

Les Travaux du Club PLUi

De la gouvernance à la construction collective du PLUi

Les Ateliers du Club Grand Est

1^{er} trimestre 2018

Introduction

Le club PLUi Grand Est

Issu de la fusion des clubs préexistants en Alsace et en Lorraine en 2017, le club PLUi Grand Est a adapté son organisation au plus près des attentes des territoires à cette nouvelle échelle.

Il propose un fonctionnement combinant une rencontre annuelle, qui mobilise l'ensemble des collectivités et des partenaires, et des ateliers thématiques territorialisés.

Les échanges et travaux produits par les collectivités dans le cadre des ateliers font l'objet d'une restitution en réunion plénière annuelle et d'une publication sur le site internet du club.

www.club-plui.logement.gouv.fr

Cinq ateliers territorialisés en 2018

Le premier trimestre 2018 a été consacré à l'organisation de 5 ateliers territorialisés, qui ont rassemblé en tout 130 participants dont une vingtaine d'élus. Le thème commun sur lequel il a été proposé d'échanger et de débattre est celui des enjeux de la gouvernance et de l'animation pour une construction collective du PLUi.

Pour mémoire, les ateliers ont eu lieu à :

- Lunéville (54) le 23 janvier 2018 ;
- Chaumont (52) le 29 janvier 2018 ;
- Wingen-sur-Moder (67) le 6 février 2018 ;
- Munster (68) le 22 février 2018 ;
- Verdun (55) le 13 mars 2018 .

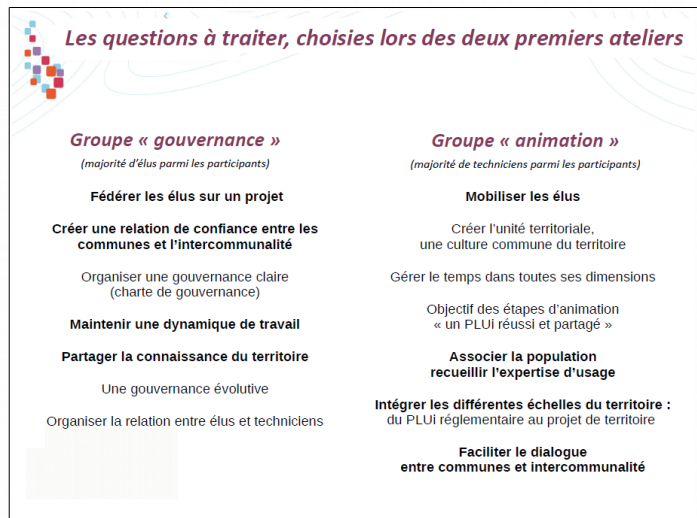


Chaque rencontre, après un moment de présentation en format plénier, a fait l'objet d'une animation en deux sous-groupes : l'un traitant la gouvernance sous l'angle politique, l'autre l'animation d'un point de vue technique, selon un axe commun de fabrication collective du PLUi. Au-delà du partage d'expériences à l'occasion de chaque atelier, ce cycle d'animations territoriales a permis une démarche itérative de travail collaboratif, chaque atelier confortant et complétant les propos exprimés au cours de celui qui le précédait.

L'importance de la gouvernance et de l'animation aux yeux des élus et techniciens

Ce document synthétise dans leur ensemble les propos recueillis dans les cinq ateliers et pour les deux sous-groupes mobilisant soit une majorité d'élus, soit une majorité de techniciens. Les questions à traiter avaient été identifiées par les participants eux-mêmes lors des deux premiers ateliers.

Les échanges en séance sont en particulier partis d'une conviction partagée : construire un document d'urbanisme à l'échelle d'une intercommunalité prend son sens véritable lorsqu'il emporte l'adhésion d'une grande majorité des élus du territoire, voire de tous.



Au-delà de l'élaboration conjointe de règles visant à structurer l'aménagement du territoire, fédérer les élus autour d'un PLUi c'est avant tout, pour bon nombre, « *lutter contre une certaine forme de fatalité et (re)donner de la fierté face à la perte de confiance dans son propre territoire* ». Derrière cette ambition, on comprend alors que l'objectif dépasse celui de la procédure PLUi au profit d'un véritable projet de territoire, dont le document d'urbanisme sera l'une des chevilles ouvrières.

Fédérer autour d'une telle démarche suppose alors le respect d'étapes clés dans une logique progressive s'appliquant à sensibiliser, à faire connaissance, puis à convaincre pour rassembler au travers une animation qui permette une expression équitable de toutes les communes indépendamment de leurs tailles. Mobiliser pour se lancer, partager des visions stratégiques, et travailler dans la durée : c'est ainsi autour des modalités d'organisation et des méthodes d'animation pour réussir ces trois ambitions, que les élus et les techniciens des collectivités ont échangé leurs retours d'expérience, et débattu des enjeux avec les partenaires.

