

Mai 2017



***L'essentiel  
sur le PLU  
intercommunal***



Agence de Développement et d'Urbanisme du  
pays de Montbéliard



*Philippe GAUTIER, Président de l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard*



Comme dans d'autres territoires, la majorité des communes s'est prononcée contre le transfert de la compétence PLU à Pays de Montbéliard Agglomération à compter de mars 2017. C'est un choix de raison.

Nous avons en effet à gérer une priorité absolue. Celle de la création du Grand PMA. Notre mobilisation a été forte pour organiser la gouvernance, harmoniser les compétences et définir une nouvelle feuille de route pour une agglomération comptant dorénavant 72 communes. Nous lancer dans un PLU intercommunal à ce moment ne pouvait être envisageable. D'autant plus que nous sommes déjà engagés dans l'élaboration du SCoT Nord Doubs. Nous n'aurions eu, ni le cadre de planification du SCoT, ni l'ingénierie de l'ADU, pour conduire cette réflexion de manière satisfaisante.

C'est en ce sens que le blocage du transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité est un choix de raison. Pour autant, les récentes évolutions

règlementaires généralisent le PLUi qui devient le document d'urbanisme de droit commun tandis que le PLU communal devient l'exception. La question du transfert se reposera donc en 2020, suite au renouvellement de l'assemblée communautaire. Nous devons nous y préparer dès maintenant.

Nous avons trois ans pour préparer un débat solide sur cette question. Je connais l'attachement des maires et de leurs équipes pour l'urbanisme. J'ai entendu les craintes légitimes liées au transfert de la compétence PLU vers l'agglomération. C'est pourquoi j'ai demandé à l'ADU d'engager une démarche d'information pour permettre à chacun de mieux mesurer les incidences du transfert de compétence. Il s'agira d'évaluer les avantages d'un PLU intercommunal pour le développement et l'attractivité du Grand PMA.

Il est important que conseils municipaux et communautaire partagent le même niveau d'information pour que nos débats soient constructifs. Je m'investirai en ce sens lors de nos assemblées communautaires.

Cette publication de l'ADU marque le point de départ de cette réflexion. Elle a pour objectif de donner une première information synthétique sur les tenants et aboutissants d'un PLU intercommunal. Elle recueille les expériences engagées localement et je remercie ici, chaleureusement, mes collègues pour leur témoignage.

L'ADU organisera des temps d'échanges et de débat autour de cette publication. Ils seront l'occasion de répondre à l'ensemble des questions que soulève ce transfert de la compétence PLU. Je vous invite, bien entendu, à y participer.



# Pourquoi élaborer un PLUi ?



*Daniel BUCHWALDER, Maire de Seloncourt*



*Les communes de Seloncourt et Hérimoncourt ont élaboré de façon mutualisée leurs PLU qu'elles ont approuvé respectivement de 28 et 23 janvier 2014.*

*Les communes ne peuvent plus être considérées comme des entités isolées. **Leur développement doit être réfléchi et cadré à l'échelle intercommunale pour être plus harmonieux.** Par exemple, il n'est plus possible aujourd'hui de multiplier les zones d'activités sur le territoire de manière non coordonnée.*

***L'élaboration d'un PLU intercommunal sur PMA sera sans doute inévitable à l'avenir.** Il y a une nécessité de lancer une réflexion collective sur ce sujet.*



## Le PLUi en 6 questions ...

### > Qu'est ce qu'un PLUi ?

Un PLUi est un document d'urbanisme et de planification qui définit un projet global d'aménagement à l'échelle intercommunale et formalise les règles d'utilisation du sol favorisant sa mise en oeuvre.

### > Qui l'élabore ?

Il est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en collaboration avec les communes.

### > En combien de temps ?

La durée de son élaboration varie entre 2 et 4 ans en moyenne.

### > Sur quel périmètre ?

Le périmètre du PLUi couvre l'intégralité du territoire intercommunal.

Pour Pays de Montbéliard Agglomération, le PLUi sera élaboré à l'échelle des 72 communes.

### > Pour combien de temps ?

A l'instar des documents d'urbanisme communaux, le PLUi a une durée de vie de 10 à 15 ans, mais peut être modifié ou révisé à tout moment.

