



**Charte de gouvernance pour l'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal
de Loire Forez agglomération**

OCTOBRE 2022

Contexte de la démarche

L'aménagement de l'espace communautaire est une compétence obligatoire de l'agglomération, précisée dans ses statuts. Dans ce cadre, Loire Forez agglomération, née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion-extension de 4 intercommunalités¹, s'est engagée dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) couvrant l'ensemble de son territoire, dans le respect des documents supra communautaires : le schéma de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du schéma de cohérence territoriale (SCOT) Sud Loire.

En 2015, suivant les évolutions législatives, l'ex-communauté d'agglomération Loire Forez et ses 45 communes membres avaient fait le choix de transférer à l'EPCI l'élaboration et la gestion des plans locaux d'urbanisme et cartes communales, et de lancer l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Suite à la création de la nouvelle agglomération, réunissant désormais 87 communes, cette compétence est restée au niveau communautaire et le conseil communautaire a décidé en mars 2017 de poursuivre la procédure sur les 45 communes initialement concernées.

Le lancement d'un plan local d'urbanisme intercommunal à l'échelle des 87 communes constitue aujourd'hui une nouvelle étape dans l'exercice de la compétence et dans la construction de l'agglomération. L'engagement de ce PLUi couvrant l'ensemble du périmètre communautaire permettra également de répondre aux objectifs fixés par la loi climat et résilience du 22 août 2021, dont l'un des axes majeurs est la lutte contre la consommation foncière et l'artificialisation des sols, et qui prévoit l'intégration de ces objectifs dans les PLU et PLUi au plus tard dans un délai de 6 ans à partir de sa promulgation (2 ans pour les SRADDET, 5 ans pour les SCOT).

En la matière, Loire Forez agglomération a déjà engagé des politiques et actions fortes contribuant à un développement plus durable du territoire et visant à préparer l'adaptation au changement climatique :

- Le plan climat air énergie territorial (PCAET), répondant aux objectifs de réduction de la consommation énergétique et de la production de gaz à effet de serre, à travers notamment la maîtrise de la consommation d'espace, du renouvellement urbain et de la sobriété énergétique ;
- La trame verte, bleue et noire, visant à concilier la préservation de la nature et le développement des activités humaines en améliorant le fonctionnement écologique de notre territoire ;
- Le programme local de l'habitat favorisant l'attractivité des centres-villes centres-bourgs et le renouvellement urbain ;
- Le schéma d'accueil des entreprises (SAE), permettant d'organiser et de rationaliser à l'échelle des 87 communes, l'accueil des entreprises et la consommation du foncier économique ;
- Le schéma cyclable intercommunal et le schéma des aires de covoiturage, visant à structurer et favoriser le développement des alternatives à la voiture individuelle ;
- Le schéma d'assainissement et le schéma eau potable, permettant de planifier les investissements, en corrélation notamment avec le développement urbain ;
- Des politiques sectorielles telles que le développement de l'économie circulaire, le soutien aux filières locales, la préservation du foncier agricole, le développement du tourisme vert, l'organisation de services au plus près des habitants, la mise en valeur du patrimoine local, gestion des déchets etc.

¹ Communautés de communes du Pays d'Astrée, des Montagnes du Haut Forez, du Pays de Saint-Bonnet le Château et communauté d'agglomération Loire Forez (à l'exception des communes d'Aboën, Rozier-Côtes-d'Aurec, Saint-Maurice-en-Gourgois et Saint-Nizier-de-Fornas).

Le PLUi permettra, à travers le projet d'aménagement et de développement durables, d'exprimer une vision partagée du territoire et de son avenir, et de traduire spatialement les politiques communautaires.

Mais le PLU intercommunal, sans être la somme de PLU communaux, devra également faire toute leur place aux projets d'aménagements communaux. Il s'agit ainsi de bâtir un projet communautaire partagé et porté par l'ensemble des élus locaux. Dans cet exercice, la collaboration entre l'EPCI et les communes est essentielle et constitue un élément clé de la réussite du projet.