Mobiliser pour se lancer ensemble dans l'élaboration d'un PLUi

Au démarrage, les motivations pour engager l'élaboration d'un PLUi peuvent être diverses : dans une logique de document réglementaire à caractère presque obligatoire, pour des motivations liées à la répartition des droits à construire, dans une perspective « défensive » pour faire gagner son territoire en visibilité, ou même pour des raisons financières. Convaincre les différents élus du territoire, voire les citoyens, qu'un PLUi est beaucoup plus que tout cela est nécessaire. Pour inciter le plus grand nombre à se lancer « dans l'aventure » d'un PLUi, plusieurs types de leviers ont été évoqués par les participants au gré des cinq ateliers : ouvrir la démarche à tous dans une logique d'intérêt collectif, expliquer ce qu'est un PLUi et son rôle, clarifier comment on va s'y prendre, et parler des enjeux qui importent à chacun.

Rassembler toutes les communes dans une logique d'intérêt collectif

Au-delà des élus du conseil communautaire, c'est bien l'adhésion large des élus communaux qui est recherchée, quelles que soient les tailles de leurs communes ou leurs connaissances dans le domaine de l'urbanisme. Cette problématique est d'autant plus importante en milieu rural où les élus des plus petites communes pensent souvent « *n'avoir aucun intérêt* » dans un document d'urbanisme intercommunal.

Elle implique ainsi d'aller à la rencontre de toutes les communes du territoire, cela dès l'amont et à plusieurs reprises tout au long de la démarche, afin de rassurer sur les enjeux poursuivis et de répondre aux questions. Il s'agit aussi d'identifier d'éventuelles « *mauvaises motivations ou méconnaissances des rouages institutionnels* » qui pourraient nuire à la bonne mise en place de la gouvernance du PLUi ou à l'esprit d'intérêt collectif. La motivation majeure des élus communaux mobilisés ne doit en effet pas se réduire à la recherche d'une force d'opposition ou de négociation face à un SCoT ou un grand projet d'aménagement par exemple. Convaincre les élus doit se faire au profit d'une « *démarche fédératrice autour d'un objet, que ce soit le PLUi, le projet de territoire ou plus simplement la méthode de contribution au document* ».

La capacité d'attention et d'écoute portée à toutes les composantes du territoire est un élément primordial pour mobiliser et fédérer les élus.

La réussite de cette étape clé de mobilisation, d'écoute et d'échanges préalables repose essentiellement sur la capacité de l'EPCI à consacrer des moyens pour une animation pédagogique, en amont du lancement de l'élaboration d'un document d'urbanisme intercommunal, qui puisse favoriser à un engagement partagé et mobilisateur : prises de contact, échanges libres, réunions en mairies, etc.

Parole d' élu



Dans de nombreux cas, la réussite repose aussi en particulier sur un élément majeur : l'identification d'un élu communautaire moteur et légitime, par exemple un vice-président en charge de l'urbanisme, qui accepte de s'impliquer dans la durée et de consacrer le temps nécessaire pour sensibiliser, convaincre, rassembler, écouter et fédérer les élus pour un projet partagé.

Sensibiliser à l'apport d'un PLUi

Une élaboration de PLUi peut s'avérer être une démarche relativement complexe, fortement mobilisatrice, parfois clivante et impliquant les élus dans la durée.

Dès lors, il apparaît primordial de leur accorder un temps dédié permettant de s'appropriier les enjeux d'une telle démarche, d'en appréhender ses difficultés et les clés de réussites essentielles qui en découlent. Cette acculturation à la planification urbaine repose nécessairement sur des courtes périodes de formation qui doivent perdurer tout au long du projet, en cohérence avec les temps forts du PLUi.

Elle permet tout d'abord de partager un vocabulaire commun, posant les bases d'un dialogue constructif : les acteurs du PLUi disposent alors des « *briques élémentaires communes* » leur permettant d'exprimer et d'argumenter leur conviction quant à l'adhésion à la démarche. Elle leur permet aussi, au fur et à mesure, de mieux comprendre les enjeux et les possibilités offertes par le PLUi, de saisir tout le sens du lien entre le futur document d'urbanisme et le projet territoire, et d'éviter enfin les confusions entre cet outil et d'autres dispositifs au service du territoire (ex : droit de préemption, etc.)

Il faut lever les disparités entre les niveaux de connaissance des élus et des techniciens par un travail pédagogique d'acculturation, la mise en place d'instances de dialogue et l'organisation de séminaires.

Parole de technicien



Annoncer les règles du jeu

Plus généralement, la compréhension de l'exercice et la définition d'objectifs communs validés par tous sont des éléments clés. Une relation de confiance ne semble véritablement s'établir que lorsque les « règles du jeu » des instances et des modalités d'expression à venir sont définies communément, demeurent claires et lisibles et font l'objet d'un consensus préalable.

Concernant les instances politiques du PLUi, leur construction réfléchie, adaptée et partagée est un préalable nécessaire au bon déroulement du processus d'élaboration du document d'urbanisme. Elle sera la garantie de la participation et de l'implication des communes dans une



relation de confiance et de projet commun qui s'étendra alors à l'ensemble des acteurs et partenaires mobilisés.

