

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
ET DE L'HABITAT DURABLE

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages*

*Sous-direction de la qualité
du cadre de vie*

*Bureau de la planification urbaine
et rurale et du cadre de vie*

Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité

NOR : LHAL1713553J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : la présente instruction du Gouvernement explicite les nouveaux enjeux liés à la planification urbaine et rurale suite à la recomposition des périmètres des intercommunalités. Elle rappelle la priorité donnée aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les souplesses apportées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Elle donne également des repères sur l'échelle pertinente des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Enfin, elle souligne la mobilisation des services déconcentrés de l'État dans les dynamiques engagées et appelle au maintien des efforts en la matière.

Catégorie : instruction ministérielle.

Domaine : urbanisme.

Type : instruction aux services déconcentrés.

Mot clé liste fermée : <Urbanisme/>.

Mots clés libres : planification – intercommunalité – territoire.

Référence : loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Annexe : note de cadrage.

La ministre du logement et de l'habitat durable aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL], direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL], direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement [DRIEA]); aux préfets de département (direction départementale des territoires [et de la mer] [DDT(M)], direction des territoires, de l'alimentation et de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon [DTAM]) (pour attribution); au

secrétariat général du Gouvernement; au secrétariat général du MEEM et du MLHD; à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature; à la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des paysages (pour information).

Le passage de la planification locale vers l'échelle intercommunale est largement engagé. En effet, fin 2016, 1/3 des communes avait déjà transféré la compétence PLU à leur intercommunalité (600 EPCI sur 1 266), un peu plus de 550 PLUi étaient en cours d'élaboration ou sur le point d'être engagés et 50 étaient d'ores et déjà approuvés. Nous pouvons nous réjouir de cet engagement massif qui s'est fait grâce à l'accompagnement remarquable de vos services.

Ces réformes nous placent dans une phase de transition importante qui va reconfigurer le paysage de la planification de ces 10 prochaines années. Pour accompagner ce changement, nous devons dès à présent poser les bases d'une évolution qualitative des documents d'urbanisme, adaptée à chaque territoire. Dans ce contexte, la loi pour l'égalité et la citoyenneté prévoit des mesures qui, en apportant des éléments de souplesse pour l'élaboration des PLUi et des SCOT, consolident les dynamiques d'ores et déjà engagées.

Ce cadre de reconfiguration territoriale impose que vos services restent fortement mobilisés pour la généralisation des PLUi. En effet, ceux-ci constituent des outils privilégiés de planification locale, au service de l'égalité des territoires, pour traduire tout à la fois le projet politique local et les politiques nationales. Les clubs PLUi régionalisés sont, au côté des instances formelles mises en place pour l'élaboration ou le suivi des PLUi, des lieux particulièrement utiles de partage des enjeux et des méthodes avec les collectivités locales.

La dynamique intercommunale ne doit pas occulter le rôle déterminant des SCOT dans la structuration des territoires aux échelles intermédiaires, entre les régions, porteuses des SRADDET, et les EPCI, porteurs des PLUi. Cela implique que ces documents soient désormais élaborés sur des périmètres plus larges, en cohérence avec leur vocation stratégique. Une réflexion sera prochainement engagée au niveau national pour anticiper ce mouvement, à laquelle vos services seront associés.

Enfin, je vous demande d'être extrêmement vigilants dans la prise en compte des spécificités liées aux zones littorales et de montagne. En effet, ces territoires sont moins couverts que la moyenne en documents d'urbanisme, alors même qu'ils sont soumis à une forte pression foncière et que les milieux y sont plus vulnérables.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement et de l'habitat durable et sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 5 mai 2017.

La ministre du logement et de l'habitat durable,
EMMANUELLE COSSE

ANNEXE

1. Suite à la réforme intercommunale, le changement d'échelle d'élaboration des documents d'urbanisme est à réaffirmer grâce à la souplesse permise par le cadre législatif

Les dispositions de la loi pour l'égalité et la citoyenneté relatives aux documents d'urbanisme ont réaffirmé la pertinence de l'échelle intercommunale pour accompagner l'évolution de la planification urbaine, en facilitant son application dans le contexte de la réforme territoriale.

Elles confortent l'échelle de planification stratégique que représente le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et facilitent l'exercice de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) par les communes et les métropoles, en apportant la souplesse et l'adaptabilité nécessaire dans le contexte créé par la refonte ambitieuse de la carte intercommunale.

Ainsi, parmi les échéances stratégiques que l'État accompagne, celle du 27 mars 2017, prévoyant un transfert de la compétence PLU aux intercommunalités et la caducité de nombreux plans d'occupation des sols (POS), posée par la loi ALUR, puis les lois NOTRe et MAPTAM, a constitué une étape majeure du passage de la planification locale à l'échelle intercommunale.