### > Quel lien avec le SCOT ?

Le PLUi doit être compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

## Dessiner un projet de territoire ...

L'essentiel des activités quotidiennes des habitants s'affranchit des limites communales, que ce soit pour les déplacements domicile-travail, les parcours résidentiels, les modes de consommations, les loisirs, etc...

**Le PLUi correspond à l'échelle de cette vie quotidienne.** Il est un moyen d'adapter l'action publique en termes de gestion de l'occupation du sol au territoire vécu par les habitants. Il agit par exemple

sur la qualité des paysages urbains et naturels, la modération de la consommation d'espaces agricoles, le développement économique (commerces, zones d'activités...), la construction de logements, les écoles ...

Ce projet de territoire, intégrant l'ensemble de ces thématiques, est formalisé dans le PADD qui constitue la clé de voûte du PLUi et son projet politique.

### *Fernand BURKHALTER, Président de la communauté de communes du Pays d'Héricourt (24 communes ; 21 475 habitants)*



*La communauté de communes a engagé un PLU intercommunal le 10 décembre 2015.*

*Dès 2008, la CcPH s'est positionnée sur la nécessité de penser globalement son territoire au côté des communes ce qui a abouti, le 27 mars 2013, à l'adoption par le conseil communautaire d'un **schéma de développement intercommunal**.*

*Ce schéma a été rédigé par l'Agence de développement et d'urbanisme de Montbéliard. **Il a constitué un socle de réflexion pour nous lancer dans l'élaboration de notre propre SCoT puis aboutir à un PLUi valant SCoT. C'est une particularité de la communauté de communes du Pays d'Héricourt.***

*Il nous a donc fallu entre 4 et 5 ans de débats et d'échanges entre élus avant que l'ensemble des communes acceptent de transférer leur compétence PLU à la CcPH.*

## ... et se donner les moyens de le mettre en oeuvre

### Le PLUi pour un projet de territoire opérationnel

Un PLU intercommunal permet de planifier, sur une quinzaine d'années, le développement du territoire. Tandis que le SCoT dresse un cadre stratégique, le PLUi offre **un panel complet d'outils réglementaires<sup>1</sup> et fonciers<sup>2</sup> de mise en œuvre opérationnelle d'un projet**. Il est également opposable aux autorisations d'urbanisme.

<sup>1</sup> Les dispositions réglementaires sont contenues dans le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Elles mettent directement en œuvre le projet.

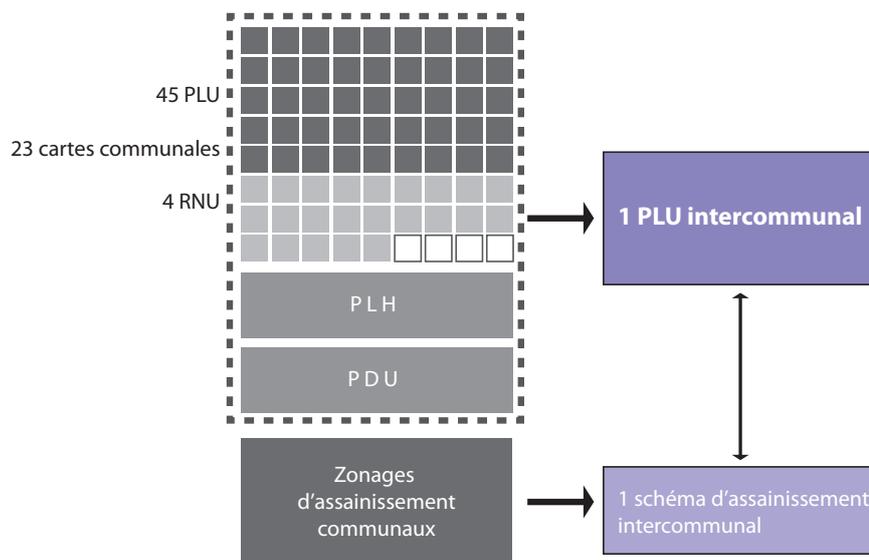
<sup>2</sup> Le PLUi contient des leviers fonciers, tels le droit de préemption urbain et les emplacements réservés.

