



**HAL**  
open science

# Conséquence(s) des nouveaux périmètres intercommunaux sur les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux. Le PLUi de l'Agglomération de la Région de Compiègne

Frédéric Clain

► **To cite this version:**

Frédéric Clain. Conséquence(s) des nouveaux périmètres intercommunaux sur les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux. Le PLUi de l'Agglomération de la Région de Compiègne. Géographie. 2017. dumas-01858968

**HAL Id: dumas-01858968**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01858968>**

Submitted on 21 Aug 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Mémoire de 1ère année de Master Action  
locale et Projets de Territoires APTER

Conséquence(s) des nouveaux  
périmètres intercommunaux sur les Plans  
Locaux d'Urbanisme intercommunaux

Le PLUi de l'Agglomération de la Région de Compiègne

Frédéric CLAIN

2017

Responsable pédagogique : Cécile JEBEILI, Maître de conférences

Maître de stage : Isabelle LASTERNAS, Urbaniste



## **REMERCIEMENTS :**

Je tiens à remercier en premier lieu mon maître de stage, Isabelle LASTERNAS, pour la confiance qu'elle m'a accordée pour effectuer ma mission au sein de l'agence d'urbanisme Oise-la-Vallée. Sa connaissance du terrain et son expérience m'ont permis de bénéficier de riches enseignements.

Je remercie plus particulièrement les géomaticiens de l'agence, Tidiane SOW, Philippe COTREBIL et Mathieu GENHO pour leur aide précieuse dans le traitement des bases de données, la réalisation de cartes et tout ce qu'ils m'ont appris sur les logiciels cartographiques. Plus généralement, je voudrais remercier chaleureusement l'ensemble de l'équipe et les stagiaires pour le plaisir que j'ai eu à travailler avec eux. Je garderai en souvenir des personnalités formidables et attachantes qui m'ont beaucoup apporté sur le plan professionnel et personnel.

Enfin, mes remerciements vont également à mon directeur de mémoire, Cécile JEBEILI, qui a su m'aguiller dans la réalisation de ce mémoire. Je la remercie pour son aide précieuse, sa disponibilité et son implication dans ce travail.

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS :</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>PREMIERE PARTIE : Le PLUi et les nouveaux périmètres intercommunaux en France</b> .....	12
1. Qu'est-ce que le PLUi ?.....	12
a. Un document de projet de territoire.....	12
b. La pertinence du périmètre intercommunal.....	18
c. La loi Grenelle II : le PLUi comme principe.....	20
d. Le PLUi : perceptions et état des lieux.....	22
2. Un objectif de généralisation du PLUi : la loi ALUR.....	25
a. Faire accepter le PLUi aux élus locaux : collaboration des communes, club PLUi et communication.....	25
b. Les modalités de transfert : un frein pour l'intercommunalité ? .....	28
3. Les problèmes liés aux nouveaux périmètres et à l'élaboration des PLUi.....	32
a. Les démarches PLU(i) en cours et nouveau périmètre.....	32
b. Les modalités de transfert en cas de fusion : les assouplissements de la loi Egalité et Citoyenneté.....	35
c. Pertinence des périmètres après fusion ? .....	37
d. Un labyrinthe procédural.....	38
e. Le PLUi : quelles économies à court terme ?.....	40
<b>DEUXIEME PARTIE : Le nouveau périmètre de l'Agglomération de la Région de Compiègne et son PLUi</b> .....	44
1. Présentation du territoire de l'Agglomération de Compiègne.....	44
a. Reconstitution territoriale : la fusion entre l'ARC et la Basse-Automne.....	44
b. Le nouveau territoire .....	48
c. La démarche PLUi-H.....	58

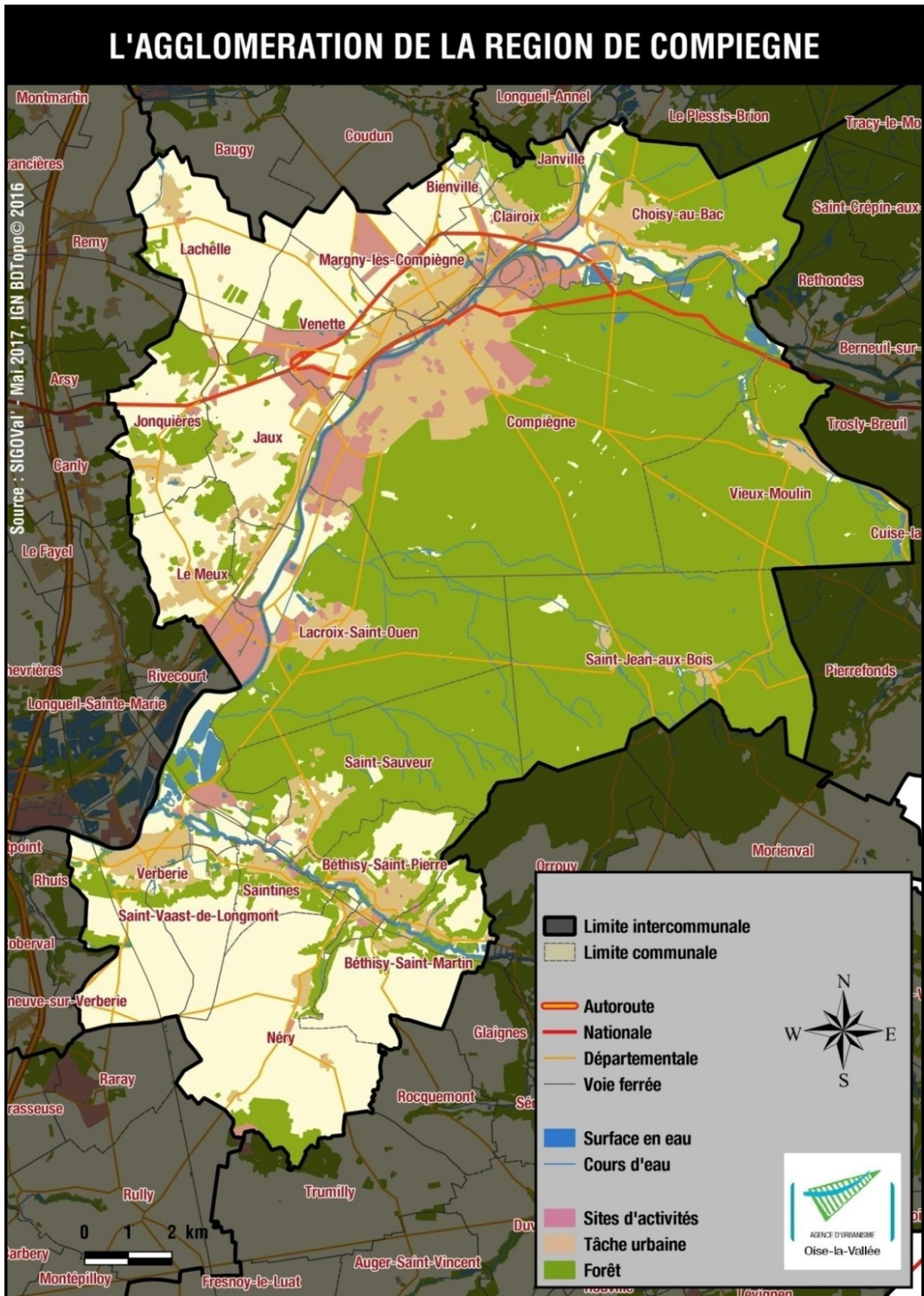
2. L'Agence d'Urbanisme Oise-la-Vallée.....	59
a. Son statut, son histoire et son organisation.....	60
b. Le rôle de l'Agence dans l'élaboration du PLUi-H.....	66
3. Les éléments en faveur de l'élargissement de la démarche au nouveau périmètre.....	68
a. La construction intercommunale.....	68
b. Le maintien des aides à la pierre.....	68
c. La caducité des POS.....	70
4. Les conséquences de l'élargissement du PLUi-H :.....	74
a. La caducité des POS à Néry et Béthisy-Saint-Martin.....	74
a. Un diagnostic et des études à élargir au nouveau périmètre.....	75
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>79</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS :.....</b>	<b>82</b>

## INTRODUCTION

Dans le Département de l'Oise, l'Agence d'Urbanisme et de Développement Oise-la-Vallée (OLV) accompagne depuis 2014 l'Agglomération de la Région de Compiègne (ARC), dans l'élaboration de son tout premier Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi). Il s'agit plus exactement d'un PLUi valant Programme Local de l'Habitat (PLH), autrement-dit un PLUi-H. Dans ce cadre, l'agence d'urbanisme OLV est en charge de l'animation d'ateliers et de réunions, de la réalisation d'un diagnostic territorial et, plus généralement, de la rédaction finale des différentes pièces du document d'urbanisme. En tant que stagiaire au sein de cette structure durant trois mois, ma mission portait sur la réalisation du diagnostic territorial, qui sera intégré au rapport de présentation du PLUi-H. Ainsi, OLV m'a confié la rédaction des parties concernant les prévisions démographiques et économiques et l'analyse de l'habitat et des équipements (culturels, sportifs et de santé).

Située au Nord-Est de Paris, l'ARC est une Communauté d'Agglomération (CA) de 82 000 habitants, composée de 22 communes et structurée autour de Compiègne (40 000 habitants). Comme de nombreux territoires en France, l'ARC se trouve aujourd'hui en pleine reconfiguration territoriale. Initialement composée de 16 communes et de 71 000 habitants, sa fusion avec la Communauté de Communes de la Basse-Automne (CCBA) est actée le 1<sup>er</sup> janvier 2017. La CCBA, constituée de 6 communes, est située au Sud de l'ARC. Ce territoire plutôt rural s'est historiquement développé le long de la Vallée de l'Automne, un affluent de l'Oise, et est aujourd'hui structuré autour des communes de Verberie et de Béthisy-Saint-Pierre, respectivement, 4 100 et 3 100 habitants en 2014. Ce nouveau périmètre oblige les élus et les techniciens du nouvel EPCI à réinterroger la démarche PLUi-H qui était en cours d'élaboration sur l'ARC à 16 communes (ARC-16) : Faut-il abandonner la démarche ? Faut-il l'achever sur les communes de l'ARC-16 ou bien l'étendre sur le nouveau périmètre ? Quel format le PLUi-H doit-il prendre ? Quelles sont les nouvelles étapes ? Autant de questions qui se sont posées au sein du conseil communautaire et entre communes au début de l'année 2017.

Carte 1 : Réalisation et conception : Frédéric Clain





La situation de l'ARC est un exemple concret de la mise en œuvre dans les territoires des réformes successives engagées depuis la fin des années 2000 en France.

Elles ont en effet profondément modifié l'organisation des territoires, leurs prérogatives, leurs périmètres et leur champ d'intervention. Ainsi, au regard des différentes lois adoptées depuis 2010, l'échelon intercommunal apparaît comme l'un des « grands chantiers » de l'Etat. Avec près de 493 fusions d'EPCI et seulement 4 communes isolées bénéficiant d'une dérogation législative<sup>1</sup>, l'année 2016 fut celle de l'achèvement de la carte intercommunale et plus particulièrement celle des recompositions intercommunales massives. Le nombre d'EPCI est passé de 2 062 en 2016 à 1 266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>.

Cette rationalisation, sans équivalent dans l'histoire de l'intercommunalité en France, est une conséquence de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation de la République, dite loi NOTRe, fixant un seuil démographique minimal de 15 000 habitants pour les Communautés de Communes (CC), initialement fixé à 5 000 habitants par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, dite loi RCT. La loi NOTRe, en déterminant une nouvelle taille critique pour les EPCI, poursuit en outre les objectifs de la loi RCT. Elle s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme territoriale initié par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et à l'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM). Cette dernière a participé à cette rationalisation des périmètres territoriaux en instituant notamment de nouvelles métropoles.

Rappelons également que la loi RCT a doté les préfets d'un pouvoir important facilitant la modification des périmètres intercommunaux. Tout d'abord, le législateur a chargé les préfets de réaliser un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI), dont la révision est prévue tous les six ans. Ces schémas traduisent les propositions préfectorales de recomposition territoriale des intercommunalités (modification de périmètre, fusion, création, transformation et

---

<sup>1</sup> L'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant

<sup>2</sup> Direction Générale des Collectivités Territoriales, Département des études et des statistiques locales, Mainguené A., Sebbane L., (2017). « 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2017 » [en ligne]. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, janvier 2017, n°113, 8 p. Disponible sur : [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_113\\_0.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf)

suppression d'EPCI) et doivent répondre à des orientations arrêtées par le législateur. L'Etat souhaite bien évidemment que les CC rassemblent au moins 15 000 habitants, il souhaite également la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, mais aussi que l'ensemble des nouvelles communautés s'articulent autour de bassins de vie et constituent les lieux de la solidarité territoriale entre communes, notamment au plan financier. Ces projets sont soumis à l'avis des conseils communautaires et municipaux concernés, puis à celui de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), présidée par le préfet. Dans la même optique, l'Etat a défini deux régimes temporaires ; le premier donnait le pouvoir aux préfets de fusionner plusieurs EPCI, de modifier les périmètres d'un EPCI, de créer et de dissoudre un EPCI, en passant outre l'avis des communes jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013. Le second, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2013, permettait aux préfets de rattacher une commune à un EPCI si elle n'était pas déjà membre d'un EPCI et/ou si elle créait une discontinuité ou une enclave territoriale. Cette procédure s'appliquait l'année suivant la révision du SDCI. La loi n°2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale prévoit d'avancer la clause de revoyure. Elle fixe ainsi la révision des SDCI l'année suivant l'élection des nouveaux conseils municipaux (2015) et permet au CDCI de voter à la majorité des deux tiers la révision du SDCI à tout moment. De plus, la loi NOTRe avait fixé la révision des SDCI au plus tard le 31 mars 2016. A partir de cette date, et jusqu'au 15 juin 2016, les préfets disposaient des mêmes pouvoirs, définis par la loi RCT, afin d'appliquer les nouveaux schémas.

En parallèle, réforme après réforme, le droit de l'urbanisme s'est complexifié, modifiant la façon de concevoir la planification territoriale. Ce qui relevait autrefois d'un exercice de zonage, au gré des volontés des élus municipaux, devient peu à peu une démarche traduisant le projet de territoire des élus à une échelle plus large jugée plus pertinente : celle de l'intercommunalité. La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Aide au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), intègre la compétence en matière de Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans le bloc de compétences obligatoires des CA et des CC, sauf opposition des communes. Cette compétence était jusqu'alors obligatoire uniquement pour les Communautés Urbaines (CU) et les Métropoles et restait facultative pour les CC et les CA. Avec la loi ALUR, l'Etat a pour ambition de généraliser la démarche de PLU sur l'ensemble du territoire national. Portée par

l'ancienne Ministre du Logement Cécile Dufflot, cette loi vient concrétiser le principe selon lequel l'échelon intercommunal est le plus pertinent pour la réalisation d'un document d'urbanisme. Un principe qui ne fait plus débat sur le plan national et qui a été vivement encouragé le 29 juin 2010 avec l'adoption de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 relative à l'Engagement National pour l'Environnement, appelée loi Grenelle II.

Or, durant l'année 2016, l'Etat voit ses volontés concernant l'intercommunalité entrer en contradiction avec la réalité du terrain. Sur les 493 fusions opérées au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 191 d'entre elles concernaient un « mariage mixte »<sup>3</sup>, c'est-à-dire une fusion entre un EPCI sans la compétence PLUi et un EPCI ayant inscrit la compétence dans ses statuts. Or, au sens de la loi ALUR, les communes membres du premier EPCI devaient effectuer le transfert de la compétence PLU à la nouvelle intercommunalité. Ce transfert automatique de la compétence après fusion menaçait de faire échouer de nombreux projets de fusions en 2016. Nous pouvons mesurer ici la complexité pour l'Etat de mener à bien ces deux réformes. L'enjeu de ce travail est de comprendre comment l'Etat permet de les concilier. Par la suite, le législateur a apporté des ajustements et a déterminé les modalités juridiques pour favoriser les regroupements intercommunaux et l'élaboration de PLUi : la loi n°2017-86 du 28 janvier 2017 Egalité et Citoyenneté, accorde ainsi un délai supplémentaire aux EPCI issus d'un « mariage mixte » pour se doter de la compétence PLU. Les communes de ces EPCI ont jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour effectuer le transfert. Cet assouplissement permet une montée en charge « progressive et territorialisée » selon le gouvernement.

Certains élus, et notamment la vice-présidente de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) en charge des questions urbaines, Corinne CASANOVA, ont jugé le transfert de la compétence en cas de fusion « mixte » « *un peu abrupt* » et « *mal anticipé* »<sup>4</sup> par la loi ALUR. Ces réticences vis-à-vis du transfert de la compétence PLU et le mécontentement de nombreux élus municipaux, qui voient leur champ d'action s'amoinrir, ont rythmé les débats au sein des conseils municipaux et communautaires. Aujourd'hui, malgré ces réticences, les dispositions de

---

<sup>3</sup> Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p.13. Disponible sur : [www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)

<sup>4</sup> *Ibidem*.

la loi ont amorcé la généralisation du PLUi sur l'ensemble du territoire avec près de 50% d'EPCI compétents en 2017.

La fusion entre l'ARC-16 et la CCBA est le résultat de l'application du nouveau seuil de 15 000 habitants pour les CC fixé par la loi NOTRe. Avec seulement 10 000 habitants, la CCBA se trouvait en dessous du seuil de 15 000 habitants et a donc fait l'objet d'un regroupement avec l'ARC-16 pour répondre aux exigences de la loi. Par ailleurs, étant issue de l'union entre l'ARC-16, qui élabore un PLUi-H depuis 2014, et la CCBA, non compétent en matière de PLU, l'ARC à 22 communes (ARC-22) fait partie de l'une des 191 fusions « mixtes » actées le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En mai 2017, l'ARC-22 a officiellement décidé d'étendre l'élaboration du PLUi-H sur l'ensemble du nouveau périmètre et n'a donc pas souhaité bénéficier des assouplissements de la loi Egalité et Citoyenneté. L'objet de ma mission est une conséquence directe de ce choix politique. L'ARC-16 et OLV rédigeaient jusque-là un PLUi-H sur le territoire initial, mais avec ce nouveau périmètre, le diagnostic thématique devait être repris à l'échelle du nouveau territoire. Par conséquent, ce mémoire a pour ambition de comprendre les modalités prévues par le législateur pour permettre le consensus entre la rationalisation de la carte intercommunale et la généralisation du PLUi ? La réponse à cette problématique s'appuiera sur la mission effectuée au sein de l'agence d'urbanisme OLV qui accompagne aujourd'hui l'ARC dans cette nouvelle étape. Aussi, la réalisation du diagnostic thématique et la participation à des séminaires, des discussions et des réunions entre l'agence d'urbanisme, l'ARC et les communes membres me permettront d'apporter des éléments de réponses concrets.

Ainsi, nous allons répondre à cette problématique sur le plan théorique dans une première partie, puis nous analyserons sa mise en œuvre pratique dans le cas de l'ARC dans une seconde partie.

## **PREMIERE PARTIE : Le PLUi et les nouveaux périmètres intercommunaux en France**

Dans cette première partie, nous allons présenter le PLUi avant d'analyser les apports de la loi ALUR, puis de la loi Egalité et Citoyenneté, et les problématiques qu'elles soulèvent.

### **1. Qu'est-ce que le PLUi ?**

Nous allons exposer dans un premier temps les caractéristiques du PLUi, puis nous mettrons en avant les intérêts de la planification intercommunale, avant de nous pencher sur l'impact de la loi ENE sur le PLUi. Nous terminerons cette partie sur l'état actuel des PLUi en France.

#### *a. Un document de projet de territoire*

Le PLU est institué par la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, en remplacement des anciens Plans d'Occupation des Sols (POS), eux-mêmes institués par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967.

Au titre de la loi SRU, le document d'urbanisme est prévu pour l'échelon communal, mais le législateur a laissé la possibilité aux élus communaux de l'élaborer au niveau intercommunal. Nous pouvons définir le PLUi de la même manière que le PLU simplement communal : selon Pierre SOLER-COUTEAUX, le PLU est « *le document qui fixe les règles d'urbanisme applicables sur le territoire de l'intercommunalité, ou le cas échéant de la commune, compétent pour l'établir. Il traduit en termes politiques, réglementaires et graphiques les principaux objectifs de l'intercommunalité, ou de la commune, en matière d'utilisation des sols* »<sup>5</sup>.

Le PLU constitue au niveau local le principal document pour la délivrance des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol. Il s'agit d'un document opposable, soumis au respect du Code de l'urbanisme et il est quasiment obligatoire. En effet, la loi SRU n'oblige en aucun cas une commune à se doter d'un PLU, cependant, si une commune se trouve sans document d'urbanisme, celle-ci est soumise à la constructibilité limitée, en application des Règles Générales d'Urbanisme (RNU). Cette

---

<sup>5</sup> Soler-Couteaux P., Carpentier E. (2015), Chapitre 6 : *Les plans locaux d'urbanisme*, in Droit de l'urbanisme, pp.175-308

situation réduit considérablement le pouvoir des élus dans la délivrance des permis de construire et donc la capacité de développement du territoire. En effet, le chapitre dédié au RNU du Code de l'urbanisme précise que les constructions sont uniquement autorisées dans les zones déjà urbanisées et interdites le long des axes routiers (articles L.111-3 à L.111-10). Le PLU apparaît donc comme un document primordial pour les territoires.

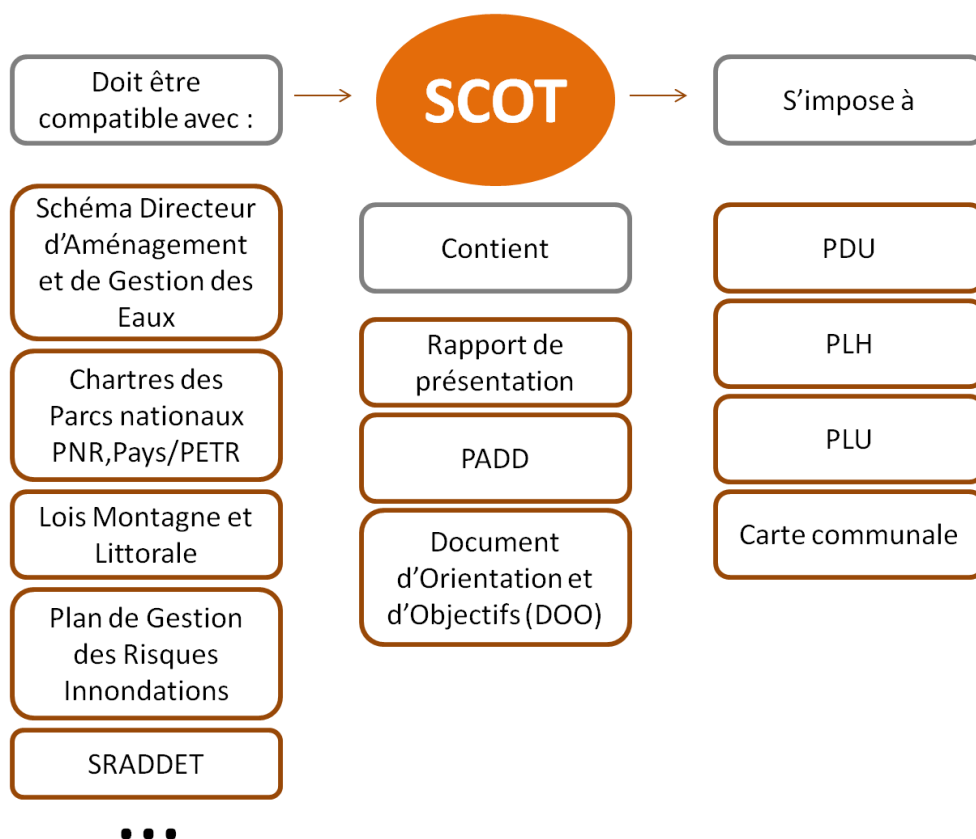
Enfin, le PLU doit être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). La notion de compatibilité n'est pas précisément définie par les textes de lois, néanmoins « *un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation* »<sup>6</sup>. Egaleme nt créé par la loi SRU, en remplacement des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), le SCoT fixe les orientations d'un bassin de vie sur le long terme (de 20 à 30 ans) et intègre d'autres documents et plans supra-territoriaux comme le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET<sup>7</sup>) et le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE).

---

<sup>6</sup> CERTU (2007), « Distinction entre les notions de compatibilité et de conformité » [en ligne]. Plan de déplacement urbain, éléments juridiques, fiche n°1, septembre 2007, 4p. Disponible sur : [http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/0950293/01\\_Fiche\\_01.pdf](http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/0950293/01_Fiche_01.pdf)

<sup>7</sup> Le SRADDET, défini dans l'article 13 de la loi NOTRe, en remplacement de l'ancien SRADT (Schéma d'aménagement et de développement du territoire), est un schéma régional qui rassemble d'autres schémas sectoriels (Schéma régional de l'intermodalité, schéma régional de prévention et de gestion des déchets...) avec une dimension prospective.

