

2) Planification urbaine - Plan local d'urbanisme Métropolitain (PLUM) - Bilan de la concertation et arrêt du projet.

Séances
Conférence des Maires du 08 avril 2021
Commission aménagement du territoire du 01 avril 2021
Conseil métropolitain du 22 avril 2021

1) RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'évolution des statuts de la Communauté d'agglomération orléanaise en Communauté urbaine, puis en Métropole, a entraîné au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le transfert automatique de la compétence relative au Plan Local d'Urbanisme (PLU) et aux autres documents en tenant lieu, dans le contexte national de transferts encouragés par les lois ALUR et NOTRe notamment.

L'avancement du Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) et du Plan de Déplacements Urbains (PDU) d'une part et les faibles possibilités réglementaires d'évolution des PLU communaux d'autre part, ont incité les élus métropolitains à engager l'élaboration d'un premier plan local d'urbanisme intercommunal, le 11 juillet 2017.

Pour mener à bien cette démarche, une étude portant sur les modalités de construction de ce nouveau document a permis de retenir un scénario de construction d'un PLU Métropolitain (PLUM) s'appuyant largement sur l'intelligence des documents communaux existants dans un cadre commun cohérent, afin de répondre aux objectifs suivants :

- mettre l'ensemble des réglementations d'urbanisme locales en conformité avec les évolutions récentes de la réglementation ;
- s'inscrire en continuité des documents de planification métropolitains existants et à venir, et notamment le SCOT ;
- garantir et préserver les identités et spécificités locales ;
- favoriser les secteurs de projet.

A partir d'un diagnostic territorial, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui fixent la feuille de route du document à concevoir, ont été débattues dans plusieurs Conseils municipaux puis en Conseil métropolitain le 11 juillet 2019, articulées autour de trois grands thèmes :

- un territoire attractif et innovant ;
- un territoire habité et vivant ;
- un territoire de nature en transition.

Selon ces orientations, des groupes de travail associant les communes et la Métropole ont travaillé sur la définition des grands équilibres métropolitains ainsi que le respect des dynamiques communales et ont permis de concevoir le dossier complet de PLUM. Il comporte notamment un rapport de présentation, un règlement écrit et graphique, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), une évaluation environnementale et des annexes.

A l'issue de cette étape de co-construction conforme aux modalités de collaboration avec les communes fixées par la délibération du 11 juillet 2017, Orléans Métropole doit désormais arrêter le projet de plan local d'urbanisme en application des articles L. 153-14 et suivants du code de l'urbanisme et le soumettre aux personnes publiques associées et consultées lors de son élaboration.

## 2) LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE PLUM

Pour décliner les orientations du PADD et répondre aux objectifs assignés à la conception de ce document, l'architecture de ce premier PLU métropolitain s'est attachée à développer deux axes forts.

Le premier concerne les grands équilibres de développement du territoire, fixés par les documents récents, notamment le SCOT et le Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET), qui seront approfondis et renforcés par le PLUM de manière opérationnelle. En l'espèce, il s'agit de poursuivre un développement assumé de la démographie et de l'attractivité du territoire tout en modifiant son modèle de développement extensif vers une urbanisation sobre en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles, favorisant la nature en ville et la qualité de vie. La compatibilité du PLUM avec les orientations du SCOT est ainsi assurée.

Le second concerne le respect de la singularité des communes, de leurs ambiances urbaines ou paysagères, de leur histoire, de leur patrimoine mais aussi la traduction prioritaire du sens qu'elles donnent à leur développement et à leurs opérations d'aménagement, composantes à part entière de l'attractivité et de la spécificité du territoire métropolitain à la croisée de grandes entités paysagères (la Beauce, le Val de Loire, les forêts d'Orléans et de Sologne).

Dans ce cadre, plusieurs lignes de force du PLUM doivent notamment être soulignées :