L'organisation même du processus doit en particulier s'établir autour d'un pilotage politique clair, dont les attributions sont préalablement définies. Cet organe décisionnel, du point de vue politique, est nécessairement structuré par une figure centrale, celle d'un élu moteur dont la légitimité, le charisme et la motivation seront indiscutables, mais repose aussi sur des élus référents qui participeront également à l'élaboration du PLUi dans la durée.



Les équipes techniques des EPCI ne peuvent avoir une totale connaissance de la diversité des territoires qui composent l'intercommunalité et il est nécessaire d'identifier, par commune, des élus référents qui accompagneront la démarche sur la durée.

Parole de technicien

La nécessaire transparence sur la gouvernance s'applique de la même manière aux aspects plus techniques. L'organisation des ressources d'ingénierie, que l'on évoque aussi bien les prestataires, les partenaires ou les services en charge de l'urbanisme, devra traduire une stratégie lisible favorisant les approches décloisonnées et une souplesse nécessaire à la mobilisation de tous pour un projet au long cours. Sur cet aspect pratique, il semble nécessaire d'établir une relation sans équivoque avec le prestataire et de veiller à ce que chaque instance, acteur ou partenaire endosse le rôle qui lui a été défini. En effet, il est primordial pour les décideurs de ne pas perdre de vue que « le prestataire est un facilitateur et ne fait pas le PLUi à la place des élus ».



Les étapes possibles vers la formalisation de l'organisation de la démarche peuvent prendre la forme de réunions sur la définition d'une gouvernance, où tout le monde s'exprime librement, la rédaction d'une charte de gouvernance ou/et l'organisation de la conférence des maires et la délibération de prescriptions spécifiques.

Parole de technicien



Piste d'action !

D'un point de vue pratique, **l'élaboration d'une charte de gouvernance** remporte l'adhésion presque générale du fait de sa vocation à expliciter les principes, les méthodes et les moyens mis en œuvre pour structurer la collaboration des communes et de l'EPCI. Elle est d'ailleurs pour beaucoup aujourd'hui « *l'un des meilleurs moyens d'organiser les collaborations avant même que ne soit prescrit le PLUi* ». C'est-à-dire qu'elle compte en soi parmi les actes fondateurs majeurs de la construction intercommunale.

Au-delà d'organiser juridiquement la collaboration, une charte de gouvernance demeure « **un élément central et contractuel de méthode dans la fabrique du document, qui permettra de définir une réelle gestion de projet avec ses valeurs, ses moyens et ses jalons** ». Pour autant, ce document de cadrage ne demeure qu'un socle, une référence. Il peut s'avérer important pour les rédacteurs du PLUi de « *se laisser la possibilité de faire davantage que ce qui a été écrit* ». Ce principe traduit la souplesse nécessaire aux projets de qualité et à l'agilité dont il faut parfois faire preuve pour s'assurer l'adhésion de tous et remobiliser le cas échéant grâce à une capacité d'adaptation préalablement envisagée.

Donner envie de parler du territoire et des thématiques qui comptent

Si l'acculturation technique et l'adhésion à une gouvernance collective demeurent les fondements préparatoires à la mise en place d'une démarche de PLUi, une bonne gouvernance devra également s'appliquer à rassembler constamment les élus autour du projet commun. L'objectif est de nourrir efficacement les échanges, par des éléments de fond sur la réalité des territoires et les évolutions souhaitées, de sorte à convaincre les élus de la finalité d'une démarche de PLUi et à conforter leur intérêt à s'impliquer dans un tel processus étant donné la mobilisation qu'il requiert. L'enjeu majeur sera dès lors de trouver les principes nourrissant les échanges permettant de « *donner l'envie plus que de susciter l'intérêt* » des élus du territoire.

Avant même l'engagement dans un projet partagé, il est en particulier primordial tant pour les élus que pour les techniciens des communes et de l'EPCI d'apprendre à se connaître, à connaître la diversité des territoires qui composent l'intercommunalité et de leurs enjeux tels que chacun les identifie, notamment lors de diverses rencontres provoquées ou d'opportunités.

Ces rencontres doivent permettre une expression équitable des acteurs représentant toutes les parties territoire, pour aborder de façon ouverte les grands enjeux qui constitueront les bases du projet.



Elles impliquent aussi de porter un regard bienveillant sur les situations des communes qui resteraient en dehors de la dynamique du PLUi, pour « *récupérer les élus restés sur le bord du chemin* » en engageant des échanges spécifiques sur les besoins de ces communes.

De manière plus générale, l'élaboration du PLUi s'avère d'autant plus fédératrice qu'elle vise aussi à répondre à des préoccupations quotidiennes parfois triviales mais pouvant être considérées comme « vitales » par certains élus. Il apparaît alors primordial de pouvoir consacrer des temps de dialogue individuels avec les acteurs du territoire pour identifier ces besoins et des temps de débat collectifs pour les partager et orienter les réflexions.



Retour d'expérience !

L'organisation d'ateliers thématiques avec les élus dès l'amont du travail, voire de la prise de compétence, permet d'engager des débats de fond et porter un regard bienveillant par rapport aux préoccupations quotidiennes parfois triviales.