Le Pacte de gouvernance de Loire Forez agglomération

Cette collaboration est déjà ancrée dans le fonctionnement de Loire Forez agglomération, qui s'est dotée en 2020 d'un pacte de gouvernance « *pour que chaque commune au sein de l'intercommunalité puisse être actrice du développement de notre territoire* ». Ce pacte réaffirme les enjeux et objectifs communs partagés par les 87 communes :

- Un développement équilibré et durable du territoire,
- Une intercommunalité qui respecte l'identité communale et la spécificité de chacune, qui répond à la fois aux enjeux structurants du territoire et à la proximité des services rendus aux habitants,
- Une coopération intercommunale qui assure l'équité et la solidarité entre les communes.

La relation aux communes et à ses élus constitue la clé de voûte de la gouvernance communautaire. L'agglomération et ses communes membres sont attachées, à travers le pacte, à définir et à mettre en œuvre une gouvernance qui garantisse des valeurs communes, la représentativité de chaque commune et la recherche du consensus dans le processus décisionnel.

Le pacte de gouvernance a ainsi pour objectifs de :

- Convenir d'un fonctionnement partagé quant au rôle et à la place des instances communautaires,
- Favoriser le dialogue avec les maires et les conseillers municipaux,
- Préciser l'articulation des différentes instances de gouvernance de l'intercommunalité,
- Permettre une démocratie locale partagée,
- Affirmer les valeurs communautaires.

La charte de gouvernance du PLUi

La loi fixe un certain nombre de règles de bonne conduite entre communes et EPCI, dans la procédure d'élaboration d'un PLUi :

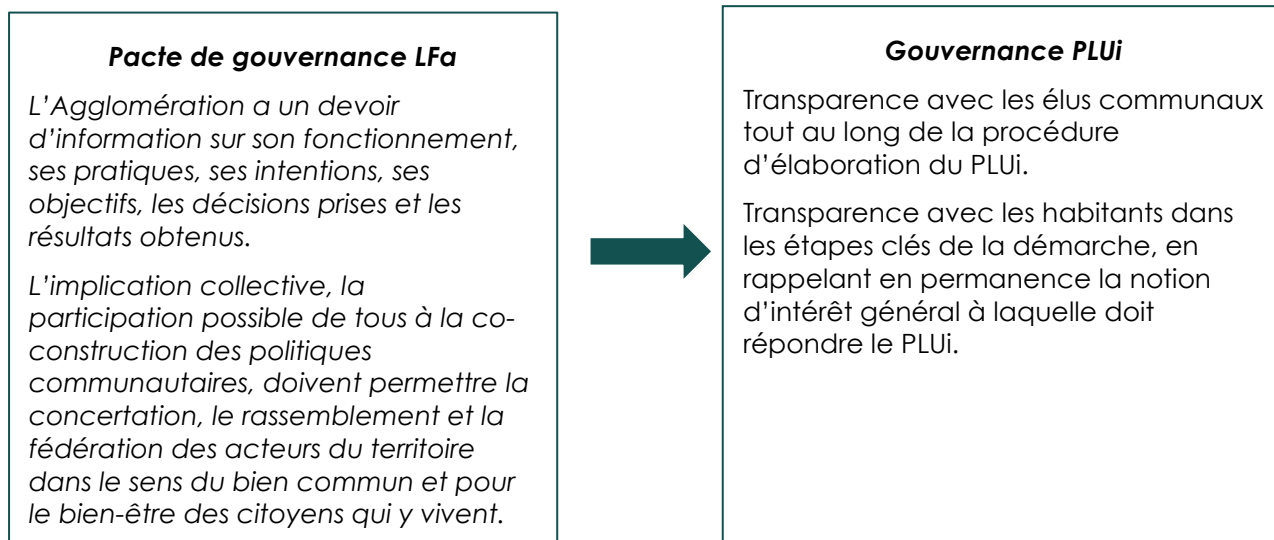
- Le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en collaboration avec les communes membres ;
- Les modalités de collaboration sont définies en conférence des maires ;
- Le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a lieu au sein de l'EPCI et des conseils municipaux ;
- Chaque commune est consultée sur le projet de PLUi arrêté par l'EPCI ;
- L'EPCI approuve le PLUi, après avoir présenté à la conférence des maires, les avis des personnes publiques associées (PPA), les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur.

