

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N°764



PLANIFICATION

Décembre 2017 • www.lau-idf.fr

PLAN LOCAL D'URBANISME : LE BIG BANG INTERCOMMUNAL AURA-T-IL LIEU ?

APRÈS PLUSIEURS TENTATIVES LÉGISLATIVES, LA LOI ALUR ENTEND GÉNÉRALISER LA « COMPÉTENCE PLU » À L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL. EN THÉORIE, L'AVANCÉE EST CONSIDÉRABLE, EN PRATIQUE, ELLE EST PLUS NUANCÉE. OÙ EN SONT LES INTERCOMMUNALITÉS FRANCILIENNES ? CETTE NOTE RAPIDE PROCÈDE À UN ÉTAT DES LIEUX AU REGARD DES RÉFORMES RÉCENTES, AINSI QU'À UNE MISE EN PERSPECTIVE NATIONALE.

Le transfert de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités est une question sensible depuis de nombreuses années, aux prises entre la définition de l'échelle pertinente pour coordonner les politiques urbaines et la réticence des communes à se défaire d'une prérogative intimement liée à la maîtrise de leur développement urbain. Les avancées en ce sens, à l'échelle des différents types d'intercommunalité, ont donc été progressives. La loi pour un accès à un logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 marque un tournant en faisant de la compétence PLU une compétence de droit des communautés de communes et des communautés d'agglomération, tout en prévoyant des aménagements du principe s'agissant des communautés existantes. Retour sur les dernières étapes de ces évolutions et leurs implications en Île-de-France.

LOI ALUR : UN PREMIER BILAN NUANCÉ

La loi du 24 mars 2014 a ménagé les communautés d'agglomération et communautés de communes existantes, en programmant un transfert automatique de la compétence PLU au 27 mars 2017, sauf opposition des communes membres, exprimée dans les trois mois précédant l'échéance [Cocquièrre, 2015]. Le veto est réalisé dès qu'un quart des communes représentant 20 % de la population de la communauté exprime son opposition. Quel bilan à cette date échéance ? Sur l'ensemble de la France, seuls 62 transferts ont effectivement été opérés au titre de cette procédure particulière, et aucun en Île-de-France. L'Assemblée des communautés de France (AdcF) prépare une étude pour analyser ce bilan, mais il a d'ores et déjà été observé que l'opposition massive au transfert automatique de compétences n'a pas été uniquement d'initiative communale. Dans certains cas, elle a été suscitée par l'intercommunalité elle-même. En effet, en pleine reconfiguration, tant sur un plan géographique que sur celui de la redistribution des compétences, un certain nombre de communautés de communes

En couverture : panorama sur la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau, EPCI qui a vu le jour le 1^{er} janvier 2017. Issu de la fusion de deux communautés de communes, et de l'intégration de 18 nouvelles communes, il est entré dans la dynamique PLUi : un PLUi partiel a été approuvé, un autre est en cours d'élaboration.

UN ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT VIA LE CLUB PLUi

Parallèlement à la voie législative, l'État a cherché à impulser les initiatives d'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) par l'accompagnement des collectivités dans le cadre du club PLUi, avec l'apport d'une aide financière et d'un appui méthodologique. L'attribution du financement est réalisée suite à un appel à candidatures, dont l'enveloppe et les critères de sélection ont évolué entre la première campagne (2010-2016) – qui visait à faire émerger des précurseurs de la planification intercommunale – et la seconde campagne (2017) qui valorise les pratiques innovantes : d'une part, dans l'élaboration des PLUi et, d'autre part, dans la valorisation des PLUi en vigueur auprès des habitants. Une quinzaine de candidatures a été retenue au titre de l'année 2017.

La compétence PLU à l'échelle intercommunale

Au 1^{er} janvier 2017, sur 1 266 communautés et métropoles existantes, plus de 540 détiennent la compétence PLU.




 LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
 RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
 MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
 Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
 Bureau de la coordination des systèmes d'information

ou d'agglomérations ne se sont pas senties prêtes à assumer une nouvelle compétence en matière d'urbanisme. L'AdCF relève toutefois que « dans de nombreuses communautés, un consensus s'est établi pour prendre la compétence en 2020 et accorder la priorité à d'autres chantiers d'ici là » [Schmit, 2017]. Il faut rappeler à cet égard que la loi Alur a prévu que le transfert conditionnel de la compétence PLU s'opérera dans les mêmes conditions le premier jour de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, soit le 1^{er} janvier 2021. D'ici là, le transfert de compétences peut s'effectuer de façon volontaire, selon le mode de délibération classique.

UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU PLUi SUR LE TERRITOIRE NATIONAL...

Malgré tout, on assiste ces dernières années à une montée en puissance du PLU intercommunal (PLUi) à l'échelle nationale [Schmit, 2017], sur la base des démarches volontaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à la suite des fusions intercommunales. Au total, entre 2013 et 2015, un triplement des procédures engagées a été constaté¹, 540 sont approuvées ou en cours début 2017². Le nombre d'intercommunalités compétentes en matière de PLU, quant à lui, a fait un bond entre 2016 et 2017. D'autres éléments ont été également déterminants dans cette progression. Parmi eux, la complexification des politiques urbaines face à un défaut d'ingénierie dans certaines parties du territoire, qui incite des communes à « passer la main » à l'échelon intercommunal. Ou encore le contexte budgétaire conduisant à la mutualisation des moyens.

Les outils incitatifs

Ils sont d'ordre réglementaire et financier. Tout d'abord, la loi de simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014 a permis de « geler » un certain nombre d'échéances visant plan d'occupation des sols (POS) et PLU, dans l'hypothèse de l'élaboration d'un PLUi engagée avant la fin de l'année 2015,

aboutissant à son approbation au 31 décembre 2019. Ces dispositions permettent d'accorder un ultime sursis aux POS³ et suspendent les délais de mise en compatibilité des PLU (et documents en tenant lieu) avec les documents supérieurs (ou, selon le cas, de prise en compte de ces derniers), comme le schéma de cohérence territoriale (Scot) et, à défaut de Scot en Île-de-France, le schéma directeur de la région (Sdrif). La date butoir pour la « grenellisation » des documents d'urbanisme⁴ était, en outre, mise entre parenthèses, avant qu'elle ne soit finalement supprimée par la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017⁵.

Par ailleurs, il existe des incitations financières : les communautés de communes peuvent bénéficier d'une bonification de la dotation globale de fonctionnement dès lors qu'elles exercent un certain nombre de groupes de compétences parmi une liste définie, incluant l'« aménagement de l'espace communautaire ». Or, la compétence PLU intégrera ce groupe de compétences en 2018⁶ [club PLUi, 2017].

La conjonction des astres législatifs

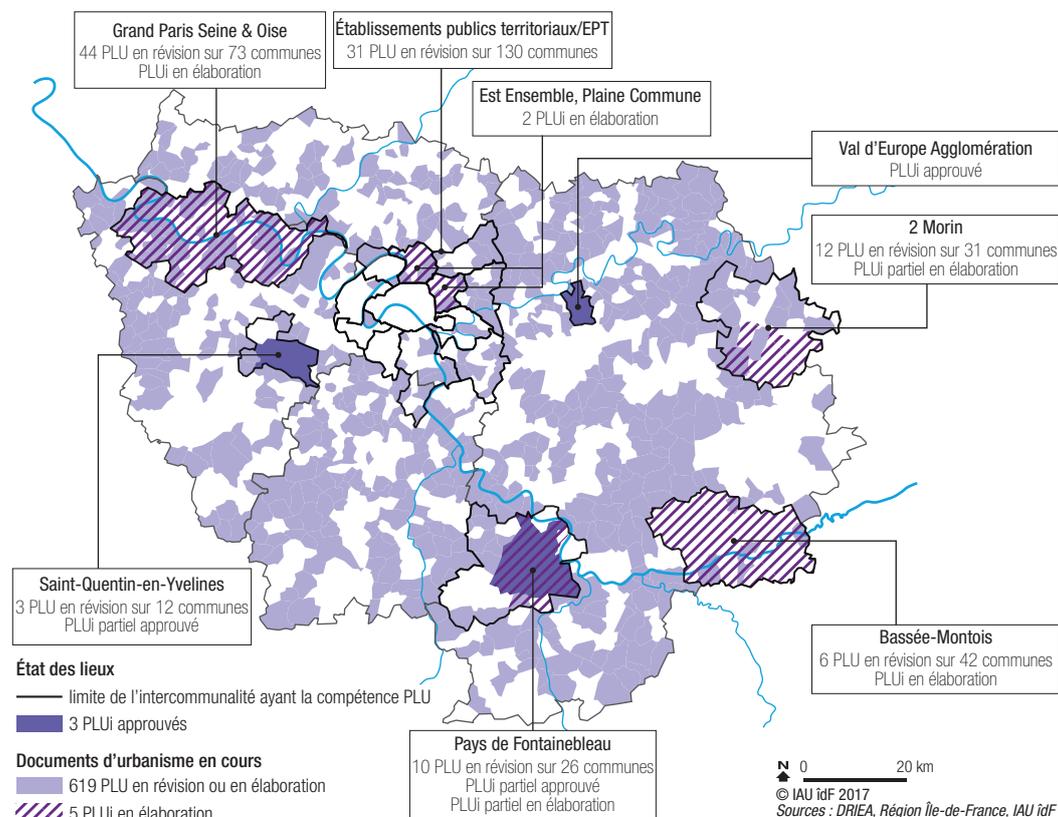
La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) de 2014, complétée par la loi portant nouvelle organisation du territoire de la république (NOTRe) de 2015, ont généré un grand nombre de fusions visant à rationaliser la carte de l'intercommunalité. Ce faisant, la réforme institutionnelle a conduit au « mariage » de communautés compétentes en matière de PLU et d'autres qui ne l'étaient pas... Dès lors, les communautés procédant de cette fusion, dite « mixte », sont devenues compétentes de droit en matière de PLU, sans que le droit d'opposition des communes prévu par la loi Alur ne puisse s'appliquer dans ce cadre.