Associer la population et tous les partenaires locaux

La démarche d'élaboration du PLUi, avec sa procédure longue et complexe, incite peu à la mobilisation et à l'association de la population qui ne perçoit souvent pas la finalité du projet et peine à s'inscrire dans une démarche au long court.

La participation citoyenne revêt pourtant, au regard des techniciens et de beaucoup d'élus, une importance capitale dans la construction collective du projet. L'expression des habitants, et plus globalement celle de l'ensemble des partenaires locaux potentiels, est en effet reconnue comme une véritable ressource au service de la fabrication du PLUi du fait de la diversité des points de vue, des capacités mobilisatrices de certains, de leurs regards spécifiques, ou de leurs compétences : citoyens, associations locales, services territoriaux, gestionnaires de réseau, acteurs économiques, etc.

Bien que les « règles du jeu » de la concertation puissent être multiples et évidemment inhérentes au territoire, il en demeure une qui s'avère essentielle en toute situation : « *acter le droit à la parole et le droit de réponse de sorte à ce que tout le monde s'exprime* ». Dès lors, il est essentiel de pouvoir mobiliser les citoyens largement et identifier tous les partenaires potentiels pour les intégrer au mieux et au plus tôt dans le processus du PLUi.



Les rôles complémentaires du triptyque bureau d'étude / techniciens / élus sont primordiaux dans la démarche de mobilisation de la population et d'animation des réunions : il appartient à chacun d'y trouver sa place pour être un relai actif.

Parole de technicien



Piste d'action !

Les **relais locaux** que constituent les **équipes techniques** au sein des communes, les **DGS et secrétaires de mairies** sont souvent considérés comme les oubliés du processus de construction du PLUi. Ils sont pourtant des **interlocuteurs privilégiés** dont la connaissance du territoire, des administrés ainsi que leur capacité à relayer les informations sont très précieux.

Construire des visions stratégiques collectives

Parce que la finalité de la démarche de PLUi n'est pas d'écrire « un document de plus », mais de concevoir un outil au service d'une vision d'avenir du territoire, les participants ont également échangé et insisté au long des cinq ateliers sur la manière dont l'animation peut faire progresser les enjeux et les intérêts collectifs.

Consolider une identité territoriale commune

La récente loi portant Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe) et les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) qui l'ont accompagnée ont considérablement modifié l'organisation territoriale : les périmètres intercommunaux ont été fortement impactés, avec une importante augmentation de leur taille dans la plupart des cas. Dans ce contexte, l'identité territoriale s'est vue remise en cause pour bon nombre d'élus, complexifiant d'autant plus l'élaboration d'un document d'urbanisme intercommunal faisant projet commun.

S'accorder sur la notion de territoire et sur son identité nouvelle est ainsi l'une des grandes difficultés auxquelles doivent faire face les élus des EPCI aujourd'hui. Cela interroge en particulier la connaissance qu'ont les élus et les populations des éléments constitutifs de leur propre territoire : périmètre, paysages, caractéristique de l'économie, dynamiques en cours, etc.

Dès lors, un enjeu majeur de l'élaboration d'un PLUi - voire dès l'amont de la procédure - sera de s'appliquer à dresser un portrait détaillé du territoire qui puisse faire consensus tout en tenant compte des spécificités locales ; et d'en tirer des constats partagés sur ce qui fait les forces, les faiblesses et les particularités de l'intercommunalité.

Le rôle des techniciens pour mettre en partage les éléments de cette culture commune est primordial. Au-delà de leur rôle premier pour « *donner à voir aux élus pour leur permettre de faire des choix éclairés* », ils sont les garants de l'organisation des éléments constitutifs d'un socle commun de connaissances, mis à disposition en s'appuyant sur les relais locaux. C'est une véritable animation qu'ils ont ainsi à structurer autour de ces éléments de connaissance du territoire, avec une solide sens de la pédagogie : multiples séminaires d'information, ateliers thématiques, points d'information, regroupement des communes aux enjeux divers, etc.

S'entourer des acteurs locaux susceptibles de fournir des ressources complémentaires s'avère être un bon choix, dès ce stade de travail sur le diagnostic. Les techniciens peuvent notamment faire appel aux services de l'État (DDT), aux structures porteuses de SCoT, au Parc Naturel Régional le cas échéant, aux agences d'urbanisme et CAUE, etc, tant pour leur apporter des éléments que pour les accompagner dans la concrétisation d'un diagnostic territorial partagé.

Clé de réussite !

Le diagnostic ne peut pas être "délégué" aux BE. Il y a nécessité à ce que tous les élus s'y investissent. *In fine*, l'identité locale semble véritablement partagée lorsque une même description du territoire émerge dans les propos de tous les élus, chacun étant en capacité d'évoquer les autres communes. C'est alors qu'ils « parviennent à changer de logiciel » pour se centrer sur l'intérêt communautaire.



Mettre à plat les enjeux d'équilibres et d'égalité

La question des équilibres entre les pôles urbains du territoire et les communes périphériques plus rurales donne fréquemment lieu à des postures politiques susceptibles d'apporter une certaine confusion au cours de la procédure d'élaboration du PLUi, ou à des « non-dits » qui finissent par s'exprimer de manière opportuniste, remettant en cause parfois des principes pourtant précédemment actés. Les conditions favorables à la mise à plat, en continu, des intérêts croisés des différentes communes sont indispensables.

