

Le renouveau du mode de production des normes en urbanisme

Gouvernementalité, instrumentation et gouvernance



De fortes réticences envers le PLUi de la part de certains maires

ALUR : les petites communes organisent la fronde contre ce PLUi qui ne leur a jamais plu

Pour ou contre, le PLUi déchaîne les passions

Le plan local d'urbanisme, objet d'affrontements entre communes et intercommunalités

PLU, SCOT, PLUi : Le ras-le-bol des maires ruraux



Un débat parlementaire houleux

Une certaine exaspération

- **Monsieur le Président propose que la communauté de communes soit maître d'ouvrage de l'étude et de la mise en place du PLU, sachant que la compétence pour son application restera communale.** Monsieur le Président précise qu'il s'agit d'établir un cahier des charges afin de choisir un cabinet qui sera chargé d'aider les élus à définir le contenu du PLU dont la démarche se déroule en 6 phases
 - Analyse et diagnostic du Territoire,
 - Orientations générales et PADD,
 - Mise en forme du projet de PLU,
 - Concertation,
 - Enquête publique
 - Approbation
- **Le conseil communautaire donne son accord pour la réalisation d'un PLU Intercommunal, SACHANT QUE SON APPLICATION RESTERA DE LA COMPETENCE DE CHAQUE COMMUNE.....**

l'échelle d'une communauté de communes. Pour mettre en place un PLU communal tout en abordant des questions dont l'enjeu dépasse les limites d'une commune, 11 communes du territoire Coeur de Caux ont choisi une alternative entre le PLU purement communal et le PLU-I en entamant une démarche de **PLU partagé** : une première en Seine-Maritime !



Fauville-en-Caux, Foucart, Saint-Pierre-Lavis, Sainte-Marguerite-sur-Fauville et Yébleron. Ce projet permettra à chacune de ces communes de disposer d'un PLU propre qui intégrera **des enjeux communaux, mais aussi intercommunaux.** Les études préliminaires ont débuté en septembre 2012, encadrées par un cabinet d'étude

La recherche de garanties...

... ou de moyens de déroger au PLUi

6 motifs de réticence envers le PLUi exprimés par les maires*

* Source : AdCF (2013), Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, p39

- 1 *"Une confusion entre délivrance des autorisations et planification"*
- 2 *"Une interrogation sur la pertinence de la démarche"*
- 3 ***"Une crainte de dessaisissement"***
- 4 *"Une culture de la planification inégale"*
- 5 *"Une absence de modèle à suivre"*
- 6 *"Une commune en cours d'élaboration ou de révision de PLU"*

Denis Merville demande si dans le cas d'un PLUi, Caux Estuaire remboursera les communes déjà dotées d'un PLU, ou qui sont en cours de révision.



Nouvelles coopérations urbaines et territoriales
APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

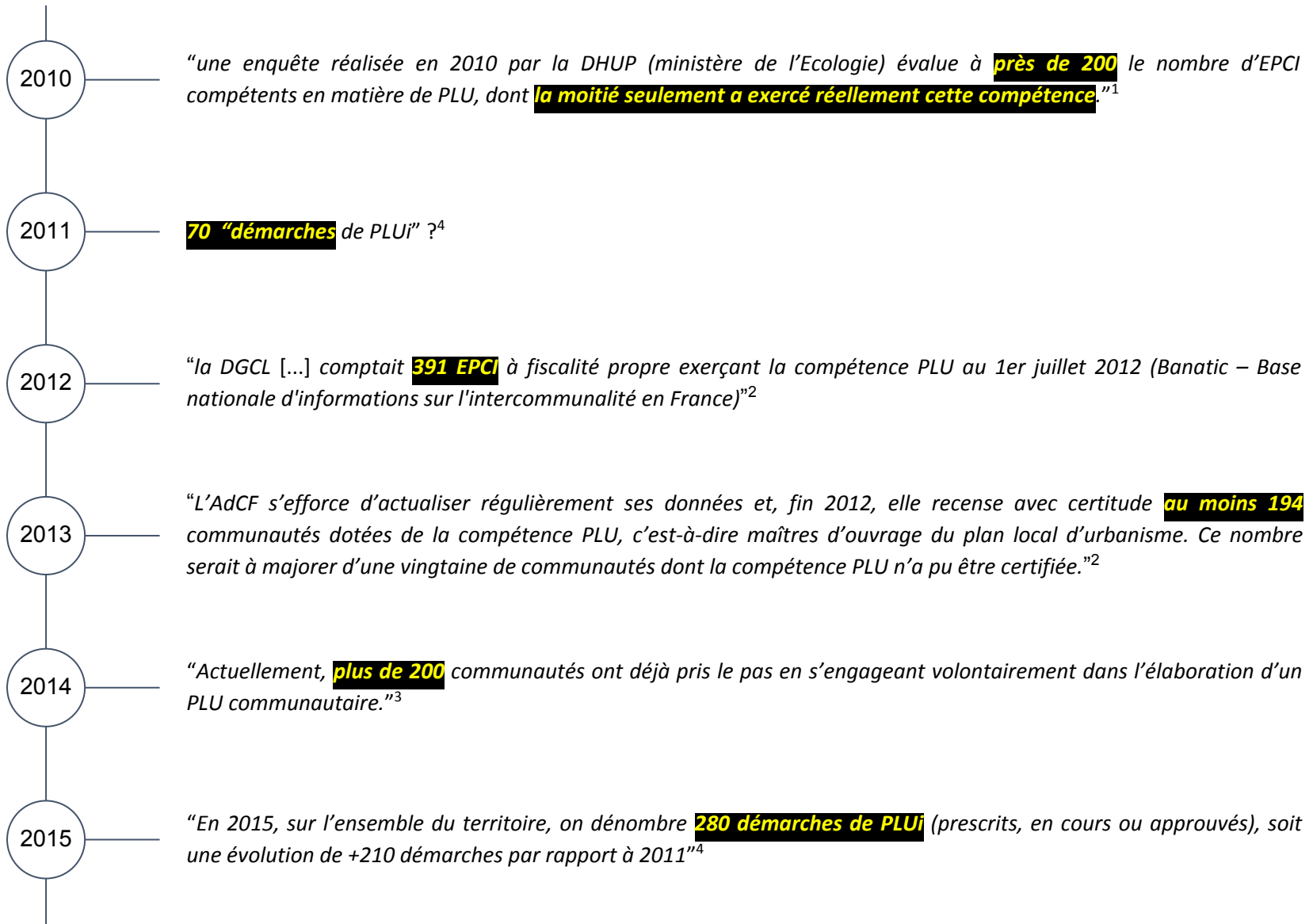
Difficulté d'obtenir des chiffres exacts sur le PLUi

¹ CERTU (2011), Plans locaux d'urbanisme intercommunaux : Retours d'expériences, des pistes pour demain, Dossiers, 160p.

² AdCF (2013), Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, 102p.

³ FNAU (2014), Faire les PLUi ! Et le beau temps ?, Traits d'Agence, 20p.

⁴ Ministère du Logement (2015), PLUi, un outil pour l'avenir des territoires, 4p.

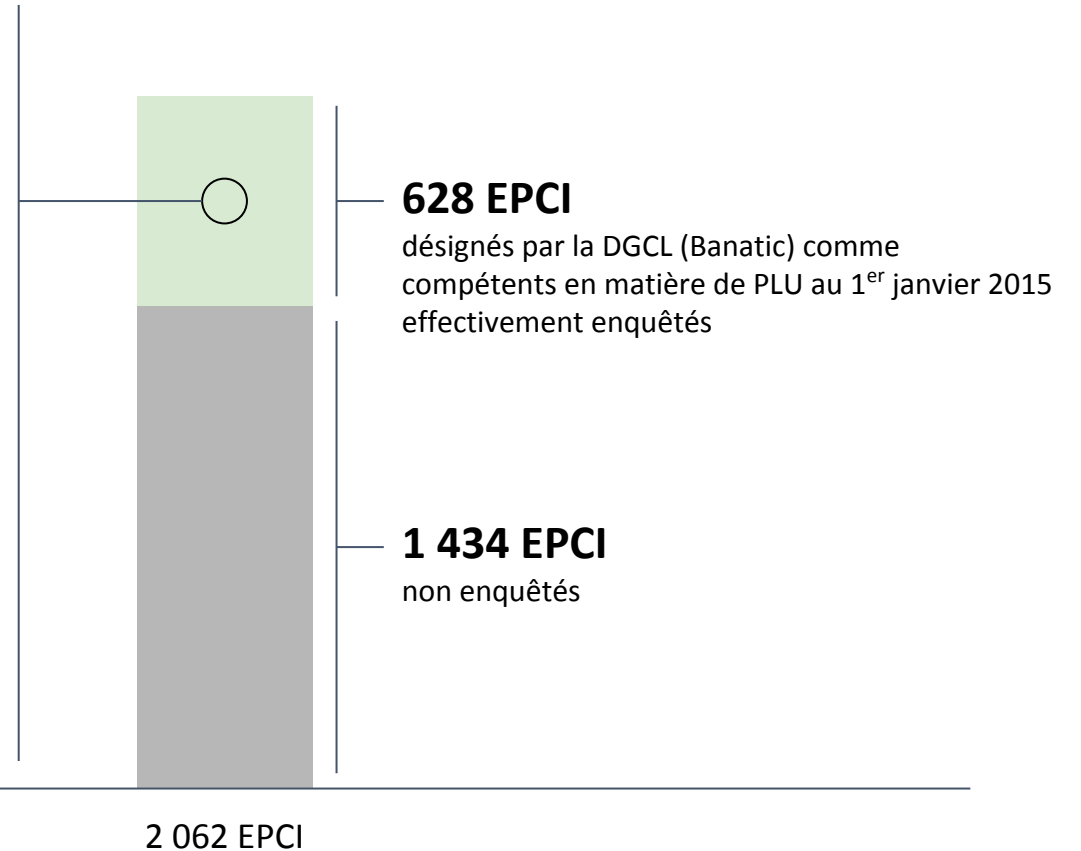


Sur la base des PV de Conseils Communautaires :

- Date de prise de compétence PLUi
- Date d'approbation par le préfet
- Date de la Conférence des Maires
- Date de prescription du PLUi
- Valeur du PLUi (simple, PLH, PDU, SCoT)
- Date d'arrêt du projet de PLUi
- Date d'approbation du PLUi
- Date d'entrée en vigueur du PLUi
- Le cas échéant, date de mise en révision

+ D'après l'Observatoire des Territoires du CGET :

- Appartenance à un SCoT, un PLH, un Pays...
- Type de document de planification communal
- Autres (population, ...)