### Le PLUi pour la conduite d'opérations d'aménagement coordonnées

Dans le contexte actuel de recherche d'efficacité des politiques publiques, le PLUi représente un véritable levier. Il ouvre le dialogue « **communes-intercommunalité** » pour mettre en cohérence les politiques publiques portées par chacun et les faire converger vers les mêmes objectifs de développement. Il facilite ainsi les choix pour **flécher les investissements publics vers les mêmes lieux à projets et ordonnacer les opérations sur le territoire** afin de limiter les risques de concurrence.

Cette coordination de l'action publique, qui est très forte dans un PLUi, permet d'afficher **une gouvernance** organisée et coordonnée **sécurisante pour l'investissement des acteurs privés** sur le territoire.

### Une intégration des documents de planification - Application à l'Agglomération de Montbéliard



## zoom sur ...

### ... le PLUi tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et/ou de Plan de Déplacements Urbains (PDU)

De manière optionnelle, le PLUi peut également tenir lieu de PLH et/ou de PDU.

Dans ce cas, le PLUi contient un document supplémentaire : le Programme d'Orientations et d'Actions (POA) qui précise les actions et principes en matière d'habitat, de transports et de déplacements et les moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre.

Le PLUi tenant lieu du PLH et/ou de PDU permet d'articuler ces politiques sectorielles au sein d'un même document et de définir ainsi un projet de territoire plus global et lisible.

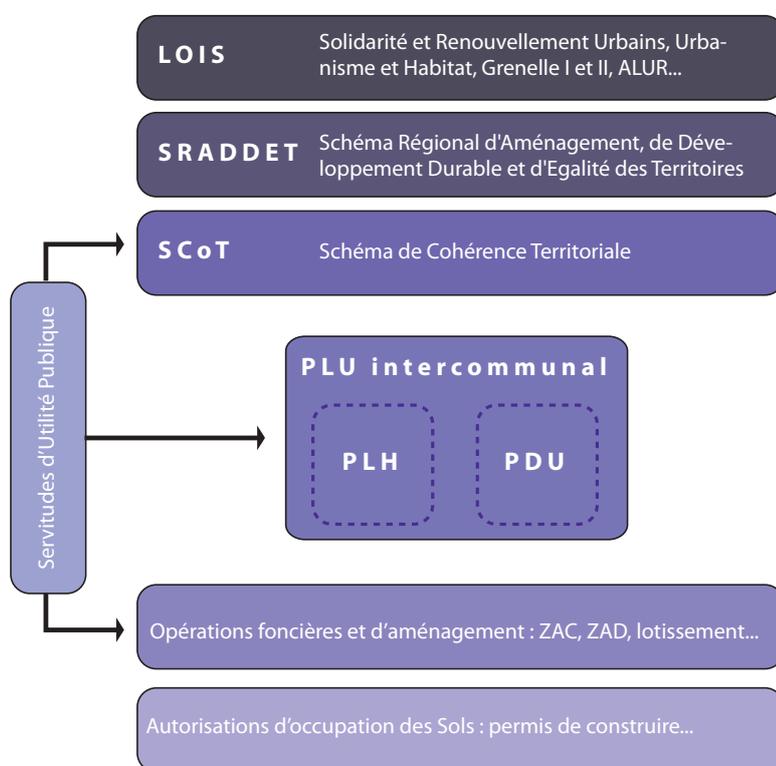
# Les effets du transfert de la compétence PLU

Lorsque l'intercommunalité devient compétente, l'élaboration du PLUi n'est pas forcément immédiate. Un temps peut être pris pour définir les principes d'association des communes et les modalités de travail. Seul le besoin de réviser un document d'urbanisme préexistant oblige à engager l'élaboration d'un PLUi.

**Les documents d'urbanisme en vigueur au moment du transfert de la compétence restent applicables** jusqu'à l'approbation du PLUi et peuvent être modifiés.

Ceux en **cours d'élaboration ou de révision peuvent être achevés**, sous l'autorité de l'agglomération, après accord avec la commune sur les modalités de prise en charge.

**Le maire reste compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme.** La loi distingue très clairement le transfert de la compétence PLU de l'instruction, qui peut demeurer communale, et de la délivrance des autorisations d'urbanisme qui relève du pouvoir de police conservé par les maires.



