



AUCAME
Caen Normandie



Le plan local d'urbanisme intercommunal valant Programme local de l'habitat et Plan de mobilité : LE PLUi-HD



La Communauté urbaine Caen la mer, par délibération du 23 mai 2019, a prescrit l'élaboration de son Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), valant Programme local de l'habitat (PLH) et Plan de déplacements urbains (PDU, devenu Plan de mobilité, PDM) à l'échelle de ses 48 communes. Caen la mer a ainsi choisi cette stratégie de planification locale, intégratrice et ambitieuse, permise par le Code de l'urbanisme grâce aux évolutions législatives de cette dernière décennie. À l'heure où commencent les travaux d'élaboration de ce document, cette publication propose de faire le point sur le contenu d'un PLUi-HD (c'est-à-dire PLUi valant PLH et PDM) et de comprendre les évolutions apportées par le législateur.

LE PLUi, C'EST QUOI ?

Le principal document d'urbanisme...

Le PLU est un document d'urbanisme au même titre que le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et la carte communale. Il remplace le Plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi SRU.

Plus ambitieux que le POS, **le PLU est un document ayant une visée opérationnelle et stratégique en matière d'aménagement**. Outre le fait de définir les principales règles opposables à l'utilisation des sols, **il doit définir un projet global d'aménagement dans un souci de développement durable**.

Élaborer un PLU à l'échelle intercommunale permet une **meilleure articulation des politiques publiques sectorielles** (habitat, urbanisme, déplacements...). Il permet de dépasser les frontières communales et de **proposer ainsi un projet à l'échelle étendue de l'espace de vie quotidienne des habitants**.

... élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des intercommunalités...

Si, dès l'instauration des POS, les intercommunalités avaient la possibilité d'élaborer un document d'urbanisme, les dernières

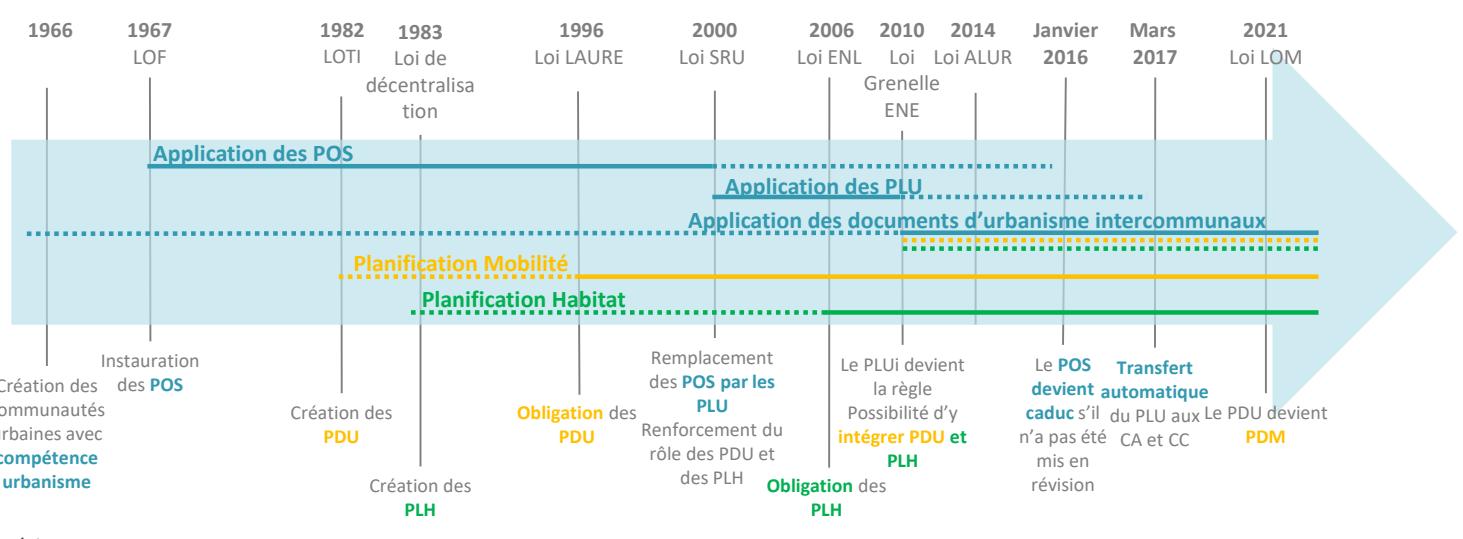
évolutions législatives imposent cette échelle dans le paysage de l'urbanisme réglementaire. La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) impose que le PLU soit élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des intercommunalités (PLUi) sauf en cas de minorité de blocage.