Nouvelles coopérations urbaines et territoriales
APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

3 difficultés techniques principales

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

1 Les failles de la Banatic (Base Nationale sur l'Intercommunalité)

“ - vous pourrez identifier et recenser les compétences des différents EPCI et notamment des syndicats en vous fondant sur les éléments disponibles de la base BANATIC³ gérée par la DGCL (cf. annexe 2). Je vous rappelle cependant que la qualité des informations de cette base de données est dépendante du renseignement des préfectures via les applications départementales ASPIC. Aussi, je vous recommande de faire vérifier l'exhaustivité des données renseignées sur votre base. ”

(Ministre de l'Intérieur, Information sur la loi de réforme territoriale, adressé aux préfets de département le 27/10/2010)

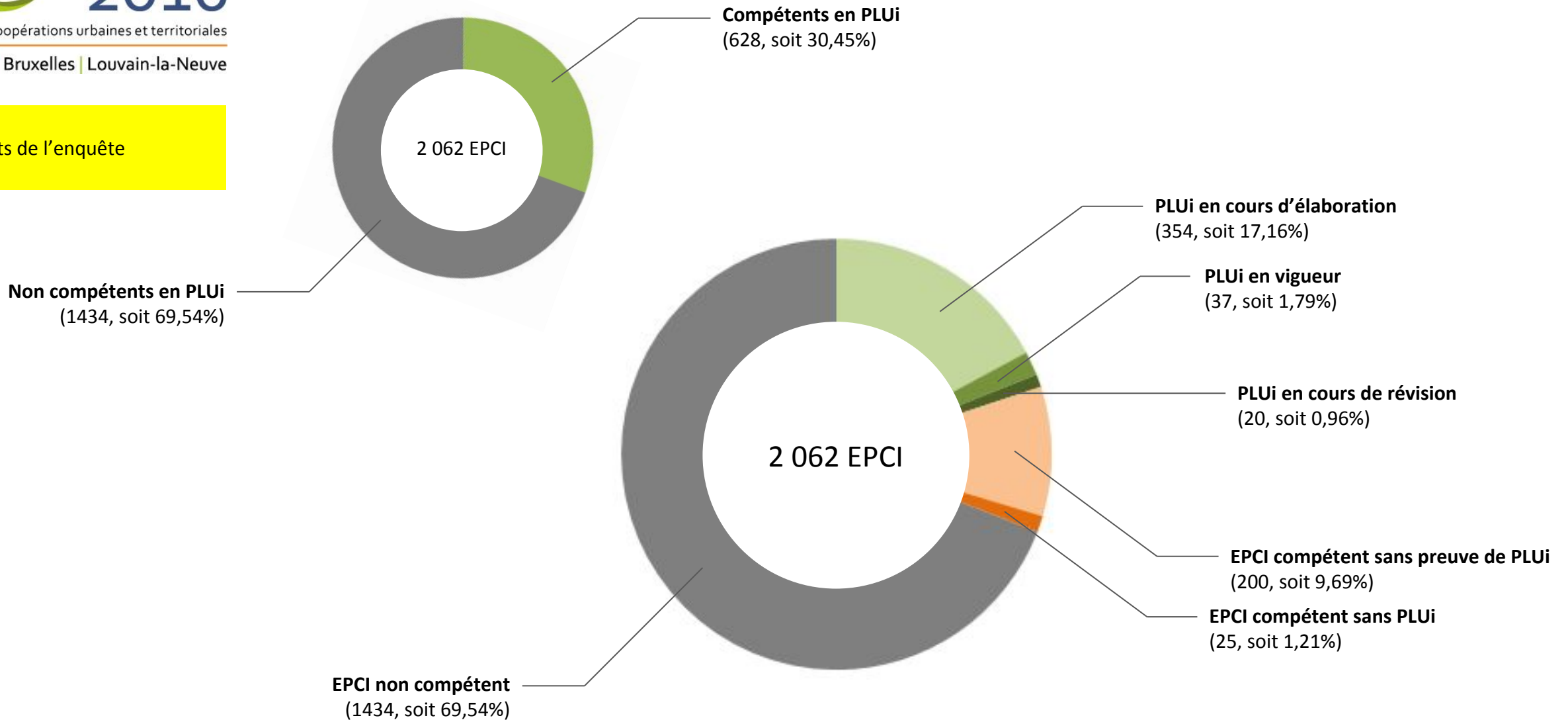
2 L'accès extrêmement inégal aux données

“ Vu la délibération en date du du Conseil Communautaire de la Communauté de Communes Arnon Boischaut Cher prescrivant l'élaboration du PLUi tenant lieu de plan de déplacements urbains sur l'intégralité du territoire communautaire et définissant les objectifs et modalités de la concertation, ”








(PV du Conseil Communautaire de la CC Arnon Boishcaut Cher, date inconnue)