Dans un souci de dialogue permanent et de confiance, Loire Forez agglomération a décidé d'aller au-delà en prévoyant, dans le cadre de la présente charte de gouvernance, des modalités supplémentaires de collaboration pour associer les communes tout au long du processus d'élaboration du PLUi.

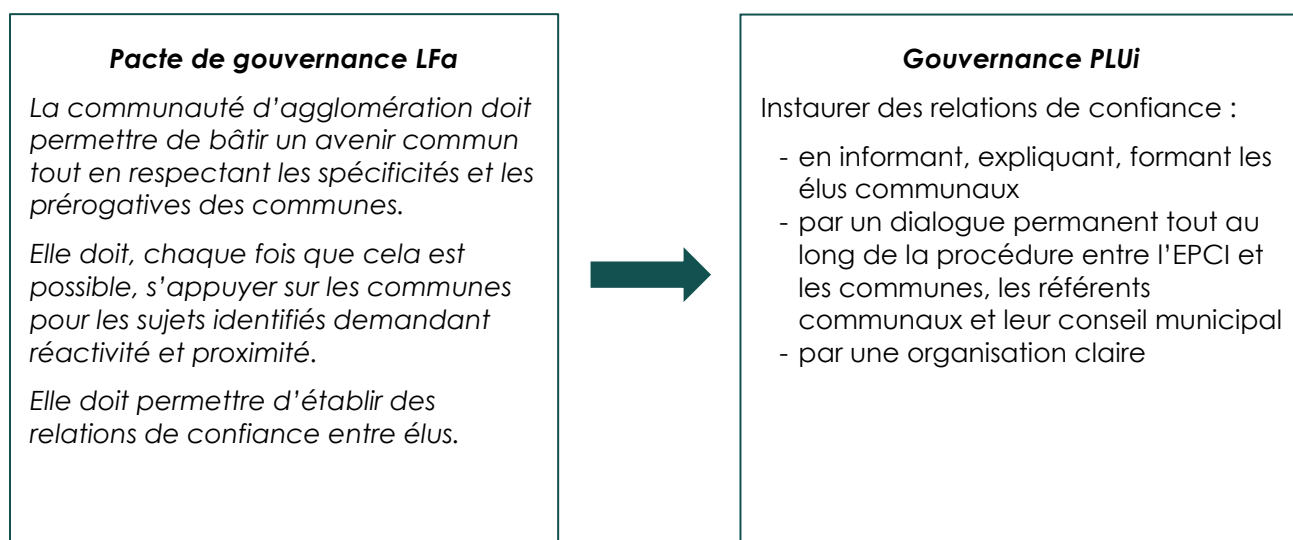
I. LES VALEURS DE LA GOUVERNANCE DU PLUi

Le pacte de gouvernance de Loire Forez agglomération affirme un certain nombre de valeurs, guidant en permanence la gouvernance et le fonctionnement de la collectivité. Ces valeurs sont déclinées dans la gouvernance du PLUi de la manière suivante :

► La transparence :



► La confiance :



► **La solidarité :**

Pacte de gouvernance LFa

Les coopérations entre l'intercommunalité et ses communes ou entre les communes doivent permettre de délivrer un service public équitable.

Aussi, la communauté doit favoriser les coopérations sur son territoire.



Gouvernance PLUi

S'appuyer sur la solidarité entre les communes et l'ensemble des composantes du territoire pour construire le PLUi

Coconstruire un projet commun partagé et porté par tous.

► **L'équilibre :**

Pacte de gouvernance LFa

La communauté doit donner à chaque partie du territoire une place.

Elle doit assurer l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux, de montagne et de plaine.

Elle développe un aménagement multipolaire, consacrant le rôle des différents pôles structurant le territoire.



Gouvernance PLUi

Prendre en compte les spécificités des communes, des secteurs géographiques.

S'appuyer sur les complémentarités.

Respecter la cohérence territoriale.

► **La proximité :**

Pacte de gouvernance LFa

Le découpage géographique, par secteur ou pour des groupes de travail dédiés, doit permettre un dialogue politique de proximité.

Les communes sont le premier maillon de la relation aux habitants, y compris pour les compétences communautaires. Pour ce faire, elles doivent pouvoir assurer l'information et l'orientation des usagers.

