

Journée de sensibilisation au PLU intercommunal

Le PLUi : motivations et ressorts politiques, de sa construction à sa gestion

Verbatims extraits de la première table ronde

Animateur

Nathalie Hérard

Directrice du CAUE de Lot-et-Garonne

Intervenants

Anne Blanc

Présidente de la communauté de communes du Naucellois, Aveyron

Paul Salvador

Président de la communauté de communes Vère-Grésigne – Pays Salvagnacois, Tarn

Damien Chamayou

Président de la communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefranchois, Tarn

Françoise Laborde

Vice-présidente de la communauté de communes des Bastides en Haut-agenais Périgord, Lot-et-Garonne

Christian Dezalos

Vice-président de la communauté d'agglomération d'Agen, Lot-et-Garonne

La table-ronde cherchera à répondre à deux grandes questions

- Comment engage-t-on l'élaboration d'un PLU intercommunal ? Comment faciliter la co-construction d'un projet de territoire partagé (facteurs clés de succès, freins) ? Quel engagement personnel et professionnel des élus porteurs du projet ?
- Quelle dimension donner au projet de PLU intercommunal ? Quelles thématiques y intégrer (habitat, consommation économe du foncier, développement économique, patrimoine...) ?

Comment engage-t-on l'élaboration d'un PLU intercommunal ?

a) Une culture/habitude de travail en commun

D. Chamayou : « Aujourd'hui, l'individualisme fait que chacun veut tout et tout de suite. Or, on ne peut pas faire un travail intercommunal sérieux sans avoir un vrai projet de territoire. En ce qui nous concerne, nous avons réalisé un premier projet global de développement du territoire en 1987, l'avons réajusté en 2002, transformé en Agenda 21 en 2007 et réactualisé en 2012. Donc effectivement, nous avons un projet qui a évolué au fil des années, mais qui a servi de base, de socle, à l'élaboration du PADD intercommunal. »

b) Un projet de territoire partagé

A. Blanc : « J'avais bien conscience que nous partions de loin. Il peut être difficile de résister, seul, aux pressions des administrés : notre territoire n'ayant pas une grosse pression foncière, nous avons tendance à octroyer des permis, même si ceux-ci comportent un certain nombre d'incohérences. Vous voyez le chemin à parcourir pour parvenir à travailler sur un urbanisme partagé. [...] Au gré des discussions, en répétant et en réitérant la nécessité de travailler sur un projet commun, j'ai suggéré, non pas de partir sur un PLU intercommunal, mais au moins d'essayer de mettre en œuvre un projet commun, collectif, le projet de l'intercommunalité, donc de partir sur un PADD – PADD, pré-PADD, nous lui avons donné plusieurs noms. [...] Voilà comment nous avons cheminé petit à petit, sans forcer la marche, vers la construction d'un PADD - accompagné bien sûr par un bureau d'étude - pour définir un projet autour des enjeux communs de notre territoire. [...] Nous avons abouti à ce projet communautaire et une volonté partagée, malgré quelques réticence, de partir sur un PLUi. »

« Ce sur quoi nous avons beaucoup travaillé dans le cadre de ce projet de territoire, c'est la vie sociale. Le mitage du territoire, au-delà des contraintes organisationnelles que cela peut générer, c'est aussi l'isolement des familles. Nous avons donc travaillé sur le lien social que l'on peut créer au niveau d'un hameau ou d'un village, de par l'organisation de l'urbanisation. [...] Avec aussi la réflexion sur l'espace public : lorsque l'on est dans une campagne, on n'en voit pas forcément la nécessité. »

