



Le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme à l'intercommunalité: le cas de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Aurélie Charlou

► To cite this version:

Aurélie Charlou. Le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme à l'intercommunalité: le cas de la Communauté de Communes du Pays des Abers. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2017. dumas-01838823

HAL Id: dumas-01838823

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01838823>

Submitted on 13 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



Travail de fin d'étude

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

Promotion 62
Année 2016-2017

Voie d'approfondissement :
Aménagement et Politiques Urbaines

Soutenu le 10 juillet 2017

Devant le jury composé de :

- Président du jury : François DUCHENE
- Tuteur : Claire CHUSSEAU
- Experts : Laëtitia BOITHIAS & Benoit VINET

Par

Auréliе CHARLOU

Le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme à
l'intercommunalité
Le cas de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Organisme d'accueil

Communauté de Communes du Pays des Abers



Notice analytique

AUTEUR			
Nom		CHARLOU	
Prénom		Aurélie	
ORGANISME D'ACCUEIL			
Nom de l'organisme et Localité		Communauté de Communes du Pays des Abers 58 avenue de Walthenhofen 29860 Plabennec	
Nom du Tuteur		Claire CHUSSEAU	
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)		Le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme à l'intercommunalité – Le cas de la Communauté de Communes du Pays des Abers	
Titre (anglais)		The delegation of the expertise 'Local Town Plan' to the intercommunal structure – The case of Pays des Abers municipalities community	
Résumé (français)		Les modes de vie évoluent : les déplacements domicile-travail s'allongent, les enfants ne sont plus nécessairement scolarisés dans leur commune de résidence, les activités de loisirs sont effectuées à l'échelle du bassin de vie. Dans un tel contexte, il apparaît opportun de planifier l'aménagement du territoire à une échelle plus large que celle de la commune afin de répondre à ces nouvelles pratiques territoriales. Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal a été promu auprès des Établissements Publics de Coopération Intercommunale après la loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement. Il aura fallu attendre la loi ALUR de 2014 pour voir la dynamique intercommunale se développer sur le territoire français. La Communauté de Communes du Pays des Abers a prescrit l'élaboration d'un PLUi à la fin de l'année 2015. Ce travail de fin d'étude vise à analyser le transfert de la compétence PLU à la CCPA ainsi que l'élaboration de son document d'urbanisme. Il s'agit de comprendre quelles sont les conséquences de ce changement d'échelle sur la gouvernance du projet, la méthodologie mise en œuvre et l'exercice de la compétence.	
Résumé (anglais)		Lifestyles are evolving: the commute to and from work is increasing, children are not necessarily enrolled in their municipalities of residence, and leisure activities are carried out at the living area. In such context, it is appropriate to do city planning at a wider scale than at the municipality level. This is interesting in order to answer to these new territorial practices. The interurban Local Town Plan has been promoted to the public intermunicipality cooperation establishments following the Grenelle 2 law on national commitment for the environment. Until 2014 and the ALUR law the intercommunal dynamics was not develop on the French territory. At the end of the year 2015, the Pays des Abers municipalities community decided to launch an interurban Local Town Plan. This work of the end of studies aims to analyse the delegation of the expertise 'Local Town Plan' to the intercommunal structure as well as the elaboration of its urban planning document. It is essential to understand the consequences of this change of scale on project governance, methodology used and exercise of competence.	
Mots-clés		Intercommunalité, Plan Local d'Urbanisme, Transfert de compétence, Changement d'échelle	
Key words		Intercommunal structure, Local Town Plan, Expertise delegation, Change of scale	
Termes géo-graphique (français)		Communauté de Communes du Pays des Abers, Plabennec, Finistère (29), Bretagne	
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes (nb de pages)	Nb de réf. biblio.
	118	4 annexes (11 pages)	27

Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à Claire Chusseau ma maître de TFE. Sa disponibilité, son accompagnement et ses conseils m'ont été d'une aide précieuse pour la réalisation de ce mémoire de fin d'études. Je la remercie également pour ses attentives relectures et ses retours toujours constructifs qui m'ont permis d'améliorer le contenu du présent document.

Je tiens également à remercier Monsieur Calvez, Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers, de m'avoir accueillie en stage durant 3 mois au sein de la collectivité. Je remercie aussi Benoit Vinet, responsable Planification et Aménagement de la CCPA. Sa bienveillance et sa patience m'ont permis de m'impliquer avec confiance dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la collectivité. Mes réflexions ont été nourries par le travail réalisé et le partage d'expérience de mon maître de stage.

Je souhaite aussi remercier les différents agents de la Communauté de Communes du Pays des Abers pour leur accueil. Merci en particulier à Thomas Le Poulichet pour son aide et ses conseils sur la partie cartographique de mes missions.

Je remercie également mon président de jury François Duchêne, ainsi que Laëtitia Boithias pour avoir accepté d'intervenir en qualité d'expert à ma soutenance.

Je remercie enfin l'ensemble des personnes qui se sont rendus disponible pour me rencontrer pendant mon enquête. La qualité des échanges et leur partage d'expérience ont alimenté mes réflexions sur les transferts de compétences et la planification territoriale.

Table des matières

Liste des illustrations	8
Glossaire	9
Introduction générale	11
Constat	11
Le terrain d'étude	14
Questionnement et déclinaison de la problématique	20
Méthodologie	21
Annonce du plan	22
PARTIE I	23
L'émergence de la planification intercommunale	23
1. À l'échelle nationale, une promotion de la planification intercommunale	24
1.1. L'intercommunalité, l'interlocuteur privilégié de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques	24
1.2. Vers une intercommunalité chef de file de l'aménagement et de la planification territoriale	27
1.3. Les leviers d'actions de l'État pour encourager le transfert de la compétence PLU	29
2. À l'échelle du Pays de Brest, une dynamique portée par l'agence d'urbanisme de Brest	31
2.1. Des services de l'État effacés par l'ingénierie locale	31
2.2. Un contexte territorial propice à l'élaboration du PLUi	33
2.3. Des inquiétudes à estomper	34
3. L'exemple de la Communauté de Communes du Pays des Abers	36
3.1. Un transfert de compétence naturel ?	36
3.1.1. Une décision rapide	36
3.1.2. Un intérêt financier non négligeable	37
3.1.3. Des positions divergentes : entre dépossession et soulagement	37
3.1.4. Déjà une faible légitimation de l'intercommunalité	38
3.2. Une conscience commune de l'intérêt de la planification intercommunale	39
3.2.1. L'aboutissement du projet de territoire	39
3.2.2. L'amenuisement du pouvoir mayoral	39
3.2.3. Le PLUi, un outil simplificateur pour l'ensemble des acteurs	40
Conclusion intermédiaire	41

PARTIE II	43
D'une diversité de projets communaux à un projet communautaire.....	43
1. Le changement d'échelle : passage d'une réflexion communale à une dynamique communautaire	44
1.1. Une collaboration à définir entre les communes et l'EPCI compétent.....	44
1.1.1. Un cadre législatif imprécis	44
1.1.2. Les choix opérés par la Communauté de Communes du Pays des Abers et ses communes membres.....	45
1.2. Une réorganisation à envisager pour l'ensemble des acteurs du projet	49
1.2.1. Un questionnaire pour les agents administratifs communaux.....	49
1.2.2. Le recours à une ingénierie interne pour l'EPCI	50
1.2.3. Une nouvelle pratique professionnelle pour le bureau d'études	50
2. L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal : entre recherche d'un idéal et exercice complexe	51
2.1. Le PADD, l'expression d'un projet politique communautaire.....	51
2.1.1. Un outil au service du dépassement de la limite communale	52
2.1.2. Des consensus à trouver entre l'intercommunalité et ses communes membres.....	53
• Les objectifs de consommation modérée de l'espace	53
• La répartition de la production de logements : entre répartition optimale et consensuelle	55
2.1.3. Une collaboration à perfectionner	59
2.2. La phase règlementaire, la déclinaison opérationnelle des orientations d'aménagement.....	61
2.2.1. Vers une plus grande association des communes.....	61
• Le comité de pilotage, instance de décision, de validation et de choix	61
• Les groupes de travail territoriaux : dans une logique de décentralisation.....	63
2.2.2. Des arbitrages à effectuer	64
3. Le premier PLUi, à mi-chemin entre un projet communautaire et une somme de projets communaux	66
3.1. Un calendrier contraint par la loi	66
3.1.1. Des délais qui laissent peu de place à une collaboration.....	67
3.1.2. Un calendrier moteur ?	68
3.1.3. Le PLUi, un projet intercommunal parmi tant d'autre	69
3.2. Un intérêt communautaire balbutiant	69
3.2.1. Une prédominance de la défense des intérêts municipaux.....	69
3.2.2. Une appréhension communautaire de l'aménagement à développer.....	71
3.3. Le premier PLUi, une mosaïque de PLU communaux	72
3.3.1. Une projection dans le temps et l'espace complexe pour les élus	72
3.3.2. Une étude déséquilibrée des compétences communautaires et communales.....	72

3.3.3. Une expérience en construction	73
Conclusion intermédiaire	75
PARTIE III	76
La fragilité de l'intercommunalité dans le domaine de la planification territoriale	76
1. Des procédures de documents d'urbanisme en cours qui freinent la dynamique et le projet communautaire	77
1.1. La poursuite des procédures communales, une négociation politique	77
1.1.1. La compétence urbanisme, champ d'action de l'EPCI	77
1.1.2. Un accord entre la CCPA et ses communes membres	78
1.1.3. Un intérêt politique derrière ce maintien des procédures	81
1.2. Un choix à risques pour l'intercommunalité	83
1.2.1. Une situation confortable pour les communes en procédure	83
1.2.2. Une réflexion communautaire affaiblie	84
2. La souveraineté communautaire remise en cause par la loi.....	85
2.1. Une intercommunalité dépendante de ses communes ?	85
2.2. Des garanties législatives pour les instances municipales	86
2.2.1. Un débat obligatoire sur les orientations générales du PADD en conseil municipal	86
2.2.2. Un avis conforme requis pour l'arrêt du projet	87
2.2.3. Un transfert de compétence attentif aux communes.....	88
2.3. La signature des autorisations d'urbanisme demeure une compétence mayorale.....	91
3. Une légitimité fragile de l'intercommunalité dans le domaine de planification territoriale	91
3.1. Le PLUi, un document qui régit le droit du sol	91
3.1.1. Une nécessaire réflexion à la parcelle.....	92
3.1.2. Une structure intercommunale moins proche du terrain.....	94
3.2. Un attachement à la commune difficile à égaler pour l'intercommunalité.....	95
3.2.1. Une méconnaissance de l'intercommunalité et de son rôle.....	95
3.2.2. Une élection au suffrage universel indirect pour les élus communautaires.....	97
Conclusion intermédiaire	98
Conclusion générale.....	100
Bibliographie	103
Annexes.....	107

Liste des illustrations

Figure 1 - Le PLU dans la hiérarchie des normes.....	13
Figure 2 - Les communes de la CCPA	15
Figure 3 - Nature des documents d'urbanisme et procédure en cours au moment du transfert de compétence à l'intercommunalité	17
Figure 4 - Les intercommunalités du Pays de Brest au 1 ^{er} janvier 2017	18
Figure 5 - Application de la loi Littoral	19
Figure 6 - Les différentes lois relatives à l'intercommunalité et aux transferts de compétences depuis les communes vers les EPCI.....	24
Figure 7 - EPCI compétents en matière de PLU en 2017	28
Figure 8 - EPCI compétents en matière de PLU en 2014.....	28
Figure 9 - Schéma de gouvernance de la CCPA pour l'élaboration du PLUi - Typologie des instances	46
Figure 10 - Schéma de gouvernance de la CCPA pour l'élaboration de son PLUi - Rôle des instances	46
Figure 11 - Armature urbaine de la CCPA	56
Figure 12 - Répartition de la production de logements par commune et par an	57
Figure 13 - État d'avancement des procédures en cours après le débat sur les orientations générales du PADD.....	79
Figure 14 - Établissements Publics de Coopération Intercommunale compétents en matière de PLU au 1 ^{er} janvier 2016.....	90
Figure 15 - Les espaces bâtis de Plouguerneau.....	93

Glossaire

ADEUPa : Agence d'urbanisme du Pays de Brest

ADS : Application du Droit des Sols

CCPA : Communauté de Communes du Pays des Abers

COPIL : Comité de pilotage

COTECH : Comité technique

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DGD : Dotation Globale de Décentralisation

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DGS : Directeur Général des Services

DPU : Droit de Prémption Urbain

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, l'Aménagement et du Logement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Loi ALUR : Loi relative à l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

Loi ATR : Loi relative à l'Administration Territoriale de la République

Loi MAPTAM : Loi relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Loi NOTRe : Loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

Loi SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

Loi SVE : Loi relative à la Simplification de la Vie des Entreprises

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

POA : Programme d'Orientations et d'Action

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : Personne Publique Associée

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Écologique

Introduction générale

Constat

Le développement de l'intercommunalité est aujourd'hui au cœur de nombreuses réformes. De multiples textes de lois visent à renforcer les compétences des instances de coopération intercommunale afin de mettre en place des politiques publiques qui trouvent à l'heure actuelle plus de pertinence à l'échelle communautaire. Bien que l'intercommunalité fasse l'objet de débats aujourd'hui, la naissance de la coopération intercommunale remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. En effet, les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique ont été créés par la loi du 22 mars 1890. Ils permettent alors la réunion de plusieurs communes pour l'achat ou encore la gestion d'un bien en commun. Ce dispositif est étendu par la loi du 5 janvier 1959 pour la mise en commun de plusieurs biens ; c'est la naissance des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple. Cette forme de solidarité entre communes constitue le prémisses de la coopération intercommunale.

Suite aux lois de décentralisation de 1982 et 1983, il apparaît nécessaire d'ajuster l'organisation administrative du territoire afin que la nouvelle répartition des missions déléguées soit adaptée aux différents niveaux de collectivités. La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (loi dite ATR) crée alors les Communautés de Communes et les Communautés de Villes. Ces dernières offrent une autre dimension à l'intercommunalité en lui permettant d'établir des politiques en matière d'aménagement de l'espace ou de développement économique. Ces deux types de communautés s'ajoutent aux anciens SIVU et SIVOM. Le 12 juillet 1999, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est promulguée. Elle est à l'origine des différentes formes d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale que nous connaissons aujourd'hui. En effet, cette loi instaure les Communautés Urbaines pour les grandes villes et métropoles du pays, les Communautés d'Agglomération pour les milieux urbains et les Communautés de Communes en milieu plus rural. La loi Chevènement incite également les transferts de compétences des communes vers ces instances intercommunales.

Plus récemment, la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 crée notamment les pôles métropolitains qui sont des formes de coopération supra-communautaire issues du regroupement de différents EPCI d'un même territoire. Pour s'adapter aux constantes évolutions des territoires et de leurs dynamiques, la loi sur la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et l'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014 institue une nouvelle forme de collectivité que sont les métropoles. Enfin, la loi du 7 août 2015 relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République contraint toutes les communes à appartenir à un Établissement Public de Coopération Intercommunale. Ainsi, tout le territoire français est couvert, depuis le 1^{er} janvier 2017 par des

instances intercommunales. La loi a également encouragé la fusion des EPCI, ce qui conduit à une modification du paysage intercommunal à l'échelle nationale. Suite à cette réorganisation, la loi NOTRe a également clarifié la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux, faisant de la Région et de l'Intercommunalité les acteurs majeurs de l'action publique, au détriment des départements et communes.

L'ensemble de ces lois modifient le statut de l'intercommunalité en lui imposant de se saisir de compétences jusqu'alors privilégiées à l'échelle communale ; complexifiant parfois les rapports entre les communes et leurs EPCI respectifs. Cette organisation territoriale renforce le rôle de l'intercommunalité et oblige alors les EPCI à se présenter comme une entité territoriale à part entière, porteuse d'un « vrai » projet communautaire et non plus comme une somme de projets communaux distincts. Passant de l'intercommunalité de service à l'intercommunalité de projet, les EPCI et les élus communautaires en particulier doivent construire un projet de territoire articulant les différentes compétences dont ils ont la charge, à savoir les zones d'activités économiques, le tourisme, le commerce... La compétence aménagement quant à elle permet d'exprimer ce projet dans un document de planification (SCoT, PLH, PDU...).

Tout aussi complexe que le déploiement de l'intercommunalité, la planification territoriale a fait et fait encore aujourd'hui l'objet de nombreuses réformes. La planification territoriale est née en France au milieu des années 1960 avec pour objectif la maîtrise de la croissance des villes. En 1967, la loi d'orientation foncière du 30 décembre instaure les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, transformés en 1983 par les Schémas Directeurs. Cette loi donne aussi naissance à une planification plus opérationnelle avec la mise en place des Plans d'Occupation des Sols. Ces plans constituent un outil de gestion foncière au service du développement des villes et des communes. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 modifie ces documents d'urbanisme. À son tour, elle institue les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme respectivement successeurs des Schémas Directeurs et des Plans d'Occupation des Sols.

Les Schémas de Cohérence Territoriale sont présentés dans le Code de l'Urbanisme comme des documents de planification menées à l'échelle de l'agglomération. Élaborés sur un territoire plus vaste, celui du bassin de vie ou de l'aire urbaine, ils visent à donner un cadre de référence à la planification territoriale sur les questions connexes à celles de l'aménagement comme les problématiques liées à la mobilité, l'environnement, l'habitat ou encore le développement économique. En plus d'assurer la cohérence de ces thématiques, ils permettent de construire une logique d'aménagement et de développement déclinée ensuite dans les documents d'urbanisme locaux, en particulier les Plans Locaux d'Urbanisme communaux ou intercommunaux. En effet, les PLU doivent être compatibles avec le SCoT dont ils dépendent. Plus opérationnels, les PLU traduisent un projet d'aménagement en fixant les règles d'urbanisme et d'utilisation du sol à travers des Orientations

d'Aménagement et de Programmation (OAP) et un règlement. Le règlement définit l'usage des sols et la destination des constructions. Ces pièces du PLU permettent l'instruction des autorisations des droits du sol et définissent les mesures de protection des milieux naturels et agricoles. Ce règlement et les OAP sont déterminés après la rédaction du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) qui constitue davantage un document politique. Le PADD exprime en effet le projet d'aménagement de la collectivité et les orientations générales pour l'avenir du territoire (orientations concernant les transports, l'habitat, les équipements...) à une échelle de temps définie.

L'utilisation du Plan Local d'Urbanisme intercommunal est justifiée par un nouveau modèle de vie. Au quotidien, les limites communales tendent à s'effacer au profit du bassin de vie : les ménages ne travaillent plus nécessairement dans leur commune de résidence et les activités de loisirs sont réalisées à l'échelle intercommunale. Si le PLUi a vocation à simplifier la planification en élaborant un document d'urbanisme unique sur l'ensemble d'un EPCI, il reste aujourd'hui un outil difficile à manipuler tant par la complexité réglementaire que par la diversité des documents d'urbanisme existants sur un même territoire. En effet, de nombreux documents de planification existent comme le SCoT, le SRCE, le SDAGE et bientôt le SRADET.

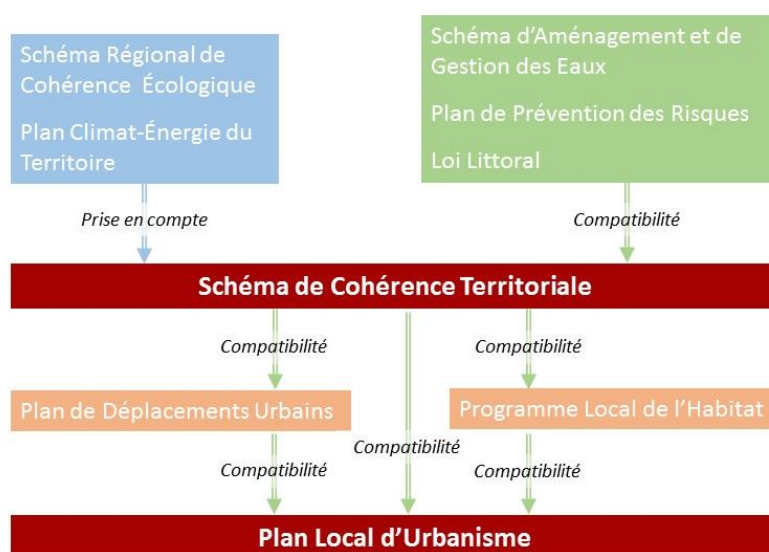


Figure 1 - Le PLU dans la hiérarchie des normes

À l'heure du développement durable, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement modifie le Code de l'Urbanisme afin de prendre en compte les enjeux énergétiques et environnementaux actuels. Elle définit l'intercommunalité comme l'échelle la plus adaptée pour régir l'urbanisme opérationnel mais aucune mesure concrète n'est proposée aux EPCI pour opérer ce changement d'échelle. Elle rappelle simplement aux EPCI intéressés la possibilité de réaliser des PLU communautaires. Comme toute compétence communale, il est possible de l'exercer à l'échelle intercommunale. Certains EPCI avaient déjà saisi cette opportunité et il existait auparavant

des POS intercommunaux. Toutefois peu de dispositifs les encourageaient à entreprendre une démarche communautaire en matière d'urbanisme. Au 31 décembre 2013, 52 intercommunalités¹ avaient déjà engagé une procédure d'élaboration de PLUi. Pour développer et favoriser la généralisation de la planification à l'échelle intercommunale, la loi relative à l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014 engage le transfert obligatoire de la compétence « urbanisme » à tous les EPCI d'ici mars 2017. Cette loi assoit donc le recours privilégié au PLUi. Néanmoins, les EPCI volontaires peuvent toujours prendre la compétence « urbanisme » avant le délai fixé par la loi. En se lançant alors dans l'élaboration d'un PLUi avant le 31 décembre 2015, les intercommunalités bénéficiaient de délais pour faire évoluer les documents d'urbanisme existants et les conformer aux réglementations en vigueur. Suite à cette incitation forte de la part de l'État, au 31 décembre 2015, 387 EPCI avaient délibéré favorablement en vue de l'élaboration d'un PLUi. Au 27 mars 2017, 540 communautés et métropoles étaient devenues compétentes en matière de PLU, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale².

Le terrain d'étude

Les départements de l'Ouest de la France et en particulier ceux de la Bretagne sont pro actifs dans le développement de l'intercommunalité et sont des territoires très enclins aux démarches de transferts de compétence vers les EPCI. Au 28 mars 2017, 23 EPCI bretons détiennent la compétence « Plan Local d'Urbanisme » sur 59 intercommunalités au total³. Le département du Finistère comprend à lui seul 21 EPCI et 9 d'entre eux sont compétents en matière d'urbanisme. La Communauté de Communes du Pays des Abers, EPCI de la région brestoise, est un exemple de ces logiques de transfert de compétence.

Créé en 1993 sous le nom de « Communauté de Communes de la Région de Plabennec », l'établissement public rassemblait 7 communes. En 1997, il s'élargit avec l'arrivée des quatre communes membres du Syndicat d'Équipement des Abers et de la commune de Saint-Pabu. L'établissement de coopération est alors nommé « Communauté de Communes de Plabennec et des Abers » et ce jusqu'à juin 2009 où il devient la Communauté de Communes du Pays des Abers. Composée aujourd'hui de 13 communes (voir figure 2), la Communauté de Communes du Pays des Abers rassemble 40 000 habitants représentant alors 22% de la population du Pays de Brest (hors population de la métropole de Brest). La proximité de la Métropole brestoise confère à ce territoire

¹ Source : L'observatoire des PLUi. Résultats issus de l'enquête annuelle du Club.

² Source : Groupe caisse des dépôts – URL :

<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250279182856>

³ Source : DREAL Bretagne, Carte des EPCI compétents en PLU au 28/04/2017

une forte attractivité pour les ménages. Le cadre de vie y est agréable grâce à la diversité des paysages et au cadre parfois rural qui offre des paysages remarquables sur la façade littorale et les Abers⁴. Cette singularité des paysages influence aussi l'économie du territoire qui s'articule autour de la terre et de la mer. Le secteur agricole y est très présent avec notamment des activités d'élevage porcin et laitier, tout comme des activités maritimes telles la pêche, l'aquaculture ou la conchyliculture. Le tissu industriel offre aussi de nombreux emplois, en particulier sur les communes de Plabennec, Lannilis et Bourg-Blanc.

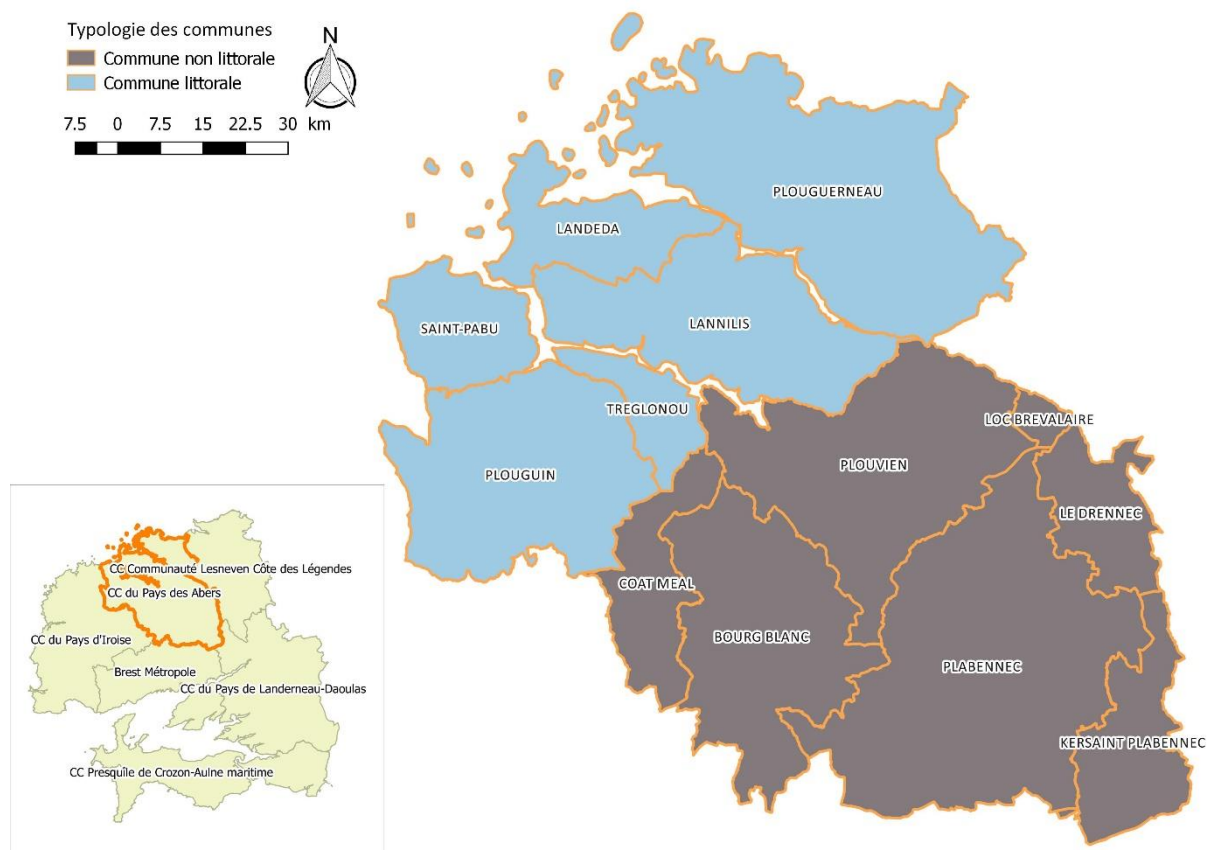


Figure 2 - Les communes de la CCPA

Depuis sa création, la Communauté de Communes du Pays des Abers exerce différentes compétences. En matière de développement économique, elle assure l'aménagement et la gestion des zones d'activités mais aussi des infrastructures portuaires. La CCPA participe également au développement touristique en soutenant, notamment financièrement, les activités touristiques (entretiens des chemins de randonnée, organisation d'évènements de promotion touristique...). En matière d'environnement, la CCPA gère le ramassage des ordures ménagères et assure leur valorisation, compétence historique des EPCI. Parallèlement à cela, et dans le cadre de la préservation

⁴ Mot celtique signifiant embouchure : baie formée par la partie inférieure de la vallée d'un fleuve côtier recouvert, en partie ou en totalité, par la mer.

du littoral, elle s'est engagée dans la démarche Natura 2000 proposée par l'Union Européenne. Par ailleurs, les problématiques d'assainissement, notamment non collectif, sont traitées au sein de la Communauté de Communes. La collectivité possède également des compétences dans le domaine social. Un service accompagne des personnes sans emploi vers le monde du travail afin de permettre leur insertion professionnelle. Enfin, en termes d'habitat et à travers son Programme Local de l'Habitat approuvé en octobre 2010, la CCPA met en place des opérations et des actions en faveur du logement social. Et depuis le 1^{er} novembre 2015, la Communauté de Communes du Pays des Abers est compétente en matière de Plan Local d'Urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale. Ce transfert de compétence a été voté par le conseil communautaire après de multiples réflexions menées depuis mars 2015 au sein des instances de la collectivité. Suite à cette prise de compétence, le Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant PLH a été prescrit le 17 décembre 2015. Les premiers travaux relatifs au PLUi ont démarré à la fin de l'été 2016 ; les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables ont été présentées dans les différents conseils municipaux et au conseil de communauté au cours du premier trimestre 2017. La période réglementaire du PLUi s'est donc engagée au mois d'avril 2017.

Les élus de la Communauté de Communes du Pays des Abers ont souhaité élaborer un Plan Local d'Urbanisme intercommunal afin de traduire et mettre en œuvre son projet de territoire élaboré au début de l'année 2015. Dans un souci de simplification des procédures et de clarification des règles d'urbanisme pour l'ensemble des citoyens de l'intercommunalité, le PLUi représente aussi une opportunité d'harmonisation des règles et dispositions d'urbanisme applicables sur le territoire. Toutefois, ces mesures ne prendront effet qu'après l'approbation du document d'urbanisme intercommunal prévue pour fin 2019. Entre temps, les documents d'urbanisme communaux restent en vigueur et les procédures de révision sont maintenues. Conformément à l'article L.123-1-2 bis du Code de l'Urbanisme, le conseil communautaire a donné un accord favorable à l'achèvement des procédures engagées avant la prise de compétence par la Communauté de Communes. Le 14 avril 2016, le conseil communautaire a donc voté pour l'achèvement des procédures de révision des PLU de Bourg-Blanc, Coat-Méal, Plouvien et de Trégionou ainsi que la révision des POS de Landéda, Plougerneau et Saint-Pabu et leur transformation en PLU (voir figure 3).

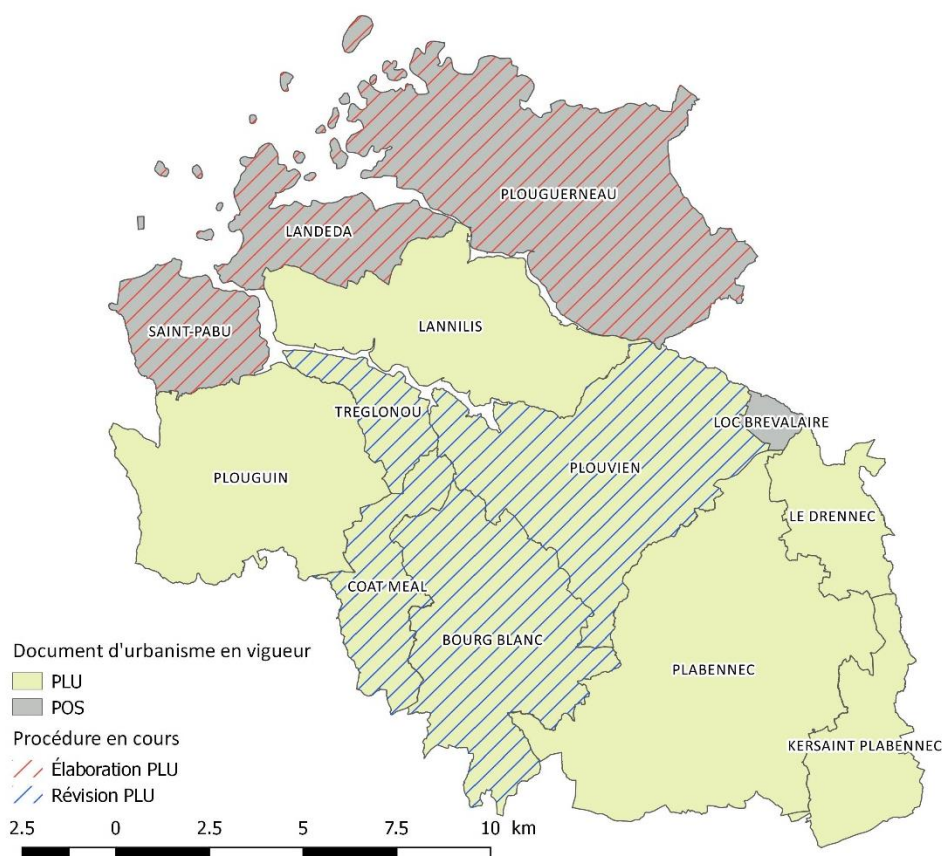


Figure 3 - Nature des documents d'urbanisme et procédure en cours au moment du transfert de la compétence à l'intercommunalité

À une échelle plus large, la Communauté de Communes du Pays des Abers est membre du Pays de Brest qui regroupe 6 intercommunalités et 89 communes. Comme la CCPA, les Communautés de Communes du Pays de Landerneau-Daoulas et de la Presqu'île de Crozon - Aulne Maritime ont lancé un Plan Local d'Urbanisme intercommunal sur leur territoire respectif. Les Communautés de Communes du Pays d'Iroise et du Pays de Lesneven et Côte des Légendes sont quant à elles devenues compétente en matière d'urbanisme au premier trimestre 2017.

règles communes à toutes les intercommunalités et communes littorales bordées par l’océan Atlantique et la Manche. Les contraintes d’aménagement définies par la loi relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi Littoral) du 3 janvier 1986 sont importantes sur ce territoire et notamment pour la CCPA et ses 6 communes littorales que sont Landéda, Lannilis, Plouguerneau, Plouguin, Saint-Pabu et Tréglonou. La loi Littoral donne des principes généraux et accorde des degrés de liberté aux décideurs locaux car les enjeux littoraux relèvent de spécificités particulières et locales. Toutefois, l’application de cette loi s’avère très complexe car elle repose sur des jurisprudences dont l’interprétation laisse place à de nombreuses incertitudes. D’après l’instruction d’accompagnement des élus publiée par le Ministère du logement et de l’habitat durable datant du 7 décembre 2015, « le SCoT est l’outil privilégié pour décliner les principes de la loi ». Ainsi, le SCoT révisé cadrera le devenir des zones littorales et leur urbanisation ; même si la jurisprudence du Conseil d’État du 31 mars 2017 tend à affaiblir le rôle du SCoT. En effet, cette jurisprudence indique que les dispositions de la loi Littoral s’appliquent sans filtres aux autorisations d’urbanisme, même si le SCoT et le PLU sont compatibles avec cette loi.