Schéma n°1 : Le SCOT. Source : Atlas de l'environnement du Morbihan<sup>8</sup>



L'adoption de la loi SRU marque un tournant dans la façon de « faire la planification urbaine » en France. Les POS étaient critiqués pour leur incapacité à porter un véritable projet de territoire et de développement urbain, à protéger les espaces agricoles et naturels et à lutter efficacement contre l'étalement urbain. Tandis que les PLU traduisent le projet de territoire en définissant *les objectifs de l'intercommunalité, ou de la commune, en matière d'occupation des sols* et répondent plus efficacement à ces problématiques.

Les objectifs du territoire sont détaillés et abordés de différentes manières et à différents niveaux (politiques, réglementaires et graphiques) dans chacune des pièces du document. Le PLU contient ainsi un rapport de présentation, un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), des Orientations

<sup>8</sup> [http://csem.morbihan.fr/dossiers/atlas\\_env/reponses/planification\\_urbaine.php](http://csem.morbihan.fr/dossiers/atlas_env/reponses/planification_urbaine.php)

d'Aménagements Programmées (OAP), et un règlement écrit et graphique définissant les différents zonages.

Le rapport de présentation a pour objet de justifier et d'expliquer les choix d'aménagement retenus par la structure porteuse du PLU. Il a une fonction pédagogique et doit permettre à chacun de mieux comprendre la logique et les enjeux du document. Son contenu est réglementé par les articles L.123-1-2 et R.123-2 du Code de l'urbanisme.

Créé par la loi SRU, le PADD est la pièce centrale du PLU. C'est à cette étape que l'on perçoit la différence entre le POS et le PLU. En effet, avec le PADD, les PLU ne se contentent plus de constater l'existant, mais doivent être le support d'une volonté politique locale concernant le devenir du territoire communal ou intercommunal. Le contenu du PADD est détaillé par les articles L. 123-1-3 et R. 123-3 du Code de l'urbanisme. Ainsi, il définit « *les orientations générales des politiques d'aménagements, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il envisage également les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs* ». Enfin, depuis la loi ALUR le PADD a également pour objet de fixer des objectifs chiffrés de limite de la consommation foncière. En somme, le PADD se veut à la fois global, de par la pluralité des thématiques abordées, et synthétique, en terme de volume, en excédant rarement plus d'une centaine de pages.

Les OAP sont des « zooms » sur des parties de territoire (secteurs, quartiers...), où sont prévus des aménagements spécifiques, de réhabilitation... Ces secteurs à enjeux bénéficient de réglementations particulières et adaptées en fonction des projets d'aménagements.

Enfin, le règlement et les documents graphiques forment une partie essentielle du PLU. C'est souvent la pièce la plus délicate à réaliser : le règlement graphique découpe le territoire en différentes zones avec des degrés de constructibilités différents et le règlement écrit précise les règles d'urbanisme de chaque type de zone. Il s'agit d'une traduction réglementaire du projet de territoire.



Aujourd'hui, les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au règlement du PLU ont été modifiées par la loi ALUR à travers le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme.

Cette modernisation du PLU tente de clarifier *et d'améliorer la lisibilité des règles d'urbanisme pour en faciliter l'utilisation et la traduction*<sup>9</sup>. Par conséquent, plusieurs éléments sont modifiés : le rapport de présentation est renforcé, avec un rôle davantage orienté vers la justification, désormais opposable ; une nouvelle répartition plus simple des destinations de construction, en passant de neuf destinations à seulement cinq (Habitat ; Commerce et activités de service ; Equipements ; Exploitation agricole ou forestière ; Autres activités du secteur industriel ou tertiaire) ; un nouveau cadre réglementaire pour les OAP et de nouvelles possibilités d'écritures réglementaires sont admises.

L'application de ce PLU « nouvelle formule » se veut progressive, au fur et à mesure des révisions et des élaborations des PLU. Ainsi, pour les procédures de révision ou d'élaboration de PLU commencées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le décret s'applique si le conseil communautaire, ou municipal le cas échéant, y est favorable ou bien à la prochaine révision générale du PLU, sans délai imposé. Pour les PLU approuvés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le décret s'applique de la même façon, à la prochaine révision. Pour les procédures de révision ou d'élaboration de PLU après le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les communautés doivent intégrer les dispositions du décret, sans exceptions.

L'élaboration du PLUi suit les mêmes étapes que celles du PLU classique qui sont définies dans le Code de l'urbanisme par les articles L.123-6 et R. 123-15. Elle est toutefois complétée de trois étapes spécifiques, nécessaires à la collaboration entre l'EPCI compétent et les communes membres<sup>10</sup>. En premier lieu, la conférence

---

<sup>9</sup> Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2017), *Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme* [en ligne]. Paris, avril 2017, 181p. Disponible sur : [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_de\\_la\\_modernisation\\_du\\_contenu\\_du\\_plan\\_local\\_d\\_urbanisme\\_-\\_avril\\_2017.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017.pdf)

<sup>10</sup> Goujon Y. (2016), « Plan locaux d'urbanisme », in *Le droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, coll Comprendre Simplement, Antony, pp. 61-77

intercommunale, qui réunit les maires des communes membres, prescrit l'établissement du PLUi et définit les modalités de collaborations avec les communes, l'Etat, les personnes publiques associées, les habitants... En second lieu, et préalablement à l'arrêt du projet de PLUi, les conseils municipaux et le conseil communautaire se réunissent pour définir ensemble les orientations du PADD. Cette étape doit avoir lieu au plus tard 2 mois avant l'arrêt du projet de PLUi et marque la fin de la phase d'élaboration du contenu du PLUi. Enfin, dernière étape avant l'approbation du PLUi, une nouvelle conférence intercommunale est organisée. Les maires prennent en compte les avis issus de l'enquête publique présentés dans le rapport du commissaire enquêteur. Après avoir modifié tout ou partie de ces éléments, une délibération du conseil communautaire vient approuver le PLUi. Ce dernier entre en vigueur dès que l'EPCI transmet et publie le PLUi au contrôle de légalité.

De la même manière qu'un PLU, la durée moyenne du processus peut varier entre 2 ans et 5 ans. A noter que la durée moyenne d'élaboration en 2015 est de 3,8 ans<sup>11</sup>. Ce temps d'élaboration dépend de plusieurs facteurs tels que la taille de l'EPCI et le type de document (PLUi simple, PLUi valant SCoT, et PLUi valant PLH et/ou Plan de Déplacement Urbain (PDU)).

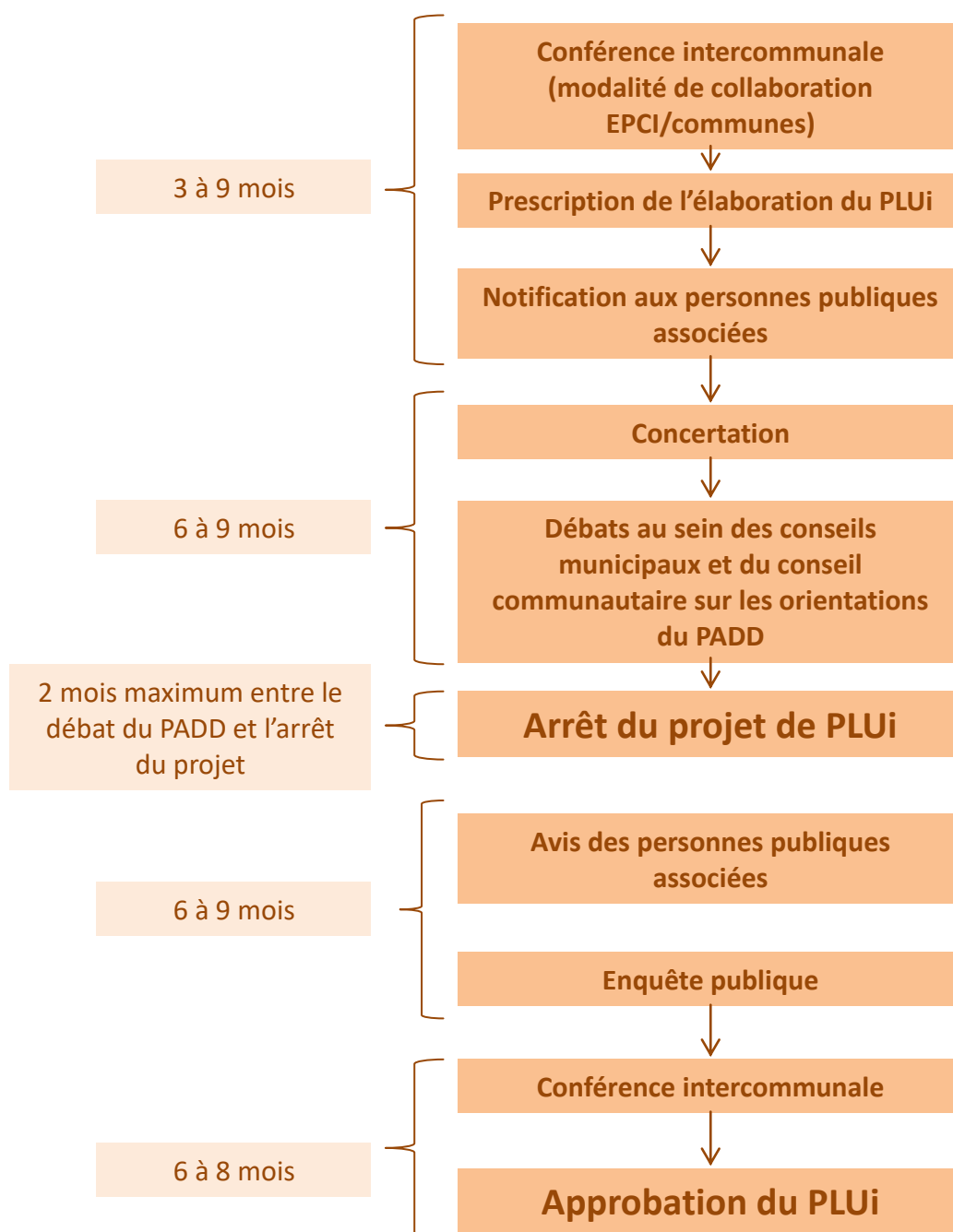
Depuis les années 2000, les POS laissent lentement la place aux PLU. Porté par un projet politique, transcrit dans le PADD, le PLU traduit une vision du territoire sur le long terme. Cependant, au regard de la petite taille et du poids démographique de nombreuses communes en France<sup>12</sup>, il est légitime de s'interroger sur la pertinence du périmètre communal pour penser un projet de territoire tel qu'un PLU.

---

<sup>11</sup> Club PLUi (2016), « Enquête 2015 du Club PLUi, synthèse des résultats » [en ligne]. Enquête annuelle du Club PLUi, février 2016, 29p. Disponible sur : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20160215\\_Club\\_PLUi\\_Enquete\\_2015\\_vf\\_cle5ccbef.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20160215_Club_PLUi_Enquete_2015_vf_cle5ccbef.pdf)

<sup>12</sup> 54% des communes ont moins de 500 habitants en 2013, selon l'INSEE. Source INSEE recensement de population 2013.

## Schéma n°2 : Elaboration d'un PLUi. Y. GOUJON<sup>13</sup>



### *b. La pertinence du périmètre intercommunal*

Dans le cadre de l'Acte I de la décentralisation, les communes ont acquis un pouvoir non négligeable en matière d'urbanisme avec la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite loi Defferre. Depuis, la commune gère les documents

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 68

d'urbanisme sur son sol et jouit de nombreuses possibilités d'intervention foncière : elles ont le droit de préemption, de délivrer les autorisations d'utilisation du sol et les permis de construire, et de déclencher les opérations d'aménagement. Or, durant les années 2000 et 2010, avec le développement massif de l'intercommunalité et son renforcement qui rend obligatoire l'adhésion à une intercommunalité pour les communes, le législateur tente de changer d'échelle et souhaite passer à un urbanisme intercommunal jugé plus pertinent.

En premier lieu les mutations géographiques de ces cinquante dernières années soulignent avant tout l'obsolescence des périmètres administratifs qui ne sont pas ceux des territoires vécus, ou du moins ceux des évolutions territoriales. L'étalement urbain, par exemple, dépassent et rend caduques les limites administratives des communes. De même, la mise en place d'un projet de territoire cohérent et global ne peut pas se concevoir seulement à l'échelle trop étroite des communes. En effet, la gestion et la préservation des continuités écologiques se planifient sur un périmètre beaucoup plus large pour être efficace. La forêt de Compiègne par exemple, s'étend sur 15 hectares et sur une dizaine de communes. Dans ces conditions la commune ne semble pas adaptée pour piloter seule la préservation des continuités écologiques et des réservoirs de biodiversité.

Ensuite, de nombreuses petites et moyennes communes ne disposent pas des moyens financiers, techniques et humains suffisant pour assurer la gestion de la planification urbaine<sup>14</sup>. En outre, alors que la réalisation d'un PLU semble être un exercice difficile et que beaucoup de communes n'ont pas de services propres aux études urbaines, la récente modernisation du contenu du PLU apparaît comme une complication supplémentaire. Même si elle a vocation à simplifier la réalisation des PLU, il s'agit d'un outil totalement repensé que les communes doivent s'approprier. Ainsi certaines communes se tournent de plus en plus vers l'intercommunalité, pour réaliser et/ou gérer leurs documents d'urbanisme.

Enfin, les différentes échéances passées en matière de document d'urbanisme ont conduit de nombreuses communes à réfléchir à l'état de leurs documents : le passage du POS au PLU, la « grenillisation » des PLU, la caducité des POS... Ces

---

<sup>14</sup> Auby J-B., Périnet-Marquet H., Noguellou R. (2015), Titre 1, Chapitre 1, Section 1, *Les compétences des collectivités territoriales* in Droit de l'urbanisme et de la construction, pp.59-63

obligations constituent finalement une opportunité pour les communes de discuter avec leur EPCI de la gestion des documents d'urbanisme, et donc d'envisager le transfert de la compétence PLU<sup>15</sup>.

Ainsi, comme le PLU devient de plus en plus technique (analyse des capacités de densification, état initial de l'environnement, analyse de l'offre de stationnement...) et donc de moins en moins accessible pour la plupart des communes, l'EPCI apparaît comme le meilleur partenaire local doté de services compétents (services urbanisme, juridique, habitat...) et de moyens financiers conséquents pour assurer la réalisation de ces documents d'urbanisme. L'intercommunalité est donc un cadre plus cohérent en tant qu'autorité de gestion et d'élaboration des documents d'urbanisme. Mais elle est aussi le territoire le plus cohérent pour porter un projet global de développement.

### *c. La loi Grenelle II : le PLUi comme principe*

Nous avons vu que la loi SRU fait de la commune la norme et les intercommunalités l'exception pour l'élaboration des PLU. L'article L.123-6 du Code de l'urbanisme modifié par la loi SRU entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001 réaffirmait l'échelon communal : *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune*. Seules, les 14 CU de l'époque étaient obligatoirement chargées de l'élaboration des PLU.

En 2010, la loi Grenelle II, ou encore appelée ENE, portée par l'ancien ministre de l'Environnement Jean-Louis Borloo, a tenté de modifier l'échelle de référence des PLU. Elle poursuit pleinement les volontés de l'Etat de rationalisation des finances publiques. Dans un discours prononcé en décembre 2007, le Président de la République, Nicolas SARKOZY estimait que « *Les politiques de l'urbanisme doivent être cohérentes avec les logiques du logement, des équipements publics, des transports et de l'emploi. Le niveau le plus adapté pour répartir ces différents besoins, c'est celui de l'intercommunalité* »<sup>16</sup>. La loi Grenelle II a fait de l'intercommunalité l'échelon de principe pour les PLU, en modifiant le même article L.123-6 du Code de l'urbanisme : *Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsqu'il*

---

<sup>15</sup> Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Région Centre (2014). « PLU intercommunale et loi ALUR, pourquoi un PLUi pour mon EPCI ? » [en ligne]. Novembre 2014, 4p. Disponible sur :

[http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette\\_promotion\\_PLUi\\_cle51f599.pdf](http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_promotion_PLUi_cle51f599.pdf)

<sup>16</sup> Assemblée des Communautés de France (2008). « Les communautés et l'urbanisme » [en ligne]. *Etude AdCF*, octobre 2008, 43 p. Disponible sur : [www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf\\_Urbanisme\\_oct2008.pdf](http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf_Urbanisme_oct2008.pdf)

*est doté de la compétence en matière de PLU, en concertation avec les communes membres. Dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'EPCI dont elle est membre.* On remarque bien le renversement qui s'est opéré dans cet article. Cette modification entrée en vigueur le 13 janvier 2011, place le PLUi au premier plan, au dépend d'un PLU communal qui serait, à terme, l'exception. Le PLUi devient donc un principe reconnu et encouragé, mais encore faut-il que l'EPCI soit compétent en matière de PLU. En effet, la loi ENE a fait de l'EPCI le principe à défaut d'avoir pu prescrire le transfert obligatoire de la compétence PLU des communes aux EPCI, suite à l'opposition des sénateurs au renforcement des intercommunalités.

Malgré cet échec, l'Etat encourage néanmoins l'élaboration de PLUi : il donne la possibilité aux EPCI de réaliser un PLUi avec des plans de secteurs couvrant l'intégralité d'une ou plusieurs communes avec pour chaque secteur des OAP et des réglementations spécifiques. Sur le papier, cette disposition apporte de la souplesse au PLUi, puisqu'il règlemente des espaces à enjeux de manière plus fine. Dans les faits, cette mesure a pour mission de rassurer les communes réticentes à transférer la compétence PLU à l'EPCI et de faciliter le travail de l'EPCI dans sa nouvelle mission.

Rappelons par ailleurs, que la loi ENE introduit davantage de notions environnementales dans les PLU et SCoT : énergie, consommation d'espace, émission de gaz à effet de serre... Le législateur avait laissé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard pour « grenelliser » les PLU. Elle permet également de réaliser dans le même document un PLUi, un PDU et un PLH. Cette dernière mesure renforce le rôle du PLUi en tant que document de « *mise en cohérence des politiques publiques territoriales* »<sup>17</sup>, selon Vincent FELTESSE, ancien Président de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanismes (FNAU) de 2010 à 2014.

Au niveau national, le PLUi ne semble plus vraiment faire débat, mais c'est au niveau local que les réticences sont évidemment les plus vives. La montée en puissance de l'intercommunalité et la « perte » de la compétence urbanisme apparaît dangereuse aux yeux de certaines communes. Néanmoins, durant les années 2000,

---

<sup>17</sup> CERTU (2012), « Plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) : Retours d'expériences, des pistes pour demain »[en ligne]. *Dossiers CERTU*, février 2012, p.3 Disponible sur : [www.certu-catalogue.fr/catalog/product/view/id/1677/?SID=U&link=2608](http://www.certu-catalogue.fr/catalog/product/view/id/1677/?SID=U&link=2608)

alors que le transfert de la compétence PLU n'était pas obligatoire, plusieurs dizaines de communautés se sont dotées d'un PLUi. De plus, pour reprendre l'expression de C. CASANOVA, le PLUi fait de moins en moins *l'effet d'épouvantail* auprès des élus. Ces éléments témoignent d'une forme d'appropriation progressive du PLUi dans les territoires.

#### *d. Le PLUi : perceptions et état des lieux*

Plus que la réalisation du PLUi en lui-même, c'est le transfert de la compétence PLU des communes vers les communautés qui est critiqué. En effet, compétents en matière d'urbanisme depuis 1983, les élus communaux considèrent, notamment durant les années 2000, ce transfert comme une perte de pouvoir, voire d'autonomie, au profit de l'intercommunalité<sup>18</sup>. Le PLU (et le POS avant 2000) était devenu au fil du temps l'un des sujets centraux du mandat municipal et inspirait donc une forte valeur pour les élus locaux.

Du point de vue des EPCI, on ne semble pas mesurer l'enjeu du PLUi au cours des années 2000. En effet, même si la loi SRU a fait de la commune le principe, elle a tout de même imposé le transfert de la compétence PLU des communes vers l'EPCI lorsqu'il s'agissait de CU. Or, malgré le transfert obligatoire, seule 6 CU sur 16 avaient élaboré un PLUi en 2010. Ce phénomène témoigne notamment des difficultés pour les CU à rassembler autour d'un projet commun.

De plus, dans ce contexte où seules les CU avaient la compétence PLU, le PLUi apparaissait à première vue *réserver* aux EPCI urbains. D'ailleurs, seulement 30% des EPCI ruraux et 40% des EPCI périurbains estimaient jouer un rôle important dans l'aménagement du territoire selon une étude menée par l'AdCF en 2007<sup>19</sup>. Même si la loi ENE encourage le PLUi pour toutes les catégories d'EPCI, le fait que la loi RCT dote les métropoles de la compétence PLU quelques mois plus-tard, confirme le sentiment des EPCI ruraux et périurbains que le PLUi n'est pas adapté à leur situation.

Par ailleurs, avant la loi Grenelle II, il n'y avait pas de définition précise du PLUi. Les CU et EPCI volontaires ont donc pris de grandes libertés dans la rédaction et la forme de leur PLUi, offrant ainsi une large diversité de situation. Selon la même étude

---

<sup>18</sup> Kis M.(2013). « L'offensive contre le PLUi se poursuit » [en ligne]. *Le Courrier des Maires*, octobre 2013. Disponible sur : <http://www.courrierdesmaires.fr/24467/loffensive-contre-le-plui-se-poursuit/>

<sup>19</sup> Assemblée des Communautés de France (2008). « Les communautés et l'urbanisme » [en ligne]. *Etude AdCF*, octobre 2008, 43 p. Disponible sur : [www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf\\_Urbanisme\\_oct2008.pdf](http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf_Urbanisme_oct2008.pdf)

de l'AdCF, en 2007 59% des PLUi s'appliquaient à l'ensemble du périmètre d'un EPCI, 35% étaient une addition de PLU communaux, et 3% étaient une somme de plusieurs PLU sectoriels élaborés sur la base des limites communales<sup>20</sup>. De même certains PLUi comportaient un PADD unique et d'autres un PADD par communes. La loi ENE a donc défini un cadre plus strict avec l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme<sup>21</sup>. Depuis, *lorsqu'il est réalisé à par un EPCI compétent, le PLU couvre l'intégralité de son territoire*, avec toutefois une exception pour les parties du territoire qui seraient concernées par un plan de sauvegarde. Cette mesure ne remet pas en cause la possibilité de réaliser des plans de secteurs, elle interdit simplement l'élaboration d'un PLUi qui ne prendrait pas en compte toute les communes membres.

Une étude de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) réalisée en 2010 comptait environ 200 EPCI compétents en matière de PLU, mais dont une centaine seulement avaient réalisé un PLUi. De plus, seulement 49 étaient réalisés sur l'intégralité de leur territoire. Ces chiffres démontrent une fois de plus l'ancrage de la compétence urbanisme au niveau communal. En 2017, la transition de l'exception à la norme du PLUi est encore éloignée, mais selon l'instruction du Gouvernement du 5 mai 2017<sup>22</sup>, environ 600 EPCI sont dotés de la compétence PLU. Même si ce chiffre a plus que doublé en cinq ans, cela ne résulte pas nécessairement d'un volontarisme affirmé des communautés mais davantage d'un résultat mathématique et d'incitations<sup>23</sup>.

En effet, la loi MAPTAM ayant abaissé le seuil démographique minimum des CU (passant de 450 000 habitants à 250 000 habitants) et ayant délivré le statut de métropole à une quinzaine d'EPCI, un nombre important de CA ont changé de statut et sont devenues de ce fait compétentes en matière de PLU. Nous pouvons citer le cas des CA de Dijon et Saint-Etienne devenues des CU et l'exemple des CA de Grenoble et Rouen devenues des métropoles.

---

<sup>20</sup> Etude réalisée sur un panel de 397 communautés compétentes ou non en matière d'urbanisme

<sup>21</sup> L'article correspond aujourd'hui à l'article 153-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>22</sup> Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2017), *Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité* [en ligne]. Mai 2017, 6p. Disponible sur : [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir\\_42190.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir_42190.pdf)

<sup>23</sup> Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p. 11-19. Disponible sur : [www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)



Ensuite, comme nous l'avons vu précédemment, l'application du PLU « nouvelle formule » est obligatoire après le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Par conséquent de nombreux EPCI ont décidé de se lancer dans l'élaboration d'un PLUi avant cette date pour échapper à ces nouvelles dispositions. Parmi ces EPCI se trouvent les agglomérations de Pau, Saint-Nazaire ou encore Chambéry.