P. Salvador : « Nous avons un souci majeur qui n'est pas complètement partagé : lorsque l'on permet le mitage, il faut savoir que l'on multiplie le besoin de services. [...] Ils viennent chez nous certes parce que le paysage est magnifique mais aussi parce que les terrains y sont moins chers, sans avoir conscience qu'ils ne vont pas bénéficier de tous les services dont ils auraient pu bénéficier en ville. [...] Cela a un impact direct sur la conception d'un plan local d'urbanisme, et c'est pourquoi il est vraiment intéressant de le faire au niveau intercommunal. [...] Nous allons encore fermer de l'espace, sur ces critères-là. [...] On dit que nous allons faire mourir les campagnes comme cela, je ne le crois pas très sincèrement. [...] Lorsque vous avez des éléments de patrimoine, comme dans mon village qui est remarquable, amener de la construction nouvelle, du pavillon - ce n'est pas toujours des pavillons haut de gamme qui viennent chez nous - accrocher ces pavillons à des éléments de patrimoine qui remontent au XIII^e siècle, ce n'est pas réussi. »

a) La mutualisation des coûts et des prestations

F. Laborde : « Il y avait aussi une dimension économique. Un PLU pour une commune, cela m'a coûté une certaine somme – si je me souviens bien, 26 000 ou 27 000€ - tandis que le PLU intercommunal nous coûtera environ 250 000€, avec 90 000€ d'aides. [...] Sachant que c'est l'intercommunalité qui paie, cela a du faire passer les choses plus facilement. »

C. Dezalos : « En 2009, après le renouvellement municipal, nous avons mis en chantier la révision de nos statuts, et la question s'est posée de savoir ce que nous faisons pour l'urbanisme. A ce moment-là, les esprits n'étaient pas encore prêts, me semble-t-il, et lorsque le président de l'agglomération a évoqué cette question, c'était un basculement. Je l'ai vécu comme un dessaisissement inacceptable des compétences de la commune, parce que je crois que nous avons tous en tête que l'urbanisme faisait partie du 'cœur de métier', des compétences et des attributions fondamentales de la commune. Nous avons du mal à imaginer que l'on pouvait porter ça au niveau de l'agglomération, avec la crainte de ne pas être entendus, d'y perdre quelque chose du point de vue des intérêts strictement communaux.

Ce qui a facilité les choses, sur un plan très pratique, c'est que quand nous parlions d'urbanisme, nous parlions de la planification urbaine mais aussi de la gestion du droit des sols. [...] Ici, nous avons à prendre en considération le fait que l'accompagnement, l'expertise des services de l'Etat auprès des collectivités locales pour instruire les permis de construire allait disparaître, et qu'il fallait nous organiser. [...] Par ailleurs, les collègues, peut être des communes les plus petites, avaient aussi le souci de la complexité croissante de l'urbanisme, du fait que l'on pouvait aller vers des contentieux, et nous ne sommes pas forcément armées pour porter tout cela. Nous nous sommes donc dit qu'au niveau de l'agglomération, nous pouvions nous donner les moyens de s'outiller sur cette compétence. »

a) L'implication personnelle des élus

F. Laborde : *« C'est peut être le fait que je connaisse les gens, et que j'y crois – je crois qu'il faut d'abord y croire soi-même pour essayer d'influencer un petit peu les autres, de les accompagner. [...] Sur les 19 communes, 9 seulement possédaient un document d'urbanisme, les 10 autres n'avaient rien et avaient tout de même des difficultés pour obtenir quelques permis de construire. Nous en parlions, et nous disions 'il faut faire un PLU, ou au minimum une carte communale', eux répondaient 'oui, mais nous avons peur de nous lancer, nous avons peur que nos concitoyens de nous suivent pas...', car il y a tout de même des choses parfois désagréables à dire. Je crois donc qu'il faut être assez persuasif. »*

b) Des actions de communication et sensibilisation

C. Dezalos : *« Les délégués communautaires sont près de l'information, en capacité de voir les problématiques à l'échelle intercommunale. Nos collègues qui ne sont pas délégués n'ont pas forcément le même niveau d'information. Nous, délégués dans les intercommunalités, devons reprendre dans nos conseils municipaux les discussions à la base, pour que nos collègues s'approprient les problématiques, les questions. En matière d'urbanisme comme ailleurs, il faut donner la bonne intervention à tous ceux qui sont détenteurs d'une légitimité issue d'une élection. Cela, c'est le premier niveau. »*