3 Un certain flou autour de la compétence "PLU"

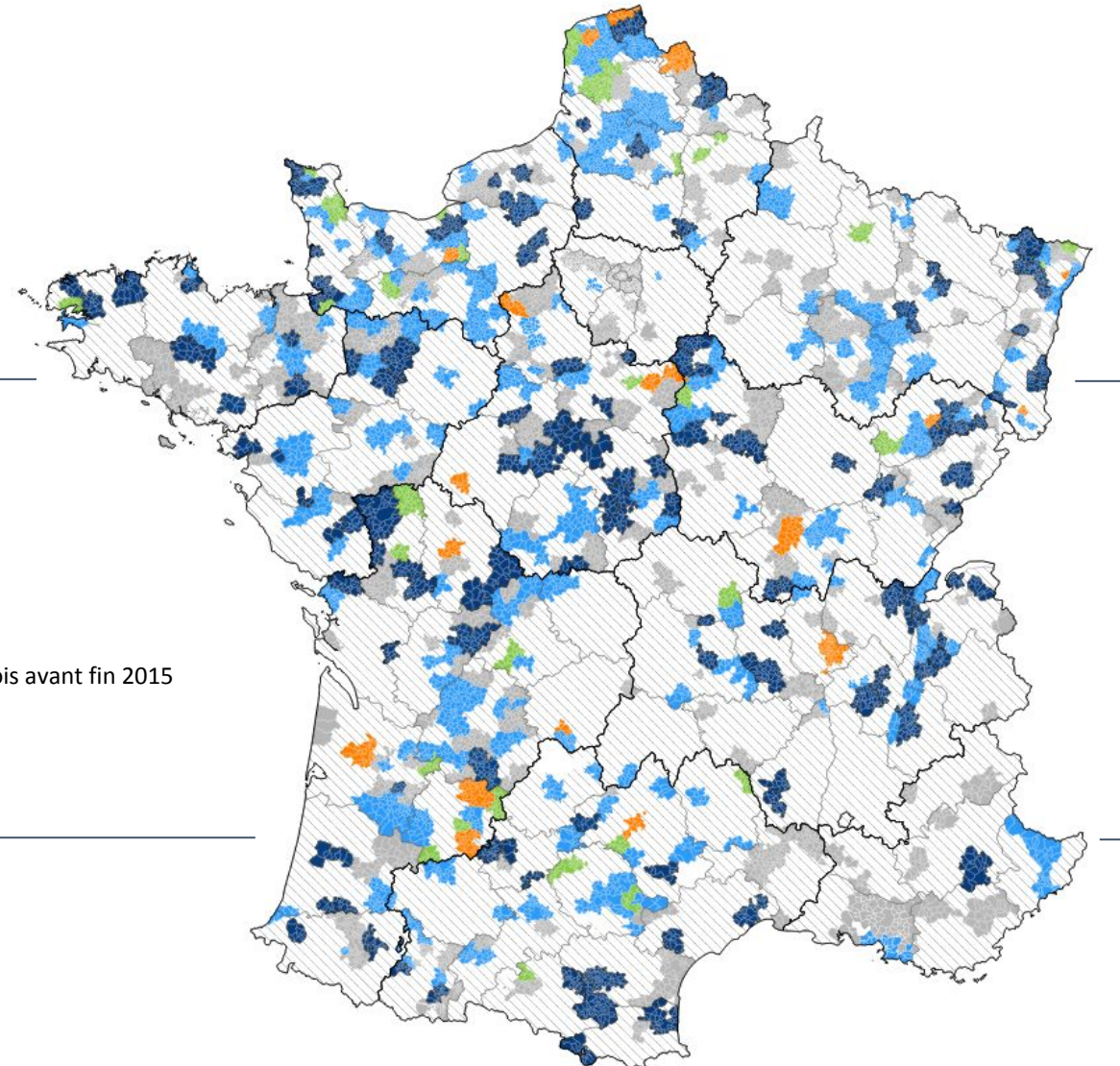
Résultats de l'enquête



Situation en avril 2016 des EPCI* compétents en PLU au 1er janvier 2016

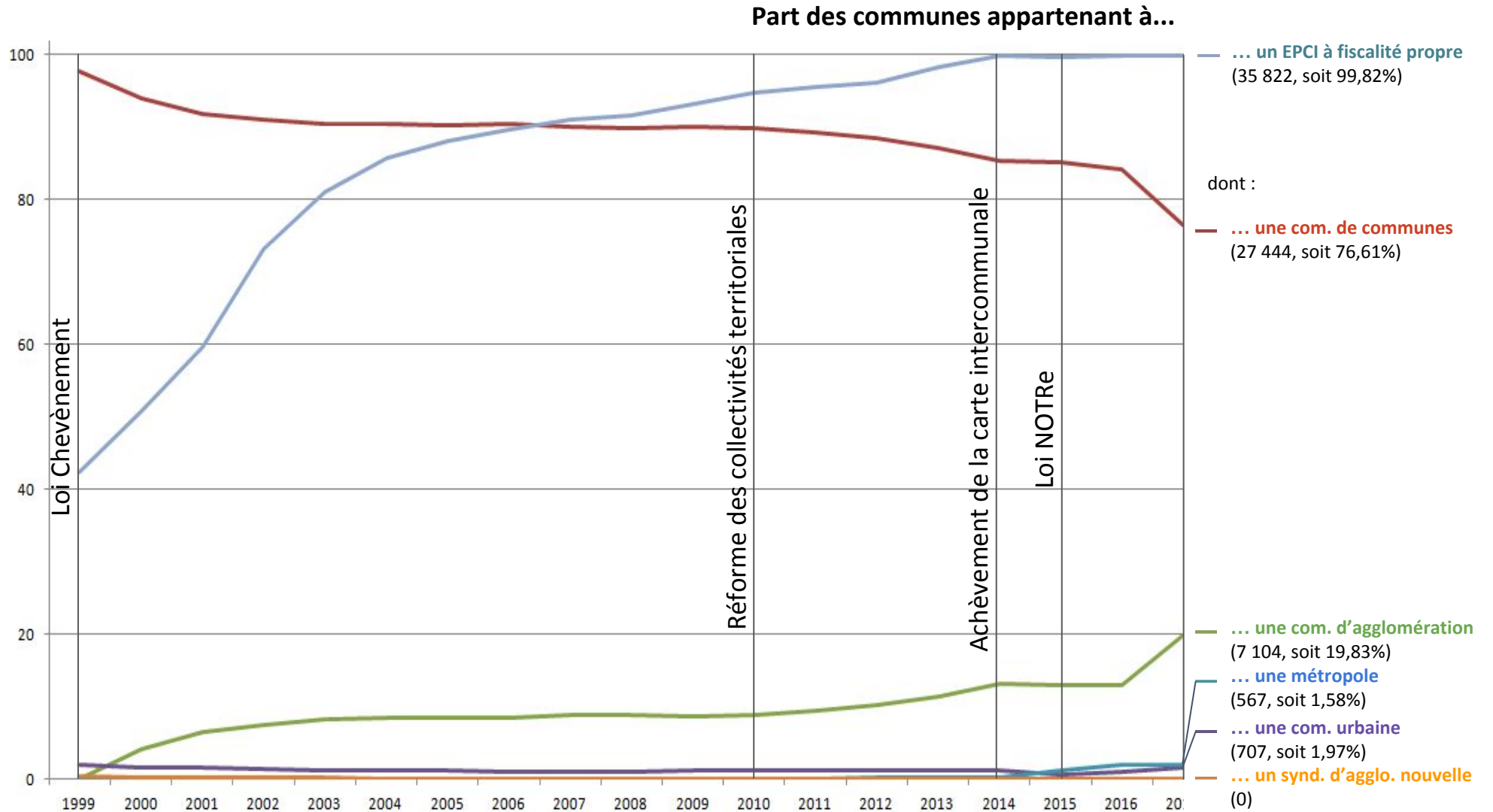
-  EPCI non compétents en planification
-  EPCI compétents en planification sans PLUi ou projet de PLUi
-  EPCI compétents en planification en projet de PLUi
-  EPCI compétents en planification en élaboration de PLUi
-  EPCI compétents en planification en élaboration de PLUi ayant prescrit le PLUi dans les 3 derniers mois avant fin 2015
-  EPCI compétents en planification couverts par un PLUi en vigueur
-  EPCI compétents en planification en train de réviser leur PLUi

*EPCI concerné par l'enquête, c'est-à-dire EPCI disposant de la compétence PLU au sens de BANATIC au 1er janvier 2016.

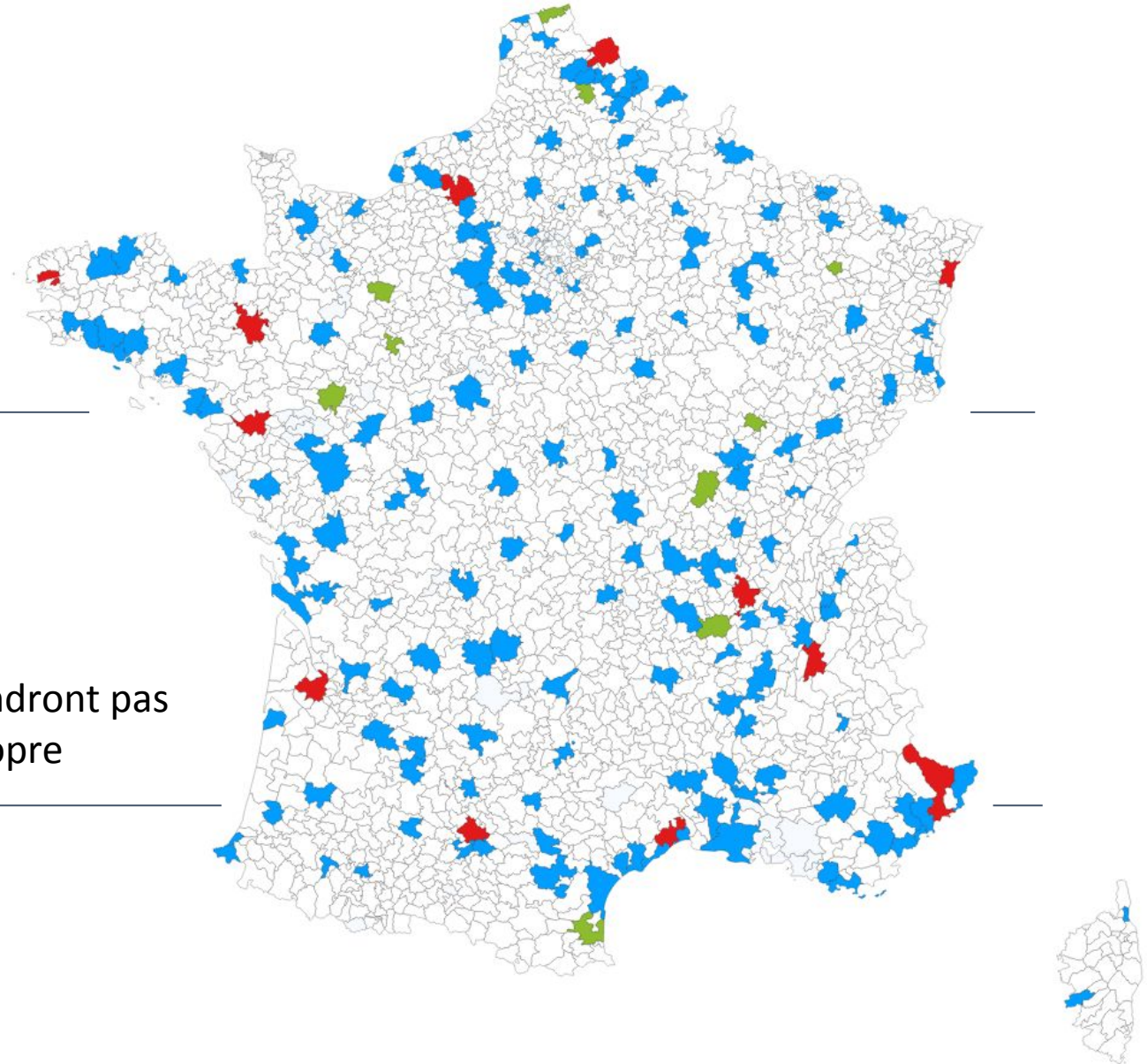


La transformation du mode d'administration du territoire : une réforme pilotée par l'Etat

Données : Direction générale des collectivités locales - DESL (2001, 2009, 2015, 2016)



La carte intercommunale
au 1^{er} janvier 2015



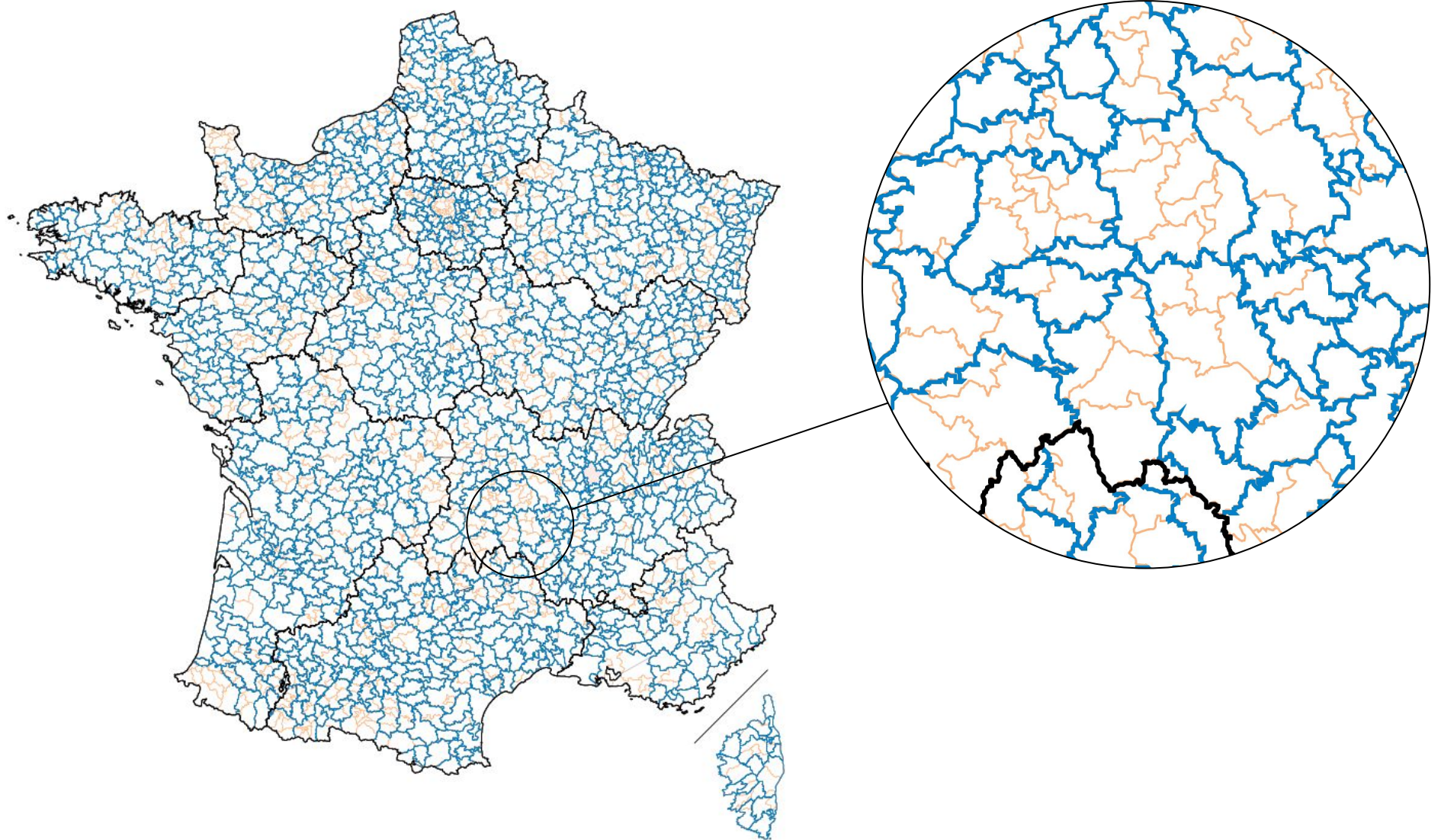
Au 1^{er} janvier 2017...