Figure 5 - Application de la loi Littoral

Ainsi, aux documents d’urbanisme non finalisés (SCoT du Pays de Brest en révision et PLU en cours d’élaboration) s’ajoute un cadre réglementaire mouvant et contraignant qui rend complexe l’élaboration du PLUi de la CCPA. De plus, cette tendance à l’intégration des communes dans des instances collectives, d’abord à l’échelle de l’EPCI puis à l’échelle supra communautaire qu’est le Pays de Brest nécessite de reconsidérer leur place et de s’assurer de leur bonne adhésion au projet.

Questionnement et déclinaison de la problématique

Depuis la loi Grenelle 2 de 2010, l'échelle intercommunale est affirmée comme l'échelle la plus pertinente pour la planification territoriale. Toutefois les différents EPCI de la France Métropolitaine n'ont pas saisi immédiatement l'opportunité de devenir compétente en matière d'urbanisme. Il a fallu attendre la loi ALUR de 2014 pour voir la généralisation de la prise de compétence et le développement de l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux. La Communauté de Communes du Pays des Abers est devenue compétente de manière volontaire en matière d'urbanisme au 1^{er} novembre 2015.

La première partie du questionnement porte sur le contexte, à la fois national mais aussi local, dans lequel émerge la prise de compétence. En effet, il est intéressant de se questionner sur l'intention et les objectifs de l'État en matière de planification intercommunale. De manière concomitante, comment l'État a-t-il envisagé cette prise de compétence dans les textes de lois et comment s'est-elle traduite sur le territoire français ? À l'échelle locale, sur le territoire du Pays de Brest et en particulier au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers, quel a été le rôle des partenaires dans cette dynamique de transfert de compétence ? En effet, trois EPCI se sont lancés dans l'élaboration d'un PLUi fin 2015, il est alors nécessaire d'analyser, d'une part, le contexte territorial dans lequel ces transferts de compétence ont été appréhendés. D'autre part, il est essentiel de s'intéresser aux motivations qui ont amenées les élus à ajouter cette compétence aux missions communautaires.

Le deuxième questionnement porte sur le changement d'échelle qu'induit la procédure de Plan Local d'Urbanisme intercommunal. En effet, alors que certaines communes travaillent sur leur projet municipal et réfléchissent à un projet d'aménagement pour leur commune respective, le développement d'une réflexion communautaire sur cette thématique semble difficile. Depuis la décentralisation, il est devenu naturel pour les élus de penser l'aménagement à l'échelle communale. Se projeter à une échelle plus large peut se révéler difficile pour certains. Ainsi, quelle stratégie est mise en place par l'EPCI à travers la gouvernance et la méthodologie afin d'associer l'ensemble des communes dans l'élaboration du document d'urbanisme intercommunal afin de faire émerger un projet d'aménagement communautaire et donc éviter la production d'une mosaïque de documents d'urbanisme locaux ? En effet la collaboration avec les communes se révèle être une problématique centrale au sein de l'EPCI afin de s'assurer que l'ensemble des communes membres s'implique dans l'élaboration du PLUi et s'approprie au mieux le document.

Enfin, un troisième questionnement apparaît au regard de la place de l'intercommunalité en matière de planification urbaine. Bien que définie et défendue comme le chef de file dans ce domaine, l'intercommunalité semble fragile. En effet, les dispositions législatives de la loi ALUR tendent à affaiblir l'intercommunalité. La minorité de blocage est un exemple du manque de légitimité de l'intercommunalité. De plus, la question de la souveraineté de l'intercommunalité se pose. Malgré plusieurs essais, aucune loi n'a finalement mis en place l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires. Ainsi, l'intercommunalité souffre dans l'opinion d'un déficit démocratique ; déficit démocratique qui délégitime les EPCI et leurs prises de décisions. Par ailleurs, le maintien des procédures communales ne nuit-il pas à la dynamique communautaire qui est menée en parallèle ? Enfin, un autre questionnement apparaît sur le portage politique. Comment assurer un équilibre entre la représentation des communes, échelle historique de la planification, et affirmation de la Communauté nouvellement compétente ?

Finalement, le Plan Local d'Urbanisme est un outil qui permet de donner naissance au projet politique de l'intercommunalité et donc d'asseoir sa légitimité. **Dans cette logique d'affirmation de la coopération intercommunale, comment s'effectue le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité et quelles sont les conséquences du changement d'échelle en termes de gouvernance, méthodologie et exercice de la compétence ?**

Méthodologie

Pour mener cette étude, différentes techniques d'investigation ont été utilisées.

Tout d'abord, un travail de recherches et de lectures bibliographiques a été réalisé. Des articles scientifiques et ouvrages sur les enjeux de la planification territoriale et sur l'évolution de l'intercommunalité ont été étudiés. Compte tenu du fait que les transferts de compétences à l'intercommunalité sont des dynamiques d'actualité, la presse spécialisée a été sollicitée.

Durant les trois mois d'enquête, différents canaux ont été utilisés pour recueillir des informations. D'une part, grâce au stage réalisé auprès du responsable Planification et Aménagement de la Communauté de Communes du Pays des Abers, j'ai eu l'opportunité de travailler sur l'élaboration du PLUi. J'ai donc pu découvrir la mécanique liée à l'élaboration du PLUi et ainsi travailler avec les acteurs du territoire. Cette immersion dans le projet et dans la structure intercommunale m'a permis d'affiner ma compréhension du fonctionnement de l'intercommunalité et d'être au cœur du jeu d'acteur. Les missions qui m'ont été confiées ont été l'occasion de réfléchir aux problématiques concrètes liées à l'élaboration du document d'urbanisme (application de la loi Littoral, définition des enveloppes urbaines...) Par ailleurs, la participation à de nombreuses réunions, comme des comités de

pilotage, des groupes de travail territoriaux ou encore des réunions du Club local PLUi Brest-Bretagne animées par l'ADEUPa a nourri ma connaissance du territoire et du projet. Ces réunions, véritables lieux d'échanges sur l'exercice de la compétence PLU m'ont permis de recueillir des informations qualitatives et de confronter certains points de vue.

Enfin, une série d'entretiens semi-directifs est venue alimenter ma réflexion. En effet, ces rencontres ont été l'occasion pour moi de mieux comprendre les logiques de chacun des acteurs du projet et de recueillir leurs positions et points de vue sur le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. J'ai réalisé neuf entretiens avec des acteurs divers :

- deux entretiens avec des élus,
- deux entretiens avec des agents administratifs en charge des questions d'urbanisme dans des communes membres de la CCPA,
- un échange avec le responsable Planification et Aménagement de la CCPA est venu compléter nos discussions quotidiennes,
- un échange avec le bureau d'études qui accompagne la CCPA dans l'élaboration de son document d'urbanisme,
- trois entretiens avec les partenaires de la CCPA : la DDTM, l'ADEUPa et le Pôle Métropolitain du Pays de Brest

Annnonce du plan

Le présent rapport s'articule autour des trois grands questionnements exposés ci-dessus.

La première partie porte sur l'étude du transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme à l'intercommunalité. Le développement de l'intercommunalité et les différentes étapes ayant permis sa construction et sa structuration seront présentés. Les dynamiques territoriales du Pays de Brest, en matière de planification territoriale, seront exposées afin de montrer les raisons du transfert de la compétence PLU à la Communauté de Communes du Pays des Abers.

Ensuite, l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal sera étudiée en tant que telle. Ce changement d'échelle sera analysé au regard de la gouvernance du projet, de la méthodologie déployée pour répondre aux diverses exigences législatives et territoriales. Les difficultés rencontrées dans le projet seront aussi mises en évidence.

Enfin, une troisième et dernière partie évoquera la fragilité des structures intercommunales et leur manque de légitimité à élaborer un document d'urbanisme comme le PLUi. Les lois successives depuis 2014 favorisent les transferts de compétences depuis les communes vers l'intercommunalité. Cependant, les dispositions de ces textes assurent aux communes la prise en compte de leurs prérogatives au détriment de la souveraineté communautaire.

PARTIE I

L'émergence de la planification intercommunale

Cette première partie vise à retracer l'émergence de la planification territoriale à l'échelle intercommunale. Dans un premier temps, les dispositifs mis en place par l'État français pour déployer le Plan Local d'Urbanisme intercommunal sur le territoire national seront présentés. L'analyse portera ensuite sur le transfert de la compétence PLU à l'échelle locale. Il conviendra d'étudier, d'une part le rôle et l'ingénierie de l'agence d'urbanisme du Pays de Brest dans cette dynamique, et d'autre part le choix de ce transfert au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers.

1. À l'échelle nationale, une promotion de la planification intercommunale

1.1. L'intercommunalité, l'interlocuteur privilégié de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques

L'intercommunalité et la coopération intercommunale ont été appréhendées de multiples manières depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Afin d'initier une forme de solidarité entre les territoires, l'État a offert la possibilité à l'ensemble des communes françaises de se regrouper dans des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique. Ces syndicats se sont construits autour de la gestion des déchets et ordures ménagères ; compétence historique des EPCI que nous connaissons aujourd'hui. À l'origine, pour rendre plus efficace la collecte des ordures ménagères, l'État a encouragé les communes à s'associer et à réfléchir collectivement à leurs actions dans ce domaine⁵. Plus qu'encourager les communes, l'État et son représentant local en la personne du Préfet organisait, animait les réunions des SIVU. Il allait même jusqu'à imposer le fonctionnement de la coopération intercommunale entre les communes membres de cette organisation comme l'illustre David Guéranger en citant en exemple la ville de Chambéry. Il explique que les services de la Préfecture contactent les élus des communes touchées par les problèmes de collecte des ordures ménagères. Ils instaurent alors les règles de la coopération et les limites de l'institution intercommunale. Le Préfet dispose alors d'une large marge de manœuvre pour aménager le fonctionnement selon des principes qui lui conviennent. L'État façonne donc l'exercice des élus locaux en leur demandant de se conformer et d'adhérer aux normes qu'il édicte.

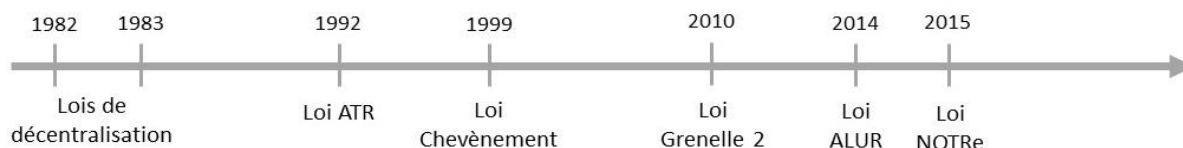


Figure 6 - Les différentes lois relatives à l'intercommunalité et aux transferts de compétences depuis les communes vers les EPCI

⁵ David GUERANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien. », *Revue française de science politique*, 2008

Depuis la loi Chevènement de 1999, l'intercommunalité s'est généralisée sur le territoire national et les récentes lois ont renforcé le rôle de ces collectivités dans l'application des politiques publiques menées par l'État. Avant les lois ATR et Chevènement, la loi Marcellin de 1971 prévoyait des fusions et regroupements de communes dans le but de réduire le nombre de collectivités sur le territoire français et d'harmoniser l'organisation territoriale de la France avec ses voisins européens. Perçue comme trop autoritaire par les territoires, les dispositifs mis en place par la loi n'ont pas trouvé d'écho localement⁶. Les propos tenus par le Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers illustre bien la réticence des élus locaux vis-à-vis des nouvelles réformes de l'État :

« (...) souvent quand l'État promet quelque chose, la première chose qu'on fait c'est de dire non. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Davantage dans une dynamique de proposition et d'incitation, la loi Chevènement de 1999 laisse le choix aux communes de s'intégrer ou non dans des Établissements Publics de Coopération Intercommunale. L'état d'esprit dans lequel s'inscrit la loi permet de mieux faire accepter les évolutions envisagées. En effet, le législateur a donné la responsabilité aux élus locaux de définir le périmètre de ces EPCI d'une part et a laissé ces instances réaliser leur projet de développement d'autre part. Comme l'expliquent Max-André Delannoy, Jérôme Rieu et Frédérique Pallez, « La loi ATR et surtout la loi Chevènement ont connu un succès immédiat et important. Ainsi, en 2003, on compte 2 360 regroupements de communes à fiscalité propre regroupant 80% des communes et de la population française. Faisant suite à de nombreux échecs (comme la loi Marcellin de 1971) ou semi-échecs, ce succès semble inespéré, faisant de la loi Chevènement la recette miracle de l'intercommunalité »⁷. Ainsi, la loi Chevènement institue les EPCI comme un nouvel échelon de collectivité territoriale. Cette même loi instaure l'intercommunalité de projets au dépend de l'intercommunalité de services constituée par les SIVU et SIVOM et est à l'origine des formes de coopération que nous connaissons aujourd'hui sur le territoire, à savoir les métropoles, les communautés urbaines, d'agglomérations et de communes. Les EPCI ne se présentent plus uniquement comme des structures mutualisant des services ou des biens. Aujourd'hui, ce sont des collectivités porteuses de projets et de politiques publiques pour l'avenir du territoire.

Par ailleurs, la généralisation de l'intercommunalité trouve une justification dans des domaines autres que la réduction du morcellement territorial ou la mise en commun des biens. Dans leur ouvrage *La Politique confisquée*, Fabien Desage et David Guéranger⁸ indiquent que l'intercommunalité s'explique par trois éléments majeurs :

⁶ Max-André DELANNOY, Jérôme RIEU, Frédérique PALLEZ, « Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et management public*, 2004

⁷ *Ibid.*

⁸ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La Politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011

- Les économies d'échelle : réaliser un investissement à plusieurs diminue nécessairement les charges pour chacune des parties prenantes ; et à l'heure où les réductions budgétaires sont importantes dans les collectivités, rationaliser les investissements au sein d'un EPCI paraît intéressant.
- La lutte contre les inégalités du territoire : l'intercommunalité permet en effet de limiter la concurrence entre les territoires et favorise la solidarité entre les communes d'un même EPCI.
- La régulation des compétences concédées jusqu'alors aux communes.

Ce dernier point constitue l'enjeu majeur pour l'État. En effet, les politiques publiques portées par l'État dépassent le strict territoire des villes centres et *a fortiori* des communes⁹. Aussi le transfert des compétences économie et aménagement aux EPCI semble nécessaire afin de mettre en œuvre des projets de développement à l'échelle intercommunale.

De récentes lois sont venues poursuivre cette dynamique de transferts de compétences et notamment la loi NOTRe. Elle impose aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale de prendre de nouvelles compétences avant le 1^{er} janvier 2020 s'ils souhaitent être éligible à une bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement. Ainsi, la loi NOTRe prévoyait qu'au 1^{er} janvier 2017 les EPCI soient compétents, de manière obligatoire, en matière de développement économique, de collecte et traitement des déchets ménagers, et d'accueil des gens du voyage. Ensuite, les compétences Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) et eau/assainissement devront être transférées d'ici le 1^{er} janvier 2018, respectivement le 1^{er} janvier 2020. Ce nombre de transfert de compétence bouleverse l'organisation des EPCI, structures pouvant être encore considérées illégitimes (voir partie III). De plus, parallèlement à ces transferts de compétence, la loi NOTRe offre aux territoires la possibilité de fusionner avec des EPCI qui leurs sont voisins. De manière concomitante, l'acceptation de ces transferts de compétences peut être difficile à gérer pour certaines communes, en particulier lorsqu'il s'agit de compétences structurantes comme l'eau et l'assainissement par exemple. Comme le souligne le directeur des services techniques de la commune de Plabennec :

« Les transferts de compétence, c'est à marche forcée. Ce n'est même pas la CCPA qui le veut, c'est l'État. »

Du fait du nombre croissant de compétences à intégrer, les EPCI et en particulier les jeunes communautés de communes éprouvent des difficultés à se structurer, à assimiler l'ensemble des compétences qui lui sont attribuées et mettre en œuvre les actions nécessaires à l'exercice de ses compétences. Derrière cet épisode intense de transfert de compétence, « les objectifs réformateurs

⁹ *Ibid.*

[de l'intercommunalité et portés par l'État] restent d'une grande stabilité : il s'agit toujours de "moderniser" l'action publique locale en réduisant le morcellement communal »¹⁰.

1.2. Vers une intercommunalité chef de file de l'aménagement et de la planification territoriale

L'aménagement et la planification territoriale font partis des compétences historiques et structurantes des maires. En effet, en 1982 le législateur a transféré, des préfets vers les maires des 36 000 communes, la compétence urbanisme. Au moment de la décentralisation, le législateur avait le choix entre trois échelles : la région, le département et la commune. La commune s'est révélée être l'échelle la plus juste pour transférer la compétence. Ainsi, cette compétence, auparavant réservée aux services de l'État, a été concédée aux maires ; même si l'État était déjà conscient des limites de l'échelle communale sur ces questions. L'intercommunalité était à cette époque balbutiante et n'était pas en capacité d'assurer l'aménagement du territoire à l'échelle locale. Déjà en 1982, l'échelle communale n'était donc pas perçue comme la plus pertinente pour mener les politiques urbaines¹¹. Lorsqu'en 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain instaure le Plan Local d'Urbanisme comme successeur du Plan d'Occupation des Sols, il est offert aux EPCI la possibilité de réaliser des documents à l'échelle intercommunale. L'objectif était non plus, comme en 1982, de répondre à un besoin de proximité mais d'adapter l'aménagement au fonctionnement du territoire grâce au nouvel outil qu'était le PLU. Encore peu développées, les différentes intercommunalités ne se sont pas saisies de l'opportunité. Afin de dynamiser la pratique de la planification intercommunale et d'encourager le recours au PLUi, la loi Grenelle 2, dite aussi Engagement National pour l'Environnement, définit le Plan Local d'Urbanisme intercommunal comme la norme faisant alors du Plan Local d'Urbanisme communal l'exception.

Dans un souci d'affirmation de cette pratique, la loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014 prescrit le transfert automatique de la compétence PLU aux EPCI dès le 27 mars 2017 sauf minorité blocage. En effet, si 25% des communes membres de l'EPCI, représentant 20% de la population s'expriment contre ce transfert de compétence, les communes conservent leur autorité en matière de PLU. Toutefois, la loi ALUR marque un tournant car elle « pose le principe selon lequel le PLU sera désormais intercommunal »¹². Plus qu'affirmer la norme, elle oblige à terme la mise en œuvre du PLUi sur le territoire national. Ce transfert de compétence s'inscrit dans

¹⁰ Stéphane CADIOU, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, 2012

¹¹ François PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme – Bilan et perspectives », *Annuaire des collectivités locales*, 1992

¹² Yves JEGOUZO, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique*, 2015

la suite logique des transferts de compétence PDU et PLH, même si « l'accouchement de l'urbanisme intercommunal [fut] difficile »¹³ comme le montre le nombre de lois nécessaire afin d'aboutir à une couverture conséquente sur le territoire national (voir figures 7 et 8). Par ailleurs, la loi ALUR intensifie les prescriptions d'urbanisme et établit un cadre relativement contraint au porteur de document de planification. En effet, elle fixe des délais pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme existants avec la loi Grenelle 2 et les documents d'urbanisme de rangs supérieurs. Elle rend également caduc les Plans d'Occupation des Sols à compter du 27 mars 2017 s'ils ne sont pas révisés et transformés en PLU. Ces dernières dispositions volontairement contraignantes ont participé au déploiement du PLUi.

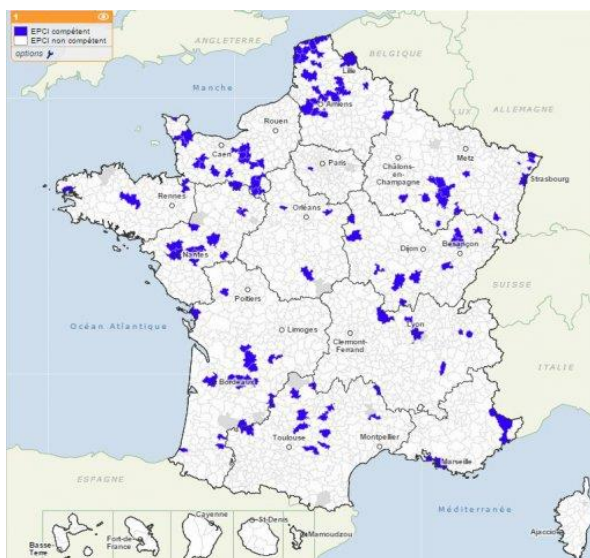


Figure 8 - EPCI compétents en matière de PLU en 2014
Source : Club PLUi – Ministère du logement et de l'habitat durable
<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-competence-plu-au-niveau-intercommunal-a410.html>

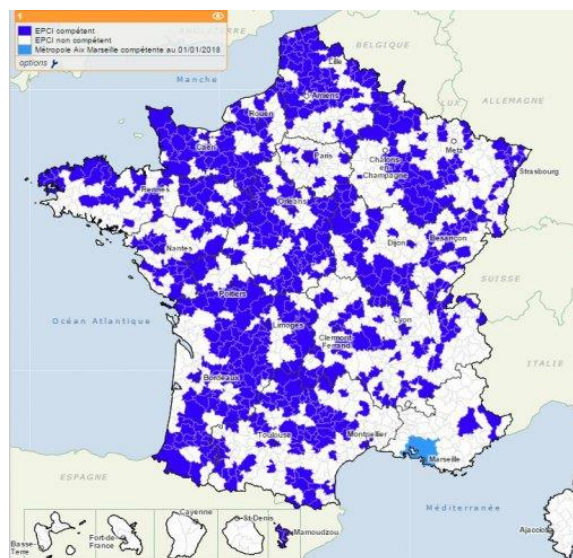


Figure 7 - EPCI compétents en matière de PLU en 2017
Source : Club PLUi – Ministère du logement et de l'habitat durable
<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-competence-plu-au-niveau-intercommunal-a410.html>

Toutes ces incitations législatives ont permis une importante phase de déploiement du PLUi sur l'ensemble du territoire national. En mai 2017, près de la moitié des EPCI français sont compétents en matière de PLU. Comme l'indique le responsable planification, habitat et société de l'ADEUPa lors d'une réunion du club PLUi local Brest-Bretagne, il est peu probable que la planification à l'échelle intercommunale soit remise en cause et que « l'État revienne en arrière sur cette disposition »¹⁴.

Ces nombreuses modifications législatives rendent la planification complexe. Les lois changent régulièrement depuis 2014 et la loi ALUR. Par exemple, un décret portant sur la modernisation du contenu du PLU est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 mais le guide visant à accompagner les élus et les collectivités n'a été publié qu'en mai 2017. Ces délais ne permettent pas aux collectivités de bien

¹³ Ibid.

¹⁴ Propos relevé lors de la réunion du Club local PLUi Brest-Bretagne le 16 mai 2017

s'approprier l'outil avant de l'appliquer. La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 est venu également modifier le paysage pour la caducité des POS. Ces derniers deviennent caducs au 27 mars 2017 même si une procédure d'élaboration de PLU est en cours mais ils sont maintenus si un PLUi est en projet¹⁵. Ces changements réguliers complexifient l'exercice de la compétence urbanisme et explique en partie le transfert de la compétence à l'intercommunalité.

1.3. Les leviers d'actions de l'État pour encourager le transfert de la compétence PLU

Les évolutions législatives de la dernière décennie ont modifié l'organisation territoriale de la France. L'intercommunalité que nous connaissons aujourd'hui est née en 1999 et a été consolidée par les lois Grenelle 2, ALUR et NOTRe. Le déploiement du PLUi est un exemple représentatif du renforcement de l'intercommunalité et des dispositifs mis en place par l'État pour promouvoir l'outil. Lorsque l'État souhaite mettre en œuvre un nouvel outil, il agit toujours de la même façon : dans un premier temps, il modifie la loi pour ensuite inciter financièrement les structures à utiliser ce nouveau dispositif.

« [Il y a d'abord] la modification de la loi donc quelque part tout le monde va être obligé de passer en PLUi. Ensuite il y a l'incitation financière. Donc ceux qui se lançaient le plus vite possible dans des PLUi sont accompagnés financièrement. Et après, il faut emmener le reste du monde avec soi (...) et ça c'est la valeur de l'exemple local et c'est au niveau des PLUi que ça se passe effectivement. »

Chargée de mission SCoT au Pôle Métropolitain du Pays de Brest

La loi Simplification de la Vie des Entreprises peut être perçue comme l'outil qui a permis aux EPCI d'évoquer le transfert de la compétence avec ses communes membres. Elle assouplit des dispositions pour les EPCI qui engageraient un PLUi avant le 31 décembre 2015. En effet, des avantages non négligeables sont offerts aux EPCI prescrivant un PLUi avant cette date, notamment en matière de « grenellisation » des documents d'urbanisme, mise en compatibilité avec un SCoT ou sursis pour les POS existants. Selon le Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France, une des raisons qui a provoqué le transfert de la compétence à l'intercommunalité est la suspension des exigences de « grenellisation » des documents d'urbanisme si un PLUi était prescrit avant fin 2015¹⁶.

« [L'amendement de la loi SVE] C'était une vraie carotte pour les EPCI enfin surtout pour les communes appartenant aux EPCI en fait »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

¹⁵ Steve HERCE, « Loi Égalité et citoyenneté. Adaptation de l'urbanisme à la réforme territoriale. Décryptage des nouvelles règles applicables aux documents d'urbanisme, et en particulier aux PLU intercommunaux. », *Le Moniteur*, 17 février 2017, p. 60-62

¹⁶ BUFFET Séverine, LACROIX Vincent et OLLIER Jean-Baptiste, *Réussir son plan local d'urbanisme intercommunal*, Territorial éditions, 2016, p. 9

La sécurisation des documents d'urbanisme était un argument qui légitimait le transfert de la compétence. Non seulement les communes n'étaient pas obligées de réviser leur document mais en plus, elles déléguaient la compétence à leur EPCI et n'étaient donc pas obligées de se plonger dans une procédure longue et complexe. Néanmoins, le poids de cet argument est à relativiser car de nombreuses communes avaient prescrit la révision de leur POS avant la promulgation de la loi SVE. C'est plutôt le volet financier qui a fait pencher la balance et qui a eu raison du transfert de compétence.

Au moment de la décentralisation, l'État a cédé la compétence PLU aux maires, pour palier notamment au manque de moyens financiers. Cette tendance se confirme aujourd'hui dans les services du ministère en charge des questions d'urbanisme. C'est un ministère qui est fortement mis à contribution dans les réductions d'effectifs et de dépenses de l'État. Ainsi, pour l'État central, promouvoir le PLUi permet de rationaliser les moyens humains mis à la disposition des collectivités locales.

« En fait, l'État se désengage de la thématique aménagement. Il y a eu la décentralisation en 1983 déjà. Et puis pour des questions budgétaires, le Ministère de l'aménagement est un Ministère qui est énormément mis à contribution dans les réductions d'effectifs de la fonction publique. Et donc un Ministère qui n'est plus en capacité d'offrir. Localement ce sont des gens qui ne font plus, qui ne produisent plus de documents d'urbanisme. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

« (...) ce n'est pas que sur l'aménagement du territoire, on n'a pas de moyens humains, c'est tout. »

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

La question des moyens financiers occupe une part importante dans la promotion du PLUi auprès des collectivités locales. Depuis quelques années, le montant des Dotations Globales de Décentralisation de l'État tend à s'amenuiser et les communes sont parfois dans l'incapacité financière de réviser ou d'élaborer leur document d'urbanisme. Les communes percevaient avant 2014 des dotations de la part de l'État lorsqu'elles élaboraient leur document. Or maintenant que le PLUi est déployé sur près de la moitié du territoire national, l'État débloque des fonds uniquement pour les EPCI compétents qui ont engagé une procédure d'élaboration de PLUi.

« Et puis il y a eu aussi la question des dotations de l'État qui joue, et des financements. Les communes sont toujours plus fortes regroupées, à réfléchir ensemble aux équipements nécessaires sur certains secteurs que de chacune aller augmenter leurs charges en investissement et en fonctionnement. »

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

Enfin, des incitations financières sont généralement proposées aux EPCI lorsqu'ils acquièrent une nouvelle compétence. C'est aussi à travers des appels à projets que l'État encourage les transferts de

compétence¹⁷. Dans le cadre de la promotion du PLUi, le Ministère du logement et de l'habitat durable a lancé des appels à projets afin de mettre en place un soutien financier aux intercommunalités élaborant un PLUi¹⁸. Ce dispositif existe depuis 2010 et est renouvelé chaque année. En 2015, 104 EPCI lauréats ont été soutenus alors qu'en 2016 ce nombre s'élevait à 273. Néanmoins, les démarches PLUi tendent aujourd'hui à se généraliser sur le territoire. Ainsi, les montants mis en jeu par l'État pour accompagner ces démarches diminuent. À titre de comparaison, l'appel à projet lancé en 2016 offrait une enveloppe de 2.2 millions d'euros pour aider les intercommunalités à financer les études nécessaires à l'élaboration de leur PLUi. En 2017, alors que la compétence urbanisme a été largement transférée à l'intercommunalité suite à la loi SVE notamment, l'enveloppe dédiée à l'appel à candidature PLUi s'élevait à 600 000 €. Les enveloppes financières sont donc en baisse et le dispositif a également changé. En effet jusqu'en 2017, il s'agissait d'un appel à projet. Dès lors qu'un EPCI prescrivait un PLUi et qu'il sollicitait le ministère, il obtenait des fonds. Maintenant, il s'agit d'un appel à candidature dont l'objectif est de valoriser les bonnes pratiques. Pour obtenir des aides, il faut donc répondre à un cahier des charges bien précis pour être lauréat.

2. À l'échelle du Pays de Brest, une dynamique portée par l'agence d'urbanisme de Brest

2.1. Des services de l'État effacés par l'ingénierie locale

Le Pays de Brest rassemble la Métropole de Brest et cinq communautés de communes qui sont depuis le 27 mars 2017 toutes compétentes en matière de Plan Local d'Urbanisme. Néanmoins, au lendemain des lois ALUR et SVE, trois d'entre elles avaient opté pour une prise de compétence volontaire. Au vu des incitations législatives et financières portés par l'État, il paraîtrait intuitif que les services déconcentrés de l'État aient également porté localement le PLUi. Pourtant, comme évoqué précédemment, l'État fait face à une baisse de moyens et dans ce contexte, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Finistère n'a pu promouvoir le PLUi auprès des EPCI :

« Il aurait fallu aussi que l'État ait les moyens de pouvoir accompagner mieux que ça ces démarches. »

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

Face au lancement récent des procédures de PLUi au sein du Pays de Brest, la responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest fait preuve de beaucoup d'humilité. Elle reconnaît la nécessité d'accompagner ces nouvelles procédures, mais dans le même temps elle admet que ce ne sont pas les

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Source : Club PLUi national – Ministère du logement et de l'habitat durable – URL : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/les-appels-a-candidatures-plui-r98.html>

services de l'État qui sont à l'origine du déploiement du PLUi sur ce territoire. Malgré une conscience certaine de la nécessité de porter le nouvel outil PLUi sur le terrain, l'État n'y est pas allé. Pour des raisons de moyens essentiellement mais aussi par méfiance des élus vis-à-vis de la DDTM. Ainsi, ce sont d'autres acteurs qui s'en chargent.

« On a aussi une locomotive qui s'appelle la Métropole et qui a une ingénierie avec l'ADEUPa qui s'est implantée sur Brest et qui accompagne les établissements publics. (...) La présence de l'ADEUPa participe fortement aussi à nourrir les réflexions des élus et à les aider à avancer sur des sujets importants. »

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

Il s'agit donc sur le territoire du Pays de Brest de l'ADEUPa. L'agence d'urbanisme de Brest, et en particulier le responsable du pôle planification, habitat et société a communiqué sur le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité auprès des EPCI membres de l'agence. Personnellement convaincu de l'intérêt pour les EPCI d'élaborer un document d'urbanisme à l'échelle intercommunale, il a proposé aux intercommunalités du Pays de Brest de tenir un débat sur cet éventuel transfert de compétence.

« Cette histoire a commencé au lendemain de la loi SVE donc fin 2014 avec un amendement cavalier législatif au sein de cette loi qui offrait pour les EPCI qui portaient en PLUi en 2015 une garantie juridique à tous les documents d'urbanisme communaux. Le 8 janvier j'ai envoyé une note aux EPCI membres de l'agence parce que je trouvais que ça changeait les termes du débat sur le PLUi. Certains m'ont appelé en me disant " Ah ce serait bien que vous veniez nous en parler du PLUi, des avantages et des inconvénients.". Donc j'ai commencé à bâtir une présentation autour de ça. Et puis c'est allé très vite, en février j'ai fait mes premières présentations. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Les interventions menées par le responsable du pôle planification de l'ADEUPa montrent que les politiques locales dépendent de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux¹⁹ et que l'État n'est pas toujours en mesure de porter les outils qu'ils souhaitent mettre en place. Au sein du Pays de Brest, l'agence d'urbanisme est un organisme très proche des intercommunalités. L'ADEUPa a en effet accompagné les EPCI du Pays de Brest dans l'élaboration de leur Programme Local de l'Habitat en tant que maître d'œuvre et plus récemment, elle les a assistés dans la rédaction de leur projet de territoire. Au-delà de cet appui technique et de son rôle de conseil auprès des élus, l'ADEUPa se positionne comme un outil prospectif au service des intercommunalités.

« Une des missions [de l'agence] c'est de les aider à grandir en fait comme des parents avec un enfant pour qu'ils prennent leur autonomie après. Et de leur apporter ce qu'ils n'ont pas ailleurs : le regard large dans l'espace et loin dans le temps. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

¹⁹ Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995

2.2. Un contexte territorial propice à l'élaboration du PLUi

Au sein du Pays de Brest, la collaboration entre les EPCI remonte à 1999. Dans un esprit de cohésion et de collaboration géographique sur diverses thématiques comme le développement culturel, économique ou encore social, les présidents des sept intercommunalités ont fondé le Pays de Brest alors composé de 89 communes. Les acteurs du territoire et du Pays ont depuis eu l'opportunité de travailler ensemble. Cette habitude de travail en commun est soulignée par de nombreuses personnes interrogées lors de l'enquête et justifie même pour certains d'entre eux le départ en PLUi dès 2015 pour trois des sept EPCI.