Pour les Communautés urbaines et les métropoles, l'urbanisme réglementaire est une compétence obligatoire. Elles l'exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, sans être soumises à la minorité de blocage.

... qui peut être enrichi des politiques locales de l'habitat et de la mobilité.

Depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, modifiée par la loi ALUR du 24 mars 2014, les intercommunalités peuvent renforcer leur politique d'habitat et de déplacements à travers leur document d'urbanisme. Ce dernier **peut tenir lieu de Programme local de l'habitat (PLH) et/ou de Plan de mobilités (PDM)** lorsque la collectivité dispose respectivement de la compétence « politique locale de l'habitat » et de la compétence « organisation de la mobilité » (AOM).

En revanche, l'élaboration du PLUi-HD n'est pas une obligation, les collectivités compétentes gardent la possibilité de réaliser les trois documents séparément ou de n'accorder au PLUi que le PLH ou le PDM.



LEXIQUE

SCoT : le Schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme supra-intercommunal visant à mettre en cohérence les politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux dans un environnement préservé à l'échelle d'un bassin de vie.

PDM : le Plan de mobilité (ex-PDU) régit les principes d'organisation des transports, de circulation et de stationnement des voyageurs et des marchandises. Il est obligatoire pour les Autorités Organisatrices de la Mobilité comprises dans une agglomération de plus de 100 000 hab.

PLH : le Programme local de l'habitat est le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. Il programme et définit les actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire intercommunal pour une durée de 6 ans.

PLU : le Plan local d'urbanisme est l'outil réglementaire qui définit les règles d'usage des sols sur un territoire. Il est aujourd'hui intercommunal (PLUi).

PADD : le Projet d'aménagement et de développement durables est le document politique exprimant le projet de la collectivité dans un SCoT ou un PLU.

POA : les Programmes d'orientations et d'actions sont des pièces obligatoires dans le cadre d'un PLUi valant PLH ou PDM déclinant la partie programmatique des politiques d'habitat et de déplacements.

OAP : pièces constitutives du PLU, les Orientations d'aménagement et de programmation exposent les choix de la collectivité en matière d'aménagement et de restructuration de certains secteurs de son territoire.

LES ENJEUX DE L'INTÉGRATION DES VOLETS HABITAT ET DÉPLACEMENTS

Des objectifs plus larges qu'un simple PLU

Lorsque le PLUi est élaboré à l'échelle intercommunale, **les objectifs restent les mêmes que ceux d'un PLU communal :**

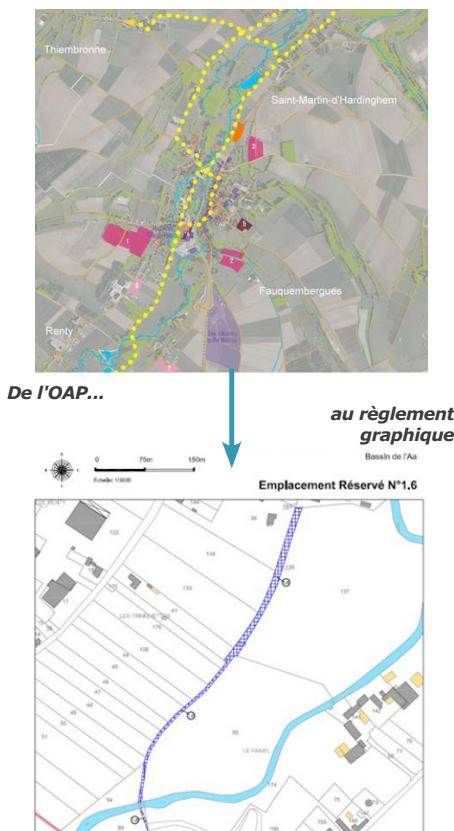
- ▶ **Expression du projet durable** à travers son Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et sa traduction spatiale (zonage, règlement) ;
- ▶ **Mise en cohérence** de ce projet avec les objectifs généraux supérieurs (SCoT, PLH, loi littoral, par exemple) ;
- ▶ **Outil de gestion** des droits à construire (zonage et règlement) et de planification.