- la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers par une consommation raisonnée de l'espace, un respect des objectifs du SCOT et une réduction de plus de 60 % des zones à urbaniser des PLU en vigueur au PLUM ;
- le maintien de la nature en ville à travers des outils opérationnels concrets d'environ 700 mesures de protection des cœurs d'îlots, des parcs et jardins, des boisements urbains, etc. favorisant la préservation des îlots de fraîcheur, des paysages et de la biodiversité des communes ;
- la prise en compte des fonctionnalités écologiques du territoire, des trames et sous-trames vertes et bleues et leur intégration aux secteurs de projet, par une orientation d'aménagement et de programmation thématique dédiée ;
- le développement d'outils favorables à la sobriété énergétique du territoire portant notamment sur la réduction de la consommation des constructions et la conception de règles propices à l'implantation de dispositifs de production d'énergies renouvelables ;
- la protection d'espaces « tampon » entre les zones urbaines et les zones agricoles ou naturelles par un mécanisme de franges protégées, représentant un linéaire de plus de 160 km ;
- la réorganisation des divisions parcellaires anarchiques au moyen de zonages dédiés et de coefficients de pleine-terre afin d'assurer un développement harmonieux et protecteur de la qualité de vie dans la profondeur des parcelles ;
- la reconquête des friches urbaines par la mise en œuvre d'un zonage « projet » adapté et l'amélioration des entrées de villes et entrées métropolitaines en site de projet ;
- la prise en compte accrue de risques notamment au regard des épisodes d'inondation de 2016 et des évolutions climatiques, par une orientation d'aménagement et de programmation thématique dédiée ;
- la mise en cohérence des règles d'urbanisme de part et d'autre des frontières communales à travers un règlement et un zonage communs, harmonisés et partageant un dictionnaire unique ;
- le respect des identités communales par un dispositif de cahiers communaux, à valeur réglementaire, permettant de définir les règles architecturales, d'aspect extérieur ou de traitement des espaces libres au niveau de chacune des communes, ainsi qu'une centaine d'OAP ;

- la valorisation du commerce de proximité et la revitalisation des centre-bourgs au moyen de la reconnaissance des espaces de centralité aux règles d'implantation commerciales souples, à la protection de linéaires commerciaux et à l'absence de développement de nouveau centre commercial majeur sur le territoire.

### 3) LE BILAN DE LA CONCERTATION PRÉALABLE

Conformément aux modalités de la concertation préalable établies par la délibération du 11 juillet 2017 prescrivant l'élaboration du PLUM, et adaptées par la délibération du 11 février 2021, tenant compte des conditions sanitaires, ainsi que les dispositions des articles L. 103-2 et suivants et L. 153-11 du code de l'urbanisme, une large concertation a été organisée avec le public ainsi que les partenaires du territoire. Un travail préparatoire a également été engagé avec les personnes publiques associées.

Ces modalités de concertation ont permis au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, d'accéder à un bon niveau d'information relatives à chaque étape de ce projet et de formuler des observations et propositions qui ont été enregistrées et conservées : diagnostic et projet d'aménagement et de développement durable, règles, zonage et orientations d'aménagement.

Sous différentes formes, permettant de toucher des publics différents, cette concertation préalable a notamment consisté en :

- une page dédiée au PLUM sur le site internet de la Métropole. Les informations mises en ligne ont permis d'assurer la continuité de l'information tout au long du processus.
- des outils de communication de proximité (insertions dans la presse locale...).
- des réunions publiques de présentation des travaux et de débat. Trois réunions se sont tenues lors de la présentation du diagnostic et du PADD puis neuf réunions en ligne ont assuré la compréhension du dispositif réglementaire sur le territoire, en tenant compte des obligations nationales de distanciation sanitaire.
- des rencontres avec le public en limitant le nombre de participants simultanés via des permanences. Chaque commune a assuré une demi-journée de permanence sur son territoire à la suite des réunions publiques.
- un registre de concertation ouvert dès l'affichage de la délibération au siège de la Métropole et dans les 22 mairies, accompagné d'un dossier complété jusqu'à l'arrêt de projet permettant au public de s'informer du déroulement de la procédure et de prendre connaissance des orientations étudiées. Ces éléments ont été accessibles et consultables aux horaires habituels d'accueil du public.
- une adresse mail a été créée pour recueillir les remarques et les questions individuelles tout au long de la procédure ([plu@orleans-metropole.fr](mailto:plu@orleans-metropole.fr)). L'expression du public a également été possible à tout moment par courrier postal auprès d'Orléans Métropole ou relayé par les communes. Sauf exception, les demandes explicites reçues ont fait l'objet de réponses adaptées.
- l'ensemble des personnes publiques associées ont par ailleurs été associés à la démarche au travers de réunions collectives comme de rendez-vous bilatéraux.

