

Club PLUi Auvergne Rhône-Alpes 2020

Le PLU intercommunal :
**vecteur de cohérence
et démarche fédératrice
pour l'intercommunalité**

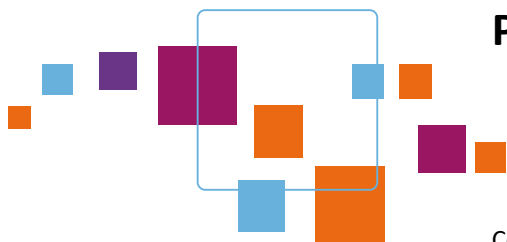
**Retours d'expérience et paroles d'élus
après 4 années du CLUB PLUi**

2016-2020



6 vidéos

pour vous donner à voir les apports d'une démarche de PLU intercommunal



Ces vidéos ont été réalisées à partir de témoignages d'élus et techniciens ayant œuvré dans les territoires d'Auvergne Rhône-Alpes dans le cadre, chacun, de leur démarche de PLU intercommunal spécifique à leur intercommunalité ou ayant participé à des séances du Club PLUi Auvergne Rhône-Alpes, depuis les 4 années de déploiement du Club territorialisé. Elles témoignent ainsi des expériences portées par des élus, dans l'aventure qu'ils ont pu mener lors de l'élaboration de leur PLU intercommunal.

Ces vidéos ne donnent pas à voir une vision complète de tous les enjeux et problématiques intégrés dans une démarche de PLU intercommunal, par nature démarche très englobante et transversale !

Voici la grille de lecture des 6 vidéos, proposées ici comme outil d'aide à la discussion et au débat pour les intercommunalités qui se questionnent encore sur le lancement de leur propre démarche de PLU Intercommunal :

VIDÉOS

Elaboration, méthode et process d'un PLUi : quels intérêts ?

- Vidéo 1** : L'échelle intercommunale,
gage de cohérence et de réussite ! page 4
- Vidéo 2** : Gouvernance du PLUi : de l'importance des modalités
de collaboration et de travail communes-intercommunalité 5
- Vidéo 3** : Le PLUi intercommunal, l'importance des partenariats
et d'une concertation adaptée avec le public 6
- Vidéo 4** : Process PLUi : des prérequis à l'ingénierie interne,
bien se préparer pour mieux s'impliquer 7

Le PLUi intercommunal : une démarche clef transversale, qui permet d'intégrer l'ensemble des problématiques territoriales

- Vidéo 5** : Paysages et patrimoine,
vecteurs de transmissions et de transitions 8
- Vidéo 6** : Attractivité équilibrée :
le PLUi, un outil pour développer les territoires autrement 9

L'échelle intercommunale, gage de cohérence et de réussite !

Témoignages élus : Gérard LERAS, région Auvergne Rhône-Alpes - Michel LE FAOU, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - Jean-Christian PIOLAT, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants) - Jérôme PIREYRE, Billom Communauté (25 communes, 25 500 habitants) - Serge CHALIER, Massif du Vercors (6 communes, 12 000 habitants) - Corinne CASANOVA, Lac du Bourget (Grand Lac, 28 communes, 74 000 habitants) - Mohand HAMOUMOU, Riom Limagne et Volcans (31 communes, 64 000 habitants), Martial SIMONDANT, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants)

Techniciens : Marie-Claire BOZONNET, DDT38, Bruno MAGNIER, Directeur service aménagement-Grenoble Alpes Métropole (49 communes, 440 000 habitants)

Le PLU intercommunal devient le document cadre de référence pour l'intercommunalité, permettant de retranscrire la vision stratégique à la bonne échelle de pratique de nos concitoyens : celle d'un **bassin de vie** !