Cette promotion accélérée de la planification urbaine intercommunale – pas tout à fait préméditée – a suscité des inquiétudes chez un certain nombre d'élus et d'associations d'élus, face à l'ampleur des territoires concernés et du travail à accomplir lorsque l'engagement de l'élaboration d'un PLUi devient incontournable.

En effet, si l'EPCI nouvellement compétent n'a pas l'obligation d'engager immédiatement l'élaboration d'un PLUi sur l'ensemble de son territoire, il le fait, au plus tard, lorsque la révision d'un PLU (ou document en tenant lieu) compris dans son périmètre s'avère nécessaire. Or, dans le cadre d'un périmètre incluant de nombreuses communes, l'occasion de devoir réviser l'un de ces documents peut arriver assez vite (exemple : évolution des orientations du projet d'aménagement et de développement durables/PADD d'un PLU, ouverture à l'urbanisation de certaines zones à urbaniser/AU, mise en compatibilité avec des documents supérieurs, etc.).

Dès lors, la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a introduit quelques ajustements pour faciliter la transition du PLU communal au PLUi à grande échelle.

La compétence « plan local d'urbanisme » des intercommunalités franciliennes et les PLU en cours de révision/élaboration en 2017



Sont compétents de droit en matière de plan local d'urbanisme (PLU) les 11 établissements publics territoriaux (EPT) et la communauté urbaine de Grand Paris Seine & Oise. Cette dernière, ainsi que les EPT Est Ensemble et Plaine Commune, ont d'ores et déjà engagé l'élaboration de leur PLUi, en 2016 et 2017. Les autres intercommunalités compétentes ont pris « volontairement » cette compétence avant les échéances fixées par la loi Alur, et parfois avant les fusions « mixtes » qui ont suivi la reconfiguration intercommunale. Ainsi, dans plusieurs cas, l'élaboration d'un PLUi avait été initiée ou/et approuvée à l'échelle de l'ancien périmètre intercommunal (Saint-Quentin-en-Yvelines, Pays de Fontainebleau, 2 Morin). La communauté de communes Bassée-Montois, créée en 2014, a acquis la compétence PLU en 2016 et prescrit l'année suivante l'élaboration de son PLUi.

Faciliter le passage au PLUi «XL» ou «XXL»

La loi égalité et citoyenneté prévoit deux ensembles de dispositions concernant spécifiquement les PLUi. Tout d'abord, une communauté d'agglomération ou de communes issue d'une fusion « mixte » bénéficie de mesures transitoires. Elle peut, pendant cinq ans à compter de sa création, réviser un PLU sans avoir à étendre la procédure à l'ensemble du périmètre intercommunal⁷.

Ensuite, les intercommunalités – hors métropoles – comprenant plus de 100 communes peuvent bénéficier d'une dérogation pour élaborer plusieurs PLU infracommunautaires à l'intérieur de leur périmètre, sous certaines conditions⁸. Cette dérogation cesse toutefois de s'appliquer si le territoire intercommunal n'est pas couvert par un Scot approuvé dans un délai de six ans à compter de l'octroi de celle-ci. En pratique, elle pourrait concerner 11 communautés⁹, aucune n'étant située en Île-de-France.