Enfin, depuis la loi Grenelle II, l'Etat soutient l'élaboration de PLUi par l'intermédiaire d'un appel à projet PLUi<sup>24</sup>. Des financements importants ont donc été mobilisés pour accompagner les EPCI dans leur démarche de PLUi. Au total, près de 500 communautés ont bénéficié d'une aide financière entre 2010 et 2015, ce qui constitue la majorité des PLUi réalisés sur la période, et l'Etat a ainsi déboursé 10 millions d'euros en six ans. Pour les communautés il ne fallait pas passer à côté de cette opportunité, car le nombre d'EPCI subventionnés par an, en forte progression entre 2010 et 2015 (passant de 4 à 150), a conduit l'Etat à réduire son enveloppe d'aide annuelle à seulement 0,6 million d'euros en 2017, contre 2 millions en 2015. Aujourd'hui, l'appel à projet PLUi est beaucoup plus sélectif et ne retient qu'une quinzaine de candidatures pour 2017, mais pour une aide plus conséquente, pouvant aller jusqu'à 200 000 euros. Il existe par ailleurs d'autres structures susceptibles de participer au financement des PLUi, telles que les régions, les départements ou encore l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Suite à ces analyses, il faut néanmoins saluer les communautés qui se sont dotées d'un PLUi de façon volontaire alors que la compétence n'était pas obligatoire et que les appels à projets n'existaient pas encore. Par définition, étant donné que ce sont les premiers EPCI à mettre en œuvre l'urbanisme intercommunal, ils apparaissent aujourd'hui comme des exemples à suivre pour les EPCI qui se lancent dans la démarche PLUi. Ces « cobayes » ont des profils variés, tant par la forme de leur document d'urbanisme que par leur contexte géographique. Par exemple, dès les années 1970, le District d'Angers avait élaboré un POS communautaire divisé en secteurs correspondants à chaque commune membre. Ensuite, dès la promulgation de la loi SRU, la CA d'Angers Loire Métropole s'est lancée dans un PLUi divisé en

---

<sup>24</sup> Assemblée des Communautés de France (2017). « PLUi : un nouvel appel à projet national très sélectif » [en ligne]. 17 mars 2017. Disponible sur : [http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3576&num\\_thematique=](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3576&num_thematique=)

quatre secteurs et approuvé en 2006. Enfin, suites aux récentes réformes, elle a terminé la révision de son PLUi pour approuver en 2012 un PLUi unique.

Le passage de l'exception à la norme est progressif pour le PLU, ralenti par la méfiance d'élus municipaux, l'appropriation du PLUi dans les territoires semble être davantage le fruit des changements de statut d'EPCI et des incitations financières que de la volonté politique. Toutefois, avec la rationalisation de la carte intercommunale de 2016, la part d'EPCI compétents en matière de PLU s'élève à 46% en 2017, soit 571 EPCI<sup>25</sup>, contre seulement 7,5% en 2010. Enfin, la loi Egalité et Citoyenneté et la loi ALUR ont accéléré ce mouvement : le travail de sensibilisation et de valorisation du PLUi et les compromis opérés sont les premiers pas vers la généralisation du PLUi sur le long terme.

## **2. Un objectif de généralisation du PLUi : la loi ALUR**

Ici, nous mettrons en avant les dispositifs mis en place par l'Etat pour favoriser la généralisation du PLUi à plusieurs niveaux : dans un premier temps nous verrons comment l'Etat tente de faire accepter le PLUi au niveau local, puis dans un deuxième temps nous étudierons les dispositions de la loi ALUR concernant le PLUi.

### ***a. Faire accepter le PLUi aux élus locaux : collaboration des communes, club PLUi et communication***

Pour certain élus, le fait que le PLUi aille au-delà du simple choix de l'utilisation des sols pose des difficultés. En mars 2012, Benoist Apparu, alors ministre du Logement, a créé dans la logique des mesures de la loi Grenelle II, le Club PLUi. Ce club national, porté et animé par le Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (MLHD), est un réseau d'acteurs concernés par la démarche PLUi (élus, techniciens, bureaux d'études, services de l'Etat...), et dont les membres sont les lauréats des appels à projet PLUi<sup>26</sup>. Ce réseau de professionnels organise des journées de sensibilisation dans chaque région et des séminaires. Le Club PLUi rédige également des guides méthodologiques thématiques (EPCI XXL ; PLUi et développement économique ; concertation...) et des notes d'informations (juridiques, état des lieux,

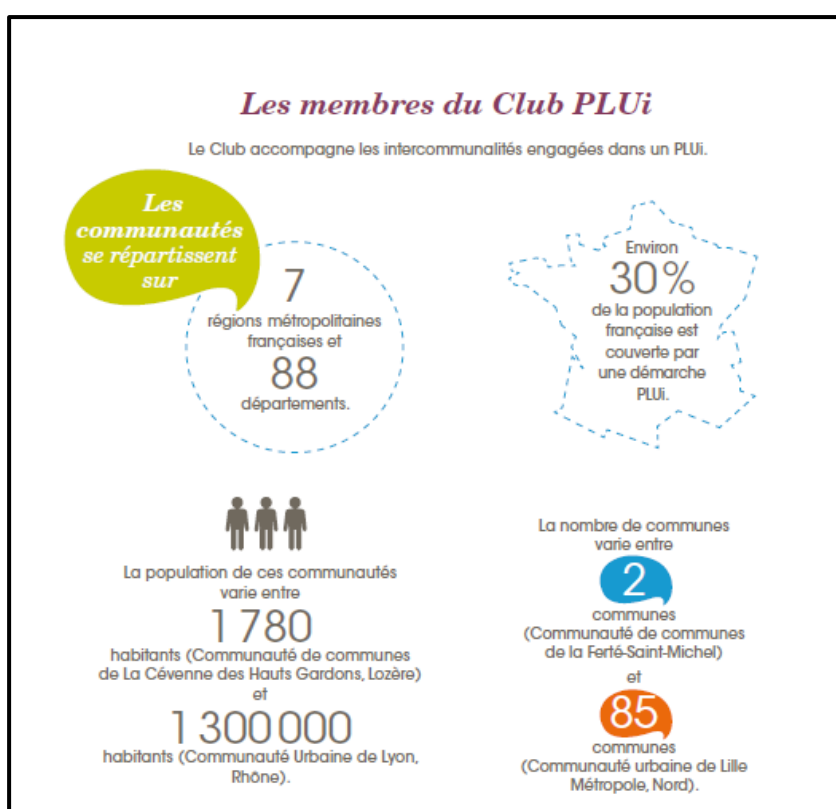
---

<sup>25</sup> Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Fourneau N. (2017), « PLUi : Etat des lieux et perspectives d'évolutions » [en ligne]. Juin 2017. Disponible sur : [http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC\\_N\\_ID=24631&TYPE\\_ACTU=1&refer=bo](http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=24631&TYPE_ACTU=1&refer=bo)

<sup>26</sup> Fédération Nationale des Agences Urbanistes (2016). « Agences d'Urbanisme et stratégies territoriales en relais des politiques de l'Etat » [en ligne]. *Les dossiers FNAU*, septembre 2016, n°39, 31 p. Disponible sur : [www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf](http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf)

innovations...). En somme, tous ces travaux sont le fruit d'échanges sur les méthodes et les expériences entre les professionnels. Sur le même principe, des clubs PLUi territorialisés se sont constitués dans la plupart des régions afin de rester proche des réalités du terrain et de faire remonter les problèmes rencontrés, les originalités et les initiatives des collectivités et EPCI. Ces clubs sont aussi source de propositions pour les territoires, en imaginant des outils mieux adaptés à certaines spécificités locales.

### Schéma n°3 : Les membres du Club PLUi en 2016. Club PLUi, « Participez au club PLUi »

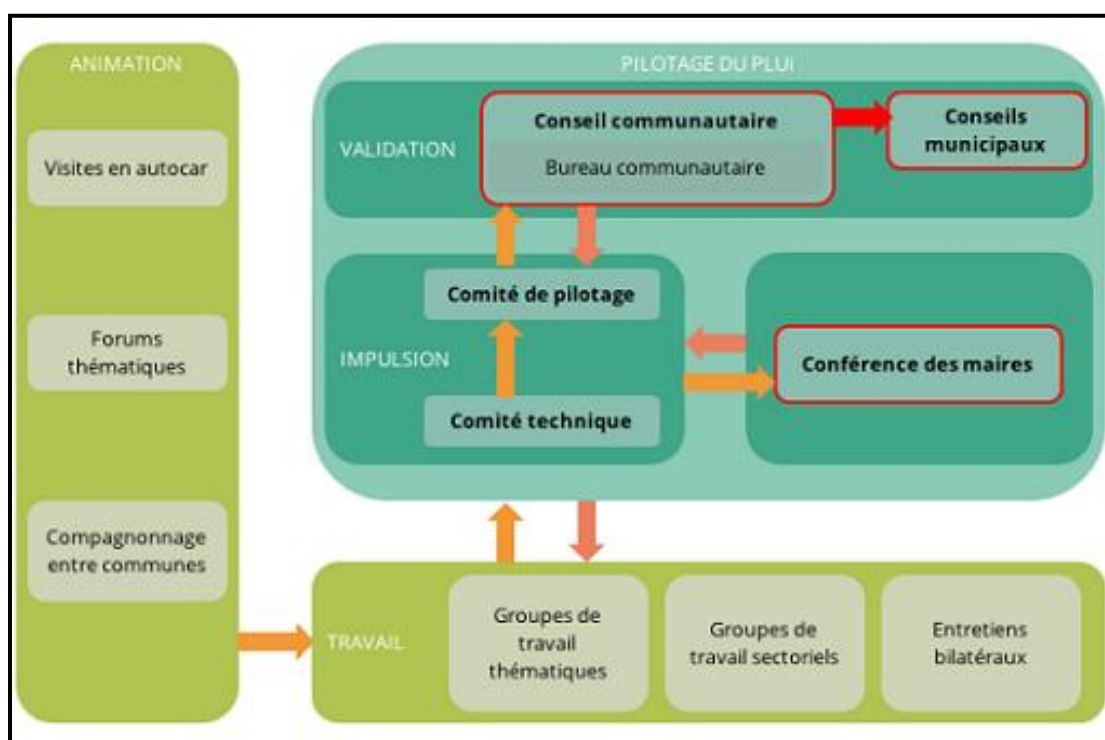


Ce dispositif, utile pour les territoires, participe pleinement aux opérations de communications visant à dédramatiser le PLUi, en évitant de le faire passer comme une atteinte à la souveraineté des communes, mais plutôt comme un progrès. Depuis le milieu des années 2000, et encore plus depuis les lois Grenelle et ALUR, de nombreuses publications, rapports, sites internet et discours, principalement issus des pouvoirs publics et des services déconcentrés, font la promotion du PLUi. Ces productions utilisent généralement un vocabulaire maîtrisé faisant référence à la modernisation de l'administration publique : « mutualisation » ; « dynamique » ;

« modernisation » ; « progrès » ; « avenir des territoires » ; « atouts » ; « initiatives »... L'objectif est clairement assumé et affiché : rassurer les élus municipaux dans l'optique du transfert de la compétence PLU et les élus communautaires dans celui de la réalisation des PLUi<sup>27</sup>.

Le Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a par exemple réalisé ce schéma, qui se veut pédagogique et interactif, sur les instances de gouvernance du PLUi.

**Schéma 4 : Les instances de gouvernances du PLUi. Cerema Territoires et villes (2017). « Les instances de gouvernance du PLUi : découvrez le schéma interactif ! »**



D'un point de vue législatif, le projet de loi ALUR a essuyé des modifications suites aux débats parlementaires. Dans l'article L.123-6 du projet de loi initial, le gouvernement avait pensé un PLUi réalisé par l'EPCI en *concertation* avec les communes, dans la continuité de la loi ENE : *Un débat sur les modalités de cette concertation est organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard deux*

<sup>27</sup> [www.club-plui.logement.gouv.fr](http://www.club-plui.logement.gouv.fr)

*mois après la délibération prescrivant l'élaboration du PLU.* Dans sa première lecture, le Sénat a remplacé le mot *concertation* par celui de *collaboration*. Il s'agit d'une concession importante faite par le gouvernement dans le sens où la collaboration est un terme plus fort. Le Sénat a en effet introduit cet esprit de *co-élaboration*<sup>28</sup>, impliquant les EPCI à organiser une fois par an un débat local de l'urbanisme et une conférence des maires pour décider des modalités de collaboration entre les communes et l'EPCI.

En somme, il ne s'agit pas d'un transfert tout à fait exclusif de la compétence PLU des communes vers l'EPCI, puisque la procédure d'élaboration implique largement la participation des communes dans le projet, leur permettant ainsi de garder la main dans leur périmètre. Même si les dernières études de l'AdCF et du MLHD affirment que les relations entre les communes et leur EPCI sont bonnes et intelligentes dans la plupart des cas, il s'agit une fois de plus d'une mesure qui rassure les maires vis-à-vis de l'intercommunalité.

#### ***b. Les modalités de transfert : un frein pour l'intercommunalité ?***

La loi ALUR va plus loin que la loi Grenelle II, en rendant obligatoire le transfert de la compétence PLU des communes à toutes les catégories d'EPCI, en l'occurrence aux CC et CA. Ainsi l'article 136 de la loi ALUR dispose que « *la CC ou la CA existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de PLU [...] le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu* ».

En d'autres termes, la loi ALUR a fixé une date limite – le 27 mars 2017 – pour que toutes les CC et CA soient compétentes en matière de PLU. Durant ce délai de trois ans, les EPCI non compétents pouvaient transférer la compétence PLU à l'EPCI conformément au Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), c'est-à-dire à la majorité qualifiée : les 2/3 des conseils municipaux rassemblant au moins la moitié de la population totale de l'EPCI ou inversement, la moitié des conseils municipaux

---

<sup>28</sup> Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p. 11-19. Disponible sur : [www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)

rassemblant les 2/3 de la population. Si la compétence n'a pas été transférée dans ce délai, les EPCI deviennent compétent de droit après le 27 mars 2017.

Cependant, la loi ALUR a laissé la possibilité aux communes réticentes de former une minorité de blocage dans les trois mois précédant le 27 mars 2017. Cette minorité de blocage doit être constituée par au moins 25% des communes rassemblant au moins 20% de la population de l'EPCI pour empêcher le transfert de la compétence PLU. A défaut, le transfert a bien lieu à l'expiration du délai.

En revanche, si la compétence est transférée avant le 27 mars 2017 et qu'un nouveau conseil municipal est élu, modifiant donc la composition du conseil communautaire, alors la minorité de blocage peut se reconstituer dans les trois mois suivant la recomposition du conseil communautaire. Si la minorité de blocage est réunie, le transfert n'a pas lieu, mais si ce n'est pas le cas, alors le transfert de la compétence est effectif le 1<sup>er</sup> janvier suivant l'élection du nouveau président de l'EPCI<sup>29</sup>.

La loi ALUR définit aussi la procédure de transfert de la compétence PLU dans le cas où l'EPCI n'est pas compétent après le 27 mars 2017. Tout d'abord, l'EPCI peut une nouvelle fois décider de transférer la compétence à la majorité qualifiée selon les modalités du CGCT. Or, même si le conseil communautaire est favorable à la majorité qualifiée au transfert de la compétence, la loi ALUR permet une nouvelle fois à la minorité de blocage de se manifester dans les trois mois suivant la délibération du transfert. De la même manière si la minorité de blocage satisfait les conditions de la loi ALUR, alors le transfert n'a pas lieu et inversement.

L'autre possibilité de transfert de la compétence intervient lors de la première révision d'un PLU d'une commune membre, comme défini dans l'article L.153-2 du Code de l'urbanisme : « *L'EPCI compétent engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et, au plus tard, lorsqu'il révisé un des PLU applicables dans son périmètre* ». Dans ce cas le transfert de la compétence PLU est obligatoire, sans exceptions. Cependant, de nombreuses communes contre le PLUi et ayant besoin de revoir leur PLU, peuvent

---

<sup>29</sup> Gentil A., Caisse des Dépôts, Service Mairie-conseil (2015). « Le PLU intercommunal, un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêt, Cadre, Organisation » [en ligne]. Juin 2015, 39 p. Disponible sur : [www.cnfpt.fr/site/default/files/mairieconseil\\_plui\\_juin2015.pdf](http://www.cnfpt.fr/site/default/files/mairieconseil_plui_juin2015.pdf)

simplement le modifier. La modification d'un PLU communal, n'impliquant pas le transfert obligatoire de la compétence, est devenue une pratique plus récurrente ces dernières années pour esquiver l'élaboration d'un PLUi. Rappelons que la révision d'un PLU(i) implique la définition des nouvelles orientations du PADD, alors que la modification n'implique que des ajustements de réglementation pour certaines zones.

En principe tous les EPCI devaient être automatiquement compétents en matière de PLU au 27 mars 2017, mais la loi a laissé tout de même de nombreuses possibilités pour les communes réticentes de peser dans les débats communautaires. Finalement, le transfert de la compétence PLU n'est pas si automatique et l'objectif de généralisation du PLUi devrait être plus progressif qu'attendu.

C'est lorsqu'il y a une fusion entre un EPCI compétent (A) et un EPCI non compétent (B), c'est-à-dire un « mariage mixte », que la loi est plus sévère. Pour citer Rozen NOGUELLOU, « *la loi ALUR tranche par les ambitions affichées et par certaines dispositions particulièrement dirigistes* »<sup>30</sup>.

En effet, la loi ALUR applique le principe selon lequel la compétence suit le périmètre. Ainsi le nouvel EPCI formé (AB) devient compétent obligatoirement au plus tard le 27 mars 2017<sup>31</sup>. Ce principe, codifié par la loi ENE a d'ailleurs été réécrit dans l'article L.153-3 du Code de l'urbanisme par l'Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 réformant le livre I<sup>er</sup> du Code : « *Le PLU couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent en matière de PLU [...], de la commune lorsqu'il est élaboré par une commune non-membre d'un tel établissement* ». P. SOLER-COUTEAUX retrouve dans ce principe l'esprit de la loi ALUR : « *comme le PLU(i) est un document dont le rôle est d'encadrer l'ensemble des opérations d'aménagements [...] et de porter un véritable projet, le PLU(i) doit couvrir l'ensemble du territoire (communale ou intercommunal selon les cas)* »<sup>32</sup>. Dans cette situation, les communes réticentes n'ont pas la possibilité de constituer une minorité de blocage.

---

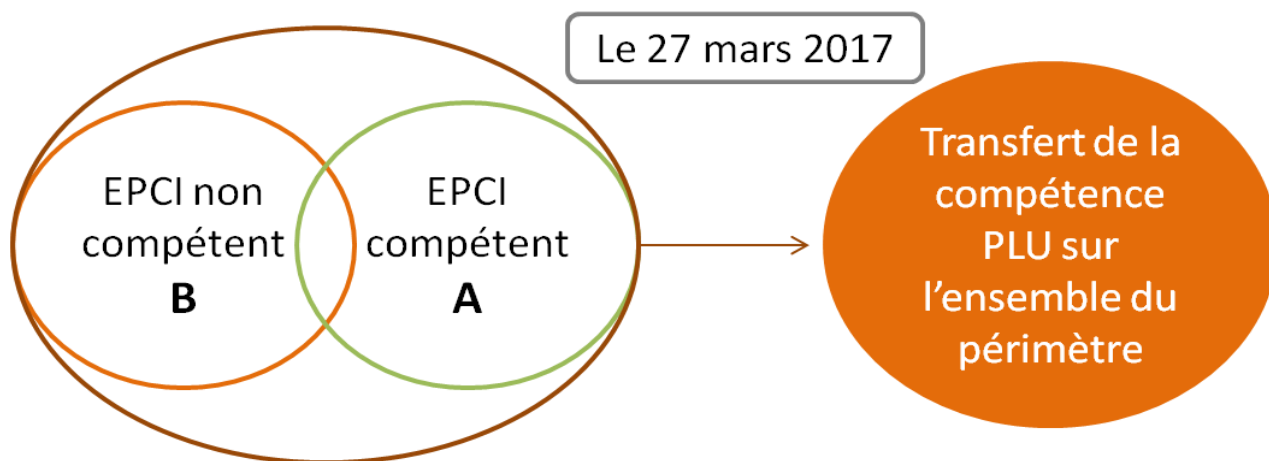
<sup>30</sup> Noguellou R. (2014), « Le droit de l'urbanisme post-ALUR », in *Revue Française de Droit Administratif*, 30<sup>ème</sup> année bimestrielle, n°3, juin 2014, p. 553-557.

<sup>31</sup> Gentil A., Caisse des Dépôts, Service Mairie-conseil (2015). « Le PLU intercommunal, un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêt, Cadre, Organisation » [en ligne]. Juin 2015, 39 p. Disponible sur : [www.cnfpt.fr/site/default/files/mairieconseil\\_plui\\_juin2015.pdf](http://www.cnfpt.fr/site/default/files/mairieconseil_plui_juin2015.pdf)

<sup>32</sup> Soler-Couteaux P., Carpentier E. (2015), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, HyperCours, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, 952p.

Cependant, dans le cadre des SDCI de 2016, le transfert obligatoire après fusion a complexifié de nombreux projets de regroupements intercommunaux mixtes, principalement dans les départements de la Corrèze, des Hautes-Alpes, de la Manche, des Côtes-d'Armor ou encore des Pyrénées-Atlantiques<sup>33</sup>. Au total, les projets de SDCI de 2016 comptaient un peu moins de 200 territoires confrontés à cette situation<sup>34</sup>

#### Schéma n°5 : Procédure de transfert de la compétence PLU lors d'une fusion "mixte" (loi ALUR)



Ces modalités de transfert de la compétence PLU peuvent donc être perçues comme un frein pour l'intercommunalité. D'une part, il suffit d'une minorité de communes réticentes au PLUi pour empêcher le transfert de la compétence. D'ailleurs, dans le département de l'Oise, la quasi-totalité des EPCI ne s'est pas dotée de la compétence grâce à cette disposition. Les communes disposent aussi d'une marge de manœuvre intéressante pour s'opposer au PLUi sur le long terme en faisant le choix de la modification plutôt que celui de la révision du PLU communal. Ces dispositions prévues par la loi ALUR offrent de la souplesse pour les communes membres d'EPCI non fusionnés et ne vont pas dans le sens de l'intégration intercommunale. D'autre part, bien que le principe « la compétence vaut périmètre » soit louable pour éviter la réalisation de *PLUi à trous*, le transfert obligatoire lors d'une fusion mixte apparaît brutal et a posé des difficultés dans le cadre de la recomposition territoriale. Cependant, la rationalisation de la carte intercommunale, rendu obligatoire par la loi

<sup>33</sup> Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p. 11-19. Disponible sur : < [www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)

<sup>34</sup> *Ibidem*.



NOTRe, n'a pas été freinée avec une baisse de 39% du nombre d'EPCI entre 2016 et 2017.

### **3. Les problèmes liés aux nouveaux périmètres et à l'élaboration des PLUi**

Dans cette sous-partie, nous verrons en quoi les démarches PLUi en cours, conjuguées aux nouveaux périmètres intercommunaux sont problématiques, avant d'analyser les modifications de la loi Egalité et Citoyenneté. Au regard des dispositions législatives, nous nous interrogerons sur l'adaptation du PLUi pour les nouveaux périmètres intercommunaux, et nous mettrons en avant la complexité des procédures. Enfin, nous ferons un point financier sur la réalisation des PLUi.

#### *a. Les démarches PLU(i) en cours et nouveau périmètre*

Jusqu'à présent nous avons détaillé les mesures de la loi ALUR à partir de la prise ou non de la compétence PLU pour un nouvel EPCI ou un EPCI sans changement de périmètre. Or qu'en est-il en lorsqu'un PLUi est en vigueur, en phase de révision, de modification ou d'élaboration dans un EPCI qui intègre une nouvelle commune ou fusionne avec un autre EPCI non compétent ? Dans cette situation la loi ALUR accorde une totale liberté.

Un EPCI intégré dans un nouveau périmètre et dont le PLUi est en cours d'élaboration, de révision, de modification, voire de mise en compatibilité, peut achever la procédure sur le périmètre initial ou bien l'étendre à l'ensemble du nouveau périmètre.

La possibilité d'un nouveau PLUi étendu au nouveau périmètre est autorisée si le débat sur le PADD n'a pas eu lieu au moment du changement de périmètre. La procédure ne doit pas excéder deux ans après l'intégration de(s) commune(s) ou de(s) communauté(s).

