet effet »*

*« Les communes ne se préoccupaient pas de leurs voisines, que ce soit en terme de paysages ou en terme de réseau, le premier but du PLUi a été de mettre fin à ces incohérences »*

*« Le PLUi a favorisé la discussion sur de nombreux sujets entre les élus et a permis de renforcer la cohérence du territoire et on a l'impression de faire partie d'un tout »*

Le PLUi permet de maîtriser le développement urbain et de répartir les constructions de façon concertée :

*« Putot en Auge avait prévu 70 maisons sur 10 ans, mais il y avait une logique de continuité pour Dozulé, les élus ont réduit le nombre prévu à 35 maisons pour laisser une possibilité de développement à Dozulé »*

*« La communauté de communes gère 280 km de voies ; les nouveaux espaces d'urbanisation n'ont pas toujours été pensés au regard des voies de l'Intercom »*

*« Des communes qui ont créé des lotissements n'étaient pas dotées d'une école. De ce fait, les nouveaux habitants scolarisent les enfants dans la commune d'à côté qui n'a pas toujours la capacité d'accueil »*

Le PLUi permet de favoriser le développement du territoire :

*« Le PLUi permet de créer une dynamique et de garder la population sur place »*

*« Il permet une réflexion globale entre les élus, et ne pas laisser les territoires un peu éloignés se vider de leur population et vieillir »*

Le PLUi permet de bien intégrer la problématique des équipements, ce que le PLU communal ne fait pas toujours :

*« La maîtrise de la démographie et de l'accueil du public est une question essentielle. Il faut éviter que des développements de communes ne prennent pas en compte les problèmes d'équipements par exemple les écoles dans les communes voisines impactées par un apport de population »*

*« Le PLUi permet une meilleure répartition des équipements et une meilleure prise en compte des continuités ainsi que des projets des autres communes »*

*« Le PLUi permet de mieux tenir compte de l'organisation du réseau routier et une gestion globale des demandes de terrains à construire qui tient compte de leur desserte viaire »*

La question foncière est importante dans l'aménagement du territoire et la prévision ou programmation des projets. L'échelle communale le permet difficilement :

*« 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 »*

*« Les élus s'intéressent à l'étude du PLUi lorsqu'il devient plus concret. Pour certains, le SCOT c'est du blabla. Et pour beaucoup le PADD n'est pas assez concret »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Le PLUi, s'il est l'expression du projet global et cohérent, au travers du PADD en premier lieu, est aussi le moment et le moyen de faire émerger des projets qui se traduisent en actions concrètes. Mettre en avant le caractère concret du PLUi dans sa traduction et ses effets est probablement un excellent moyen de valorisation de la démarche.

### **D.3.2 L'intérêt du PLUi au regard du document lui-même**

#### Paroles d'élus

Les documents d'urbanisme des communes sont très conciliables, cela facilite l'élaboration d'un document intercommunal :

*« A quelques détails près, les communes ont des PLU qui sont assez facilement insérables dans une réflexion intercommunale, il n'y aurait pas d'incohérence majeure »*

La préexistence de documents d'urbanisme communaux peut être un frein pour élaborer un PLUi, surtout lorsque ce dernier aura probablement pour conséquence de réduire la constructibilité sur la commune :

*« Actuellement les capacités foncières autorisées dans les documents sont presque le double de ce qui est autorisé par le SCOT »*

Se doter d'un document efficace est important, compte tenu en particulier des limites des cartes communales qui couvrent encore beaucoup de communes du département :

*« Les cartes communales sont un problème car elles ne sont pas adaptées aux enjeux. Ce ne sont pas des documents assez évolués ; on a été mal orienté lorsque nous avons fait ces cartes »*

*« Une commune souhaitait agrandir sa zone d'activités, les espaces concernés ont été délimités et une ZAD créée, cependant la carte communale ne permet pas de prendre en compte ce projet. Ce type de problème se pose sur d'autres communes »*

*« Des communes sont réticentes, elles se disent pourquoi se lancer dans une telle démarche puisqu'elles ont déjà leur PLU »*

Des interlocuteurs, bien qu'ils soient convaincus des vertus du PLUi, s'interrogent sur la réelle valeur ajoutée qu'apporterait le document intercommunal :

*« Quels objectifs pourrait-on atteindre qu'on ne pourrait atteindre sans ce document unifié ? Le PLH est déjà intégré dans les documents d'urbanisme des communes. Il n'est donc pas un véritable moteur pour aller vers un PLUi »*

*« On arriverait à l'élaborer mais je ne suis pas sûr que ça nous apporterait énormément de choses. La communauté de communes permet déjà d'agir suffisamment pour mener à bien les objectifs »*

*« Le PLUi peut même être un risque d'appauvrissement comparativement à des documents qui sont étudiés à une échelle plus fine »*

*« Plusieurs éléments auraient plaidé pour établir un PLUi car on est très restés centrés sur nous-mêmes »*

*« Avec un PLU établi à l'échelle intercommunale, le risque aurait été d'appauvrir le projet en le ramenant au plus petit dénominateur commun, le PLUi aurait peut-être désincarné le projet de ville, je m'interroge »*

#### Pistes pour valoriser la démarche PLUi

Ces interrogations ramènent à deux problématiques :

- Celle de l'échelle du territoire qui, si le PLUi n'est pas bien mené, peut aboutir à trop simplifier le document dans des généralités sans entrer suffisamment dans le détail des projets, au travers des orientations d'aménagement par exemple, ou/et du règlement précis et adapté aux particularités d'un territoire complexe ;
- Celle de la décision collégiale qui, trop souvent, aboutit à banaliser le projet en recherchant le consensus.

Le projet « cohérent » n'est pas forcément le projet « consensuel ». Il convient probablement de trouver des modalités de travail qui permettent à chacun de mettre en avant, ou de développer, ses attentes du document.

En même temps que des projets ou éléments précis doivent pouvoir être développés, il est important d'assurer la cohérence de l'ensemble. Il est courant de travailler où de mener la réflexion de façon thématique or ce n'est pas toujours bénéfique pour la bonne transversalité du projet. Partir de la géographie du territoire et des objectifs peut davantage faire émerger la cohérence du projet.