L'Agglomération doit développer les moyens permettant aux communes d'assurer ce rôle.



Gouvernance PLUi

Travail de proximité avec les communes pour favoriser le dialogue communes / LFa.

Travail de proximité entre communes par l'organisation d'instances communautaires adaptées.

II. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE

Pour la communauté d'agglomération et les communes :

- Partager une vision d'avenir et bâtir un projet commun d'aménagement et de développement pour notre territoire. Définir les grandes orientations de l'action publique à 10 ou 15 ans, et les traduire spatialement et réglementairement.
- Favoriser la solidarité entre les communes membres de la communauté d'agglomération, jouer sur la complémentarité des différentes composantes du territoire, reconnaître le rôle, les spécificités de chaque commune et leur place dans la structuration et le développement du territoire.
- Mutualiser les moyens humains et financiers, favoriser l'équité en harmonisant les règles d'urbanisme, et en homogénéisant l'application de la réglementation à l'échelle du territoire.

Pour le territoire :

- Préserver le cadre et la qualité de vie des habitants, prendre en compte leurs besoins. Traiter des thématiques d'aménagement à une échelle plus pertinente que celle des limites communales.
- Renforcer l'attractivité du territoire tout en préservant son identité, créer les conditions d'un développement équilibré et cohérent à l'échelle du territoire (habitat, économie, emplois, mobilités, services, etc).
- Prendre en compte les nouveaux défis environnementaux, climatiques et sociaux en repensant l'urbanisation (urbanisation raisonnée, durable, qualitative), valorisant les espaces naturels et agricoles, préservant et optimisant la gestion des ressources (eau, foncier, biodiversité...).

III. ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE DU PLUI

Au-delà de ces dispositions prévues par le code de l'urbanisme, Loire Forez agglomération renforcera les modalités de concertation avec les communes, pour garantir un dialogue constructif et efficient tout au long de l'élaboration du PLUi, gage de la réussite du projet.

La collaboration menée avec l'ensemble des communes et la communauté d'agglomération pour l'élaboration du PLUi sera principalement fondée sur les instances suivantes :

► Les instances de validation

Les modalités de décision pour l'élaboration du PLUi seront celles prévues institutionnellement au travers du bureau communautaire et du conseil communautaire.

▪ **Le conseil communautaire :**

Le conseil communautaire sera **l'instance décisionnelle** dans l'élaboration du PLUi.

Composition : 128 conseillers représentant les 87 communes membres.

Rôle :

- Prescrit le PLUi, définit les modalités de concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, les modalités de collaboration entre les communes et l'intercommunalité (par délibération) ;
- Débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- Arrête le projet de PLUi avant enquête publique (par délibération) ;
- Approuve le PLUi (par délibération).

Le conseil communautaire sera régulièrement informé de l'état d'avancement du PLUi, et pourra prendre d'autres décisions pendant toute la phase d'élaboration du PLUi.

▪ **Le bureau communautaire**

Le bureau communautaire sera **l'instance de suivi et de validation intercommunale**

Composition : Président, 15 vice-présidents, 9 conseillers communautaires délégués.

Rôle :

- Valide des différentes étapes d'avancée de la procédure ;
- Garantit le bon suivi du projet et la tenue du calendrier ;
- Arbitre et garantit la dimension communautaire du projet ;
- Prépare les décisions du conseil communautaire.

Le bureau communautaire sera périodiquement saisi de questions relatives au PLUi pendant toute son élaboration.

- **La conférence des maires**

La conférence des maires est **l'espace d'échanges et de collaboration** entre l'EPCI et les 87 maires du territoire.

Composition : 87 maires.

Rôle :

- Propose et détermine les modalités de collaboration avec les communes (art L.123- 10 du code de l'urbanisme) ;
- Valide les orientations stratégiques et assure la cohérence du projet ;
- Valide et réoriente si nécessaire les différentes étapes importantes d'avancée du projet : diagnostic du territoire, PADD, orientations d'aménagement et de programmation (OAP), zonage, règlement, etc ;
- Prend acte des éventuelles modifications à apporter au PLUi suite aux conclusions de l'enquête publique (art L.123- 10 du code de l'urbanisme).