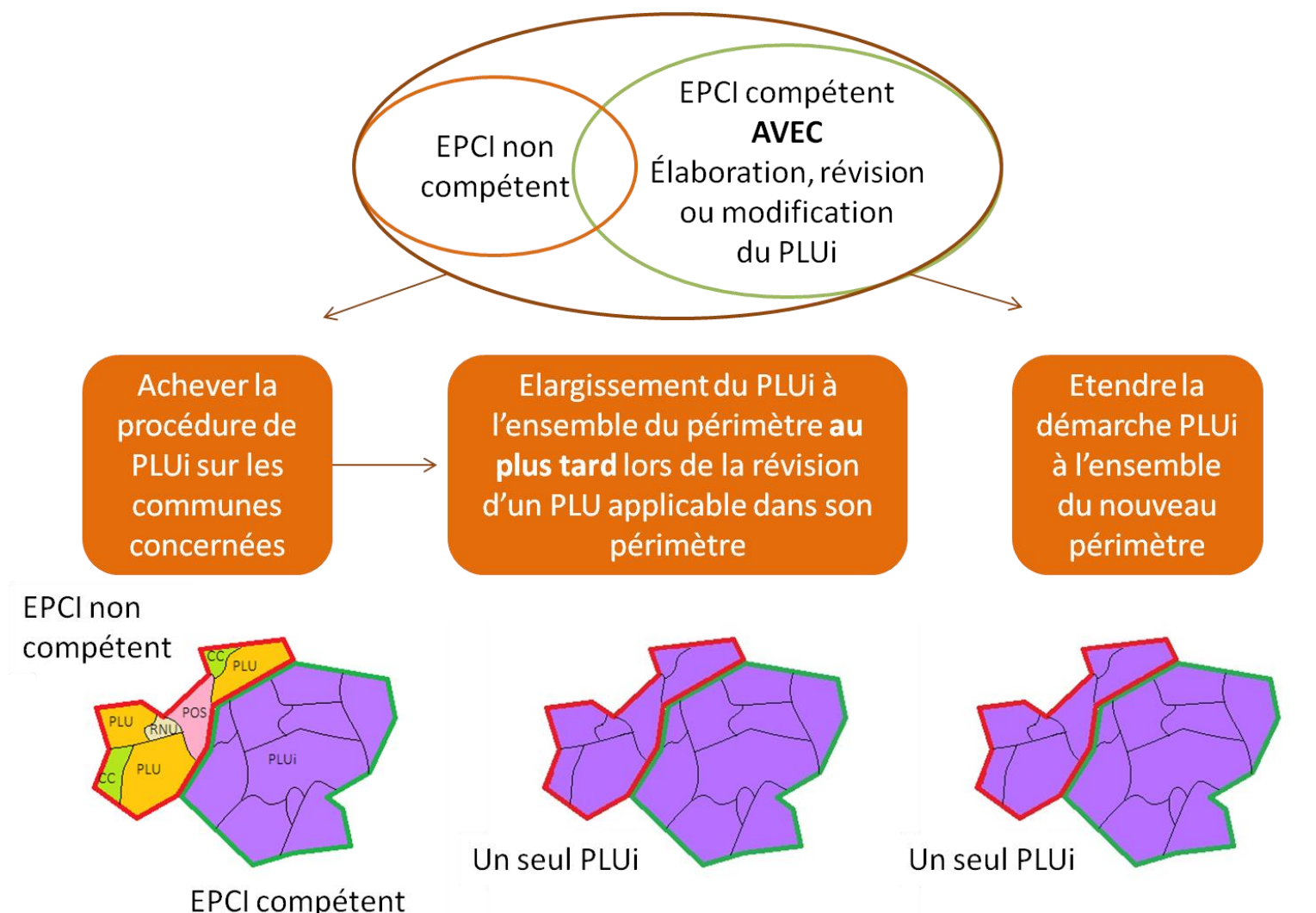
Dans le cas où le PLUi serait achevé sur le périmètre initial, le nouvel EPCI devra se doter d'un PLUi couvrant l'intégralité du territoire au plus tard lors de la première révision d'un PLU en vigueur sur son périmètre.

Si à l'issue de la procédure il n'y a pas de PLUi étendu, les dispositions du ou des PLU restent applicables après la modification du périmètre : cela concerne les PLU en vigueur dans l'EPCI non compétent, les PLU en vigueur dans les communes

intégrées, et le PLUi en vigueur pour l'EPCI compétent. Pour toutes les procédures, c'est l'EPCI nouvellement compétent qui approuve les PLU(i) que ce soit dans le périmètre initial ou dans le cas d'un PLUi étendu. Il est également en charge de la gestion des documents d'urbanisme en vigueur dans les communes non couvertes par un PLUi. Dans cette situation, la loi ALUR laisse le temps au nouvel EPCI de s'adapter, mais va à l'encontre de la règle selon laquelle le PLUi doit couvrir l'intégralité du périmètre de l'EPCI, qui est en vigueur depuis la loi ENE.

Schéma n°6 : Modification de périmètre et PLUi en cours d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité.

Source : Code de l'urbanisme. Réalisation : Frédéric Clain



Dans les alinéas 7, 8 et 9 de l'article 123-1-1 du Code de l'urbanisme, la loi ALUR précisait les différentes possibilités lorsqu'une commune nouvellement intégrée à un EPCI compétent est en phase d'élaboration ou de révision de son PLU<sup>35</sup>. Si le débat sur le PADD a eu lieu avant l'intégration de la commune dans l'EPCI, alors c'est l'EPCI compétent qui poursuit l'achèvement de la procédure dans un délai de 2 ans. Ici, la compétence est transférée automatiquement de la commune à l'EPCI. Dans le cas contraire, la procédure est abandonnée sur la commune. Ainsi, la loi permettait donc à de nouveaux EPCI d'avoir un *PLUi à trous* dans le cadre des démarches en cours. Autrement-dit, un PLUi qui s'applique sur une partie seulement des communes membres. Cet article sera finalement abrogé par l'Ordonnance du 23 septembre 2015.

Les opérations de sensibilisation et la loi ALUR ont permis de démocratiser le PLUi dans les territoires. Avec 104 lauréats pour l'appel à projet PLUi en 2015 et 273 en 2016, la généralisation du PLUi s'est accélérée ses deux dernières années. Cependant, les dispositions de la loi ALUR restent très critiquées, notamment par l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) et l'Assemblée des Maires de France (AMF). De plus, l'ampleur de la rationalisation de la carte intercommunale pose la question de la procédure de transfert obligatoire, prévue par la loi ALUR, lors d'une fusion « mixte ». Le projet de loi Egalité et Citoyenneté, présenté à l'Assemblée Nationale le 13 avril 2016, tente de calmer les oppositions.

#### ***b. Les modalités de transfert en cas de fusion : les assouplissements de la loi Egalité et Citoyenneté***

Le 27 janvier 2017, la loi Egalité et Citoyenneté modifie les dispositions de la loi ALUR et accorde un délai supplémentaire pour réaliser un PLUi couvrant l'intégralité des EPCI issus de fusions mixte. Emmanuelle COSSE, l'ancienne ministre du Logement et de l'Habitat Durable, estime qu'il faut *laisser le temps à ces nouvelles communautés de s'adapter* à leur nouveau territoire, voire à leur changement de statut. Ainsi l'article 117 de la loi, modifiant l'article L. 153-3 du Code de l'urbanisme dispose que *pendant une période de cinq ans à compter de sa création, une CC ou une CA issue d'une fusion entre un ou plusieurs EPCI compétents en matière de PLU et un ou plusieurs EPCI ne détenant pas cette compétence peut prescrire la révision d'un PLU existant*

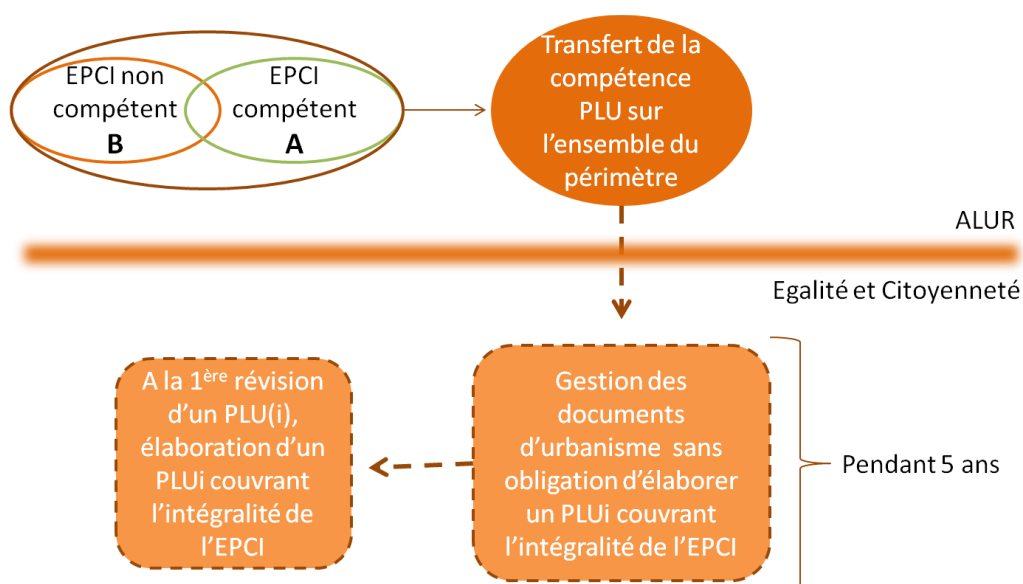
---

<sup>35</sup> France. Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2014), *Loi ALUR : Conséquences des évolutions de périmètre des EPCI sur les PLU et les cartes communales* [en ligne]. Paris, mai 2014, 7p. Disponible sur : [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_alur\\_effet\\_perimetre\\_epci\\_sur\\_plu\\_carte\\_co\\_28052014.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_alur_effet_perimetre_epci_sur_plu_carte_co_28052014.pdf)

sans être obligée d'engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'ensemble de son périmètre.

Cette mesure ne revient pas sur le transfert automatique de la compétence prévu par la loi ALUR dans cette situation. Elle accorde simplement un délai plus long pour lancer la procédure d'un PLUi couvrant l'intégralité du nouveau territoire. Par conséquent, les 200 EPCI compétents issus d'une fusion « mixte » au 1<sup>er</sup> janvier 2017, peuvent décider de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle à laquelle ils existaient au moment de la fusion. Dans ce cas, toutes les évolutions de documents sont autorisées (modification, révision, mise en compatibilité) et par dérogation au principe de PLU(i) intégral (article 153-1 du Code de l'urbanisme), le nouvel EPCI peut être couvert par plusieurs documents d'urbanisme différents. En somme, la loi Egalité et Citoyenneté autorise également l'apparition de *PLUi à trous* dans cette situation (les *PLUi à trous* sont également autorisés lorsqu'un EPCI modifie, révisé ou élabore son PLUi et change de périmètre). Après le délai de 5 ans, la prochaine révision engendre l'élaboration obligatoire d'un PLUi couvrant l'intégralité du nouveau territoire.

**Schéma n°7 : Procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité du périmètre intercommunal depuis le 27 janvier 2017. Source : Code de l'urbanisme. Réalisation : Frédéric Clain**



Avec cette mesure, la loi prend en compte les recompositions territoriales et apporte ainsi de la souplesse, et surtout du temps, aux nouveaux EPCI dans l'élaboration d'un PLUi intégral. Malgré ce délai supplémentaire durant lequel les *PLUi à trous* sont autorisés, E. COSSE affirme que l'objectif reste de faire du PLUi le document d'urbanisme de tous les EPCI à terme<sup>36</sup>. L'un des enjeux de la loi est aussi de *sauvegarder la dynamique PLUi là où elle existe*. C'est pourquoi en cas de modification de périmètre, un EPCI peut étendre, voire fusionner, la procédure de révision ou d'élaboration, en cours. Précisé par l'article 153-9 du Code de l'urbanisme, cette possibilité est autorisée pour les procédures de PLU n'ayant pas atteint la phase de l'arrêt<sup>37</sup>. Par ailleurs, de la même manière que lors d'une fusion « mixte », les procédures de PLU peuvent être achevées sur leur périmètre initial, sans être obligé d'étendre ou de fusionner les procédures.

### *c. Pertinence des périmètres après fusion ?*

La loi ENE, en autorisant les plans de secteurs, outillait les EPCI aux caractéristiques géographiques et urbaines hétérogènes dans la réalisation de leur PLUi. Cependant, étant confrontées à de nouveaux EPCI plus vastes et rassemblant plus de communes, les dispositions des lois ALUR et Egalité et Citoyenneté ont fait le choix d'autoriser des *PLUi à trous*, dérogeant au principe du PLU(i) intégral. De plus, la fusion des communautés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 a engendré la formation de plus d'une centaine de nouveaux EPCI XXL. Ce nouvel enjeu a là aussi fait l'objet d'une dérogation au principe du PLUi intégral. L'article 117 de la loi Egalité et Citoyenneté modifie l'article L.154-1, inclut dans le chapitre relatif aux *dispositions particulières aux EPCI de grande taille* du Code de l'urbanisme, en accordant aux EPCI constitués de plus de 100 communes de réaliser plusieurs PLU infra communautaires. Cette forme de PLU est différente des PLUi à secteurs dans le sens où plusieurs PADD, autrement dit plusieurs projets, sont définis sur un même territoire. A première vue, ces dérogations au principe de PLUi intégral ne semblent pas favoriser la généralisation du PLUi. Il apparaît donc légitime de s'interroger sur l'adaptation du PLUi au regard des périmètres intercommunaux plus vastes.

---

<sup>36</sup> Acteur public TV (2016), Interview d'Emmanuelle COSSE, Ministre du Logement et de l'Habitat Durable [en ligne]. Assemblée des Communautés de France, 22 juin 2016. Disponible sur : [https://www.youtube.com/watch?v=xX\\_9dRu3Yfc](https://www.youtube.com/watch?v=xX_9dRu3Yfc) (Consulté le 22 avril 2017)

<sup>37</sup> Club PLUi (2017), « Eclairage sur les mesures de la loi Egalité et Citoyenneté concernant les PLUi » [en ligne]. Note expresse, avril 2017, 5p. Disponible sur : < [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/note\\_expressive\\_club\\_plui\\_mesures\\_e\\_c.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/note_expressive_club_plui_mesures_e_c.pdf) > (Consulté le 23 avril 2017)

En réalité, les dispositions des lois ALUR et Egalité et Citoyenneté ne remettent pas en cause le périmètre intercommunal, mais témoignent davantage de la volonté de répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les nouveaux EPCI pour se fédérer autour de l'urbanisme intercommunal et élaborer un PLU unique sur des territoires aussi vastes.

D'une part, les dérogations sont conditionnées par des délais et les compétences antérieures des anciens EPCI. En effet, il s'agit de dispositions provisoires qui ne concerneront qu'une faible part d'EPCI. Environ 200 EPCI issus d'une fusion « mixte » sont éligibles pour attendre la première révision d'un PLU après 2022 pour élaborer un PLUi intégral, soit seulement 15% des EPCI.

D'autre part, les EPCI dont les territoires sont les plus vastes ont la possibilité de réaliser plusieurs PLU infra communautaires, mais l'ensemble des PLU doit couvrir l'intégralité du territoire intercommunal selon l'article L.154-1 du Code de l'urbanisme.

Les objectifs de ces dispositions sont à la fois de rassurer les communes les plus sceptiques, mais aussi de laisser le temps aux EPCI et aux communes membres de s'approprier la compétence PLU à l'échelle intercommunale.

#### *d. Un labyrinthe procédural*

Au-delà de la question centrale des périmètres intercommunaux, c'est le transfert de la compétence et l'élaboration même du PLUi qui posent des difficultés aux élus et aux professionnels de l'urbanisme.

Rappelons une nouvelle fois que la loi ALUR avait prévu un transfert automatique de la compétence PLU des communes vers les CC et les CA issues de fusion « mixte », avec l'élaboration d'un PLUi intégral au plus tard lors de la révision d'un document d'urbanisme applicable sur son sol. Trois ans plus tard, la loi Egalité et Citoyenneté vient assouplir la procédure d'une situation qui n'avait pas été envisagée par l'Etat, en proposant un délai supplémentaire pour réaliser un PLUi intégral. Même dans la situation classique d'un EPCI non compétent en matière de PLU, le transfert devient très complexe. François PRIET parle d'« *un régime d'une remarquable complexité [et] d'un scénario à multiple rebondissements qui, potentiellement, est de*

*nature à ruiner les efforts déployés pour généraliser le PLUi* »<sup>38</sup>. De plus, selon lui, le rejet du principe d'exclusivité de la compétence, dans le but de ne pas totalement mettre « *hors-jeu* »<sup>39</sup> les communes de la planification, apporte là aussi de la complexité dans les procédures. Il affirme enfin que l'« *on peut considérer cette complexité procédurale avec le plus grand scepticisme au regard de l'objectif poursuivi* »<sup>40</sup>.

Par ailleurs, ces complications et retournements législatifs font partie des nombreux tâtonnements de l'Etat en matière d'urbanisme. En effet, le quinquennat de François Hollande riche en réformes en matière d'urbanisme et de réorganisation territoriale, a continuellement modifié et adapté des mesures à peine entrées en vigueur.

Parmi elles, les mesures concernant la caducité des POS, prévues par la loi ALUR, ont été modifiées seulement 9 mois après, avec 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. La caducité des POS initialement programmée pour le 31 décembre 2015 pouvait être évitée pour les communes qui s'engageaient à réviser leur POS, en vue d'une transformation en PLU, avant le 31 décembre 2015, sous condition que la procédure soit achevée au plus tard le 26 mars 2017. Si tel n'est pas le cas, le POS devient caduc après l'extension du délai. Or, la loi du 20 décembre 2014 met en place un nouveau dispositif transitoire en faveur du PLUi : les communes membres d'un EPCI engagé dans un PLUi avant le 31 décembre 2015 échappent à la caducité des POS issues de la loi ALUR et sont soumises au régime de RNU au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020, dans le cas où le PLUi n'est pas approuvé le 31 décembre 2019. Nous relevons ici un nouveau retour en arrière : alors que la loi ALUR proposait une solution ferme, la loi de simplification de décembre 2014 offre un nouveau sursis pour les communes pour mettre fin définitivement aux POS seulement 20 ans après leur remplacement<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Priet F. (2014), « Le nouveau plan local d'urbanisme », in *Revue Française de Droit Administratif*, 30<sup>ème</sup> année bimestrielle, n°3, juin 2014, p.558

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 559

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 560

<sup>41</sup> Soler-Couteaux P., Carpentier E. (2015), *prec.*, p.277



D'autres réformes majeures comme la réécriture du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme en septembre 2015, puis la modernisation du PLU en janvier 2016 viennent, parmi d'autres, complexifier la mise en œuvre de l'urbanisme et, dans notre cas, des PLUi dans les territoires sur le court terme. R. NOGUELLOU estime que « *tous les deux ans, les praticiens doivent maîtriser de nouvelles règles* »<sup>42</sup>. Toutes ces réformes nécessitent une « *ingénierie expérimentée* »<sup>43</sup>, notamment dans le domaine juridique, pour permettre l'élaboration de PLUi solides et de qualité, ou tout simplement pour anticiper les diverses échéances fixées par l'Etat. Il est vrai que plusieurs CC dont la majorité des communes étaient contre le transfert ont reçu automatiquement la compétence PLU, faute d'avoir pu organiser une minorité de blocage dans les conditions prévues par la loi.

A l'image d'un labyrinthe, les élus et les professionnels de l'urbanisme ne s'y retrouve plus. Aujourd'hui beaucoup d'entre eux dénoncent une *inflation normative* dans ce domaine<sup>44</sup> et réclame du temps pour s'adapter à ces nombreux changements réglementaires. F. PRIET souligne également dans le cas de la loi ALUR qu' « *il aurait fallu du temps, très largement consulter, et peut-être légiférer par ordonnance [...] pour parvenir à un urbanisme rénové* »<sup>45</sup>. Cela aurait certainement permis d'envisager toutes les situations d'évolution de périmètre des EPCI.

#### *e. Le PLUi : quelles économies à court terme ?*

Au-delà de la pertinence territoriale, l'intercommunalité est aussi une structure qui rend possible les économies d'échelles, et de permettre de faire à plusieurs ce qu'il est impossible de faire sur une seule commune. Réaliser un document d'urbanisme intercommunal de meilleure qualité et à moindre coût pour les communes est l'un des enjeux du PLUi. Pour mettre en évidence cet aspect nous allons nous appuyer sur une étude réalisée par le Club PLUi en 2013<sup>46</sup>. Etant donné que l'étude est réalisée sur un échantillon de seulement 28 EPCI et que les comparaisons sont difficiles à cause des

---

<sup>42</sup> Noguellou R., *prec.*, p.557

<sup>43</sup> Priet F., *prec.*, p.567

<sup>44</sup> Kalfèche G. (2015), « Chronique de droit de l'urbanisme », in Revue juridique de l'environnement, volume 40, 2015-2014, p. 694-705.

<sup>45</sup> Priet F., *prec.*, p.567

<sup>46</sup> Club PLUi (2013), « Coût d'un PLUi ; Eléments de synthèse sur les coûts d'un PLUi » [en ligne]. Note, décembre 2013, 5p. Disponible sur : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712\\_PLUi-Elements\\_de\\_synthese\\_sur\\_les\\_coûts\\_vf\\_clf69181c-1.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712_PLUi-Elements_de_synthese_sur_les_coûts_vf_clf69181c-1.pdf)

caractéristiques différentes des EPCI (taille, nombre d'habitants, nombre de communes...), il convient de prendre avec précaution les chiffres qui seront présentés.

Tout d'abord, le coût des études confiées à des entreprises privées est relativement faible avec un coût moyen par commune de 17 224 € en 2013. De plus, en disposant de moyens plus importants, la communauté peut faire appel à des bureaux d'études plus onéreux et situés en dehors de leur périmètre géographique.

L'EPCI, en confiant la mission PLUi à une équipe permet de gérer au mieux et de façon plus pertinente les avancées du document et d'élaborer des commandes plus précises au bureau d'études auquel il est fait appel. Il en résulte, en théorie, un document plus solide à l'approbation. Une fois le document arrêté, comme l'équipe dédiée au PLUi connaît le document, il sera plus aisé pour l'EPCI de modifier le document en fonction des besoins et des évolutions du territoire. En d'autres termes, l'équipe est capable de réaliser en interne les modifications à apporter. En évitant de faire appel à un autre bureau d'étude, l'EPCI permet de réaliser une nouvelle fois des économies.

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, les EPCI peuvent bénéficier de différentes aides financières pour réaliser leur PLUi, à l'instar des appels à projet PLUi<sup>47</sup>. Il existe d'autres sources de financements possibles pour les EPCI tels que la région, le département, les fonds européens ou encore d'autres structures publiques comme l'ADEME. L'enquête menée par le Club PLUi détaille les subventions perçues par une CA de 29 communes et de 95 000 habitants. Au total, environ 188 000 € de subventions pour l'EPCI, soit 45% du coût prévisionnel total.

---

<sup>47</sup> cf. Première partie, 1., d. PLUi : perception et état des lieux, p.17

**Tableau 1 : Exemple du détail des subventions touchées par une Communauté d'Agglomération de 29 communes et de 95 000 habitants en 2013. Club PLUi (2013)<sup>48</sup>**

Source de financement	Montant des subventions
Appel à projet PLUi 2012 (Etat)	50 000€
Département	29 000€
Dotations Générales de Décentralisation	54 000€
Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie	34 950€
Agence de l'Eau	20 000€
<b>TOTAL</b>	<b>187 950€</b>

<sup>48</sup> Club PLUi (2013), « Coût d'un PLUi ; Eléments de synthèse sur les coûts d'un PLUi » [en ligne]. Note, décembre 2013, 5p. Disponible sur : [http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712\\_PLUi-Elements\\_de\\_synthese\\_sur\\_les\\_coûts\\_vf\\_clf69181c-1.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712_PLUi-Elements_de_synthese_sur_les_coûts_vf_clf69181c-1.pdf)

Dans cette première partie, nous avons cerné tout l'enjeu de la planification urbaine intercommunale : les économies d'échelle, la pertinence territoriale, le projet de territoire, communication, Club PLUi... Nous avons également pu constater le manque d'anticipation de l'Etat dans le cadre de la loi ALUR de mars 2014 qui rend le transfert obligatoire de la compétence PLU des communes vers l'EPCI lorsqu'il est issu d'une fusion « mixte », alors que la recomposition de la carte intercommunale s'est achevée le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il faut en effet attendre les dispositions de la loi Egalité et Citoyenneté de janvier 2017 pour officiellement laisser le temps aux nouveaux EPCI de se structurer, avant d'élaborer ou d'étendre une démarche PLUi sur un nouveau périmètre. Quoiqu'il en soit, les dispositions législatives, la communication, les incitations financières, la nouvelle carte intercommunale et les changements de statut des EPCI, et la volonté des communautés ont permis d'accélérer la généralisation du PLUi en France, avec 46% d'EPCI compétent.

Nous allons désormais analyser comment ces divers paramètres, principalement législatifs, se sont traduits dans le cas du PLUi-H de l'ARC.

## **DEUXIEME PARTIE : Le nouveau périmètre de l'Agglomération de la Région de Compiègne et son PLUi**

Dans cette seconde partie, nous allons étudier le cas du PLUi valant PLH de l'ARC. Après avoir présenté le nouveau contexte territorial, l'historique de la démarche PLUi-H de l'ARC et le rôle d'OLV, nous analyserons les raisons d'un PLUi-H étendu aux 22 communes, puis ses conséquences sur l'élaboration du document et les communes.