4

communes n'appartiendront pas
à un EPCI à fiscalité propre

Périmètre prévisionnel des EPCI
au 1er janvier 2017

Carte réalisée à partir de celle de la DGCL "Les EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 tels que définis dans les SDCI arrêtés au 31 mars 2016", avec la mention "Ces périmètres sont provisoires et susceptibles d'évoluer dans le cadre de la mise en oeuvre des SDCI". Le périmètre des EPCI au 1er janvier 2015 est donné par la Datar (Observatoire des territoires), laquelle le tien de la DGCL (01/01/2015).





2016

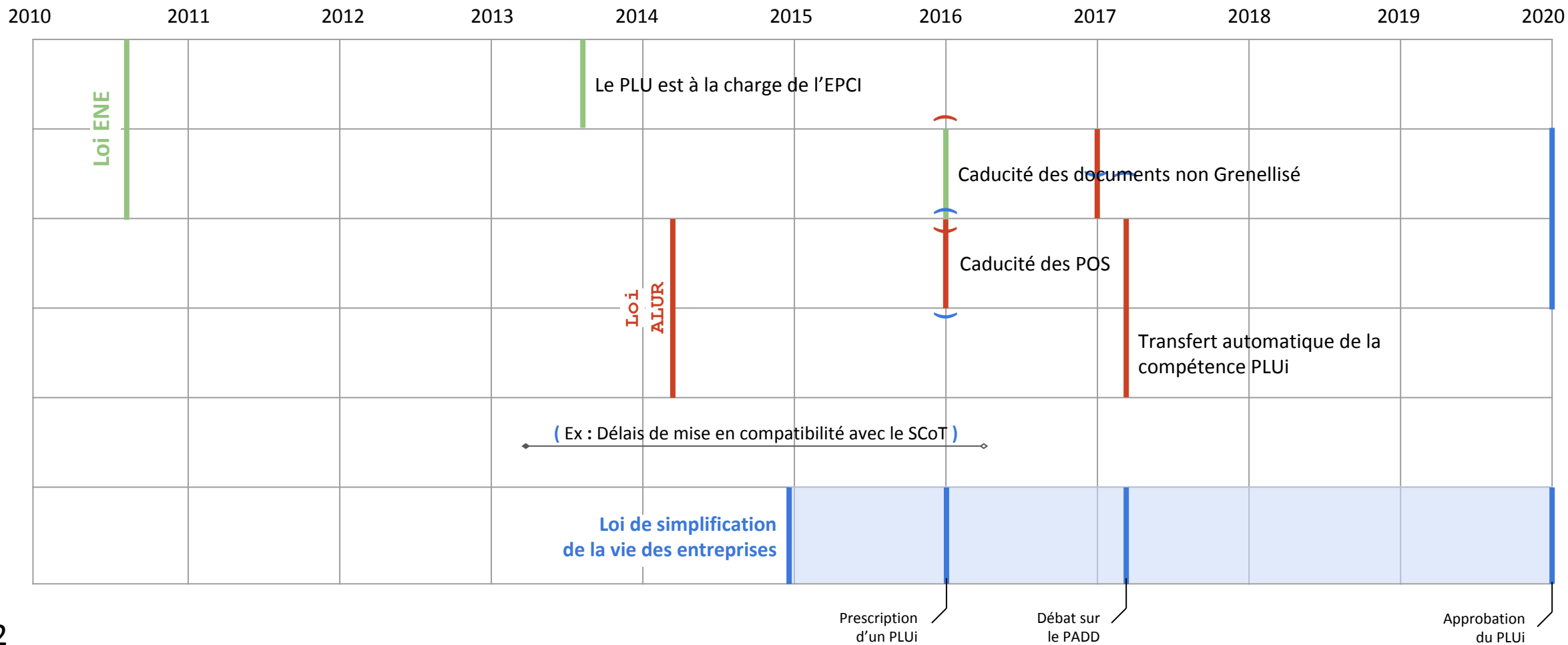
Nouvelles coopérations urbaines et territoriales

APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Fruchart Alexandre
Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

Un dispositif législatif contraignant à la prescription d'un PLUi





2016

Nouvelles coopérations urbaines et territoriales

APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Fruchart Alexandre
Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

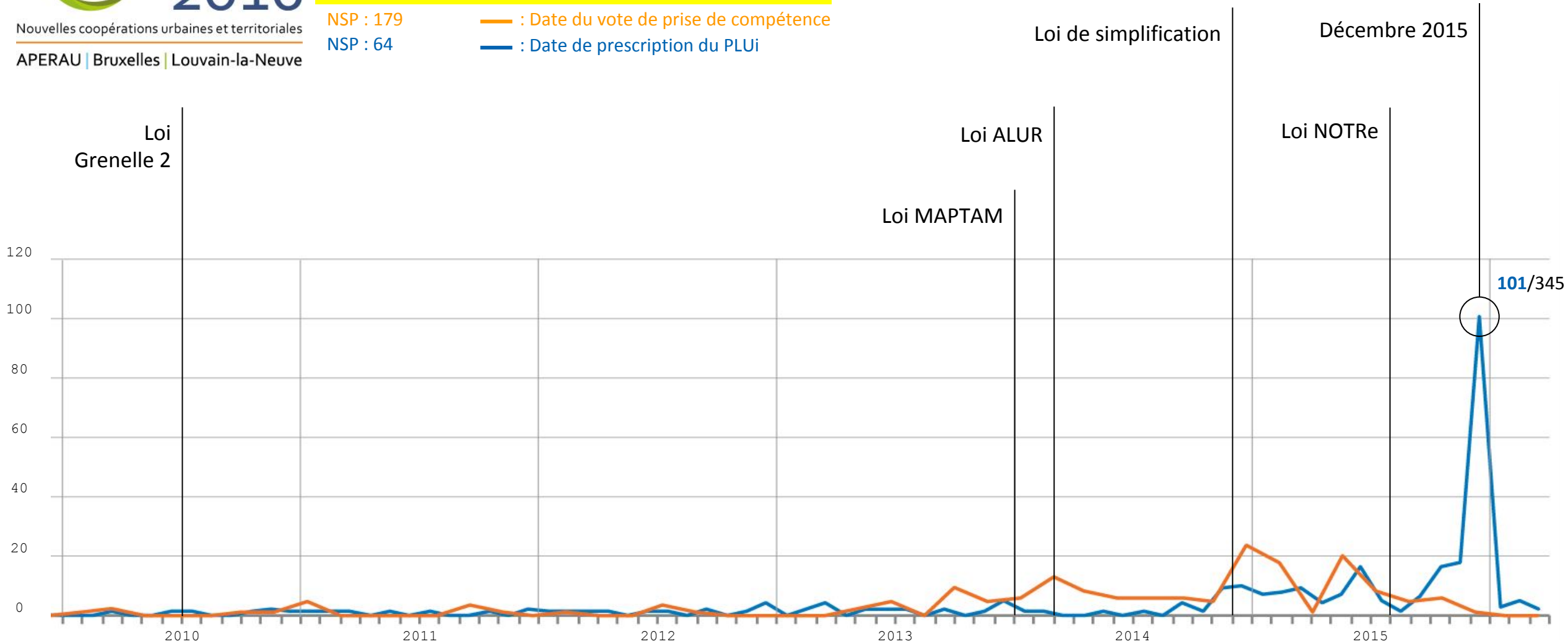
Résultats de l'enquête

NSP : 179

NSP : 64

— : Date du vote de prise de compétence

— : Date de prescription du PLUi





2016

Nouvelles coopérations urbaines et territoriales

APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

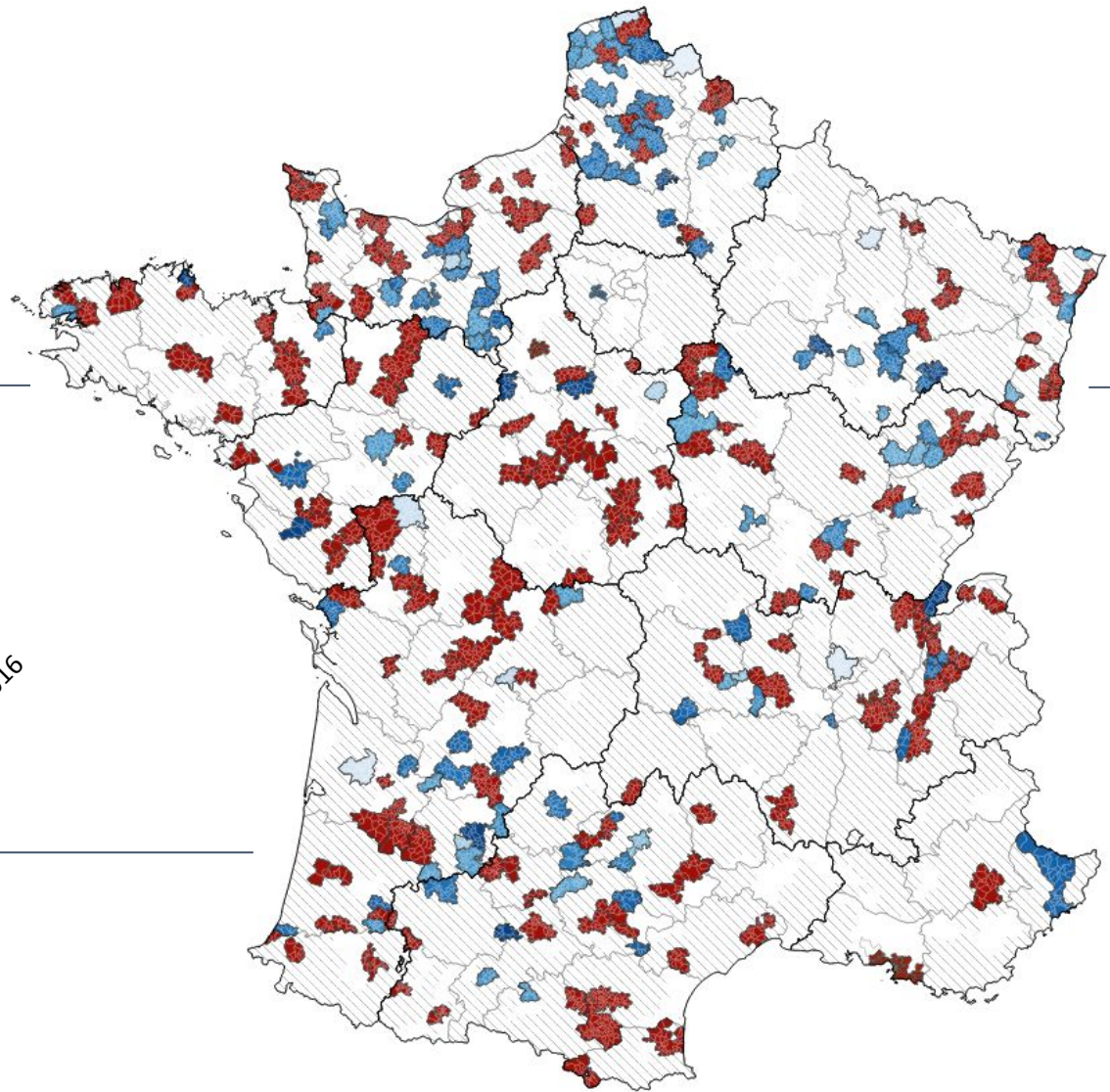
Année de prescription des PLUi



EPCI* sans PLUi



*EPCI concerné par l'enquête, c'est-à-dire EPCI disposant de la compétence PLU au sens de BANATIC au 1er janvier 2016.