Quels bénéfices ? De la vision stratégique en respect des territoires

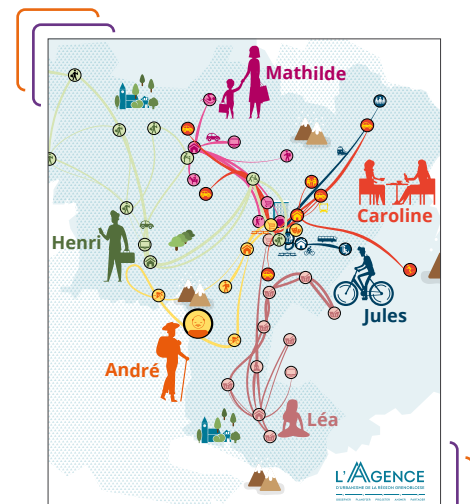
Démarche fédératrice, l'échelle de référence qu'est celle de l'intercommunalité intégrée dans un PLUi permet de garantir :

- Un projet commun, la vision stratégique de l'ensemble du territoire, tout en facilitant le transfert de compétences, pour ceux qui ont lancé la démarche de leur PLUi en changeant de périmètre,
- L'adhésion de l'ensemble des communes dans un esprit « libre de paroles »,
- La préservation des spécificités de chaque commune dans le territoire, tout en les intégrant dans un projet collectif,
- La réussite de la traduction réglementaire en se basant sur des objectifs portés à l'échelon de l'intercommunalité (plus de poids), parfois plus difficile à tenir à l'échelle d'une seule commune (ex : économie d'espace).

L'intérêt communautaire : quelques vigilances, le temps de la mise en œuvre pour l'adhésion au projet de PLUi

L'échelle intercommunale favorise aussi le portage d'une vision stratégique pour l'ensemble des communes, ce qui facilite l'acceptation des grandes orientations à tenir au moment de la traduction réglementaire (le zonage, ma parcelle, ce doit être le dernier moment !). L'échelle intercommunale permet aussi de favoriser l'acceptation des contraintes, souvent perçues comme telles à la seule échelle communale.

L'échelon intercommunal, c'est ainsi l'évidence pour tenir l'intérêt général et faire adhérer toutes les communes, qu'elles soient à la base pour partie déjà en PLU intercommunal, en PLU, en carte communale ou voire même régies par le RNU (règlement national d'urbanisme) : ce ne doit plus être un frein !



« Un bassin de vie, Késako ? »
© Grenoble Alpes Métropole



Une métropole montagne, forte de ses diversités (extrait du PADD du PLUi)
© Grenoble Alpes Métropole

L'adhésion

« Tenir compte de chacune de nos spécificités [celles des communes] et [...] qu'elles puissent se transformer en facteurs d'attractivité [pour l'intercommunalité]. »
Jérôme PIREYRE, Billom Communauté

La cohérence

« Un PLUi pour avoir tous le même langage [...], faire adhérer [toutes les communes] au projet ! »
Jean-Christian PIOLAT, Bièvre Isère

Un même bassin de vie

« Le PLUi [permet de] créer un socle au transfert de compétences vers l'EPCI [...], la réflexion à la bonne échelle [...]. »
Serge CHALIER, Massif du Vercors

La vision stratégique

« C'est la réflexion qui compte, autant que le document d'urbanisme lui-même ! »
Gérard LERAS, Région Rhône-Alpes

Gouvernance du PLUi : de l'importance des modalités de collaboration et de travail communes-intercommunalité

Témoignages élus :

Martial SIMONDANT, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants) - Yannik OLLIVER, Grenoble Alpes Métropole (49 communes, 440 000 habitants) - Jean-Christian PIOLAT, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants) - François BROCHET, Bièvre Est (14 communes, 22 000 habitants) - Jérôme PIREYRE, Billom Communauté (25 communes, 25 500 habitants) - Denis SÉJOURNÉ, Cœur de Chartreuse (17 communes, 17 000 habitants) - Serge CHALIER, Massif du Vercors (6 communes, 12 000 habitants) - Michel LE FAOU, Métropole Lyonnaise (59 communes, 1 402 000 habitants)

Technicien : Bruno MAGNIER, directeur service aménagement, Grenoble Alpes Métropole (49 communes, 440 000 habitants)

Les pré-requis pour réussir

Il s'agit de définir avec les communes les sujets sur lesquels il est nécessaire de travailler ensemble. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables est le socle de ce travail collectif. Il ne doit pas être imposé. La communauté doit être représentée par plusieurs Vice-présidents qui vont à la rencontre des équipes communales. Il faut créer un mode d'emploi pour communiquer et faire le lien entre une démarche intercommunale et les communes.