Orléans Métropole a par ailleurs souhaité compléter ce dispositif par :

- une méthodologie participative avec les 22 communes permettant de traduire au mieux les attentes et les spécificités des territoires, dans le respect des objectifs inscrits dans la délibération de lancement (avec plateforme de partage, applications, questionnaires et près de 70 réunions de co-construction) ;
- des séminaires, ateliers de travail et réunions sectorisées à l'attention des élus communaux et métropolitains pour partager et échanger sur le projet à chaque étape de sa construction ;
- des échanges avec les agriculteurs du territoire afin de connaître et valoriser dans le PLUM leurs projets de développement et de diversification d'activité avec la contribution de la Chambre d'Agriculture du Loiret ;
- une information large du public par les outils de communication de la Métropole (notamment les réseaux sociaux - Facebook et Twitter - la lettre d'information d'Orléans Métropole ou des campagnes

d'information et d'affichage) mais également par un relai dans les outils communaux et la presse ;

Ces éléments ont par ailleurs été complétés par la mise en place de moyens pédagogiques d'explication du document élaboré (vidéo, fiches, kakémonos) et de recueil d'avis et de commentaires (cartographie interactive pour déposer des remarques) à destination du grand public afin de faciliter sa compréhension du sujet et de ses enjeux.

En application des articles L. 103-6 et R. 153-3 du code de l'urbanisme, Orléans Métropole doit tirer le bilan de la concertation publique qui peut être simultanée à l'arrêt de projet. Le bilan détaillé de cette concertation est annexé à la présente délibération.

Durant l'élaboration du document, la page du site Internet de la Métropole qui lui est consacrée a été consultée plus de 10 000 fois. Les réseaux sociaux ont permis de sensibiliser environ 11 000 personnes à la tenue de réunions publiques. Celles-ci ont enregistré environ 2 500 participations et ont permis de répondre à environ 200 questions. Plus de 100 demandes par e-mail ou courrier ainsi que 110 contributions directes sur le site Internet de la Métropole ont été reçues et une centaine de personnes s'est inscrite aux permanences dans les mairies.

Lors de ces échanges, trois centres d'intérêt ont été particulièrement rencontrés :

- l'évolution du modèle de développement du territoire métropolitain et son impact sur les formes urbaines, les déplacements, notamment doux, le prix de l'immobilier et le vivre-ensemble ;
- l'avancement de projets communaux ou intercommunaux tel que les zones d'aménagement concerté, la revitalisation de sites délaissés, de zones de centralité, etc.
- l'impact du PLUM sur l'environnement immédiat des habitants, leur qualité de vie et tranquillité ainsi que les commerces de proximité.

Les questions et remarques du public ont permis à la Métropole de préciser et conforter ses choix de développement et ont mis en avant la cohésion des communes dans l'atteinte d'objectifs partagés. Elles ont également permis d'ajuster le dispositif réglementaire au plus près du terrain : dessin des prescriptions paysagères, du zonage, etc.

D'autres remarques, plus générales ont également permis de faire évoluer le dispositif réglementaire en matière de franges agricoles, de préservation de la nature en ville, de consommation d'espaces agricoles et naturels ou de prise en compte des déplacements doux (normes cycles notamment).

Ceci exposé,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment l'article L. 5217-2 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 103-2 et suivants, L. 151-1 et suivants, L. 153.14 et suivants ;

Vu la délibération du conseil métropolitain du 11 juillet 2017 prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain, fixant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation ;

Vu la délibération du conseil métropolitain du 11 juillet 2017 arrêtant les modalités de collaboration avec les communes ;

Vu la consultation du conseil de développement le 04 juin 2019 ;

Vu les délibérations des conseils municipaux des communes de Chateau, Fleury-les-Aubrais, Olivet, Orléans, Mardié, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Semoy et Saint-Cyr-en-Val débattant orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;

Vu la délibération du conseil métropolitain du 11 juillet 2019 débattant sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;

Vu la délibération du conseil métropolitain du 11 février 2021 adaptant les modalités de concertation aux conditions sanitaires ;

Vu le bilan de la concertation préalable menée au cours du processus de conception du PLUM ;

Vu le projet de plan local d'urbanisme constitué notamment du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, du règlement écrit et graphique, et de ses annexes ;

Vu l'avis de la Conférence des Maires,

Il est demandé au conseil métropolitain de bien vouloir :

- tirer le bilan de la concertation préalable sur le projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain, dont la synthèse détaillée est annexée à la présente délibération ;
- arrêter le projet de plan local d'urbanisme tel qu'il est joint à la présente délibération ;
- soumettre le projet pour avis aux personnes publiques associées et consultées puis à l'enquête publique ;
- afficher la présente délibération pendant un mois au siège d'Orléans Métropole et dans les mairies des communes membres ;
- autoriser Monsieur le Président ou son représentant à accomplir toutes les formalités rendues nécessaires pour la réalisation de ces procédures.

PJ :

- bilan de la concertation
- projet de plan local d'urbanisme métropolitain