« Je pense que ce qui fait que ça fonctionne bien et qu'on est dans une dynamique forte par rapport à ce transfert de compétence, c'est cette habitude de travailler ensemble pour des questions de développement économique, sur des questions de développement touristique. »
Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

« Ceux qui sont partis en PLUi sont aussi ceux qui avaient déjà le plus avancé sur le fait communautaire. Ceux qui avaient déjà le plus accepté psychologiquement la communauté de communes. Donc c'est Abers, Landerneau et bizarrement la Presqu'île de Crozon. Celles qui étaient le moins avancées sur le fait communautaire, l'Iroise ou Lesneven où il y a plus d'individualités et bien là on a d'abord fini les PLU communaux. »
Chargé de mission SCoT au Pôle Métropolitain du Pays de Brest

Cette habitude de travailler ensemble s'est bâtie, en partie, lors de la réalisation du premier Schéma de Cohérence Territoriale en 2004. À l'époque, les sept intercommunalités du Pays de Brest (Brest Métropole, les Communautés de Communes des Pays d'Iroise, des Abers, de Landerneau-Daoulas, de Lesneven-Côtes des Légendes, de la Presqu'île de Crozon et de l'Aulne Maritime) se sont retrouvées afin d'élaborer un document d'urbanisme en commun. Ce travail à l'échelle supra-communautaire a conforté la solidarité au sein du territoire et a été l'occasion pour chacune des intercommunalités de se positionner comme une entité porteuse d'un intérêt communautaire. Ce premier SCoT approuvé en novembre 2011 est entré en révision en décembre 2014. L'objectif poursuivi pour cette révision est évidemment de répondre aux dispositions législatives des lois Grenelle 2 et ALUR. L'un des enjeux est aussi d'élaborer un SCoT dont la déclinaison est envisagée à l'échelle intercommunale, motivant de surcroît les transferts de compétence à l'intercommunalité.

« Le SCoT, on l'écrit vraiment pour des PLUi. On sait qu'il va avoir des effets qu'il n'avait pas avant sur la dynamique démographique, sur la polarisation du développement, sur la consommation d'espaces parce qu'avant ce n'était pas logique pour un SCoT d'encadrer la consommation d'espaces à l'échelle de chaque commune. »
Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

En plus des évolutions législatives, le fait d'élaborer un SCoT « pour les PLUi » favorise le transfert de la compétence urbanisme aux EPCI. Sous cette nouvelle forme, le SCoT montre l'intérêt de l'outil PLUi.

Il souligne également la pertinence de la planification à l'échelle intercommunale et l'articulation des échelles supra-communautaire et communautaire.

2.3. Des inquiétudes à estomper

Dès lors qu'un transfert de compétence depuis les communes vers l'intercommunalité est envisagé, les maires et élus municipaux font preuve d'une réticence initiale. Au sein du Pays de Brest, le responsable du pôle planification, habitat et société a été confronté à des élus montrant leur vif désaccord quant au transfert de la compétence PLU.

« Tous les maires, toutes les communes avaient un a priori défavorable vis-à-vis du PLUi sauf certains maires plus éclairés, soit se projetant plus à l'échelle communautaire, soit ayant galéré avec leur PLU communal et souhaitant en gros se débarrasser du fardeau. Mais ils étaient très rares. Tous les maires que je suis allé voir, à 80% étaient plutôt hostiles à l'idée de se dessaisir de la compétence. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Un tel discours porté par les maires est d'une certaine manière fondé. Depuis quelques années, les communes se voient « vidées de leurs compétences ». Pour ne citer que le domaine de l'urbanisme, certains maires s'étaient vu retirer au sein de leur institution le service d'instruction des autorisations d'urbanisme. Même s'ils restent encore aujourd'hui les signataires de ces autorisations et des permis de construire déposés sur leur territoire, l'instruction a été déléguée aux Communautés de Communes ou d'Agglomérations suite au retrait de l'État en juillet 2015.

« L'instruction est partie à la Communauté de Communes, déjà ça je pense que ça n'a pas satisfait tout le monde, là l'urbanisme qui part... »

Directrice du service aménagement à Plouguerneau

« Avant je m'occupais de l'instruction des permis mais toute cette partie je l'ai perdue aussi, elle est partie à la CCPA. Tous les ans on m'enlève quelque chose et à la fin on m'aura tout pris. »

Directeur des services techniques de la commune de Plabennec

Au transfert de l'instruction des autorisations d'urbanisme, venait s'ajouter le transfert de la compétence PLU, perçue comme une compétence essentielle au sein des communes. En exerçant cette compétence, les maires ont le réel pouvoir de décider des règles d'aménagement de leur territoire et entretiennent par ailleurs une relation particulière avec les propriétaires de terrains. Se voir dessaisi de cette compétence est pressenti comme une préfiguration de l'étiollement du rôle de la commune et *a fortiori* du maire.

« La perte d'un pouvoir à l'échelle communale, c'est ça qui les inquiétait le plus, dans une période d'évolutions institutionnelles énormes avec la loi NOTRe où il y avait beaucoup de transferts de compétence des communes vers l'EPCI. Donc ça en faisait un de plus, encore un et une compétence structurante pour les maires et leur adjoint à l'urbanisme, une compétence très importante. Ils disent : "c'est un des seuls moments où on peut même édicter de la règle, être un peu le législateur de notre commune. C'est un vrai pouvoir qu'on a et c'est un vrai pouvoir dans les relations avec les propriétaires, dans les relations avec les porteurs de projets." »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Par ailleurs, les élus se montraient méfiants vis-à-vis de ce transfert de compétence car ils ne se projetaient pas encore à l'échelle communautaire. Certains d'entre eux, en particulier les maires dont le poids à l'échelle intercommunale est tout relatif, étaient inquiets à l'idée d'être effacés dans cette procédure communautaire.

« (...) ils avaient très peur d'être dessaisis et qu'à l'échelle communautaire, on n'entende plus leur voix, qu'on entende plus leurs volontés, leurs besoins, notamment les petites communes. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Cette inquiétude semble légitime. Néanmoins, certains élus municipaux sont aussi des élus communautaires. Au sein de l'intercommunalité, il leur est donc possible de fixer des méthodes de travail et des « règles » leur assurant écoute et considération. En effet, « les transferts de compétence à cet échelon ne déposent pas mécaniquement la commune et surtout pas le maire de ses prérogatives »²⁰. L'intercommunalité fonctionne d'après Desage et Guéranger comme un « jeu à somme positive » et sous l'effet du consensus communautaire, chacune des communes membres est en mesure de trouver sa place et de la négocier²¹. Afin de rassurer ces communes plutôt défavorables à l'idée de transférer les compétences, le message du responsable planification, habitat et société de l'ADEUPa était le suivant :

« (...) en fait, ce n'était pas un dessaisissement d'une compétence, c'était l'exercice de la compétence à un autre niveau en fait. »

Responsable planification, habitat et société de l'ADEUPa

Enfin, face à un transfert de compétence qui s'annonçait être plus qu'une éventualité, la préoccupation des élus communaux était davantage d'ordre technique. Dès lors que les élus envisageaient le transfert de la compétence, ils s'interrogeaient sur leurs documents communaux.

« Une autre série de question c'était : mais pendant ce temps, je vois bien, si on prend la compétence et qu'on va vers le PLUi, pendant ce temps, quid de mon PLU, quid de mon document comment il peut évoluer, qui s'en occupe, qui paye etc. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Durant la période d'élaboration du PLUi, fixée à 3 ans par le calendrier de la loi SVE, les élus souhaitaient connaître les modalités de la transition. En particulier, les communes engagées dans une procédure de révision ou d'élaboration de PLU étaient attentives aux conditions de ce transfert, car elles souhaitaient voir leur travail aboutir et non se fondre dans le Plan Local d'Urbanisme intercommunal.

²⁰ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *op.cit.*, 2011, p.198

²¹ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *op.cit.*, 2011, p.161

3. L'exemple de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Les débats et interrogations présentés au sein du Pays de Brest trouvent résonnance au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers.

3.1. Un transfert de compétence naturel ?

3.1.1. Une décision rapide

Suite à la note d'information transmise aux EPCI par l'agence d'urbanisme du Pays de Brest, le Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers a demandé au responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa de venir présenter l'outil PLUi au bureau communautaire, instance rassemblant les vice-présidents de la CCPA et les maires. Cette première présentation s'est tenue le 5 février 2015. Une deuxième présentation a été souhaitée par l'ensemble du bureau communautaire afin d'informer tous les conseillers communautaires et municipaux sur le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité et ses conséquences. Cette réunion d'information s'est alors déroulée le 31 mars 2015. Suite à ces deux réunions de sensibilisation aux enjeux de la planification intercommunale et de présentation de l'outil PLUi, le bureau communautaire, représentant la CCPA mais où la voie de chaque commune est portée, a donné son avis favorable au transfert de la compétence « Plan Local d'Urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ». La proposition du transfert de la compétence a alors été présentée et approuvée par le conseil de communauté le 18 juin 2015. Conformément à la loi ALUR, les communes et leurs conseils municipaux disposaient de 3 mois à compter de cette date pour se prononcer sur ce transfert de compétence. Toutes les communes membres de la CCPA ont donné un avis favorable à ce transfert malgré quelques absentions et votes contre au sein de certains conseils municipaux. Les réflexions menées au sein de la CCPA sur le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité se sont donc déroulées sur 5 mois. Par comparaison à d'autres compétences, le transfert de compétence PLU peut être qualifié de rapide. En effet, le transfert de la compétence eau et assainissement, prévu pour le 1^{er} janvier 2018, est plus compliqué. Les réunions préparant cette modification statutaire sont alors multipliées. Face à ces nombreux transferts de compétence auxquels les communes sont confrontées, ces dernières exigent davantage de garanties et souhaitent conduire une réflexion collective sur l'exercice de la compétence à l'avenir.

Les actions et le travail menés par l'ADEUPa ainsi que les débats animés avec les conseillers communautaires et communaux ont eu raison du transfert de la compétence PLU au Pays des Abers.

« On travaille avec un bureau d'études qui s'appelle l'ADEUPa, et il y avait là depuis quelques années un directeur d'études qui était persuadé de l'intérêt des PLUi et qui nous en a persuadés. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

3.1.2. Un intérêt financier non négligeable

Patrick Germain-Thomas explique que les transferts de compétences relèvent d'enjeux financiers importants en particulier lorsque l'ingénierie est coûteuse pour une commune seule²². Comme vu précédemment, si la CCPA prescrivait l'élaboration d'un PLUi avant la fin de l'année 2015, elle pouvait prétendre à des aides financières de la part de l'État (bonification de la DGF et aides liées à l'appel à projet PLUi). Pour une commune seule, l'élaboration ainsi que la révision d'un document d'urbanisme représente un coût non négligeable. À titre d'exemple, sur le Pays des Abers, le coût moyen d'un PLU communal s'élève à 7€ par habitant alors que les frais engagés pour la procédure intercommunale sont de 3.50€ par habitant²³. Engager une procédure communautaire permet ainsi de rationaliser les dépenses liées à l'élaboration d'un document d'urbanisme car le coût d'un PLUi est inférieur à la somme des moyens nécessaires à la réalisation de l'ensemble des documents d'urbanisme communaux sur un territoire donné.

« [La CCPA] met 300 000€ je crois, aucune commune ne pourrait mettre ça. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Compte tenu de cet enjeu financier considérable pour les finances de la collectivité mais aussi des communes, il s'est avéré préférable de transférer la compétence.

3.1.3. Des positions divergentes : entre dépossession et soulagement

Le transfert de la compétence a été approuvé avec une voix contre le 17 décembre 2015. Un conseiller communautaire a montré son opposition vis-à-vis de ce transfert. Il dénonce le « grignotage de la compétence des maires »²⁴. En effet, les dernières lois dont la loi NOTRe tendent à réduire le champ d'action des maires qui voient leur action se réduire à « peau de chagrin » est difficile à accepter pour les premiers magistrats des communes.

À propos du transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité : « ça ne s'est pas fait de manière naturelle. Dès qu'il y a un transfert de compétence, c'est considéré par beaucoup de maires comme plus douloureux qu'un arrachage de dents. C'est vraiment une perte d'autonomie, une perte d'indépendance, une perte de responsabilité. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Au sein de la CCPA, deux positions se sont opposées. D'une part, certains élus ont perçu cette initiative comme une forme de « soulagement ». Avec les dernières évolutions législatives, l'urbanisme est devenu un domaine très codifié presque obscur pour certains élus. Comme l'explique Thierry Guineberteau, « En matière d'aménagement et concernant la seule pratique de la planification

²² Patrick GERMAIN-THOMAS, « La coopération culturelle intercommunale : un espace de négociation aménagé », *Négociations*, 2007

²³ Source : Communauté de Communes du Pays des Abers

²⁴ Compte rendu du conseil communautaire de la CCPA du 18 juin 2015 – Procès verbal

spatiale, force est de constater que l'édifice apparaît complexe et parfois difficile de compréhension et de suivi pour les non-initiés »²⁵. Voir cette compétence passer entre les mains de l'intercommunalité semblait alors pour eux une solution confortable.

« Je pense que les maires au fond d'eux-mêmes se disaient si on me débarrasse de ce truc compliqué et impopulaire, finalement c'est pas mal. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Au contraire, pour les communes qui étaient pourvues d'une ingénierie ou pour les élus municipaux qui ne siègent pas à l'intercommunalité, ce transfert de compétence était synonyme de perte de responsabilité et parfois de raison d'être. Ils pouvaient en effet se questionner sur leur rôle d' élu municipal car au vu des nombreux transferts de compétence, la majorité des décisions importantes est désormais établie au sein de l'intercommunalité.

« Pour certains conseillers, c'était une forme de dépossession parce que finalement ça se décidait au niveau communal et aujourd'hui on a l'impression que c'est quelque chose qui vient de plus haut et qui est imposé. »

Maire de Kersaint-Plabennec

Les enjeux politiques sont très présents lors des débats sur les transferts de compétence²⁶, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une prise de compétence volontaire. Et ces débats se révèlent d'autant plus saillants qu'il s'agit d'une compétence structurante pour les maires et conseillers municipaux car l'urbanisme permet de régir l'usage du sol, compétence qui touche de manière très pragmatique les administrés.

3.1.4. Déjà une faible légitimation de l'intercommunalité

Depuis les services municipaux et les instances communales, l'intercommunalité est perçue comme une technocratie²⁷, déconnectée du terrain et éloignée des habitants.

« On voit qu'il y a des oppositions, une absence de considération de la légitimité communautaire à élaborer ce type de document : chez les agents administratifs comme chez les élus d'ailleurs. »

Responsable Planification et Aménagement à la CCPA

La structure intercommunale n'est alors pas considérée comme légitime pour élaborer un tel document d'urbanisme, régissant la destination de chacune des parcelles du sol communal. L'exercice de la compétence « PLU, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » nécessite selon les élus une grande proximité avec les propriétaires des terrains, remettant alors en cause la légitimité de l'EPCI à agir dans ce domaine. Le constat suivant vient confirmer ces propos. La compétence PLU

²⁵ Thierry GUINEBERTEAU, "Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?", *Les effets de l'intercommunalité*, Chapitre 10, sous la direction de Rémy Le SAOUT et François MADORE, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 198

²⁶ Patrick GERMAIN-THOMAS, *op. cit.*, 2007

²⁷ Rémy LE SAOUT, Maurice OLIVE, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, 2007

contient aussi l'exercice du droit de préemption urbain dont la compétence relevait jusqu'alors de la commune. Au moment du transfert de compétence, des échanges ont eu lieu entre la CCPA et ses communes membres sur le maintien du droit de préemption urbain dans le bloc de compétences communales. Suite à ces négociations, la CCPA a reconnu la plus grande légitimité des communes à exercer le DPU sur leur territoire respectif. D'un souhait partagé et par une plus grande proximité avec les propriétaires, la communauté a donc délégué à ses communes membres l'exercice du DPU. Le fait de ne pas accorder à l'intercommunalité l'exercice plein et entier de cette compétence PLU tend à fragiliser son rôle et sa place dans le domaine de l'urbanisme et l'aménagement (Voir partie III).

3.2. Une conscience commune de l'intérêt de la planification intercommunale

3.2.1. L'aboutissement du projet de territoire

En s'affranchissant des considérations techniques qui sont des arguments en faveur du PLUi, le transfert de la compétence constitue une suite logique du projet intercommunal. Au lendemain des élections municipales de 2014, les représentants communautaires des 13 communes membres de la CCPA ont initié l'élaboration d'un projet de territoire. Après un diagnostic, des pistes d'actions ont été définies et approuvées par le conseil de communauté du 17 décembre 2015. Ainsi, le PLUi s'est révélé être l'un des outils adapté à la traduction de ce projet de territoire.

« L'outil PLUi c'est pour moi finalement une déclinaison assez opérationnelle du projet de territoire. Et pratiquement toutes les collectivités ici en avaient fait un. Donc je pense qu'on est dans la concrétisation de quelque chose qui était déjà existant. »

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

S'étant accordés sur de grandes orientations de développement, l'heure était donc venue pour l'intercommunalité de se doter d'un document d'urbanisme commun.

« [Le PLUi] s'est mis en place par la volonté des élus aussi d'avoir un document en commun. »

Maire de Kersaint-Plabennec

3.2.2. L'amenuisement du pouvoir mayoral

Comme vu précédemment, les maires sont aujourd'hui confrontés à de multiples contraintes pour élaborer leur document d'urbanisme communal. Depuis 2000, le Code de l'Urbanisme est devenu de plus en plus exigeant et les documents supra-communaux avec lesquels le PLU doit être compatible ou conforme encadrent les possibilités pour les maires, législateurs communaux.

« Il y avait un tel encadrement aujourd'hui en matière d'urbanisme avec les différentes lois qui existent depuis un certain nombre de décennies mais notamment la loi ALUR de 2014 que de toutes façon leurs libertés de choix allaient être très faibles et qu'à partir de ce moment-là, il valait peut-être mieux travailler sur un territoire qui soit plus important. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

« [Les élus] sont déjà très conscients qu'ils ont peu de marge de manœuvre. Alors, il y a le cadre de la loi qui est déjà très fort et il y a le cadre du SCoT qui est venu se rajouter et ça ils le vivent déjà comme une perte de pouvoir. Pas tous mais ça revient quand même régulièrement le fait qu'ils n'aient plus de marges de manœuvre. En fait ils se disent : "il suffit d'appliquer la loi et le SCoT et puis on n'a pas de projet communal." »

Chargée de mission SCoT au Pôle Métropolitain du Pays de Brest

Ce cadre réglementaire imposé, et qui plus est complexe, offre de fait peu de libertés aux communes. Malgré une réticence initiale, le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité a été appréhendé par quelques élus comme l'opportunité de traduire les règles de manière collective et harmonieuse sur le territoire.

« La marge de manœuvre des maires est aujourd'hui très restreinte, même illusoire dans certaines communes. Le PLUi représente donc un travail en commun, une force. »

Maire de Saint-Pabu²⁸

3.2.3. Le PLUi, un outil simplificateur pour l'ensemble des acteurs

Le recours au PLUi est défendu et justifié par ses bénéfices pour l'aménagement et les acteurs du territoire. Les nombreux changements législatifs ont rendu compliqués l'urbanisme ; les maires encore compétents en la matière pouvaient être désespérés devant les difficultés liées à l'élaboration d'un document d'urbanisme.

« (...) c'est d'une extraordinaire complexité le PLU. Beaucoup de recours pour des décisions politiques qui sont portées par le maire. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Le PLUi constituait alors pour ces élus l'opportunité de mutualiser leurs moyens et leurs connaissances sur ce sujet. Conscients, par ailleurs, des changements de modes de vie depuis les années 1980, les élus ont également compris que l'urbanisme ne pouvait plus se penser de manière sectoriel d'une part et qu'il n'est plus cohérent de penser l'aménagement durable à l'échelle d'une commune d'autre part. Il est alors nécessaire de trouver une cohérence entre les différentes fonctions qu'assurent les villes : habiter, travailler, se divertir, circuler²⁹ ... Et le PLUi se révèle être un outil au service de cette orchestration.

Dans un deuxième temps, les réflexions communes sur cette thématique permettent de mettre en œuvre un projet plus cohérent et juridiquement plus solide, notamment sur l'application de la loi Littoral. Les Plans Locaux d'Urbanisme font souvent l'objet de recours et de contentieux. La

²⁸ Compte rendu du conseil de communauté de la CCPA du 18 juin 2015 – Procès verbal, *op. cit.*

²⁹ Caroline GALLEZ, Hanja-Niriana MAKSIM, « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et Genève », *Flux*, 2007

Communauté de Communes du Pays des Abers s'est donc entourée d'une assistance juridique afin d'évaluer les risques de contentieux sur son document d'urbanisme. Les conseils du cabinet d'avocats permettent à la CCPA de sécuriser au maximum sa procédure. Toutes les communes n'ont pas les capacités financières pour recourir à de telles prestations.

Dans un troisième temps, la simplification du travail pour le service instructeur est soulignée. Depuis le transfert de la compétence ADS à l'intercommunalité, le service instructeur doit manipuler 13 documents d'urbanisme différents avec des dispositions similaires mais aussi distinctes. L'harmonisation des règles et l'utilisation d'un règlement unique pour un même territoire rendra plus aisé le travail de ce service.

« L'intérêt c'est pour le service instructeur parce qu'il n'aura plus qu'un règlement à gérer alors que 13 règlements différents ça peut être casse-tête. »

Directeur des services techniques de la commune de Plabennec

Enfin, le projet mais aussi les règles d'urbanisme seront plus cohérentes, claires et compréhensibles pour la population. Prenons l'exemple d'un citoyen qui souhaite construire une maison. N'étant pas encore certain de la commune dans laquelle il souhaite s'installer, il élabore son projet à l'aide des dispositions du PLU de la commune A. Ayant finalement repéré un terrain intéressant sur la commune B, voisine de A, il y dépose un permis de construire. Cependant ce permis de construire est refusé car le projet ne respecte pas certaines dispositions, en apparence sans importance comme la hauteur des clôtures. Le règlement commun réduira donc ces difficultés pour la population et assurera une égalité de traitement de part et d'autre de la limite communale.

« Les administrés peuvent parfois avoir du mal à comprendre pourquoi dans une commune voisine on peut faire quelque chose et dans une autre on ne peut pas. Donc là le règlement sera uniforme et plus compréhensible pour les administrés. »

Maire de Kersaint-Plabennec

« Effectivement c'est quelque chose qui était jugé pertinent sur le principe parce qu'il n'est jamais facile de dire pourquoi quelque chose va être interdit à Plouguerneau et serait autorisé à Landéda par exemple. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

Conclusion intermédiaire

Cette première partie a permis de mettre en évidence les différentes étapes nécessaires au transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Depuis la loi SRU en 2000, il est communément admis que l'aménagement et l'urbanisme doivent s'étudier à l'échelle intercommunale du fait des nouveaux modes de vie et de l'éclatement des bassins de vie. Cependant, la dynamique a connu des difficultés avant de s'enclencher définitivement sur le territoire national. Il a fallu de nombreuses lois et des amendements législatifs incitatifs. Trois intercommunalités du Pays de Brest se sont inscrites

dans cette dynamique malgré des réserves initiales des communes, liées en particulier à des transferts de compétences massifs vers l'intercommunalité sur une période très courte. Persuadés de l'intérêt de la démarche communautaire mais réticents du point de vue de la souveraineté, les élus du Pays des Abers ont délibéré en faveur de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal après avoir tenu des débats sur les avantages et inconvénients d'une telle procédure. Néanmoins, dès le début de ce transfert de compétence, une place importante est laissée aux communes aux dépens parfois de l'intercommunalité et de son affirmation en tant que chef de file en matière de planification.

PARTIE II

D'une diversité de projets communaux à un projet communautaire

Préalablement à la délibération du conseil communautaire prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, un groupe de travail a mené une réflexion afin de définir un schéma de gouvernance adapté au projet. L'objectif de cette deuxième partie est d'une part, de comprendre comment les relations entre la Communauté de Communes du Pays des Abers et ses communes membres ont été envisagées pour l'élaboration du document d'urbanisme ; et d'autre part d'analyser la mise en œuvre de cette gouvernance dans les différentes phases du projet. Enfin, un point sur les difficultés rencontrées montrera que l'élaboration d'un premier PLUi n'est pas aisée.

1. Le changement d'échelle : passage d'une réflexion communale à une dynamique communautaire

1.1. Une collaboration à définir entre les communes et l'EPCI compétent

1.1.1. Un cadre législatif imprécis

La Loi SRU a proposé aux EPCI de pratiquer la planification à l'échelle intercommunale. Afin de garantir un travail collectif entre l'EPCI compétent et ses communes membres, le législateur a indiqué que l'intercommunalité devait exercer cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées. Les communes appartenant à des Établissements Publics de Coopération Intercommunale exerçant la compétence PLU ont montré leur insatisfaction quant aux modalités de concertation qui se limitaient à un débat en conseil municipal sur les orientations générales du PADD et un avis sur le projet arrêté³⁰. La loi ALUR de mars 2014 a conservé ces deux moments précis dans la procédure où les communes ont l'opportunité de s'exprimer sur le projet. Toutefois, elle a modifié les modalités de concertation en indiquant que l'élaboration d'un document d'urbanisme communautaire devait se faire en collaboration avec les communes, comme le stipule l'article L.153-8 du Code de l'Urbanisme : « Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres ». Cet article mentionne la tenue, *a minima*, d'une conférence intercommunale des maires et laisse à la discrétion des EPCI la définition de la collaboration qu'il souhaite mettre en place. La

³⁰ Philippe PEYNET, « Faire une place aux communes dans un plan local d'urbanisme intercommunal », *La Gazette des communes*, 15 février 2016

collaboration est toutefois plus forte que la concertation puisqu'il s'agit de l'acte de travailler et de réfléchir ensemble afin d'atteindre un objectif commun.

Devant ce manque d'indication sur ce qu'est une bonne collaboration et une collaboration suffisante, les intercommunalités peuvent se retrouver déconcertées. Toutefois, il est intéressant de se questionner sur l'intérêt et la pertinence d'une définition rigoureuse de la collaboration par le ministère et les services de l'État. En effet, n'appartient-il pas à l'EPCI compétent de définir ces modalités de collaboration afin de répondre à son fonctionnement interne qui lui est propre et à son contexte politique ? Il convient donc à la CCPA de définir ses principes de collaboration.

1.1.2. Les choix opérés par la Communauté de Communes du Pays des Abers et ses communes membres

Rémi Dormois explique que dans ce contexte de pluralisation des acteurs, la gouvernance permet de faire émerger une capacité politique à l'échelle communautaire et de maintenir celle-ci dans la durée³¹. Le schéma de gouvernance et la collaboration au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers a été définie collectivement au sein d'un groupe de travail rassemblant les 13 maires des communes membres et vise à répondre à ces objectifs. Ce groupe de travail a fixé le rôle de chacune des instances participant au projet. Le schéma de gouvernance, ci-dessous (figure 10), illustre l'organisation de ces instances. Il a été voté et accepté lors du conseil communautaire du 17 décembre 2015 prescrivant l'élaboration du PLUi.

³¹ Rémi DORMOIS, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de la planification à Nantes et Rennes (1997-2001) », *Revue française de science politique*, 2006/5 (Vol. 56), p.837-867

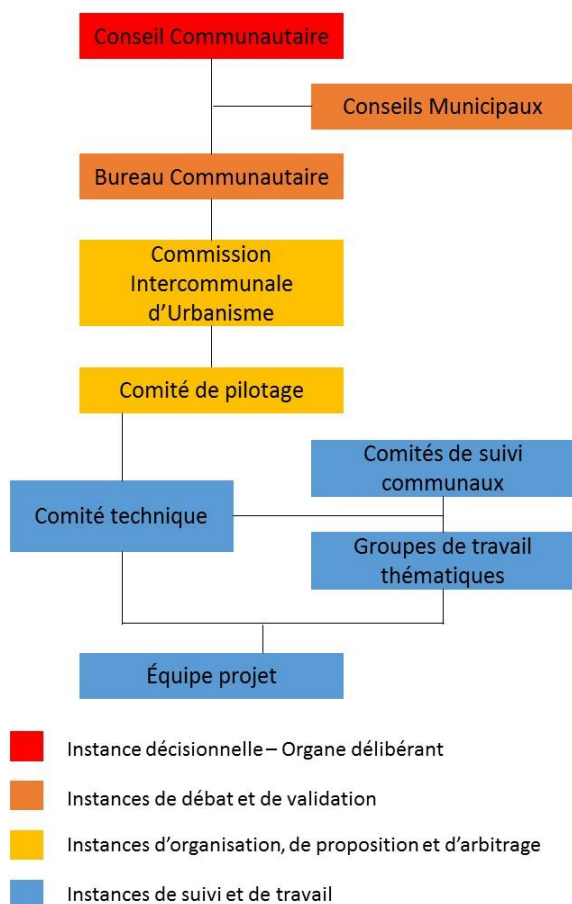


Figure 10 - Schéma de gouvernance de la CCPA pour l'élaboration de son PLUi - Rôle des instances
Source : Communauté de Communes du Pays des Abers

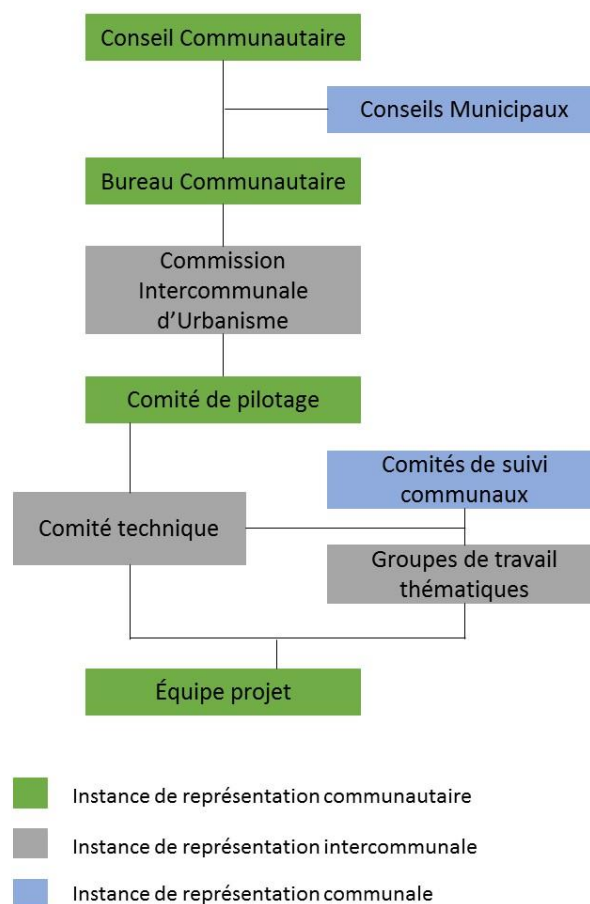


Figure 9 - Schéma de gouvernance de la CCPA pour l'élaboration du PLUi - Typologie des instances

Le schéma de gouvernance ainsi présenté permet une coopération entre les instances communautaires et communales qu'il est important de garantir³². À la recherche d'un équilibre entre ces deux niveaux de gouvernance, plusieurs instances ont été créées de manière à instaurer un travail collaboratif avec les communes tout en préservant la souveraineté de l'intercommunalité.

« Tant que les maires et les communes continuent à avoir un poids ou à pouvoir donner leur avis dans le cadre de l'élaboration du PLUi ça marche bien. Il faut toujours un peu de subsidiarité. »
Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Le schéma ci-dessus montre la prédominance de l'échelle communautaire dans les instances décisionnelles et de travail. Malgré une nécessaire collaboration avec ses communes membres, la Communauté doit s'affirmer comme le chef d'orchestre de la procédure. Sur les neuf instances mises en place dans cette gouvernance, quatre d'entre elles sont communautaires. L'équipe projet est composée du responsable Planification et Aménagement de la CCPA et du bureau d'études TOPOS

³² David GUERANGER, « L'impensée de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération. », *Revue française d'administration publique*, 2004

Urbanisme ainsi que de ses cotraitants. Le comité de pilotage, organe pivot de cette gouvernance, suit et contribue aux études en lien avec l'équipe projet. Par ailleurs, il décide de l'organisation des réflexions thématiques avec les communes selon les besoins et est le relais des groupes de suivi communaux. Toutes les communes membres de la CCPA ne siègent pas au sein de ce comité de pilotage. En effet, seuls neuf élus communautaires, issus de neuf communes distinctes, y participent.

« Le comité de pilotage restreint où toutes les communes ne sont pas représentées c'est plus souple et ça amène plus de dynamisme à la procédure. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Cela peut à première vue paraître surprenant compte tenu des positions de certains élus lors du débat relatif au transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Néanmoins, ne pas avoir une représentation exhaustive des communes au sein du COPIL permet aussi de légitimer le travail de l'intercommunalité. Des élus de différents types de communes participent au comité de pilotage : des communes rurales, des communes littorales et les communes pôles. Sans que toutes les communes ne soient représentées, les enjeux du territoire et ses spécificités peuvent être analysés et débattus. Les élus membres de ce COPIL ne sont pas là pour représenter et défendre leur commune mais bien pour porter un projet communautaire tout en apportant leur expertise de terrain. Ce comité de pilotage restreint justifie aussi le rôle du bureau communautaire qui rassemble 14 élus communautaires de l'ensemble des communes de la CCPA. Le bureau communautaire se positionne alors comme une instance de débat où les élus peuvent échanger sur les orientations stratégiques et ainsi questionner le travail du comité de pilotage et de l'équipe projet. Ainsi, les communes non représentées au comité de pilotage ont l'opportunité de s'exprimer en tant qu'élus communautaires sur les décisions engagées ; tout comme le conseil de communauté.

« Il faut faire confiance à ceux qui sont au comité de pilotage. »

Maire de Kersaint-Plabennec, commune non représentée au comité de pilotage

Malgré la volonté d'offrir une place importante à l'intercommunalité, il est nécessaire au sein de la gouvernance de prévoir des instances où la commune est représentée en tant qu'entité individuelle. Cette subsidiarité entre les différentes échelles permet ainsi l'expression de chacune des communes. Avant de descendre immédiatement à l'échelle communale, les instances intercommunales permettent de conserver la dynamique communautaire affichée dans les instances citées précédemment. Trois instances intercommunales sont sollicitées tout au long du projet. D'une part, les groupes de travail territoriaux rassemblant trois à quatre communes étudient plus en profondeur et ponctuellement une problématique transversale à plusieurs communes. D'autre part, le comité technique réunit l'ensemble des directeurs généraux des services des communes et de la CCPA ainsi que le responsable Planification et Aménagement de la CCPA. Ce comité technique participe aux études du PLUi et assure le suivi technique et administratif de la procédure. Toutefois, depuis le

début de la procédure, le comité technique s'est très peu réuni car l'élaboration du PADD est moins propice à des échanges au sein de cette instance.

« Le COTECH ne fonctionne pas aujourd'hui comme il devrait fonctionner, ça c'est une certitude mais l'intention initiale était bonne. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Enfin, la Commission Intercommunale d'Urbanisme rassemble quant à elle les 13 maires des communes membres de la CCPA et/ou leur adjoint à l'urbanisme. Deux grandes missions sont confiées à cette instance. Dans un premier temps, elle examine les grandes phases du projet de PLUi avant le passage en conseil de communauté. Ainsi, cette commission peut être considérée comme une instance diplomatique dans le sens où les débats relatifs à l'arrêt du projet auront lieu « en chambre » avant le passage devant l'ensemble des élus communautaires du territoire. Toutefois, à chaque étape clé de la procédure, la Commission Intercommunale d'Urbanisme est informée du travail réalisé par l'équipe projet et le comité de pilotage. Des moments privilégiés sont ainsi offerts aux communes afin de discuter au sein de l'intercommunalité des questions d'aménagement et d'urbanisme et en particulier indiquer leur point de vue sur la procédure de PLUi. Malgré cet effort fait par l'EPCI, peu d'échanges sont constatés et les conseillers municipaux obtiennent peu d'informations sur le PLUi, car les échanges peinent à se mettre en place entre les deux échelles.