En plus des réunions institutionnelles, des réunions ponctuelles pourront être organisées au moment des étapes significatives d'avancement du projet PLUi et sur proposition du comité de pilotage pour traiter d'une question stratégique. La conférence des maires sera réunie au moins une fois par an sur le dossier du PLUi pour permettre à tous les maires de suivre l'avancée du projet dans son ensemble.

- **Les conseils municipaux**

Les 87 conseils municipaux devront se mobiliser pour **suivre et contribuer activement** à l'élaboration du PLUi.

Rôle :

La loi prévoit que chaque conseil municipal se réunit pour :

- Débattre des grandes orientations du projet d'aménagement et de développement durables (par délibération) ;
- Prendre connaissance du projet de PLUi avant arrêt et formuler un avis sur le projet arrêté du PLUi (par délibération).

Au-delà de ces obligations légales, les élus municipaux :

- Participent activement à la recherche des éléments susceptibles d'alimenter le diagnostic territorial, le PADD, les groupes de travail thématiques, les OAP (orientations d'aménagement et de programmation), le zonage, le règlement et les outils opérationnels en lien avec le zonage : à cette fin, il peut organiser des groupes de travail communaux ;
- Participent activement à la construction du PLUi sur son périmètre communal, en cohérence avec les orientations du PADD et les projets de la commune
- Relaient les actions de communication intercommunale ;
- Sollicitent Loire Forez agglomération pour toute action de communication, pour garantir la cohérence d'ensemble ;
- Transmettent toute information utile au comité de pilotage PLUi.

► Les instances de pilotage

▪ **Le comité de pilotage du PLUi**

Le Comité de pilotage assure le **pilotage stratégique et opérationnel** du PLUi :

Composition :

- Président ;
- Vice-Président délégué à la planification, à l'urbanisme et au PLUi ;
- Membres du groupe de travail gouvernance ;
- Président du conseil de développement.

Rôle :

- Assure le suivi de la procédure ;
- Cadre, suit, contribue et analyse le travail produit par l'assistant à maîtrise d'ouvrage et le comité technique ;
- Détermine et organise les réflexions thématiques et géographiques des groupes de travail selon les besoins, hiérarchise les enjeux retenus/problématiques soulevées ;
- Propose les choix stratégiques avant leur passage en bureau, puis en conférence des maires et/ou en conseil communautaire ;
- Organise la concertation avec le public.

Fréquence et organisation :

- Le COPIL se réunit régulièrement et au besoin selon les problématiques soulevées par le bureau d'études ou le comité technique ;
- Les vice-présidents et délégués thématiques (économie, habitat, mobilité, etc.) peuvent être associés en fonction des sujets traités ;
- Le COPIL peut, au besoin, inviter exceptionnellement à une réunion des intervenants extérieurs (PPA, comité technique, experts, personnes publiques types associations, entreprises ou autres).

▪ **Le comité technique :**

Le comité technique est l'équipe projet, « cheville ouvrière » du PLUi. Il est chargé de **l'organisation générale des études et de la coordination des travaux.**

Composition :

- DGA, responsable du Pôle Développement et Aménagement du Territoire ;
- Directrice de l'aménagement ;
- Service planification urbaine ;
- Assistant à maîtrise d'ouvrage.

Cette équipe restreinte s'ouvre autant que de besoin aux responsables de directions et services de LFa et aux responsables/représentants techniques des communes afin de faire le point sur l'état d'avancement, échanger sur la méthodologie, sur des problématiques spécifiques, etc.

Rôle :

- Prépare les décisions pour le comité de pilotage et assure le travail de suivi du PLUi ;
- Facilite et coordonne les travaux dans leur ensemble dans le cadre de l'élaboration du PLUi ;
- Joue le rôle d'interface entre les membres du comité de pilotage et les bureaux d'études, s'assure de la qualité des prestations ;
- Conseille, dans la mesure de ses compétences, les membres du comité de pilotage, de la conférence des maires, du conseil communautaire et des conseils municipaux, sur des questions d'ordre juridique ou technique liées au PLUi ;

- Organise les réunions (COPIL, instances de travail, rendez-vous en communes...) ;
- Mets en œuvre le dispositif de concertation avec les habitants.