La redéfinition de la carte de l'intercommunalité reste cependant à accompagner, car elle porte aujourd'hui à plus de 50 % les EPCI compétents en matière de PLU. Pour ce faire, la loi pour l'égalité et la citoyenneté apporte de la souplesse dans l'adaptation des documents d'urbanisme aux nouveaux périmètres de territoire, en tenant compte des fonctionnements infra-territoriaux, avec un délai de 5 ans maximum durant lequel les communautés pourront continuer à faire évoluer leurs documents d'urbanisme existants. Des fiches explicatives des différentes mesures introduites par la loi assouplissant l'application de la refonte de la carte communale ont été diffusées en accompagnement d'un flash ; elles sont également disponibles sur internet et intranet¹.

Il est nécessaire de maintenir l'effort sur la promotion du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) comme outil privilégié de planification locale, au service de l'égalité des territoires, pour traduire tout à la fois le projet politique local et les politiques nationales. Par ailleurs, il offre la possibilité de mutualiser les coûts, les moyens techniques et les compétences pour élaborer un document d'urbanisme qualitatif, traduisant un projet de territoire ambitieux et partagé.

Par ailleurs, la loi ENE a refondu la procédure d'élaboration du règlement local de publicité (RLPi) afin de l'adosser à la procédure d'élaboration du PLU(i). Aussi, des mesures transitoires ont été définies afin de transformer les RLP de 1^{re} génération (antérieures à la loi ENE) en RLP 2^e génération.

Compte tenu de la durée de l'élaboration d'un RLP ou RLP(i), il convient d'alerter les maires et les présidents d'EPCI compétents afin qu'ils anticipent la révision des anciens RLP en RLP de seconde génération sans attendre la date fatidique du 14 juillet 2020 qui les rendra caducs, notamment pour les communes qui ont transféré leur compétence en matière de PLU(i) à un EPCI ou à une communauté d'agglomération.

2. Pour accompagner ce changement d'échelle, différents outils peuvent être mobilisés

*Le club PLUi, un outil clé à soutenir pour promouvoir
une démarche de planification intercommunale¹*

L'État continue à promouvoir activement les démarches de planification intercommunales. Dans ce contexte, le club PLUi est mobilisé pour accueillir tous les nouveaux EPCI se décidant à² élaborer un PLUi et leur fournir une boîte à outils et des conseils. L'animation des clubs territorialisés, qui couvrent désormais la quasi-totalité du territoire, accompagne les collectivités locales dans ces évolutions souvent déstabilisantes pour elles. La répartition de la dotation générale de décentralisation (DGD), effectuée prioritairement sur ces documents, permet également de soutenir ce passage à l'intercommunalité.

¹ <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/loi-egalite-et-citoyennete-la-mixite-sociale-dans-a7706.html>.

² <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/modernisation-du-plu-a7560.html>.

*Des productions écrites et des fiches techniques disponibles
sur le site DGALN et le site du club PLUi*

Pour accompagner la montée en qualité de ces documents, plusieurs productions écrites sont disponibles. En effet, parmi les évolutions de la planification urbaine et rurale, la réforme de la modernisation du contenu du PLU², entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, constitue un support aux nouveaux enjeux de ces documents intercommunaux. Les outils réglementaires existants ont été complétés, hiérarchisés et simplifiés pour donner de la lisibilité et de la visibilité au règlement et aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU(i), facilitant ainsi l'élaboration d'un document qualitatif déclinant le projet territorial. Un guide d'application de cette réforme vient compléter les fiches techniques déjà disponibles et est désormais diffusé.

Le site du club PLUi est également régulièrement actualisé et enrichi de nouvelles fiches pratiques³. Il est important que ces documents soient largement diffusés au sein des services de l'État et aux auteurs des PLU(i) afin de les accompagner dans l'utilisation des outils adaptés à leur projet local.

*Les nouveaux appels à candidatures PLUi 2017 pour promouvoir
des démarches exemplaires*

Un nouvel appel à candidatures PLUi, lancé le 8 mars dernier, permettra également de récompenser une quinzaine de lauréats pour leur démarche exemplaire de PLUi aboutis ou en cours d'élaboration⁴, en termes de rapidité d'élaboration et de mobilisation des citoyens, d'intelligibilité du règlement et de prise en compte de la réforme du contenu du PLU, de prise en compte des besoins de revitalisation du centre-ville, etc.

Faciliter l'accès des agents aux formations proposées

Enfin, plusieurs formations sont proposées aux agents des DDT(M) et des DREAL/DEAL afin de les aider dans l'appropriation de ces évolutions. La DHUP accompagne également les formateurs, afin qu'ils disposent de l'ensemble des informations nécessaires. Il est fondamental que les agents soient autorisés à accéder à ces formations et qu'ils soient volontaires pour devenir formateurs afin que le niveau d'information soit diffusé dans tous les territoires.