« La Commission Intercommunale d'Urbanisme doit se réunir une fois par an pour débattre des politiques d'urbanisme à l'échelle du territoire mais tant que le PLUi n'est pas applicable, il n'a pas lieu ce débat. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

La seconde mission confiée à la Commission Intercommunale d'Urbanisme est d'étudier les documents d'urbanisme communaux qui ont fait l'objet d'une poursuite de procédure malgré l'élaboration du PLUi. L'avis de cette commission sur chacun des documents communaux est recueilli avant l'arrêt et l'approbation par le conseil de communauté. Ainsi, la Commission Intercommunale d'Urbanisme constitue l'interface entre les instances communautaires et communales.

Dans le schéma de gouvernance défini par la CCPA (voir figure 9), les instances communales sont réduites au nombre de deux. On y retrouve le conseil municipal, dont le rôle est de débattre du PADD du PLUi et rendre un avis sur le projet arrêté, ainsi que le comité de suivi communal. La mise en place d'un comité de suivi communal et son organisation interne sont laissées à l'appréciation de chaque commune. Cette instance a pour objectif de débattre du PLUi, de ses objectifs et de ses dispositions réglementaires au sein de la commune. Toutefois, après un an et demi de procédure, peu de communes ont instauré ces comités, ce qui peut être interprété comme un faible intérêt des communes ou une difficulté de positionnement de celles-ci vis-à-vis de la procédure communautaire.

Les enjeux liés à la gouvernance sont très importants pour l'élaboration de ce premier PLUi. La gouvernance est une problématique qui met l'accent sur les conditions qui rendent possible une action

publique efficace, qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle³³. Le schéma de gouvernance de la CCPA tente de répondre à l'ensemble de ces écueils. Pour minimiser d'éventuels effets pervers et conflits non prévus, des instances diplomatiques comme la Commission Intercommunale d'Urbanisme permettent de sécuriser l'arrêt et l'approbation du projet. L'intervention des instances communautaires et intercommunales et leur positionnement dans ce schéma de gouvernance permettent de limiter une éventuelle impuissance de l'intercommunalité au cours de la procédure.

1.2. Une réorganisation à envisager pour l'ensemble des acteurs du projet

1.2.1. Un questionnement pour les agents administratifs communaux

Les élus communaux et communautaires ont largement été associés aux démarches relatives au transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Impactant certes le rôle des maires et adjoints à l'urbanisme, ce transfert de compétence a d'autant plus de conséquences pour les agents administratifs des communes. Ce changement d'échelle et donc de dimension amène les agents à se questionner sur leur futur rôle et sur la place qu'ils vont occuper dans la démarche communautaire. Rémy Le Saout et Maurice Olive indiquent que « Les transferts de compétences ayant réduit le domaine d'intervention des DGS sur la commune, il leur faut désormais partager avec l'administration communautaire les relations qu'ils s'efforçaient de rendre exclusives avec les maires et les directeurs des services »³⁴. La notion de partage, mentionnée par les deux auteurs est essentielle. En effet, l'urbanisme étant jusqu'à présent une compétence exclusivement communale, il paraît complexe pour les agents communaux d'échanger des informations et données qu'ils étaient seuls à détenir. Ainsi, partager son savoir et sa connaissance du territoire local avec l'intercommunalité se révèle parfois être un effort considérable pour certains. Les agents des communes ont cette capacité voire ce pouvoir de ne pas communiquer avec la Communauté et donc de ralentir les projets intercommunaux. Parfois par manque de conscience que l'information détenue pourrait servir à l'intercommunalité ou par volonté de faire de la rétention d'informations, les agents communaux échangent peu avec l'EPCI. Comme l'explique le responsable Planification et Aménagement de la CCPA, certains agents ne participent pas aux comités techniques du PLUi « par remise en cause du choix » des élus de transférer la compétence à l'EPCI. Ainsi, une relation de travail partenariale ne peut se mettre en place.

« J'ai trouvé dur de perdre la compétence parce que maintenant je ne fais plus ça. Il n'y a que moi qui étais un peu frustré de perdre cette compétence-là. »

Directeur des services techniques de la commune de Plabennec, ayant mis en garde les élus de sa commune au sujet du transfert de la compétence PLU

³³ Patrick LE GALES, *op. cit.*, 1995

³⁴ Rémy LE SAOUT, Maurice OLIVE, *op. cit.*, 2007

1.2.2. Le recours à une ingénierie interne pour l'EPCI

En se lançant dans ce projet de taille, il s'est avéré nécessaire pour la CCPA de se structurer et de développer son ingénierie et ses compétences techniques. Le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité a permis aux collectivités de se doter d'une plus forte ingénierie interne. Sur le Pays de Brest, l'ensemble des EPCI compétents se sont *a minima* entouré d'un chargé de projet PLUi afin de faire le lien entre le bureau d'études et les élus du territoire intercommunal. La Communauté de Communes du Pays des Abers n'a pas échappé à cette règle. Le responsable Planification et Aménagement a rejoint l'EPCI au début de l'année 2016, après la délibération favorable du conseil de communauté prescrivant l'élaboration du PLUi. Plus tard dans l'année, un cartographe est venu compléter les effectifs de l'intercommunalité, poste incontournable pour l'élaboration du PLUi.

« Il y a plus de moyens mis dans l'ingénierie et donc dans le conseil aux élus (...). Avant un élu d'une commune il n'avait personne pour le guider, il était tout seul avec son bureau d'études donc complètement prisonnier. En fait il ne décidait rien, c'était le bureau d'études qui décidait tout. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Les élus disposent alors d'un interlocuteur de proximité sur les questions techniques et peuvent se concentrer sur le projet et ses grandes orientations. Le chargé de projet constitue donc l'interface entre la sphère politique et les études techniques que nécessite le projet. Il facilite ainsi le travail de l'équipe projet et du bureau d'études qui n'est pas présent au quotidien sur le territoire.

« Le chargé de mission PLUi je pense que c'est vraiment d'une importance extrême pour l'implication des élus et aussi pour le lien entre l'équipe projet. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

1.2.3. Une nouvelle pratique professionnelle pour le bureau d'études

Si le transfert de la compétence bouleverse l'activité des collectivités, les bureaux d'études accompagnant celles-ci sont eux aussi concernés par le changement d'échelle. Habités à travailler à l'échelle communale, le bureau d'études mandaté par la Communauté de Communes du Pays des Abers apprécie la présence du chargé de mission PLUi au sein de l'intercommunalité. Cela facilite son travail et les échanges ; en comparaison avec un PLU communal où il n'y a pas de personne référente en particulier dans les toutes petites communes. Au sein du bureau d'études TOPOS Urbanisme Grand Ouest, l'arrivée du PLUi a conduit à de nombreuses évolutions. En termes de gouvernance, la position du bureau d'études n'est plus la même. Alors qu'à l'échelle communale, une seule équipe municipale participe au projet, à l'échelle intercommunale, les acteurs et élus sont démultipliés.

« On a dû intégrer cette nouveauté qui est de pouvoir proposer des réunions à échelles différentes pour répondre au schéma de gouvernance que s'est fixé chaque EPCI. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

En termes de méthodologie, l'approche auprès des élus est également différente. Contrairement à l'élaboration d'un PLU où le bureau d'études dispose d'une grande proximité avec les élus, il est aujourd'hui principalement en lien avec le chargé de missions de la collectivité. Néanmoins, la maîtrise d'œuvre doit veiller à l'implication de chacune des communes dans le projet et faire preuve de pédagogie à leur égard.

« Tout au long de l'élaboration d'un PLUi, il faut qu'on prête une attention beaucoup plus importante à l'implication des élus. Parce que les élus ne sont pas forcément habitués à travailler à l'échelle intercommunale et ils ne se sentent pas forcément impliqués à cette échelle-là. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Concernant l'organisation interne du bureau d'études, les exigences des EPCI et de la maîtrise d'ouvrage sont plus importantes à l'échelle intercommunale. Pour traiter des points très spéciaux et techniques, le recours à un bureau d'études expert sur un sujet ou une thématique s'avère incontournable. Par exemple, pour réaliser le PLUi du Pays des Abers, le bureau d'études TOPOS Urbanisme Grand Ouest est accompagné de trois bureaux d'études spécialisés : SOLIHA pour le volet habitat du PLUi, A3 Paysage pour les volets paysager et patrimonial de l'étude, Biotope pour les analyses environnementales.

« En termes de compétence on nous en demande plus donc forcément on préfère avoir des cotraitants qui sont vraiment spécialisés. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

De plus, les besoins en moyens humains pour l'élaboration d'un seul Plan Local d'Urbanisme intercommunal sont importants. Toujours en comparaison avec un PLU communal où une seule personne gère le dossier, pour un PLUi et en particulier celui du Pays des Abers, trois personnes sont dédiées à l'élaboration de ce document.

« Au sein du bureau d'études, la grande différence c'est qu'il y a plus de personnes qui travaillent sur le même dossier. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

2. L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal : entre recherche d'un idéal et exercice complexe

2.1. Le PADD, l'expression d'un projet politique communautaire

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables est une pièce angulaire du PLUi qui permet l'expression du projet de territoire et fixe alors les grandes orientations en matière d'aménagement. Il définit, à l'issue d'un diagnostic stratégique, des axes de développement qui correspondent aux priorités que les élus ont fixés pour le territoire et les 20 prochaines années. Non

opposable aux tiers et aux autorisations d'urbanisme, le PADD constitue l'expression des choix politiques du Plan Local d'Urbanisme.

2.1.1. Un outil au service du dépassement de la limite communale

Compte tenu des peurs et incertitudes concernant la procédure du côté des élus communaux et au vu d'une gouvernance affirmant la place de l'intercommunalité dans le projet, la phase préparant la définition du PADD a largement été menée au sein des instances communautaires et intercommunales. Pour initier le travail et la dynamique à l'échelle intercommunale, la CCPA a fait le choix de ne réaliser que peu de réunions en communes. Entre le lancement de la procédure PLUi et la réalisation du PADD, les communes n'ont été rencontrées qu'à une seule reprise. Au début du projet, soit en septembre 2016, l'équipe projet a échangé avec chacune des communes membres de la CCPA afin d'expliquer le principe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, le fonctionnement de la procédure et échanger sur les projets de développement des communes.

Le diagnostic du territoire, préalable à la définition des orientations du PADD, a été réalisé au sein des instances communautaires à l'aide de six ateliers, portant sur des thématiques différentes : la consommation d'espace, l'économie, l'environnement et la biodiversité, la mobilité, le paysage et l'habitat.

« Pour réaliser un projet de territoire et d'aménagement à une échelle intercommunale, on s'est rendu compte que dès la phase de diagnostic il est nécessaire de faire beaucoup plus de réunions thématiques avec des thématiques précises. Par exemple, aborder l'habitat, l'économie et chaque thématique fait l'objet de réunions et de débats avec les élus. »
Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Le choix retenu ici de la réalisation d'un diagnostic thématique peut être questionné. En effet, pourquoi la CCPA a-t-elle opté pour un tel diagnostic et non pas pour un diagnostic territorialisé, qui aurait consisté en l'étude de chaque commune ? La volonté de l'équipe projet et de certains élus était de mettre en place une approche qui permettait de dépasser le strict territoire communal³⁵. La réalisation de diagnostics communaux aurait donc remis en cause la dynamique communautaire souhaitée. Ce choix relève d'une stratégie de la CCPA qui était de ne pas se référer à l'échelle communale pour l'élaboration des diagnostics et du PADD. Ceci afin d'instaurer une réflexion globale sur le territoire.

Par ailleurs, la Communauté de Communes du Pays des Abers avait lancé au dernier trimestre 2014 une réflexion sur son projet de territoire. Accompagnée par l'ADEUPa dans la définition de cette feuille de route pour le mandat 2014-2020, la CCPA avait défini trois grandes orientations³⁶ :

³⁵ Propos recueillis lors d'un échange informel avec le responsable Planification et Aménagement de la CCPA

³⁶ Source : Projet de territoire du Pays des Abers – URL : http://www.pays-des-abers.fr/index.php?ctn=pub_aff_article.212&rch=projet+de+territoire#pub_aff_article.212

- Renforcer l'attractivité économique du territoire
- Construire la notoriété du Pays des Abers par la valorisation des atouts touristiques et culturels
- Conforter l'attractivité résidentielle

Chacune de ces orientations a été déclinée en actions et opérations à entreprendre afin d'atteindre les objectifs fixés par cette feuille de route. Le PADD a donc été construit à partir des idées qui avaient déjà fait l'objet d'un grand partage politique. En effet, les trois grandes orientations générales du PADD se sont largement inspirées des priorités établies par le projet de territoire et coïncident alors avec celles-ci.

- **Axe 1 : valoriser les atouts qui font l'identité du Pays des Abers.** Ce premier axe met l'accent sur la protection des paysages, des milieux naturels et des ressources du territoire afin d'assurer leur mise en valeur. L'amélioration de l'accessibilité du territoire participera aussi à sa visibilité depuis l'extérieur et confortera ses activités comme le tourisme.
- **Axe 2 : Renforcer l'attractivité économique du territoire.** La problématique de l'attractivité économique s'est révélée être un enjeu majeur pour les 20 années à venir. L'activité commerciale des centres-bourgs s'amenuise, il est donc nécessaire de conforter leur rôle commercial et de proximité. Le développement de l'offre de foncier économique adaptée aux besoins des entreprises et artisans est une priorité du territoire ; tout comme le renforcement des activités liées à la mer et de la préservation des activités agricoles.
- **Axe 3 : Conforter l'attractivité résidentielle pour les nouveaux habitants comme pour les résidents actuels.** Cette troisième orientation forme le volet habitat du PLUi dont l'objectif est d'offrir des logements adaptés aux besoins actuels et futurs et de pérenniser la dynamique résidentielle sur chacune des communes du territoire.

Ces orientations ont été validées suite à la tenue de seulement deux comités de pilotage. Établies sur des orientations ayant déjà fait l'objet d'une large adhésion en conseil de communauté, elles ont rapidement été acceptées par l'ensemble des élus malgré des débats sur quelques sujets. Les principaux points de discussion ont porté sur le développement économique de la CCPA, l'urbanisation des dents creuses dans les communes littorales, l'accessibilité des centres-bourgs (aménagement pour les engins agricoles, sécurisation des déplacements piétons...).

2.1.2. Des consensus à trouver entre l'intercommunalité et ses communes membres

- Les objectifs de consommation modérée de l'espace

L'article L.151-5 du Code de l'Urbanisme précise le contenu du Projet d'Aménagement et de Développement Durables. Il indique que le PADD doit fixer « des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Cette disposition législative a été instaurée par la loi Grenelle 2. Le PLUi doit donc définir au plus juste ses besoins en termes de

logements, d'équipements de loisir et commercial. L'outil de planification qu'était le POS avait pour objectif de gérer la consommation foncière. Le principe voulait que l'ensemble des terrains était constructibles à l'exception des espaces naturels et agricoles majeurs que le document d'urbanisme devait protéger. Aussi le POS était un outil de gestion de la constructibilité. Toujours dans cette culture de gestion foncière, les communes sont très attentives aux surfaces à ouvrir à l'urbanisation, bien que le PLU est un outil de mise en œuvre d'un projet d'aménagement. Elles considèrent que plus ces surfaces sont importantes, plus elles pourront se développer. De la pédagogie auprès des élus est essentielle afin de leur expliquer l'intérêt des dispositions législatives et de leur montrer que la consommation modérée du foncier ne les restreint pas dans leurs projets urbains.

En France, le phénomène d'artificialisation des sols est grandissant : l'équivalent d'un département français est urbanisé tous les 6 ans représentant alors une consommation de 250 ha par jour ouvré³⁷. Ainsi, la pression sur les espaces agricoles, naturels et forestiers est de plus en plus menaçante à l'échelle nationale mais aussi sur le territoire de la CCPA. Afin de pérenniser les activités agricoles sur le Pays des Abers, l'intercommunalité s'est fixée comme objectif de réduire de 15 à 20% la consommation d'espace dédié à l'habitat sur la durée du PLUi. Face à ce constat alarmant, cet objectif de réduction de la consommation foncière est partagé par l'ensemble des conseillers communautaires. Néanmoins, ces obligations réglementaires et la rigueur des textes sont perçues pour beaucoup comme de réelles contraintes susceptibles de freiner le développement du territoire.

« On a l'obligation de définir des objectifs chiffrés de consommation d'espace en baisse par rapport à ce qui s'est passé précédemment. Alors ça peut grommeler et c'est normal, on peut y être opposé. Vous pouvez me dire "Zut 50km/h dans ce bourg je préférerais rouler à 70". Et bien 50, c'est 50. (...) J'aime bien cette comparaison parce que le Code de l'Urbanisme c'est un peu comme le code de la route sauf qu'il est de plus en plus rigoureux. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Malgré un consensus presque unanime, l'objectif poursuivi par la CCPA accuse une certaine forme d'impopularité chez quelques élus. Cet objectif réglementaire de modération de la consommation d'espace se traduit nécessairement par une réduction des surfaces à ouvrir à l'urbanisation. La détermination des terrains à urbaniser contraint donc les communes dans leur développement. Car réfléchi à l'échelle intercommunale, certaines communes considèrent que cet objectif est une contrainte qui leur est imposée par la CCPA. Néanmoins, ce travail aurait dû être mené dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme communal.

³⁷ Source : ADEUPa – URL : https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/telechargement_0.pdf

- La répartition de la production de logements : entre répartition optimale et consensuelle

Après s'être accordé relativement aisément sur les objectifs de modération de la consommation foncière, la répartition de la production de logements a pu être abordée. L'obtention d'un consensus sur ce point s'est avérée plus complexe.

« On sait très bien que le moment clé et le moment de frustration ce sont les hectares à ouvrir à l'urbanisation. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Fabien Desage et David Guéranger explique dans *La Politique confisquée*, que la répartition des richesses et aménagements sur le territoire intercommunal est difficile à arbitrer : « Faute de débats permettant de trancher entre différentes options d'aménagement et afin de préserver le caractère composite du pouvoir intercommunal, les documents de planification s'orientent vers un développement diffus plutôt que concentré sur quelques communes »³⁸.

Au sein du Pays de Brest, le Schéma de Cohérence Territoriale encadre la production de logements. Le SCoT en révision détermine pour chaque EPCI du Pays, une enveloppe de logements à construire par an, à la fois en renouvellement urbain et en production neuve afin de conforter l'armature urbaine du territoire. L'objectif fixé par le SCoT pour le Pays des Abers est donc la construction de 250 logements par an dont 30% en renouvellement urbain.

« Le [nouveau] SCoT va avoir des effets qu'il n'avait pas avant sur la dynamique démographique, sur la polarisation du développement, sur la consommation d'espaces. Avant, ce n'était pas logique pour un SCoT d'encadrer la consommation d'espaces à l'échelle de chaque commune. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Sur la base des éléments fixés par le SCoT, une réflexion sur la répartition de la production de logements a été entreprise. Souhaitant favoriser le renouvellement urbain à l'étalement urbain, toujours dans le souci de préserver les espaces agricoles, les élus ont accepté l'objectif du SCoT qui est de produire 30% des 250 logements en renouvellement urbain, représentant alors 75 logements par an. Dans son armature urbaine, le SCoT définit également des niveaux de centralité : des pôles structurants, des pôles relais, pôles de proximité et affirme la nécessité de les renforcer. La Communauté de Communes du Pays des Abers possède un pôle structurant en la commune de Plabennec et deux pôles relais : Lannilis et Plouguerneau (voir figure 11) ; les autres communes étant qualifiées de pôles de proximité.

³⁸ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *op. cit.*, 2011, p.152



Figure 11 - Armature urbaine de la CCPA

Source : SOLIHA, Bureau d'études en charge des questions d'habitat

Dans un rapport de compatibilité avec le SCoT, les élus ont souhaité renforcer le développement de ces pôles en leur attribuant des objectifs de production de logements plus importants. Après avoir établi une répartition au prorata de la population INSEE, une majoration de 20% a été accordée au pôle structurant de Plabennec et un bonus de 10% a été convenu pour les pôles relais de Lannilis et Plouguerneau (voir colonne « Scénario population INSEE + Bonus pôles » de la figure 11). Cette proposition de répartition des logements a été présentée aux 13 conseils municipaux et au conseil de communauté à l'occasion des débats sur le PADD. Si la consolidation de l'armature urbaine n'a pas été remise en cause, la question des nombreuses habitations secondaires présentes sur les six communes littorales de la CCPA a été posée. Ainsi, la maire de Landéda a demandé lors du conseil de communauté du 16 mars 2017 que la répartition de la production de logements soit revue en prenant en compte la « population DGF »³⁹ et non la population légale afin de considérer cette spécificité des communes

³⁹ La population DGF correspond à la population totale du territoire concerné (population INSEE) plus les résidences secondaires et les places de caravanes dans les campings. C'est une donnée utilisée par l'État pour attribuer les dotations financières de fonctionnement.

littorales et touristiques⁴⁰. Cette demande a été entendue et une nouvelle répartition a été exposée aux membres du comité de pilotage du PLUi le 30 mai 2017 (voir colonne « Scénario population DGF + Bonus pôles » du tableau ci-dessous). Cette nouvelle proposition augmente ainsi le nombre de logements à produire pour les communes littorales. Néanmoins, les pôles se retrouvent trop favorisés avec les majorations initialement prévues. Ainsi, le COPIL a retenu un scénario médian, alliant à la fois renforcement des pôles et respect du poids démographique et touristique (voir colonne « Scénario retenu par le COPIL » du tableau ci-dessous).

« Même sur la répartition de la production de logements qui est le sujet un peu peau de banane, la majoration des pôles est plutôt bien passée. On n’a eu aucune remarque disant “les pôles ils en ont déjà assez”. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

	Scénario population INSEE + Bonus pôles	Scénario population DGF + Bonus pôles	Scénario retenu par le COPIL du 30.05.2017
Bourg-Blanc	18	17	19
Coat-Méal	6	5	6
Le Drennec	9	9	10
Kersaint-Plabennec	7	7	7
Landéda	19	21	23
Lannilis	37	36	34
Loc-Brévalaire	1	1	1
Plabennec	63	60	55
Plouguerneau	44	49	47
Plouguin	11	11	12
Plouvien	20	19	20
Saint-Pabu	11	12	13
Tréglonou	3	3	3
CCPA	250	250	250

Figure 12 - Répartition de la production de logements par commune et par an
Source : Communauté de Communes du Pays des Abers

La répartition de la production de logements est un exemple qui illustre bien les besoins de négociation au sein de l’intercommunalité. Il s’agit d’un sujet qui demande des échanges, des négociations et des compromis qui n’ont pas lieu à l’échelle communale. Ces débats se sont bien passés

⁴⁰ Source : Procès-verbal du conseil de communauté du 16 mars 2017

et illustre le caractère consensuel du fonctionnement politique de la CCPA. Un accord satisfaisant les demandes des communes et les obligations règlementaires du SCoT a pu être trouvé.

Le nombre de logement est affiché pour chaque commune. À de nombreuses reprises, les conseillers communautaires et communaux ont manifesté leur mécontentement en expliquant que ces chiffres faisaient office de quota, alors qu'il ne s'agit pas d'un nombre de permis à distribuer mais d'un élément méthodologique permettant de répartir les futures zones à urbaniser sur le territoire. Dans un PLU communal, les objectifs de construction ne sont pas présentés de cette manière ; même si la méthode employée est identique. Il s'agit de connaître les projections démographiques pour déterminer les besoins en logements et ainsi mesurer au plus juste les zones à ouvrir à l'urbanisation. Ainsi, les communes ont l'impression de se voir imposer un nombre de construction par an. Or d'après l'étude de la dynamique de constructions sur les années passées, le nombre de logements construits est en deçà des objectifs du PLUi.

« Tant que ce sont des orientations générales, tout le monde est à peu près d'accord, enfin, ils ont l'impression qu'ils sont tous sur la même longueur d'onde. Mais quand en fait, toutes les orientations générales qu'on a édictées, il faut les transformer en chiffre, notamment la répartition des logements, donc qui aura le plus de surface à urbaniser sur son territoire, chacun reprend sa casquette de maire de sa commune et défend à nouveau les intérêts locaux. Et c'est là où on a, pas des "clash", mais des incompréhensions entre certains élus et des frustrations qui reviennent comme au début de la procédure. Dès qu'ils auront assimilé le fait qu'ils ont tant de logements et tant d'hectares à urbaniser ; et qu'on arrive à leur faire comprendre que c'est parce que c'est l'intérêt communautaire et la stratégie à l'échelle intercommunale, pour tout le reste de la procédure, ça ira. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Par ailleurs, afin de s'assurer un développement local confortable, chaque commune cherche à obtenir le plus de logements possible, en faisant parfois abstraction de l'intérêt communautaire qui est ici le renforcement de l'armature urbaine. Toutefois, derrière la défense des intérêts communaux, quelques élus sont bien conscients de l'intérêt et de la nécessité de conforter les pôles et donc de leur offrir davantage de logements à produire.

À propos de la polarisation du développement « On sait bien qu'une commune comme la nôtre ne peut pas avoir tous les services et après il faut que les communes qui sont plus importantes puissent être attractives pour avoir des équipements que les petites communes n'auraient pas non plus. »

Maire de Kersaint-Plabennec

Aussi, cette répartition des logements revêt davantage un caractère optimisé qu'optimal. En effet, un consensus politique est trouvé de manière à ce que chaque commune soit satisfaite de la négociation mais cela peut aller à l'encontre des besoins du territoire. La garantie de nouveaux logements dans chacune des communes semble être un pré-requis pour la répartition. Pour autant, la construction d'un logement par an pour la commune de Loc-Brévalaire est-elle pertinente ?

2.1.3. Une collaboration à perfectionner

Arrivé à la fin du Projet d'Aménagement et de Développement Durables, l'heure est au bilan. Les acteurs du territoire et en particulier les communes (agents administratifs et élus) ont alors été interrogés sur la collaboration mise en place entre les communes et l'intercommunalité devenue compétente. Deux positions se dégagent des entretiens menés : il y a d'une part des personnes satisfaites de la collaboration et d'autre part des personnes réservées vis-à-vis de cette première phase de travail ; chacune des parties apportant des arguments en faveur de l'une ou l'autre opinion.

Au sein des communes, les avis sont divergents. Les communes de Plabennec et de Plouguerneau ne jugent pas la collaboration de la même manière :

« Pour le moment ça monte tout seul à la CCPA et les communes sont un peu absentes du montage, c'est ce que je ressens. »

Directeur des services techniques de la commune de Plabennec

« On va dire qu'il y a quand même une bonne consultation. Je trouve très bien qu'il y ait un comité technique où on oublie les élus et on dit concrètement ce qu'on pense. Après pour la partie plus politique, il y a une bonne complémentarité. Il y a de bons échanges. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

De son côté le directeur des services techniques de Plabennec remet en cause la gouvernance établie et insiste sur le fait que la CCPA n'implique pas suffisamment les communes dans l'élaboration du document d'urbanisme intercommunal. Cependant, ces propos sont à relativiser car lors des comités techniques, la commune de Plabennec n'a jamais été représentée. Ainsi, l'impression du DST de Plabennec d'un travail en chambre voire en catimini par la CCPA est à nuancer. Au contraire, selon la directrice du service aménagement de Plouguerneau, la collaboration mise en place par la CCPA est jugée suffisante et satisfaisante. Le maire de Kersaint-Plabennec corrobore ces propos :

« La concertation avec les communes dans le PADD ça nous convenait et le diagnostic aussi. »

Maire de Kersaint-Plabennec

Du côté de l'Établissement Public de Coopération, le bilan est plus mitigé. Le responsable Planification et Aménagement de la CCPA entend les remarques du directeur des services techniques de Plabennec, mais il est vrai que la première phase du PLUi, relative à la définition des orientations d'aménagement, relève davantage de la sphère politique. Dès lors, il est plus difficile d'impliquer les agents administratifs des communes car les débats portent sur des éléments politiques. Néanmoins, l'implication des communes et de leurs agents administratifs dans le projet est tout de même questionnée au sein de l'EPCI. Ces agents ont disposé de quelques opportunités pour prendre part au projet ou *a minima* s'informer sur l'avancement et le contenu de la procédure mais ils n'ont pas toujours semblé saisir ces occasions.

« Quelque chose de symptomatique : qu'il n'y ait aucun agent administratif en charge de ces questions-là ou quasiment aucun lors des conseils municipaux de présentation du PADD, je trouve que

c'est assez marquant. Ne pas s'intéresser et ne pas s'impliquer ce sont deux choses différentes. Je peux comprendre que tu aies des difficultés à t'impliquer quand tu n'as pas la matière pour t'impliquer mais ne pas s'intéresser au sujet, c'est autre chose. Et pour l'instant, j'ai l'impression qu'il n'y a pas d'intérêt. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Effectivement, l'intercommunalité a sa part de responsabilité dans la mise en œuvre de la gouvernance qui a été définie au début du projet. Toutefois, les communes ont aussi leur rôle à jouer dans cette procédure. Pour le moment, elles sont restées dans l'expectative et ne se sont pas montrées proactives dans la recherche d'information. En ce sens l'analyse du responsable Planification et Aménagement de la CCPA est confirmée par le Président de la Communauté de Communes. Sur le Plan Local d'Urbanisme, comme sur d'autres projets, le travail de la Communauté n'est que peu abordé dans les instances communales.

« - Le travail réalisé au sein de la CCPA est-il bien relayé dans les communes ?

- Évidemment pas autant que je le voudrais. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

De même les élus communautaires semblent encore se positionner comme des élus communaux. Malgré leur mandat communautaire et leur participation à des instances communautaires, peu d'entre eux rendent compte dans leur instance communale respective les dossiers traités par l'intercommunalité. Pour ne prendre que l'exemple du PLUi, aucun élu participant au comité de pilotage du PLUi n'a souhaité présenter les orientations générales du PADD et animer le débat au sein de son conseil municipal. Ce sont donc le Président et le responsable Planification et Aménagement qui se sont chargés de mener ces présentations dans chacune des communes. N'aurait-il pas été cohérent qu'un élu rapporte les objectifs politiques définis collégialement ? D'autant que cette présentation par les services et le représentant politique de la Communauté accentue l'idée que les choix exposés sont imposés par la Communauté de Communes du Pays des Abers et non le résultat d'une démarche communautaire et intercommunale à laquelle l'ensemble des communes a participé. Il semble aussi intéressant de s'interroger sur le rôle de l'intercommunalité et les actions qu'elle peut mener pour s'assurer que l'information parvienne bien jusqu'aux communes. Dans quelle mesure l'EPCI doit-il vérifier la bonne information des communes et des élus municipaux sur les dossiers communautaires, et est-il en mesure de le faire ? Ne revient-il finalement pas au maire ou au conseiller communautaire, représentant de la commune, de présenter ces dossiers ?

2.2. La phase règlementaire, la déclinaison opérationnelle des orientations d'aménagement

Le règlement d'un Plan Local d'Urbanisme détermine les règles d'utilisation du sol conformément aux priorités identifiées dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables. Ce règlement est souvent composé de deux pièces :

- un règlement graphique qui présente, sous la forme d'une cartographie du territoire, l'affectation de chacune des parcelles (autrement dit, le zonage) ;
- un règlement écrit qui explicite l'ensemble des dispositions prescrites pour chacun des zonages.

Il régit alors précisément l'usage et le droit du sol en définissant les règles de constructibilité. En effet, les règles et dispositions associées à chacun des zonages portent parfois sur des éléments précis : la destination des constructions, la qualité urbaine et architecturale des constructions, le nombre de places de stationnement par ilots ou encore la définition de prescriptions de nature à préserver le paysage... Nécessitant certes de la précision, le règlement s'attache aussi à des éléments qu'il est possible de qualifier de détails comme l'alignement des constructions ou même la hauteur des clôtures. L'ensemble de ces dispositions contribuent à la morphologie singulière de chacune des communes. La comparaison de ces dispositions sur quelques communes de la CCPA montrent que finalement ces éléments de détails s'avèrent ne pas être des éléments accessoires lors de la rédaction de cette pièce du PLU (voir annexe 1). Aussi, la participation de chacune des communes pour l'élaboration du règlement, sa bonne application et sa pertinence est essentielle afin de ne pas gommer les identités urbaines de chaque bourg.

2.2.1. Vers une plus grande association des communes

- Le comité de pilotage, instance de décision, de validation et de choix

Comme indiqué dans la section 1 de cette partie, le comité de pilotage travaille en étroite relation avec le bureau d'études et l'équipe projet. Au cœur de la gouvernance, cette instance valide les objectifs et organise les réflexions thématiques et géographiques. Dans un souci de collaboration plus étroite avec les communes, dès le début de la phase règlementaire (aussi nommée phase pré-règlementaire) lancée au mois d'avril 2017, le COPIL a dû fixer les règles de consultation des communes.

Le premier comité de pilotage de la phase pré-règlementaire s'est tenu le 5 mai 2017 et avait pour ordre du jour les inventaires du bocage, des éléments patrimoniaux et des changements de

destination des bâtis anciens⁴¹. La méthodologie mise en place pour traiter chacune des trois thématiques a été présentée aux élus du COPIL.

Concernant la préservation des milieux naturels et la mise en valeur de la trame verte et bleue, les différents outils de protection ont été présentés et expliqués aux élus. Pour chacun des milieux naturels (haies et talus ; boisements ; autres milieux tels que prairies, points d'eau etc) et sur les conseils de l'équipe projet, les élus ont défini les critères de protection. Par exemple, ils ont fait le choix de protéger, au titre de la loi Paysage, les haies et talus situés dans des réservoirs de biodiversité. Les prairies situées dans ces mêmes réservoirs feront quant à elles l'objet d'un zonage et d'un règlement propre dans le PLUi (zonage Agricole ou Naturel accompagné de prescriptions spécifiques).

Le deuxième inventaire sur lequel les élus se sont penchés est celui relatif au changement de destination. De par l'héritage agricole, le Pays des Abers possède de nombreux bâtiments agricoles qui étaient autrefois utilisés en guise d'étables pour les animaux ou bien utilisés pour stocker le matériel agricole. Le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Brest approuvé en 2011 et actuellement en application interdit les changements de destination dans les zones agricoles, naturelles ou forestières afin de ne pas nuire à l'activité agricole, déjà impactée par l'artificialisation des sols. En cours de révision actuellement, le SCoT envisage de laisser la possibilité aux documents d'urbanisme locaux d'autoriser le changement de destination sous réserves de critères déjà plus restrictifs que le Code de l'Urbanisme et son article L.151-11. Sur la base des critères définis par le SCoT, le comité de pilotage est venu compléter la liste des conditions nécessaires à respecter pour envisager le changement de destination d'un bâtiment en zone agricole, naturelle ou forestière.