En intégrant le Programme local de l'habitat et un Plan de mobilité, le PLUi-HD devient un document d'urbanisme, de planification et de programmation. Dans ce cas, **le PLUi comprend les objectifs et contenus des PLH et des PDM** inscrits dans les Codes de la construction et de l'habitation (art. L302 et suivants) et des transports (art. L1214-2).

Le PLUi-HD met en cohérence les politiques publiques locales et renforce l'efficacité de leur mise en œuvre

L'intégration des actions du PLH et du PDM dans le PLUi-HD contribue à **une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité dans leur mise en œuvre**.

Déclinaisons graphiques de principes de liaisons douces dans un PLUi-D



Source : PLUi de la communauté de communes du Canton de Fauquembergues (62), AUDSOFI

Par exemple, il devient possible de **mettre en cohérence dans un même document** les objectifs de construction neuve, l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs, les capacités de densification et les projets de nouvelles offres de transport structurantes... Tous ces éléments peuvent se décliner dans les différentes pièces composant le PLUi-HD (cf. partie suivante).

L'ajout des Programmes d'orientations et d'actions (POA), pièce obligatoire pour les volets habitat et déplacements, **offre aussi au PLUi une valeur programmatique**, avec des projets, des échéances et des financements qu'il ne possède-rait pas sans cela.

A contrario, le PLUi donne aussi, au travers de ses pièces opposables, **des leviers juridiques permettant une déclinaison immédiate et plus opérationnelle** des dispositions habitat et déplacements que ne possèdent pas les PLH et PDM. C'est le cas notamment des OAP d'aménagement sectorielles, qui peuvent traduire plus précisément des mesures de mobilité (principes de liaisons douces, par exemple) ou d'habitat (typologie de logements...).

Le PLUi-HD, UN DOCUMENT INTÉGRATEUR

Les pièces obligatoires

Chaque PLUi doit contenir un certain nombre de pièces précisées dans le Code de l'urbanisme. L'essentiel de ce contenu reste le même que celui des PLU communaux : rapport de présentation, PADD, zonage, Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), annexes, ...

Outre les OAP classiques (aménagement), le PLUi-HD doit aussi intégrer des **OAP thématiques « habitat » et « transport et déplacements »**. Ces dernières précisent les opérations d'aménagement visant à répondre aux objectifs poursuivis du PLH et/ou du PDM.

Un PLUi-HD au contenu enrichi

Le PLUi-HD intègre lui, dans ses différentes pièces, toutes les composantes du PLH et du PDM (cf. schéma ci-contre).

Pour cela, il s'appuie sur une nouvelle pièce obligatoire : **le Programme d'orientations et d'actions (POA)**. Un POA habitat et un POA transports et déplacements précisent et détaillent les orientations et les objectifs en matière d'habitat et de déplacements inscrits dans le PADD. Ils comprennent notamment toutes les informations nécessaires à leur mise en œuvre (coût, calendrier...).

Le diagnostic

Analyse du marché de l'habitat, des différents segments de l'offre, un exposé des dysfonctionnements...

Le document d'orientation

Défini selon le choix de développement retenu, les objectifs en matière de production de logements et d'intervention sur le bâti existant.

Le programme d'actions

Précise les moyens mis en œuvre pour répondre aux objectifs inscrits dans le document d'orientations. Programme et répartie la construction de logements

PLH

L'introduction du POA par la loi ALUR a grandement facilité la fusion des différents documents sectoriels au sein du PLUi : il lui confère la dimension programmatique des PLH et PDM et lui offre également plus de souplesse.