## rappel ...

### ... du cadre posé par la Loi ALUR

La loi ALUR a transféré aux intercommunalités la compétence en matière de documents d'urbanisme le 27 mars 2017.

Les communes membres avaient la possibilité de bloquer ce transfert : si au moins 25% d'entre elles représentant 20% de la population s'y opposaient dans les 3 mois précédant l'échéance de mars 2017.

Cependant, au 1er janvier suivant le renouvellement général des exécutifs, ou à la demande de l'EPCI, le transfert de compétence est à nouveau inscrit dans la loi. Là encore, la minorité de blocage peut s'exercer.

## Quel est le coût d'un PLUi ?

Le coût d'un PLUi dépend de nombreux paramètres : taille de l'intercommunalité, types d'enjeux, études existantes, modalités de réalisation (régie, agence d'urbanisme, bureaux d'études). **Des ratios indicatifs permettent cependant de constater l'économie réalisée par rapport à des PLU communaux**, en mutualisant des interventions demandant une technicité de plus en plus forte, en particulier dans le domaine environnemental, et un fort investissement dans l'animation de la démarche (concertation, groupes de travail).

Sur le territoire de PMA, les études récentes réalisées pour le SCOT et la présence de l'ADU en ingénierie technique permettent une mutualisation favorable à des économies d'échelles. En outre, les intercommunalités qui se lancent dans l'élaboration d'un PLUi peuvent être aidées financièrement par l'Etat. A titre d'exemple, pour l'année 2016, **la dotation générale de décentralisation pour les intercommunalités de tailles similaires à PMA s'élève à 90 000 €.**

« Jean-Claude HUNOLD, maire de la Chapelle-sous-Chaux et vice-président de la communauté de communes des Vosges du Sud



Un PLUi a été prescrit par la communauté de communes La Haute Savoureuse (Ville principale Giromagny ; 8 communes ; 8616 habitants) en octobre 2014. Suite à la fusion de la CCHS avec la Communauté de Communes du Pays sous Vosgien, le PLUi est désormais porté par la nouvelle communauté de communes des Vosges du Sud créée le 1er janvier 2017<sup>3</sup>.

Il constitue à ce jour la seule expérience en cours de PLU intercommunal sur le Territoire de Belfort.

Les lois Grenelle », ALUR et NOTRe qui imposaient la révision de certains de nos POS et PLU nous ont poussé à engager la réflexion pour élaborer un PLUi.

Sur le territoire de l'ancienne CCHS nous avons évalué qu'il fallait compter environ 25 000 à 30 000 € par commune pour élaborer ou réviser un document d'urbanisme. Comme il y avait 8 communes, cela aurait fait un total d'environ 240 000 €.

Le PLUi représente ainsi une économie d'échelle conséquente puisque son coût est de 120 000 €, soit **deux fois moins cher que l'estimation par commune !** De plus il est réalisé par l'AUTB<sup>4</sup> qui a également réalisé le SCOT du Territoire de Belfort, ce qui nous garantit une cohérence entre les documents de planification. Le PLUi a par ailleurs reçu **environ 30 000 € de subventions.**

Les communes ont donc été convaincues de leur intérêt à s'engager dans le projet de PLUi.

<sup>3</sup> Le mariage entre les deux communautés de communes a induit le transfert de la compétence urbanisme au nouvel EPCI créé. En effet lorsque l'une des communautés fusionnées dispose déjà de la compétence PLUi au moment de la fusion, celle-ci est conservée de plein droit par le nouvel EPCI.

<sup>4</sup> Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort



## Chiffres clés du PLUi de la Communauté de Communes du Pays d'Héricourt<sup>5</sup>

**50 % d'économie**

**70 000 €**

**Montant des subventions obtenues pour l'élaboration du PLUi**

**240 000 €**

**Coût total du PLUi de la CCPH soit 10 000 € en moyenne par commune**

**20 000 €**

**Coût moyen estimé par commune pour élaborer séparément les documents d'urbanisme**

# Le PLUi est un document négocié

## Les élus communaux au coeur de l'élaboration du PLUi

### L'expertise communale est indispensable au projet

L'élaboration technique du PLUi ne peut se concevoir sans associer très étroitement les communes. Leur **connaissance du territoire, de ses problématiques et de ses besoins** est nécessaire pour établir les dispositions réglementaires et le zonage qui sont une étape essentielle au regard de la portée opérationnelle du PLUi.