De la même manière, les élus ont fixés les critères permettant l'identification et l'inscription au PLUi d'un élément du patrimoine. Les éléments du petit patrimoine correspondent aux éléments comme les croix, calvaires ou lavoirs qui ne sont pas classés au titre des monuments historiques ou au titre d'une réglementation spécifique. L'article L.151-19 du Code de l'Urbanisme autorise les PLU à « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. ». Conformément aux orientations du PADD et en particulier à l'orientation relative à la valorisation des atouts qui font l'identité du Pays des Abers, il semble justifié que le PLUi identifie les éléments du patrimoine à protéger.

En définitive, ce comité de pilotage a défini un cadre commun pour la réalisation des trois inventaires. Les critères permettant le classement et la protection des milieux naturels ainsi que les

⁴¹ Le changement de destination consiste en la modification de l'usage d'un bâtiment pour lequel il a initialement été édifié : transformer une ancienne étable en maison d'habitation par exemple.

éléments de patrimoine ont été débattus au sein du comité de pilotage et les conditions autorisant les changements de destination ont été définies collégialement. La méthodologie et les critères ainsi définis assurent une base commune de travail et une « égalité de traitement » pour toutes les communes membres de la CCPA. Dès lors que les règles sont fixées à l'échelle intercommunale, il est possible d'associer les communes dans ces travaux et inventaires. De plus, les sujets évoqués sont accessibles et sans grands enjeux stratégiques. Commencer par ces thématiques permet de « raccrocher » les communes au projet et de les impliquer sans tensions avant les échanges probablement plus mouvementés sur la définition des futures zones à urbaniser prévus à l'automne 2017.

- Les groupes de travail territoriaux : dans une logique de décentralisation

Les thématiques abordées lors du comité de pilotage du 5 mai 2017 exigent une connaissance très approfondie du territoire. Pour réaliser l'ensemble de ces inventaires, l'équipe projet et le comité de pilotage ont décidé de réunir l'ensemble des communes par groupe territorial. Les réunions en groupes de travail territoriaux ont deux finalités : d'une part descendre à une échelle locale sans s'attacher à une commune en particulier et d'autre part échanger sur les problématiques communales. Dans ce type de réunions, les communes se sentent plus impliquées et concernées par le projet car les élus sont invités au titre de leur mandat communal. Toutefois, ces réunions regroupent plusieurs communes, ce qui permet de maintenir le caractère intercommunal de la procédure. Ainsi, les 13 communes de la communauté ont été réparties en quatre groupes tout en veillant à respecter la proximité géographique. En effet, les préoccupations et besoins des communes littorales ou rurales par exemple peuvent être différentes selon les thématiques. Ces réunions par groupe de travail sont donc un moyen méthodologique simple de solliciter les communes, de leur rappeler le projet et de leur montrer la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter au projet grâce à leur connaissance du terrain.

Par ailleurs, ces groupes de travail territoriaux ont été l'occasion pour l'intercommunalité d'interroger les communes sur leur intention de développement au regard des axes du Projet d'Aménagement et de Développement Durables débattus au premier trimestre 2017. L'objectif est de recueillir les volontés de chaque commune et de connaître leur projet urbain pour enfin étudier la compatibilité de ce dernier avec le projet et les compétences communautaires (Voir annexe 2). Cette consultation constitue aussi l'opportunité de rassurer les maires sur le champ d'action de l'intercommunalité. Cette recherche empirique pour la CCPA d'un équilibre entre les deux échelles de travail rejoint le constat de Fabien Desage : « Les nouvelles structures ne semblent ainsi jamais mieux acceptées que quand elles ménagent les positions établies, rassurent les maires sur le maintien des

prérogatives et des projets municipaux »⁴². Cette interrogation du projet communal replace les communes au cœur du projet intercommunal et permet d'apaiser certaines tensions qui auraient pu apparaître à l'issue de la première phase du projet.

2.2.2. Des arbitrages à effectuer

Comme le souligne Rémi Dormois, la planification est source de conflits d'intérêts notamment dans le domaine économique. Ce constat se confirme d'autant plus à l'échelle intercommunale car certaines communes se sentent lésées et un sentiment d'inégalité plane alors dans les relations entre les communes membres et l'EPCI⁴³. Il se révèle donc essentiel de fixer un cadre et des règles communes afin d'agir de la même manière pour l'ensemble des communes. Malgré la définition d'un tel cadre, il n'est pas évident de trouver des accords communs et donc de parvenir à un consensus.

L'exemple de l'application de la loi Littoral illustre bien le constat évoqué car l'enjeu est très important pour les six communes littorales de la Communauté de Communes du Pays des Abers. Les dernières évolutions jurisprudentielles ont rendu l'application de la loi Littoral très complexe. La loi Littoral, votée en 1986, vise à protéger et à mettre en valeur le littoral français. Cette loi contraint l'aménagement à proximité du littoral et interdit la construction dans une bande de 100 mètres le long du rivage. Aussi, cette loi ne permet l'urbanisation qu'en extension des constructions déjà existantes. Les grandes dispositions de cette loi réduisent de manière significative les marges de manœuvre des communes dans l'aménagement de leur territoire. À cette loi vient s'ajouter les orientations du SCoT du Pays de Brest. Dans un rapport de compatibilité, le PLUi doit en effet tenir compte des éléments de cadrage fixés par ce document d'urbanisme. Les orientations du SCoT concernant l'application de la loi Littoral sont les suivantes :

- L'extension de l'urbanisation est permise en continuité de la zone bâtie pour les agglomérations. Aussi, il est possible de développer le centre bourg dès lors que le projet envisagé est en continuité directe de l'agglomération ;
- Dans les communes littorales, une urbanisation diffuse s'est parfois développée en dehors des agglomérations. Ces zones bâties sont appelées « villages ». Afin de répondre à cette spécificité et maintenir le développement de ces espaces quand la densité y est déjà significative, le SCoT a défini une liste exhaustive de villages extensibles pour lesquelles les dispositions d'urbanisme sont identiques à celles appliquées pour les agglomérations. Les villages figurant dans cette liste sont dits « villages SCoT » et peuvent faire l'objet d'opérations

⁴² Fabien DESAGE, David GUERANGER, *op. cit.*, 2011, p.82

⁴³ Rémi DORMOIS, « Intercommunalité et planification urbaine, une dynamique de stabilisation croisée », *Les effets de l'intercommunalité*, Chapitre 8 sous la direction de Rémy Le SAOUT et François MADORE, Presses Universitaires de Rennes, 2004

de densification mais aussi d'extension. De plus, le SCoT laisse le choix aux EPCI de définir des villages uniquement densifiables.

- Pour déterminer ces villages, deux critères ont été fixés par le SCoT. Pour être considéré comme village, un espace doit répondre à l'un des deux critères suivants :
 - Ensemble d'au moins 40 constructions présentant une densité significative, éventuellement un ou des espaces publics collectifs.
 - Zone déjà urbanisée, contenant au moins 80 constructions groupées et dont la densité se caractérise par l'absence d'interruption et un potentiel constructible inférieur à l'existant.

Ce cadre étant posé, l'équipe projet s'est saisie de ces dispositions pour déterminer les villages densifiables, et ainsi identifier les zones de constructibilités futures. À l'aide de différentes approches, quantitative et qualitative, et d'un repérage sur le terrain, 22 zones bâties ont été étudiées. Suite à l'analyse de ces 22 espaces, l'équipe projet a présenté son avis technique aux membres du comité de pilotage du 30 mai 2017 et a donné une mention favorable à uniquement 7 zones. Cet avis technique se voulait comme une aide à la décision pour les élus du COPIL. Composé d'élus de communes littorales mais aussi non littorales, le COPIL n'a cependant pas souhaité se positionner sur la définition de la liste des villages densifiables. Les élus communautaires ont préféré consulter les communes concernées par l'application de la loi Littoral et recueillir leurs avis sur le travail présenté au comité de pilotage pour ensuite statuer sur la liste des villages densifiables. Aujourd'hui, aucune décision n'a été prise par le comité de pilotage au sujet de l'application de la loi Littoral ; des arbitrages seront nécessairement à prévoir, même si cela va contre l'intérêt communal défendu par certains élus. En effet, compte tenu du nombre important d'espaces bâtis hors agglomération dans ces communes littorales, toutes les zones ne pourront pas être retenues et faire l'objet d'urbanisation dans le futur.

« Après, il va falloir que les élus acceptent l'idée que oui, il y aura peut-être des communes qui vont plus se développer. Pour autant là où il n'y aura pas de nouvelles constructions, il faut maintenir les activités présentes et faire attention à ce qu'il n'y ait pas de ventre mou sur certains secteurs. »

Responsable du pôle Aménagement et Territoire de Brest, DDTM 29

Ce souhait de consulter les communes littorales pour la définition des zones de constructibilités futures hors de l'agglomération est très intéressant. Il est vrai que l'intercommunalité ne peut décider à elle seule et « à la place de ses communes membres » les espaces qui feront l'objet de projet d'urbanisation. Néanmoins, la Communauté de Communes doit rester vigilante et prendre garde à ce que les choix retenus restent cohérents avec le projet global d'aménagement et que certaines communes ne cherchent pas à négocier quelques arrangements. La commune de Landéda avait par exemple sollicité le Président de la CCPA début avril pour avoir d'ores et déjà un pré-arbitrage au sujet de l'application de la loi Littoral. Une réunion rassemblant la maire de Landéda, son adjoint à

l'urbanisme, le Président de la CCPA et le responsable Planification et Aménagement s'est tenue le 28 avril afin d'échanger sur le projet de la commune et la définition des villages SCoT et densifiables. Préalablement au comité de pilotage traitant de ce sujet, la commune a donc fait état de ses volontés et réclamations concernant l'application du SCoT. Les élus remettaient notamment en cause la définition des coupures d'urbanisation par le SCoT. Ainsi caractérisées, ces coupures d'urbanisation ne permettaient pas à la commune de se développer comme elle le souhaitait sur le secteur de l'Aber Wrac'h (voir carte en annexe 3). La commune de Landéda a montré son souhait quant à l'inscription des futures zones à urbaniser hors agglomération. Elle sera donc vigilante sur ce point car elle souhaite voir ces espaces se développer. Pour autant si toutes les communes littorales formulent des demandes particulières pour leur territoire, la Communauté de Communes pourrait se retrouver en difficulté. En effet, pourquoi autoriser ou accepter quelque chose à la commune A et pas à la commune B ? Si des compromis sont obtenus entre une commune et l'EPCI, il faut s'assurer que cela n'impacte pas les autres ; toujours dans une logique d'égalité de traitement et de cohérence globale.

Comme pour la répartition de la production de logements, même si des communes ou secteurs sont privilégiés car l'intérêt communautaire le veut, il faudra être vigilant à l'équilibre territorial et s'assurer que les communes se développent en harmonie avec ses voisines.

3. Le premier PLUi, à mi-chemin entre un projet communautaire et une somme de projets communaux

3.1. Un calendrier contraint par la loi

Ayant prescrit l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal à la fin de l'année 2015, la procédure doit respecter les délais fixés par la loi Simplification de la Vie des Entreprises du 20 décembre 2014 pour bénéficier de ses avantages législatifs. En engageant un PLUi avant le 31 décembre 2015, la Communauté de Communes du Pays des Abers assurait donc le maintien des documents d'urbanisme locaux en toute légalité jusqu'au 31 décembre 2019. Cet assouplissement s'accompagne néanmoins de contraintes pour l'élaboration du PLUi. La loi SVE indique en effet que le débat sur les orientations générales du PADD doit avoir lieu avant le 27 mars 2017 et l'approbation du PLUi doit être prononcée avant le 31 décembre 2019. Si ces échéances calendaires ne sont pas respectées, le règlement national d'urbanisme (RNU) sera alors appliqué sur l'ensemble du territoire de la CCPA. Il faut noter néanmoins que la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 est venue supprimer le délai du 27 mars 2017 pour la tenue du débat sur le PADD.

3.1.1. Des délais qui laissent peu de place à une collaboration

Après la délibération du conseil de communauté relative à l'élaboration du PLUi, la Communauté de Communes a lancé un marché public afin de procéder au choix du bureau d'études. Ainsi la procédure s'est réellement engagée, sur le plan technique, à la fin de l'été 2016, laissant alors 3 ans et demi pour réaliser le PLUi. Dans cette durée, il faut aussi prendre en compte la procédure administrative comprenant l'enquête publique et la consultation des Personnes Publiques Associées. Le temps effectif accordé aux travaux relatifs à la réalisation du document est donc plutôt de l'ordre de 2 ans et demi.

La loi Égalité et Citoyenneté a abrogé le délai relatif à la tenue du débat sur le PADD. Seulement cette abrogation a été effective en janvier 2017, aussi dès le début de la procédure le calendrier a été établi en tenant compte de cette échéance du 27 mars 2017. Compte tenu de cette date, il ne restait donc à la CCPA que 7 mois pour réaliser le diagnostic du territoire, définir les orientations générales du PADD, et convenir de dates pour présenter ce travail aux 13 conseils municipaux et au conseil de communauté. Aussi les réunions se sont enchaînées très rapidement et les échanges avec les communes n'ont pu être multipliés.

« Un calendrier c'est une date butoir et c'est un compte à rebours avec des délais incompressibles. Donc forcément le PADD il fallait qu'il soit voté pour telle date, le PLUi doit être approuvé avant telle date ; et il y a tout ça à faire pendant cette période-là. Forcément on va nous dire " Là, on a trois mois pour faire ça ". 3 mois, c'est très court lorsqu'on sait qu'il faut faire des réunions. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal est un objet nouveau pour l'ensemble des acteurs du projet. Le fait d'avoir un calendrier très serré, avec des délais très courts ne permet pas suffisamment aux agents et aux élus de s'approprier la procédure et les différents éléments du document d'urbanisme. Dès qu'une étape est terminée, il devient urgent de passer à la suivante. Cela rend alors compliqué la prise de recul.

« Le petit bémol qu'on pourrait avoir c'est la cadence, le rythme très rapide d'avancement. Ce qui est très bien mais concrètement on n'a pas forcément le temps de prendre du recul, de s'impliquer. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

Si la collaboration avec les communes n'est pas optimale du fait de ce calendrier, les échanges avec la population sont eux aussi réduits au minimum légal. En effet, sur la première phase relative au diagnostic et au PADD, le calendrier imposé par la loi SVE a limité les moments de concertation. Lors du diagnostic, la profession agricole a été rencontrée tout comme les acteurs économiques du territoire. L'objectif était d'échanger sur le PLUi et différents thèmes comme le développement économique, la cohabitation avec un tiers dans les espaces agricoles. À l'issue des débats en conseil municipal et de communauté, trois réunions publiques ont été organisées afin d'informer la population du contenu de ce document.

3.1.2. Un calendrier moteur ?

La succession des échéances calendaires oblige l'ensemble des acteurs à travailler rapidement. Afin de ne pas concéder un retard trop important dans la procédure et risquer un retour au RNU sur le territoire, les élus référents et les différentes instances de la gouvernance doivent prendre position sur les sujets majeurs. Dans la mesure où l'application du RNU, par les contraintes de développement qu'il impose, représente un réel risque pour la collectivité, il paraît inévitable que les élus ou le comité de pilotage devront procéder à des arbitrages pour respecter les délais.

« Je suis admiratif des EPCI qui essayent de tenir les délais imposés par la loi SVE de 2014 parce que c'est compliqué. Et en même temps, je suis persuadé que c'est en allant vite qu'on résout les problèmes. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

« L'effet contrainte en temps force à travailler, force à mettre les vrais sujets sur la table, à discuter et à se confronter. Je pense que c'est compliqué d'élaborer un PLUi, ambitieux sur l'ensemble des sujets dans un délai tel que celui-là mais ça force à mettre les vrais sujets sur la table. »

Responsable du pôle Aménagement & Territoire de Brest, DDTM 29

Cet argumentaire présentant les contraintes de calendrier comme un moteur est tenu par les partenaires de la Communauté de Communes du Pays des Abers. Les contraintes temporelles représentent, selon eux, un moyen de décider plus rapidement sur des sujets épineux. Si aucuns délais n'étaient fixés, la mise à l'ordre du jour de ces sujets seraient certainement retardée afin d'éviter au maximum les frustrations et tensions. En effet, les conséquences de l'application de la loi Littoral et de la répartition des logements pourraient être amères et donc provoquer chez certains un sentiment de frustration. Néanmoins, pris dans un calendrier comme celui de la loi SVE, il n'est pas envisageable de différer les échanges sur ces sujets.

Vécu de l'intérieur, le calendrier est une véritable course contre la montre. Le plan de charge du responsable Planification et Aménagement de la CCPA est bien fourni car parallèlement à l'élaboration du PLUi, la CCPA est devenue maître d'ouvrage des procédures communales en cours de réalisation (point abordé dans la partie III). Ce manque de temps est rapporté par tous les chargés de mission PLUi du Pays de Brest⁴⁴. La manipulation de ce nouvel outil et le changement d'échelle nécessitent beaucoup de pédagogie auprès des élus. Comme l'expliquait la chargée de mission PLUi de la Communauté de Communes de la Presqu'Île de Crozon et de l'Aulne Maritime lors du club PLUi, elle est obligée de rencontrer individuellement les communes membres de son EPCI afin de s'assurer qu'ils ont bien compris le travail à réaliser sur les inventaires bocagers. Lors de ces rencontres, les communes lui ont souvent demandé de présenter à nouveau le PLUi, sa portée, le calendrier etc. Ceci montre que le calendrier imposé par la loi SVE ne permet pas aux communes de s'approprier le

⁴⁴ Sentiment partagé par les chargés de missions PLUi lors du club PLUi local Brest-Bretagne du 16 mai 2017

document et que la procédure va trop vite pour être complètement efficace et comprise ; en particulier pour celles qui utilisaient jusqu'à présent un POS. L'infusion du PLUi chez les élus communautaires et communaux nécessite de prendre du temps au risque de ralentir la procédure de PLUi, temps que le calendrier imposé ne permet pas.

3.1.3. Le PLUi, un projet intercommunal parmi tant d'autre

La Communauté de Communes du Pays des Abers mène de front divers projets. Ainsi le PLUi est certes un projet à enjeux pour la collectivité mais il n'est pas le seul à demander une implication importante des élus. Pour ne citer que le domaine de l'aménagement, une réflexion est par exemple en cours sur la restauration du phare de l'Île Vierge à Plouguerneau. Il s'agit d'un dossier important pour lequel les élus et agents administratifs de la commune et de la CCPA sont fortement sollicités. Ce projet s'inscrit dans une volonté plus globale de développer le tourisme sur le territoire intercommunal⁴⁵.

Par ailleurs, beaucoup de mouvements sont observés dans les EPCI suite à la promulgation de la loi NOTRe le 7 août 2015. Cette loi impose aux Établissements de Coopération Intercommunale de monter en compétence. Ainsi, elle prévoit un nombre important de transfert de compétence avant le 1^{er} janvier 2020. À l'image du transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité, chaque transfert de compétence nécessite de nombreuses réflexions. Il est alors demandé aux élus communautaires de s'impliquer dans ces démarches, leur laissant moins de temps pour traiter les autres dossiers. En effet, en amont, il faut étudier les conditions des transferts de compétences mais il est également nécessaire de porter une réflexion sur les projets qui vont se mettre en place à l'issue du changement statutaire. Sur le sujet de l'eau et de l'assainissement par exemple, les modalités de la délégation de la gestion de l'eau et de l'assainissement ont été fixées ; il convient maintenant d'étudier la mise en œuvre et l'exercice de la compétence au sein de la Communauté.

3.2. Un intérêt communautaire balbutiant

3.2.1. Une prédominance de la défense des intérêts municipaux

Les communes occupent une place considérable dans la procédure de PLUi malgré une gouvernance affichant une intercommunalité forte. Les communes bénéficient d'une position stratégique leur permettant de défendre leurs intérêts. Comme l'explique Stéphane Cadiou, l'intercommunalité est un lieu de négociation autour d'intérêts communaux⁴⁶. N'ayant pas encore

⁴⁵ Source : Rapport d'activité 2016 de la Communauté de Communes du Pays des Abers – URL : <http://www.pays-des-abers.fr/vars/fichiers/Publications/RGA2016-compressed.pdf>

⁴⁶ Stéphane CADIOU, *op. cit*, 2012

assimilé l'intérêt communautaire ou voulant s'en affranchir, les communes tentent de maintenir les prérogatives qui sont les leurs en faisant abstraction des communes voisines.

« Un élu de Plouguerneau est forcément là pour défendre sa commune, face entre guillemets aux communes voisines, riveraines, rivales et tout ce qu'on veut. Donc voilà, je pense qu'il y a cette crainte effectivement de ne plus pouvoir faire ce qu'on veut. Dans la défense des intérêts, certaines communes tireront sans doute mieux leurs épingles du jeu que d'autres. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

« Dans le premier PLUi les communes ont encore beaucoup d'importance. Elles ont leurs projets, elles portent leurs documents d'urbanisme souvent récents à l'échelle communale. Donc le PLUi, le premier, les communes jouent encore un grand rôle et ce sera sûrement moins vrai au deuxième. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Certaines communes restent toutefois inquiètes quant à la prise en compte de leurs intérêts. Même s'il est possible de considérer que les communes sont en position de force, en particulier celles qui disposent d'un document d'urbanisme récent, elles redoutent parfois les arbitrages qui seront pris au sein de la Communauté de Communes.

À propos de l'intégration du projet communal dans l'élaboration du PLUi : « Les communes vont quand même devoir se battre à mon avis. »

Adjoint à l'urbanisme de Saint-Pabu⁴⁷

Malgré cette inquiétude, certaines communes comme Saint-Pabu qui ont réfléchi depuis peu à leur projet d'aménagement se positionnent dans une relation ascendante. En effet, ces communes portent leur document communal et souhaitent faire remonter leur projet à la CCPA.

Plus que dans une logique de prise en compte des intérêts communaux, certains élus, en particulier municipaux, se soucient de la concurrence entre les communes membres de la CCPA. Le PLU est donc un moyen d'anticiper la concurrence entre les communes dans le PLUi. À l'issue de l'enquête publique, la commission urbanisme de Saint-Pabu s'est réunie afin de se décider les modifications à apporter au document suite aux remarques de la population, aux avis des PPA et de la commissaire enquêteur. Pour développer l'activité aquacole sur son territoire, la commune avait défini sur une parcelle un zonage Ac, signifiant que la parcelle est classée en zone agricole et que celle-ci est destinée à la conchyliculture. Compte tenu de la faible superficie de la zone, et des remarques de la population, la commissaire enquêteur a conseillé à la commune d'étendre cette zone à la parcelle située plus au Nord ; ceci permettant d'offrir une plus grande capacité de développement pour une personne éventuellement intéressée pour se lancer dans cette activité. Quelques échanges ont eu lieu sur l'intérêt ou non d'étendre cette zone. Un élu a défendu la proposition d'extension. Selon lui, « dans une démarche de planification intercommunale et de concurrence entre les communes de la CCPA, il est important d'afficher la volonté des élus de Saint-Pabu d'accueillir des activités aquacoles. ».

⁴⁷ Propos recueillis lors d'une réunion de travail suite à l'enquête publique du PLU de Saint-Pabu – le 20 mai 2017

3.2.2. Une appréhension communautaire de l'aménagement à développer

Dans une approche concurrentielle entre communes, force est de constater que l'intérêt communautaire et la notion de solidarité territoriale n'est pas encore acquise.

« Il y a vraiment une situation particulière à la CCPA c'est qu'il y avait aucune considération de l'intercommunalité auparavant. Mais vraiment, même quand je suis arrivé c'était encore le cas. Maintenant, peut-être un peu moins. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Plus qu'à la CCPA, l'esprit communautaire est à créer dans de nombreux EPCI du Pays de Brest. Même si les partenaires de la CCPA expliquent le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité par l'habitude des élus à travailler ensemble, cette habitude et l'esprit de solidarité semblent encore fragiles. Le PLUi est donc un outil au service de la création de cette culture commune.

« Il n'y a pas encore d'appropriation communautaire du sujet. Je pense que même les élus communautaires ne se positionnent pas encore en tant qu'élus communautaires sur le PLUi. Ça reste une réunion d'élus communaux. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Lors du comité de pilotage du 5 mai relatif aux inventaires bocagers et patrimoniaux ainsi qu'aux changements de destination, le constat exposé par le responsable du pôle planification de l'ADEUPa s'est en partie confirmé. Alors que le bureau d'études évoquait les critères à retenir pour repérer ou non un élément de patrimoine, l'élue communautaire de Plouguerneau s'est positionnée en faisant un rappel constant au contenu du PLU de sa commune sur ce sujet. Pour les trois thématiques abordées, le retour et la comparaison à son PLU communal était systématique. Néanmoins, ce comportement ne semblait pas volontaire. Le PLU de Plouguerneau étant sa référence, il est normal pour elle d'apporter au PLUi le travail réalisé pour son document communal.

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal demande une appréhension communautaire de l'aménagement du territoire. Pour cela, il est important de bien connaître le territoire intercommunal, ses dynamiques et de s'y intéresser.

« Il y a quelques années, j'ai entendu des maires dire " Ce qui se passe en dehors de chez moi ce n'est pas mon affaire, je m'en fous et même si jamais telle commune et a fortiori Brest perd de la population c'est bien fait pour eux ". Aujourd'hui personne n'oserait dire ça, personne ! »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Pourtant, l'enquête a révélé que les communes sont très attachées à leur territoire respectif. Même engagées dans une procédure communautaire, les élus communautaires ne s'autorisent pas à intervenir sur le territoire voisin ; cela pourrait être perçu comme une forme de surveillance.

« C'est vrai que concrètement, on s'en fiche qu'à Lannilis la limite derrière un terrain soit un peu plus loin ou plus près, on s'en fiche. Nous on ne connaît pas le territoire, je veux dire Lannilis ils s'en occupent, nous on va s'occuper de chez nous à ce niveau-là. »

Directrice du service aménagement à Plouguerneau

3.3. Le premier PLUi, une mosaïque de PLU communaux

3.3.1. Une projection dans le temps et l'espace complexe pour les élus

Le PLUi de la Communauté de Communes du Pays des Abers prévoit l'aménagement du territoire pour les 20 prochaines années. La question centrale qui anime les réflexions des élus est la suivante : quel territoire voulons-nous habiter et laisser à nos générations futures ? En plus de se projeter à une échelle plus large qu'est celle de l'intercommunalité, les élus doivent se projeter loin dans le temps. L'exercice demandé dans le PLUi est donc double et il n'est pas aisé pour eux de penser l'aménagement dans 20 ans et encore moins de le dessiner. En effet, l'action des élus est animée par leur mandat électoral et les échéances électorales, qui ne concordent pas avec la vision à 20 ans que nécessite le Plan Local d'Urbanisme intercommunal. De plus, le calendrier du PLUi fait que ce document sera approuvé à la fin de l'année 2019. Or les prochaines élections municipales sont prévues en 2020. Aussi, ce calendrier ne satisfait pas toujours les élus qui briguent le renouvellement de leur mandat. Si la population n'accepte pas le document ou le juge trop contraignant, le risque de ne pas être réélu devient important.

« Même si les élus sont responsables, ils visent quelque part, je vais le dire assez brutalement, mais ce sont des élus avec des objectifs d'élus, avec parfois des objectifs de pouvoir et de rester élu. Donc l'opportunisme politique est bien loin de la mise en œuvre de certaines politiques publiques. »

Responsable du Pôle Aménagement & Territoire de Brest, DDTM 29

Afin de limiter ce risque, il est essentiel de trouver un consensus entre tous les élus et cela sur le maximum de sujets. Les règles du comportement politique dans le domaine de l'urbanisme sont donc d'une part la recherche d'un consensus entre tous les élus pour satisfaire l'ensemble des communes et d'autre part, sur des sujets plus épineux, il est essentiel de respecter l'autorité du maire et la souveraineté communale⁴⁸. Même si la procédure présente un caractère intercommunal, les élus devront justifier les choix opérés dans le PLUi au sein de leur commune respective. Cependant ces règles mettent à mal la souveraineté de l'intercommunalité et sa légitimité à élaborer un tel document.

3.3.2. Une étude déséquilibrée des compétences communautaires et communales

Il est difficile pour un Établissement Public de Coopération Intercommunale d'intervenir dans le champ de compétence des communes et en particulier dans les politiques sociales et de la ville qui sont réservées aux communes⁴⁹. Aussi, par manque d'informations sur le souhait des communes dans ces domaines et par manque de retours de leur part, il est difficile pour l'EPCI de définir des dispositions dans son document d'urbanisme. La question du stationnement est une compétence communale.

⁴⁸ Rémi DORMOIS, *op. cit.*, 2004

⁴⁹ Fabien DESAGE, David GUERANGER, *op. cit.*, 2011

Néanmoins, le Plan Local d'Urbanisme répartit les places de stationnement en prenant connaissance des besoins sur la commune. Dans le cadre de l'élaboration du PLUi de la CCPA, quelques communes n'ont pas partagé leur diagnostic stationnement avec le responsable Planification et Aménagement en charge du document intercommunal. *A contrario*, les domaines dans lesquelles la Communauté de Communes est compétente sont mieux traités dans le PLUi. Sur la protection des milieux naturels et l'inventaire bocager, la CCPA détient de nombreuses informations et données car elle est compétente en matière d'environnement. Ainsi, le PLUi sera beaucoup plus précis car les échanges d'informations sont souvent plus simples en interne qu'entre la Communauté et ses communes membres.

3.3.3. Une expérience en construction

Depuis la loi Grenelle 2, le PLUi est devenu la norme. Bien que le PLUi soit porté depuis 2010, il reste un objet méconnu car peu employé jusqu'à maintenant. N'étant pas familier avec l'outil, le personnel technique comme les élus le découvrent et construisent petit à petit le PLUi. Dans ce premier exercice, il est évidemment difficile d'imaginer que le PLUi sera parfait. Les communes occupant une place importante dans l'élaboration, notamment parce qu'elles ont leur propre document, le premier PLUi tendra vers une mosaïque de documents communaux, même si quelques dispositions du règlement seront harmonisées. Même si les services de l'État ne l'entendent pas de cette manière car ils ont en tête un PLUi idéal, les contraintes temporelles et la gestion des relations politiques entre les élus font que ce premier PLUi sera à mi-chemin entre un assemblage de documents communaux et un projet communautaire.

« Je le répète souvent un PLUi ce n'est pas une adjonction de documents d'urbanisme communaux. Ça ne peut pas être ça parce que chaque commune a porté son projet avec l'honnêteté qu'elle peut avoir sur son propre territoire, qui est toute relative : c'est-à-dire " Moi j'ai besoin d'avoir des services publics, moi j'ai besoin d'avoir une école, moi j'ai besoin d'avoir une zone d'activités ". Il y a un moment quand on est une commune de 500 habitants en secteur rural, il faut bien entendre qu'on n'aura pas les équipements qu'une commune, je dirais plus structurée, est en droit d'exiger. »

Responsable du Pôle Aménagement & Territoire de Brest, DDTM 29

Comme à l'issue de chaque premier exercice, des éléments sont à perfectionner. Progressivement, les bureaux d'études accompagnant les collectivités vont acquérir de l'expérience. Il est en de même pour les EPCI compétents. Avec le peu de recul qu'il a aujourd'hui, le responsable Planification et Aménagement de la CCPA affirme qu'il mènerait différemment l'élaboration du PLUi, en particulier sur la phase PADD.

« Si je n'avais que le PLUi à gérer, je le ferais différemment très sincèrement. Je ferais systématiquement un COTECH tous les mois, même pour ne rien se dire mais je préfère faire un COTECH tous les mois et assurer une dynamique plutôt que de se dire " non, on n'a rien à présenter ou des sujets qui ne vont pas intéresser les agents administratifs donc on n'en fait pas ". J'aurais fait

aussi plus de CIU sur les enjeux et les éléments de diagnostic. Et ça ce sont des choses que je mettrais au contrat du bureau d'études aussi.»

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Par cette première expérience, les agents techniques sont confrontés à des problèmes et doivent alors se remettre en question. Ces difficultés sont aussi l'occasion pour les projets futurs de modifier la méthodologie et les pratiques.

« Entre le premier PLUi que j'ai fait et maintenant, il y a des choses déjà que j'ai changé dans ma méthodologie parce que je me suis rendue compte que ce n'était pas forcément adapté ou qu'en fait il valait mieux faire comme-ci ou comme ça. Donc je suis sûre que la méthodologie aujourd'hui et dans 5 ans, ça ne sera pas la même. Mais ça c'est aussi l'expérience qui fait qu'on peut adapter la méthodologie. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Par ailleurs, les intercommunalités du Pays de Brest qui sont engagées dans une procédure d'élaboration du PLUi échangent beaucoup sur leurs difficultés. Le club local PLUi, à l'initiative et piloté par l'ADEUPa, est une instance qui permet d'enrichir pour chacun des chargés de projet les démarches relatives au PLUi. La Métropole de Brest a une longue expérience en matière de planification intercommunale car l'urbanisme est régi par un document intercommunal depuis 1974. Ainsi, le club PLUi est le lieu du partage d'expérience à l'échelle de la Métropole brestoise mais aussi le partage d'une expérience en construction.

À propos du club PLUi local Brest-Bretagne : « On officialise un moment de partage et on s'oblige à réfléchir communément à des sujets et ça nourrit nos démarches. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

À cette appropriation technique s'ajoute aussi un travail d'acceptation de la part des élus. En plus de s'atteler aux problématiques techniques liées à la planification intercommunale, les chargés de mission PLUi des intercommunalités doivent également se montrer pédagogues envers les élus afin de leur expliquer la procédure et les rassurer (voir section 3.1.2. – retour d'expérience de la chargée de mission PLUi de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon et Aulne Maritime).

« Il faut relativiser ce que va être le premier PLUi. On est dans un premier exercice de PLUi, c'est comme un premier SCoT ou un premier quelque chose. On est en train de défricher quelque chose techniquement et de réaliser un travail d'acceptation avec les différents élus. C'est un temps très court et ça demande beaucoup d'efforts aux élus pour gérer leurs frustrations vis-à-vis des contraintes supplémentaires qui allaient leur arriver. Donc non seulement ils se prennent des contraintes règlementaires et en plus ils perdent leur rôle de maître du jeu. Donc là, ils ont deux trucs à avaler en même temps et c'est très difficile, en plus dans un délai très court. Donc le premier PLUi va servir à gérer ça. Il va répondre certes à la règle parce qu'il n'a pas le choix mais derrière il va falloir réussir à gérer la frustration de tout ça. »

Chargée de mission SCoT au Pôle Métropolitain du Pays de Brest

L'absence d'habitude de travail en commun sur la thématique de l'aménagement renforce les difficultés rencontrées. Même si le sentiment général au sein des EPCI du Pays de Brest est que le

premier PLUi sera une adjonction des documents d'urbanisme communaux, il faut relativiser ce résultat. Le projet communautaire se définit peu à peu, ainsi que l'esprit communautaire.