Choisir le bon Process d'élaboration pour bien travailler ensemble

La vision communale est encore difficile à dépasser. C'est pourquoi, il est important de cultiver les habitudes de travail en commun. Il faut dès le début définir le cap et les règles communes. Une charte de gouvernance est à ce titre un bon outil de gouvernance collaborative. Les séances de travail peuvent

être faites par sous-secteurs géographiques, en petits groupes, être délocalisées dans les communes. Les outils réglementaires, tels que le zonage, sont souvent travaillés directement avec les élus communaux pour intégrer leur connaissance fine du terrain et les rassurer. Attention toutefois à ce que les référents des communes fassent bien le relais auprès de leurs équipes. L'intercommunalité peut accompagner celles qui ont besoin d'appui pour retranscrire les échanges et les travaux.

Le calendrier est souvent difficile à tenir dans un mandat, mais c'est un mal nécessaire pour éviter de perdre tout le monde. Le PLUi n'est plus un document figé dans le temps.

Le « plus » : savoir travailler ensemble alors que l'on est différents

Le PLUi permet de prendre en compte la spécificité de chacun, tout en créant un changement d'échelle.



Un débat communautaire participatif à 88 communes © Loire Forez agglomération



Conseil communautaire Bièvre Isère

Travailler ensemble

« Le prérequis, c'est une vision et une ambition politique de s'engager collectivement dans un projet commun »

Martial SIMONDANT, Bièvre Isère Communauté

Plusieurs vices-présidents

« On ne peut pas confier cela à un seul vice-président »

Denis SÉJOURNÉ, Cœur de Chartreuse

Communiquer

« L' élu métropolitain est également maire, et on ne se raconte pas d'histoires, de maire à maire »

Yannik OLLIVER, Grenoble Alpes Métropole

Rassurer les communes

« Il a été bien précisé avec chaque commune, que le zonage se ferait avec les élus communaux »

François BROCHIER, Bièvre Isère Communauté Est

Le PLU intercommunal : l'importance des partenariats et d'une concertation adaptée avec le public

Témoignages élus : François BROCHIER, Bièvre Est (14 communes, 22 000 habitants) - Denis SÉJOURNÉ, Cœur de Chartreuse (17 communes, 17 000 habitants) - Yannik OLLIVER, Grenoble Alpes Métropole (49 communes, 440 000 habitants) - Michel LE FAOU, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - Marie-Pierre BARANI, Bièvre Isère Communauté Est (14 communes, 22 000 habitants) - David BERTRAND, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants) - Jérôme PIREYRE, Billom Communauté (25 communes, 25 500 habitants) - Richard LLUNG, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - Jean-Christian PIOLAT, Bièvre Isère Communauté (50 communes, 54 000 habitants) Corinne CASANOVA, Grand Lac (28 communes, 74 000 habitants)

Techniciens : Marie-Claire BOZONNET, DDT Isère - Bruno MAGNIER, directeur service aménagement Grenoble Alpes Métropole

L'inscription dans des dynamiques partenariales et le recours à des dispositifs de concertation avec les habitants sont deux conditions indispensables à la réussite d'un projet de PLU intercommunal. Comment en effet imaginer décider seul quel territoire nous voulons pour demain ? Comment ne pas prendre en considération l'ensemble des composantes d'un projet, qui concerne plusieurs communes, et qui s'inscrit dans une hiérarchie de normes et de documents qui imbriquent responsabilités et compétences spécifiques ? Si elles sont bien conduites et partagées, ces étapes de co-construction du projet de PLU intercommunal permettent souvent de l'enrichir, notamment en prenant en compte des enjeux dont on n'avait d'abord pas conscience. Elles permettent également d'expliquer les choix, et ainsi souvent d'éviter des recours après l'approbation du document.