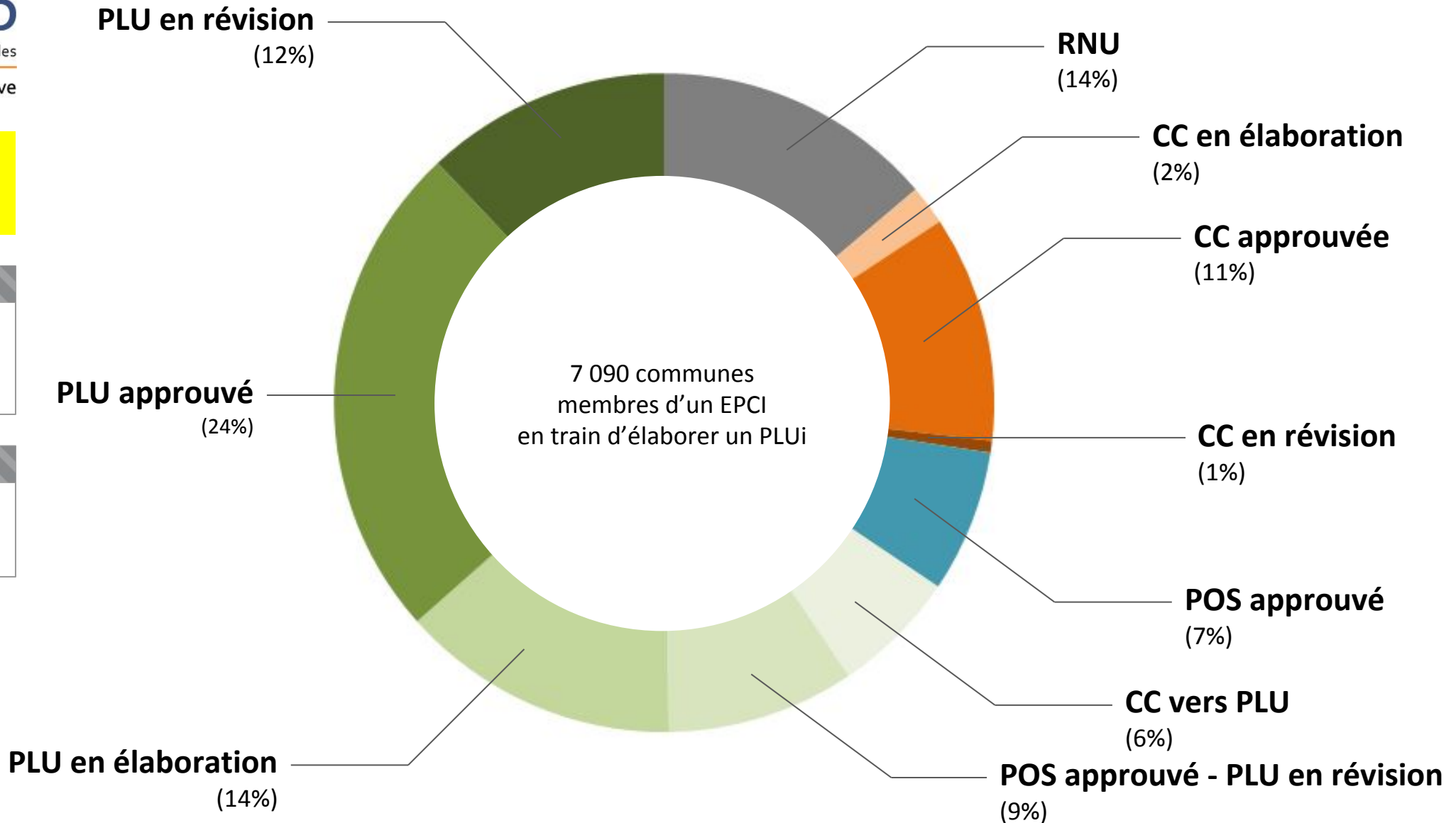


Documents de planification des communes dont l'EPCI* est en train d'élaborer un PLUi

*EPCI concerné par l'enquête, c'est-à-dire EPCI disposant de la compétence PLU au sens de BANATIC au 1er janvier 2016.

Lecture :

Sur 100 communes membres d'un EPCI en train d'élaborer un EPCI, 24 sont couvertes par un PLU approuvé.





Nouvelles coopérations urbaines et territoriales

APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

Ressenti post-décentralisation

“

La crainte, c'est de voir prospérer les centres bourgs et périlcliter les petites communes. « *Qu'est-ce que ça nous apporte, à nous, une commune de 140 habitants qui a déjà du mal à décrocher un permis de construire ?* » Michel Jacob, l'un des intervenants de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) présent au conseil, hésite un peu puis avoue : « *Le SCOT n'est pas magique, le territoire ne sera pas soudainement saupoudré d'urbanisme.* » Il poursuit en présentant le duo SCOT et PLUI comme « *une aide pour améliorer les conditions existantes* ». Soupirs dans les rangs : « *On perd notre indépendance ; non, on n'en a jamais eu ; alors on perd nos illusions.* »

”

(Courrier Picard, Une PLUi de questions sur la communauté de communes de Montdidier, 10/04/2015)

Gouvernementalité

Lecture de ce phénomène par le concept de Gouvernamentalité

“

Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les **institutions**, les **procédures**, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques **qui permettent d'exercer** cette **forme bien spécifique**, quoique très complexe de **pouvoir** qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour **instrument** essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par “gouvernementalité”, j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de “gouvernement” sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'**appareils spécifiques de gouvernement**, et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs.

”

Michel Foucault, Sécurité, territoire, population, éditions du Seuil, 2004, pp. 111-112.



Nouvelles coopérations urbaines et territoriales

APERAU | Bruxelles | Louvain-la-Neuve

Le PLUi comme instrument de
gouvernement

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal

Institution

“ Une institution constitue **un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements** des acteurs et des organisations [North, 1990]. ”

Pierre Lascoumes et al., Gouverner par les instruments,
Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2005, p15

Instrument

“ **dispositif technique** à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la **régulation**. ”

Ibid., p14

L'instrumentation de l'action
publique par le PLUi

Instrumentation

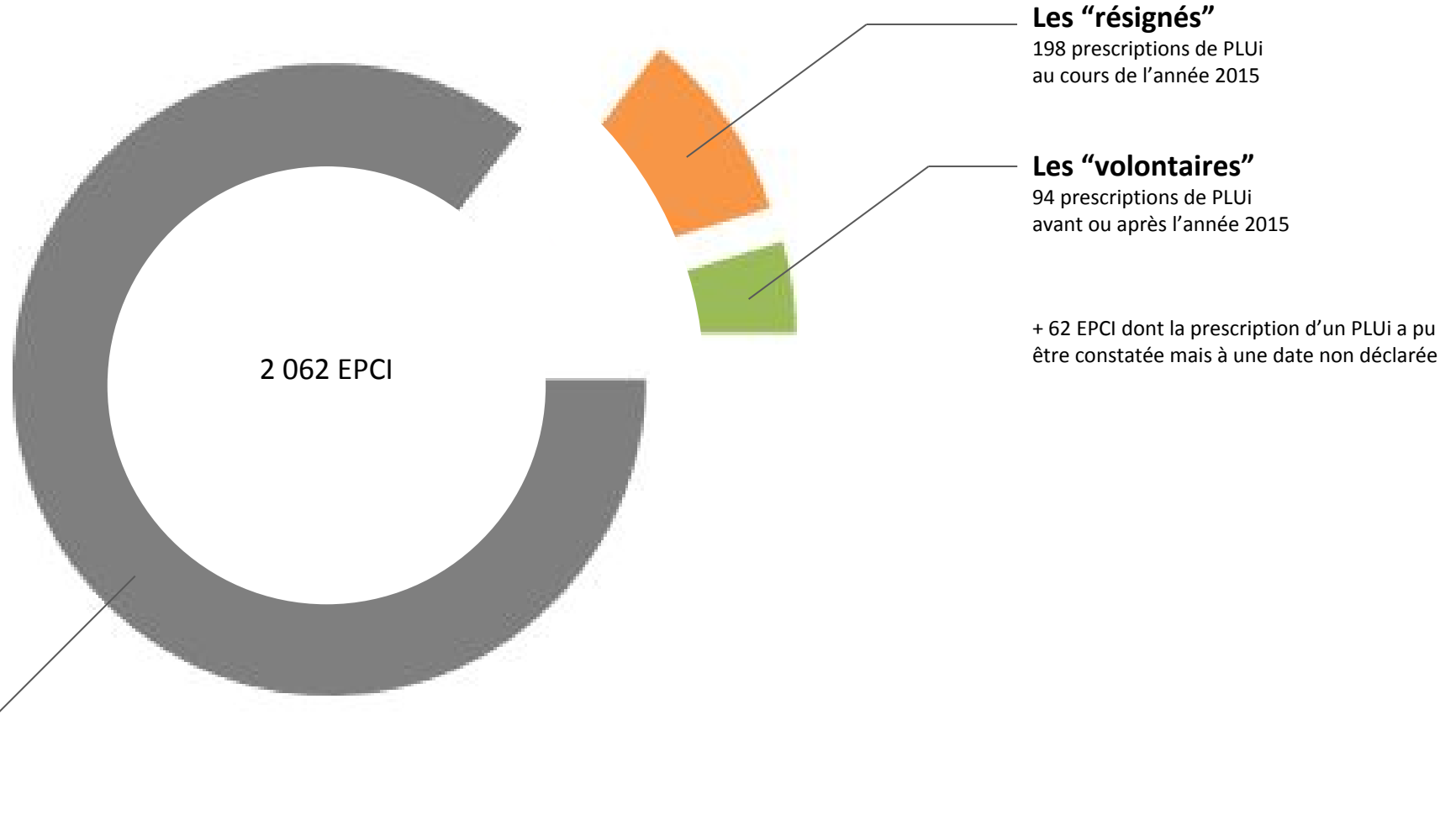
“

ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) **qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale**. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également **les effets produits par ces choix**.