En termes de gouvernance en premier lieu, une représentation équilibrée des communes doit permettre à tous les élus de prendre la mesure de leur rôle au sein du PLUi, sans avoir « l'impression de travailler uniquement pour la ville centre ». L'organisation politique et plus particulièrement le choix des élus référents qui participent à l'élaboration du PLUi est primordial pour assurer la liberté de parole de tous. En particulier, il semble généralement préférable de ne pas donner un rôle prépondérant au maire du bourg centre de manière à éviter toute défiance de la part des autres élus mobilisés.

En pratique, l'organisation apparaît plus efficace lorsqu'elle se structure autour « d'un comité de pilotage et de groupes de travail à la bonne taille » avec un nombre resserré d'élus, encadrés par un ou deux élus pilotes. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des participants qui ne possèdent aucun intérêt personnel dans le PLUi, qui disposent le cas échéant de connaissances et compétences techniques profitables, et qui s'investissent par une participation effective régulière : la stabilité des groupes de travail où « les chaises sont occupées en permanence » et l'ambiance de travail sereine dans une logique non militante, sont indispensables pour conforter les arbitrages et asseoir le caractère indiscutable des choix opérés.



Idée d'organisation !

Il peut être intéressant que les élus référents soient nommés en tant que porte-paroles de plusieurs communes de sorte à dépasser le socle communal et privilégier l'intérêt communautaire.

En second lieu, une autre piste pour mettre à plat les potentielles défiances entre la commune centre et les communes périphériques consiste à s'appuyer sur les inégalités territoriales comme un élément constitutif du document d'urbanisme. La collectivité affiche alors clairement l'objectif de recherche d'équilibre territorial, par exemple en prenant en considération les pôles secondaires et de leur nécessaire revitalisation, au même titre que celle de la centralité principale. Le rôle d'un diagnostic véritablement partagé est à souligner pour appréhender la réalité des inégalités territoriales et des complémentarités des rôles joués par les différentes communes. Il est alors nécessaire d'accompagner les plus petites collectivités dans la construction d'une « vision à leur échelle » en organisant par exemple des débats avec quelques communes sur des sujets, enjeux, ou volontés partagés : elles permettent de nourrir la conception des intérêts collectifs du PLUi et confortent la légitimité de l'élu référent. Elles permettront aussi de définir avec pertinence les réunions thématiques et groupes de travail connexes, et contribueront à la fluidité entre ces instances et la conférence des maires, sous réserve d'échanges fréquents, d'une communication satisfaisante et constante avec le prestataire mais aussi avec les autres acteurs du territoire.

Mettre la focale sur certaines entrées thématiques

Bien qu'intercommunal, le PLUi a notamment vocation à gérer les droits à construire à l'échelle de la parcelle et son rôle est le plus souvent perçu sous l'angle principal de cette dimension réglementaire. Dans le dialogue avec les citoyens, lors des temps de concertation, ce sont d'ailleurs principalement les questions de zonages et de règlement en matière de constructibilité qui mobilisent.

Plusieurs leviers peuvent être utiles pour élargir les sujets de débats en termes de projet de territoire et d'intérêt collectif au-delà des préoccupations individuelles. L'acculturation des élus aux multiples thématiques du PLUi dans leur diversité, lors de séminaires ou d'ateliers thématiques avec les services, les partenaires et les EPCI voisins, leur donne les moyens d'être non seulement les bons interlocuteurs du projet de PLUi face au bureau d'étude, mais également des relais pertinents auprès de la population lors de la concertation. La focalisation sur certaines thématiques clés peut également être efficace pour développer les débats sur l'avenir du territoire au sens large : qu'il s'agisse de sujets fréquemment fédérateurs qui permettent de faire un pas de côté par rapport aux problématiques de répartition des droits à construire (enjeux paysage, questions de mobilité), ou de sujets plus rarement abordés pour lesquels le PLUi peut offrir une occasion nouvelle de réflexion comme, par exemple, le lien entre agriculture et habitat dans les EPCI sous emprise des agglomérations ou métropoles.

Dans de nombreux territoires, les élus des plus petites communes ne se préoccupent que rarement – et légitimement – des enjeux du développement économique, préférant se mobiliser pour les débats sur les droits à construire. Pour autant, les dynamiques socio-économiques de l'intercommunalité et celle du territoire plus large dans lequel elle s'inscrit, demeurent un marqueur fort du territoire, de son identité et de la qualité de vie qu'il offre. La thématique économique, bien que ne relevant pas directement des prérogatives d'un document d'urbanisme, représente ainsi un socle majeur de construction d'une compréhension partagée des réalités et des enjeux du territoire.

S'investir et organiser le travail dans la durée

Ce sont enfin de multiples retours d'expérience sur les manières de travailler inventées par chacun qui ont été échangés à l'occasion des cinq ateliers : idées pratiques pour surmonter les difficultés, types d'organisation déjà éprouvés, choix des moyens alloués, etc.