Un exercice complexe entre normes supérieures et spécificités territoriales

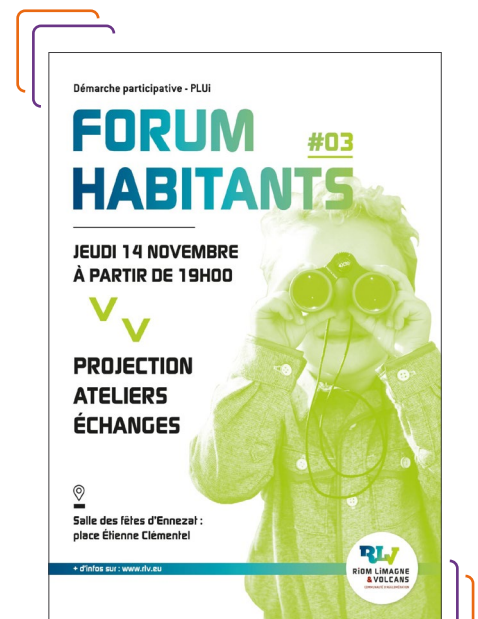
Malgré de récents efforts de simplification, le PLU intercommunal s'inscrit dans une hiérarchie de normes qui l'oblige à respecter plusieurs cadres : tout d'abord, le cadre législatif national (lutte contre l'étalement urbain, préservation de la biodiversité, loi littoral, loi montagne...), mais également les orientations de documents dits de rang supérieur, tels que les SRADDET et les SCoT. Un partenariat régulier et constructif avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales (Région, Département, syndicat mixte de SCoT...), les consulaires, ainsi que l'ensemble des personnes publiques associées permet d'appréhender la pluralité des enjeux soulevés et d'élaborer un PLU intercommunal respectueux des règles qui s'imposent à lui, et contribuant localement à la cohérence d'ensemble de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des sols.

Une réussite conditionnée par des partenariats intelligents

Parfois vécu comme une contrainte car demandant beaucoup de temps et de discussions, ce travail collectif a fait pourtant la preuve de son efficacité et facilite même largement la mise en œuvre du PLU intercommunal. Ainsi, la prise en compte d'avis de partenaires parfois plus éloignés des problématiques locales, plus neutres, oblige l'équipe en charge du projet à prendre du recul sur son travail, à revoir sa copie, à mieux coordonner ses règles, voire à corriger ses erreurs. Et quand il s'agit de réglementer l'usage des sols, d'autoriser ou pas l'urbanisation de terrains, la défense et la justification de l'intérêt collectif face aux intérêts particuliers doivent être implacables.

Une concertation avec le public à réinventer

De la même façon, les habitants et les autres acteurs quotidiens du territoire doivent être étroitement et régulièrement informés et associés aux débats et décisions qui jalonnent le projet de PLU intercommunal. L'expérience montre qu'élus et habitants n'ont souvent pas la même perception du territoire : quand les uns raisonnent en territoire de compétences, les autres vivent le territoire au quotidien, en s'affranchissant de ses limites administratives. Les deux visions sont nécessaires et doivent s'enrichir mutuellement dans l'intérêt du projet de PLU.



PLU de Riom Limagne et Volcans : affiche pour la réunion de concertation avec les habitants à Ennezat, en novembre 2019



PLU de Billom Communauté : réunion de concertation avec la profession agricole, secteur du Livradois, avril 2018

Ecoute

Partage

Intelligence territoriale

Ateliers participatifs

« Le fait qu'on soit en capacité, collectivement, à l'échelle d'un territoire de pouvoir aborder ces sujets est une marque d'intelligence territoriale »

« Imaginer des solutions avec tout le monde, c'est ce qui les rendra acceptables »

Richard LLUNG, Métropole de Lyon

Michel LE FAOU, Métropole de Lyon

Paysages et patrimoine, vecteurs de transmissions et de transitions

Témoignages élus : Marie-Pierre BARANI, Bièvre Est (14 communes, 22 500 habitants) - Richard LLUNG, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - Gilles THIZY, Saint-Etienne Métropole (53 communes, 404 000 habitants) - Grégory BERNARD, Clermont Auvergne Métropole (21 communes, 290 000 habitants) - Jean-Pierre BUCHE, Billom communauté (25 communes, 25 500 habitants).

Techniciens : Stéphanie DOUCET-GAILLOT, DREAL - Sandrine VAZ-BROSSARD, Urbalyon - Florent SION, AURG

Le paysage, socle du PLUi et ensemblier des défis.

Au travers des enjeux paysagers, il s'agit de sauvegarder, de transmettre et de révéler les forces d'un territoire.