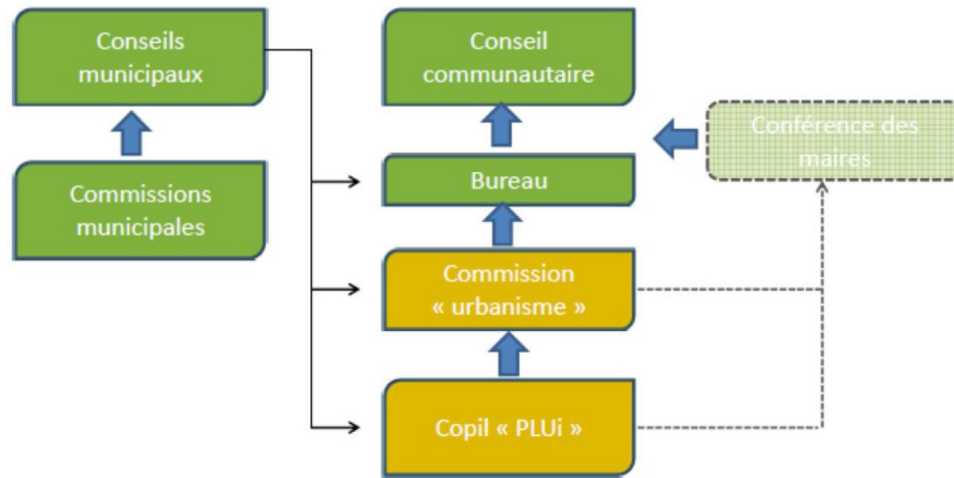
”

Pierre Lascoumes et al., Gouverner par les instruments,
Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2005, p12

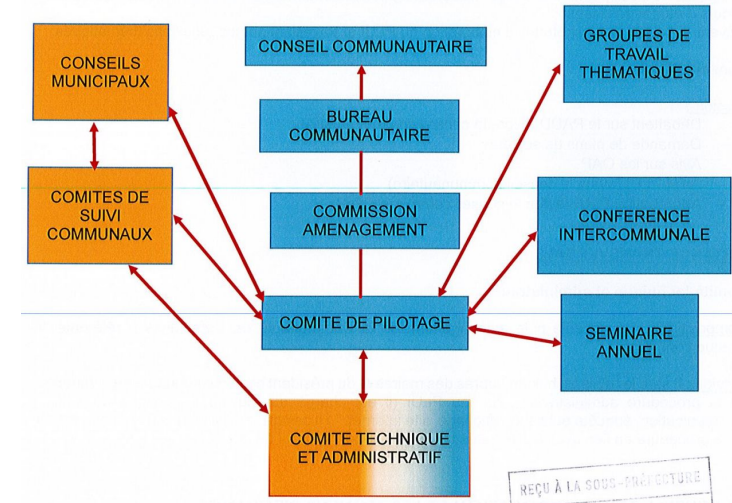
Considérons 3 catégories d'EPCI au regard de l'élaboration d'un PLUi...



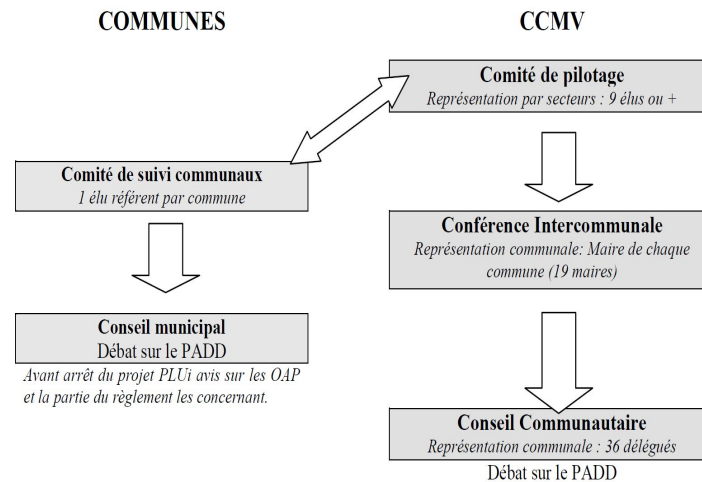
Une sémiologie graphique contrastée... et révélatrice ?



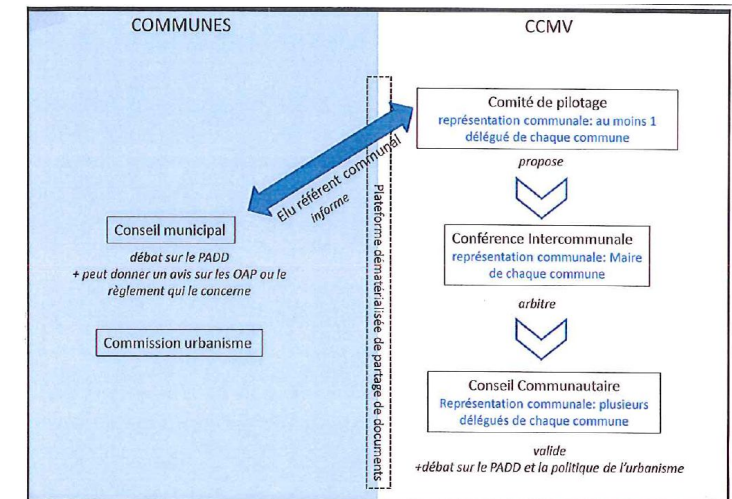
CA Chambéry Métropole (24c)



CC Terres de Confluence (6c)



CC Vivarhône (11c)



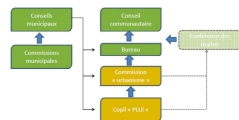
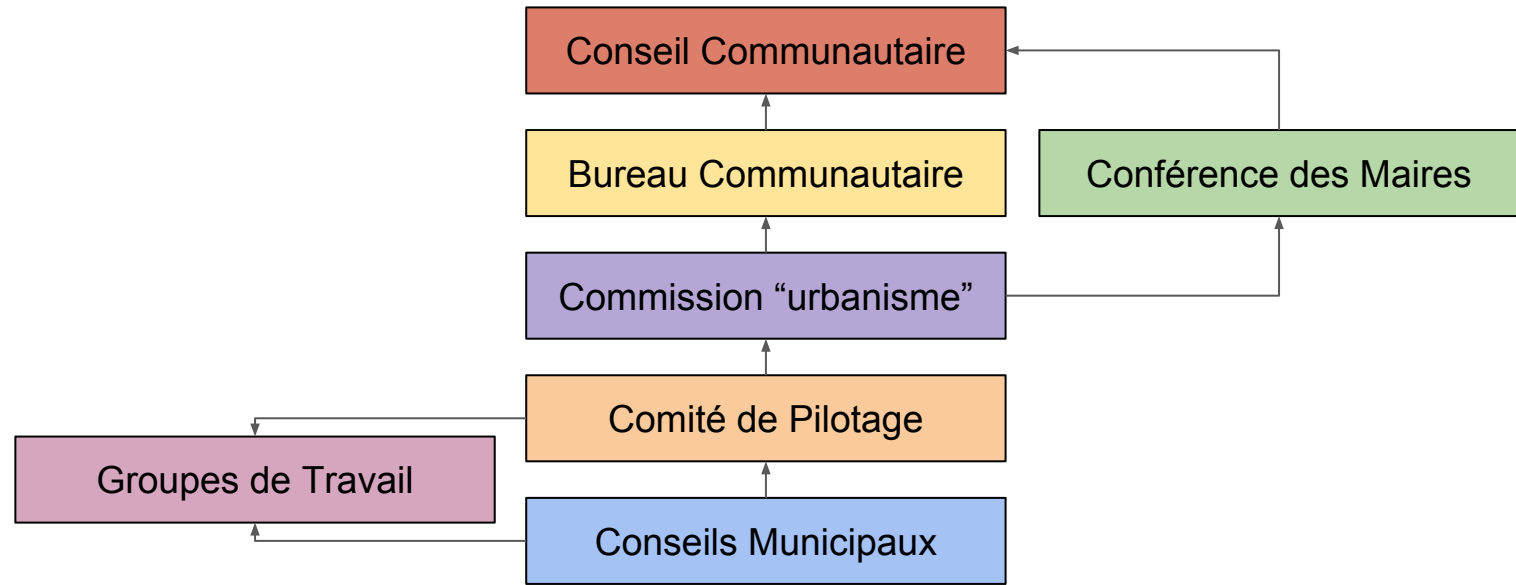
CC du Massif du Vercors (6c)

Composantes de la gouvernance intercommunale

Sources : à partir du mode de gouvernance de plusieurs EPCI (dont la CC Aire sur l'Adour et celle du Centre du Haut-Rhin), et de Mairie-Conseils, Le PLUi, un outil pour dessiner son projet de territoire, 2015

Instances	Composition	Mode d'élection	Balance du pouvoir	Rôle
Conseil Communautaire	Conseillers communautaires	Élus au suffrage universel direct	Nombre de voix au prorata de la population	Organe délibérant de l'EPCI
Bureau Communautaire	Président de l'EPCI et ses vice-présidents	Élus par le Conseil Communautaire	Nbre vice-présidents fonction de celui des conseillers	Débat en amont du Conseil Communautaire
Conférence des Maires	Variable localement (Président, vice-présidents et maires ; 1 maire et 1 délégué par commune...)	Composition par défaut	1 maire = 1 voix	Arbitrage des choix stratégiques avant la validation par le Conseil Communautaire
Conseils Municipaux	Conseillers municipaux	Élus au suffrage universel direct	Majorité politique et son opposition	Organe délibérant des communes
Comité de Pilotage	Variable localement (1 ou plusieurs représentants par communes, ou 1 représentant pour plusieurs communes...)	Variable localement	Variable localement (Peut être président par un vice-président)	Maître d'ouvrage du PLUi ; suivi de l'élaboration
Commission "urbanisme"	Délégués issus des communes	Variable localement	Présidée par un vice-président	Avis consultatif sur les projets
Groupes de Travail (thématique ou territoriaux)	Variable localement (Maires ou représentant du maire, voire société civile)	Présence en fonction de l'implication des maires	Variable localement (Peuvent être présidés par les membres du CoPil)	Travail technique sur les composantes du PLUi