### **1. Présentation du territoire de l'Agglomération de Compiègne**

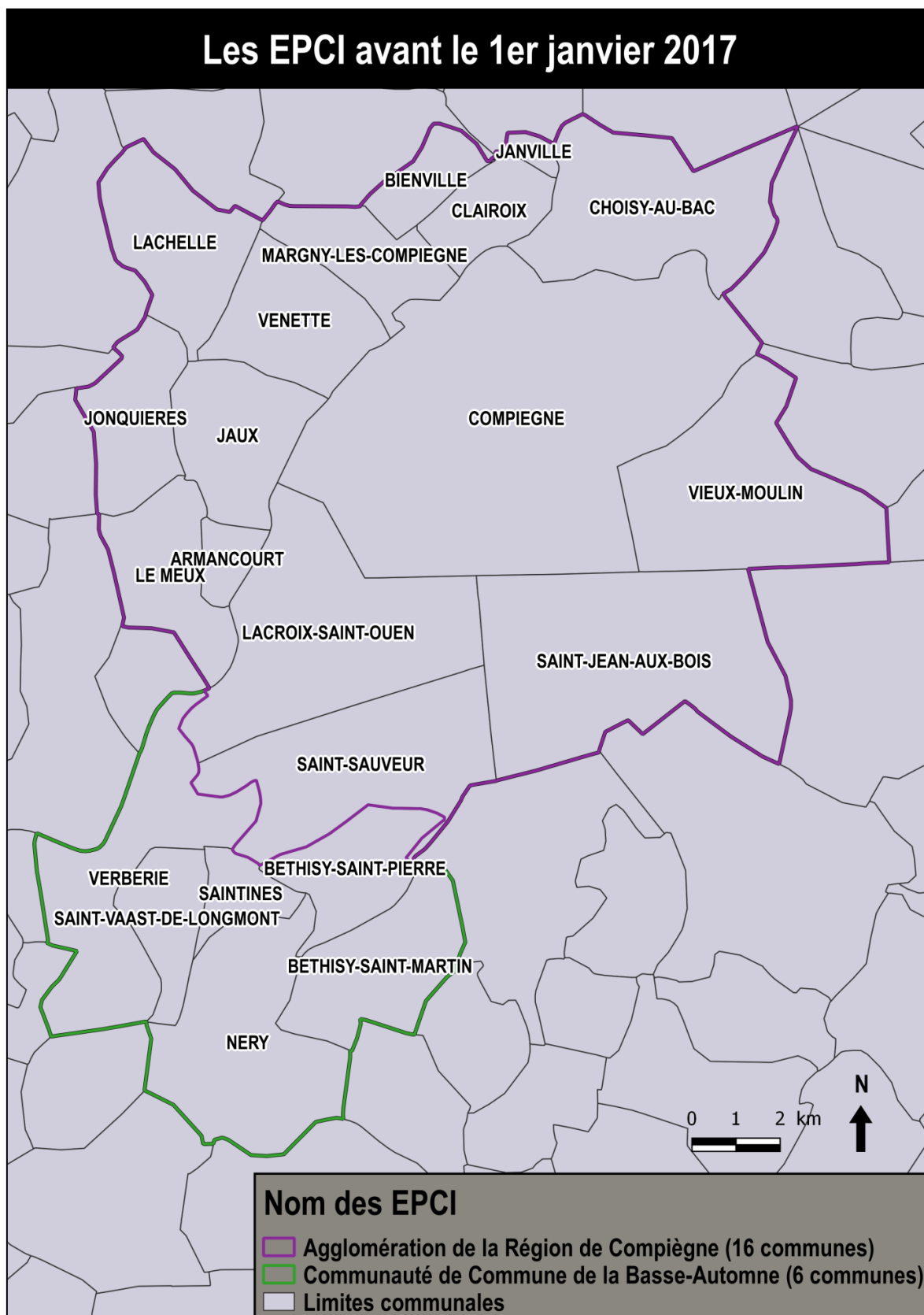
Dans un premier temps, nous allons expliquer les raisons de la fusion entre l'ARC et la CCBA, puis nous allons exposer des éléments de présentation du territoire issus du diagnostic réalisé durant le stage. Enfin, nous ferons un historique de la démarche PLUi ainsi qu'une présentation des étapes à venir.

#### *a. Recomposition territoriale : la fusion entre l'ARC et la Basse-Automne*

Comme nous l'avons expliqué en introduction, l'ARC a fusionné avec la CCBA le 1<sup>er</sup> janvier 2017. La CCBA, initialement composée d'environ 10 000 habitants, ne répondait pas au nouveau seuil démographique minimum exigé par la loi NOTRe de 2015. Par ailleurs, la fusion entre les deux communautés avait déjà été envisagée lors du SDCI de 2011, puis dans celui de 2015. La préfecture souhaitait ce regroupement depuis six ans et la fusion s'est faite en bonne intelligence et avec la volonté des élus des deux communautés ; la loi NOTRe n'a été qu'un accélérateur dans cette situation. Le maire de Verberie (ancienne commune siège de la CCBA, composée de 4 100 habitants en 2014) parle d'un rapprochement « *logique* » et dans « *la continuité géographique* »<sup>49</sup>.

---

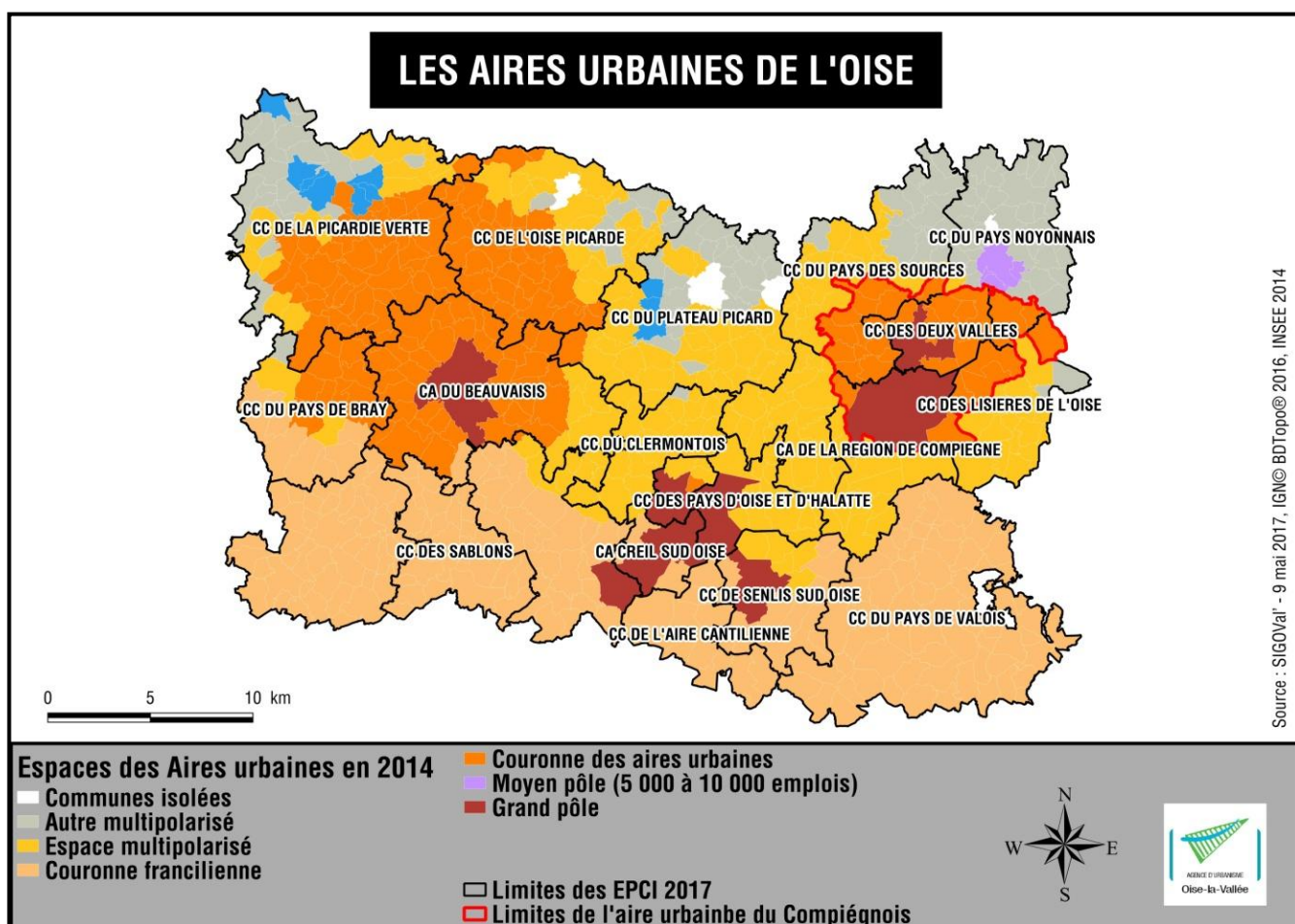
<sup>49</sup> Boulanger B. (2014), « La Basse Automne regarde vers Compiègne » [en ligne]. Le Courrier Picard, janvier 2014. Disponible sur : < <http://www.courrier-picard.fr/archive/recup%3A%252Fregion%252Ffla-basse-automne-regarde-vers-compiegne-ia193b0n285460> > (Consulté le 18 avril 2017)



Sur ce point nous pouvons apporter quelques nuances. En effet, au regard des flux domicile-travail et du périmètre de la zone d'emploi de Compiègne (73 000 emplois), la CCBA et l'ARC-16 forme bien une « *continuité géographique* » : en 2011, 4,5% des actifs vivant dans l'ARC-16 travaillaient dans la CCBA, et 3,5% des actifs étrangers à l'ARC-16 venaient de la CCBA.

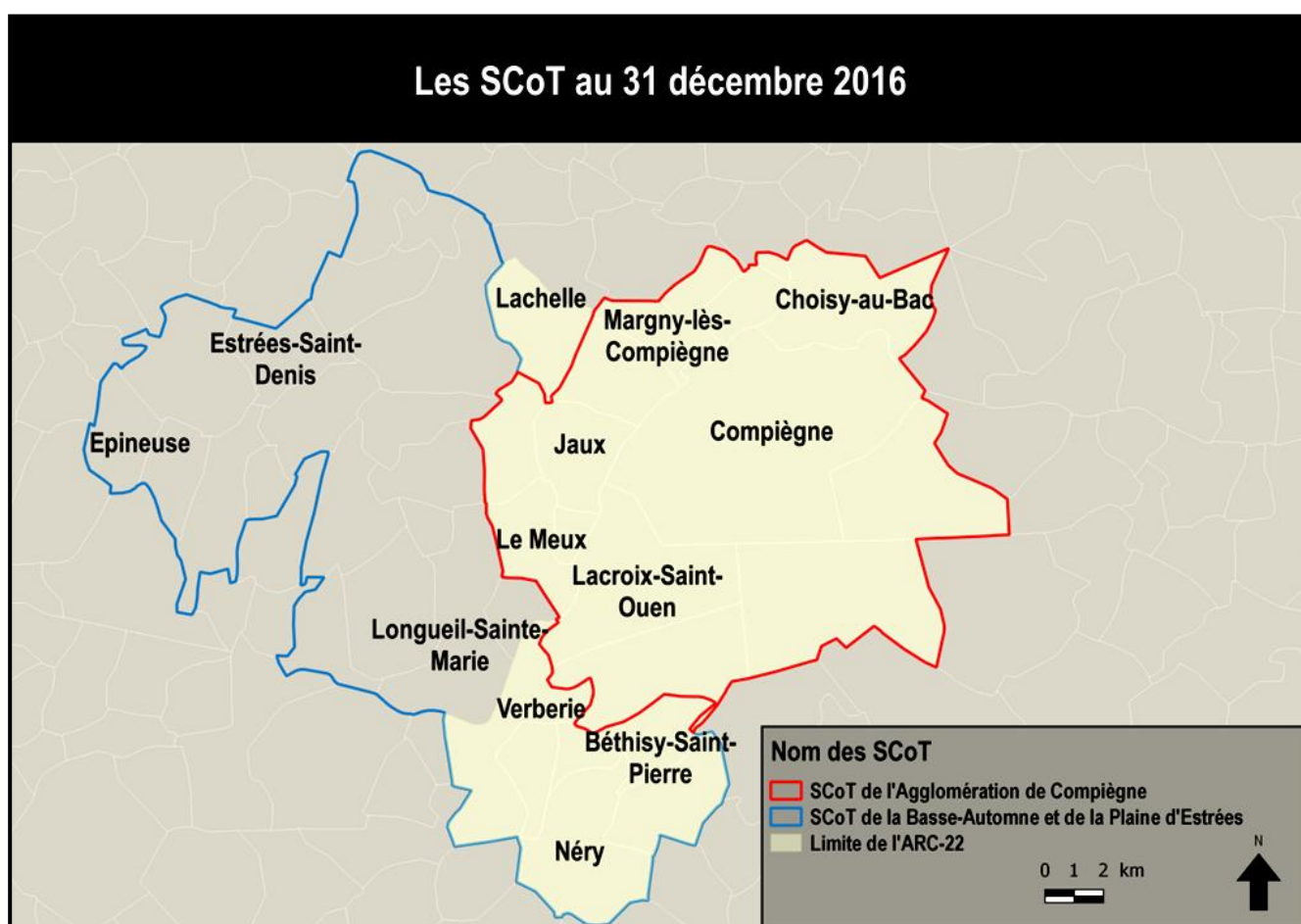
Cependant, au regard des aires urbaines définies par l'INSEE en 2014, l'ARC-16 semble davantage tournée vers les EPCI du Nord-Est du département : alors que le Sud de la CC du Pays des Sources et la CC des Deux Vallées sont à l'intérieur des limites de l'aire urbaine du Compiégnois, la CCBA est, selon l'INSEE, un espace multipolarisé. Sur le plan géographique, il est vrai que la vallée de l'Automne semble relativement indépendante du cœur d'agglomération, avec comme frontière naturelle la forêt de Compiègne, entre les deux anciennes communautés.

**Carte 3 : Réalisation et conception : Frédéric Clain**



Suite à la fusion, le nouveau territoire est couvert par deux SCoT : le premier, le SCoT de l'ARC, approuvé le 15 décembre 2012, couvre le périmètre de l'ancien EPCI à 15 communes. La commune de Lachelle (environ 600 habitants) qui n'a intégré l'ARC que le 1<sup>er</sup> janvier 2014, est en zone blanche, c'est-à-dire qu'elle n'est pas couverte par un SCoT. Le deuxième, le SCoT de la Basse-Automne et de la Plaine d'Estrées, approuvé le 29 mai 2013, couvre donc la CCBA et la CC de la Plaine d'Estrées.

**Carte 4 : Réalisation et conception : Frédéric Clain**



Conformément à l'article L. 143-13 du Code de l'urbanisme *lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre comprend des communes appartenant à plusieurs périmètres de SCoT, cet établissement devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit de l'établissement public prévu à l'article L.143-16 sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population.* Ainsi, le futur PLUi-H de l'ARC devra être compatible avec le SCoT de l'ARC.



### *b. Le nouveau territoire*

Les différents éléments qui seront présentés dans cette partie sont issus du diagnostic territorial que j'ai réalisé durant ma période de stage au sein d'OLV. J'ai pu le réaliser à l'aide de plusieurs sources statistiques différentes (INSEE, CLAP, services de l'ARC...) et en appui des documents d'urbanisme existants, tels que le SCoT de l'ARC et le SCoT de la Basse-Automne et de la Plaine d'Estrées. Des visites de terrains et le soutien des différents chargés d'études spécialisés m'ont permis d'enrichir l'analyse thématique de ce territoire.

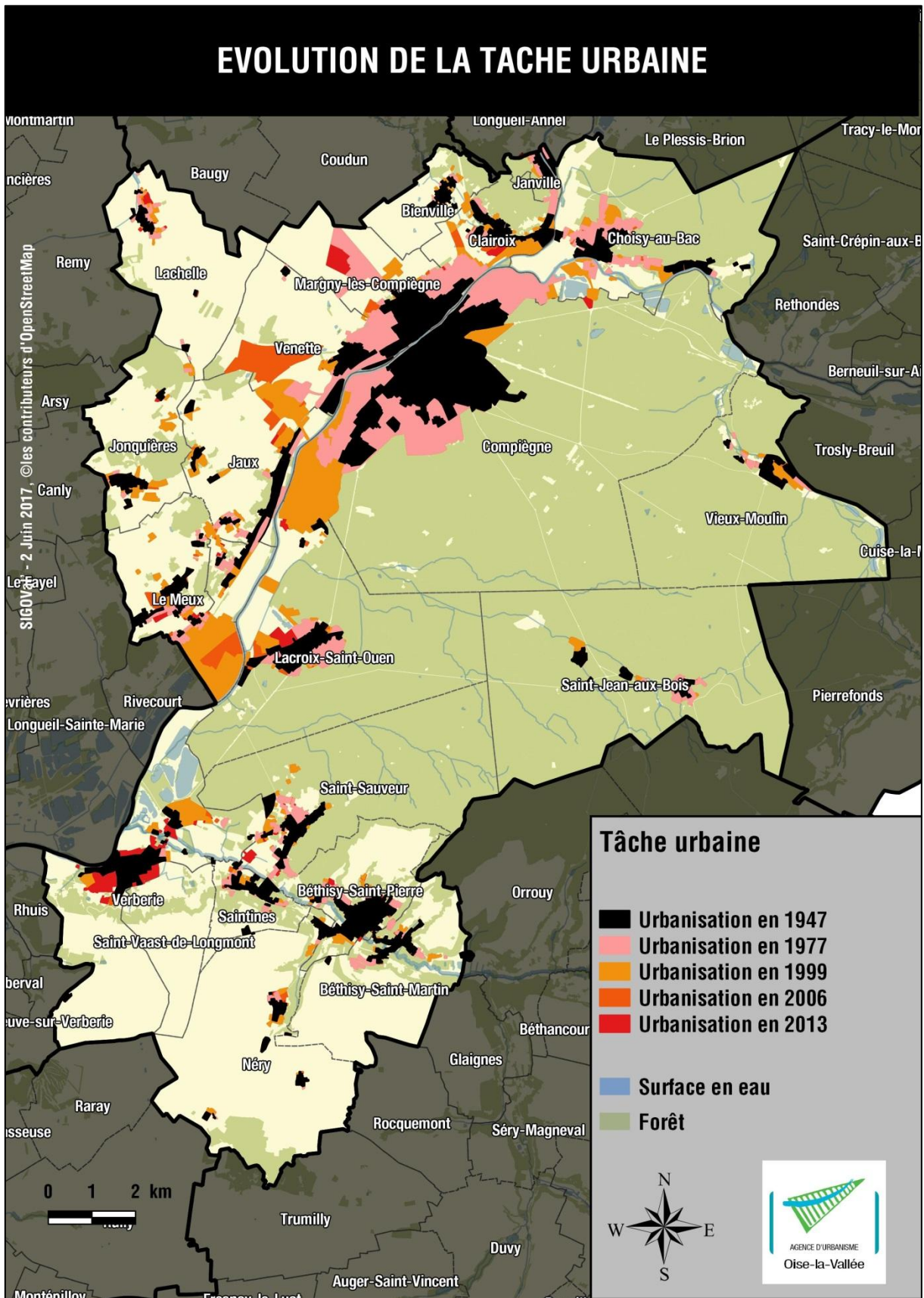
La fusion entre les deux communautés porte le nombre de communes à 22 : Armancourt, Bienville, Choisy-au-Bac, Clairoix, Compiègne, Janville, Jaux, Jonquières, Lachelle, Lacroix-Saint-Ouen, Le Meux, Margny-lès-Compiègne, Saint-Jean-aux-Bois, Saint-Sauveur, Venette et Vieux-Moulin, pour la partie ARC-16, et Béthisy-Saint-Martin, Béthisy-Saint-Pierre, Néry, Saintines, Saint-Vaast-de-Longmont et Verberie pour la partie CCBA.

#### ***Les caractéristiques paysagères :***

Le nouveau territoire de 265 km<sup>2</sup> est marqué par des entités paysagères fortes : les vallées, la forêt et les plateaux agricoles.

Les vallées ont été des lieux historiquement privilégiés par les hommes pour le développement de leurs activités, du tissu urbain, des moyens de communications routiers, ferrées et fluviales. Aujourd'hui le territoire est principalement structuré le long de la vallée de l'Oise, qui le traverse du Nord au Sud, et dans une moindre mesure par l'Aisne au Nord, qui se jette dans l'Oise au niveau de Clairoix, et par l'Automne au Sud, qui se jette dans l'Oise au niveau de Verberie. A l'avenir, l'Oise devrait occuper une place centrale avec le projet de Canal Seine-Nord Europe entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac (au Sud de Lille) d'une centaine de kilomètre et le projet de mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO) de 42 km entre Compiègne et Creil. Ces projets placeront l'ARC à l'horizon 2025 au sein d'un trafic fluvial Nord-Européen permettant de relier les ports de Le Havre, Rouen, Paris avec le Nord de l'Europe.

Carte 5 : Réalisation et conception : Frédéric Clain



La forêt domaniale de Compiègne, d'une superficie de 15 000 hectares, occupe une place très importante dans l'agglomération tant en termes de surface que de réservoir de biodiversité. Elle est limitée au Nord par le cœur d'agglomération, à l'Ouest par l'Oise, au Sud par la vallée de l'Automne et le plateau agricole du Valois, et à l'Est par la vallée de l'Aisne. Au-delà de ses limites propres, la forêt est en lien direct avec les forêts de Laigne, d'Ourscamps et de Retz et fait partie intégrante d'un continuum forestier important à l'échelle de l'Europe, reliant le Nord de Paris, où se situe le Parc Naturel Régional (PNR) Oise-Pays de France, jusqu'aux Ardennes et au Sud de la Belgique. Au total, l'ensemble des espaces boisés de l'ARC représente environ 50% de l'occupation du sol.

Concernant les plateaux agricoles on retrouve le plateau Picard à l'Ouest : très peu visible depuis la vallée, il se caractérise par des paysages ouverts de grande culture intensive. Il offre des franges végétalisées par des buttes témoins et des marquent la transition avec les coteaux. Les plateaux au nord-ouest de Compiègne forment une entité paysagère forte en contrepoint du massif forestier qui constitue l'élément le plus marquant du paysage. De même, le plateau du Valois, au Sud de l'Automne, a accueilli le développement de l'activité agricole et offre des perspectives et des paysages ouverts. Il forme un paysage uniforme de grandes cultures ponctué d'un habitat peu dense et groupé. Le plateau du Valois est régulièrement hérissé de buttes-témoins et ponctué de quelques bois et bosquets. Enfin, à l'extrême Sud-Est de l'agglomération se trouvent les plateaux de Soissonnais.

### ***Les dynamiques et prévisions démographiques :***

L'ARC suit une croissance démographique très faible, voire même stagnante, avec un gain de seulement 377 habitants entre 2009 et 2014, soit +0,09%. Cette croissance démographique est relativement éloignée de la moyenne départementale (+0,4%), s'explique par un équilibre fragile entre le solde migratoire négatif (- 2800 habitants entre 2008 et 2013) et le solde naturel qui parvient difficilement à combler ces nombreux départs. Par ailleurs, au sein de l'ARC, la croissance démographique est inégale selon les communes. Avec une ville-centre qui perd environ 130 habitants sur la période et des communes plus petites, notamment dans la CCBA, qui enregistrent des taux de croissance plus élevés.

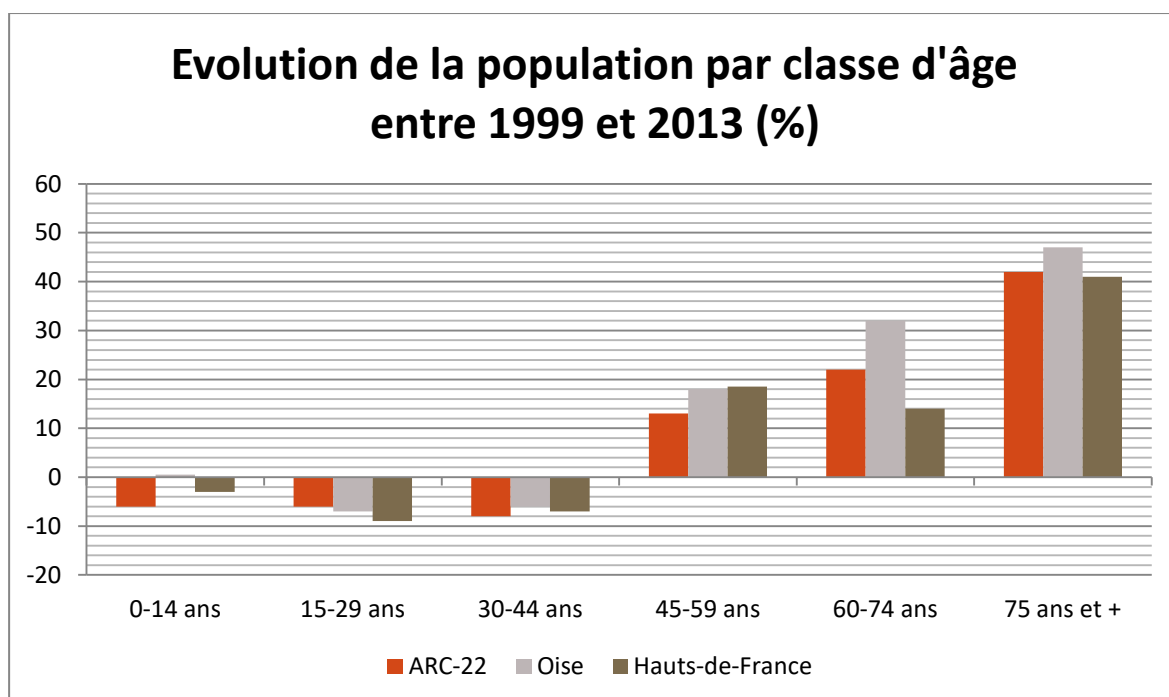
Dans la lecture du tableau récapitulatif de la croissance démographique ci-dessous, il faut prendre avec précaution les chiffres concernant la commune de Lacroix-Saint-Ouen qui enregistre sur cette période le taux de croissance le plus bas. En effet, une opération importante de construction de logements, la ZAC des Jardins, devrait accueillir environ 700 habitants une fois terminée. Ce gain de population sera comptabilisé dans les recensements de l'INSEE en 2018, voire 2020.

