

**MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT,  
DU TOURISME ET DE LA MER**

**PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006**  
**Assemblée Nationale**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du plan**

**MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**PROGRAMME**  
**AMENAGEMENT, URBANISME ET INGENIERIE PUBLIQUE**

**QUESTION N° U 20**

**Libellé de la question :**

**Elaboration des documents d'urbanisme**

Faire le point sur les compétences des collectivités locales en matière d'élaboration des documents d'urbanisme et d'application du droit des sols :

- a) Etablir le bilan, depuis 2002, de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) ;
- b) Peut-on dire ce que coûte en moyenne l'élaboration d'un SCOT, d'un PLU et d'une carte communale ?
- c) Fournir un tableau précisant le déroulement des procédures qui président à l'élaboration d'un SCOT, à l'élaboration d'un PLU et à l'élaboration d'une carte communale ; indiquer le délai moyen attendu pour chacune des phases de procédure.

**REPONSE :**

**Généralités :**

**1. Compétences des collectivités locales en matière d'élaboration des documents d'urbanisme**

***Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales***

Depuis la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les plans d'occupation des sols (POS), et aujourd'hui les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales, institués par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), sont élaborés, révisés ou modifiés à l'initiative et sous la responsabilité des communes (ou groupements de communes en cas de PLU intercommunal).

De même, les schémas directeurs, et désormais les schémas de cohérence territoriale (SCOT) issus de la loi, sont élaborés ou révisés à l'initiative des communes ou groupements de communes et, s'il y a lieu, d'un établissement public (EP) compétent en matière de SCOT (EPCI existants, EPCI créés à cet effet ou syndicat mixte ad hoc).

### ***Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)***

Depuis la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le SDRIF est élaboré par la Région, en association avec l'Etat, mais l'approbation relève toujours d'un décret en Conseil d'Etat.

### ***Les schémas d'aménagement régionaux d'outre-mer***

Depuis la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, ces collectivités territoriales sont compétentes pour élaborer un schéma d'aménagement régional (S.A.R.), à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional. Le SAR est approuvé par décret en Conseil d'Etat. L'Etat dispose d'un pouvoir de substitution à la région, si celle-ci n'établit pas le SAR. dans les délais légalement prévus.

### ***Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse***

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse prévoit que la collectivité territoriale de Corse élabore un « plan d'aménagement et de développement durable » dont la portée juridique est proche de celle du SDRIF.

### ***Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte***

La collectivité départementale de Mayotte est chargée d'élaborer son PADDU (art. 3551-31 à 35 du CGCT), qui est approuvé par décret en Conseil d'Etat. L'établissement et/ou la révision des SAR, des PADDU de Corse et de Mayotte ouvrent droit au bénéfice du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD documents d'urbanisme).

## **2. Compétences des collectivités locales en matière d'application du droit des sols (ADS)**

En ce qui concerne la délivrance des autorisations et des actes relatifs à l'utilisation du sol, il est rappelé que les compétences entre l'Etat et les communes sont réparties comme suit depuis le 1<sup>er</sup> avril 1984, compte tenu des quelques modifications apportées par l'article 31 de la loi SRU :

- Lorsque la commune dispose d'un PLU, c'est le maire qui délivre les autorisations et actes au nom de la commune dès l'approbation du PLU, à l'exception des cas limitativement énumérés par le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 421.2.1 du code de l'urbanisme qui demeurent de la compétence de l'Etat. Il en est de même dans les communes où une carte communale a été approuvée, si le Conseil municipal en a décidé ainsi par délibération.  
Le transfert de compétence au maire agissant au nom de la commune est définitif (article L 421-2-1 du code de l'urbanisme).  
Cependant, pour l'exercice de sa compétence, le maire ou le président de l'EPCI recueille l'avis conforme du représentant de l'Etat lorsque la construction projetée est située sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un POS ou un PSMV opposable au tiers ou dans un périmètre où des mesures de sauvegarde prévues par l'article L 111-7 peuvent être appliquées. Il en est de même en cas d'annulation par voie juridictionnelle ou de constatation d'illégalité de ces mêmes documents lorsque cette même décision n'a pas pour effet de remettre en vigueur les documents d'urbanisme antérieurs (L 421-2-2 et L 421-2-7 du code de l'urbanisme).
- Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer cette

compétence qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de ce dernier.