Conclusion intermédiaire

Les difficultés rencontrées par la Communauté de Communes du Pays des Abers dans l'élaboration de son document d'urbanisme ont été mises en évidence dans cette deuxième partie. Il a fallu définir une gouvernance assurant une dynamique communautaire et une relation de confiance avec les communes. Pour l'élaboration du PLUi, la méthodologie mise en œuvre se doit d'être innovante afin de franchir les limites communales et la défense des intérêts communaux. Les débats sur la répartition de la production de logements ont montré qu'il est difficile de trouver un consensus satisfaisant à la fois les prérogatives communales et la stratégie communautaire. Enfin, l'élaboration du premier PLUi ne se révèle pas si simple. Il est nécessaire de concilier les enjeux communaux et communautaires. Néanmoins, le calendrier auquel doit répondre le PLUi du Pays des Abers est exigeant. Les délais sont parfois contraignants pour l'équipe projet et les élus. L'implication et l'appropriation communautaire peinent alors à progresser. Ces difficultés se répercutent sur le travail réalisé. Même si l'ambition est supérieure, les délais et la nécessaire consensualité politique feront que le premier PLUi sera davantage la somme des projets communaux que la déclinaison opérationnelle du projet de l'intercommunalité.

PARTIE III

La fragilité de l'intercommunalité dans le domaine de la planification territoriale

Bien que fortement défendue comme l'échelle la plus juste pour penser l'aménagement du territoire, il est difficile pour les structures intercommunales de trouver leur place aux côtés des communes sur ces questions. Le passage de l'échelle communale à l'échelle intercommunale est complexe car les élus se positionnent souvent en défenseur de leurs intérêts municipaux. Au sein de la CCPA, cette attitude est renforcée par les négociations politiques qui se sont tenues sur le maintien des procédures communales en cours. Par ailleurs, les dispositions législatives accordent aux instances municipales une position stratégique et avantageuse. Dans quelle mesure ces montages participent-ils à l'affaiblissement de l'intercommunalité ? L'échelon communal subsiste pour la population comme le chef de file des politiques d'aménagement et de planification à l'échelle locale, malgré l'affirmation de l'intercommunalité et sa position stratégique dans la gouvernance du PLUi. Ainsi, dans quelle mesure l'EPCI est-il en capacité de porter l'élaboration d'un document d'urbanisme communautaire ? Le questionnement de la légitimité de la CCPA sera exposé à travers l'exemple de la poursuite des documents d'urbanisme communaux. Toutefois, il apparaît que le manque de légitimité de l'EPCI sur ces thématiques est aussi le résultat de dispositifs législatifs qui amenuisent sa souveraineté.

1. Des procédures de documents d'urbanisme en cours qui freinent la dynamique et le projet communautaire

1.1. La poursuite des procédures communales, une négociation politique

L'enjeu majeur dans l'élaboration du PLUi consiste à articuler les deux échelles : le niveau intercommunal et le niveau communal. Comme montré précédemment, un des risques dans l'élaboration de ce premier PLUi est d'aboutir à une mosaïque des documents d'urbanisme existants. Les négociations politiques autour du maintien des procédures communales en cours participent à l'assemblage des PLU communaux dans le PLUi.

1.1.1. La compétence urbanisme, champ d'action de l'EPCI

Dès lors que le transfert de compétence a été engagé, l'Établissement Public de Coopération Intercommunale devient compétent sur l'ensemble de la thématique urbanisme. L'exercice de cette compétence comprend l'élaboration d'un PLUi mais aussi le Droit de Préemption Urbain, le règlement local de publicité etc. L'EPCI devient également maître d'ouvrage de toutes les procédures communales en cours. Quel que soit l'état d'avancement des procédures d'élaboration de PLU, de révision, et de modification des documents d'urbanisme communaux, l'EPCI peut achever s'il le souhaite ces procédures comme le précise l'article 136 de la loi ALUR : « Si une commune membre de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération a engagé, avant la date de

transfert de la compétence, une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération devenue compétente peut décider, en accord avec cette commune, de poursuivre sur son périmètre initial ladite procédure ». La Communauté de Communes ou d'Agglomération devient donc, de droit, responsable de ces procédures. Bien que la loi ALUR indique que tous les projets en cours peuvent être poursuivis, un accord doit être trouvé entre l'EPCI compétent et ses communes membres. Les communes doivent donc demander à l'EPCI d'achever leur procédure. Après délibération en conseil municipal, les communes formulent leur demande à l'EPCI qui rend ensuite un avis sur ces poursuites. Comme l'indique l'article de loi, une réponse à ces sollicitations doit être trouvée entre l'EPCI compétent et les communes. Les communes bénéficient alors d'une forte présence dans les négociations relatives aux modalités de poursuite de leur procédure.

1.1.2. Un accord entre la CCPA et ses communes membres

Au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers, sept communes avaient déjà engagé une réflexion sur leur document d'urbanisme avant le transfert de la compétence à l'intercommunalité. À des stades d'avancement divers, l'ensemble de ces communes ont formulé à la CCPA leur souhait d'aboutir leur procédure (voir figure 3 – Nature des documents d'urbanisme et procédure en cours au moment du transfert de la compétence).

« On a laissé les communes et il y en a 6 ou 7 qui ont saisi l'opportunité de mener à terme leur procédure avec ce que l'on peut appeler une vérification minimale [de la part de la CCPA]. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Pour les communes de Saint-Pabu, Landéda, Plouguerneau, Tréglonou, Coat-Méal, Bourg-Blanc et Plouvien souhaitant terminer leur procédure communale, une charte de gouvernance a été rédigée afin de fixer les règles de cette poursuite (voir annexe 4). Il a donc été convenu que les communes restent en charge de leur document et de son élaboration, même si la Communauté de Communes est désignée maître d'ouvrage de la procédure. Afin de ne pas pénaliser la procédure communautaire déjà contrainte par son calendrier, il a été décidé que les communes devaient arrêter leur document avant les débats sur les orientations générales du PADD du PLUi, auquel cas les procédures ne seraient pas poursuivies par la CCPA (article 5 de la charte de gouvernance). Cette charte représente aussi un moyen d'encadrer les procédures communales. La poursuite de ces dernières se doit normalement d'être en cohérence avec le projet de PLUi et ne doit pas remettre en cause l'exercice de la compétence par la Communauté et le projet qu'elle porte.

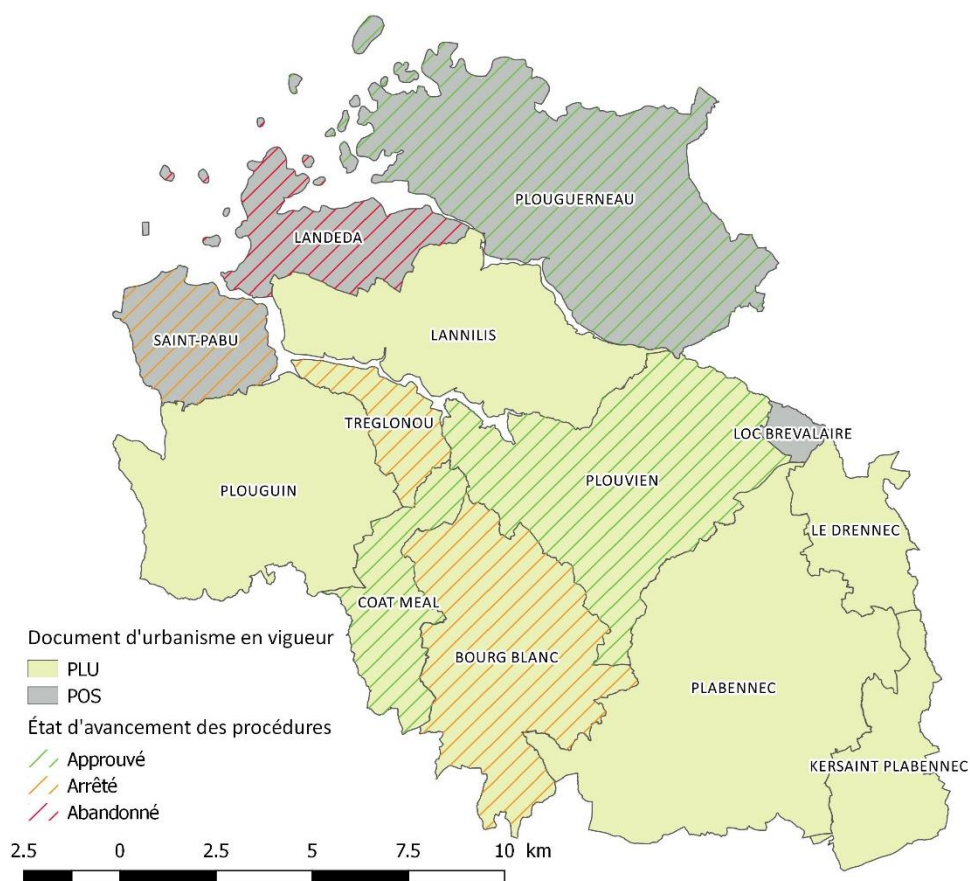


Figure 13 - État d'avancement des procédures en cours après le débat sur les orientations générales du PADD

À propos de la poursuite des documents communaux : « Là c'est tactique, ça permettra d'approuver plus vite le PLUi, avec moins de blocage. (...) Ça a été aussi le moyen pour faire passer la pilule du PLUi de dire en échange on vous laisse faire ce que vous voulez jusqu'à l'approbation du premier PLUi.

Même s'il y en a qui en subissent les conséquences. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Le maintien de ces procédures communales reflète également le fonctionnement consensuel de la CCPA mis en évidence précédemment sur la répartition de la production de logements. Afin que la Communauté puisse arrêter et approuver le document d'urbanisme intercommunal, il était nécessaire de ne pas fragiliser la procédure communautaire dès le début et donc de ne pas frustrer un élu en lui interdisant de terminer son PLU. Ainsi, la décision a été prise de laisser les communes poursuivre leur projet et une relation de confiance a pu s'installer entre la CCPA et ses communes membres.

Malgré une charte clarifiant le rôle de chaque collectivité dans ces procédures communales, dans les faits, cette dernière n'est pas vraiment respectée par les communes. Alors que les communes gèrent leur projet en cours ; la CCPA est en appui et est à leur disposition pour d'éventuelles questions. Dans ces démarches, la Communauté de Communes du Pays des Abers et en particulier son conseil de communauté ne sont qu'une chambre d'enregistrement. Cependant la réalité est bien différente.

L'exemple de la commune de Saint-Pabu est assez représentatif du phénomène constaté au sein de la CCPA. Après la délibération du conseil municipal de Saint-Pabu donnant un avis favorable à l'arrêt du projet, le conseil de communauté a effectivement prescrit l'arrêt du projet. Cet arrêt donne ensuite lieu à l'enquête publique. Pour le PLU de Saint-Pabu, l'ensemble de la phase administrative a été réalisé par la CCPA. Bien que cette phase ne soit pas capitale dans l'élaboration du projet d'aménagement, elle est très importante d'un point de vue juridique pour avoir un document applicable. Cette phase administrative consiste en le recueil des avis des Personnes Publiques Associées, la désignation du commissaire enquêteur auprès du Tribunal Administratif etc. À la fin de l'enquête publique, la commune a également demandé au responsable Planification et Aménagement de la CCPA de rédiger le mémoire en réponse suite aux conclusions de la commissaire enquêteur. L'ensemble de ces démarches représente un volume de travail important et ne constitue donc pas une « vérification minimale » comme l'avait indiqué le Président de la CCPA. Ces travaux demandent, en effet, une implication importante, une rigueur juridique et une bonne connaissance du projet de la part du Responsable Planification et Aménagement. Toutefois, pour les communes, il est effectivement plus simple d'échanger avec l'agent de la CCPA en charge des questions d'urbanisme. N'étant pas dans un rapport contractuel, comme avec leur cabinet d'études, les relations sont plus aisées avec les agents de l'intercommunalité. Les communes bénéficient alors d'une ingénierie spécialisée et d'un interlocuteur de proximité qui leur permet d'obtenir des réponses de qualité ou tout simplement d'échanger sur leur projet.

« La position initiale quand on a fait le tour des communes au mois de février avec le Président c'était " Vous continuez à faire et nous on contrôle ". Ce qui n'est en fait pas du tout le cas. Sur les procédures communales, ça n'a pas été conforme à ce qui a été dit. On tient le crayon et les élus sont très demandeurs. Ils ne jouent pas le jeu, ils sont en attente et à la fois ils veulent garder la main. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Les communes ont alors tendance à se reposer sur la Communauté de Communes pour leurs propres procédures. Ces multiples demandes de la part des communes augmentent donc la charge de travail du responsable Planification et Aménagement. Parallèlement à l'élaboration du PLUi, il doit gérer, en partie, les procédures communales en cours. Étant pourtant affiché comme une priorité, le PLUi est parfois relégué au second plan face aux besoins des communes pour l'élaboration de leur document d'urbanisme respectif dont les procédures relèvent de l'urgence et sont donc la priorité effective.

« Avec ces procédures PLUi finalement on espérait un ralentissement des procédures communales mais ce n'est pas vrai. Les communes ont réussi à négocier dans cette gouvernance. Puisque le PLUi ne sera exécutoire qu'en 2019, il y a peut-être deux, trois projets qui ont intérêt à être mis en œuvre avant. On constate qu'il n'y a pas eu forcément un ralentissement des procédures, que dans la négociation sur la gouvernance certaines Communautés de Communes ont décidé d'achever l'ensemble des procédures en cours. Donc c'est une charge de travail et la personne qui est dédiée au PLUi travaille également sur les PLU communaux. »

Comme évoqué dans la partie précédente, les délais de la loi SVE imposés au PLUi laissent peu de temps aux élus pour s'approprier l'outil, en particulier quand ces derniers travaillent en parallèle sur un document à l'échelle communale. Ces délais ne permettent pas non plus aux chargés de missions de développer une connaissance exhaustive de l'ensemble du territoire. Il est vrai que cette charge de travail supplémentaire peut être perçue comme une opportunité. Comme indiqué précédemment, dans ce calendrier, chaque jour est compté. Le temps passé sur les procédures communales ne peut donc pas être mis à profit par les responsables de projet pour avancer le travail sur le PLUi ou sur l'animation de la collaboration territoriale. Mais comme l'indiquait le responsable Planification et Aménagement de la CCPA, il connaît davantage les communes qui sont en procédure car des échanges réguliers sur leur projet se sont installés. À l'inverse, le contact avec les communes n'étant pas engagées dans une procédure locale est moins fréquent. Les projets de ces communes, peu intéressées par le PLUi, sont donc moins bien appréhendés dans la procédure communautaire.

« Certes c'est une charge de travail en plus mais l'intérêt c'est du coup une connaissance à la fois des acteurs, des élus et du terrain que [les chargés de mission PLUi] n'auraient jamais eu sans cette charge de travail sur les PLU communaux. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

1.1.3. Un intérêt politique derrière ce maintien des procédures

Pour autant l'intérêt réel de la poursuite de ces procédures peut être questionné. Le document intercommunal va être approuvé à la fin de l'année 2019 soit 3 ans et demi après son lancement. Les PLU communaux approuvés seront donc exécutoires pour une durée de un à trois ans. Conformément à la charte, la commune de Landéda a finalement dû mettre fin à sa procédure sans aller jusqu'à l'approbation de son document car les calendriers de cette procédure et du PLUi étaient semblables. La commune de Landéda a prescrit l'élaboration d'un PLU en 2013 et le débat sur les orientations générales du PADD a eu lieu le 19 janvier 2017, moment où les conseils municipaux étaient réunis pour tenir le débat sur le PADD du PLUi. Les deux procédures auraient donc été menées de front, ce qui n'était pas envisageable pour les services de la CCPA. Par ailleurs, la charte de gouvernance n'aurait pas été honorée. En effet, l'article 5 de cette charte précise que les procédures d'urbanisme communales « dont l'approbation n'aura pas été prononcée avant l'ouverture de l'enquête publique sur le PLUi (...) [seront] abandonnées par la CCPA » (Voir annexe 4). Or compte tenu du calendrier prévisionnel de la commune de Landéda, les délais exigés par la Communauté de Communes du Pays des Abers n'auraient pu être satisfaits. Mis à part la commune de Landéda, toutes les autres procédures sont arrivées à terme malgré le souhait du responsable Planification et Aménagement de voir quelques procédures s'interrompre. Comme l'explique Germain-Thomas, la construction de

l'intercommunalité et des projets communautaires s'apparente à une négociation de projet⁵⁰. Dans ce transfert de compétence, les communes sont parvenues à tirer leur épingle du jeu et fixer les limites de la démarche intercommunale. Par crainte d'être effacées ou oubliées par la CCPA, les communes qui ont poursuivi pensent détenir une forme de garantie dans la prise en compte de leur projet grâce au maintien de leur procédure respective. Nécessairement récent, elles sont conscientes que le PLUi modifiera uniquement à la marge le projet qu'elles ont défini. Néanmoins, ces discours tenus par les maires au début de la procédure tendent désormais à se nuancer. Ils ont compris qu'un nouveau SCoT, avec de nouvelles prescriptions, arrivait et que le changement d'échelle amènerait inévitablement des modifications à leur projet.

Si les communes y voient donc un avantage, il n'en demeure pas moins que la Communauté de Communes du Pays des Abers y trouve aussi des intérêts. « Comme souvent dans les processus de négociation, ces "consensus" intercommunaux se nourrissent de "compromis", de "compensation", de "trocs" entre élus. »⁵¹. La poursuite de ces procédures communales relève bien d'un jeu politique. Leur maintien permettait d'assurer à la Communauté de Communes l'acceptation du PLUi et peut-être une approbation du document sans grandes contestations.

« Politiquement, les présidents ont décidé de lâcher pour que... C'est logique, ça ne peut pas être autrement. S'ils braquent un maire sur son PLU communal, le maire se vengera sur le PLUi. Or l'objectif c'est d'atteindre le PLUi quitte à laisser passer n'importe quoi. Ce n'est pas grave, il faut se projeter dans le temps. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Plus encore, cette diplomatie politique a été adoptée dans beaucoup d'EPCI du Pays de Brest :

*« Stratégiquement, on ne peut rien dire sur les PLU si on veut que le PLUi aboutisse. »
Chargée de missions PLUi à la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon Aulne
Maritime⁵²*

Cette remarque permet également de soulever la question de la légitimité de l'EPCI dans ces procédures communales. La Communauté de Communes est devenue pleinement compétente et est donc maître d'ouvrage des procédures en cours. C'est donc elle qui approuve le document après une « vérification minimale ». Cette vérification minimale peut être questionnée. Si un PLU fixe des orientations en désaccord avec les objectifs du PLUi et que, par consensus politique, le conseil de communauté ne s'autorise pas à remettre en cause ces choix au moment de l'approbation du document communal, dans quelle mesure pourra-t-il revoir le projet communal au moment de l'élaboration du PLUi ? Cette double responsabilité, à la fois sur l'approbation des documents communaux et sur l'élaboration du PLUi, peut parfois être difficile à gérer pour l'EPCI.

⁵⁰ Patrick GERMAIN-THOMAS, *op. cit.*, 2007

⁵¹ Fabien DESAGE, David GUERANGER, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, 24 avril 2013

⁵² Propos recueillis lors du club PLUi local Brest-Bretagne du 16 mai 2017

1.2. Un choix à risques pour l'intercommunalité

1.2.1. Une situation confortable pour les communes en procédure

Avec des documents d'urbanisme communaux venant d'être arrêtés ou approuvés et conformes aux réglementations en vigueur, les communes membres de la CCPA se considèrent dans une situation confortable. Les procédures communales en cours étaient, pour plusieurs communes, la révision d'un POS pour sa transformation en PLU. Les exigences d'un POS et d'un PLU sont bien différentes : « Le PLU est un projet multithématique du territoire et non plus le simple choix de la destination des sols »⁵³. Le rapport de présentation, les règlements graphique et écrit sont les pièces constitutives d'un Plan d'Occupation du Sol. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables et les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont donc des nouveautés pour les communes qui n'avaient pour le moment pas élaboré de PLU. Par ailleurs, les dispositions des lois Grenelle 2 et ALUR sont venues ajouter des contraintes en matière de consommation d'espace. Alors que les POS offraient beaucoup de zones à urbaniser, les PLU sont perçus comme des documents moins généreux en termes de surface à construire. Par exemple, la commune de Plouguerneau avait dans son POS édifié en 1982, 140 ha à ouvrir à l'urbanisation, contre 26 dans le PLU approuvé en 2016. Il en est de même pour la commune de Saint-Pabu où le POS avait des possibilités de constructions sur 182 ha alors que le PLU prévoit aujourd'hui 16 ha à ouvrir à l'urbanisation. Aussi, voir la réduction des surfaces constructibles est difficile pour les élus. Cela leur demande de faire des choix stratégiques entre les zones à urbaniser et les pousse à programmer dans le temps l'aménagement de leur territoire. Les documents d'urbanisme récemment approuvés ont déjà sélectionné les espaces à urbaniser en priorité et les consommations d'espace ont été revues à la baisse. Les communes estiment donc que l'effort à produire dans le cadre du PLUi sera minime comparé à celui qui a été nécessaire pour passer du POS au PLU.

« Le côté positif c'est qu'on a un PLU qu'on vient d'approuver donc qui est en l'occurrence récent et où on se dit de toute façon qu'on a déjà fait le plus dur du travail. On se doute bien que le prochain PLU ne va pas révolutionner ce document-là. Il va s'en inspirer forcément. Il y aura des adaptations, des petites modifications, des réductions de surfaces constructibles aussi à l'échelle de la Communauté de Communes, on s'en rend bien compte mais le plus gros du travail a été fait. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

Même si les communes ont le sentiment d'avoir fait beaucoup de concessions et d'efforts, il n'est pas possible de considérer que le travail est terminé. Au sein de leur document respectif, les communes n'ont pris en considération que les enjeux de leur territoire. Or la Communauté de Communes porte une stratégie d'aménagement intercommunale et des enjeux qui dépassent le strict

⁵³ Philippe SCHMIDT et Apolline PRETRE, « PLUi : la dynamique est lancée », *Intercommunalités*, N° 207, Février 2016

cadre communal. Sur la répartition de la production de logements, les objectifs de la CCPA sont clairs et transparents. La valorisation et le renforcement des pôles sont affichés comme des priorités. Des communes seront donc dans l'obligation de revoir à la baisse leurs surfaces à urbaniser afin de répondre à cette stratégie communautaire. Pour ne citer que l'exemple de Saint-Pabu, le PLU arrêté prévoit la construction de 17 logements par an. Or la répartition communautaire due au PLUi planifie la construction de 13 logements pour la commune de Saint-Pabu. Les surfaces à urbaniser pour le poste habitat devront donc être revues à la baisse, impliquant alors quelques incompréhensions chez les élus.

1.2.2. Une réflexion communautaire affaiblie

Compte tenu de la poursuite de sept procédures communales (six en définitive car la commune de Landéda a renoncé), il est intéressant de se questionner sur les conséquences de ce maintien. Comment ces démarches communales influencent-elles le PLUi ? Quels impacts ont-elles, positifs comme négatifs, sur la dynamique communautaire ?

Les élus de la Communauté de Communes du Pays des Abers, et notamment le Président, se sont aussi interrogés sur ce sujet. Travailler de manière presque concomitante sur un document d'urbanisme à l'échelle communale et à l'échelle intercommunale peut s'avérer complexe. Étant impliqués dans une démarche communale, les élus pourraient ne pas s'intéresser à la procédure communautaire ou alors exiger qu'à l'issue de l'approbation de leur document, celui-ci soit intégré comme tel dans le PLUi.

« J'ai presque envie de dire que dans les communes dans lesquelles ils ont poursuivi le dossier, jusqu'à l'arrêt du PLU, comme ils se sont fortement mobilisés sur ces questions-là, ils se sont sentis plus intéressés par l'élaboration du PLUi. Moi je me suis interrogé [sur la poursuite des procédures communales] parce que je me suis dit "ils vont rester sur leur petit périmètre", en réalité je n'ai pas du tout eu ce sentiment. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

En effet, échanger avec des communes qui ont déjà un projet d'aménagement à leur échelle est un vrai avantage. Des discussions peuvent s'instaurer sur la base de ce projet afin d'étudier les éventuelles évolutions à apporter pour l'adapter aux objectifs intercommunaux. Complexifiant parfois la procédure intercommunale, ces démarches communales se présentent aussi comme un facilitateur technique. Par exemple, des études ont été menées sur les inventaires bocagers ou patrimoniaux, elles peuvent donc être valorisées dans le cadre du PLUi.

Le constat d'une meilleure implication des communes en procédure ne semble pas être partagé par le responsable Planification et Aménagement de la CCPA. L'écueil dans lequel la Communauté de Communes pourrait tomber est celui de l'intégration du PLU communal dans le PLUi. Cela reviendrait à réaliser un PLUi comme une mosaïque de PLU (voir partie II section 3.3), or la volonté

de la CCPA et l'ambition d'un PLUi est de dépasser les limites communales. Cependant, les communes ont du mal à communiquer leur projet à la CCPA. En dehors des documents d'urbanisme locaux, elles partagent peu leurs documents de travail ou leurs projets avec la Communauté afin de ne pas être influencées ou contraintes par l'intercommunalité. À titre d'exemple, la commune de Landéda a un projet de mise en valeur du port de l'Aber Wrac'h. Le responsable Planification et Aménagement de la CCPA souhaitait alors connaître l'intention de la commune sur cet espace afin d'évoquer le projet dans le PLUi voire même mettre en place des dispositions permettant le développement du port. N'ayant aucun retour de la part de la commune, la mention à ce projet dans le PLUi semble mal engagée.

« Il y a des communes qui gardent plus la main pour ne pas se faire polluer ou plutôt influencer et élaborer leur propre projet communal pour qu'il soit ensuite versé au PLUi, que ce projet soit leur contribution au PLUi. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Par ailleurs, la poursuite des documents d'urbanisme communaux peut être une source d'incompréhension. Les documents d'urbanisme qui sont aujourd'hui révisés se basent sur les dispositions du SCoT approuvé en 2011 car c'est ce dernier qui est applicable sur le territoire. Le PLUi en cours d'élaboration s'appuie quant à lui sur les travaux de révision du SCoT qui sera approuvé en 2018. Les objectifs du SCoT 2018 sont donc différents de ceux du SCoT 2011 et les prescriptions de ce document supra communautaire vont nécessairement évoluer. Aussi, les dynamiques démographiques annoncées dans les PLU communaux ne se justifient plus dans le PLUi, revoyant alors à la baisse la surface des zones à urbaniser. Toutes ces évolutions perturbent donc les élus. Considérant avoir fait le maximum pour répondre aux exigences des différentes lois et du SCoT, ils vont devoir faire des efforts supplémentaires alors que le document qu'ils viennent d'élaborer est déjà vertueux sur ces questions.

« La difficulté c'est l'incompréhension de la part d'un élu entre un PLU récent ou en cours et le PLUi. Ces deux documents n'ont pas forcément les mêmes objectifs parce que le PLU n'intègre pas une politique intercommunale alors que le PLUi c'est une stratégie intercommunale, donc on décide de valoriser des pôles ou de mettre en avant certains pôles et certaines communes au détriment des autres. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

2. La souveraineté communautaire remise en cause par la loi

2.1. Une intercommunalité dépendante de ses communes ?

Si le Plan Local d'Urbanisme intercommunal doit être réalisé en collaboration avec les communes membres de l'EPCI, une concertation doit être mise en place avec les habitants du territoire. Des registres de concertation sont alors déposés dans chacune des mairies. Concrètement

si une des communes ne maintient pas à la disposition de la population les registres de concertation et qu'une personne fait un recours, la procédure peut tomber pour vice de forme. Avoir de bonnes relations de travail entre l'EPCI et ses communes membres se révèle alors être un élément essentiel dans cette procédure malgré un éventuel sentiment de dépendance vis-à-vis de celles-ci.

Par ailleurs, les communes sont sollicitées pour rendre des avis sur le Plan Local d'Urbanisme intercommunal à des instants précis de la procédure. L'Établissement Public de Coopération Intercommunale indique donc aux communes qu'elles devront mettre à l'ordre du jour différents sujets comme le débat sur les orientations générales du PADD ou l'arrêt du projet. L'inscription de ces points à l'ordre du jour des conseils municipaux relève de l'autorité administrative de la commune. Si l'une des communes membres de l'EPCI n'accepte pas de traiter ces dossiers à caractère communautaire dans son instance municipale, l'EPCI se retrouve bloqué et la procédure est fragilisée, indépendamment de la volonté du maître d'ouvrage du PLUi. Pour autant, l'EPCI ne peut-il pas considérer comme une force cette opportunité qui lui est laissée de présenter son projet communautaire dans les instances municipales ? En effet, cette intervention de l'EPCI peut aussi être perçue comme l'affirmation de l'intercommunalité dans le bloc communal et donc de sa légitimité à porter des politiques d'aménagement sur le territoire intercommunal et communal.

Cette subsidiarité entre les deux échelles tend néanmoins à fragiliser la souveraineté de l'EPCI. Pourtant responsable de cette procédure intercommunale, il est dépendant d'instances qui peuvent ne pas jouer le jeu et donc remettre en cause le projet et la procédure administrative.

2.2. Des garanties législatives pour les instances municipales

2.2.1. Un débat obligatoire sur les orientations générales du PADD en conseil municipal

Afin d'assurer une place aux communes dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, la loi ALUR a défini des garanties pour les communes. Pour ne pas laisser de côté les communes dans cette procédure, la loi a prévu que le Projet d'Aménagement et de Développement Durables du PLUi soit présenté à chacun des conseils municipaux des communes composant l'Établissement Public de Coopération Intercommunale. Suite à la présentation des orientations générales définissant les priorités pour le territoire intercommunal, les conseillers municipaux sont invités à débattre conformément à l'article L.153-12 du Code de l'Urbanisme.

Les axes de développement définis dans le PADD communautaire ne correspondent pas toujours aux priorités des communes ; l'intérêt communautaire divergeant parfois avec les intérêts communaux. Ces divergences s'expliquent par le changement d'échelle induit par la procédure intercommunale. Comme expliqué dans la partie II (section 2.1.1.), le projet de territoire élaboré en 2014 est en grande partie repris dans le PADD du PLUi. Cependant, ce projet de territoire n'a pas été

débat en conseil municipal. Les conseillers municipaux ont été informés du contenu de ce document à travers une réunion publique à leur destination. Ils n'ont donc pas été acteur de cette démarche. Ils avaient alors toute latitude pour montrer leur opposition aux orientations du PADD. Toutefois, les débats se sont, dans l'ensemble, bien déroulés dans les communes de la CCPA. Il n'y a pas eu de fortes oppositions aux orientations présentées, ni de points de blocage sur l'une de ces orientations. Dans quelques communes, les procès-verbaux font état de débats très laconiques. Même s'il n'y a pas eu d'oppositions majeures, le peu d'échanges tenus peut aussi être interpréter comme une mauvaise compréhension du projet ou un manque d'intérêt de la part des communes. Il est à noter, cependant, qu'un élu, membre du comité de pilotage, a contesté les orientations politiques devant son conseil municipal. Cette attitude est surprenante car cet élu a participé à la définition des orientations du PADD de l'EPCI. Mais selon Fabien Desage et David Guéranger, « Les élus intercommunaux se conçoivent d'abord comme des représentants de leurs communes, et de leurs intérêts. Ce sont des préférences municipales, fussent-elles variables, qui permettent encore le mieux de comprendre leurs prises de positions dans ces arènes, notamment lorsque l'intérêt municipal semble menacé »⁵⁴. L'influence du jeu politique et des mandats électoraux se retrouvent ici. Le responsable Planification et Aménagement de la CCPA explique cette prise de position par le fait que l'élu en question était dans une tribune politique où les intérêts communaux doivent primer sur l'intérêt communautaire, en particulier quand ces derniers ne concordent pas.

« Au sein d'une intercommunalité, il y a un jeu politique qu'on n'a pas du tout dans une commune. Parce que dans une commune on a un seul conseil municipal donc tout le monde est a priori sur la même longueur d'onde et les mêmes idées politiques. »
Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

2.2.2. Un avis conforme requis pour l'arrêt du projet

La loi ALUR a également instauré une minorité de blocage, d'une part pour le transfert de la compétence et d'autre part pour l'arrêt du PLUi. Comme pour la décision du transfert de compétence, les communes et leurs instances sont consultés avant l'arrêt du projet. Ces dernières rendent leur avis sur le PLUi par le vote. La minorité de blocage signifie que si 25% des communes de l'EPCI compétent représentant au moins 20% de la population émettent un avis défavorable sur le projet ; celui-ci ne peut pas être arrêté par l'Établissement Public de Coopération Intercommunale compétent. Si seulement quelques communes rendent un avis défavorable sur le projet, ce dernier peut à nouveau être arrêté par le conseil de communauté à la majorité des deux tiers (article L.153-15 du Code de l'Urbanisme). Il est alors nécessaire que les deux tiers des communes donnent un avis favorable au projet. Cette disposition de la loi ALUR accroît le pouvoir des communes sur la décision finale. En cas

⁵⁴ Fabien DESAGE, David GUERANGER, *op. cit.*, 2013

de désaccord majeur avec la Communauté de Communes du Pays des Abers, ses communes membres peuvent en dernier ressort user de cette disposition législative.

« La loi ALUR avec sa minorité de blocage, d'abord sur la prise de compétence, puis ces temps au sein de la procédure où on est obligé d'interroger les communes, où elles peuvent se poser, c'est grâce à ça finalement que le PLUi est passé, sinon il ne serait encore pas passé à la loi ALUR et on en serait toujours aux PLU communaux. Et au regard de l'immense progrès que fait faire le PLUi à l'aménagement du territoire, c'est très bien d'avoir inventé des soupapes, des moyens d'aller plus doucement etc parce que du coup ça marche. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Ces dispositions assurent aux communes des garanties non négligeables pour l'arrêt du projet. Elles leur permettent d'avoir des « garde-fous » quant aux activités de leur EPCI de rattachement. La gouvernance se révèle être d'une importance capitale. Afin de ne pas se retrouver dans une situation de minorité de blocage, il est important pour la CCPA que les communes adhèrent au projet. Le passage devant les instances communales et intercommunales permettra de « border » la procédure (voir partie II). La Commission Intercommunale d'Urbanisme sera d'une certaine façon « la répétition générale » du conseil de communauté qui arrêtera le projet.

« La Commission Intercommunale d'Urbanisme et les comités de suivi communaux auront toute leur importance au moment de l'arrêt du projet pour s'assurer que tout le monde a bien compris le projet et afin de ne pas arriver confiant en conseil municipal et se faire retoquer. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Concernant l'approbation du projet, les communes ont moins de marge de manœuvre. Comme le stipule l'article L.153-21 du Code de l'Urbanisme, le PLUi est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI après la tenue d'une conférence intercommunale des maires. Les élus communautaires issus des différentes communes membres de l'EPCI sont donc uniquement informés des modifications apportées au document suite à l'enquête publique et à la consultation des PPA. Les instances communales ne sont pas directement sollicitées et ne rendent pas un avis sur ces changements. Comme le précise le Code de l'Urbanisme, les modifications apportées ne doivent pas bouleverser l'économie générale du projet, ainsi le législateur n'a pas considéré essentiel de réunir une seconde fois les instances communales pour délibérer sur le projet à approuver. Néanmoins, comme il a été présenté dans la partie II, le règlement porte parfois sur des éléments très précis. Certaines modifications pourraient ne pas satisfaire toutes les communes mais leurs instances ne pourront pas s'exprimer sur ces changements. Seuls le maire et/ou l'adjoint à l'urbanisme siégeant à la Commission Intercommunale d'Urbanisme pourront porter la voix de leur commune respective.

