

Les Réunions du Club PLUi de Bourgogne - Franche-Comté

PLUi et gouvernance
Le 22 mai 2018 à Fraisans (Jura)



INTRODUCTION

Le PLUi est un document de planification élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'intercommunalité en collaboration avec ses communes membres.

Si la loi définit un socle minimal de temps d'échange et d'arbitrage entre une intercommunalité et les communes qui la composent, ce canevas reste à compléter et adapter au cas par cas par les collectivités concernées.

La réunion organisée par le Club PLUi de Bourgogne-Franche-Comté le 22 mai 2018 visait tout d'abord à resituer le cadre législatif qui s'applique en matière de définition des modalités de gouvernance pour les procédures de PLUi. Cette réunion a par ailleurs été très largement consacrée aux échanges et d'expériences sur le sujet.

Pour atteindre cet objectif, le programme proposé pour cette journée était le suivant :



Le Club PLUi Bourgogne-Franche-Comté
a le plaisir de vous convier
à une journée :

« PLUi et gouvernance »

Le 22 mai 2018
9 h30 -15h00
aux Forges de Fraisans
dans le Jura



Programme prévisionnel

9h30 Accueil des participants

10h00 Ouverture de la journée
Gérôme Fassenet, président de la communauté de communes de Jura Nord

10h20 Présentation du déroulement de la journée
Les modalités de gouvernance et de collaboration entre intercommunalité et communes : rappel du cadre juridique
Fabienne Perrigouard, chargée de mission planification, DREAL Bourgogne-Franche-Comté

10h40 PLUi et gouvernance : Construire et mettre en œuvre un projet de territoire
Genèse et vie du schéma de gouvernance
La commune, un acteur-clé de l'élaboration du PLUi

Table-ronde animée par **Thomas Buhler**, maître de conférences en urbanisme et aménagement à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté, avec les témoignages d'élus et de représentants du monde citoyen et des activités économiques :
Gérôme Fassenet, président de la communauté de communes de Jura Nord
Catherine Barthelet, conseillère communautaire déléguée de la communauté d'agglomération du Grand Besançon
Philippe Decroocq et **Bernard Paillard**, président et vice-président de la communauté de communes de Saône Doubs Bresse
Henri Alixant, vice-président de la communauté de communes du Val d'Amour
Alexandre Moine, professeur de géographie à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté
Laurent Sage, directeur des études économiques et territoriales, CCI du Doubs

12h45 Déjeuner sur place offert par la DREAL

14h15 Poursuite des échanges autour de murs d'expression thématique

15h00 Conclusion de la journée

Différents temps d'échanges sont prévus pour permettre de répondre à vos questions.





Plus de 80 personnes, élus et techniciens mais aussi différents partenaires de la planification, étaient présentes pour échanger sur la gouvernance du PLUi.

Cette réunion s'est tenue aux Forges de Fraisans (Jura) et a été réalisée avec l'appui de la communauté de communes de Jura Nord.

Le présent rapport retrace les présentations et échanges de cette journée :

- le rappel du cadre juridique (partie 1) ;
- le compte-rendu de la table-ronde (partie 2) ;
- un bilan des murs d'expression réalisés autour des trois thèmes suivants : le projet de territoire, le schéma de gouvernance et la place de la commune (partie 3).



1. LES MODALITÉS DE COLLABORATION ENTRE EPCI ET COMMUNES : RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en collaboration avec les communes membres (L. 153-8 du code de l'urbanisme). Les modalités de cette collaboration entre l'intercommunalité et ses communes membres sont définies au cas par cas par les collectivités concernées mais la loi impose un socle minimum d'étapes à respecter :

- ✓ La mise en place d'une **conférence des maires** se réunissant a minima :

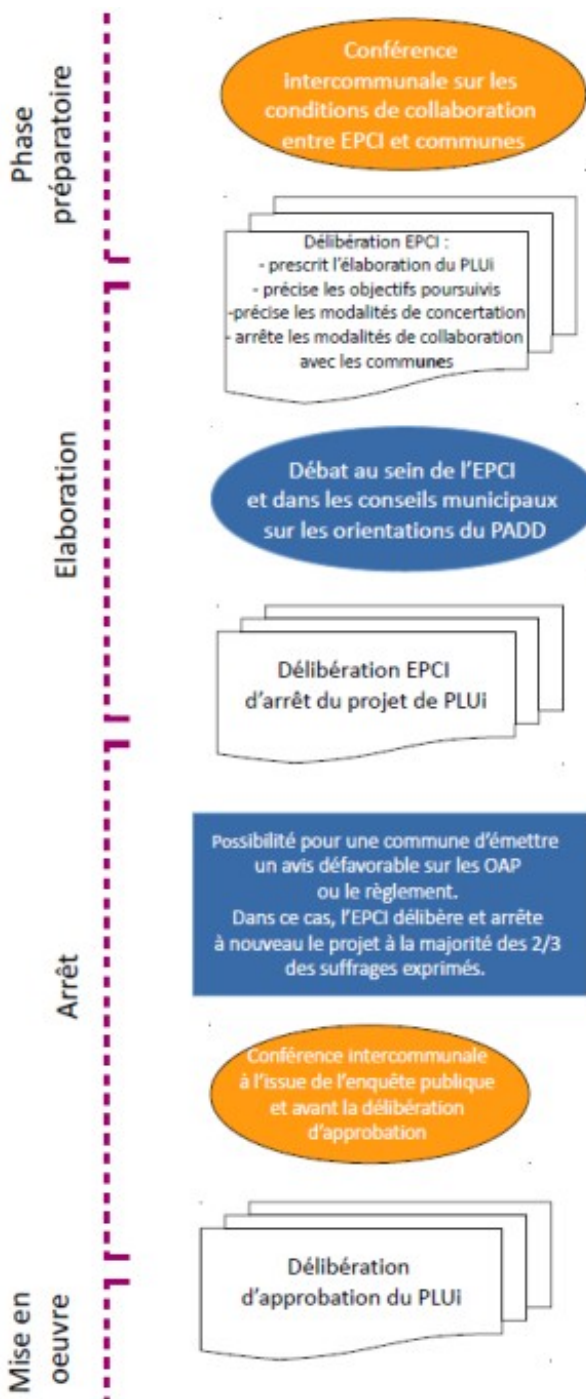
- une fois avant la prescription du PLUi pour définir les modalités de collaboration entre l'intercommunalité et ses communes membres ;