**Tableau 2 : Situation et évolution démographiques des communes de l'ARC. Source INSEE 2014 ; Sitedel2 ; Services de l'ARC**

COMMUNE	POPULATION MUNICIPALE			
	2009	2014	Variation annuelle 2009-2014 (taux)	Evolution entre 2009 et 2014 (nb d'habitants)
ARMANCOURT	551	560	0,32	9
BETHISY-SAINT-MARTIN	1089	1128	0,71	39
BETHISY-SAINT-PIERRE	3261	3143	-0,73	-118
BIENVILLE	454	451	-0,13	-3
CHOISY-AU-BAC	3418	3353	-0,38	-65
CLAIROIX	2117	2128	0,10	11
COMPIEGNE	<b>40860</b>	<b>40732</b>	<b>-0,06</b>	<b>-128</b>
JANVILLE	712	701	-0,31	-11
JAux	2304	2439	1,15	135
JONQUIERES	592	603	0,37	11
LACHELLE	587	617	1,00	30
LACROIX-SAINT-OUEN	4507	4324	-0,83	-183
LE MEUX	2016	2145	1,25	129
MARGNY-LES-COMPIEGNE	7825	7905	0,20	80
NERY	706	669	-1,07	-37
SAINTINES	894	1002	2,31	108
SAINT-JEAN-AUX-BOIS	297	306	0,60	9
SAINT-SAUVEUR	1562	1630	0,86	68
SAINT-VAAST-DE-LONGMONT	616	639	0,74	23
VENETTE	2732	2804	0,52	72
VERBERIE	3936	4100	0,82	164
VIEUX-MOULIN	603	637	1,10	34
<b>ARC-22</b>	<b>81639</b>	<b>82016</b>	<b>0,09</b>	<b>377</b>

L'ARC, n'échappe pas aux phénomènes de mutation des sociétés nationales, voire européens. En effet, le vieillissement de la population est en cours, avec une croissance de 42% des personnes âgées de plus de 75 ans et de 22% des personnes âgées entre 60 ans et 74 ans entre 1999 et 2013. Néanmoins, comme nous pouvons le constater sur l'histogramme ci-dessous, le vieillissement de la population de l'ARC est moins rapide qu'à l'échelle départementale.

**Source : INSEE recensement de population 2013. Réalisation : Frédéric Clain**



Le desserrement des ménages est aussi un phénomène qui touche l'ARC. Ce processus lié aux à la décohabitation des ménages, engendre une augmentation du nombre de ménages et des ménages de plus en plus petits. Sur l'ARC, les ménages étaient composés de 2,44 personnes en moyenne en 1999, contre seulement 2,18 en 2013. De plus, environ 70% des ménages de l'ARC sont composés de moins de 2 personnes ou moins.

Ainsi, pour répondre à ces évolutions, le territoire doit s'adapter aux mutations démographiques et sociétales. Cette adaptation nécessite une réflexion sur l'offre de logements et d'équipements, l'attractivité et la stabilité économique du territoire.

### ***Les dynamiques liées à l'habitat :***

L'agglomération accueille chaque année de nouveaux habitants et ceux-ci doivent trouver des logements adaptés à leurs attentes tant dans le parc locatif public et privé, que dans l'accession à la propriété. De plus, les ménages étant de plus en plus petits, l'offre de logements doit aussi s'adapter à ces nouvelles formes de ménages, mais aussi de manière à permettre aux familles de rester sur le territoire. La communauté compte environ 40 000 logements en 2013 avec une offre qui se concentre logiquement à Compiègne et à Margny-lès-Compiègne, mais depuis plusieurs années la commune de Lacroix-Saint-Ouen connaît un fort développement.

Malgré un contexte national et régional positif, l'ARC connaît depuis le milieu des années 2000 un ralentissement de la construction neuve. Alors que le PLH de l'ARC-15 avait fixé en 2009 un objectif de 450 nouveaux logements par an, le nouveau territoire à 22 communes construit depuis 2010 en moyenne 395 logements par an. L'objectif défini par le PLH vise à assurer le desserrement des ménages, pour le maintien de la population, et à accueillir de nouveaux habitants. De la même manière le SCoT de la Plaine d'Estrées et de la Basse Automne avait fixé des objectifs de construction de nouveaux logements, aujourd'hui remplis à hauteur de 90% dans la CCBA.

Par ailleurs, avec une grande majorité de logements construits entre les années 1950 et 1980, le territoire est marqué par un vieillissement du bâti. Cependant, la part des logements récents (construits après 1990) est plus importante qu'à l'échelle régionale. L'effort est à poursuivre pour améliorer l'attractivité du parc et adapter l'offre aux demandes des ménages. Par ailleurs, les OPAH réalisées entre 2010 et 2015 ont permis la rénovation de 256 résidences du parc privé, notamment au titre de la rénovation énergétique, participant aussi à l'amélioration du parc.

Avec 9 100 logements locatifs publics en 2014, représentant 23% du parc total, l'agglomération accueille une part importante du logement social dans le département. Majoritairement concentrée dans la partie centrale, et plus particulièrement à Compiègne, l'offre locative publique est complétée par des pôles secondaires tels que Verberie, Lacroix-Saint-Ouen ou encore Béthisy-Saint-Pierre. L'agglomération subit une pression relativement faible, avec 2 400 demandes enregistrées en 2015 et un taux d'attribution important de 40%. De ce fait, l'ARC se

distingue de la CA de Creil Sud Oise et la CA d'Amiens où la pression sur le parc public est plus importante. Cependant, l'offre locative publique semble maintenant manquer de petits logements et mériterait à ce titre une adaptation aux besoins de décohabitation des ménages.

D'autre part, les problématiques relatives à la vacance des logements, des migrations résidentielles, de la taille et des types de logements renvoient à la question de l'attractivité du territoire, qui nécessite une réflexion spécifique tant en terme de typologie, que de confort, de forme urbaine ou encore de qualité urbaine.





### Les dynamiques et prévisions économiques :

Sur le plan économique, l'ARC compte sur son territoire 6 880 établissements, 40 700 emplois et une trentaine de zones d'activité.

Comme le reste du territoire national, l'économie de l'ARC connaît une profonde mutation, qui se traduit, d'une part, par la création de nouvelles activités dans le secteur des services aux entreprises et à la personne et par la destruction d'emplois, en particulier dans l'industrie. L'enjeu est double : d'abord conforter la compétitivité des entreprises locales pour les aider à se développer, et ensuite accroître l'attractivité du territoire pour y attirer les entreprises et les entrepreneurs.

L'ARC, et plus généralement la vallée de l'Oise, est historiquement un territoire industriel. Ce secteur d'activité qui concerne 17% de l'emploi salarié en 2013, est notamment porté par des entreprises qui concentrent une part importante de l'emploi dans ce secteur.

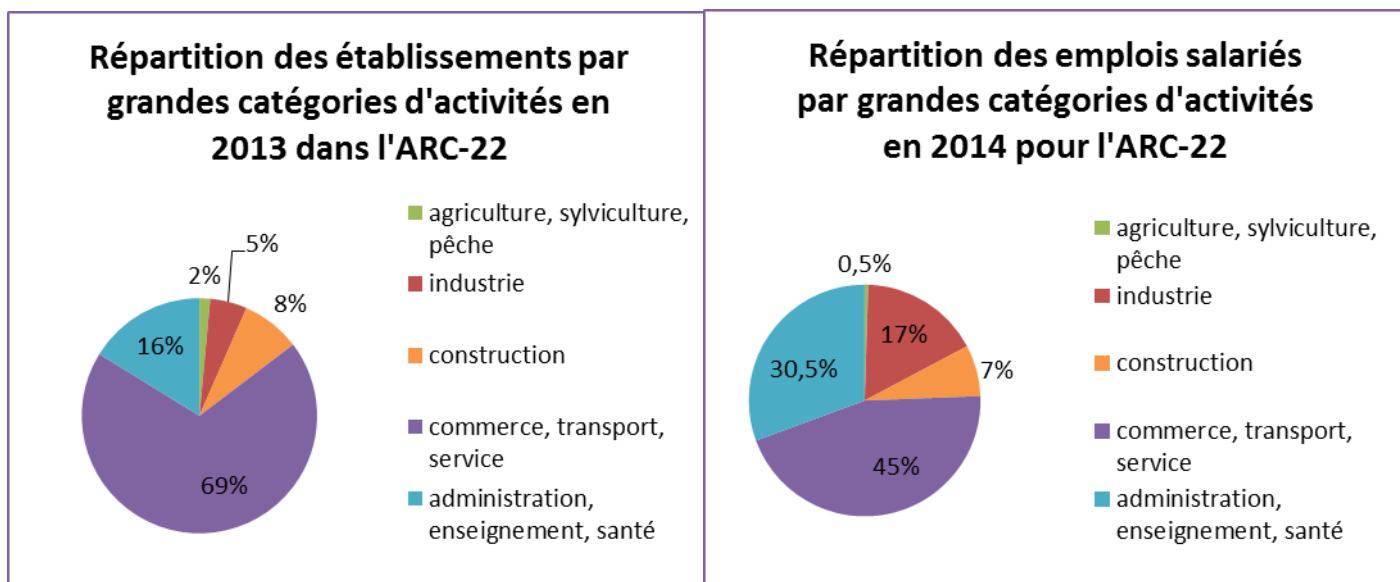
**Tableau 3 : Les entreprises de plus de 400 salariés de l'ARC. Source : INSEE ; CLAP ; e-picardie.net ; SIRENE**

Etablissement	Effectifs 2013	Commune	Activité principale
Sanofi Winthrop Industrie	567	Compiègne	Fabrication de préparation pharmaceutique
Colgate Palmolive Industrie	550	Compiègne	Fabrication de savons, détergents et produits d'entretien
Inergy Automotive Systèmes France	458	Venette	Fabrication de réservoirs à essence pour automobiles
Matra Electronique	407	Lacroix-Saint-Ouen	Fabrication de cartes électroniques assemblées

En revanche, le secteur industriel est en crise depuis plus de 10 ans sur le territoire de l'ARC. Ce déclin se matérialise principalement par la fermeture des sites de production et des pertes d'emplois. Premièrement, l'industrie représente 21% de

l'emploi salarié en 2009, contre seulement 17% en 2013. Deuxièmement, le territoire accuse une diminution de 1 340 emplois salariés entre 2009 et 2014. Enfin, témoignage le plus visible de cette crise, la fermeture de l'usine Continental à Clairoux en 2009 a provoqué la disparition de 950 emplois.

**Source : Connaissance Locale de l'Appareil Productif CLAP-INSEE. Réalisation : Frédéric Clain**



Au-delà de l'ancrage industriel, l'agglomération connaît une tertiarisation de son économie. En effet, sur les 6 880 établissements, 1 100 accueillent des activités liées à l'administration, l'enseignement et la santé, et 4 550 sont dédiés aux commerces, les services et les transports. De même, sur les 40 700 emplois, 30,5% sont dédiés à l'administration, l'enseignement et la santé, et 45% relève du commerce, des transports et des services. Parmi les grands pourvoyeurs d'emplois tertiaires se trouvent l'hôpital de Compiègne-Noyon (2 700) et l'Université Technologique de Compiègne (UTC) (800). Soulignons également que 950 emplois salariés privés sont répartis dans une douzaine d'hypermarchés et supermarchés.

Enfin, en parallèle du déclin industriel, l'ARC encourage et accompagne le développement des activités de recherche et de développement tournées vers l'innovation. Les parcs d'activités dédiés aux entreprises innovantes (le parc technologique des rives de l'Oise à Compiègne et le parc tertiaire et scientifique de Lacroix-Saint-Ouen), ou encore l'UTC sont les fruits de cette volonté politique. L'UTC, créée en 1972, accueille aujourd'hui 4 400 étudiants et développe de nombreux partenariats dans le domaine de l'innovation. Témoignage de son attractivité et de son

réseau, l'UTC créée en mars 2017, en partenariat avec le CNRS et l'entreprise Renault, un laboratoire de recherche sur l'automobile autonome unique en France nommé SIVALab.

Malgré la présence de plus de 40 000 emplois, ils ne semblent pas profiter directement à la population active du territoire, avec un taux de chômage important de 14,5%, et de 18% dans la seule commune de Compiègne.

Ces quelques éléments de diagnostic, qui seront intégrés au rapport de présentation du futur PLUi, constituent un document d'aide à la décision et à l'orientation des politiques urbaines qui seront mis en œuvre dans le PLUi. Comme nous avons pu le constater, il en résulte des enjeux en matière d'attractivité résidentielle, de transformation de la population et de ménages, de développement économique ou encore de préservation des espaces naturels.

### *c. La démarche PLUi-H*

Le 26 septembre 2014, le conseil communautaire de l'ARC-16 a prescrit le projet de PLUi tenant lieu de PLH. L'ARC-16 et ses communes membres ont donc décidé, quelques mois seulement après l'adoption de la loi ALUR, de se lancer dans une démarche PLUi, sans attendre la date du 27 mars 2017 fixée par la loi. En ce sens, la communauté fait preuve d'anticipation et de volonté politique en répondant aux attentes de l'Etat. L'ARC-16 avait prévu l'arrêt du PLUi-H début 2017 pour être soumis à l'enquête publique, et donc une approbation prévue fin 2017 voire début 2018.

Rappelons que l'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, CU, CA et CC de plus de 30 000 habitants comprenant une commune de plus de 10 000 habitants, et que pour ce faire, l'EPCI doit se doter de la compétence *habitat*. L'ARC-15 (hors Lachelle) disposait déjà d'un PLH depuis 2009 et qui est arrivé à échéance en 2015. Ainsi, l'ARC-16 a saisi l'opportunité d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH, permettant de renouveler le PLH pour 6 ans et d'y intégrer la commune de Lachelle.

Suite à la fusion avec la CCBA le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une réunion rassemblant l'ARC, les communes et les personnes publiques associées (préfet de département, représentant du conseil régional, Direction Départementale des Territoires...) a eu lieu le 10 mars 2017 pour discuter de la compétence PLU, du PLH, et du nouveau périmètre, qui a permis de trouver un accord de principe entre les acteurs. C'est la

délibération du conseil d'agglomération du 24 mai 2017<sup>50</sup> qui a officialisée l'extension de la procédure d'élaboration du PLUi-H sur les 22 communes. Il convient de préciser que fin 2016, alors que les EPCI n'avaient pas encore fusionné, une grande majorité des communes de l'ARC-16 et de la CCBA étaient officieusement d'accord pour étendre la procédure du PLUi-H à l'ensemble du nouveau territoire.

L'ARC-16 n'ayant pas débattu du PADD avant la fusion des EPCI, l'ARC-22 a fait le choix d'étendre la procédure d'élaboration du PLUi-H à l'ensemble de la nouvelle intercommunalité, comme l'article 153-9 du code de l'urbanisme en donne la possibilité : « *L'EPCI [...] peut achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date de sa création, y compris lorsqu'elle est issue d'une fusion ou du transfert de cette compétence* ». La communauté a donc décidé de ne pas attendre la première révision d'un PLU sur son sol et de ne pas bénéficier des dispositions prévues par la loi Egalité et Citoyenneté, qui accordent un délai supplémentaire pour étendre le PLUi à l'ensemble du nouveau périmètre.

A noter que dès la fusion entre les EPCI, les communes de la CCBA ont abandonné leur compétence PLU au profit de l'intercommunalité comme le prévoit la loi ALUR. Ainsi, jusqu'à l'approbation du PLUi-H c'est l'ARC-22 qui est en charge de la gestion des documents d'urbanisme communaux.

En somme, il en résulte la création d'un nouveau calendrier, où l'EPCI prévoit un arrêt du projet en décembre 2018, au lieu de début 2017, et une approbation en décembre 2019, au lieu de début 2018. Ces nouvelles échéances complexifient l'élaboration du PLUi-H de l'ARC-22.

## **2. L'Agence d'Urbanisme Oise-la-Vallée**

Dans cette partie nous expliquerons ce qu'est une agence d'urbanisme dans un premier temps, avant d'évoquer plus particulièrement l'agence d'urbanisme OLV, pour finir sur son rôle dans l'élaboration du PLUi-H de l'ARC.

---

<sup>50</sup> Agglomération de la Région de Compiègne (2017). Délibération du mercredi 24 mai à 20h45, Urbanisme, point n°22 à l'ordre du jour, p. 73-78. Disponible sur : <http://www.agglo-compiegne.fr/Deliberations.aspx>

### a. Son statut, son histoire et son organisation

Les agences d'urbanisme sont créées par la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, dite LOF. Face à l'étalement urbain, les agences d'urbanisme ont vu le jour dans la plupart des grandes agglomérations française. L'enjeu était de mettre en place un observatoire et d'accompagner les villes centres et leur périphérie à élaborer les premiers POS et SDAU. Aujourd'hui, leur statut juridique est défini par l'article L.132-6 du Code de l'urbanisme, qui a notamment été modifié par les lois Voynet, SRU et ALUR : « *Les communes, les EPCI et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme* ». Elles peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), ou plus couramment celle d'une association, comme c'est le cas pour OLV. Lorsqu'il s'agit d'une association, l'agence d'urbanisme est donc un établissement privé, même si, elles ont rôle de service public dans le sens où elles aident les élus à la prise de décision. Le Code de l'urbanisme définit aussi les missions qui leur sont confiées, avec l'observation du territoire comme *socle*<sup>51</sup> :

- Observation territoriale sur différents sujets : urbanisation, planification, foncier, habitat, économie, mobilité...
- Participation à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification et aux politiques d'aménagements du territoire en générale
- Aide à la préparation des projets territoriaux
- Diffusion de l'innovation (outils et démarches)
- Accompagner les transformations transfrontalières

On compte en juin 2016 50 agences d'urbanisme<sup>52</sup> localisées dans les grandes agglomérations françaises et rassemblées au sein de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). La FNAU, créée en 1995, offre aux techniciens des agences d'urbanisme et aux élus un espace d'échange et un réseau pour partager les expériences. Présidée par l'actuel maire de Mulhouse Jean Rottner, elle porte les intérêts des agences d'urbanisme au niveau national et diffusent des productions et

---

<sup>51</sup> Fédération Nationale des Agences Urbanistes (2016). « Agences d'Urbanisme et stratégies territoriales en relais des politiques de l'Etat » [en ligne]. *Les dossiers FNAU*, septembre 2016, n°39, p.12. Disponible sur :

[www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf](http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf)

<sup>52</sup> FNAU, *prec.*, p.5

des travaux sur divers domaines pour enrichir les réflexions des agences mais aussi plus largement de leur partenaires et de tous les professionnels de l'aménagement du territoire.

Les agences d'urbanisme ont vocation à produire une expertise locale, à conseiller et à proposer des solutions à des enjeux territoriaux, principalement urbain, aux élus. Ce sont d'ailleurs des structures particulièrement appréciées des élus et des responsables politiques. Par exemple, en mars 2016, le rapport Figeat<sup>53</sup> explique que les agences d'urbanismes doivent être « *mobilisées en priorité [pour l'étude] des marchés fonciers et immobiliers et des capacités de simulation et d'anticipation des dynamiques territoriales* »<sup>54</sup>.

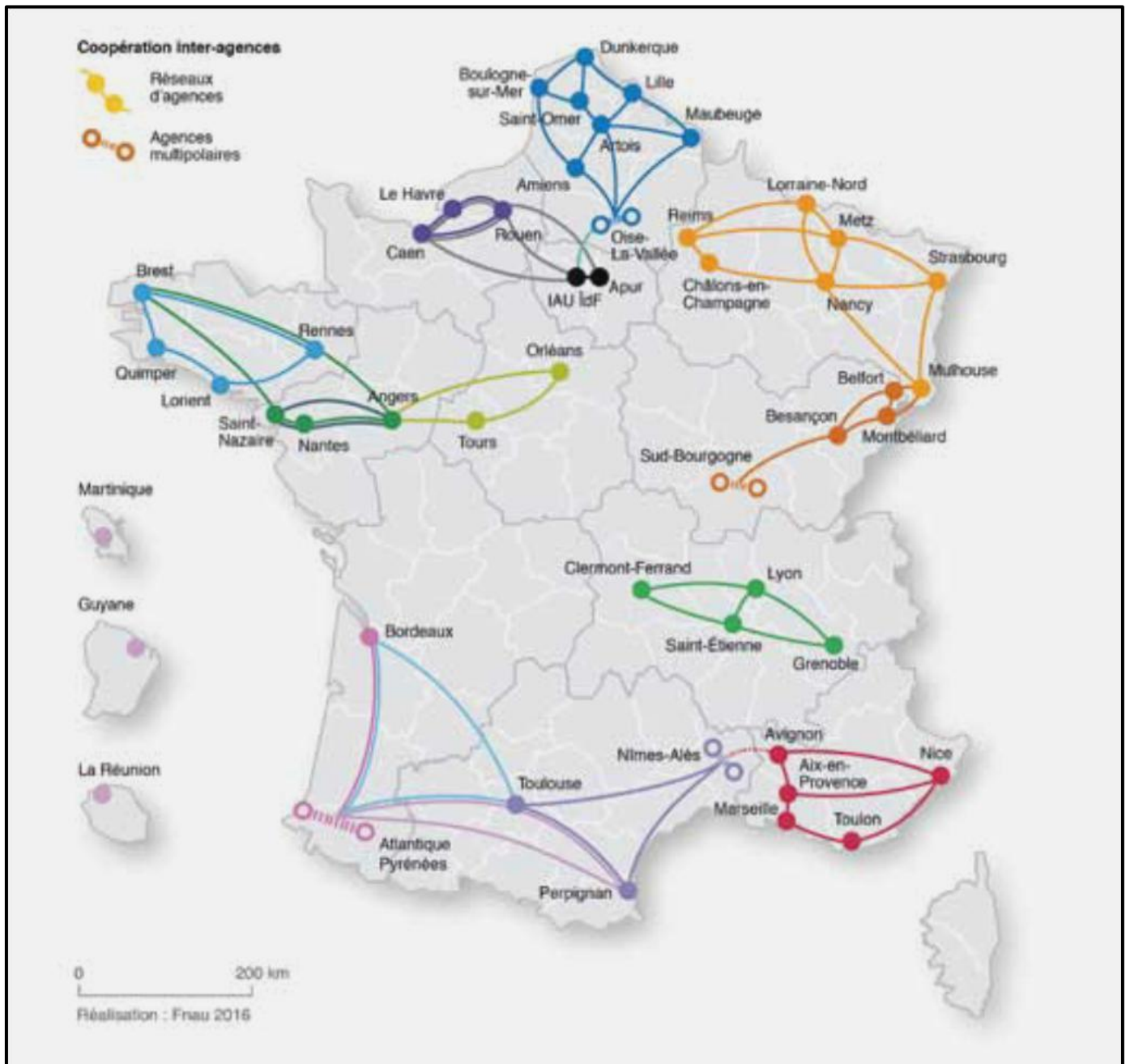
Aujourd'hui, les agences s'organisent en réseau pour répondre à des enjeux spécifiques et à plus grande échelle. OLV fait donc partie d'un réseau réunissant les huit agences d'urbanisme des Hauts-de-France. Dans cette mise en réseau, OLV a joué un rôle important en organisant le 4 avril 2017 un séminaire à Creil réunissant pour la première fois les huit agences d'urbanisme de la nouvelle région, ainsi que l'agence d'urbanisme parisienne (IAU) pour réfléchir sur les relations entre les deux régions. OLV a notamment convié d'autres acteurs tels que des élus et des professionnels de tout horizon : Départements, Régions, chercheurs, représentant d'infrastructures de transport... Lors du séminaire, les ateliers ont porté sur des thématiques diverses telles que les transports de marchandises et de personnes, les espaces métropolitains, les trames vertes et bleues... Ce séminaire constitue la première étape de la collaboration entre les huit agences.

---

<sup>53</sup> Dominique Figeat est le Président de l'Observatoire Régional du Foncier d'Ile-de-France

<sup>54</sup> FNAU, *prec.*, p. 23

Carte 7 : Les réseaux d'agence d'urbanisme en 2016. Source FNAU (2016), « Agences d'Urbanisme et stratégies territoriales en relais des politiques de l'Etat »



L'association pour le développement et l'aménagement de la Vallée de l'Oise a été créée en 1989 à l'initiative des maires de Compiègne (40 700 habitants), de Creil (35 000 habitants), de Pont-Sainte-Maxence (12 600 habitants) et de Senlis (15 300). Puis en 1992, cette structure a évolué et a obtenu son statut d'agence d'urbanisme.



Alors que la grande majorité des agences d'urbanisme sont basées sur une seule agglomération, OLV est une agence multipolarisée entre Creil et Compiègne et sous la co-présidence des deux maires.

A l'occasion des 20 ans d'OLV en 2009, Philippe MARINI, maire de Compiègne depuis 1987, explique le contexte et les raisons de la création de cette structure. Les élus sont partis du constat que la vallée de l'Oise était un pôle d'équilibre important au sein du bassin parisien, mais que pour peser et porter les intérêts du territoire auprès de l'Etat, de la Région et du Département, les territoires de la vallée ont du s'unir autour de projets commun. OLV, qui était alors une agence de développement, a permis d'ajouter « *des capacités, des moyens d'influences et d'études supplémentaires* »<sup>55</sup>. A l'époque de la création d'OLV, se réunir devait permettre de résister à l'expansion de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle – situé à 40 km de Creil et 60 km de Compiègne – et à la crise économique qui frappe la vallée de l'Oise avec la fermeture de grandes usines dans les années 1980 et 1990. L'objectif premier d'OLV en 1989 était donc de favoriser le développement économique et l'émergence d'un technopôle autour des centres de recherche. Les interventions d'OLV s'élargissent rapidement à l'aménagement du territoire, aux politiques urbaines et à l'observation des projets urbains et obtient son statut d'agence d'urbanisme en 1992.