- Dans les communes ne disposant pas d'un PLU ou d'une carte communale approuvée et dans les cas prévus à titre d'exceptions par le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 421.2.1 du code de l'urbanisme pour les communes dotées d'un de ces documents d'urbanisme, les décisions concernées sont prises au nom de l'Etat, soit par le maire (hypothèse de droit commun pour les permis de construire), soit par le préfet (certificats d'urbanisme, permis de démolir, autorisations de lotir, autorisations d'aménager un terrain de camping et de caravanage et, pour les permis de construire, dans les cas énumérés à l'article R. 421-36 du code de l'urbanisme).

## **a) Etablir le bilan, depuis 2002, de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales)**

### **a.1 – Les SCOT**

Des chiffres en progression : au 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'enquête réalisée par la DGUHC fait état d'un nombre de nouveaux périmètres de SCOT arrêtés en augmentation par rapport au 1er janvier 2004.

a) Sur les 215 nouveaux SCOT en cours de procédure (élaboration nouvelle ou révision d'un ancien SD avec nouveau périmètre) :

- 31 ont eu leurs périmètres arrêtés avant le 31.12.2000,
- 16 en 2001
- 91 en 2002
- 44 en 2003
- **33 en 2004.**

5 nouveaux SCOT ont été approuvés au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

b) Le nombre de schémas directeurs (SD) approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000 (y compris ceux dont la révision a été approuvée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et approuvée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003) est de **112 au 31 décembre 2004** (à comparer aux 158 au 31 décembre 2002).

Ces schémas directeurs ont vocation à diminuer au fil du temps; toutefois ils peuvent garder leur forme actuelle et leurs effets pendant une période de 10 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 (soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2011), avant d'être mis en révision globale par l'établissement public compétent.

### **a.2 – Les PLU et les cartes communales**

Le nombre de communes couvertes par un plan d'occupation des sols (POS) ou un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé, en cours de révision ou non, au 1<sup>er</sup> janvier 2005 est de 16 004 pour une population d'environ 56,15 millions d'habitants, soit 90,3 % de la population totale (Métropole + DOM) estimée fin 2004 à 62,2 M d'habitants.

Le tableau suivant retrace l'évolution chiffrée des PLU depuis juillet 2002 :

Situation au	1/07/2002	1/07/2003	1/07/2004	1/01/2005
<b>Nombre de POS/ PLU approuvés</b>	11 200	10 034	9 590	9 674
<b>POS/ PLU en révision (dont Paris)</b>	4 615	5 665	6 250	6 330
<b>PLU en élaboration nouvelle</b>	1 600	1 679	1 822	1 872
<b>Population totale correspondante</b>	54 010 000	54 955 000	55 640 000	56 940 000

Au 1er juillet 2004, 500 communes disposaient d'une carte communale approuvée ; elles sont au nombre de 1 010 au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (pour une population correspondante de 500 000 habitants).

L'élaboration des cartes communales concerne pour l'essentiel des communes de moins de 1 000 habitants, dotées ou non d'un POS ou d'un MARNU en vigueur au 30 avril 2001.

### **b– Peut-on dire ce que coûte en moyenne l'élaboration d'un SCOT, d'un PLU et d'une carte communale ?**

#### **b.1 -L'élaboration d'un SCOT**

Le coût varie de manière considérable selon le niveau préalable des études existantes, l'existence ou non d'une structure d'études interne à l'établissement public, d'une agence d'urbanisme, la pré-existence d'un schéma directeur, la taille de l'agglomération, l'ampleur des enjeux et des problématiques (littoral, montagne, contraintes environnementales, pression foncière, ...).

On peut avancer toutefois un coût moyen de 750 000 € pour les SCOT d'une agglomération comprenant de 60 à 100 communes pour 150 000 habitants. Pour les grandes métropoles ou agglomérations, ce coût peut atteindre jusqu'à 3 millions d'euros, alors qu'il ne sera que de 150 000 € pour un SCOT à dominante rurale, dont la population avoisine les 15 000 habitants. La moyenne générale par habitant se situe autour de 5,50 €, mais avec des écarts variés de 1 à 3, selon que les prestations sont réalisées en régie ou non, que les enjeux et les problématiques sont complexes, ...