- une fois après l'enquête publique. Il s'agit alors d'informer les maires des avis des personnes publiques associées, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sur le projet de PLUi arrêté.

- ✓ Une **délibération de prescription** du PLUi définissant notamment les modalités de collaboration avec les communes ;

- ✓ Les **orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** doivent être débattues au sein du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux. Ces débats ont lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLUi.

- ✓ L'**avis obligatoire de l'ensemble des conseils municipaux sur le projet de PLUi au stade de l'arrêt**. En cas d'avis défavorable d'un conseil municipal sur les OAP et/ou règlement le concernant, l'EPCI délibère et arrête à nouveau le projet à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés.



Source du diagramme :
La gouvernance du PLUi sur un grand territoire, fiche méthodologique du Club PLUi, mai 2016



Ressources bibliographiques utiles

La *gouvernance du PLUi sur un grand territoire*, fiche méthodologique du Club PLUi, mai 2016
Publication accessible au lien ci-après : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/le-plui-dans-les-territoires-xxl-elements-a324.html>.

Compte-rendu du Club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes du 3 octobre 2017 consacré à la gouvernance et à la concertation accessible au lien suivant : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/club-plui-auvergne-rhone-alpes-du-03-octobre-2017-a437.html?id_rubrique=111.

2. BILAN DE LA TABLE-RONDE REALISEE SUR LA GOUVERNANCE DU PLUI

Cette table-ronde a été animée par **Thomas Buhler**, maître de conférences en urbanisme et aménagement à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté, avec des témoignages d'élus et de représentants du monde citoyen et des activités économiques :

- **Gérôme Fassenet**, président de la communauté de communes de Jura Nord ;
- **Catherine Barthelet**, conseillère communautaire déléguée de la communauté d'agglomération du Grand Besançon ;
- **Philippe Decroocq**, président de la communauté de communes de Saône Doubs Bresse ;
- **Henri Alixant**, vice-président de la communauté de communes du Val d'Amour ;
- **Alexandre Moine**, professeur de géographie à l'Université de Bourgogne- Franche-Comté ;
- **Laurent Sage**, directeur des études économiques et territoriales, CCI du Doubs.

La notion de gouvernance , de quoi parle-t-on ?

Quelques questions posées par Thomas Buhler, maître de conférences à l'Université de Franche-Comté pour aborder cette notion

« Qui a accès au gouvernail ?
Combien y a-t-il de personnes autour de ce gouvernail ? Comment le partage-t-on ?
Et comment faire pour que chacun se sente concerné ?
Comment créer le commun ?
Comment construire et mettre en œuvre un projet de territoire ».

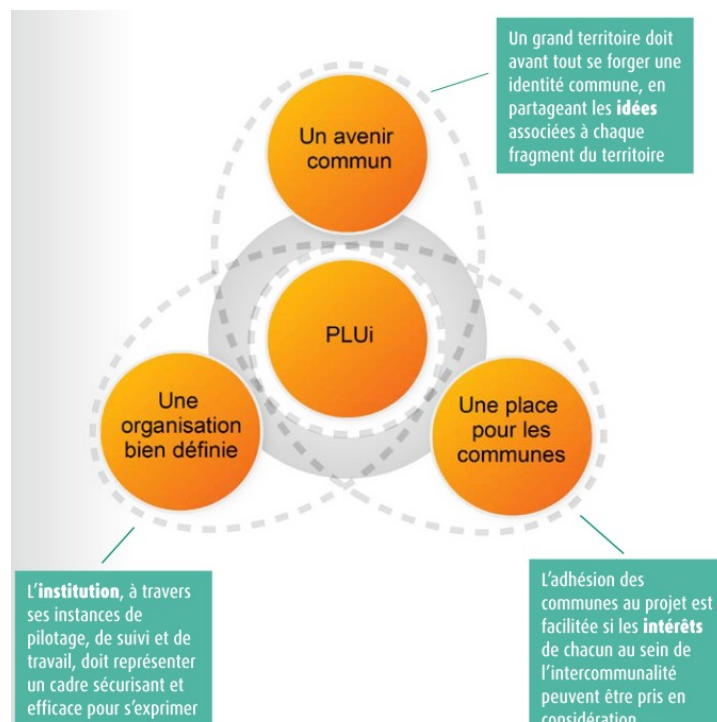
Cette table-ronde a, en grande partie, traité de la gouvernance politique mise en place au sein de différentes intercommunalités de la région au travers d'un prisme de questionnements abordant trois enjeux principaux (cf. diagramme ci-après).