► Les instances de travail

▪ **Les secteurs géographiques définis dans le Pacte de gouvernance de LFa**

Les 6 secteurs géographiques définis dans le pacte de gouvernance de la communauté d'agglomération sont mobilisés sur le PLUi : **temps d'échanges et d'explicitation, de mise en œuvre de la méthode, de contribution, de production.**

Organisation : 6 secteurs géographiques.

Composition :

- Vice-Président délégué à la planification, à l'urbanisme et au PLUi ;
- Conseillers délégués de secteur ;
- Elus référents des communes ;
- Ouverture à l'ensemble des conseillers municipaux du secteur.

Rôle :

- Suivent et participent aux travaux et études d'élaboration du PLUi ;
- Formulent des propositions ;
- Font remonter les informations et points de vue communaux.

▪ **Des groupes de travail thématiques**

Les groupes de travail thématiques permettent d'associer les élus communaux intéressés par une thématique, les services concernés et les personnes ressources selon les sujets (associations, institutionnels...)

Composition :

- Vice-Président délégué à la planification, à l'urbanisme et au PLUi ;
- Vice-Président ou conseiller délégué en charge de la thématique ;
- Des référents communaux volontaires.

Rôle :

- Étudient de façon plus approfondie et ponctuelle, une problématique transversale à plusieurs communes comme, par exemple : environnement, agriculture, tourisme, économie, habitat... ;
- Dialoguent, débattent, mènent des réflexions pour aboutir à des éléments à prendre en compte au sein du projet de PLU intercommunal.

Des « personnes ressources » (techniciens communaux ou communautaires, membres du comité technique, personnes publiques associées, habitants, représentants d'une activité professionnelle, associations, entreprises etc.) peuvent être invitées en fonction des thématiques abordées.

▪ **Des groupes de travail transversaux**

Des **groupes transversaux** peuvent également être organisés, pour travailler sur des thématiques transversales, à la croisée des réunions thématiques et géographiques. Exemple : travail sur les polarités....

▪ **Des réunions commune/LFa**

Des temps d'échanges entre Loire Forez agglomération et chaque commune sont organisés tout au long de l'élaboration du PLUi et notamment en phase réglementaire du PLUi (plan de zonage/règlement/OAP) pour :

- Assurer le lien avec les communes, expliquer, dialoguer ;
- Coconstruire le document de planification intercommunal, en cohérence avec les orientations du PADD et les projets de commune.

► Les référents communaux

Dans chaque commune, **deux référents communaux sont désignés par le maire**, le maire pouvant être l'un des deux.

Interface entre le conseil municipal et Loire Forez agglomération, les référents communaux garantissent la bonne circulation de l'information entre leur commune et la communauté d'agglomération, et participent à la réflexion générale.

Ils sont en charge de :

- Assurer le partage de l'information avec le conseil municipal, et relayer les réflexions menées dans le cadre des groupes de travail auxquels ils participent ;
- Transmettre à l'agglomération, les observations du conseil municipal ou des habitants, ainsi que tous les documents et pièces nécessaires à la bonne élaboration du projet.

Les référents communaux s'engagent à :

- Suivre les instances de travail auxquelles ils sont associés, **avec à minima un représentant du binôme présent** ;
- S'investir sur la durée dans la démarche, jusqu'à l'approbation du PLUi (à minima sur la durée du mandat) ;
- Être un relais communal et intercommunal.

► Modalités d'animation

La qualité et la réussite du projet dépend de la mobilisation active et dans le temps des élus municipaux et communautaires. L'information et la formation des élus constituent ainsi des éléments clés de la réussite du projet.

Un dispositif d'animation en continue est mis en place, et adapté en fonction des avancées et des besoins de la démarche.

Différents types d'actions peuvent être envisagées. Quelques exemples :

- Newsletter ;
- Intranet dédié, régulièrement alimenté (médiathèque PLUi) ;
- Forums thématiques ;
- Commission aménagement ;
- Compagnonnage entre communes ;
- Séminaire pour l'ensemble des conseillers municipaux ;
- Etc.

La présente charte présente un caractère évolutif. Elle pourra être améliorée ou adaptée en fonction des évolutions à venir, notamment par rapport au rôle des communes dans le dispositif, en fonction des besoins.