Tenir compte du facteur temps

L'élaboration d'un document d'urbanisme s'étire sur plusieurs années, et dépasse fréquemment le mandat électoral. Une des problématiques majeures à laquelle doivent faire face les rédacteurs du PLUi est celle de parvenir à assurer une mobilisation, dans la durée, de toutes les parties prenantes : les élus, les acteurs locaux et même les services techniques de l'intercommunalité. L'objectif est de parvenir à « *tenir le cap tout au long du PLUi* ».

Cela impose tout d'abord de ménager régulièrement des « *temps de respiration* », pour prendre le recul nécessaire, mesurer le chemin parcouru et s'assurer que le « cap » défini au départ est bien tenu et qu'il reste toujours pertinent. Bien qu'il faille conserver un certain rythme pour maintenir une dynamique de travail, cadrée et jalonnée, il apparaît ainsi indispensable d'alterner régulièrement entre mobilisation et information, et de prêter une attention particulière au potentiel épuisement des services techniques et à l'hyper-sollicitation dont sont souvent victimes les élus référents. Il est utile de « *ne pas perdre de vue que le PLUi est un document révisable tout en gardant à l'esprit le sens qu'il ne doit pas perdre pour autant* ».

Une seconde difficulté majeure à laquelle il est possible de se heurter lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme intercommunal est de faire face à des échéances électorales pouvant précipiter les choses. Il semble donc impératif de bien prendre en considération le calendrier politique et d'anticiper au mieux les bouleversements qui pourraient survenir à la fois à l'échelle du territoire (élections) mais aussi au niveau national par de nouvelles réglementations.

Enfin, une gouvernance équilibrée ne s'affranchit malheureusement pas toujours, dans un telle démarche de longue haleine, des possibles « *décrochages* » de certains « *cavaliers solitaires* » qu'il est parfois nécessaire de remobiliser. Un rôle majeur repose sur les élus référents en tant que « *porte-paroles mobilisés prêts à reprendre leur bâton de pèlerin* » qui devront cependant parfois « *savoir laisser tomber* », de sorte à préserver leur temps, leur énergie et leur motivation.



Il est important de rappeler que l'aventure PLUi ne se termine pas au moment de l'arrêt du document et qu'il convient, lors de sa mise en œuvre, de prévoir son suivi et sa gestion afin d'en faire un réel bilan.

Parole de technicien

Communiquer dans un climat de confiance et de transparence

Pour de bonnes relations de confiance, et pour parvenir à un document d'urbanisme dont les valeurs, les objectifs et les enjeux seront compris par tous, la transparence dans la manière dont on communique sur l'élaboration du PLUi apparaît indispensable.

Que l'on évoque la gouvernance, le processus de concertation, la méthode, ou le calendrier, l'enjeu de cette communication est de conserver un message intelligible et cohérent tout au long de la fabrication du document. Elle se doit d'être adaptée selon le type de réunion et le profil des participants, et nécessite au besoin l'appui de professionnels en communication.

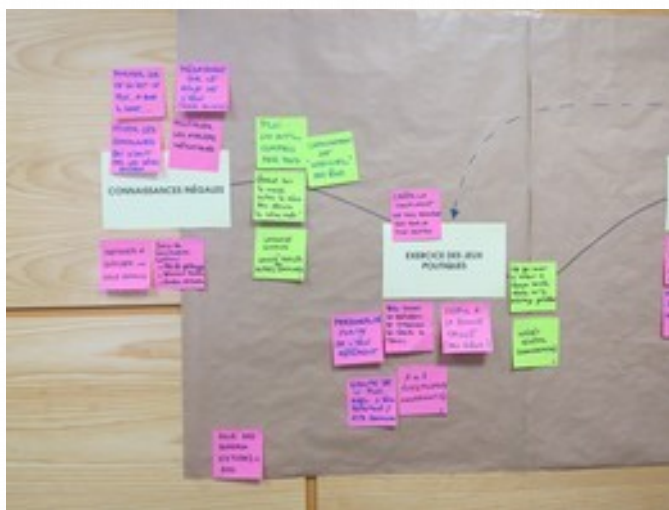


La circulation de l'information, sans déformation, sur l'avancement de la démarche et des travaux menés est primordiale et assure le maintien de l'implication des élus sur le long terme. Le recours aux outils de communication dématérialisés peut y contribuer.

Parole de technicien

Concernant la transparence sur les « règles du jeu » posées pour l'élaboration du PLUi, il apparaît qu'il peut être utile de s'appuyer sur un ou plusieurs partenaires extérieurs au processus décisionnel (bureau d'étude, agence d'urbanisme, PNR, etc.) afin de s'assurer que les règles définies communément soient rappelées, comprises et respectées et de veiller à la distribution de l'information.

« L'arbitre » ainsi désigné revêt alors un rôle de conciliation et de médiation afin de favoriser l'expression de tous et les échanges constructifs.