Le projet de territoire
Le PLUi est un outil de mise en œuvre d'un projet de territoire qui doit être partagé

Le schéma de gouvernance
genèse et vie

La commune
Un acteur-clé de l'élaboration et du portage politique du projet



Source : PLUi et grands territoires, collection L'essentiel, septembre 2017, Cerema

Par ailleurs, afin de dépasser le champ exclusif de la gouvernance politique du PLUi, la table-ronde s'est aussi intéressée au champ de la concertation. L'objectif était d'aborder la question de l'intérêt d'impliquer les habitants d'un territoire ainsi que les entreprises et leurs représentants dans l'élaboration du projet de PLUi.

Les retours d'expériences rendent compte de la confrontation des vécus des élus interrogés, sur la genèse et la vie de leur PLUi. La synthèse de ces témoignages n'est pas exhaustive sur les enseignements qu'il est possible d'en tirer, mais a pour vocation d'aider à assimiler les messages-clés que ces élus ont voulu faire passer.

Zoom sur les communautés témoins

Jura Nord : communauté de communes rurale située dans le Jura, entre Dole et Besançon, et constituée de 33 communes allant de 90 habitants à 1300 habitants, pour un total de 11 700 habitants. Le PADD de ce PLUi prescrit en novembre 2014 est en cours d'élaboration.

Grand Besançon : communauté d'agglomération de 69 communes, pour une population de l'ordre de 192 000 habitants. Besançon est préfecture du Doubs, et ancienne capitale régionale de la Franche-Comté. La prescription du PLUi est à venir.

Saône Doubs Bresse : communauté de communes rurale située en Saône et Loire, regroupant 27 communes, et environ 12 300 habitants. Elle a prescrit le lancement de son PLUi le 14 novembre 2017.


Val d'Amour : communauté de communes rurale du Jura regroupant 24 communes et 9 300 habitants. Le PLUi est en vigueur sur ce territoire depuis le 1^{er} juillet 2017.




2.1. CONSTRUIRE ET METTRE EN ŒUVRE UN PROJET DE TERRITOIRE

2.1.1. Effacer « l'effet zonage »


Historiquement, le PLU reste hérité de la loi LOF de 1967 créant les POS, et ayant pour but de régir l'utilisation du sol. C'est pourquoi les élus mettent en avant que la principale difficulté dans la mise en œuvre d'un projet de territoire à travers le PLUi vient de cette confrontation du projet global au droit à construire individuel, à la parcelle.

 « Chacun pensait à la carte, au zonage dès le début. », Gérôme Fassenet.

C'est pourquoi Catherine Barthelet insiste sur la nécessité de « valider le projet avant de s'engager dans le PLUi ». **Construire en amont un projet de territoire permet d'avancer plus sereinement à la construction du PLUi**, selon Gérôme Fassenet :

 « Suite à ce projet de territoire, quand nous avons lancé le PLUi, les grandes lignes étaient déjà tracées, personne ne s'est vu imposé des choses. Par exemple, on s'est rendu compte dans le projet de territoire que pour les villages de 100 habitants, l'objectif n'était pas d'être 200, et les communes plus importantes ont certes l'ambition de se développer, mais pas à l'excès. Alors qu'au début du projet de territoire, tout le monde ne pensait uniquement qu'en terme de terrains bâtis et d'extension. », Gérôme Fassenet.


Pour la communauté de communes Saône Doubs Bresse, l'absence de priorisation et de territorialisation des enjeux lors du PLUi crée le même écueil :

 « Un des risques que je vois dans la réalisation du PLUi, c'est de faire un PLUi tellement transversal qu'il traverse le territoire sans s'arrêter, sans définir des thèmes importants et sans avoir un projet de territoire qui respecte l'identité de notre territoire et que in fine on ne s'intéresse qu'au zonage », Philippe Decroocq.

2.1.2. Collaborer avec les communes pour faire réfléchir et faire participer

La collaboration est vue par les élus qui témoignent autant comme l'association des communes à la réflexion qu'à l'importance de toucher la population par leur biais.

Collaborer avec les communes répond à un **objectif pédagogique** (comprendre comment fonctionne son propre territoire) mais également **stratégique** (amener à une réflexion commune).


 « Par les exemples « grand écart » entre milieu très urbain et très rural que nous avons pu avoir, on a amené les élus à se dire que travailler avec son voisin, ce n'était peut-être pas si terrible que ça », Catherine Barthelet.

 « On a fait des randonnées PLUi dans les villages. Le fait de se déplacer sur site a fait réfléchir




beaucoup d'élus. Cela a permis d'enlever certaines certitudes aux élus. », Gérôme Fassenet.

Par le biais de cette collaboration, les élus peuvent également prendre du recul et **relativiser le sentiment primaire de « perte de responsabilité »**.

 « *sur le passage du projet de territoire au PLUi, forcément il y a eu des freins, simplement par le fait qu'on soit 69 communes, c'est difficile d'imaginer qu'on va arriver à un consensus facilement, [...] et c'est pour ça que pour comprendre pourquoi on voulait faire un PLUi ensemble, on ne voulait pas l'imposer, alors on a organisé des ateliers avec des universitaires. [...] on en a fait un atelier avec un philosophe qui nous a fait réfléchir sur tout ce qu'est l'autorité, et que c'est quand on comprend qu'elle est partagée qu'on va pouvoir l'exercer et qu'elle soit bien vécue », Catherine Barthelet.*

Oser confronter l'intercommunalité aux communes permet également la co-construction d'un projet partagé, même si cela doit prendre beaucoup de temps, c'est autant de gagné pour l'appropriation finale et la mise en œuvre du document d'urbanisme.