En effet, contrairement aux autres pièces, notamment les OAP, le **POA n'est pas opposable juridiquement**, ce qui permet d'inscrire dans un PLUi toutes les mesures du PDM ou du PLH qui ne sont pas traduisibles dans le droit du sol. Sa non opposabilité permet de renforcer la solidité juridique du PLUi en diminuant le risque de contentieux.

Le PLUi peut contenir un ou plusieurs plan(s) de secteur

Depuis la loi ALUR, le législateur **donne la possibilité** à l'intercommunalité **de déterminer des secteurs spécifiques** à l'intérieur de son périmètre. L'objectif est de **créer des règles différentes** pour mieux s'adapter à la diversité des tissus urbains présents sur le territoire.

Ces plans précisent les OAP et le règlement spécifique à chaque secteur. Le rapport de présentation et le PADD ne peuvent pas être sectorisés et demeurent communs à l'ensemble du PLUi.



Le Code de l'urbanisme est relativement souple, l'intercommunalité décide des possibilités en fonction de la structuration de son territoire à l'échelle d'une ou plusieurs communes.

1^{er} cas : 1 plan de secteur

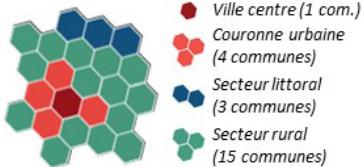
Exemple d'une communauté rurale homogène avec une ville centre.



Les 14 communes rurales ont une morphologie comparable. Seule la ville centre dispose d'un plan de secteur. Les règles du PLUi s'appliquent sur les 14 autres communes.

2^{ème} cas : 4 plans de secteur

Une agglomération littorale organisée autour d'une ville centre importante.



- Ville centre (1 com.)
- Couronne urbaine (4 communes)
- Secteur littoral (3 communes)
- Secteur rural (15 communes)

Chaque ensemble de communes est intégré dans un plan de secteur spécifique.

Source : Mairie-conseils, réalisation Aucame

UNE CONCERTATION LARGE

Avec les habitants...

L'élaboration d'un PLUi donne lieu, tout au long de la démarche, à une « concertation préalable » avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Il s'agit de partager la vision du développement définie à l'échelle de l'agglomération et les enjeux qui en découlent à l'échelle de la commune ou en fonction des spécificités du territoire.

Les modalités de la concertation sont fixées dès la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi. Elles doivent être adaptées à l'ampleur du projet, afin de permettre au public de participer de manière effective à son élaboration.

... et qui associe les acteurs de la mobilité et les professionnels de l'immobilier et de l'habitat.

PDM et PLH ne sont pas soumis aux mêmes obligations de concertation préalable que les PLUi. **Leur intégration dans un PLUi-HD permet donc de mettre ces sujets en partage avec les habitants** dans le cadre de la concertation du PLUi.

En outre, **les modalités d'associations spécifiques des acteurs de la mobilité et des professionnels de l'immobilier et de l'habitat**, tels que définies dans les PDM et les PLH sont intégrées aux démarches d'élaboration de PLUi.

UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION RÉNOVÉE

La loi est venue rénover le dispositif d'évaluation des PLUi pour prendre en compte les temporalités de mise en œuvre de ces documents :

► Une analyse des résultats de l'application du PLUi au regard des objectifs prévus à l'article L101-2 du Code de l'urbanisme et aux articles L1214-1 et L1214-2 du Code des transports lorsque le PLUi tient lieu de PDM. Cette évaluation sur un pas de temps assez long permet d'être en phase avec les changements de comportements de mobilité dont on mesure les effets sur des temps longs et avec les effets du PLUi sur le territoire.

► Mais lorsque le PLUi tient lieu de PLH, la durée de l'évaluation est ramenée à 6 ans et il doit être procédé à un bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat du PLUi-H tous les 3 ans au regard des objectifs prévus à l'article L302-1 du Code de la construction et de l'habitation. Ce bilan doit être transmis au préfet. Il s'agit du bilan à mi-parcours réalisé dans le cadre d'un PLH.