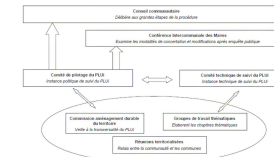
Hypothèse "Fort pouvoir du Conseil Communautaire"



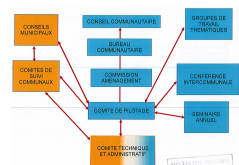
CA Chambéry Métropole (R) 24c
Compétence : Unanimité | 2 absentions
Modalités de collaboration : Unanimité
Prescription : Unanimité
Conférence / Prescription : avant



CC cœur de chartreuse (R) 17c
Compétence : NSP
Modalités de collaboration : NSP
Prescription : NSP
Conférence / Prescription : NSP



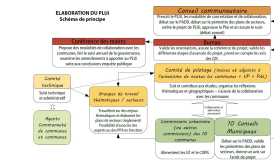
CA du Grand Angoulême (R) 16c
Compétence : NSP
Modalités de collaboration : Unanimité
Prescription : Unanimité
Conférence / Prescription : après



CC Terres de Confluence (R) 6c
Compétence : NSP
Modalités de collaboration : Unanimité
Prescription : Unanimité
Conférence / Prescription : avant



CA de La Rochelle (V) 28c
Compétence : NSP
Modalités de collaboration : Unanimité
Prescription : Unanimité
Conférence / Prescription : avant



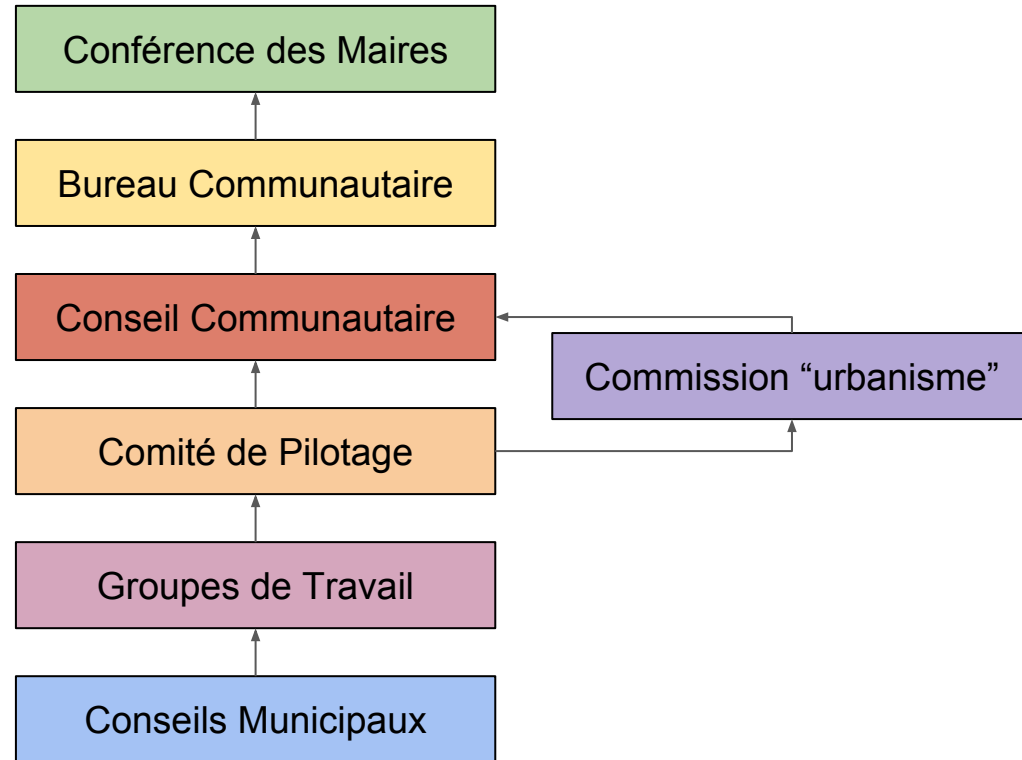
CC du Val d'Ille (R) 10c
Compétence : Unanimité (29p) | 6 absentions
Modalités de collaboration : Unanimité
Prescription : Unanimité
Conférence / Prescription : avant

Hypothèse "Fort pouvoir des maires"

Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal



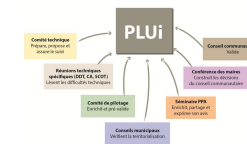
CC Seille & Mauchère (R) 20c

Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
 Conférence / Prescription : avant



CC du canton de Saint-Fulgent (R) 6c

Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
 Conférence / Prescription :



CC du Canton d'Albens (v) 3c

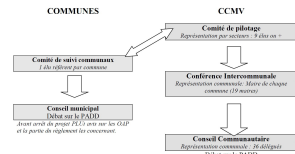
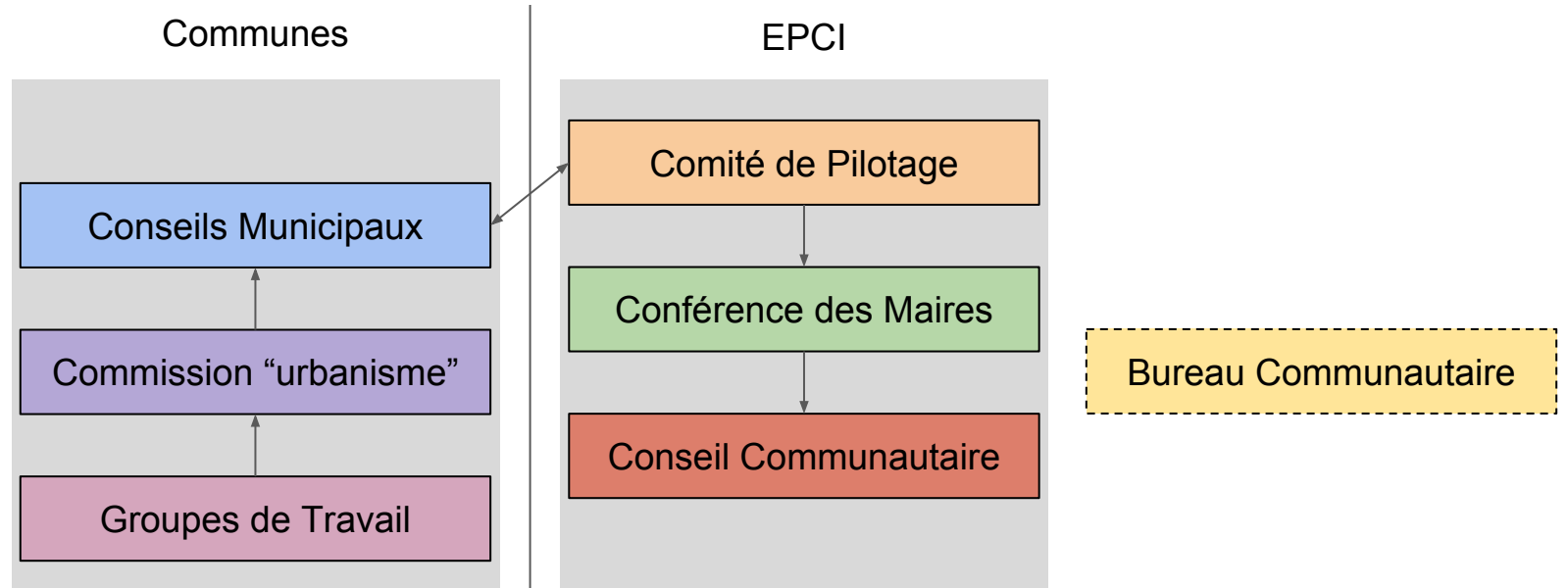
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
 Conférence / Prescription : après

Hypothèse "Contrôle a priori des communes"

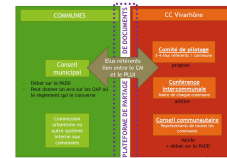
Fruchart Alexandre

Univ. Paris 4 - Sorbonne | Lab. ENeC (UMR 8185)

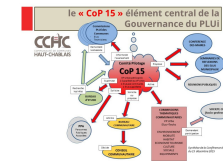
La gouvernance dans le cadre de l'élaboration d'un PLU intercommunal



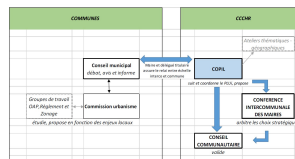
CC du Moyen-Verdon (R) 19c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription :



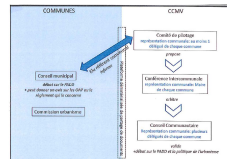
CC Vivarhône (V) 11c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : après



CC Haut-Chablais (R) 15c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : même jour



CC du Centre du Haut-Rhin (R) 9c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : avant

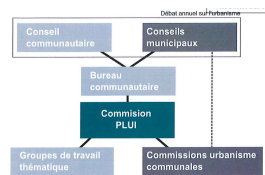
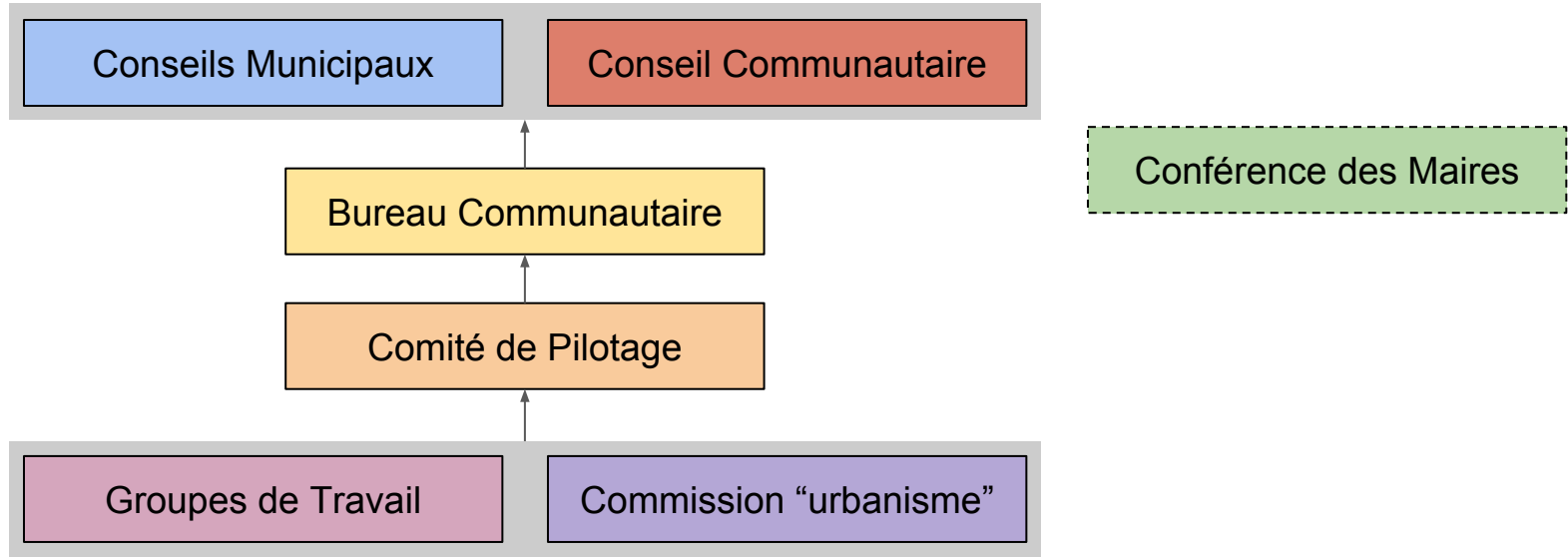