 « *Il faut aller au contact. On a fait des réunions dans les 24 communes, deux fois. Il faut y aller. » J'ai entendu des fois « quand vous allez venir, vous avez intérêt à venir avec un gilet pare-balle ». « On n'a pas compté toutes les réunions, mais on était presque à 140 réunions ! Et beaucoup de mails, de diaporama », Henri Alixant.*

Ressources utiles élaborés par le Grand Besançon et l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon

PLUi... en réflexion, L'essentiel à savoir, plaquette réalisée par le Grand Besançon et l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Besançon
Compte-rendu de trois ateliers thématiques sur les questions de gouvernance et de projet de territoire
Contact utile : Fabienne MEOTTI, responsable de la mission PLUi au Grand Besançon

2.1.3. La concertation : mobiliser les habitants et acteurs économiques pour enrichir le projet de territoire

> Zoom sur la recherche-action menée à Salins les Bains (39), Alexandre Moine (Laboratoire Théma)

La ville de Sains les Bains, par ailleurs faisant partie de la communauté de communes Salins Arbois Coeur du Jura lancée dans une démarche de PLUi, a été lauréate du dispositif de



revitalisation des centre-bourgs soutenu par le ministère de la cohésion des territoires. L'équipe municipale engage également le projet Salins 2025 avec l'ambition de contrer cette idée fataliste du « *on ne peut plus rien à Salins les Bains* ».

Afin d'entraîner la population autour de ce projet de territoire, la commune a passé une commande à un groupement de chercheurs qui se traduit par une recherche-action collaborative (RAC) mobilisant les citoyens de la commune. L'objectif est d'aboutir à un projet de territoire qui ne soit pas seulement celui des élus mais aussi celui de la population.

« **Pour relativiser les situations d'entre-soi et le regard sur le territoire qui quelquefois manque d'oxygène** », Alexandre Moine présente la communauté d'enquêteurs qui a été montée à Salins les Bains. Cette communauté est un outil fondé sur 4 piliers :

- les élus ;
 - les techniciens au côté des élus ;
 - les citoyens, experts des premier et dernier mètres qui sont les utilisateurs de ce qui va être aménagé et géré ;
 - les chercheurs et enseignants chercheurs ;
- soit un groupe de 50 personnes représentatif des différentes catégories de la population.

3 principes pour guider cette démarche :

1. **Agnosticisme** : il n'y a pas de croyance qui prévale, éliminer les « on pense que, on dit que, le territoire a toujours été comme cela »
2. **Symétrie généralisée** : personne n'a plus de pouvoir que l'autre dans ce travail, les regards des uns et des autres doivent être respectés
3. **Libre association** : les gens qui s'engagent peuvent se désengager quand ils veulent

4 étapes pour la communauté d'enquêteurs :

1. Repartir de la situation trouble, et **problématiser le territoire**, identifier des problèmes pas forcément visibles mais vécus (pas de projection)
2. Phase d'**intéressement** : trouver les moyens d'intéresser les gens qui participent, de projeter la communauté sur un temps long, par le fait qu'ils vont devenir aménageurs, gestionnaires.
3. **Enrôlement** : le vécu de la population s'exprime très lentement, au détour d'une conversation, et pas en 2h de réunion ; par exemple il a fallu du temps pour qu'un forestier dise que la question de l'eau était primordiale à Salins les Bains, en raison de l'écoulement qui n'était plus libre. Aujourd'hui l'eau pousse derrière les murs, ils se bombent et mettent en péril la ville. Ce fait n'était mentionné ni par les techniciens, ni les élus et n'aurait donc pas été identifié par un bureau d'études.
4. **Porte-Parole** : chacun doit se faire porte-parole du projet de territoire auprès du reste de la population, qui doit « *petit à petit résonner comme une musique dans la communauté locale, une acculturation générale sur ce qu'on est en train et ce que l'on va faire* »

3 projets prioritaires :

1. Le délaissement des vitrines
2. les questions de cheminement et déplacement dans cette ville-rue
3. Les questions de terrasses-jardins qui sont très peu vues

Il faut du temps, suffisamment pour que la population se sente réellement impliquée mais pas trop pour ne faire créer de lassitude. « *Cette communauté s'inscrit désormais dans une posture de veille, pour continuer cette posture d'information sur le dernier mètre* ». L'idée est bien que cette communauté puisse à la fois contribuer aux démarches de concrétisation qui sont lancées par les élus, mais également veiller à ce que les actions réfléchies en amont se traduisent bien.



> Les groupes entreprises et territoires, Laurent SAGE, CCI du Doubs

Les CCI voient d'un bon œil le passage d'une planification communale à une planification intercommunale. Ce changement permet, dans le Doubs, en particulier, un redéploiement de la CCI sur le territoire.

A la CCI du Doubs, des groupes entreprises et territoires (GET) ont été mis en place. Chacun de ces GET est constitué d'un binôme d'entrepreneurs élus de la CCI présents sur le territoire du PLUi ou du SCOT ainsi que de deux permanents de la CCI.

Ces groupes doivent observer l'activité économique et proposer des actions ciblées. Ils ont la volonté de s'impliquer dans la vie des territoires et dans l'élaboration des projets de territoire.

Plusieurs EPCI ont déjà contractualisé avec la CCI pour pouvoir bénéficier de cet accompagnement et assurer la présence du monde de l'entreprise dans l'exercice d'élaboration du projet de territoire ou de la planification intercommunale.