Par ailleurs, il existe dans le droit commun du PLU, des instruments pour alléger la procédure d'élaboration du PLUi à l'échelle d'un territoire rural ou en partie rural, où les enjeux d'urbanisation sont faibles. En ce sens, le décret de modernisation du PLU du 28 décembre 2015 prévoit la possibilité de procéder, au sein du PLUi, par simple renvoi au règlement national de l'urbanisme dans les zones urbanisées identifiées. Ce renvoi n'est pas envisageable dans les zones A (agricoles), N (naturelles et forestières) ou AU (à urbaniser) [ministère du Logement, 2016].

... MAIS UNE PROGRESSION TIMIDE EN ÎLE-DE-FRANCE

Des contrastes apparaissent selon les régions et départements concernés [Mauroux, 2017 ; Schmit, 2017]. La progression des intercommunalités compétentes en matière de PLU est moindre dans certaines régions, plus particulièrement en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Île-de-France.

Les facteurs de ralentissement en Île-de-France

Dans l'attente de l'analyse de l'AdCF sur les motifs qui ont conduit les communes à s'opposer massivement au transfert de compétence, la combinaison de deux facteurs peu favorables semble pouvoir être invoquée en Île-de-France :

- une construction intercommunale moins mûre que dans d'autres régions, conjuguée à une relative instabilité du cadre institutionnel francilien (défini par la loi Maptam, retouché par la loi NOTRe et probablement encore dans un avenir proche) ;
- une évolution des documents d'urbanisme locaux qui s'est accélérée pour différentes raisons : impact des dernières évolutions législatives (suppression des POS programmée, grenellisation des Scot et des PLU), révision du Sdrif qui impliquait une mise en compatibilité fin 2016 des Scot et, à défaut de Scot, des PLU, mais aussi, stratégies locales à l'approche des reconfigurations intercommunales. Ainsi, plus de 500 procédures d'élaboration de PLU ou de révision de POS/PLU ont été prescrites entre 2014 et 2016.

UNE CARTE INTERCOMMUNALE FRANCILIENNE PARACHEVÉE EN 2017

Au 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des schémas départementaux de coopération intercommunale a été finalisé avec, à la clé, des créations et fusions d'intercommunalités. Cette échéance concernait l'ensemble du territoire français, à l'exception de l'unité urbaine de Paris dont la reconfiguration intercommunale a été opérée en 2016. Au final, la quasi-totalité des intercommunalités franciliennes existantes a connu des évolutions : leur nombre a été divisé par deux, et un double niveau d'intercommunalité a été institué pour la Métropole du Grand Paris.

La carte des intercommunalités est disponible sur le site de l'IAU îdF : rubriques l'IAU et vous/ Cartothèque/Les intercommunalités en Île-de-France.

Par ailleurs, si l'intercommunalité constitue un plus du point de vue de la mutualisation des moyens, cette plus-value varie selon son profil : elle est plus forte lorsqu'elle inclut au moins une ou plusieurs communes dotées d'une certaine ingénierie ; elle l'est moins lorsqu'elle ne regroupe que des communes rurales aux équipes techniques réduites. Dans une grande couronne où le POS communal était légion récemment¹⁰ encore, il est probable que le franchissement de la marche du PLU intercommunal – de surcroît dématérialisé [Cocquière, Watkin 2015] – suscite une certaine réticence...

Quelles intercommunalités compétentes en Île-de-France ?

Il existe les intercommunalités compétentes de droit : les établissements publics territoriaux (EPT) et la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise. Plusieurs ont d'ores et déjà prescrit l'élaboration ou sont proches de le faire (carte p.3). Par ailleurs, plusieurs intercommunalités se sont saisies de la compétence PLU avec l'accord des communes membres, avant la finalisation de la carte intercommunale. À la suite des extensions de périmètres et des fusions « mixtes » (voir *supra*), des communes et anciens groupements de communes se trouveront bientôt entraînés dans la dynamique PLUi. Au total, les communautés d'agglomération et de communes compétentes sont les suivantes : Saint-Quentin-en-Yvelines (extension de périmètre en 2016) ; Val d'Europe agglomération (périmètre inchangé) ; Pays de Fontainebleau (fusion mixte et extension de périmètre à plusieurs communes) ; Communauté de communes des 2 Morin (fusion mixte) ; Bassée-Montois (fusion de deux communautés en 2014, prise de compétence PLU en 2016).