L'agence a donc, dans un premier temps, essentiellement accompagné les collectivités sur des sujets économiques tels que l'implantation du cinéma Pathé à Montataire et de plusieurs entreprises industrielles comme Griset dans la commune de Villers-Saint-Paul, puis sur d'autres sujets comme l'environnement, avec un soutien à la création du Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise pour le transport et la gestion des

---

<sup>55</sup> TournéMonté Productions (2009), Les 20 ans de l'agence d'urbanisme Oise la Vallée [en ligne]. Agence d'urbanisme Oise la Vallée, mars 2009. Disponible sur : <<http://www.oiselavallee.org/?p=25>

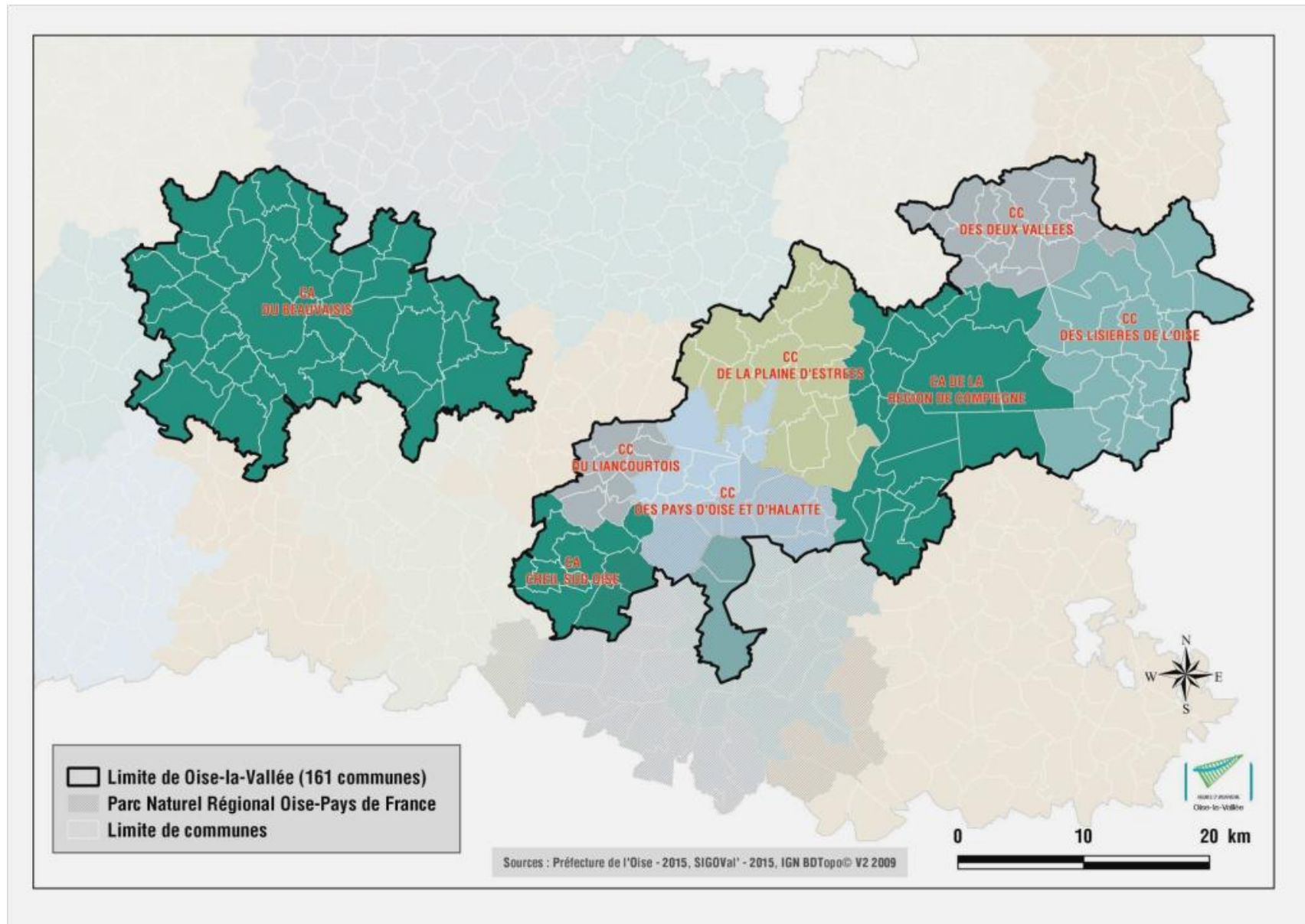


déchets. Dès la fin des années 2000, OLV a principalement été impliqué dans la réalisation de plusieurs SCoT et PLU(i) dans la vallée de l'Oise. Au-delà de son travail d'observation, OLV est actuellement mobilisée dans l'étude des projets urbains, le projet MAGEO, le SRADETT de la Région Hauts-de-France, les effectifs scolaires, le bilan des SCoT, le bilan du PLH de l'ARC, la numérisation des PLU ou encore le Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) de la vallée de l'Oise.

Les adhérents historiques d'OLV sont les communes de Senlis et Fleurines, et les communes membres de l'ARC, de la CA Creil-Sud-Oise, de la CC du Liancourtois, de la CC des Pays d' Oise et d'Halatte, de la CC des Lisières de l'Oise, de la CC de la Plaine d'Estrées et de la CC des Deux Vallées. Cet ensemble formait un territoire continu le long de la vallée de l'Oise, rassemblant environ 300 000 habitants et 117 communes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la CA du Beauvaisis (93 900 habitants) et ses 44 communes membres s'est ajoutée à la liste des adhérents d'OLV, portant le nombre de communes à 161 et le nombre d'habitants à un peu moins de 400 000. Le périmètre d'intervention d'OLV désormais coupé en deux parties, ne se concentre plus uniquement sur la vallée de l'Oise. Il en résulte actuellement des réflexions sur un changement de nom et de logo.

Carte 8 : Limite de Oise-la-Vallée au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Réalisation et conception : Oise-la-Vallée



Comparativement à d'autres agences d'urbanisme, OLV est constitué d'une petite équipe de 11 collaborateurs. Une équipe qui n'en n'est pas moins pluridisciplinaire avec :

- Une déléguée générale et une assistante de direction
- Un pôle ressource composé de deux géomaticiens et d'une chargée de documentation et de communication
- Six chargés d'études, dont deux urbanistes et une juriste, spécialisés dans différents domaines : économie, environnement, démographie et habitat, transport, architecture...

Enfin, OLV est une association entièrement financée par les acteurs publics. Les cotisations des collectivités territoriales adhérentes représentent 75% du budget de l'agence, tandis que les subventions de l'Etat représentent 12% et celles de la Région 10%. Le montant des cotisations versées par les communes et/ou les EPCI s'élève à 0,63€ par habitants. Son budget peut s'accroître en fonction des conventions partenariales qu'elle peut passer en supplément avec ses partenaires, comme c'est le cas pour la réalisation du PLUi-H de l'ARC, et des réponses à des appels d'offres extérieurs. En 2016, le budget d'OLV était de 780 000€.

#### *b. Le rôle de l'Agence dans l'élaboration du PLUi-H*

A l'occasion du conseil communautaire du 24 mai 2017, l'ARC a souhaité revoir le contenu de son programme partenarial avec OLV pour 2017, en conséquence de la fusion des EPCI. En supplément de la cotisation ordinaire annuelle de 35 675€, l'ARC verse une subvention de 190 00€ à OLV en raison du travail conséquent demandé.

Au-delà des ajustements liés au nouveau périmètre, la mission confiée à OLV reste inchangée. L'agence doit proposer un projet intercommunal d'aménagement prenant en compte les grands principes du SCoT de l'ARC-15. Elle est également en charge du suivi des travaux menés par les bureaux d'études, mais aussi de la concertation entre les acteurs et de la communication. Enfin, elle rédige l'ensemble des documents du PLUi et en vérifie leur solidité juridique. Sur la forme, l'ARC souhaite élaborer un PLUi nouvelle formule. Il comprend un rapport de présentation sous forme de synthèse avec des annexes conséquentes. OLV doit plus précisément réaliser :

- Les justifications des choix et des règles du PLUi
- L'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation
- La vérification de la compatibilité du PLUi avec les autres documents et schémas
- Le dispositif de suivi et d'évaluation retenu
- Le résumé non technique
- Le bilan de la concertation, en collaboration avec les services de l'ARC
- Les cartographies thématiques

OLV participera également au PADD, avec un rapport qui servira sur lequel s'appuiera le débat communautaire. En fonction du diagnostic et des principes du PADD, OLV est en charge d'identifier les OAP. Pour chacune d'entre elles, l'ARC souhaite une fiche descriptive, d'enjeux et d'objectifs, une carte et un programme d'action. Aussi, OLV devra réaliser un règlement en trois parties, avec tout d'abord les occupations du sol en cinq destinations, puis les caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, et enfin les équipements et réseaux.

Le partenariat entre l'ARC et OLV implique bien évidemment une concertation régulière entre les deux structures, un accompagnement conjoint pour chaque commune, des réunions et des groupes de travail pour faire avancer le PLUi-H.

L'ensemble de l'équipe est mobilisé pour l'élaboration de ce PLUi-H élargi, avec comme référent principal du PLUi-H à OLV, Isabelle LASTERNAS, urbaniste qualifiée OPQU (Office Professionnel de Qualification des Urbanistes).

Les agences d'urbanismes jouent un rôle très important dans les territoires périurbains, voire ruraux, qui ne disposent pas de moyens humains et/ou techniques pour réaliser leur projet. Par exemple Jérôme Grange, directeur de l'agence d'urbanisme d'Amiens (Aduga) qui accompagne la réalisation de 11 PLUi, précise que la présence et la disponibilité de l'agence rassure les élus locaux<sup>56</sup>. Or dans le cas de l'ARC, nous pouvons rationnellement nous demander pourquoi une CA, un EPCI solide, doté d'un service urbanisme, juridique et d'une ingénierie suffisante, délègue autant de tâches à l'agence d'urbanisme ?

---

<sup>56</sup> Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p. 11-19. Disponible sur : [www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)

### **3. Les éléments en faveur de l'élargissement de la démarche au nouveau périmètre**

Nous étudierons dans cette partie trois facteurs principaux qui ont favorisé l'élargissement du PLUi-H à l'ensemble du nouveau périmètre, avec tout d'abord le renforcement de l'esprit communautaire, puis le PLH et la délégation des aides à la pierre, et enfin le report de la caducité des POS.

#### *a. La construction intercommunale*

Etendre la démarche PLUi-H à l'ensemble du nouveau territoire est, selon l'ARC, un moyen de renforcer les nouveaux liens entre les communes. Comme l'élaboration du PLUi-H se veut en collaboration avec les élus municipaux, ce nouveau document de planification permettra d'identifier d'autres enjeux et de concevoir une vision prospective partagée sur 10 à 15 ans. La communauté compte sur ce nouvel outil de planification pour créer un nouvel esprit communautaire et une nouvelle identité territoriale à 22 communes, comme d'autres EPCI ont pu le faire auparavant.

En effet, dès 2008, l'exercice de la compétence PLU a renforcé l'esprit communautaire pour 71% des EPCI, et pour seulement 4% des EPCI, le PLUi a encouragé le repli sur soi des communes membres<sup>57</sup>.

#### *b. Le maintien des aides à la pierre*

Comme nous l'avons précisé précédemment, il existe un PLH en vigueur sur l'ARC-15 depuis novembre 2009. Il est très important pour les EPCI qui sont obligés de réaliser un PLH, que leur document soit prorogé afin de disposer du temps nécessaire pour évaluer la période de PLH arrivée à échéance et de réévaluer les objectifs du nouveau PLH.

Au sens de l'article L.301-5-1 du Code de la construction et de l'habitation, les EPCI peuvent conclure auprès du préfet de département une convention de délégation de la compétence d'attribution des aides à la pierre de l'Etat vers l'EPCI. En d'autres termes, cela permet aux EPCI de gérer eux-mêmes les aides financières pour la création, la réhabilitation ou la démolition des logements du parc public et pour l'amélioration de logements privés. Dans le parc privé, cette aide publique prend la forme d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). Il s'agit d'une

---

<sup>57</sup> Assemblée des Communautés de France (2008). « Les communautés et l'urbanisme » [en ligne]. *Etude AdCF*, octobre 2008, 43 p. Disponible sur : [www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf\\_Urbanisme\\_oct2008.pdf](http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf_Urbanisme_oct2008.pdf)

compétence importante, car elle permet aux EPCI d'intervenir avec intelligence sur leur parc de logement public et de proposer une aide financière adaptée aux besoins des propriétaires occupants de leur territoire. Cette délégation est effective pour une durée de six ans et renouvelable uniquement si l'EPCI dispose d'un PLH exécutoire ou s'il s'est engagé dans l'élaboration d'un PLH. Par conséquent, l'ARC-16 est responsable sur son sol de la gestion des aides à la pierre depuis 2009.

Les PLH ayant également une durée d'application de 6 ans, le PLH de l'ARC arrivait à échéance en 2015 et a été prorogé pour une durée de 3 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2018, au titre de l'article L.153-6 du Code de l'urbanisme : « *Dans les cas mentionnés au I du présent article [dans le cas d'une fusion d'EPCI ou de modification de périmètre], si le PLU tient lieu de PLH, l'EPCI est considéré, pendant une durée maximale de trois ans, comme étant doté d'un PLH exécutoire. Si, à l'issue de ce délai de trois ans, l'EPCI ne s'est pas doté d'un PLU exécutoire tenant lieu de PLH ou d'un PLH exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre, il est fait application du III de l'article L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation* ». Le III de l'article L. 302-4-2 du Code de la construction et de l'habitation dispose que *lorsqu'une convention de délégation a été conclue par un EPCI [...], sur la base d'un PLH exécutoire prorogé dans les conditions [...], cette convention peut être dénoncée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, si le délégataire ne s'est pas doté d'un nouveau PLH exécutoire sur l'ensemble de son périmètre, dans le délai maximal de deux ans.*

En somme, si l'EPCI ne s'est pas doté d'un PLH ou d'un PLUi-H dans les trois ans, l'EPCI perd la gestion des aides à la pierre au terme de ce délai.

Par ailleurs, selon le II de l'article L. 302-4-2 du Code de la construction et de l'habitation modifié par la loi NOTRe, lorsque le PLH d'un EPCI dont le périmètre a été modifié arrive à échéance, ce dernier doit proroger son PLH pour une durée maximale de seulement deux ans, en accord avec le préfet de département, pour élaborer un nouveau document : « *En cas de modification du périmètre d'un EPCI ou de création d'un nouvel EPCI par fusion de plusieurs EPCI, les dispositions des PLH exécutoires préexistants demeurent applicables. Cet EPCI est considéré, pendant une durée maximale de deux ans, et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un PLH exécutoire*

*couvrant l'ensemble de son périmètre, comme doté d'un PLH exécutoire reprenant les orientations et le programme d'action de ce ou ces PLH préexistants.».*

Nous observons ici une forme d'ambiguïté dans les textes, car, dans le cas de l'ARC, l'article 153-6 du Code de l'urbanisme engendre une prorogation du PLH jusqu'en 2018, et le II de l'article 302-4-2 du Code de la construction et de l'habitation entraîne une prorogation seulement jusqu'en 2017. Dans ces conditions, il est difficile de concevoir l'élaboration d'un PLUi-H élargi en si peu de temps. De surcroît, ces articles prévoient des dispositions dans le cas où le PLH arrive à échéance lors de la fusion ou de la modification de périmètre, et non dans celui où le PLH est en cours d'élaboration, comme c'est le cas de l'ARC.

Ainsi, l'ARC s'est appuyé, par défaut, sur le Code de l'urbanisme pour obtenir une prorogation de son PLH auprès du préfet jusqu'en 2018. Or, le PLUi-H ne sera approuvé dans le meilleur des cas seulement en décembre 2019. Il y aura donc un « trou » d'un an, durant lequel l'ARC ne serait pas couvert par un PLH et perdrait la délégation des aides à la pierre.

Ce problème majeur de calendrier a remis en cause l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH. Les techniciens ont notamment évoqué l'élaboration séparée d'un PLH pour 2018 et parallèlement d'un PLUi pour 2019, alors que les élus communautaires ont maintenu leur choix de réaliser un PLUi-H. Cette impasse a fait l'objet d'une négociation avec l'Etat lors de la réunion du 10 mars 2017. Témoignage de sa volonté de ne surtout pas freiner la dynamique des PLUi, l'Etat a convenu avec l'ARC qu'il maintiendrait la délégation des aides à la pierre le temps d'élaborer et d'approuver le PLUi-H.

Cet accord entre l'Etat et l'ARC, permettant de passer outre le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation, est un élément majeur favorisant la poursuite de la démarche.

### *c. La caducité des POS*

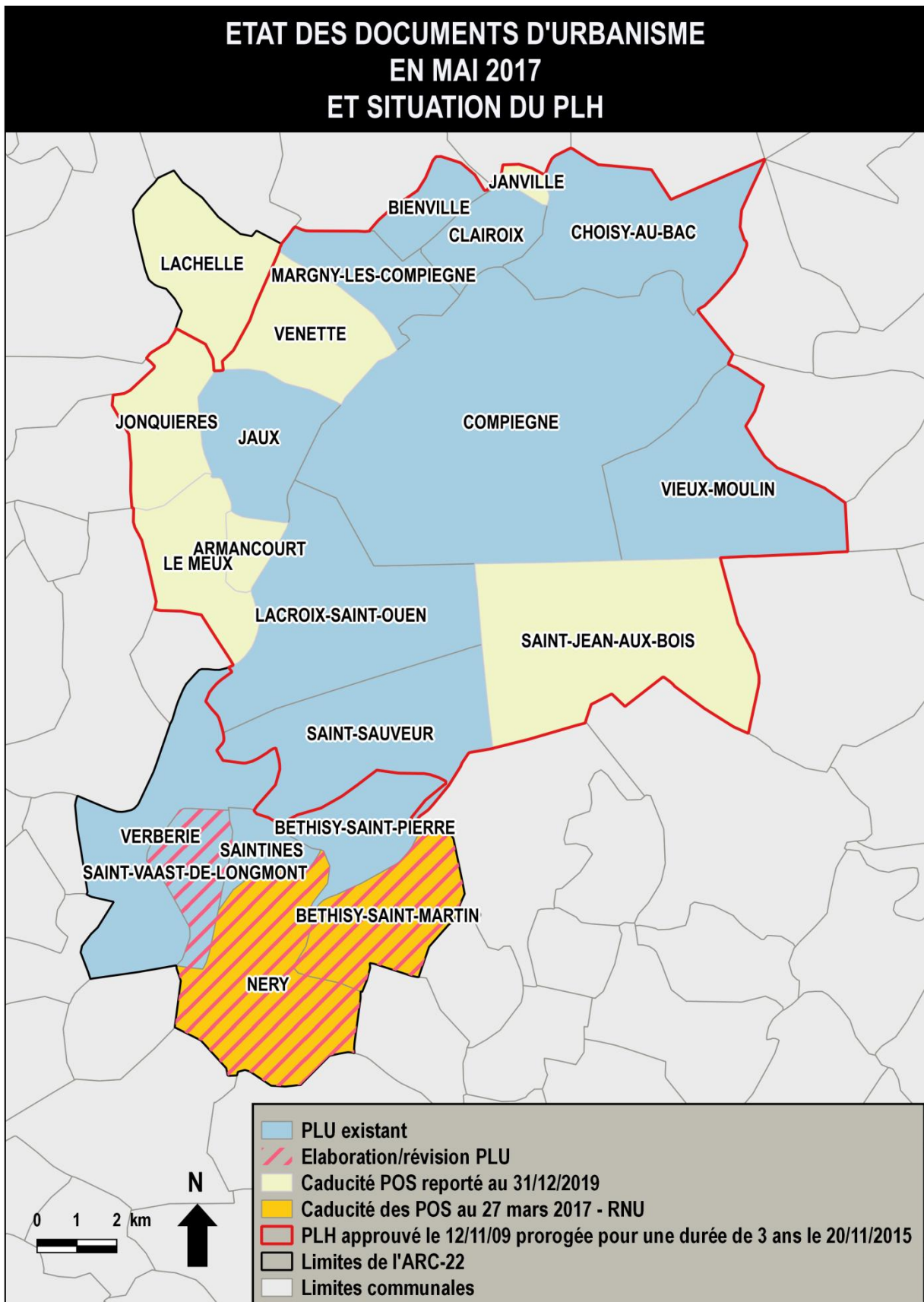
Le lancement de la procédure de PLUi a eu comme avantage de repousser la caducité des POS des communes d'Armancourt, Janville, Jonquières, Lachelle, Le Meux, Saint-Jean-aux-Bois et Venette au 31 décembre 2019. Rappelons que la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises

et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, a repoussé la caducité des POS au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sous condition qu'une procédure de PLU(i) soit lancée avant le 31 décembre 2015 et approuvée avant le 31 décembre 2019. Par conséquent, les communes membres de l'ARC-16 remplissent les conditions de la loi, étant donné que le PLUi-H a été prescrit en 2014.

Pour éviter la mise en constructibilité limitée de ces communes, l'ARC doit absolument approuver son PLUi-H avant le 31 décembre 2019. L'application du RNU serait particulièrement impactant pour les communes de Le Meux et Venette qui accueillent des zones d'activités et commerciales de premier plan à l'échelle de l'ARC et qui ont des besoins en termes de logements avec respectivement 129 et 72 habitants supplémentaires entre 2009 et 2014.

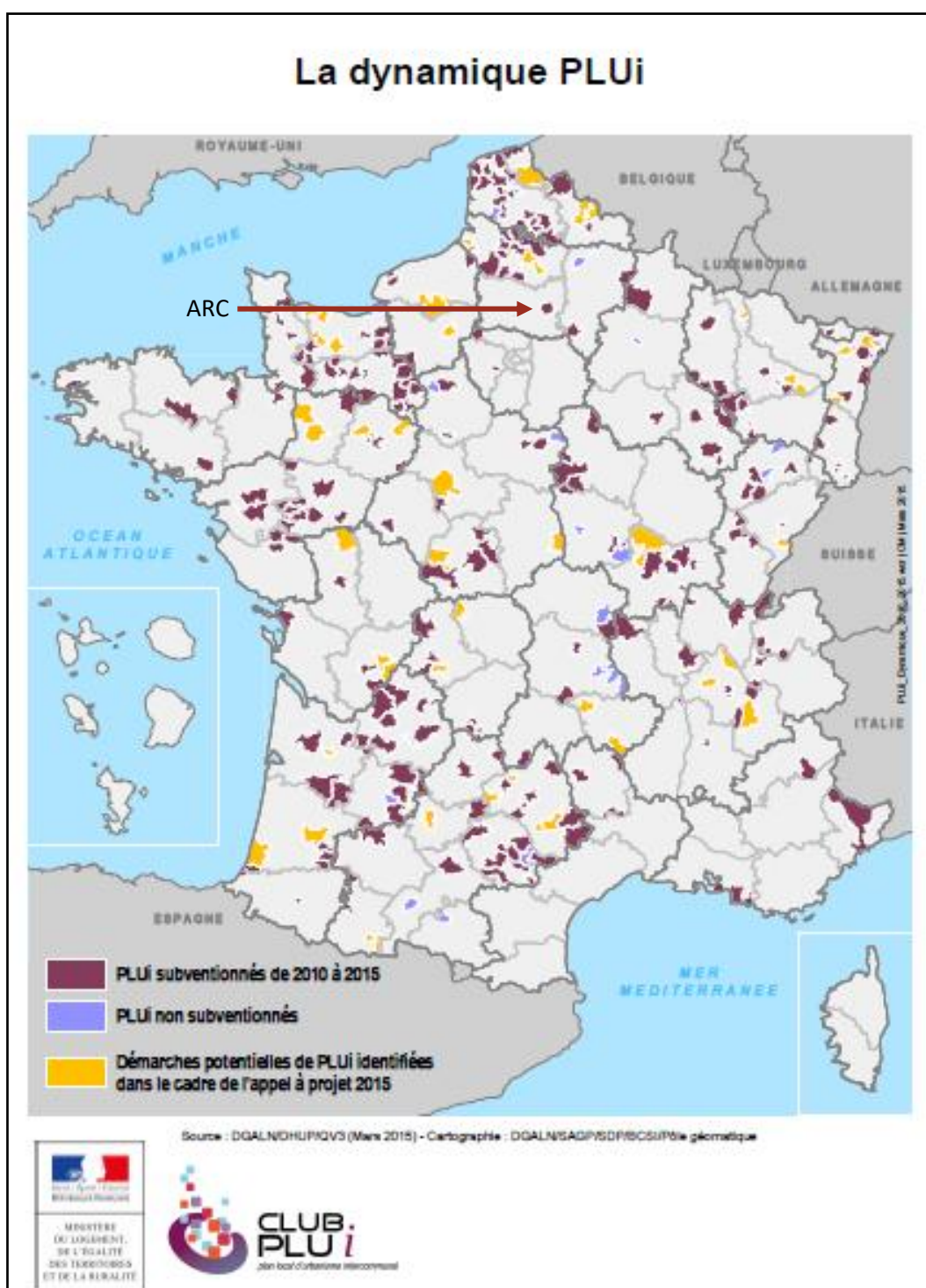


Carte 9 : Carte de travail réaliser par Oise la Vallée. Source : Service de l'ARC et OLV.