L'attractivité des entreprises est très liée à celle du territoire. « L'attractivité du territoire et l'attractivité de l'entreprise, c'est la même chose-là. Si le territoire n'est pas attractif, l'entreprise n'aura pas d'apprentis, pas de stagiaire, ... C'est le sujet important. »

2.1.4. Concrétiser les projets du territoire

Un des objectifs affichés du PLUi doit être, pour les élus qui portent également le projet de territoire, de pouvoir **traduire des projets**, des démarches entamées par la communauté, à travers le document d'urbanisme. Cela permet de faciliter l'association des communes au PLUi ;

« Nous sommes TEPOS, et malgré tout c'est quelque chose qui a rassemblé les communes, parce qu'ils ne savent pas trop ce que ça veut dire, mais quand on parle réhabilitation de bâtiment, production d'énergie verte, cheminement doux, méthanisation : toutes ces choses-là sont devenues très concrètes à l'échelle du territoire, et c'est pourquoi nous n'avons pas tant de difficultés à l'heure actuelle », Gêrôme Fassenet.

« Pour le projet, on essaie d'aller vers quelque chose de resserré avec des actions phares, qui précisent ce vers quoi on veut aller exactement, quelque chose qu'on puisse traduire dans nos documents. », Catherine Barthelet.

Mais il faut également prendre conscience et **faire prendre conscience à tous les élus que le PLUi ne traitera pas toutes les problématiques** du territoire, surtout si on veut que la réalisation du document soit efficace.

« il faut aussi prioriser, réussir à dire aux élus « ne soyez pas inquiets », si on n'a pas écrit une ligne sur l'insertion, ça ne veut pas dire qu'on ne le fera plus », Catherine Barthelet.



2.1.5. Etre vigilant sur la mission donnée au bureau d'études

Si les bureaux d'études disposent de compétences pointues sur la conception des documents d'urbanisme et connaissent parfois le contexte local, les élus de la table-ronde pointent tout de même une vigilance sur leur mobilisation : celle d'insister sur leur **immersion au sein du territoire pour réaliser un document d'urbanisme construit sur la base des enjeux locaux**, et « qui ne déroule pas un modèle » :

« Il faut vraiment que les bureaux d'études qui nous accompagnent aillent sur le territoire, et qu'il y ait ce dialogue permanent entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage : avec les élus de nos communes, mais aussi avec nos services. », Gérôme Fassenet.



« Le PLUi est un outil politique alors c'est les élus qui doivent s'approprier la démarche, le bureau d'études doit être un partenaire et en aucun cas nous laisserons la main mise sur notre projet de territoire. », Philippe Decroocq.

2. 2. GENÈSE ET VIE DU SCHÉMA DE GOUVERNANCE

2.2.1. Montrer la gouvernance partagée avec les communes

Pour réaliser des PLUi à des échelles parfois importantes, tant en matière de surface, de population, que de nombre de communes, certaines intercommunalités choisissent de rédiger un document cadre avec les communes, **la charte de gouvernance**¹. Ce document a l'avantage de formaliser les modalités de collaboration avec les communes de manière plus détaillée que dans la délibération de lancement du PLUi, voire même de dépasser la seule collaboration pendant l'élaboration du document.



« Ce qui revenait beaucoup c'était « Comment je vais pouvoir m'exprimer en tant que maire ? [...] Qu'est-ce qui va me rester ? on donne tout à notre agglomération [...] ». Dans cette charte de gouvernance ont également été actés des grands principes comme celui de laisser la taxe d'aménagement au niveau de la commune », Catherine Barthelet.

La communauté de Saône Doubs Bresse insiste d'ailleurs sur la sémantique de l'intercommunalité pour justifier le fait que la gouvernance partagée avec les communes doit être visible : « la communauté de communes est constituée uniquement de communes, donc faire un PLUi sans les maires, sans les conseils municipaux, pour moi c'est quelque chose d'impossible », Philippe Decroocq.


1 Voir d'autres exemples de chartes de gouvernance sur le site internet du Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/charte-gouvernance-plui>




2.2.2. S'appuyer sur les forces vives du territoire

La communauté a aujourd'hui beaucoup de compétences, mais elle doit composer avec des documents cadres de plus en plus contraignants, et doit faire preuve d'innovation dans sa méthode de construction du PLUi, pour faire s'accorder une diversité de sensibilités.

Associer tout au long de la procédure les **personnes publiques associées** (PPA) permet de s'assurer une compréhension et une acceptation finale des choix faits dans le cadre de la démarche PLUi :

 « Dans la construction du PLUi, toutes les PPA viennent régulièrement à nos réunions et elles nous aident énormément. Au fur et à mesure de notre avancée dans la démarche, elles nous avertissent et nous donnent des conseils. Cela veut dire qu'à la fin, ce document sera admis par tout le monde. », Gérôme Fassenet.

Ces mêmes personnes publiques peuvent également apporter un regard extérieur porteur d'idées nouvelles et de recul nécessaire à la construction d'un projet global :


 « Il faut un bon bureau d'études, mais il ne faut pas tout leur laisser. Il est aussi important de s'entourer des personnes comme la DDT, la DREAL, les chambres, parce qu'on y connaît rien, on ne connaît même pas bien notre territoire. Arriver avec un PADD aujourd'hui, ça permet d'avoir un regard extérieur et de nous présenter le territoire, tel qu'on ne le connaissait pas. », Henri Alixant.