La loi offre d'ailleurs aux communes la possibilité de demander des **plans de secteurs** pour définir des règles spécifiques à une ou plusieurs communes. Ils permettent au PLUi de tenir compte de la diversité du territoire sans pour autant perdre les avantages d'une approche intercommunale.

### La conférence intercommunale des Maires

Le transfert de compétence s'accompagne de la création d'une conférence des Maires. Celle-ci sera associée aux travaux du PLUi et se réunit obligatoirement avant l'approbation pour faire le bilan des étapes de consultation et d'enquête publique.

### Une charte de gouvernance pour fixer les principes d'association des communes

L'élaboration du PLUi est une démarche de co-construction entre les élus communaux et communautaires. **Les modalités de collaboration sont définies par la conférence des Maires.** Chaque territoire est libre de fixer les principes qui lui conviennent. Fréquemment une charte de gouvernance fixe les termes de l'accord trouvé.

### La validation du projet

Le PLUi est approuvé par délibération du conseil communautaire. Les communes ont un poids important dans le processus de validation. **Les conseils municipaux débattent sur les choix politiques** du projet intercommunal (PADD) et **émettent un avis au stade de l'arrêt du PLUi**, juste avant la consultation et l'enquête publique. L'avis des communes est prépondérant. Il peut entraîner la reprise du dossier en cas de désaccord.



*Fernand BURKHALTER, Président de la communauté de communes du Pays d'Héricourt (24 communes ; 21 475 habitants)*



*La connaissance fine que les élus communaux ont de leur territoire est essentielle. Leur participation à l'élaboration du PLUi et à son suivi est indispensable.*

*Le conseil communautaire de la CCPH s'est engagé à ce que le PLUi soit co-construit avec les communes. Elles sont les seules qui peuvent définir leurs ambitions et établir leur zonage. **Elles sont un maillon central de l'élaboration du PLUi.***

*Deux séminaires associant l'ensemble des 24 maires ont été organisés avant la prise de compétence par la CCPH en 2015, afin de réfléchir collectivement aux moyens à mettre en œuvre pour élaborer le PLUi.*

*Le conseil communautaire a formalisé cette démarche à travers **une charte de gouvernance qui apporte aux communes la garantie d'être associées tout au long de la procédure d'élaboration du PLUi.***



## « Daniel BUCHWALDER, maire de Seloncourt



Les habitants restent très attachés à l'échelon communal qui est un échelon de proximité. L'urbanisme est l'un des derniers pouvoirs du maire que l'on cherche à prendre. Les élus craignent de se sentir dépossédés de tout pouvoir sur leur commune, et que l'agglomération leur impose un zonage et des OAP sans connaissance fine de leur territoire et de ses enjeux.

C'est pourquoi il est nécessaire d'engager dès maintenant un travail de pédagogie et d'information si nous voulons être prêts à trancher lorsque la question du transfert se reposera en 2020.

**Les élus communaux ne sont actuellement pas assez informés des avantages et garanties que peuvent leur apporter le PLUi.**

Ce travail peut être lancé et porté par l'ADU.

## La collaboration des communes perdure dans la mise en œuvre et l'animation du PLUi

Afin que cette logique de collaboration se perpétue au-delà du seul moment de l'élaboration du PLUi, le conseil communautaire doit organiser au moins