Concernant la communication sur l'avancement des travaux, la transparence passe non seulement par le rythme imposé aux réunions et évènements : groupes de travail, commissions communales, conférence des maires ou encore de manifestations ayant trait au document d'urbanisme. Elle implique aussi un effort constant pour rendre compte des échanges au fur et à mesure, à la fois aux élus et aux techniciens, comme aux citoyens.

En particulier, la mise à disposition de toutes les productions participe grandement à la transparence. Aujourd'hui, de nombreux outils numériques au service de la communication sont cités en exemple comme de précieux leviers pour faciliter la circulation de l'information : blog dédié à la planification du territoire, site internet spécifique au projet ou encore diffusion d'information sur les réseaux sociaux.

Ces différents supports numériques sont des solutions intéressantes pour mettre à disposition des élus, voire du grand public, tous les documents ayant trait au projet : comptes rendus de réunion, actes de la conférence des maires, documents graphiques, etc. Ils sont aussi des leviers utiles pour activer l'expression publique. Dans cet esprit, le recours aux outils dématérialisés et innovants, comme les logiciels de spatialisation des avis, peut apporter une nouvelle dynamique dans la concertation.

L'implication de la population reste cependant une vraie gageure dans le cadre de la rédaction d'un document d'urbanisme. Elle fait d'ailleurs l'objet de nombreux articles qui en détaillent les subtilités et les écueils à éviter.

Les échanges en ateliers ont en particulier souligné l'importance de développer la concertation au-delà des modalités classiques et minimalistes avec des bulletins, des publications, des registres tenus à disposition au siège de l'EPCI, et des réunions publiques peu mobilisatrices du fait des horaires parfois inadaptés à une bonne représentativité de la population. Du fait de l'importance à leur accorder dans le projet, les enjeux de qualité du cadre de vie sont considérés comme un axe de dialogue prédominant au sein des échanges associant la population.

L'organisation du dialogue avec les citoyens, quel que soit le processus retenu, ne peut se faire qu'à la condition de « parvenir à rapprocher la procédure du public », c'est-à-dire en réussissant à vulgariser la démarche pour susciter l'adhésion ou la réaction, notamment au moment du PADD puisqu'il est le réceptacle des valeurs du territoire.

Il apparaît également qu'il peut s'avérer utile de déconnecter l'expression citoyenne de tout aspect politique et rechercher à « libérer la parole en écartant les élus pour un temps ».

Parole d' élu



Une solution pratique possible pour l'expression de tous : créer une commission spécifique dans chaque commune de l'EPCI dédiée à exercer, sur le fond et la forme, ce droit de parole quant à l'élaboration du PLUi.

Parole de technicien



Pistes d'actions !

Choisir des dates et des horaires tenant compte des différents modes de vie de la population pour l'organisation des réunions publiques.

Inviter la population par tirage au sort pour s'assurer une bonne représentativité

Multiplier les démarches d'informations et de sensibilisations en s'adressant au milieu scolaire ou aux associations locales et lors de diverses manifestations (marché, foire, etc.) ou encore en mettant à profit des moments de convivialités.
et profiter

Mobiliser la population autour de sujets fédérateurs, par exemple le paysage ou le patrimoine, au travers des visites de terrain, et faire découvrir la richesse souvent méconnue du territoire. Ces visites organisées avec élus et techniciens de l'EPCI et certains partenaires (par exemple le CAUE), peuvent conduire à recentrer les débats sur l'intérêt du projet de territoire et à recueillir la vision d'usage du territoire et de ses aménagements portée par la population.



Identifier et mettre à profit les temps forts

Bien qu'il s'agisse d'une démarche au long cours, les étapes de la fabrication d'un PLUi sont assez cadrées ne serait-ce que réglementairement et présentent certains jalons incontournables (diagnostic, PADD, zonage, etc.). Il apparaît utile d'en identifier les phases et les moments clés, du fait qu'ils nécessitent une vigilance ou des principes de travail spécifiques, ou parce qu'ils offrent des occasions particulières d'une écoute portée aux différentes composantes du territoire.


Le débat sur le PADD est en particulier considéré par beaucoup comme une étape réglementaire clé du processus d'élaboration du PLUi, un temps particulièrement important pour fédérer les élus. Alors que, bien souvent, elle est comprise seulement comme une étape de validation de propositions, elle devrait permettre en réalité de s'arrêter sur l'expression des attentes de chacun pour nourrir un dialogue en mesure de faire converger, à ce moment précis, les intérêts communaux pour la construction d'un projet partagé. Ce temps fort de débats constructifs est précieux pour définir progressivement les points d'accord, sans qu'il soit sans cesse nécessaire de revenir sur les arbitrages précédents.

Il est aussi primordial pour les élus et leurs équipes à l'œuvre d'admettre que le moment consacré à la partie réglementaire couvrant l'écriture du zonage, du règlement et des OAP sera un moment difficile nécessitant une stratégie d'animation spécifique. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être évoquées pour faciliter les échanges et résorber d'éventuelles tensions :

- Prendre le temps de présenter les résultats d'études spécifiques comme l'évaluation du phénomène de rétention foncière pour faciliter certains arbitrages ;
- Faire appel au SCoT pour prendre du recul sur les grandes stratégies territoriales ;
- Accrocher les débats à d'autres stratégies ou démarches plus opérationnelles menées en parallèle sur le territoire ;
- Faire appel à un « grand témoin » charismatique et « parlant », pour convaincre par l'exemple de la réussite d'un territoire ;
- Développer un panel d'outils opérationnels connexes pour compléter un règlement qu'on conçoit de manière plus souple, sans être trop permissif.