Les paysages et le patrimoine architectural sont des biens communs et le socle des politiques publiques. Celles-ci doivent notamment recréer du lien avec le paysage du quotidien, de proximité très peu pensé jusqu'à aujourd'hui, et celui qu'elles créent à chaque projet. La réhabilitation des constructions existantes, notamment des logements, est une action de sauvegarde et de valorisation du patrimoine architectural, c'est aussi un potentiel d'action sur les émissions de Gaz à Effet de Serre et les défis climatiques actuels.

Intérêt général et concertation pour partager les nouveaux défis

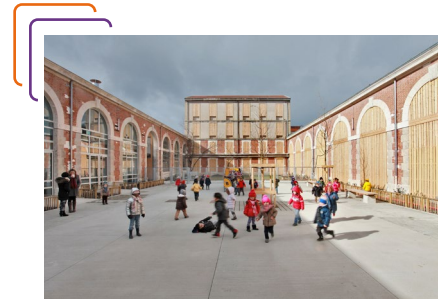
La sauvegarde des paysages nécessite de concilier l'intérêt général et les réalités auxquelles peuvent être confrontés certains acteurs. Par exemple, les agriculteurs qui occupent et façonnent de vastes espaces supports des grands paysages doivent eux aussi faire face aux défis climatiques. Il faut proportionner les mesures de sauvegarde dans le PLUi. Il faut également que les élus explicitent objectivement auprès des populations les constats posés pour réussir à relever les nouveaux défis, même s'ils sont politiquement difficiles à porter.

Paysages et patrimoine : socles durables pour la résilience de nos territoires

Les paysages et le patrimoine sont des portes d'entrées, un dénominateur commun pour les démarches de PLUi. Ils doivent être le socle de projets de territoires porteurs d'avenir. Pour cela ils doivent pouvoir être transformés, reconvertis, revalorisés et non pas muséifiés sans demi-mesure. Une démarche de PLUi permet de mieux connaître ses paysages et son patrimoine pour qu'ils participent d'un projet de territoire résilient.



Le paysage un fil conducteur, atelier élus paysage 2019, PLUi Saint-Etienne Métropole, © Epures



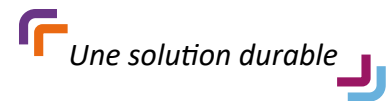
Le patrimoine un support de rénovation : école dans la Manufacture d'Armes de Saint-Etienne, © EPA Saint-Etienne / Studio Caterin



Héritage

« Aussi grande, aussi petite que soit la commune, on a tous des éléments que l'on souhaite transmettre aux générations futures. »

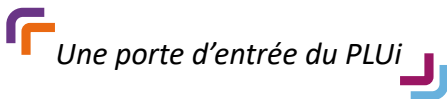
Gilles THIZY, Saint-Etienne Métropole



Une solution durable

« Face aux enjeux climatiques actuels, les maisons inhabitées aujourd'hui sont des potentiels très importants. »

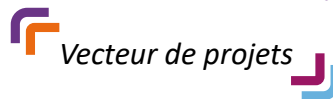
Jean-Pierre BUCHE, Billom communauté



Une porte d'entrée du PLUi

« Il fallait avoir un dénominateur commun, il fallait que l'on raisonne tous ensemble sur une thématique. »

Marie-Pierre BARANI, Bièvre Est



Vecteur de projets

« On a du paysage partout, et pourtant celui du quotidien n'a pas toujours été travaillé. C'est toute une question pour nos politiques publiques de reconstruire un lien. »

Grégory BERNARD, Clermont Auvergne Métropole

Attractivité équilibrée : le PLUi, un outil pour développer les territoires autrement

Témoignages élus : Vincent SCATTOLIN, Pays de Gex (27 communes, 93 000 habitants) - Corinne CASANOVA, Lac du Bourget (Grand Lac, 28 communes, 74 000 habitants) - Michel FORGUES, Bièvre Est (14 communes, 22 000 habitants) - Thomas GUILLET, Massif du Vercors (6 communes, 12 000 habitants) - Michel BRAVARD, Vallée de l'Ance (Ambert Livradois Forez, 58 communes, 27 600 habitants) - Richard LLUNG, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - Michel LE FAOU, Métropole de Lyon (59 communes, 1 402 000 habitants) - François BROCHIER, Bièvre Est (14 communes, 22 000 habitants)