Après, il y a la population. Et cela n'est pas évident en matière d'urbanisme. L'individualisme, les égoïsmes parfois, les questions très précises qui se posent, le propriétaire du terrain qui souhaite qu'il soit urbanisé, ce qui l'intéresse, c'est ça. Il faut donc dépasser cela : essayer, par la pédagogie, par l'information, d'élever le débat, de faire comprendre à chacun l'intérêt collectif, l'intérêt général dans tout cela. »

« Nous avons donc réalisé beaucoup d'ateliers, de réunions, de colloques, de séminaires. Je ne dirais pas qu'ils ont été suivis par une foule d'élus et d'administrés, mais néanmoins je pense que cela a contribué à nous faire tous, collectivement, évoluer. »

« Vous pouvez avoir, sur certains territoires, des sujets très mobilisateurs et alors là, la population s'approprie les questions. Ici, nous avons deux sujets de ce type : la LGV – qui génère des associations, des interventions, qui mobilise la population sur des questions d'aménagement, d'urbanisme, et c'est très intéressant – et la modification de la crue de référence, désormais plus contraignante – qui mobilise les élus, la population... Lorsque l'on a la chance d'avoir des sujets comme cela, ça remue un petit peu ! »

P. Salvador : *« La première des choses que nous avons faite, c'est affréter un autobus, dans lequel j'ai mis tous mes collègues. Je leur ai fait découvrir ce qu'ils voyaient tous les jours mais qu'ils ne regardaient peut être pas tout à fait. Nous avons fait un grand tour, nous y avons passé la journée. »*

A. Blanc : « *La démocratie participative est un terme très beau mais qu'il est très difficile de mettre en œuvre, car on s'aperçoit les gens n'ont pas nécessairement envie de participer à l'élaboration du projet commun. Ils sont très axés sur leur projet individuel, mais de moins en moins sur le projet collectif. [...] Nous l'avons encore vu récemment : nous avons organisé une réunion publique générale pour dire on nous en étions et comment la suite allait se dérouler, en précisant bien sur la convocation qu'il ne s'agissait pas d'une réunion où nous allions présenter le zonage... et tout le public que nous avons eu était venu pour regarder si leur terrain était classé dans le zonage ! Pour les gens qui ont participé, cela a été très riche et nous a beaucoup aidé, mais il est vrai que nous aurions souhaité une plus large participation. »*

Comment élaborer un PLU intercommunal ?

a) S'accorder sur ce qui a de la valeur

D. Chamayou : « *Certains vont se dire 'je vais agrandir ici, développer mon village ici...' Non : la première question est de décider à quoi on ne touche pas. Il y a eu quelques difficultés pour avancer. Nous l'avons vu notamment avec le diagnostic agricole, il y a eu différents blocages techniques – pas politiques – pour définir quels sont les sols de meilleure qualité, afin d'établir un vrai classement et passer à des zones agricoles protégées. [...] Si nous prolongeons la tendance, dans 30 ou 40 ans, nous serons en France déficitaires en céréales et en matière premières 'de base'. Il faut donc avoir ce débat sur ce à quoi on ne touchera pas – les sols, les ponts, les espaces naturels, les paysages...»*

b) Repenser l'égalité des territoires

D. Chamayou : « *Il faut s'appuyer sur ce qui existe. Cela me fait hurler lorsque j'entends dire qu'il manque des millions de logements en France. Non, nous en avons largement autant de libres, à condition d'aller les chercher. Pour cela, il faut d'autres politiques économiques, et d'autres politiques de répartition de la richesse nationale. [...] Aujourd'hui, par exemple, la répartition de la DGF prévoit que les zones rurales aient entre 10 et 70-80€ par habitant, 150 à 200€ pour les agglomérations, de 300 à 450€ pour les communautés urbaines et on propose 800€ aux métropoles : à ce rythme là, c'est évident que nous continuerons à manquer de logements. [...] Il faut s'appuyer sur l'ensemble du territoire. L'idée, c'est de rendre vivant et attractif l'ensemble du territoire. »*