une fois par an **un débat sur la politique locale de l'urbanisme.**

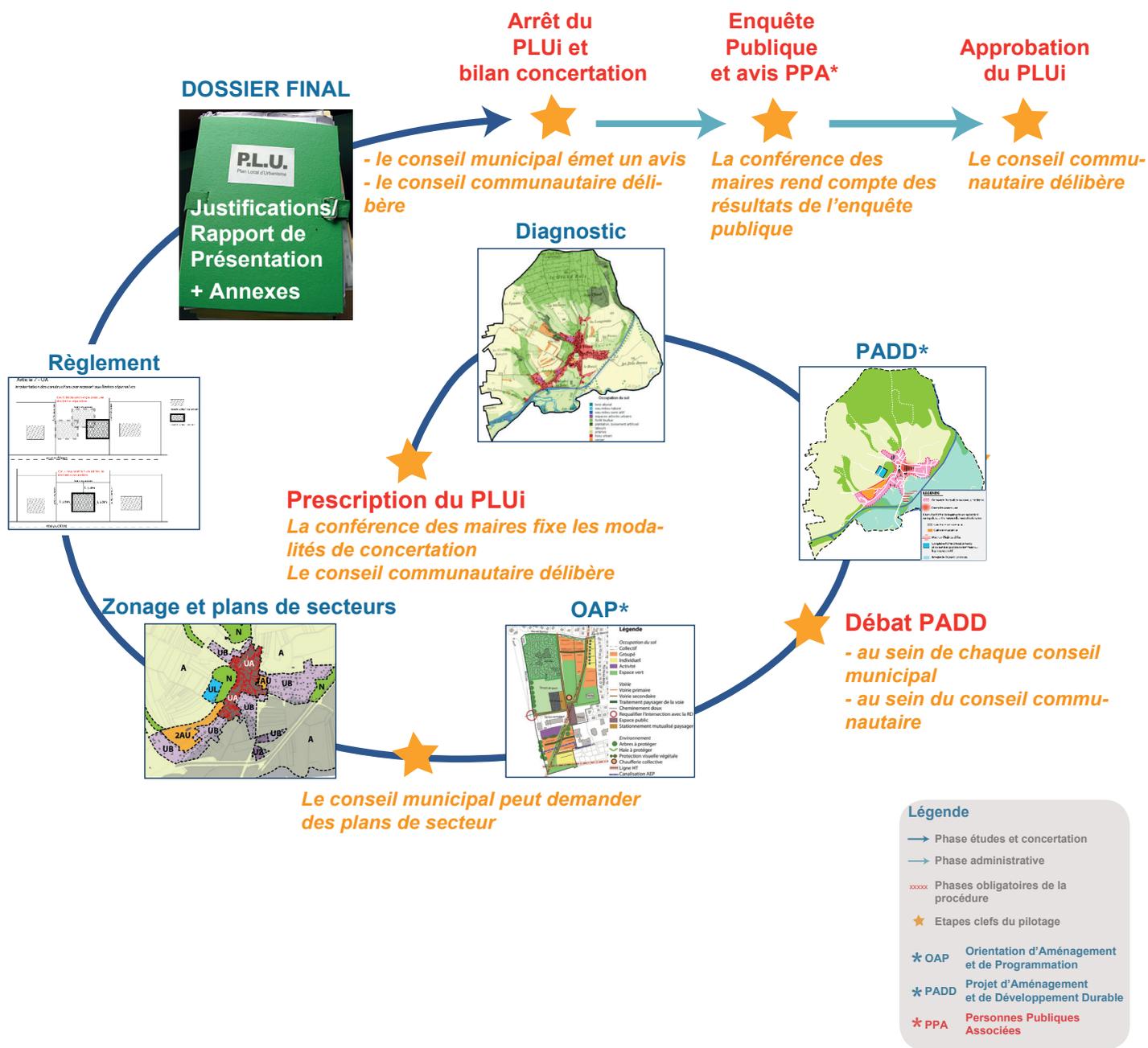
## « Jean-Claude HUNOLD, maire de la Chapelle-sous-Chaux et vice-président de la communauté de communes des Vosges du Sud



En 2014, pour piloter le PLUi, la CCHS avait mis en place un comité consultatif dans lequel 30 % des conseils municipaux de chaque commune étaient représentés. Ce comité avait un rôle essentiel de relai de la connaissance locale du terrain.

Cette gouvernance a été fortement appréciée par les élus communaux puisqu'on conserve une proximité avec les élus qui peuvent s'exprimer librement en petits groupes.

Au sein de ce comité consultatif de 40 personnes, un comité de pilotage de deux représentants par commune avait été mis en place.



## Les autres acteurs du PLU

L'élaboration du PLU associe un certain nombre d'acteurs tout au long de la démarche.