**3. Une attention particulière doit être portée aux démarches
de planification en zone de montagne ou littorale**

Concernant les zones de montagne

Au-delà de cette mobilisation sur l'élaboration des PLUi, les discussions parlementaires relatives à la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ont fait apparaître un besoin d'accompagnement spécifique sur les territoires fragiles de montagne, alors même que les documents d'urbanisme y sont actuellement majoritairement communaux et plus anciens qu'au niveau national avec un poids encore significatif des POS. En métropole, les massifs sont couverts à 27 % par des PLU approuvés contre 37 % sur le reste du territoire.

Il convient donc d'accompagner les collectivités territoriales à élaborer une nouvelle génération de documents d'urbanisme et à veiller en particulier à la qualité d'intégration des unités touristiques nouvelles (UTN). S'agissant des projets présentant un intérêt général incontestable, l'État sera un acteur facilitateur faisant connaître, voire appuyant, la mise en œuvre des procédures intégrées et des outils d'évolution accélérée des documents d'urbanisme tels que la déclaration de projet ou la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

Concernant les zones littorales

Dans le même esprit, la fragilité des espaces les plus proches du littoral et la pression foncière encore très importante dont ils font l'objet imposent de dépasser la logique communale pour élaborer des projets de territoire sur la base d'unités géographiques qui présentent des intérêts liés au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. La déclinaison

² <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/modernisation-du-plu-a7560.html>.

³ <http://www.club-plui.logement.gouv.fr>.

⁴ <http://www.logement.gouv.fr/appel-a-candidatures-plui-2017>.

des principes de la loi Littoral à l'échelle du SCOT, document intégrateur de nombreuses politiques publiques pour faciliter l'élaboration des PLUi, devra ainsi être encouragée et accompagnée par vos services dans un but qualitatif.

4. Au-delà de l'échelle intercommunale, le SCOT reste un document stratégique de référence

Inciter à la généralisation des SCOT

Face à ces enjeux spécifiques et au changement d'échelle de la planification, le SCOT a un rôle important à jouer, d'articulation avec le PLUi et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). L'incitation à la généralisation des SCOT marque ce tournant vers une déclinaison à la bonne échelle de chaque document d'urbanisme.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2017, les communes non dotées de SCOT applicable ne peuvent plus ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation dans les plans locaux d'urbanisme et cartes communales, sauf dérogation explicitement accordée par le préfet. Cette obligation généralisée à toutes les communes doit être comprise comme une incitation forte à élaborer un SCOT, c'est-à-dire un projet d'aménagement durable stratégique à long terme, y compris sur des territoires très ruraux qui ont besoin de se doter d'un projet d'aménagement et de développement mobilisateur et solidaire.

Les dérogations possibles pourront être accordées sous réserve du respect des critères énoncés par le législateur à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme, suivant les principes d'une consommation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que ceux d'une mixité fonctionnelle des espaces ayant vocation à être urbanisés.

La montée en puissance des PLUi ne doit pas atténuer l'importance stratégique accordée au SCOT dans les différents niveaux de planification, dont il est rappelé le rôle intégrateur vis-à-vis des plans et schémas qui s'imposent aux documents d'urbanisme, facilitant ainsi l'élaboration des PLU ou PLUi en constituant leur unique lien juridique de référence. D'ailleurs, la loi pour l'égalité et la citoyenneté a supprimé la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets du SCOT pour clarifier la différence entre leurs échelles souhaitables respectives.

Se fixer des objectifs d'échelle au-delà de l'intercommunalité afin de tendre vers 2 à 5 SCOT par département

En effet, il est devenu indispensable de redéfinir le périmètre pertinent du SCOT, à une échelle intermédiaire entre celle des EPCI à fiscalité propre et celle de la région. Pour ce faire, le législateur offre la possibilité soit à un EPCI à fiscalité propre, soit à un syndicat mixte ou à un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) d'élaborer un SCOT.

Le SCOT a vocation à correspondre davantage à l'échelle de l'aire urbaine ou au bassin d'emplois (INSEE), porté par un syndicat mixte ou un PETR, plutôt que l'échelle du bassin de vie (INSEE), notion qui se réfère aux équipements et services de proximité, et d'un périmètre trop restreint. Le SCOT piloté et géré par un seul EPCI n'est donc à réserver qu'éventuellement aux EPCI de plus de 100 communes ou aux grandes métropoles (Aix-Marseille-Provence, Grand Paris), qui ont la possibilité d'élaborer des PLUi infra-communautaires.

La fusion des périmètres de SCOT devra être encouragée de manière à ce que chaque département, intégralement couvert, ne compte que 2 à 5 périmètres de SCOT, soit environ une trentaine de périmètres de SCOT par région. Une réflexion au niveau national sera menée pour accompagner les changements de pratique liés à cette évolution d'échelle, à laquelle les DDT(M) et les DREAL seront associées.