2.2.3. Un transfert de compétence attentif aux communes

Ces deux dispositions majeures de la loi ALUR préservent les communes et instaurent un transfert de compétence en confiance. Dans le cas où une des communes serait insatisfaite du travail

réalisé et en opposition avec le PADD ou le règlement du PLUi, elle a toujours la possibilité de le manifester « publiquement » et avec un poids officiel garanti. Ces mesures législatives sont aussi le résultat de négociation au sein du Parlement français. Les députés et sénateurs étaient conscients que si l'État souhaitait déployer le PLUi sur le territoire national, il s'avérait nécessaire de donner des garanties aux communes.

« Que la transition soit faite en douceur, je trouve ça très bien et d'ailleurs c'est pour ça que ça a marché. Donc ça a été la bonne méthode d'être souple, d'inventer des choses très bizarres comme les minorités de blocage, limites anticonstitutionnelles ce n'est pas grave. Ça a marché donc c'était une très bonne tactique. »

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa

Les garanties souhaitées par les députés et sénateurs ont fonctionné. La minorité de blocage a été envisagée comme une disposition à l'avantage des communes mais aussi comme une garantie pour les Établissements Publics de Coopération Intercommunale. En effet, si un large consensus autour du PLUi n'est pas observé au sein de l'EPCI, ce dernier sera confronté à des difficultés pour mener à terme la procédure⁵⁵. Les parlementaires précisent par ailleurs que la mise en œuvre du PLUi doit respecter « l'intérêt des maires ». Cette remarque montre l'intention initiale des parlementaires. Ils souhaitaient favoriser le PLUi mais pas au détriment des communes et des élus municipaux, en particulier les maires. Si ces derniers sont forcés et contraints de s'inscrire dans la démarche PLUi, l'effet espéré par la loi serait contre-productif.

Le poids de ces garanties législatives apportées aux communes sont néanmoins à relativiser dans la vague de transfert de compétence du 1^{er} janvier 2016. Certes ces dispositions protègent les communes dans la procédure intercommunale et leur offrent la possibilité de s'exprimer. La loi relative à la Simplification de la Vie des Entreprises de décembre 2014 a aussi retardé la caducité des POS et des PLU « non grenellisés » si le transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité était prononcé avant le 31 décembre 2015. Les documents d'urbanisme non conformes avec les réglementations en vigueur étaient maintenus jusqu'à l'approbation du PLUi prévue au plus tard le 31 décembre 2019. Les communes ne se sont pas saisies de cette disposition législative. En effet, comme leur document d'urbanisme était prorogé jusqu'à l'approbation du PLUi, les communes auraient pu décider ne pas poursuivre leur procédure car un nouveau document allait être élaboré.

Certains arguments législatifs ont certainement pesés lors de l'engagement du transfert de compétence. Néanmoins, comme l'a rappelé le Vice-Président de Pontivy Communauté en charge du PLUi, ce sont aussi les enjeux financiers qui ont été les moteurs de cette décision⁵⁶. En effet, la bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement accordée aux EPCI prescrivant un PLUi ainsi

⁵⁵ Source : Compte-rendu analytique officiel du 29 janvier 2014 relatif aux débats sur les dispositions de la loi ALUR – URL : http://www.senat.fr/cra/s20140129/s20140129_7.html#par_1120

⁵⁶ Propos recueillis lors du Club PLUi Régional à Pontivy le 27 juin 2017

que les aides financières proposées par le ministère ont fait changer les termes du débat sur le PLUi. Même si des communes étaient inquiètes de se voir effacées dans la procédure et malgré un faible enthousiasme communautaire à élaborer le PLUi, les enjeux financiers étaient tels qu'il paraissait indispensable d'ajouter la compétence PLU aux missions communautaires. Pour d'autres, c'est l'obligation de la prise de compétence à terme qui a poussé les élus à transférer la compétence avant le délai de la loi ALUR fixé au 27 mars 2017. Comme l'a expliqué le Vice-Président de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon et de l'Aulne Maritime, les EPCI seront obligés d'élaborer des PLUi, donc quitte à devoir y aller, mieux vaut prendre la compétence de manière volontaire afin de profiter des avantages financiers et du sursis accordé pour les POS⁵⁷.

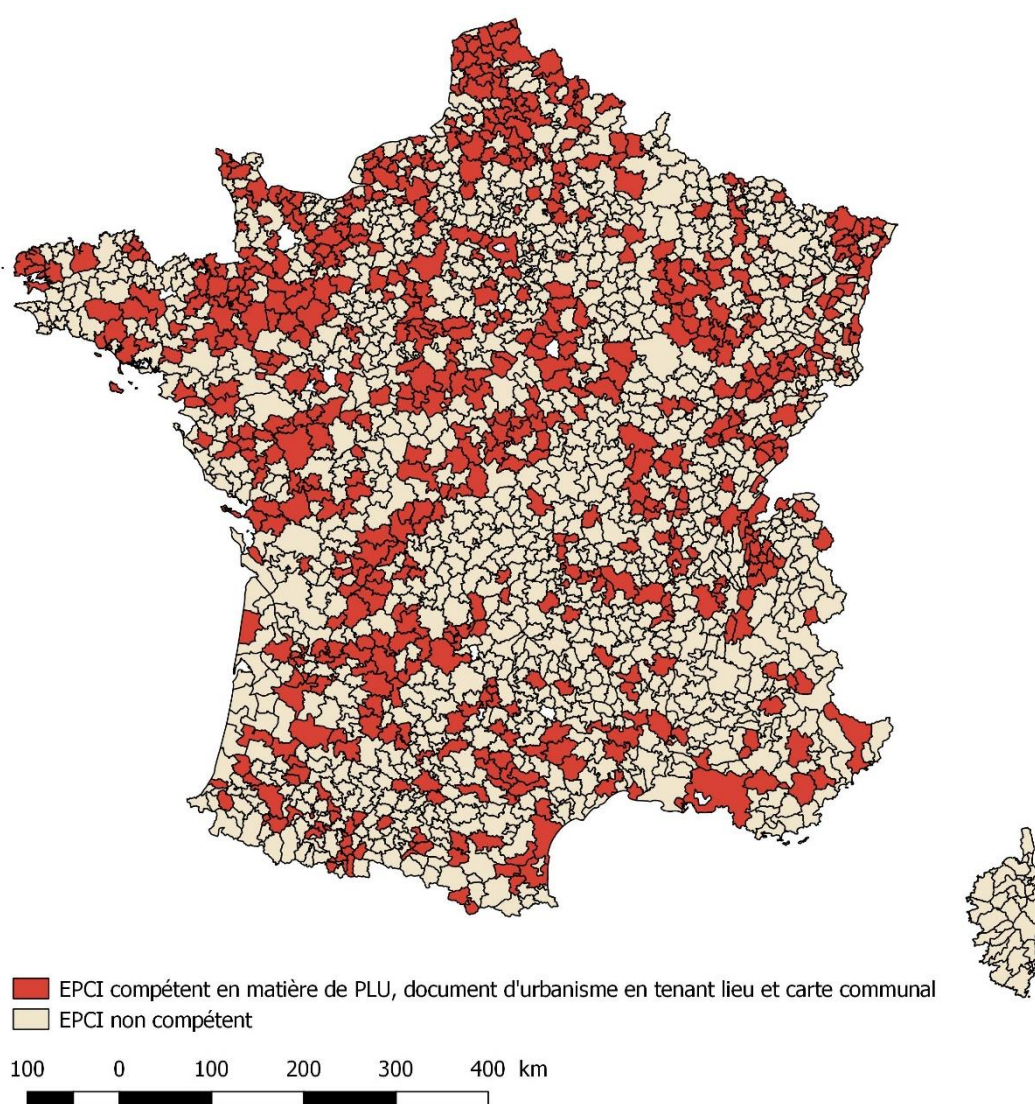


Figure 14 - Établissements Publics de Coopération Intercommunale compétents en matière de PLU au 1^{er} janvier 2016

⁵⁷ Propos recueillis lors du débat sur les orientations générales du PADD de la commune de Landévennec le 24 février 2017

2.3. La signature des autorisations d'urbanisme demeure une compétence mayorale

Même si le document d'urbanisme est élaboré par l'Établissement Public de Coopération Intercommunale et l'instruction des autorisations d'urbanisme est réalisée par les services communautaires, les maires restent encore les signataires de ces demandes. L'intercommunalité est aussi en droit de se questionner sur sa légitimité à élaborer un document d'urbanisme. La signature de ces autorisations d'urbanisme relève du pouvoir de police du maire alors que le PLUi et donc les règles s'appliquant aux ADS sont approuvés par le conseil de communauté. La délibération prescrivant son approbation est signée par le Président de l'EPCI. Dès que le PLUi sera approuvé, les maires auront la liberté de prendre le risque de délivrer des permis de construire malgré un avis défavorable du service instructeur. Bien qu'il y ait un rapport de conformité entre le document d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme, le maire détient cette liberté. Deux autorités sont donc compétentes sur ces objets qui sont liés. Un manque de cohérence dans l'exercice de la compétence peut alors être soulevé. La loi est-elle allée suffisamment loin dans le domaine de l'urbanisme ?

« Si c'était la même personne qui approuvait et délivrait les autorisations d'urbanisme, je trouverais ça un peu plus cohérent. Et aujourd'hui c'est un inconvénient dans l'exercice de la compétence parce que du fait tu as deux personnes qui ont autorité dans ce domaine-là et qui parfois ont des points de vue et actions qui divergent. »

Responsable Planification et Aménagement de la CCPA

Ce constat peut être mis en relation avec l'exercice du Droit de Préemption Urbain. Comme évoqué dans la partie I (section 3.1.3.), le Droit de Préemption Urbain a été délégué aux communes membres de la CCPA. Les communes restent donc titulaires du DPU à deux exceptions : d'une part, dans les zones d'activités économiques d'intérêt communautaire et d'autre part, pour des opérations d'aménagement reconnues d'intérêt communautaire. La Communauté de Communes du Pays des Abers et son Président sont autorisés à exercer le Droit de Préemption Urbain sur ces deux périmètres. La Communauté de Communes du Pays des Abers n'exerce pas de plein droit et en totalité la compétence PLU car elle partage avec les communes des outils importants pour l'exercice de la compétence. L'ensemble de ces délégations aux communes permet certes de les rassurer mais tend à réduire la légitimité de l'intercommunalité dans le domaine de l'aménagement.

3. Une légitimité fragile de l'intercommunalité dans le domaine de planification territoriale

3.1. Le PLUi, un document qui régit le droit du sol

Les arguments mis en avant par l'État et reçus par nombre de professionnels et d'élus montrent l'intérêt de la planification urbaine à l'échelle intercommunale. Aujourd'hui, la vie locale

s'affranchit des limites communales. Les déplacements domicile-travail mais aussi les déplacements pour les loisirs mettent en évidence la dilatation des bassins de vie. Par ailleurs, les continuités écologiques sont poreuses et l'étude de la trame verte et bleue, entre autres, a plus de sens à l'échelle intercommunale que communale.

« La continuité écologique, elle ne s'arrête pas à la limite de la commune, non mais c'est vrai. Et même à l'échelle du SCoT. Les continuités écologiques se jouent parfois à l'échelle d'un pays tout entier et même des fois à une échelle encore supérieure. Donc la planification intercommunale permet de traiter des sujets qui ne s'arrêtent pas aux frontières d'une commune et c'est ça qui rend le sujet intéressant. »

Responsable du Pôle Aménagement & Territoire de Brest, DDTM 29

Ces deux constats participent à la mise en œuvre du PLUi. Malgré ces raisons et la pertinence de l'échelle intercommunale pour penser l'aménagement, il est difficile pour la Communauté de Communes du Pays des Abers de trouver sa place aux côtés des communes, échelle « historique » de l'aménagement.

3.1.1. Une nécessaire réflexion à la parcelle

Que le document d'urbanisme soit élaboré à l'échelle communautaire ou à l'échelle communale, sa portée réglementaire est identique. Régissant le droit du sol, les réflexions sur le règlement du PLU doivent être menées à la parcelle et demandent donc une bonne connaissance du terrain. La définition des zones urbanisées, dites zones U, est préalable à la définition des zones de constructibilités futures, dites zones 1AU et 2AU. La détermination de ces zones U demande donc de connaître précisément les zones construites et donc de savoir si telle ou telle parcelle est bâtie.

« Faire comprendre [aux habitants] que ce n'est pas parce que c'est à l'échelle intercommunale que ça ne les concerne pas, que ce n'est pas parce que c'est à l'échelle intercommunale qu'on ne va pas s'intéresser à leur parcelle à eux, alors que si parce que c'est exactement la même portée réglementaire au final, c'est est-ce que leur terrain à eux est constructible ou non. Qu'on soit à l'échelle intercommunale ou communale, c'est exactement la même règle qu'on est en train de définir. »

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest

Dans la relation avec les propriétaires du territoire intercommunal, l'éloignement de l'intercommunalité semble avéré. Moins proche des citoyens et des propriétaires, il est par exemple difficile pour la CCPA d'évaluer la rétention foncière sur les zones d'urbanisation future ou la vacance du parc de logements existants. Il est pourtant essentiel pour la Communauté de Communes du Pays des Abers, porteuse du projet, de détenir cette information. N'étant pas en contact régulier avec les habitants, il est difficile pour la CCPA d'évaluer ce point. Il est plus simple pour les communes d'obtenir des informations sur la volonté ou non de certains propriétaires de vendre leur terrain à la commune ou l'EPCI.

« Enfin c'est vrai que tout ce qui est urbanisme, c'est la terre, c'est le bien des gens. Il y a quand même une certaine proximité. »

Responsable du service aménagement de Plouguerneau

Nouvellement compétente, la Communauté de Communes du Pays des Abers n'a pas une connaissance exhaustive du territoire sur les questions d'aménagement et d'urbanisme. Cet éloignement du terrain peut parfois se révéler handicapant pour la CCPA. L'exemple suivant illustre les situations délicates dans lesquelles la CCPA peut parfois se retrouver. Le SCoT applicable aujourd'hui indique que le Corrégou est un espace en continuité avec l'agglomération de Plouguerneau. Étant plus strict sur les ruptures d'urbanisation, le SCoT en révision prévoit une coupure d'urbanisation entre ces deux zones et charge au PLUi de définir cette coupure (Voir figure 15 ci-dessous).

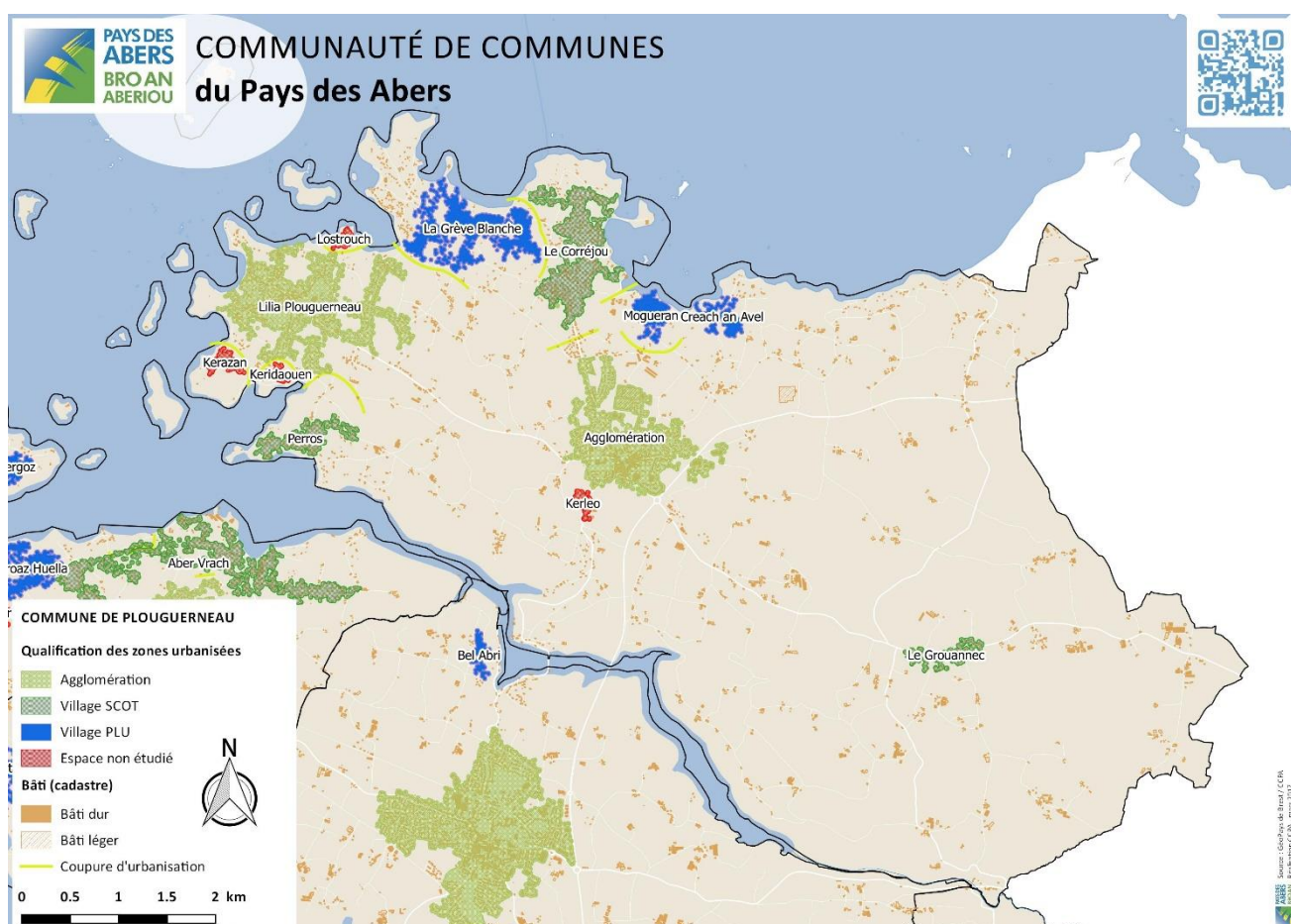


Figure 15 - Les espaces bâtis de Plouguerneau (Source : Communauté de Communes du Pays des Abers)

L'équipe projet s'est donc attelée à la définition de cette coupure d'urbanisation mais pour cela, une visite de terrain s'est avérée nécessaire. Malgré tout, il est très difficile pour la Communauté de Communes du Pays des Abers de travailler seule sur ce sujet. La connaissance du terrain et l'expertise de la commune de Plouguerneau, élus et techniciens, est fondamentale. Aussi, l'intercommunalité

n'est pas en mesure de s'affranchir de ses communes pour élaborer son Plan Local d'Urbanisme intercommunal.

« À un moment donné, [la CCPA et ses agents] seront obligés de passer par nous ou ils feront de grosses erreurs. Ils n'ont pas la connaissance du terrain donc ils seront obligés de s'adresser aux gens qui connaissent le terrain pour vérifier les cartes. »

Directeur des services techniques de la commune de Plabennec

3.1.2. Une structure intercommunale moins proche du terrain

Le changement d'échelle provoqué par l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal demande aux élus communautaires de se projeter sur un territoire plus vaste. Avant d'être élus communautaires, ils sont des élus communaux. Les maires et adjoints à l'urbanisme ont une connaissance très fine voire exhaustive du périmètre de leur commune. Ils savent également situer les lieux à enjeux et ceux où des problèmes de constructibilité pourraient se présenter. Cette connaissance du terrain, de la topographie, de la répartition foncière, voire même des projets des propriétaires est essentielle. Cependant, ces élus sont moins à l'aise à l'échelle communautaire car ils pratiquent de manière moins régulière le territoire intercommunal. Cela nécessite donc de solliciter les communes sur ces points de détails, comme la CCPA a pu le faire sur l'application de la loi Littoral.

L'élaboration du PLUi concerne certes les élus et les communes, mais c'est aussi l'affaire des citoyens. Cette procédure les impacte directement car c'est le PLUi qui déterminera si leur terrain est constructible ou non. Les citoyens, qui n'ont pas d'intérêts personnels à défendre dans ce PLUi, se mobilisent très peu sur ces questions d'urbanisme réglementaire. Comme l'a souligné le Vice-Président de Pontivy Communauté, l'habitant du territoire, qui est souvent déjà démuni dans une procédure de PLU communal, se retrouve vite absorbé par la « grosse machine » qu'est l'EPCI. Il indique qu'il est difficile de retrouver l'humain à l'échelle communautaire. Ce constat se vérifie également sur le territoire du Pays des Abers. Pris dans des échéances très courtes, la concertation avec les habitants est réduite au minimum légal. Des registres de concertation sont à la disposition des habitants dans toutes les communes de la CCPA et à l'hôtel de Communauté conformément aux articles L.103-2 et L.300-2 du Code de l'Urbanisme. Lors des réunions publiques présentant le PLUi et en particulier le PADD, la population a montré un très faible intérêt pour la procédure. Très peu de monde s'est déplacé : à l'une d'entre elles, seules 11 personnes étaient présentes, preuve de la faible mobilisation de la population pour le sujet. Même si cette concertation est rendue obligatoire par la loi, les habitants et les associations locales se sentent peu concernés par le PLUi. Après presque deux ans de procédure, aucune remarque n'a été inscrite dans le registre de concertation disposé au siège de la Communauté de Communes.

La structure intercommunale demande par ailleurs plus de rationalité et d'organisation. En effet, il y a au sein des EPCI une certaine lourdeur administrative. Comparée à l'échelon communal, les circuits de validation des documents, les échanges avec les élus et les réunions doivent être organisés plus en amont. Et pour prendre des décisions, il est nécessaire de rassembler davantage d'élus alors que pour valider un élément sur le PLU d'une commune, la décision peut être prise avec le maire ou son adjoint à l'urbanisme lors d'une discussion plus ou moins informelle. Cette nécessaire organisation et structuration de l'EPCI rend plus complexe la création d'un lien direct et de proximité avec les habitants.

3.2. Un attachement à la commune difficile à égaler pour l'intercommunalité

3.2.1. Une méconnaissance de l'intercommunalité et de son rôle

Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale sont de jeunes structures comparées aux communes. Le rôle de l'intercommunalité et ses actions sont peu évoqués dans les structures communales. Les actions menées par l'intercommunalité sont alors peu plébiscitées auprès des citoyens. Même pour des compétences historiques, les habitants n'ont pas encore assimilé que c'est l'intercommunalité qui est compétente et non la commune. Pour avoir connaissance des actions de l'intercommunalité, la population doit donc rechercher l'information.

« La référence c'est la commune, la référence c'est le maire, pour 95% de la population. (...) Et même pour des compétences anciennes, les ordures ménagères, les gens qui ne sont pas contents, ce n'est pas la CCPA qu'ils appellent, ils vont téléphoner à la mairie et dire " Ma poubelle n'a pas été collectée ". Donc non le référent, le contact c'est la commune. L'intercommunalité c'est abstrait. »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

De par sa proximité avec les habitants, la commune reste l'interlocuteur privilégié des habitants pour toutes ces questions. Étant compétente sur des objets plus abstraits et moins impactant dans le quotidien de la population, l'intercommunalité est parfois oubliée par les habitants. Ceci se justifie aussi par des raisons purement géographiques. Il est plus facile pour les habitants de se déplacer en mairie que d'aller au siège de l'EPCI, *a fortiori* quand celui-ci est loin.

« La commune reste quand même dans la tête de la population un échelon de proximité que l'intercommunalité n'aura jamais parce que l'intercommunalité représente un peu la stratégie. Et je pense que l'échelon communal perdurera dans ses fonctions de proximité et il faut qu'elle [la commune] garde cet échelon de proximité-là. En tous cas, même si c'est l'intercommunalité qui est compétente, il faut que l'accueil physique, que le contact à la population soit à un échelon infra. »

Responsable du Pôle Aménagement & Territoire de Brest, DDTM 29

Au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers, les élus ont souhaité que les communes perdurent dans leur rôle de proximité avec les administrés même sur des compétences communautaires. Sur le thème des déchets par exemple, la compétence est détenue par la CCPA mais

lorsqu'un habitant doit changer son bac à ordures ménagères défectueux par exemple, il doit s'adresser à la commune. Les élus communautaires et *a fortiori* communaux ont souhaité que la commune reste la porte d'entrée des habitants. La faible identification de l'échelon intercommunal dans la mise en œuvre de politiques publiques et le manque de proximité entre l'habitant et l'EPCI sont accentués par cette volonté des élus de maintenir, sur des compétences communautaires, les communes en première ligne.

Les élus, communaux mais aussi communautaires, sont conscients de l'attachement à la commune. Selon eux, il n'est en aucun cas possible de supprimer l'accueil en mairie, même pour des compétences intercommunales. Il leur est inenvisageable de ne pas renseigner un habitant lorsqu'il se déplace en mairie pour connaître les règles de constructibilité de son terrain. La commune, échelon de proximité, est par essence l'échelon au service de la population.

« La population, elle est moins attirée par l'échelon intercommunal parce que s'il y a un petit souci ou une demande de renseignements sur un terrain, c'est à la commune qu'elle s'adresse et à mon avis ce sera encore comme ça. »

Maire de Kersaint-Plabennec

« En matière d'autorisation d'urbanisme ce sont les maires qui délivrent les permis mais l'instruction a été transférée. Tous les maires ont dit " Il faut que l'accueil continue à se faire en mairie.". [Mais] il y a une personne dans une des communes qui était chargée de l'instruction qui a continué à s'occuper des questions d'urbanisme et c'est le bordel. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Il semble effectivement opportun de garder un service de proximité pour répondre aux interrogations des habitants. Ce service à l'usager n'a pas vocation à instruire les demandes de permis de construire. Il est en appui aux personnes souhaitant déposer un dossier afin de s'assurer que ce dernier est bien rempli, qu'il n'y a pas de manques ou de demandes déraisonnables. Comme l'explique le Président de la CCPA, dans une des communes, un service instructeur a été maintenu. Le fait d'avoir conservé cette unité nuit à la lisibilité du service et complexifie alors le travail du service communautaire.

Par ailleurs, la population considère parfois que les règles édictées dans le document d'urbanisme sont aberrantes ou restrictives. Les revendications des habitants sont souvent plus incisives lorsqu'après une modification ou une révision du document, leur terrain n'est plus constructible. Ces doléances sont d'une certaine manière compréhensibles même si la constructibilité n'est pas un droit. En effet, la perte de valeur d'un terrain due à son déclassement représente un enjeu financier important pour son propriétaire. Un homme, propriétaire de terrains sur la commune de Saint-Pabu, a formulé des remarques sur le registre d'enquête relatif à la révision du POS et à sa transformation en PLU. Ses terrains étaient classés constructibles au POS. Suite à la révision du document d'urbanisme et à l'élaboration du PLU, ses parcelles sont devenues inconstructibles suite à

l'application d'un zonage N. Il est venu consulter le rapport d'enquête et les conclusions de la commissaire enquêteur à l'hôtel de communauté. Ce dernier s'est emporté et a vigoureusement montré son mécontentement. Il a indiqué qu'il poursuivrait la commune au tribunal administratif, jugeant abusive la décision de la commune. Les propos et le comportement de cet habitant montrent qu'il existe une certaine porosité entre les échelles intercommunale et communale. En effet, il indique qu'il poursuivra la commune en justice mais il s'est déplacé à l'hôtel de communauté de la CCPA pour consulter les documents. L'appropriation du changement d'échelle par la population se révèle également complexe. La poursuite des documents communaux participe à d'éventuelles confusions par les habitants sur le rôle de chacune des deux collectivités.

D'un autre côté, même si les élus communaux souhaitent maintenir l'accueil en mairie, lorsqu'ils sont ennuyés par un propriétaire, la facilité est de le conduire à l'hôtel de communauté.

« C'est toujours facile de s'appuyer sur quelqu'un d'autre ou de renvoyer les mécontents : "Oui, on vous comprend bien mais n'hésitez pas à en faire part à la Communauté de Communes, c'est elle qui gère ". »

Directrice du service aménagement de Plouguerneau

Cette mise à distance avec les propriétaires est plutôt confortable pour les élus communaux, en particulier dans la situation décrite précédemment. Par ailleurs, les élus peuvent également prendre plus de distance par rapport aux décisions qui sont actées au sein des instances communautaires. Sur leur territoire communal, il est possible pour les maires et élus communaux de reporter la responsabilité des choix opérés sur la Communauté de Communes s'ils ne s'accordent pas avec leurs prérogatives.

3.2.2. Une élection au suffrage universel indirect pour les élus communautaires

Depuis la création des structures intercommunales et surtout depuis la loi Chevènement et l'instauration des Établissements Publics de Coopération Intercommunale, l'élection des représentants communautaires s'est toujours tenue au suffrage indirect. Lors des dernières élections de 2014, chaque liste candidate à l'élection municipale devait indiquer aux électeurs les ambassadeurs de la commune au sein de l'EPCI en cas de victoire. Ce mode de scrutin est décrié et nombre d'auteurs soulignent le manque de légitimité démocratique des élus communautaires⁵⁸. Ces élus siégeant à l'intercommunalité n'ont pas été investis par la population et pourtant, ils ont mandat pour participer aux décisions importantes. En effet, certaines décisions ont des conséquences sur le quotidien des habitants du territoire intercommunal comme le changement de fréquence des collectes des ordures ménagères par exemple. Fabien Desage et David Guéranger confirment les propos de Rémy Le Saout :

⁵⁸ Rémy LE SAOUT, « L'élection des conseillers communautaires au "suffrage universel direct". Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux », *Métropolitiques*, 12 mars 2014

« Le mode de désignation indirect des conseillers communautaires contribue à entretenir l'opacité protectrice pour les élus – du jeu politique intercommunal. Désignés par leur conseil municipal, les délégués communautaires ont peu de compte à rendre aux citoyens. Souvent décrié par son caractère peu démocratique, en décalage croissant avec les compétences toujours plus nombreuses des EPCI, ce mode de scrutin est resté longtemps inchangé. »⁵⁹.

Cette désignation indirecte est aussi remise en cause au sein des instances communales. À la Communauté de Communes du Pays des Abers, lors des débats en conseils municipaux, certains élus municipaux ont interpellé l'intercommunalité sur la légitimité de ses décideurs. Le responsable Planification et Aménagement a présenté les orientations générales du PADD en précisant qu'elles sont le résultat d'une décision collective des élus. Un conseiller municipal a renchéri en demandant « Mais qui sont ces élus ? ». Les mandats communaux et communautaires sont peu différenciés car l'élection ne le permet pas. Ainsi, les élus doivent porter au sein des mêmes instances des intérêts divergents : c'est l'effet « double casquette ».

« Un maire rend compte à ses électeurs, et ses électeurs sont ceux qui sont sur une portion du territoire de la Communauté donc je ne vais pas parler de schizophrénie mais se transporter sur des responsabilités qui dépassent le strict cadre sur lequel on a été élu c'est compliqué. Moi je me suis accommodé de ça, je ne vais pas demander aux gens de faire comme s'ils n'étaient pas maire ou adjoint au maire de telle ou telle commune. »

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers

Le mode de désignation des élus communautaires participe au fait que l'EPCI et ses instances sont vécues comme une tribune de représentation des communes et non comme la constitution d'une équipe communautaire.

Conclusion intermédiaire

Le fonctionnement consensuel des structures intercommunales, et en particulier de la Communauté de Communes du Pays des Abers amène à des négociations politiques. Dans une relation donnant-donnant avec ses communes membres, le conseil de communauté de la CCPA a accepté la poursuite des documents communaux en cours d'élaboration. La dynamique communautaire tend alors à s'effacer dans ces procédures communales. À ces négociations politiques s'ajoutent des dispositions législatives qui confortent le rôle des communes dans la procédure intercommunale au dépend de la Communauté. En effet, la subsidiarité entre les deux échelles complexifie le positionnement de la CCPA et amenuise son autorité dans la procédure PLUi. Par ailleurs, moins connue des citoyens, la Communauté de Communes ne bénéficie pas de la proximité que les communes ont acquis depuis la Révolution Française. Ce document d'urbanisme, régissant l'usage des

⁵⁹ Fabien DESAGE, David GUERANGER, *op. cit.*, 2011, p. 183

sols, se veut un outil au service de la collectivité mais également du citoyen qui souhaite mener un projet d'aménagement sur un terrain qu'il possède. La distance entre l'EPCI et les habitants rend plus complexe l'élaboration du document. Malgré le souhait de réaliser un projet commun à l'échelle intercommunale, les élus communautaires se positionnent d'abord comme des représentants des intérêts municipaux avant d'être un acteur du projet de la Communauté.

Conclusion générale

Depuis les années 2000, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale connaissent de nombreux changements. Les transferts de compétences des communes vers les structures intercommunales se multiplient : le développement économique, le tourisme, l'environnement... La loi ALUR de 2014 a également fortement participé au transfert de la compétence « Plan Local d'Urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » à l'intercommunalité. Après de nombreuses tentatives avec les lois SRU et Grenelle 2 pour parvenir à la pratique de l'urbanisme et de la planification à l'échelle intercommunale, en 3 ans, le Plan Local d'Urbanisme intercommunal s'est largement déployé sur le territoire national.

Ces différentes évolutions législatives ont par ailleurs complexifié l'aménagement et la planification. La recodification du Code de l'Urbanisme, les exigences environnementales de la loi Grenelle 2 et les nombreuses thématiques à aborder dans un PLU ou encore la modernisation du contenu du PLU ont rendu l'exercice de plus en plus difficile pour les élus communaux. Face à ces changements réguliers, les élus de la Communauté de Communes du Pays des Abers ont préféré transférer la compétence. Par ailleurs, contraint par le SCoT du Pays de Brest, il était plus intéressant pour eux de réfléchir à une échelle plus large, celle du bassin de vie de leurs administrés. Malgré ces points de consensus, les élus ont tout de même fait preuve d'une réticence initiale. Par peur d'être effacés dans une procédure communautaire et par remise en cause des transferts de compétences successifs, les élus ont dans un premier temps montré leur opposition.

Le changement d'échelle qu'implique la procédure et la manipulation de ce nouvel outil ne sont pas aisés. Comparés à l'échelle communale, les jeux politiques sont davantage présents à l'échelle intercommunale. Il est alors nécessaire de concilier les intérêts communautaires et municipaux dans la définition du projet d'aménagement. Par son fonctionnement plutôt consensuel, les discussions au sein de la Communauté de Communes du Pays des Abers sont constructives et permettent d'avancer sur la définition du projet. Les élus et l'équipe projet avancent donc de manière satisfaisante pour répondre aux exigences du calendrier de la loi SVE. Les échéances du PLUi du Pays des Abers sont très contraignantes au quotidien. Ce calendrier limite par ailleurs l'appropriation du changement d'échelle et de l'outil par les élus.