CC du Massif du Vercors (V) 6c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : après

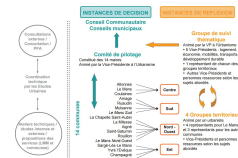


CC de la Vallée de l'Homme (v) 26c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription :

Hypothèse "partenariat
Communes/EPCI"

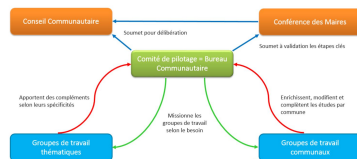
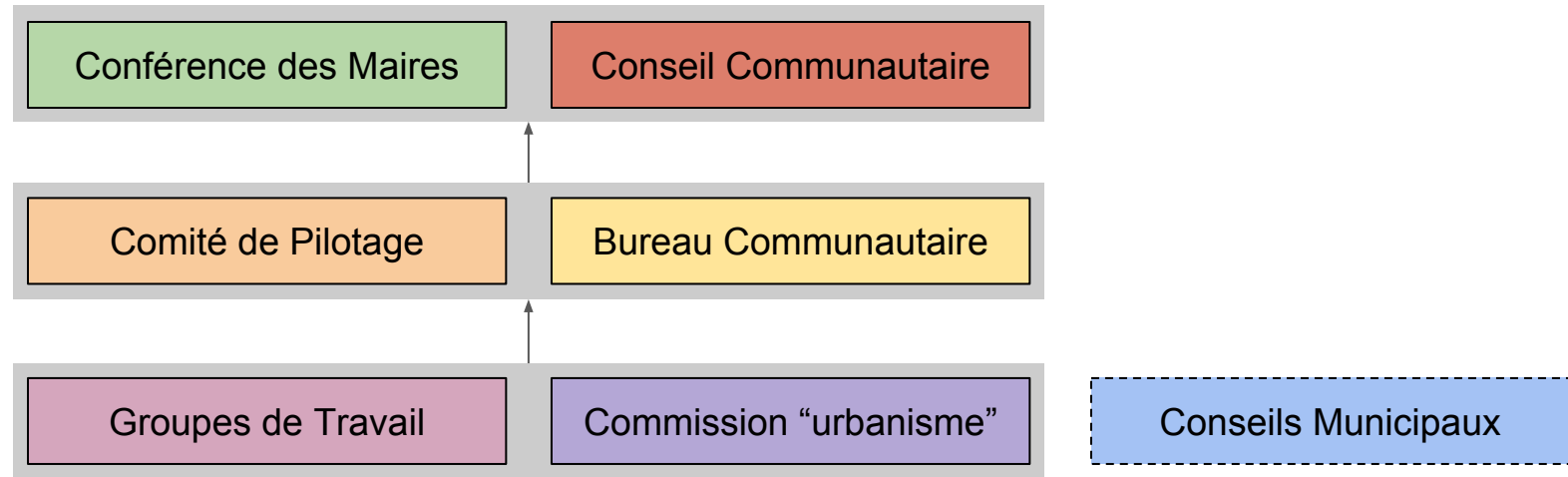


CC de Moyenne Vilaine et Semnon (R) 16c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : avant

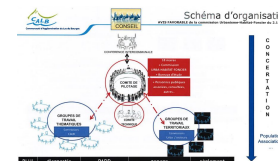


CU Le Mans Métropole (v) 14c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : avant

Hypothèse "partenariat maires/EPCI"

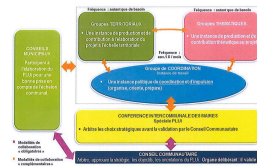
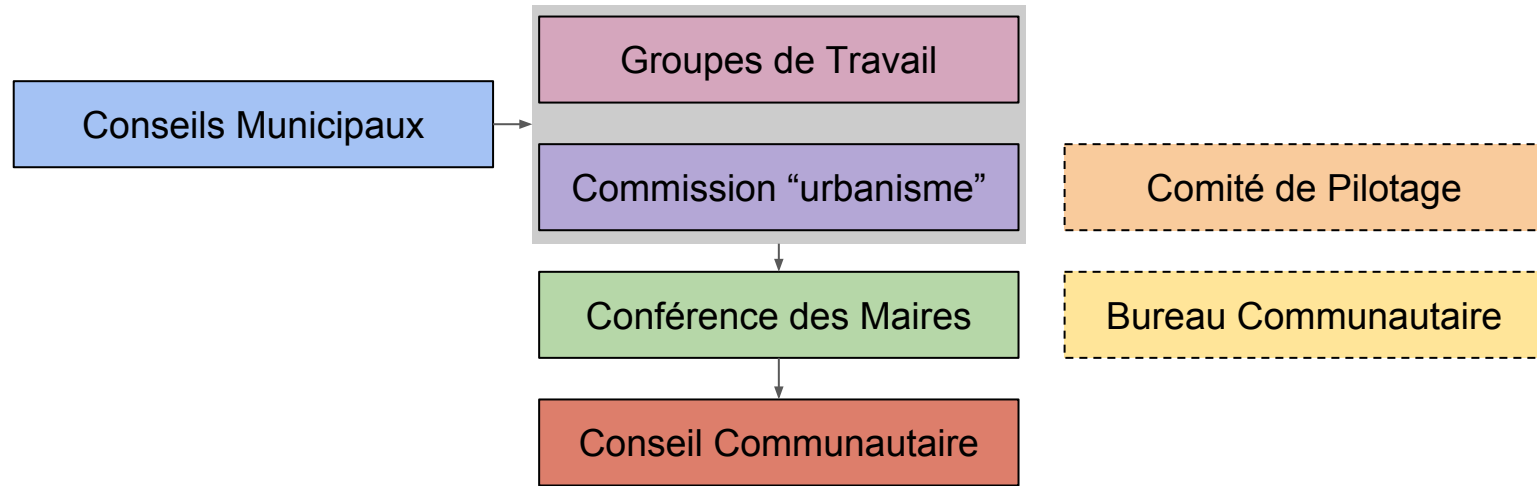


CC Sud-Hérault (R) 17c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : avant

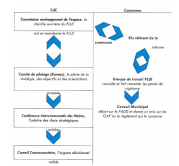


CA du Lac du Bourget (v) 17c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
Conférence / Prescription : même jour

Hypothèse "Gouvernance technocratique"



CC Bièvre Isère Communauté (R) 41c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
 Conférence / Prescription : même jour



CC du Bazadais (R) 31c
Compétence :
Modalités de collaboration :
Prescription :
 Conférence / Prescription : avant

Une sémiologie graphique trompeuse

Hypothèse	EPCI	Nombre membres	Attitude	Organe dominant	Composition
"Fort pouvoir du Conseil Communautaire"	CC Terres de Confluence	6c	Résigné	CoPil	Maires
	CA de la Rochelle	28c	Volontaire	CoPil	Direction EPCI
"Fort pouvoir des maires"	CC Seille & Mauchère	20c	Résigné	Bureau Communautaire	Direction EPCI
	CC du Canton d'Albens	3c	Volontaire	?	?
"Contrôle a priori des communes"	CC du Centre du Haut-Rhin	9c	Résigné	Conf. des maires	Maires
	CC du Massif du Vercors	6c	Volontaire	CoPil	Moitié CCo, Moitié CM
"partenariat Communes/EPCI"	CC de Moyenne Vilaine et Semnon	16c	Résigné	Bureau Communautaire	Maires
	CU Le Mans Métropole	14c	Volontaire	CoPil	Maires
"partenariat maires/EPCI"	CC Sud-Hérault	17c	Résigné	CoPil	Maires
	CA du Lac du Bourget	17c	Volontaire	CoPil	Maires
"Gouvernance technocratique"	CC Biève Isère Communauté	41c	Résigné	CoPil	Représentant territoriaux
	CC du Bazadais	31c	Résigné	CoPil	Direction EPCI + représentant territoriaux

1. **L'État est entré dans une phase résolument pro-active** dans la gouvernance locale, même s'il est trop tôt pour mesurer l'effet des SDCI sur la gouvernance intercommunale du PLUi ;
2. **Les EPCI se sont mis au PLU intercommunal plutôt par défaut**... ce qui ne signifie pas que tous élaboreront un PLUi a minima ;
3. **Il est difficile de catégoriser a priori le(s) mode(s) de gouvernance du PLUi :**
 - a. La date de prescription du PLUi n'est pas clivante ;
 - b. La taille ou le type des EPCI ne sont pas clivants ;
 - c. L'importance attachée aux différentes instances intercommunales est variable, même si le Comité de Pilotage apparaît souvent comme l'entité la plus importante du processus ;
 - d. La composition des différentes instances est elle aussi variable, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions a priori sur la répartition du pouvoir au cours de l'élaboration du PLUi sur la seule base des schémas de gouvernance ;
4. Quoi qu'il en soit, **l'instance qui a le rôle dominant est dans la grande majorité des cas composée exclusivement des maires**, que la prescription ait eu lieu au sein ou en dehors du dispositif d'incitation ;
5. **Le Conseil Communautaire** se trouve d'ailleurs à chaque fois en toute fin de processus pour sanctionner par des "validations légales" une chaîne de décision dont il est exclu. Il **n'apparaît pas comme un acteur clef.**