Catherine Barthelet, qui est également présidente de l'agence d'urbanisme du Grand Besançon, défend également **le rôle des agences d'urbanisme** comme accompagnateurs légitimes : « les agences ont aussi une visée différente : leur mission est écrite dans le code de l'urbanisme, elles ont la connaissance du territoire et des élus, et disposent d'équipes d'experts : [...] on se sent parfois démunis à la collectivité pour faire des ateliers comme cela ».

2.2.3. Faire participer les services d'instruction ADS

Les communautés témoignent de l'intérêt à la fois d'intégrer à la gouvernance du PLUi des **échanges réguliers avec les services d'instruction des autorisations d'urbanisme (ADS)**, mais également de disposer au sein de l'intercommunalité d'un **service mutualisé ADS**. Deux avantages sont mis en avant : au cours de la procédure, une concordance des objectifs imposés par le PLUi avec la réalité du terrain et, a posteriori de la réalisation du document, une meilleure compréhension des règles imposées pour mieux instruire les demandes.

Sur le Bassin du Châlonnais, la communauté de communes Saône Doubs Bresse est la seule qui a créé un service d'instruction des documents d'urbanisme :

 « pour être sûr que l'urbanisme, ce soit quelque chose qui soit au cœur de nos activités du quotidien », Philippe Decroocq.




« On suit, avec la mission PLUi, les PLU en cours et on a des modifications pour des règles, des choses écrites qui ne sont juste pas applicables... Nous, on appréciera avec le PLUi, cette connivence qu'on aura avec l'ADS », Catherine Barthelet.

2.2.4. Avoir des instances clés

Pour Laurent Sage, de la CCI du Doubs, « *la gouvernance est la question clé pour le PLUi, dans le PLU, il n'y avait pas de gouvernance : il y a une rupture dans le processus de développement territorial* ». En effet, quand un PLU est réalisé au sein d'une commune, la seule instance d'impulsion et de décision est le conseil municipal. Passer le document à l'échelon intercommunal signifie bouleverser les modes de travail, et nécessite d'instaurer des **schémas de gouvernance**, parfois complexes.

Au Grand Besançon, le schéma de gouvernance se décline à travers : Une commission PLUi, le bureau et conseil communautaire, des conférences des maires régulières, des comités territoriaux par secteurs, puis des commissions thématiques pour associer les chambres consulaires et les associations concernées.

 Pour Saône Doubs Bresse, c'est « *quelque chose en dent de scie : c'est parti de la conférence des maires, puis des élus motivés sont venus rejoindre le comité de pilotage. Ces élus font des propositions, qui sont discutées ; on a ouvert une commission environnement, ouverte aux élus municipaux pour que le maire ne soit pas seul à parler. Puis ça remonte en conférence des maires. Puis ça redescend, on revalide...* » « *A un moment donné il faut prendre des décisions. C'est comme cela qu'on avance* », Philippe Decroocq.

Au sein du Val d'Amour, une commission aménagement-urbanisme est née en 2014 avec le lancement du PLUi, en liaison avec le comité de pilotage et les personnes publiques associées ; dans cette communauté où le conseil communautaire est composé quasi exclusivement de maires, la conférence des maires peut être redondante avec cette instance, mais elle a permis de répéter selon les besoins, tout en sachant qu' « *en bureau communautaire on arrondit les angles* ». Des allers-retours et visites dans les conseils municipaux ont également été faits.



Documents élaborés ...

... par le Grand Besançon et l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon

Charte de gouvernance du PLUi du Grand Besançon, janvier 2017

Contact utile : Fabienne MEOTTI, responsable de la mission PLUi au Grand Besançon

... par la communauté de communes Saône-Doubs-Bresse

Tableau synthétique résumant la gouvernance du PLUi de la communauté de communes Saône-Doubs-Bresse

Contact utile : Quentin MARTY-QUINTERNET, DGS de la communauté de communes Saône-Doubs-Bresse


Beaucoup d'autres exemples de schémas de gouvernance existent, toujours adaptés aux enjeux locaux. Un panorama a été fait par le Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/instances-gouvernance-du-plui-decouvrez-schema-interactif>




2.3. LA COMMUNE, UN ACTEUR-CLÉ DE L'ÉLABORATION DU PLUI

2.3.1. S'appuyer sur le maire comme relais de proximité


Les élus invités à la table-ronde s'accordent pour reconnaître aux maires des communes le rôle de **relais de la dynamique intercommunale** traduite par le PLUi, au sein de leurs communes. Afin de toucher les habitants, derniers bénéficiaires de la politique de développement spatiale déclinée dans le PLUi, la commune reste le passage obligé :

 « *les habitants ce qu'ils veulent, c'est avoir une crèche, une route en bonne état, mais ils se fichent de savoir qui fait quoi, c'est pour ça que l'échelle communale est la plus importante, c'est le maire le premier relais de la population [...] toucher les habitants sans passer par le biais des élus communaux, c'est plus complexe* », Gérôme Fassenet.

S'accorder avec les communes sur des principes communs, et faire appliquer ensemble des règles communes est indispensable pour mener à bien la procédure.


 « *Quand on s'est posé la question de faire un PLUi, beaucoup d'élus se sont dit que c'était une perte de souveraineté sur la gestion de l'urbanisme, donc je dis aux élus municipaux que si, la communauté de communes n'existe que "grâce à vous, à travers vous"», donc c'est quelque chose qu'on doit faire ensemble. Si on n'est pas capable de le faire ensemble, on ne le fera pas du tout* », Philippe Decroocq.