Les **Personnes Publiques Associées**, comme l'Etat, la Région, le Département et les chambres consulaires, veillent à la compatibilité avec les lois et documents cadres (PPRI, SAGE, ...) et à la prise en considération de leurs préoccupations dans le PLU. Certaines négociations sont facilitées par une démarche intercommunale, plus à même de démontrer leur

intérêt pour tout un bassin de vie.

**Les habitants, acteurs socio-économiques et les associations agréées** sont également associés dans le cadre d'une concertation menée tout au long de la démarche. Le projet intercommunale diminue l'exposition des élus communaux aux intérêts privés. En effet, en partageant des enjeux OAP et un projet d'avenir, la concertation permet une meilleure compréhension et acceptation des réglementations définies.

## Pour conclure ...

A l'heure actuelle, la planification du développement de l'agglomération de Montbéliard est orchestrée par **une disparité de documents d'urbanisme** (PLU, Cartes Communales, Règlement National d'Urbanisme) **élaborés à différentes époques**. Ce simple constat révèle à l'évidence toutes les difficultés pouvant être rencontrées pour déployer des actions coordonnées sur le territoire et résoudre ses défis d'actualité.

Parmi ses nombreux avantages, un PLU intercommunal permet en premier lieu de mettre en place une **planification homogène sur un périmètre correspondant à la réalité de fonctionnement du territoire**. Fondé sur des constats partagés et un projet de territoire commun, le PLUi assure ainsi une meilleure cohésion territoriale et permet de **définir des dispositions réglementaires et des outils de mise en œuvre** adaptés aux enjeux tout **en tenant compte des particularismes communaux**. Il

facilite ainsi, d'autant plus s'il intègre le PLH et le PDU, l'application des différents documents et plans dans les mêmes temporalités.

Le transfert de la compétence PLU vers les intercommunalités poursuit cette nécessité de **meilleure intégration de la planification** pour résoudre plus efficacement les enjeux contemporains du logement, de l'emploi, de l'équité sociale et territoriale et de l'environnement, **sans pour autant déposséder les communes de la gestion de leur territoire**. Toutes les précautions sont en effet prises dans la loi pour assurer une association permanente des acteurs communaux et leur offrir des garanties sur les dispositions les concernant directement.

Enfin, face à la complexité croissante des documents d'urbanisme, le PLUi représente **une source importante d'économie pour les collectivités**, que ce soit lors de son élaboration ou pour sa gestion courante.

### « Philippe GAUTIER, Président de l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard



Cette publication de l'ADU offre un panorama d'ensemble permettant à chacun de se faire une

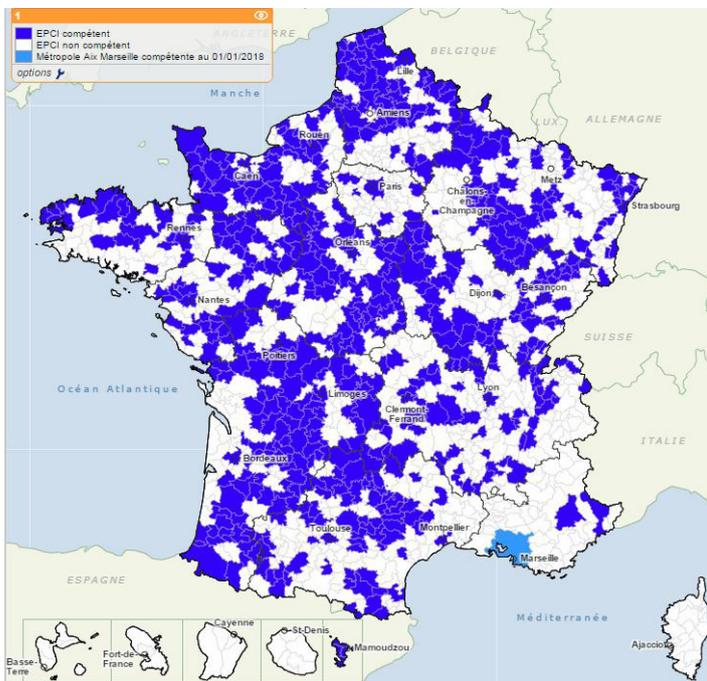
idée plus précise des enjeux liés au transfert de compétence et à l'engagement d'un PLUi. Par son expertise ancienne en urbanisme réglementaire, sa parfaite connaissance du territoire et l'écoute attentive qu'elle porte aux préoccupations des élus, l'ADU est un acteur central pour alimenter et animer nos futurs débats. Elle se mobilisera en ce sens pendant les trois prochaines années.