Le contenu de la compétence PLU d'une intercommunalité

L'intercommunalité compétente engage l'élaboration du PLUi lorsqu'elle le souhaite et, au plus tard, lors de la révision d'un PLU compris dans son périmètre. Dans cette attente, l'intercommunalité peut :

- opérer les évolutions « légères » des PLU en vigueur, dans leur périmètre originel : modification, mise en compatibilité (en vue, par exemple, d'une déclaration d'utilité publique), révision simplifiée ;
- poursuivre les procédures engagées par les communes au moment de sa prise de compétence, avec l'accord de celles-ci : par exemple, la révision d'un PLU communal engagée avant la prise de compétence au niveau intercommunal peut être amenée à son terme à l'échelle de la commune (mais non par la commune) ;
- lorsqu'un PLUi a été initié avant l'extension de périmètre, poursuivre cette procédure dans son périmètre initial ou décider de l'étendre à l'ensemble du nouveau périmètre dès lors que cette extension intervient avant l'arrêt du premier projet de PLUi. Par exemple, la procédure d'élaboration du PLUi de Saint-Quentin-en-Yvelines engagée en 2012 a pu être achevée à l'échelle de son ancien périmètre en 2017 (carte p.3).

Globalement, la montée en compétence des intercommunalités en matière de PLU s'est accrue en France. Alors que les enjeux des politiques d'aménagement se situent de plus en plus à l'échelon intercommunal, cette évolution est plus modérée en Île-de-France. Dans un climat d'instabilité institutionnelle généré par la question métropolitaine, on peut se demander si la courbe d'évolution francilienne du PLUi peut être inversée dans un avenir proche. Si la réticence des communes à cet égard est compréhensible, ne pas franchir le pas de l'intercommunalité en la matière comporte le risque de renforcer la rupture entre les territoires urbains et les territoires ruraux, alors qu'il faudrait favoriser leur articulation. Le PLUi n'est pas un outil réservé aux agglomérations, plusieurs communautés de l'Est francilien s'en sont saisies. ■

Alexandra Cocquière, juriste
sous la responsabilité de Sandrine Barreiro, directrice de la mission planification

1. Rapport sur la mise en application des titres III et IV de la loi Alur, Assemblée nationale, octobre 2016.
2. Source : club PLUi.
3. Ces derniers sont devenus caducs fin 2015, à moins qu'un PLU n'ait été engagé avant et sous réserve qu'il ait été approuvé au 27 mars 2017, s'il est communal, ou au 31 décembre 2019 donc, s'il est intercommunal.
4. Il s'agit de l'obligation pour les documents d'urbanisme de se conformer aux dispositions de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010.
5. Selon ladite loi, la grenellisation intervient à l'occasion de la révision du document concerné.
6. Art. L.5214-23-1 du code général des collectivités territoriales.
7. Code de l'urbanisme, art. L.153-3.
8. Code de l'urbanisme, art. L.154-1 et s.
9. Source : Banatic 01/07/2017.
10. En 2014, près de la moitié des documents d'urbanisme locaux opposables franciliens sont des POS, dont une majorité en grande couronne.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Olivier Cransac

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Dorothee Palayan

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki
sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071



RESSOURCES

- Club PLUi, « Zoom sur la DGF bonifiée », juillet 2017. <http://www.club-plui.logement.gouv.fr>
- Cocquière Alexandra, « Le PLU intercommunal toujours en question après la loi Alur », *Note rapide*, n° 679, IAU îdF, mars 2015.
- Cocquière Alexandra, Watkin Yann, « La dématérialisation des PLU face aux enjeux clés de l'Île-de-France », *Note rapide*, n° 672, IAU îdF, janvier 2015.
- Mauroux Simon, « Des PLU aux PLUi : état des lieux de la compétence intercommunale en matière d'urbanisme », *AJDA*, 2017, p.1 265.
- Ministère du Logement et de l'Habitat durable, « Les zones de renvoi au RNU dans un PLUi », fiche technique 8, mai 2016.
- Schmit Philippe, « PLU intercommunaux : un essor considérable en trois ans », *AdCF*, 12 mai 2017. <http://www.adcf.org>

Sur le site de l'IAU îdF

Rubriques Intercommunalité et Planification : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