Enfin, si les communes restent relais de proximité, la légitimité de la communauté est d'autant plus importante qu'elle permet à ses communes de **prendre du recul sur leurs problématiques communales**, au service de la concrétisation de leurs projets :

 « *l'intercommunalité c'est un ensemble de communes qui ont un projet commun, c'est important de dézoomer pour voir les atouts de ses voisins : quand on les voit, c'est là que le projet peut se concrétiser* », Gérôme Fassenet.

2.3.2. Faire de la commune un vecteur d'identité

Si la communauté peut fixer, en accord avec les communes, des objectifs et des règles applicables pour l'aménagement du territoire, l'application reste communale :

 « *Le passé industriel a vraiment marqué le territoire par ses constructions (forges et habitations). En conservant ce patrimoine, on arrive à le faire revivre et il fait vraiment partie de l'identité de ce territoire. Il faut vraiment que chaque commune se prenne en main, avec l'aide de la communauté de communes, pour retravailler à l'après de ce territoire.* », Gérôme Fassenet.



C'est pourquoi il est important de **prendre en compte la diversité des identités du territoire** au sein du projet global.



« Les communes ont toujours dit : " faites en sorte qu'on ne soit pas dans un grand ensemble et qu'on nie notre identité" », Catherine Barthelet.

2.3.3. Épauler les maires

Même si les communes sont associées à travers le schéma de gouvernance constitué pour l'élaboration du PLUi, **tous les élus des conseils municipaux ne peuvent contribuer tout au long de la démarche**, surtout sur les grands territoires. Les maires doivent donc référer des choix qui auront été faits dans les instances communales, ce qui peut parfois être d'autant plus difficile que la communauté est souvent absente pour les aider à défendre ces choix.



« Pour pouvoir être ambitieux et courageux, il va vraiment falloir épauler les maires qui vont rentrer dans leurs conseils municipaux, quand ils vont devoir expliquer " non on ne construira pas d'école, non on ne fera pas de zone artisanale, la zone humide va être préservée" ». « Pour l'instant tout se passe bien car on est au niveau intercommunal. Par contre, les élus municipaux vont attendre au tournant leur maire quand il va rentrer et leur dire " finalement on avait le droit à 3 hectares et maintenant c'est plus qu'un", il va falloir qu'on soit à leurs côtés. », Gérôme Fassenet.

« tous les élus n'ont pas le même niveau d'engagement, donc c'est important de ne pas les laisser seuls, pour avoir un document de meilleure qualité », Catherine Barthelet.

Cependant, ce n'est pas pour cela que la communauté doit être bridée dans son ambition. Une bonne manière d'éviter un ralentissement de la procédure par des incompréhensions au niveau municipal peut être, comme l'a fait le Grand Besançon, d'instaurer un « **droit d'alerte** » :



« Quelques élus voulaient un droit de veto, mais c'est dangereux, donc on a mis en place un droit d'alerte. C'est un moyen d'afficher le consensus, et de ne pas avoir de mauvaises surprises au moment du vote final », Catherine Barthelet.



3. POURSUITE DES ECHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS AUTOUR DE MURS D'EXPRESSION

Privilégier les échanges entre les intercommunalités est l'une des missions du Club PLUi régional.

Afin de poursuivre dès le temps du repas les échanges entamés lors de la table-ronde, les participants ont été invités à participer à trois murs d'expression reprenant les trois séquences de la table-ronde :

- mur 1 : le projet de territoire ;
- mur 2 : le schéma de gouvernance ;
- mur 3 : la place de la commune.

Sur la base des remontées des participants, une séance de débriefing et d'échanges s'est tenue en début d'après-midi dont les principaux résultats sont synthétisés ci-après.

Pour chacun de ces trois murs, les participants étaient invités à faire part :

- d'éléments importants identifiés au cours de la table-ronde ;
- de solutions à favoriser ou a contrario qui ne seraient pas adaptées ;
- d'approfondissements à développer.

3.1. BILAN DU PREMIER MUR D'EXPRESSION : LE PROJET DE TERRITOIRE

Le PLUi permet de mettre en œuvre un projet de territoire.

Les participants notent que ce **projet de territoire doit être partagé tout d'abord par les élus du territoire, élus communaux et intercommunaux** mais qu'il semble également pertinent d'associer **d'autres acteurs de ce territoire** : les habitants, y compris les jeunes (le PLUi étant un « *projet à 15 ans* ») ou encore les représentants des activités économiques pour identifier leurs différents besoins et « les garder sur le territoire ».

En amont du travail sur le projet de territoire, il est important d'échanger avec les élus communaux pour identifier d'éventuels points de blocage. Les élus communaux peuvent avoir certaines appréhensions en lien avec l'élaboration d'un PLU à l'échelle intercommunale : Quelle place pour ma commune dans le projet global ? ...

Il y a nécessité d'être présent sur le territoire le plus en amont possible, au sein de la communauté de communes et des communes, pour expliquer la manière dont les choses vont se passer.

Par ailleurs, les participants notent l'intérêt de **favoriser les réseaux d'échanges et le retour d'expériences** avec d'autres collectivités pour échanger sur les appréhensions, les difficultés rencontrées et la façon dont elles ont été levées.

S'agissant d'associer les acteurs du territoire, il semble intéressant d'aller au-delà des modalités de concertation obligatoire et d'**engager une réflexion sur la façon d'impliquer ces autres acteurs** de sorte qu'ils puissent apporter leur pierre au projet et se l'approprier.



En matière de méthode, les participants mettent l'accent sur la nécessité de travailler sur du concret, dans un temps qui reste limité afin de ne pas « perdre » les acteurs. Il est également nécessaire de rendre compte de l'avancement des travaux.