Avant de poursuivre sur les conséquences de l'élargissement du PLUi-H sur les 22 communes, signalons que l'ARC-16 est l'un des EPCI subventionné par l'appel à projet PLUi entre 2010 et 2014. Néanmoins, le montant de l'aide n'est pas communiqué.

**Carte 10 : Les PLUi subventionnés entre 2010 et 2014 en France. Ministère du Logement**



#### 4. Les conséquences de l'élargissement du PLUi-H :

Nous nous intéressons dans cette partie aux conséquences de l'élaboration du PLUi-H sur les 22 communes. Dans un premier temps nous verrons l'impacte de cette décision sur certains documents d'urbanisme en CCBA ainsi que leur gestion, et dans un deuxième temps, nous mettrons en avant les conséquences sur le travail de l'EPCI et d'OLV en interne.

##### a. La caducité des POS à Néry et Béthisy-Saint-Martin

Le 23<sup>ème</sup>, 24<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> point de la délibération du conseil d'agglomération du 24 mai 2017 a décidé que l'ARC-22 poursuivrait l'élaboration de PLU communaux à Béthisy-Saint-Martin et de Néry et la révision du PLU de Saint-Vaast-de-Longmont, en parallèle de l'élaboration du PLUi-H. Un choix étrange, qui selon la Direction Départementale des Territoires (DDT), est rendu possible en l'application de l'article L.153-9 du Code de l'urbanisme : « *L'EPCI mentionné au 1<sup>o</sup> de l'article L. 153-8 peut achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date de sa création, y compris lorsqu'elle est issue d'une fusion ou du transfert de cette compétence. Lorsque la procédure a été engagée par une commune, l'accord de celle-ci est requis. L'EPCI se substitue de plein droit à la commune ou à l'ancien EPCI dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création, de sa fusion, de la modification de son périmètre ou du transfert de la compétence* ». Ainsi, la première conséquence de l'élargissement du périmètre de l'EPCI pour ces communes est la perte d'autonomie dans la gestion de leur document d'urbanisme, au profit de l'ARC.

Rappelons également que l'article L. 153-3 du Code de l'urbanisme donne la possibilité de réviser ou modifier les PLU communaux sans pour autant étendre la procédure.

Les communes de Béthisy-Saint-Martin et de Néry disposaient d'un POS et avaient engagée leur révision en vue d'une transformation en PLU en 2014. Leur POS est cependant devenu caduc le 27 mars 2017, étant donné que leur procédure n'a pas été approuvée avant cette date. Les deux communes sont donc soumises au RNU jusqu'à l'application du PLUi-H, soit 2019, ou d'un PLU. A Néry, le projet de PLU a bien avancé et est aujourd'hui proche de la phase d'arrêt. De même, la commune de

Béthisy-Saint-Martin est sur le point de solliciter les personnes publiques associées et de mener l'enquête publique en vue d'une approbation.

Au regard de l'avancement des projets de PLU et des moyens engagés, l'ARC, en accord avec les communes, a décidé de poursuivre les procédures afin de doter ces territoires d'un PLU début 2018 et donc, de réduire la période de constructibilité limitée d'un an.

Dans la commune de Saint-Vaast-de-Longmont, une révision de PLU est engagée depuis 2015. Comme elle est également proche de l'approbation de son document, l'ARC a décidé, en collaboration avec elle, de poursuivre la procédure.

En revanche, la commune de Verberie qui révisé son PLU depuis 2008, n'a pas souhaité la poursuite de la procédure par l'ARC. L'EPCI a donc arrêté la procédure de révision, mais a fait les démarches pour que l'étude d'évaluation environnementale puisse bénéficier à l'élaboration du PLUi-H.

#### *a. Un diagnostic et des études à élargir au nouveau périmètre*

La conséquence directe de l'extension du PLUi-H en interne relève de la mise à jour des données statistiques et cartographiques à l'échelle des 22 communes. Ma mission au sein d'OLV qui consistait à réaliser un diagnostic thématique pour le rapport de présentation du PLU, a trouvé toute sa complexité dans ce changement de périmètre. En effet, toutes les études, observations, veilles statistiques et cartographiques réalisées par OLV se basaient uniquement sur les anciens périmètres.

Par exemple, je me suis appuyé sur le SCoT de l'ARC-15 pour comprendre les analyses du diagnostic et pour l'adapter à celui du PLUi. Or, le diagnostic du SCoT ne prend pas en compte la commune de Lachelle. De plus, dans le SCoT de la Basse-Automne et de la Plaine d'Estrées, c'est avec beaucoup plus de difficultés que j'ai pu isoler les analyses relevant uniquement de la partie CCBA. A noter que ces SCoT ont été rédigés par OLV, ce qui a facilité la compréhension de certains points du document.

Il existe aussi sur le territoire l'Association du Pays Compiégnois (APC) qui est un Pays réunissant l'ARC-16 et la CCBA, mais aussi la CC de la Plaine d'Estrées et la CC des Lisières de l'Oise. Là encore les études réalisées par OLV et l'APC sont difficiles à exploiter puisqu'elles englobent un périmètre plus large.

Toutes ces études ont malgré tout servi pour identifier des enjeux et des problématiques démographiques, économiques et liées à l'habitat. Mais le diagnostic doit s'appuyer sur des chiffres pour confirmer, voire infirmer, des tendances qui ont été observées dans le passé et à d'autres échelles. Avec l'aide des géomaticiens de l'agence, nous avons mis à jour un grand nombre de bases de données et réalisé plus d'une dizaine de cartes à l'échelle du nouveau périmètre.

C'est un travail long et rigoureux qui ne m'a pas permis de terminer le diagnostic. En effet, nous avons fait le choix de nous concentrer sur la mise à jour des données et la rédaction du diagnostic sur les parties concernant la démographie, l'habitat et l'économie, aux dépens de l'analyse des équipements et services de l'agglomération, faute de temps. Mon travail sera bien entendu complété par OLV qui rédigera l'état initial de l'environnement entre autres, et qui ajoutera les études thématiques qui ont été confiées à des bureaux d'études.

D'ailleurs, ces études ont été réalisées à l'échelle des 16 communes. L'ARC a notamment du relancer l'entreprise Erea, en charge de l'étude du plan global de déplacements et Adage en charge de l'évaluation environnementale et du diagnostic de vulnérabilité, pour reprendre l'étude à l'échelle des 22 communes.

Une autre conséquence sur les études en cours relève des marches urbaines. En 2015, OLV avait déjà coordonné cette étape dans les 16 communes de l'ancien ARC. Ces visites traversent plusieurs communes pour permettre aux élus municipaux de découvrir leur territoire au-delà des limites communales. Elles participent pleinement de l'analyse urbaine et visent à identifier le fonctionnement du territoire et ses grands enjeux. Ainsi, deux nouvelles marches urbaines sont organisées en juin 2017 pour couvrir l'ensemble du territoire.

De la même manière, OLV a réalisé un travail approfondi dans l'étude des capacités de densification ces dernières années, en identifiant dans les 16 communes de l'ancien ARC un grand nombre de dents creuses. Or, l'ARC-22 et OLV estiment qu'il sera difficile de reproduire une analyse aussi poussée sur les 6 autres communes.

## CONCLUSION

Le PLUi-H de l'ARC est un véritable cas d'école dans l'application des dispositions législatives des lois ALUR, NOTRe et Egalité et Citoyenneté. L'ARC-22, comme 190 autres communautés en France, est issu d'une fusion « mixte », entre un EPCI compétent en matière de PLU (ici l'ARC-16) et un EPCI non compétent (ici la CCBA). Suite à la fusion, l'ARC-22 décide d'étendre la procédure d'élaboration du PLUi-H engagée sur l'ARC-16 depuis 2014 pour une approbation prévue en décembre 2019. En parallèle de cette procédure, l'ARC a également décidé de poursuivre l'élaboration des PLU engagés dans deux communes de l'ancienne CCBA, afin de réduire la période d'application du RNU. Soulignons qu'il s'agit d'un PLUi tenant lieu de PLH et que la prorogation du PLH de l'ARC-15 se termine en 2018. Une problématique majeure de calendrier s'est donc imposée à l'ARC, avec à la fois la nécessité de se doter d'un PLH pour 2018 pour bénéficier des aides à la pierre et l'approbation du PLUi étendu prévue dans le meilleur des cas en décembre 2019. Pour ne pas freiner la généralisation du PLUi, l'Etat a convenu avec l'ARC que la délégation des aides à la pierre serait maintenue à titre exceptionnel pour l'ARC, le temps d'approuver le PLUi-H. Il en résulte une démarche volontaire d'une remarquable complexité, que l'agence d'urbanisme OLV accompagne depuis septembre 2014.

OLV qui est en charge de la rédaction d'un nombre important de pièces, tente de suivre les étapes et de conseiller au mieux la communauté dans la démarche au gré des évolutions législatives.

Ma mission au sein d'OLV est une conséquence directe de l'élargissement de la démarche PLUi-H sur le nouveau périmètre de l'ARC. L'enjeu était de concevoir un diagnostic thématique à l'échelle des 22 communes, sur laquelle aucune étude n'a été faite. L'exercice durant ces trois mois consistait à rassembler les données statistiques sur les 22 communes, réaliser des cartes à la nouvelle échelle et la rédaction d'un diagnostic portant sur la démographie, l'habitat et l'économie du territoire. Le travail effectué durant ce stage s'est concrétisé par un rendu écrit à OLV et par une présentation orale aux techniciens de l'ARC en charge du PLUi-H.

L'étude du cas du PLUi-H de l'ARC nous enseigne que malgré toutes les dispositions que le législateur peut concevoir, l'Etat favorise ces démarches

intercommunales, même s'il faut passer outre les textes de loi et des différents codes. Aujourd'hui, un peu moins de la moitié des EPCI en France sont compétent en matière de PLU, et au regard des efforts fournis par l'Etat pour généraliser le PLUi dans les territoires et des dispositions législatives le processus devrait s'accroître durant les années 2020. Rappelons que l'article 136 de la loi ALUR prévoit le transfert de la compétence PLU des communes vers l'EPCI au plus tard lors de la première révision d'un PLU communal, et que l'article 117 de la loi Egalité et Citoyenneté repousse l'exercice de la compétence PLUi sur l'intégralité du territoire à la première révision d'un PLU(i) après 2022, pour les EPCI issues d'une fusion mixte en 2017.

## BIBLIOGRAPHIE

Auby J-B., Périnet-Marquet H., Noguellou R. (2015), Droit de l'urbanisme et de la construction, LGDJ, Domat droit public-privé, 10<sup>ème</sup> édition, Issy-les-Moulineaux, 1 196p.

Faure B. (2016), Droit des collectivités territoriales, Dalloz, coll Précis, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, 754p.

Goujon Y. (2016), « Plan locaux d'urbanisme », in *Le droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, coll Comprendre Simplement, Antony, pp. 61-77

Kerrouche E. (2008), L'intercommunalité en France, Montchrestien, Les clefs Politique, Paris, 156 p.

Soler-Couteaux P., Carpentier E. (2015), Droit de l'urbanisme, Dalloz, HyperCours, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, 952p.

Vanier M. (2010), *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 186 p.

Verpeaux M., Janicot L. (2015), Droit des collectivités territoriales, Presses Universitaires de France, 3<sup>ème</sup> édition, Collection Major, Paris, 444 p.

### Articles :

Agence d'Urbanisme Oise-la-Vallée (2015), « Loi NOTRe et réforme territoriale : quels changements pour les collectivités ? », *La lettre d'information de Oise-la-Vallée*, octobre 2015, n°34, 12 p.

Kalfèche G. (2015), « Chronique de droit de l'urbanisme », in *Revue juridique de l'environnement*, volume 40, 2015-2014, p. 694-705.

Noguellou R. (2014), « Le droit de l'urbanisme post-ALUR », in *Revue Française de Droit Administratif*, 30<sup>ème</sup> année bimestrielle, n°3, juin 2014, p. 553-557.

Priet F. (2014), « Le nouveau plan local d'urbanisme », in *Revue Française de Droit Administratif*, 30<sup>ème</sup> année bimestrielle, n°3, juin 2014, p. 557-567.

### Sitographie :

Agglomération de la Région de Compiègne (2017). Délibération du mercredi 24 mai à 20h45, Urbanisme, point n°22 à l'ordre du jour, p. 73-78. Disponible sur : <<http://www.agglo-compiegne.fr/Deliberations.aspx>> (Consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017)

Assemblée des Communautés de France (2008). « Les communautés et l'urbanisme » [en ligne]. *Etude AdCF*, octobre 2008, 43 p. Disponible sur : <[www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf\\_Urbanisme\\_oct2008.pdf](http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdcf_Urbanisme_oct2008.pdf)> (Consulté le 13 mars 2017)

Assemblée des Communautés de France (2016). « PLUi : la dynamique est lancée » [en ligne]. *Dossier Intercommunalités*, février 2016, n°207, p. 11-19. Disponible sur : <[www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207\\_PLUi.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/Interco-207_PLUi.pdf)> (Consulté le 13 mars 2017)

Assemblée des Communautés de France (2017). Délibération sur le PLU intercommunal, l'AdCF engage un travail d'analyse [en ligne]. Avril 2017. Disponible sur : <[http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3619&num\\_thematique=](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3619&num_thematique=)> (Consulté le 14 avril 2017)



Assemblée des Communautés de France (2017). « PLUi : un nouvel appel à projet national très sélectif » [en ligne]. 17 mars 2017. Disponible sur : <[http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3576&num\\_thematique=](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3576&num_thematique=)> (Consulté le 2 avril 2017)

Assemblée des communautés de France, Caisse des dépôts, Service Maire-conseils (2016), « Le transfert de compétences aux communautés et métropoles - Cadre juridique » [en ligne]. Note juridique, septembre 2016, 36p. Disponible sur : <<http://www.adcf.org/files/DOCS/AdCF-Mairie-conseils-transfert-cptce-sept2016.pdf>> (Consulté le 9 mai 2017)

Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, Fourneau N. (2017), « PLUi : Etat des lieux et perspectives d'évolutions » [en ligne]. Juin 2017. Disponible sur : <[http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC\\_N\\_ID=24631&TYPE\\_ACTU=1&refer=bo](http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=24631&TYPE_ACTU=1&refer=bo)> (Consulté le 13 juin 2017)

Boulangier B. (2014), « La Basse Automne regarde vers Compiègne » [en ligne]. Le Courrier Picard, janvier 2014. Disponible sur : <<http://www.courrier-picard.fr/archive/recup%3A%252Fregion%252Ffla-basse-automne-regarde-vers-compiegne-ia193b0n285460>> (Consulté le 18 avril 2017)

CERTU (2012), « Plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) : Retours d'expériences, des pistes pour demain » [en ligne]. *Dossiers CERTU*, février 2012, 156 p. Disponible sur : <[www.certu-catalogue.fr/catalog/product/view/id/1677/?SID=U&link=2608](http://www.certu-catalogue.fr/catalog/product/view/id/1677/?SID=U&link=2608)> (Consulté le 5 mars 2017)

Club PLUi (2013), « Coût d'un PLUi ; Eléments de synthèse sur les coûts d'un PLUi » [en ligne]. Note, décembre 2013, 5p. Disponible sur : <[http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712\\_PLUi-Elements\\_de\\_synthese\\_sur\\_les\\_co%C3%BCts\\_vf\\_clf69181c-1.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712_PLUi-Elements_de_synthese_sur_les_co%C3%BCts_vf_clf69181c-1.pdf)> (Consulté le 5 mai 2017)

Club PLUi (2017), « Eclairage sur les mesures de la loi Egalité et Citoyenneté concernant les PLUi » [en ligne]. Note expresse, avril 2017, 5p. Disponible sur : <[http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/note\\_expresses\\_club\\_plui\\_mesures\\_e\\_c.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/note_expresses_club_plui_mesures_e_c.pdf)> (Consulté le 23 avril 2017)

Club PLUi (2016), « Enquête 2015 du Club PLUi, synthèse des résultats » [en ligne]. Enquête annuelle du Club PLUi, février 2016, 29p. Disponible sur : <[http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20160215\\_Club\\_PLUi\\_Enquete\\_2015\\_vf\\_cle5ccbef.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20160215_Club_PLUi_Enquete_2015_vf_cle5ccbef.pdf)> (Consulté le 6 mai 2017)

Club PLUi (2013), « Restitution de l'enquête menée auprès des lauréats » [en ligne]. Enquête annuelle du club PLUi, mars 2013, 23p. Disponible sur : <[http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/PLUi-Restitution\\_enquete\\_avancement\\_laureats-Avril2013\\_vf\\_cle2e5699-1.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/PLUi-Restitution_enquete_avancement_laureats-Avril2013_vf_cle2e5699-1.pdf)> (Consulté le 13 mai 2017)

Direction Générale des Collectivités Territoriales, Département des études et des statistiques locales, Mainguené A., Sebbane L., (2017). « 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2017 » [en ligne]. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, janvier 2017, n°113, 8 p. Disponible sur : <[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_113\\_0.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf)> (Consulté le 25 mars 2017)

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Région Centre (2014). « PLU intercommunale et loi ALUR, pourquoi un PLUi pour mon EPCI ? » [en ligne]. Novembre 2014, 4p. Disponible sur : <[http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette\\_promotion\\_PLUi\\_cle51f599.pdf](http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_promotion_PLUi_cle51f599.pdf)> (Consulté le 15 mars 2017)

Fédération Nationale des Agences Urbanistes (2016). « Agences d'Urbanisme et stratégies territoriales en relais des politiques de l'Etat » [en ligne]. *Les dossiers FNAU*, septembre 2016, n°39, 31 p. Disponible sur : <[www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf](http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/09/FNAU-39-STRATEGIES-TERRITORIALES-BAT.pdf)> (consulté le 5 mars 2017)

France. Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2017), *Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme* [en ligne]. Paris, avril 2017, 181p. Disponible sur : <[http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_de\\_la\\_modernisation\\_du\\_contenu\\_du\\_plan\\_local\\_d\\_urbanisme\\_-\\_avril\\_2017.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017.pdf)> (Consulté le 29 avril 2017)

France. Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2016), *Modernisation du contenu du plan local d'urbanisme* [en ligne]. Paris, mars 2016, 8 p. Disponible sur : <[www.logement.gouv.fr/publication/modernisation-du-contenu-du-plan-local-d-urbanisme\\_5993](http://www.logement.gouv.fr/publication/modernisation-du-contenu-du-plan-local-d-urbanisme_5993)> (Consulté le 14 mars 2017)

France. Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2014), *Loi ALUR : Conséquences des évolutions de périmètre des EPCI sur les PLU et les cartes communales* [en ligne]. Paris, mai 2014, 7p. Disponible sur : <[http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_alur\\_effet\\_perimetre\\_epci\\_sur\\_plu\\_carte\\_co\\_28052\\_014.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_alur_effet_perimetre_epci_sur_plu_carte_co_28052_014.pdf)> (Consulté le 13 avril 2017)

France. Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2017), *Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité* [en ligne]. Mai 2017, 6p. Disponible sur : <[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir\\_42190.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir_42190.pdf)> (Consulté le 17 mai 2017)

Gentil A., Caisse des Dépôts, Service Mairie-conseil (2015). « Le PLU intercommunal, un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêt, Cadre, Organisation » [en ligne]. Juin 2015, 39 p. Disponible sur : <[www.cnfpt.fr/sites/default/files/mairieconseils\\_plui\\_juin2015.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/mairieconseils_plui_juin2015.pdf)> (Consulté le 10 avril 2017)

Kis M.(2013). « L'offensive contre le PLUI se poursuit » [en ligne]. *Le Courrier des Maires*, octobre 2013. Disponible sur : <<http://www.courrierdesmaires.fr/24467/loffensive-contre-le-plui-se-poursuit/>> (Consulté le 14 mai 2017)

## Autres :

George P., Verger F. (2013), Dictionnaire de la géographie, Presses Universitaire de France, Quadrige, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 478 p.

Acteur public TV (2016), Interview d'Emmanuelle COSSE, Ministre du Logement et de l'Habitat Durable [en ligne]. Assemblée des Communautés de France, 22 juin 2016. Disponible sur : <[https://www.youtube.com/watch?v=xX\\_9dRu3Yfc](https://www.youtube.com/watch?v=xX_9dRu3Yfc)> (Consulté le 22 avril 2017)

TournéMonté Productions (2009), Les 20 ans de l'agence d'urbanisme Oise la Vallée [en ligne]. Agence d'urbanisme Oise la Vallée, mars 2009. Disponible sur : <<http://www.oiselavallee.org/?p=25>> (Consulté le 9 avril 2017)

## **LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS :**

1. **AdCF** : Assemblée des Communautés de France
2. **ADEME** : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
3. **Aduga** : Agence de Développement et d'Urbanisme du Grand Amiénois
4. **Loi ALUR** : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
5. **AMF** : Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité
6. **AMRF** : Association des Maires Ruraux de France
7. **ARC** : Agglomération de la Région de Compiègne
8. **ARC-15** : Agglomération de la Région de Compiègne à 15 communes
9. **ARC-16** : Agglomération de la Région de Compiègne à 16 communes
10. **ARC-22** : Agglomération de la Région de Compiègne à 22 communes
11. **APC** : Association du Pays Compiégnois
12. **CA** : Communauté d'Agglomération
13. **CC** : Communauté de Commune
14. **CCBA** : Communauté de Commune de la Basse-Automne
15. **CDCI** : Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
16. **Cerema** : Centre d'étude sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
17. **CERTU** : Centre d'Etude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
18. **CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales
19. **CLAP** : Connaissance Locale de l'Appareil Productif
20. **CNRS** : Centre National de la Recherche Scientifique
21. **CU** : Communauté Urbaine
22. **DHUP** : Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages
23. **Loi ENE** : Loi portant Engagement National pour l'Environnement, appelée loi Grenelle II
24. **EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunal
25. **FNAU** : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
26. **IAU** : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France
27. **INSEE** : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
28. **LOF** : Loi d'Orientation Foncière
29. **MAGEO** : Mise Au Gabarit Européen de l'Oise entre Compiègne et Creil
30. **Loi MAPTAM** : Loi relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et à l'Affirmation des Métropoles
31. **MLHD** : Ministère du Logement et de l'Habitat Durable
32. **Loi NOTRe** : Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
33. **OAP** : Orientation d'Aménagement et de Programmation
34. **OLV** : Agence de développement et d'urbanisme Oise-la-Vallée
35. **OPAH** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
36. **OPQU** : Office Professionnel de Qualification des Urbaniste
37. **PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
38. **PDU** : Plan de Déplacements Urbains
39. **PLH** : Plan Local de l'Habitat
40. **PLU** : Plan Local d'Urbanisme
41. **PLUi** : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
42. **PLUi-H** Plan Local d'Urbanisme tenant lieu de plan local de l'habitat
43. **PNR** : Parc Naturel Régional
44. **POS** : Plan d'Occupation des Sols
45. **PPRI** : Plan de Prévention du Risque Inondation
46. **Loi RCT** : Loi relative à la Réforme des Collectivités Territoriales

47. **RNU** : Règlement National d'Urbanisme
48. **SCoT** : Schéma de Cohérence Territorial
49. **SDAU** : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
50. **SDCI** : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
51. **SIVALab** : Laboratoire spécialisé dans les systèmes de localisation et de perception des véhicules autonomes
52. **SRADDT** : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires
53. **Loi SRU** : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain
54. **UTC** : Université Technologique de Compiègne
55. **ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté

Depuis le début des années 2000, l'urbanisme évolue continuellement, avec en premier lieu la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain qui remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Plus récemment, alors que le PLU est une compétence communale depuis la loi Defferre du 7 janvier 1983, l'Etat instaure le PLU intercommunal, dit PLUi, comme document de planification de référence avec la loi du 27 mars 2014 relative à l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi ALUR. Elle dispose notamment le transfert de la compétence PLU des communes vers les Communautés de Communes et d'Agglomération et un transfert obligatoire lorsqu'il s'agit d'une communauté issue d'une fusion entre deux intercommunalités, dont au moins une est compétente en matière de PLU, soit une fusion « mixte ». L'exercice de la compétence, autrement-dit l'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité du territoire est obligatoire dès lors qu'un PLU(i) est révisé sur le sol de l'intercommunalité. L'objectif est de réaliser des économies d'échelle et de doter les territoires d'un projet de développement urbain à une échelle plus pertinente. En parallèle, la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe, fixe un nouveau seuil démographique minimum pour les Communautés de Communes, entraînant ainsi une recomposition majeure de la carte intercommunale. Aujourd'hui, les deux réformes se confrontent à la réalité du terrain, avec environ 190 fusions « mixte » actées au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Une situation que la loi ALUR n'a pas anticipée et qui inquiète les élus municipaux. Il faut attendre la loi Egalité et Citoyenneté pour apporter de la souplesse et accorder du temps aux nouvelles intercommunalités formées de se structurer. Malgré le manque de coordination et de cohérence entre ces différentes réformes, la généralisation du PLUi est en cours, avec un peu moins de la moitié des communautés compétentes en matière de PLU en 2017.

*Mots-clés : Plan Local d'Urbanisme intercommunal ; loi ALUR ; compétence ; agence d'urbanisme ; nouveau périmètre intercommunal*