Chaque étape clé peut par ailleurs offrir l'occasion de procéder à une évaluation de la progression du travail, pour poser les constats et « remettre le cap » si nécessaire. Il apparaît en effet nécessaire de « remettre l'ouvrage sur le métier régulièrement » de manière à le faire vivre. Cela interroge la pertinence des schémas classiques de travail souvent conçus de façon très chronologique et thématisée dans des logiques en silo aujourd'hui largement remis en cause.

Enfin, au-delà des moments formels qui jalonnent la démarche, les collectivités doivent également être en capacité de mobiliser, dans le confort et la convivialité, mettre à profit toutes les occasions favorables à un dialogue à bâtons rompus et ne pas se limiter à la tenue d'une seule conférence annuelle des maires.



Pour permettre les échanges et la connaissance de toutes les composantes du territoire, il convient de mettre à profit toutes les occasions de rencontres tels les vœux du président, les fêtes patronales ou encore des rencontres périodiques programmées ou non (logique des tables de discussions informelles appelée « stammtisch » en Alsace). Ces rencontres sont autant d'occasions pour échanger, partager les enjeux et définir les règles d'organisation et de méthode pour la construction du projet.

Parole de technicien

Mobiliser tous les moyens au maximum


Si le sujet peut paraître somme toute trivial, mobiliser des moyens suffisants revêt un caractère majeur pour un PLUi de qualité, sans qu'il n'y ait de réponse définie et duplicable.

En termes financiers tout d'abord, bon nombre d'élus s'accordent sur la nécessité d'assumer la réalité du coût liée aux exigences et aux ambitions visées. Mais au-delà des considérations financières, déployer des moyens humains, matériels, méthodologiques et stratégiques suffisants est tout aussi capital.

Au regard de la complexité des enjeux territoriaux, le recrutement d'un prestataire est une étape cruciale : la collectivité doit faire preuve de vigilance et d'exigence de sorte à privilégier les prestataires pluridisciplinaires voire les réponses de bureaux d'études groupés.

Concernant les services techniques, compte-tenu des difficultés liées au manque d'ingénierie interne auquel doivent faire face les collectivités plus rurales, le rôle du technicien en charge de l'urbanisme est essentiel. Les élus s'accordent à reconnaître que ce pilote technique du PLUi doit jouir d'une légitimité reconnue, au sein des communes qui composent l'EPCI, et qu'« il ne peut s'agir d'un petit nouveau ». Mais il est aussi indispensable d'identifier dès l'amont les différents autres relais techniques au sein de l'EPCI et d'orchestrer ces forces vives de manière transversale pour un fonctionnement décloisonné efficace.

Que l'on considère la sphère technique ou politique, les moyens alloués à l'animation sont par ailleurs un des piliers cruciaux. Le choix de ceux qui en portent la responsabilité est important. Il apparaît utile de privilégier une prestation soit intégrée dans l'offre du prestataire soit spécifique sur ce champ de compétences, qu'elle soit assumée au sein même de ses services, faire l'objet d'un marché public spécifique ou encore être confiée à un organisme tiers comme les agences d'urbanisme ou les PNR par exemple.



Le cahier des charges rédigé pour le recrutement du bureau d'études pour l'élaboration du PLUi doit aussi inclure la justification de compétences en matière de communication.

Parole de technicien

Mettre en œuvre des moyens adaptés, c'est aussi savoir s'entourer des partenaires institutionnels. Il apparaît essentiel de mesurer l'importance du soutien que peuvent présenter les appuis des services de l'État ou des collectivités territoriales, des équipes en charge du SCoT sur le territoire, des agences d'urbanisme et PNR, etc. La mise en œuvre de ces partenariats implique une certaine connaissance des processus d'association depuis la simple information à la véritable co-production. Une mobilisation habile de ces appuis peut être utile pour contribuer à l'animation tout comme à la nécessaire acculturation au domaine de l'urbanisme. Il est préférable qu'elle fasse l'objet de principes clairement établis en amont, assurant une relation de confiance bénéfique.



Retour d'expérience !

Certaines collectivités formalisent les modalités d'association avec les partenaires institutionnels.



Retrouvez toutes les productions du Club PLUi sur le site national :

www.club-plui.logement.gouv.fr

Pour toute question relative à l'élaboration d'un PLUi : contactez la DDT de votre département.

Pour toute question concernant le club PLUi Grand Est :

Charles Ackermann – DREAL Grand Est

club.plui.dreal-acal.psra.saer.dreal-grand-est@developpement-durable.gouv.fr

conception et réalisation du document :

François Pierron – Cerema & Charles Ackermann – DREAL Grand Est avec l'appui des DDT.