Techniciens : Gérard LERAS, région Auvergne Rhône-Alpes - Cédric VAN STYVENDAEL, Est Métropole Habitat

Par sa dimension intercommunale et transversale, le PLUi est un bon outil pour réguler les effets de l'attractivité résidentielle (et de la non-attractivité) sur un territoire et ainsi garantir un rythme de développement harmonieux de l'emploi, de l'habitat, du commerce, des espaces de loisirs dans le respect du cadre de vie. Sa démarche concertée d'élaboration est également l'occasion de faire accepter aux populations un développement territorial souvent subi, de les sensibiliser aux nouvelles exigences d'économie du foncier et de les entendre sur leurs nouveaux besoins en matière d'habitat.

Attirer ou revitaliser, des enjeux au cœur des PLUi

L'attractivité d'un territoire, y compris touristique, se traduit par un besoin accru de logements, d'équipements et d'infrastructures. A l'inverse, les territoires en déprise doivent veiller à préserver un cadre de vie attractif. Quel que soit le contexte, le PLUi intercommunal est un outil modérateur, adapté qui donne un cadre efficace pour maîtriser le développement des projets et éviter la banalisation ou un déséquilibre du territoire. La concertation lors de son élaboration est également un moment privilégié pour se poser la question, avec les habitants, de ce qui est acceptable ou non en matière de développement territorial pour l'avenir.

Habiter, résider, les finalités du PLUi

Habiter est, avec travailler, une des fonctions premières qui permet aux citoyens de se sentir appartenir à un territoire. Or aujourd'hui, les politiques de l'habitat et la production de logements qui en découle sont trop souvent sectorielles, centrées sur des publics-cibles et ne tiennent pas assez compte des envies et besoins des habitants, de la réalité de leur vie quotidienne, des nouvelles attentes pour demain. Le PLUi intercommunal est l'occasion alors de sortir de la logique de production de logements standardisée, pour penser plus globalement le besoin d'habiter pour tous les publics et à un horizon de 10 ans.

Le PLUi, accueillir sur moins d'espace et garantir plus de qualité de vie

Enfin, le PLUi intercommunal doit, en articulation avec le SCoT notamment, veiller à réduire les consommations de foncier, tout en maintenant les conditions du développement et la qualité de vie. Expliquer et faire accepter ces notions aux habitants prend du temps, mais est souvent plus facile à l'échelle intercommunale. Les populations, ainsi que tout opérateur foncier privé perçoivent alors la pertinence de faire ensemble et peuvent être sensibilisés au coût de l'étalement urbain et à l'intérêt de retravailler les espaces déjà urbanisés, tels que les centres-bourgs ou les friches.



Le PLUi intercommunal permet de concilier développement résidentiel et préservation du cadre de vie



L'élaboration d'un PLUi est l'occasion d'aborder la question des limites de l'étalement urbain, notamment avec les habitants

Cadre de vie préservé

« Nous avons besoin d'accueillir de nouveaux habitants mais dans un cadre préservé »

Michel BRAVARD, Vallée de l'Ance

Habiter le territoire

Acceptabilité du développement

Réduire l'étalement urbain

« C'est l'intérêt de l'intercommunalité aussi de [réduire l'étalement urbain] ensemble. »

François BROCHIER, Bièvre Est

Vidéos réalisées par : Raphael LASSABLIÈRE, myrealprod@gmail.com
avec la contribution de : Angèle BALEYDIER, Urbalyon



Contacts au sein de l'équipe d'appui du Club PLUi Auvergne Rhône-Alpes :

DREAL Auvergne-Rhône-Alpes : Hermance GAUTHIER

4 DDT : Flora DARMEDRU (DDT42),
Jennifer CAINE (DDT 38),
Alexandre BRUN et Vincent MOLLION (DDT 69)
Luc FOURNIER et Jean-Philippe HATIER (DDT 73)

Ademe : Jean-Paul GEORGES

Cerema : Sarah OLEI

UrbA4 : Christel GRIFFOUL et Stéphanie TERRISSE, Agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand
Colombe BUEVOZ et Audrey DASTE, AURG - Grenoble
Sandrine VAZ-BROSSARD et Angèle BALEYDIER, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise
Laëtitia DUCROCQ, Epures - Saint-Etienne