Des solutions à favoriser...

... pour impliquer les habitants : l'idée du micro-trottoirs

... proposer des visites de terrain, des visites thématiques pour favoriser des échanges concrets avec les élus sur le territoire, pour aboutir à une connaissance partagée assez fine du territoire, ce bon niveau de connaissance qu'ont les acteurs du territoire : élus, population, entreprises, associations, ...

Les participants ont également pointé l'intérêt d'associer les partenaires extérieurs : PNR, chambres consulaires, services de l'État...

Des outils pour aller plus loin :

Le site Internet du Club PLUi :

La gouvernance du PLUi sur un grand territoire, fiche méthodologique du Club PLUi, mai 2016
PLUi et grand territoire, CEREMA, Collection L'essentiel

S'agissant du contenu du projet, les participants ont mis en avant l'importance :

- de permettre, en cas d'une élaboration en amont du PLUi, une certaine évolutivité du projet de territoire pour qu'il puisse mûrir encore au fil des travaux du PLUi ;
- de développer un projet de territoire prospectif : nouvelles façons de travailler (espaces partagés, salle de convivialité, co-working), les transitions écologiques, ...

Enfin, il est souligné que la mise en place d'**outils de communication** permet de **rendre compte** de l'avancement de la démarche et des travaux réalisés.

Exemples : production de documents de synthèse, films, ...

3.2. BILAN DU DEUXIEME MUR D'EXPRESSION : LE SCHEMA DE GOUVERNANCE

Les instances qui composent le schéma de gouvernance varient d'une intercommunalité à une autre. Les choix conduits dépendent notamment de la taille de l'EPCI, du niveau d'engagement attendu des communes dans l'élaboration du projet, des instances pré-existantes.

Les participants ont mis le doigt sur le besoin d'avoir un interlocuteur, une personne ou un groupement de personnes (une équipe projet par exemple), présent au sein de l'EPCI **pour assurer le lien et la coordination entre les différentes instances**



décisionnaires.

Les participants ont mis l'accent sur l'importance d'**accorder le même poids dans les instances mises en place aux différentes communes** de l'intercommunalité et ce quelle que soit la taille de celles-ci.

L'exemple de la communauté de communes de Saône-Doubs-Bresse est en particulier cité. Pour cet EPCI par exemple, les conseils municipaux ont nommé deux représentants pour participer aux différentes commissions thématiques qui seront mises en place.

Plusieurs participants font part de la difficulté potentielle liée à la présence de **communes qui, dans les faits, ne participent délibérément pas aux travaux** et risquent in fine de remettre en question le travail effectué.

Les participants approuvent, pour créer un climat favorisant le travail collectif, le fait de **prévoir des réunions qui ne soient pas trop centralisées sur le bourg-centre**. A l'image de l'organisation mise en place dans la communauté de communes de Jura Nord, l'organisation de réunions de manière itinérante sur les différentes communes de l'EPCI apparaît comme une bonne solution à mettre en place.

Par ailleurs, pour entretenir l'implication dans les instances, il est important de rendre compte de l'avancement des travaux conduits dans les différentes instances mais aussi à l'ensemble des élus communaux qui n'y siègent pas et d'éviter un fonctionnement trop centralisé et étanche.

Par ailleurs, il apparaît important d'**évaluer le schéma de gouvernance** au fur et à mesure de l'élaboration du PLUi et d'ajuster au besoin l'organisation mise en place.

Ces ajustements peuvent notamment être rendus nécessaires en cas de modification du périmètre de l'EPCI ou de changements d'élus.

L'organisation de la gouvernance mise en place mérite également d'aborder la phase de suivi du PLUi, une fois le document approuvé.

La gouvernance du PLUi

Sur le site Internet du Cerema :

Les instances de gouvernance du PLUi : découvrez le schéma interactif au lien suivant
<https://www.cerema.fr/fr/actualites/instances-gouvernance-du-plui-decouvrez-schema-interactif>

3.3. BILAN DU TROISIEME MUR D'EXPRESSION : LA COMMUNE, UN ACTEUR-CLE DU PLUI

L'implication de la commune est essentielle dans l'élaboration du PLUi et son portage politique pour la connaissance fine du territoire et de ses enjeux mais aussi pour la proximité avec la population. Ce point est ressorti de manière forte dans la table-ronde du matin et fait consensus.

Pour autant, les intercommunalités constatent parfois une **implication variable des communes**



dans le processus. Cette difficulté à fédérer les acteurs autour du projet est ressorti à plusieurs reprises.

Sur ce point, l'organisation de réunions décentralisées dans les communes membres (et pas exclusivement au siège de l'intercommunalité) est une piste organisationnelle qui peut permettre la mise en valeur de ces communes. Ce peut être l'occasion d'apporter un éclairage sur une problématique ou un projet communal.

Par ailleurs, les informations relatives à l'avancement du PLUi doit être présentées dans l'ensemble des conseils municipaux. Ce **rôle de relais du maire** auprès de son conseil municipal n'est pas toujours assuré.

Différentes solutions à favoriser ont été mises en avant par les participants :

- les élus du comité de pilotage doivent aller à la rencontre des élus communaux ;
- la production de supports pédagogiques pour les communes afin de les épauler dans leur rôle d'information vis-à-vis des conseils municipaux notamment ;
- la mise en place de binômes d'élus (élu communautaire et élu communal) dans les groupes de travail pour maintenir la dynamique.

L'intérêt de **poursuivre la collaboration entre communes et EPCI post-approbation** ressort également pour le suivi du plan et son évaluation.