Alors que la Communauté de Communes du Pays des Abers a engagé l'élaboration d'un PLUi, sept communes étaient mobilisées dans une procédure de révision de POS ou de PLU. Ces communes ont réussi à négocier au sein de la gouvernance du projet de la Communauté afin de poursuivre l'élaboration de leur document. Les communes membres de la CCPA portent donc leur document d'urbanisme récent et souhaitent intégrer au PLUi le projet qu'elles ont construit. Le risque pour la

Communauté est donc de se retrouver à additionner les PLU communaux, et ainsi perdre l'intérêt même du PLUi sur le plan de l'aménagement. Les négociations politiques menées au sein de la CCPA sur le maintien des procédures communales complexifient le travail sur le PLUi. Néanmoins, les différentes lois et en particulier la loi ALUR préservent la place des communes dans la procédure communautaire. C'est alors l'EPCI et sa souveraineté qui en sont fragilisés. Enfin, le passage de l'échelle communale à l'échelle communautaire se révèle délicat. Peu habitués à travailler à cette échelle et supportant un déficit démocratique, les élus communautaires peinent à trouver leur place dans cette instance. Se considérant peu légitimes pour intervenir sur le territoire d'une commune voisine, ils préfèrent encore défendre leurs intérêts communaux.

Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme intercommunal apparaît comme un outil à double échelle. Il permet de penser l'aménagement à l'échelle d'un bassin de vie et de définir un projet d'aménagement cohérent. Le PADD est en particulier au service de ce projet, lorsqu'il est élaboré à l'échelle intercommunale. Mais par son contenu, le PLUi doit nécessairement interroger la constructibilité à l'échelle locale. Aussi, une étude à l'échelle parcellaire et communale est impérative. Ayant une connaissance du territoire sans pareil, les élus communaux et les agents administratifs des communes en charge des questions d'urbanisme sont des interlocuteurs importants pour l'élaboration du document, leur expertise servira le projet. À l'issue de la procédure d'élaboration du PLUi, ce dernier sera rendu exécutoire. Toujours dans le cadre de la double échelle, les autorisations d'urbanisme sont délivrées par les maires sur la base d'un document intercommunal. L'idée d'une réforme inachevée de l'aménagement et de la planification peut être soulevée. Dans une logique de compensation et de négociation entre les échelles, la cohérence de l'exercice de la compétence peut être questionnée.

Le PLUi souligne l'importance des bassins de vie et programme l'aménagement de ces territoires de manière cohérente. Pour un territoire composé d'une dizaine voire d'une vingtaine de communes comme la CCPA, la planification à l'échelle intercommunale est pertinente. Malgré des instances de gouvernance différenciées selon les échelles, les échanges se révèlent être plutôt simples entre les communes membres de l'EPCI. Dès lors que les Communautés grandissent, notamment suite aux fusions des EPCI sur le territoire national, comment assurer une cohérence sur un territoire si vaste ? Dans ces grands territoires où les bassins de vie ne coïncident plus avec les échelles administratives, le PLUi représente-t-il toujours un outil adapté pour planifier le territoire ? Est-il pertinent de recréer des secteurs géographiques dont le rôle est de faire l'intermédiaire entre l'EPCI et la commune ? Dans ces grandes structures intercommunales, il peut être difficile pour la commune de trouver sa place. La crainte de se voir effacée semble justifiée et les garde-fous législatifs instaurés pour les rassurer ne semblent pas suffisants.

Enfin, compte tenu des transferts de compétence successifs et massifs qui induisent une montée en puissance des structures intercommunales, il paraît intéressant de s'interroger sur la place des

communes dans le paysage administratif français. Les communes voient leur champ d'action se réduire chaque année et il est possible d'imaginer qu'à terme elles seront dessaisies de l'ensemble de leurs compétences. La réforme de l'intercommunalité ira-t-elle jusqu'à faire disparaître l'échelon communal ou perdurera-t-il dans une mission de service public de proximité ?

Bibliographie

Ouvrages

BUFFET Séverine, LACROIX Vincent, OLLIER Jean-Baptiste, *Réussir son plan local d'urbanisme intercommunal*, Territorial éditions, 2016

DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, *La politique confisquée : Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011

DORMOIS Rémi, « Intercommunalités et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », *Les effets de l'intercommunalité*, Chapitre 8, sous la direction de Rémy LE SAOUT et François MADORE, Presses Universitaires de Rennes, 2004

GUINEBERTEAU Thierry, « Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ? », *Les effets de l'intercommunalité*, Chapitre 10, sous la direction de Rémy LE SAOUT et François MADORE, Presses Universitaires de Rennes, 2004

Articles scientifiques

CADIOU Stéphane, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, 19 octobre 2012

DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et management public*, Vol. 22, n° 2, 2004

DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, 24 avril 2013

DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir* 2010/1 (n°11), p.19-27

DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de la planification à Nantes et Rennes (1997-2001) », *Revue française de science politique*, 2006/5 (Vol. 56), p. 837-867

GALLEZ Caroline, MAKSIM Hanja-Niriana, « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et Genève », *Flux* 2007/3 (n°69), p.49-62

GERMAIN-THOMAS Patrick, « La coopération culturelle intercommunale : un espace de négociation aménagé », *Négociations*, 2007/1 (n°7), p. 37-52

GUÉRANGER David, « L'impensée de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, 2004/3 (n°111), p.461-472

GUÉRANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique* 2008/4 (Vol.58), p.595-616

JEGOUZO Yves, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique* 2015/4 (n°156), p.1049-1054

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45^{ème} année, n°1, 1995, p. 57-95

LE SAOUT Rémy, « L'élection des conseillers communautaires au "suffrage universel direct ". Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux », *Métropolitiques*, 12 mars 2014

LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 50^{ème} année, n°3, 2000, p. 439-461

LE SAOUT Rémy, OLIVE Maurice, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, Vol. 5, n°2, 2007, p. 45-64

PRIET François, « La décentralisation de l'urbanisme – Bilan et perspectives », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 12, 1992, p. 87-107

Revues spécialisées

HERCE Steve, « Loi Egalité et citoyenneté. Adaptation de l'urbanisme à la réforme territoriale. Décryptage des nouvelles règles applicables aux documents d'urbanisme, et en particulier aux PLU intercommunaux. », *Le Moniteur*, 17 février 2017, p. 60-62

PEYNET Philippe, « Faire une place aux communes dans un plan local d'urbanisme intercommunal », *La Gazette des communes*, n°2304, 15 février 2016

SCHMIDT Philippe et PRETRE Apolline, « PLUi : la dynamique est lancée », *Intercommunalités*, N° 207, Février 2016

Documents réglementaires

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi n°2015-911 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté

Site Web

ADEUPa : L'économie d'espace au cœur d'un aménagement durable et de la qualité de vie en Bretagne – URL : https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/telechargement_0.pdf [consulté le 13 juin 2017]

Club PLUi – Ministère du logement et de l'habitat durable – URL : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/les-appels-a-candidatures-plui-r98.html> [consulté le 7 juin 2017]

Communauté de Communes du Pays des Abers : Projet de territoire – URL : http://www.pays-des-abers.fr/index.php?ctn=pub_aff_article.212&rch=projet+de+territoire#pub_aff_article.212 [consulté le 19 juin 2017]

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer – URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/> [consulté le 13 mars]

Ministère du Logement et de l'Habitat Durable – URL : <http://www.logement.gouv.fr/> [consulté le 24 février]

Sénat : Compte rendu officiel du 29 janvier 2014 relatif aux débats sur les dispositions de la loi ALUR – URL : http://www.senat.fr/cra/s20140129/s20140129_7.html%20-%20par_1120 [consulté le 20 mai]

Littérature grise

Comptes-rendus des conseils et bureaux communautaires de la Communauté de Communes du Pays des Abers. Consultés sur Internet, http://www.pays-des-abers.fr/index.php?rub=bureaux_a_conseils_mandat_2014_2020

Entretiens

Président de la Communauté de Communes du Pays des Abers, entretien réalisé le 2 mai 2017

Maire de Kersaint-Plabennec, entretien réalisé le 23 mai 2017

Directrice du service aménagement à la mairie de Plouguerneau, entretien réalisé le 4 mai 2017

Directeur des services techniques à la ville de Plabennec, entretien réalisé le 15 mai 2017

Directrice de l'agence TOPOS Urbanisme Grand Ouest, entretien réalisé le 12 mai 2017

Responsable du pôle planification, habitat et société de l'agence d'urbanisme de Brest (ADEUPa), entretien réalisé le 2 mai 2017

Responsable du Pôle Aménagement et Territoire de l'arrondissement de Brest, Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Finistère, entretien réalisé le 5 mai 2017

Chargée de mission SCoT au Pôle Métropolitain du Pays de Brest, entretien réalisé le 12 mai 2017

Responsable Planification et Aménagement à la Communauté de Communes du Pays des Abers, entretien réalisé le 22 mai 2017

Réunions

4 avril 2017. Réunion de travail avec le bureau d'études TOPOS Urbanisme et ses co-traitants

4 avril 2017. Réunion publique de présentation du PADD à Plouguerneau

12 avril 2017. Réunion de travail avec le bureau d'études TOPOS Urbanisme, ses co-traitants et le service environnement de la CCPA

12 avril 2017. Réunion publique de présentation du PADD à Plouguin

14 avril 2017. Réunion d'échanges avec les EPCI du Pays de Brest élaborant un PLUi-H et l'ADEUPa sur le lancement de la phase pré-règlementaire

19 avril 2017. Réunion publique de présentation du PADD à Plouvien

24 avril 2017. Réunion de travail avec le bureau d'études TOPOS Urbanisme et son co-traitant SOLIHA, les agents du pôle planification, habitat et société de l'ADEUPa sur la définition des enveloppes urbaines

28 avril 2017. Réunion d'échanges avec le Président de la CCPA et les élus de Landéda sur la définition des villages SCoT et densifiables

5 mai 2017. Comité de pilotage du PLUi-H. Préparation de la phase pré-règlementaire du PLUi-H et présentation de la méthode relative à l'inventaire des éléments bocagers, du patrimoine bâti et naturel et des bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination

9 mai 2017. Remise du procès-verbal de l'enquête publique du PLU de Saint-Pabu par la commissaire enquêteur

16 mai 2017. Club PLUi local Brest-Bretagne à l'ADEUPa

19 mai 2017. Remise du mémoire en réponse suite à l'enquête publique du PLU de Saint-Pabu

24 mai 2017. Réunion de lancement de l'enquête publique du PLU de Bourg-Blanc

1^{er} juin 2017. Groupes de travail territoriaux. Échanges avec les communes (agent administratif en charge des questions d'urbanisme et élu référent) sur les travaux à mener pour la phase pré-règlementaire

6 juin 2017. Commission urbanisme de la commune de Saint-Pabu. Réunion relative à l'analyse des conclusions de l'enquête publique et des avis des PPA sur le PLU de la commune. Réflexion sur les modifications à apporter avant de procéder à l'approbation du document

27 juin 2017. Club PLUi régional Bretagne

Annexes

Annexe 1 : Comparaison des règlements de quelques PLU de la CCPA pour les zones à vocation d'habitat

	Plouguerneau	Lannilis	Plouguin	Bourg-Blanc	Kersaint-Plabennec
Implantation construction	Implantation à l'alignement des voies Recul possible entre 0 et 7m	Uha : en limite de voie ou respect de l'alignement existant Uhb : en limite de voie ou recul de 3m minimum par rapport à la voie Aux abords des routes départementales : recul de 35m pour RD 13 et 113, 25m sinon En bordure de chemin départemental : recul minimal de 10m	Uha : alignement voie Uhb : retrait minimal de 5m	Uha : alignement existant des voies Uhb : recul de 5m Aux abords des routes départementales : recul de 35m pour RD de cat 1 (RD 13), 25m pour RD de cat 2 (RD 52, 26, 38) et 15m pour RD de cat 3 (RD38)	Uha : alignement existant des voies Uhb : recul de 5m minimum
Limite séparative	Recul minimal de 3m	En limite séparative ou recul minimal de 3m	Uha : recul de 0 à 3m Uhb : en limite séparative ou recul $\geq$ 3m	Uha : en bordure de limite ou recul $\geq$ 1.50 Uhb : recul $\geq$ 3m	Soit en limite séparative, soit recul de 3m minimum
Hauteur construction	Uha : 15m maximum Uhc : 11m maximum	Uha : 15m maximum Uhb : 12m maximum Uhc : 9m maximum	11m maximum	Uha : 14m Uhb : 11m	Uha : 11m Uhb : 8m
Clôture	Déclaration préalable à l'édification Sur rue/voie : hauteur max fixée à 1.60m Sur les autres limites séparatives : hauteur max fixée à 1.80m	Uha : 2m maximum Uhb et Uhc : 1.60m maximum pour clôture donnant sur la voie publique, 1.80m maximum en limite séparative	Sur rue/voie : 1.50m maximum – si présence d'un muret, hauteur minimale du muret : 0.6m En limite séparative : 1.80m maximum	Sur rue/voie : 1.60m maximum – si présence d'un muret, hauteur maximale du muret : 1m En limite séparative : 1.80m maximum	Sur rue/voie : 1.80m maximum – si présence d'un muret, hauteur maximale du muret : 1m En limite séparative : 2m maximum si

					végétation, 1.80m sinon
Stationnement	Logement privé : 1 place si surface < 80m ² , 2 places sinon LLS : 1 place par logement	Logement privé : 1 place	Pas de dispositions chiffrées : « doit correspondre aux besoins »	Logement neuf privé : 2 places Habitation neuve collective : 1 place par logement	
Espaces libres, aires de jeux, de plantations	Uha : coefficient de biodiversité : 5% Uhc : coefficient de biodiversité : 15%	Uhb : surface libre ≥ 20% surface du terrain Uhc : surface libre ≥ 30% surface du terrain		Uha : pas de règlementation Uhb : surface libre ≥ 20% surface du terrain	Uha : pas de règlementation Uhb : surface libre ≥ 20% surface du terrain
COS	Non réglementé	Uha : pas de règlementation Uhb : 0.7 Uhc : 0.4	Uha : 1 Uhb : 0.4	Non réglementé	Non réglementé

Consultation des communes sur l'avenir de leur territoire – Fiche méthodologique

Le débat sur les orientations générales du PADD a eu lieu au cours du premier trimestre 2017 au sein des conseils municipaux et du conseil de communauté. La phase réglementaire du PLUi relative à la définition des Orientations d'Aménagement et de Programmation et du zonage s'engage. Avant de déterminer ces éléments réglementaires, la CCPA souhaiterait vous interroger sur l'avenir que vous voulez donner à vos territoires au regard des axes de développement établis dans le PADD.

Méthodologie

Pour chacun des axes du PADD, différents questionnements vous sont proposés. Enfin, un travail graphique présentant vos intentions de développement à l'aide d'un schéma synthétique vous est demandé.

1. Axe 1 : Valoriser les atouts qui font l'identité du Pays des Abers

Ce premier axe traite les questions de qualité et de cadre de vie à travers différents thèmes comme le paysage, l'environnement, les mobilités et le tourisme. Tous ces éléments participent à l'identité et à la notoriété du Pays des Abers et il convient de les protéger et les mettre en valeur.

Déclinaison de l'orientation générale :

- *Positionner le paysage comme élément fédérateur du territoire*
- *Protéger les milieux naturels remarquables*
- *Gérer durablement les ressources naturelles*
- *Prévenir l'exposition des populations, des activités et des biens aux risques et aux nuisances*
- *Améliorer l'accessibilité du territoire*
- *Conforter le Pays des Abers comme territoire de loisirs et de tourisme*

Les éléments de bocage et le petit patrimoine est traité dans un autre cadre et il convient ici d'étudier l'accessibilité des centres-bourgs et le développement des activités touristiques.

- Au sein de votre bourg, quelles sont les zones où les cheminements doux sont bien développés et à l'inverse celles où il y en a peu ?
- Quelles sont les problématiques de stationnement au sein de votre commune ? Pas suffisamment de places à proximité des commerces ? Stationnement sauvage en bord de voirie ?
- Où se situent les zones accidentogènes sur l'ensemble de votre territoire ?
- La desserte en transport collectif est-elle adaptée ?
- Quels sont les projets d'aménagement en cours ? Quelles réflexions sont menées au sein de vos communes sur l'aménagement de certains espaces ? – Si des réflexions et projets sont en cours, merci de nous transmettre les plans.
- Quels sont vos projets de développement touristique ? Chemins de randonnée, activités touristiques/nautiques...

2. Axe 2 : Renforcer l'attractivité économique du territoire

L'économie du Pays des Abers repose sur deux éléments majeurs : l'agriculture et le secteur de l'agroalimentaire ainsi que les activités liées à la mer. L'objectif pour les années à venir est de conforter la dynamique économique du territoire en assurant un équilibre entre développement des centres-bourgs et leur périphérie. Le PLUi accompagnera en ce sens l'évolution des activités existantes et l'implantation de nouveaux acteurs économiques.

Déclinaison de l'orientation :

- *Développer une offre de foncier économique adaptée aux besoins des entreprises et artisans*
 - *Conforter la vocation économique des centres-bourgs*
 - *Pérenniser les activités agricoles*
 - *Renforcer les activités liées à la mer*
-
- Avez-vous eu récemment des demandes d'implantation artisanale sur votre territoire ? Comment qualifiez-vous l'évolution du développement du tissu économique sur votre territoire communal ?
 - Y a-il des demandes concernant le changement de destination de certains terrains agricoles ?
 - Avez-vous des projets d'équipements (sportifs, culturels...) ? Avez-vous des besoins particuliers en termes de réhabilitation ou d'extension de ces locaux ?
 - Quelle est aujourd'hui la dynamique commerciale de votre commune ? Plutôt favorable, en baisse...
Les demandes d'implantations de commerce sont-elles situées en centre-bourg/centre-ville ou dans les zones périphériques ?
 - Quelles sont les problématiques relatives au commerce ? Fermeture, départ à la retraite des commerçants, départ des commerces en périphérie des centres-bourgs...
Comment qualifieriez-vous la vacance commerciale sur votre commune ?

3. Axe 3 : Conforter l'attractivité résidentielle pour les nouveaux habitants comme pour les résidents actuels

La dernière orientation du PLUi valant PLH concerne plus particulièrement l'habitat et l'offre de logements. Le Pays des Abers connaît une croissance démographique régulière qui influe l'organisation du territoire tant en terme de mode de vie que d'habitat. Le PLUi souhaite alors répondre aux besoins de la population en termes de logements, de commerces et services de proximité afin de conforter le dynamisme des centres-bourgs.

Déclinaison de l'orientation :

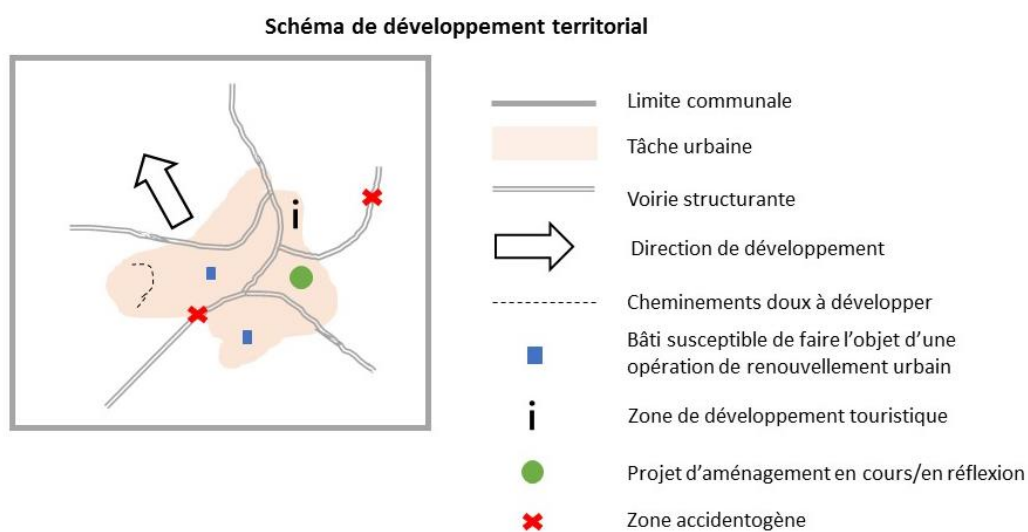
- *Conforter le dynamisme démographique du Pays des Abers au sein du pôle métropolitain et structurer le territoire dans un fonctionnement multipolaire reconnu*
 - *Maintenir la vitalité des centres-bourgs*
 - *Faciliter la production de logements neufs adaptés au contexte territorial*
 - *Favoriser l'amélioration du stock de logements existants*
 - *Mettre en place une politique locale de l'habitat répondant à l'ensemble des besoins de la population*
-
- Le taux de vacance du parc de logement s'élevait à 6% en 2013. La vacance touche différents secteurs (centre-bourg, campagne). Selon vous, sur quels secteurs doivent être menées en priorité des opérations de lutte contre la vacance ? Souhaitez-vous agir sur ces secteurs ?
 - Avez-vous sur votre territoire des logements dégradés, insalubres qui pourraient faire l'objet d'opérations de renouvellement urbain ?
 - Les problématiques d'adaptation au vieillissement et de lutte contre la précarité énergétique sont-elles suffisamment traitées sur votre commune ?
 - Quels sont les autres enjeux liés à l'habitat privé sur votre commune ?
 - Possédez-vous des terrains en friche que vous voudriez valoriser en habitat notamment ?
 - Comment redonner de l'attractivité au centre-bourg en perte de dynamisme ?

4. Conclusion

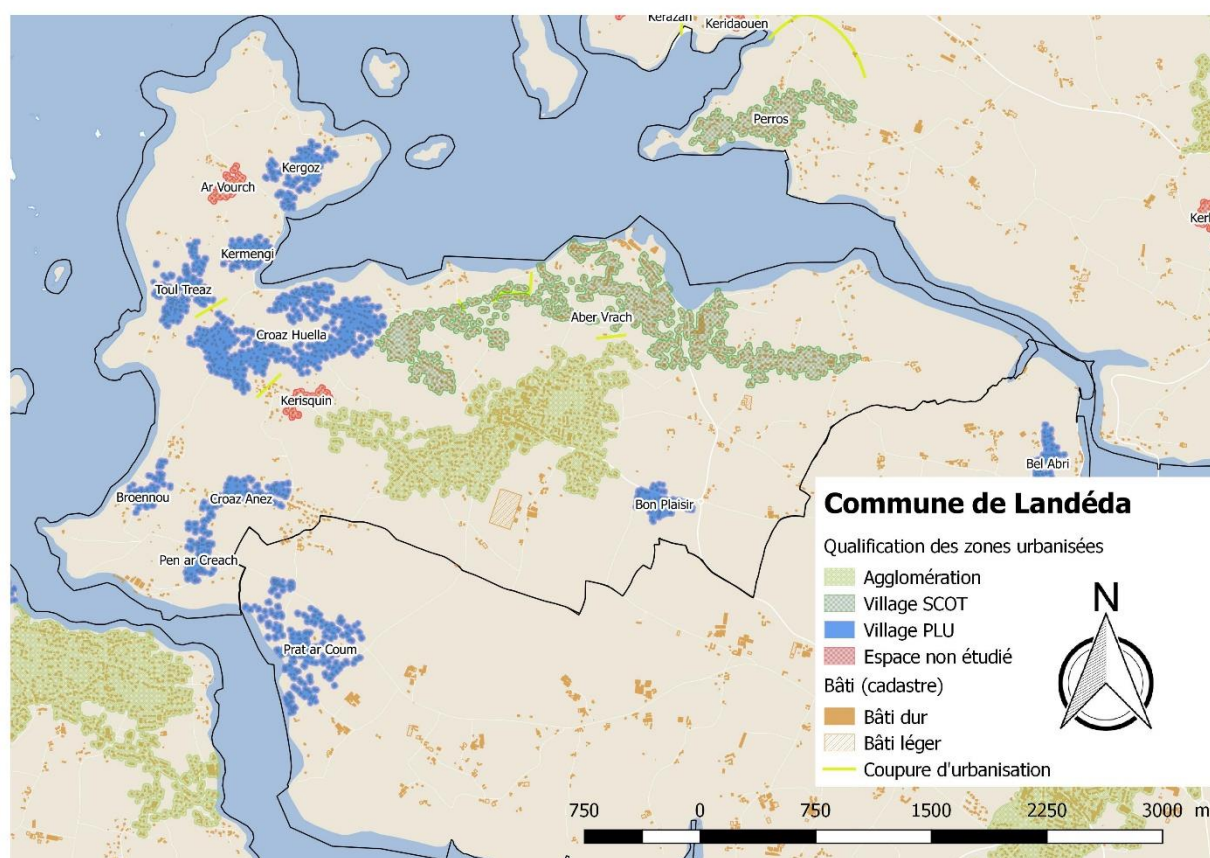
Au vu des différents éléments identifiés, et des grandes orientations du PADD, quelles seraient les 3 priorités pour le développement de votre commune ?

- A. Priorité 1.....
- B. Priorité 2.....
- C. Priorité 3.....

Sur la carte remise, représentez de manière synthétique les différents éléments présentés. N'hésitez pas à ajouter des éléments qui vous semblent pertinents.



Annexe 3 : Carte des villages SCoT et PLU pour la commune de Landéda





Communauté de Communes du Pays des Abers

~ ~ ~ ~ ~

Charte de gouvernance pour la gestion des procédures de révision et de modification des documents d'urbanisme locaux

~ ~ ~ ~ ~

ENTRE

La Communauté de Communes du Pays des Abers,

Dont le siège est situé au 545 rue Gustave Eiffel – Zone de Penhoat – 29860 PLABENNEC
Représentée par son Président en exercice, agissant en vertu d'une délibération du conseil de
Communauté en date du 14 avril 2016 portant sur la gestion des procédures d'urbanisme
communales durant l'élaboration du Plan Local d'urbanisme intercommunal.

Dénommée ci après « la CCPA », d'une part

ET

La Commune de Bourg-Blanc,

Dont le siège est sis Place de l'étang – 29 860 COMMUNE
Représentée par son Maire en exercice

Dénommée ci-après « la Commune », d'autre part,

Article 1 - Objet de la charte

Par délibération du 18 juin 2015, le conseil de Communauté a engagé la procédure de transfert de compétence "plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale".

Suite aux votes des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, ce transfert a été acté par arrêté préfectoral du 21 octobre 2015. La Communauté de Communes du Pays des Abers est donc compétente en matière de "plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale" depuis le 1^{er} novembre, date du caractère effectif du transfert.

Par ailleurs, Ce transfert de compétence a permis de protéger les documents d'urbanisme communaux. En effet, selon l'article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, l'engagement d'une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal avant le 31 décembre 2015 sur notre territoire suspend l'application des dates et délais prévus en matière :

- de « grenellisation » des PLU (avant le 1^{er} janvier 2017),
- de mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT),
- de caducité des POS (prévue soit au 1^{er} janvier 2016, soit au 27 mars 2017 pour les POS en cours de révision en PLU au 31 décembre 2015).

Le maintien de ces dérogations impose le respect des deux échéances suivantes :

- le débat sur le PADD du PLUi devra avoir lieu en Conseil communautaire avant le 27 mars 2017,
- et le PLUi devra être approuvé avant le 31 décembre 2019.

Conformément à l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, « Si une commune membre de la Communauté de Communes ou de la Communauté d'Agglomération a engagé, avant la date de transfert de la compétence, une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, la Communauté de Communes ou la Communauté d'Agglomération devenue compétente peut décider, en accord avec cette commune, de poursuivre sur son périmètre initial ladite procédure. »

Durant la phase d'élaboration du Plan Local d'urbanisme intercommunal, des évolutions de documents d'urbanisme communaux peuvent être souhaitées par les Communes membres de la CCPA et/ou peuvent être rendues obligatoire par la réalisation d'un projet. Ces évolutions ne pourront pas concerner des éléments nécessitant la révision d'un plan local d'urbanisme communal.

La présente charte a donc pour objet de définir les modalités de gestion des procédures en cours et des demandes de modifications concernant les documents d'urbanisme communaux.

Article 2 – Principes de la charte

Le territoire de la CCPA est composé de 13 Communes membres et autant de documents d'urbanisme. Il est nécessaire en attendant l'opposabilité du Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la CCPA de définir la gestion des procédures d'urbanisme en cours et la gestion des demandes des Communes quant à l'évolution de leur document d'urbanisme.

Il est aussi important de partager le principe que l'élaboration du PLUi avant décembre 2019 est la priorité tout en garantissant pour les Communes une réponse adaptée à leur besoin.

Les grands principes de cette charte sont donc les suivants :

1. Instaurer un régime dérogatoire à l'élaboration du PLUi pour mener toutes les procédures de révision en cours sur le territoire sous réserve de certaines conditions détaillées dans l'article 5 de la présente charte.
2. Définir les modalités de réponses aux demandes des Communes quant à la mise en œuvre de procédure de modification, de mise en compatibilité ou de mise à jour de PLU ou POS.
3. Informer les Communes sur leur droits et possibilités.

Article 3 – Une démarche partagée

Cette charte a été construite selon le calendrier suivant :

- Conférence Intercommunale des Maires le 05 novembre 2015,
- Délibération n°5DCC171215 en date du 17 décembre 2015 relative à la prescription du PLUi,
- Rencontres individuelles des Maires des communes concernées par des procédures de révision générale durant les mois de janvier et février 2016
- Présentation du projet de charte en Commission Intercommunale d'Urbanisme le 22 mars 2015,
- Validation de cette charte par le bureau de Communauté en date du 31 mars 2016,
- Signature de la charte par les 13 maires et le président de la CCPA.

Article 4 – Les dispositions de la Loi ALUR et les possibilités données aux collectivités

Les articles 136 et 137 de la loi ALUR définissent clairement les possibilités laissés aux collectivités.

Pour les procédures en cours à la date du transfert de compétence :

La loi prévoit que la Communauté de Communes, une fois compétente, peut achever, si elle l'accepte, les procédures engagées par les Communes membres avant la date du transfert de compétence. La commune doit en faire la demande auprès de la Communauté par délibération du Conseil Municipal.

Ainsi, peuvent être achevées par la CCPA :

- les procédures d'élaboration, de révision, de révision allégée, de modification, de modification simplifiée et de mise en compatibilité des PLU ;

- les procédures de révision, de révision allégée, de modification, de modification simplifiée et de mise en compatibilité des POS.

Pour les procédures d'urbanisme communales à mener pendant l'élaboration du PLUi : La loi prévoit que la Communauté de Communes, une fois compétente et jusqu'à l'approbation du PLUi, peut effectuer des procédures de modification, de modification simplifiée, de mise en compatibilité et de mise à jour des annexes de PLU ou de POS.

Article 5 – La poursuite des procédures d'urbanisme communales en cours

La CCPA s'engage à poursuivre les procédures d'urbanisme communales lancées préalablement au transfert de compétence sous réserve du respect de certains critères détaillés ci dessous. En effet, il est peu pertinent de poursuivre une procédure communale et une procédure intercommunale de manière concomitante en raison de possibles divergences dans les projets urbains menaçant de caducité une des procédures, d'éventuelles incompréhensions des habitants de la CCPA vis à vis des modalités de concertation publique mises en place par chacune des procédures et afin de réaliser des économies financières en évitant les doublons.

Il est donc nécessaire de clarifier cette question de temporalité des procédures par la détermination de critères simples et applicables à tous :

- Toutes procédures d'urbanisme communales engagées préalablement au transfert de compétence et dont l'arrêt du projet n'a pas été prononcé avant le débat sur le PADD du PLUi, soit avant le 27 mars 2017, sera abandonnée par la CCPA.
- Toutes procédures d'urbanisme communales engagées préalablement au transfert de compétence et dont l'approbation n'a pas été prononcée avant l'ouverture de l'enquête publique sur le PLUi, soit de manière indicative six mois avant la date d'approbation du PLUi, sera abandonnée par la CCPA.

Ces règles ne s'appliquent pas aux procédures d'urbanisme à prescrire et à mener pendant l'élaboration du PLUi.

Article 6 – Appréciations du besoin des Communes

Les projets de modification souhaités par les Communes seront considérés comme recevables, dans la mesure où :

- soit ils répondent à une nécessité d'intervention immédiate et ne peuvent pas attendre la fin du PLUi, notion d'urgence ;
- soit ils ne compromettent pas le projet de PLUi en cours d'élaboration ;
- soit ils correspondent à un intérêt général manifeste, comme par exemple le développement économique, les équipements publics, l'intérêt collectif, etc....
- soit ils correspondent aux besoins de développement de l'offre de logements, répondant aux orientations du PLH.

Par ailleurs et le PLUi devant être approuvé en 2019, les procédures d'urbanisme à l'échelle communale ne pourront pas être lancées au-delà de 2018. Passé ce délai, il est vraisemblable que les besoins de modification pourront attendre la fin du PLUi.

Tout besoin d'une Commune ne s'inscrivant pas dans l'un des cas détaillés ci-dessus pourra être étudié par la CCPA. Le bureau de Communauté sur avis de la commission intercommunale d'urbanisme statuera sur les suites à donner à la demande de la Commune.

Article 7 – Collaboration entre la CCPA et ses Communes membres

A partir du moment où la Commune identifie un besoin nécessitant une adaptation de son document d'urbanisme, elle s'engage à suivre la démarche suivante :

1. Echange préparatoire entre la Commune et la CCPA,
2. Courrier du maire à la CCPA exposant les motivations de la procédure souhaitée,
3. Passage pour avis en Commission Intercommunale d'urbanisme, dans le cas où la demande ne s'inscrit pas dans un des cas détaillés à l'article 6 de la présente charte,
4. Passage en bureau Communautaire pour examiner la demande et déterminer la suite à donner,
5. Lancement ou pas de la procédure par la CCPA par l'acte administratif correspondant à la procédure : arrêt du Président ou délibération du conseil de Communauté.

Ces grandes étapes ne doivent pas remplacer une collaboration étroite entre les services des Communes et de la CCPA pour mener à bien les procédures.

La CCPA a la responsabilité du lancement et de la gestion du marché avec une neutralisation financière possible des sommes engagées pour la mise en œuvre de ces procédures par la CCPA. Toutes les démarches administratives (courrier, réunions, délibérations,) sont à l'initiative de la CCPA.

La Commune a la charge du financement et du suivi des éventuelles études nécessaires à la poursuite du projet communal hors démarche du PLUi. A chaque étape nécessitant une décision du conseil de Communauté, le Conseil Municipal devra rendre un avis sur la procédure poursuivie.

Article 8 – Durée de la présente charte

La présente charte entre en vigueur dès le lendemain de l'acquisition de son caractère exécutoire et se clôture dès le lendemain de l'acquisition du caractère exécutoire de la délibération d'approbation du Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la CCPA.

À PLABENNEC, le

Commune de Bourg-Blanc

Communauté de Communes du Pays des
Abers

Le Maire

Le Président