#### **b.2 - L'élaboration d'un PLU**

Le coût d'élaboration d'un PLU varie notamment en fonction du nombre d'habitants. Ainsi, a-t-on pu établir le barème suivant :

- commune de 1 000 habitants = coût moyen 27 500 €
- commune de 5 000 habitants = 40 000 €
- commune de 10 000 à 20 000 habitants = 50 000 €
- commune de plus de 50 000 habitants = 120 000 €, pouvant dépasser les 300 000 € pour les grosses communes.

### **b.3 -L'élaboration d'une carte communale**

La carte communale ne comprend pas de règlement. Document plus simple et adapté aux communes rurales à faible pression foncière, elle contient un rapport de présentation et une cartographie des zones constructibles et non constructibles.

Le coût moyen d'élaboration d'une carte communale est de l'ordre de 10 à 15 000 €.

### **c) Fournir un tableau précisant le déroulement de procédures qui président à l'élaboration d'un PLU et à l'élaboration d'une carte communale ; indiquer le délai moyen attendu pour chacune des phases de procédure.**

#### **c.1 - Elaboration d'un SCOT**

1. Initiative du SCOT et définition du périmètre par les communes ou les groupements de communes compétents

2. Publication du périmètre par le Préfet

3 - Délibération de l'établissement public (EP) fixant les modalités de la concertation

*durée moyenne étapes 1,2 et 3 : 6 mois à 3 ans (très variable et à l'initiative des communes et des groupement de communes)*

4. Elaboration du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

*durée moyenne étape 4 : 10 à 24 mois selon la nature et complexité des études*

5. Débat sur les orientations du PADD

*durée moyenne étape 5 : 6 à 12 mois*

6. Bilan de la concertation (délibération)

7. Délibération de l'E.P. arrêtant le projet de SCOT

*durée moyenne étapes 6 et 7 : 8 à 12 mois*

8. Consultations

9. Enquête publique sur le projet de schéma

10. Délibération approuvant le SCOT après modifications éventuelles

*durée moyenne étapes 8, 9 et 10 : 6 à 18 mois*

**Durée moyenne d'élaboration d'un SCOT : de 30 à 64 mois (hors étapes 1, 2 et 3)**

## c.2 – Elaboration d'un PLU

**1 -Délégation du Conseil municipal ou de l'EPCI :**  
- prescrivant l'élaboration du PLU  
- fixant les modalités de la concertation

*Délai moyen : 3 à 9 mois*

**2 - Phase d'étude(diagnostic, état initial de l'environnement)**

*Délai moyen : 6 à 18 mois selon le contexte et la taille de la commune*

**3 - Organisation d'un débat au sein du Conseil municipal sur le projet d'aménagement et de développement durable**

**4 - Délégations du Conseil municipal arrêtant le projet de PLU et tirant le bilan de la concertation.**

*Délai moyen étapes 3 et 4 : 6 à 9 mois*

**5 – Consultations et recueil des avis**

*Délai moyen : 6 à 9 mois*

**6 - Arrêté du maire (ou du président de l'EPCI compétent) soumettant à enquête publique le projet de PLU**

**7 -Délégation du Conseil municipal approuvant le PLU après modifications éventuelles**

*Délai moyen étapes 6 et 7 : 6 à 9 mois*

Délai moyen d'élaboration d'un PLU : de 27 à 54 mois

## **c.3- Elaboration d'une carte communale**

Les articles R. 124-4 et suivants du code de l'urbanisme n'organisent pas de procédures véritablement formalisées, d'élaboration ou de révision des cartes communales, mais au contraire, laissent la commune, première intéressée, et l'Etat, libres de conduire l'élaboration selon les modalités retenues. Le code de l'urbanisme prévoit deux étapes dans la procédure de carte communale : l'enquête publique et l'approbation.

Arrêté du maire (ou du président de l'EPCI compétent) soumettant à enquête publique le projet de carte communale, après études

Délégation du Conseil municipal approuvant la carte communale et arrêté préfectoral

Délai moyen : de 10 à 18 mois, selon les modalités d'élaboration retenues et le contexte communal (existence ou non d'un MARNU, zone de montagne...).