UN DIALOGUE RENFORCÉ ENTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES COMMUNES

Le PLUi s'élabore sous l'autorité de l'intercommunalité mais le dialogue avec les communes est assuré pendant toute la procédure d'élaboration du document. La loi Alur, renforcée par la loi du 27 décembre 2019 « engagement et proximité », donne des garanties aux communes d'une réelle association et non d'une consultation. Les communes peuvent ainsi être à l'initiative d'une demande de plan de secteur sur leur territoire et sont consultées sur le plan de secteur les concernant avant l'approbation du projet. Elles peuvent aussi dorénavant être à l'origine d'une modification simplifiée du PLUi, si celle-ci concerne uniquement leur territoire.

Outre la volonté propre de chaque EPCI de dialoguer avec les communes, la loi prévoit, à certains moments clés de la procédure, des phases de dialogue avec les élus communaux.

Conseil communautaire de Caen la mer



Source : Caen la mer

La conférence intercommunale des maires : une instance de débat

La loi prévoit la mise en place d'une conférence intercommunale qui rassemble l'ensemble des maires. Elle doit se réunir au minimum à deux occasions :

- **Avant la délibération de prescription du PLUi** afin de déterminer les conditions de collaboration des communes tout au long de la procédure.
- **Avant la délibération approuvant le PLUi** afin de discuter des éventuelles modifications à apporter au document.

Le conseil municipal : un acteur incontournable de la procédure

Si le dialogue avec la commune se fait tout au long de l'élaboration du document, le conseil municipal s'exprime à deux moments :

- **Au moment du PADD**, un débat doit être organisé dans chaque conseil municipal au plus tard 2 mois avant l'arrêt du projet de PLUi.
- **Au moment de l'arrêt par l'EPCI**, les communes ont 3 mois pour donner leur avis.

Un regard sur le suivi et l'évaluation du document

Un débat sur la politique locale de l'urbanisme doit être mené tous les ans au sein du conseil communautaire. Ce débat porte notamment sur la mise en œuvre du document et sur les éventuelles évolutions.

Enfin, **les communes membres de l'EPCI doivent aussi être consultées à deux reprises lors de l'évaluation du document** : avant l'analyse des résultats de l'application du plan par l'EPCI et avant la délibération de l'EPCI portant sur l'opportunité de la révision. L'EPCI prend ainsi ses décisions en toute connaissance de l'avis de communes.

Si le contenu et les objectifs du PLU intercommunal sont identiques à ceux du PLU communal, leur élargissement permet de mettre en œuvre une vision plus large de l'aménagement et dépasser les concurrences entre communes. Dans le cadre d'un PLUi-HD, s'ajoute à ce changement d'échelle l'intégration des politiques d'habitat et de mobilités qui lui permettent de devenir le document intégrateur des politiques locales de planification et de garantir la cohérence dans la mise en œuvre des objectifs de l'intercommunalité. En intégrant ces volets H et D, le document change de dimension puisqu'il devient aussi un document de programmation.

Au-delà des compétences techniques nécessaires, la réussite de cette démarche réside dans la définition d'objectifs communs au territoire et dans la mise en place d'une gouvernance adaptée : pilotage de la démarche, organisation du processus décisionnel, collaboration avec les communes, participation et concertation des habitants et des partenaires et mise en œuvre du projet.

- <https://caenlamer.fr/plui>
- [www.territoires-ville.cerema.fr/le-club-plui-a-son-extra- net-a810.html](http://www.territoires-ville.cerema.fr/le-club-plui-a-son-extra-net-a810.html)
- [www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour- elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui)

- www.gridauh.fr
- " **Le PLU intercommunal : Un outil pour dessiner son projet de territoire, intérêts, cadre, organisation**" - Mairie-conseils et Caisse des dépôts, juin 2015
- Code de l'urbanisme : articles L131-4 à L131-8 et L151-1 à 154-4

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Contacts : thomas.bureau@aucame.fr
soazig.vannier@aucame.fr



Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
02 31 86 94 00
www.aucame.fr

Réalisation : AUCAME
Textes & illustrations : AUCAME
Mise en page : AUCAME 2021



Communauté urbaine Caen la mer
16 Rue Rosa Parks - CS 52700
14027 CAEN CEDEX 9
02 31 39 40 00 - www.caenlamer.fr