Un forum PLU(i) sera également créé dès cette année sur le site internet de l'ADU pour faciliter le partage des points de vue et l'accès à l'information.

En attendant, je vous rappelle que les services de l'ADU sont à votre disposition pour toute question relative à la gestion de vos documents d'urbanisme communaux et que vous pouvez solliciter ses services à tout moment.

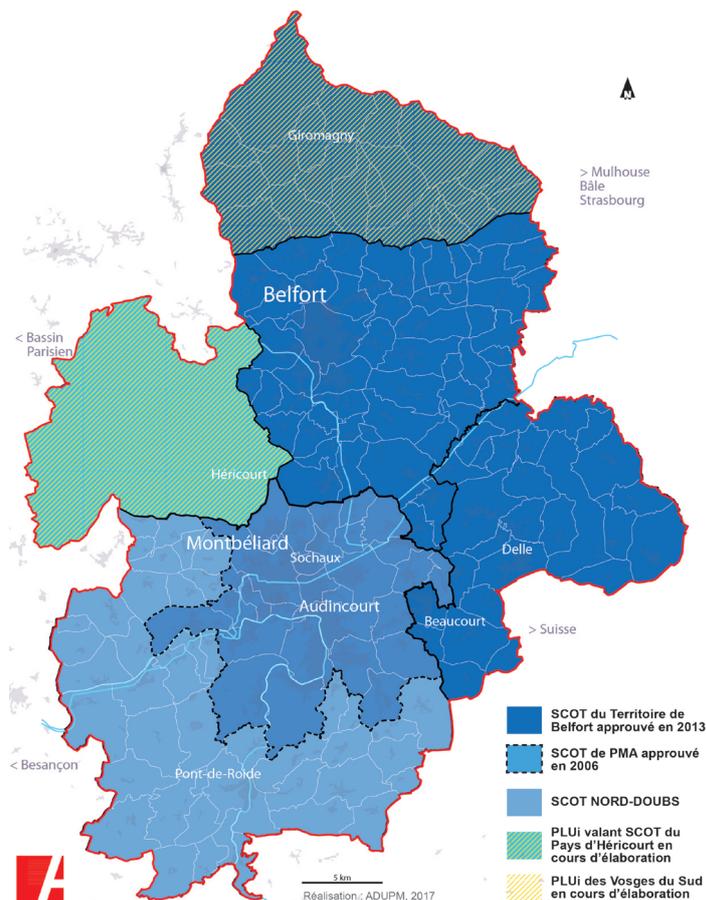


## EPCI ayant la compétence PLU en 2017



Source : Club PLUi

## SCoT et PLUi dans le Pôle Métropolitain Nord Franche-Comté



## Fin 2016, en France ...

- > 1/3 des communes ont transféré la compétence PLU à leur EPCI
- > Plus de 550 PLUi en cours
- > 50 PLUi approuvés

## Contacts

- > **Raphaëlle DEMBOWIAK**  
03.81.31.89.00  
r.dembowiak@adu-montbeliard.fr
- > **Constance AUPETIT**  
03.81.31.87.92  
c.aupetit@adu-montbeliard.fr



**Agence de Développement et d'Urbanisme du pays de Montbéliard**  
8 avenue des Alliés - BP 98407  
25208 Montbéliard Cedex  
Tél. : +33 (0)3 81 31 86 00  
www.adu-montbeliard.fr

**Directeur de publication :** Charles BERGOUNIOUX

**Réalisation :** Contance AUPETIT, Philippe BOZON, Raphaëlle DEMBOWIAK, Isabelle GRIVART, Romain PRIOUX

**Mise en page :** Marie DI GERMANIO

**CODE ISSN 1766-60-58** Etudes de l'ADU

**Crédits photographiques :** Maeva Schamberger, ville de Valentigney, ville de Seloncourt, commune de la Chapelle-sous-Chaux, communauté de communes du Pays d'Héricourt