

Lancement du club PLUi d'Île-de-France

Projet de territoire,
gouvernance et concertation

Synthèse du
webinaire du
22.01.2021



□ Hervé Schmidt, directeur adjoint de la DRIEA, a introduit la réunion de lancement du club PLUi. Il a relevé le faible nombre de PLUi mis en place en Île-de-France mais noté une accélération en fin d'année. Il a souligné que la dynamique est désormais bien enclenchée à une échelle intercommunale qui paraît la plus pertinente pour le territoire. Une 1^{ère} réunion de préfiguration du Club avait réuni en janvier 2020 services de l'État et services techniques de 15 EPCI compétents en matière de PLUi. La présente réunion de lancement a été élargie aux élus, à l'ensemble des établissements publics susceptibles d'acquérir la compétence et aux autres acteurs de l'aménagement francilien. L'objectif du Club est de créer une communauté de la planification pour échanger, avoir des retours d'expérience, répondre aux questions des établissements qui vont élaborer et mettre en œuvre les PLUi et les accompagner sur le plan technique.

□ Sarah Limmacher, adjointe du Bureau régional de la planification, service de la planification, de l'aménagement et du foncier (DRIEA) a présenté un état des lieux des PLUi franciliens. Elle a également souligné le nombre limité de PLUi en Île-de-France, indiquant que seulement 18 EPCI (+ la Ville de Paris) sont compétents. Elle rappelle l'hétérogénéité des situations en grande couronne et la dynamique récente en petite couronne, soulignant que le Club PLUi d'Île-de-France accompagnera la dynamique d'élaboration, la mise en œuvre des récents PLUi et les nouvelles prises de compétence.

□ Sandrine Dretz, cheffe de projet Réseaux et planification à la DGALN, a rappelé que le Club PLUi national a été créé en 2012 suite aux lois Grenelle, son action ayant été réorientée en 2017, après la mise en œuvre de la loi ALUR et la « vague » de prise de compétence par les communautés. Des clubs territorialisés, soutenus par le club national, se sont progressivement déployés en complément du club national. Elle indique qu'un site internet dédié www.club-plui.logement.gouv.fr offre un espace de ressources documentaires, de consultation des outils nationaux et territoriaux et de présentation des événements des clubs territoriaux ou des partenaires. L'adhésion au Club PLUi permet une acculturation collective, de partager des retours d'expérience, notamment sur l'application des textes et de bénéficier d'apports méthodologiques, d'accompagnement et d'information lors de l'élaboration de son PLUi.

□ Le club PLUi d'Île-de-France s'inscrit dans la continuité du cycle de séminaires PLUi, organisés depuis 2017 par l'UDEA 93, en collaboration avec la CAUE 93, présenté par Florent Giry (UDEA 93). Trois séances se sont tenues (2017, 2018 et 2019) sur les questions de gouvernance, de concertation (intra- et inter- communales) et de mise en œuvre des règlements de zonage harmonisés. Pour chacune, des retours d'expérience locaux de Seine-Saint-Denis et issus de territoires urbains précurseurs à l'échelle française (Métropole européenne de Lille, Grenoble, Bordeaux Métropole) se complétaient. Ces séminaires rassemblaient les techniciens des communes et EPT, afin de constituer un réseau d'échange et de partage des bonnes pratiques pour les d'acteurs locaux. Le séminaire de 2019 a été élargi aux EPT de l'ensemble de la Métropole. Le club PLUi régional prend désormais le relais.

Échanges

La question du « format » des réunions, avec par exemple des formats plus restreints pour traiter de sujets particuliers est soulevée. Les modalités de fonctionnement du club francilien sont à définir avec ses membres mais les retours des autres clubs territorialisés montrent qu'il est en général intéressant de convier tous les membres aux différentes réunions, les présentations et échanges pouvant être intéressants y compris dans des contextes différents.

La DGALN indique en outre qu'elle peut être sollicitée par la DRIEA pour des actions particulières.

Certains participants signalent leur intérêt pour les thématiques « hors code », comme la santé. Sur ce sujet, un webinaire a été organisé en novembre dernier par le club PLUi national et des ressources sont disponibles sur le [site d'Ekopolis](#)



1. Diagnostic partagé de l'EPT Boucle Nord de Seine

- Anaïs Kot (EPT Boucle Nord de Seine), Mathilde Ragot, Cécile Reynaud et Stéphane Baudement (UDEA 92) ont présenté l'élaboration du diagnostic partagé du territoire Boucle Nord de Seine. L'objectif de cette démarche, initiée par l'État, était de préparer l'élaboration du Porter à connaissance (PAC) et de la Note d'enjeux à transmettre au lancement de la procédure PLUi en co-construisant la note d'enjeux avec l'EPT sur la base d'un diagnostic et d'enjeux partagés.
- Le diagnostic territorial partagé a été élaboré avec la méthode AgroParisTech (méthode cartographique), en une démarche transversale associant État et collectivités via une procédure en 5 étapes (élaboration de fiches synthétiques/ élaboration collective en atelier d'une carte regroupant les caractéristiques du territoire/ élaboration collective en atelier d'une carte spatialisant les enjeux / partage de l'analyse pour finaliser la note d'enjeux / portage de l'analyse - note d'enjeux auprès de la collectivité).
- La démarche s'est révélée très satisfaisante pour l'ensemble des partenaires et services associés. Même si la crise sanitaire a contraint les conditions de réalisation du diagnostic partagé, les échanges ont été maintenus, favorisant l'interconnaissance entre acteurs et permettant de faire connaître le territoire et de partager les enjeux prioritaires de développement portés par les élus.

Échanges

Une volonté de co-construction, portée par un fort investissement des services de l'État. Fin 2018, une réunion avec les services de l'État a été initiée dans le cadre de l'atelier urbanisme de l'EPT (regroupant les services des villes et de l'EPT) pour partager la stratégie territoriale qui venait d'être adoptée par les élus et les enjeux de politiques publiques. Le diagnostic partagé a ensuite été initié par l'État en amont de la prescription du PLUi. Une telle implication de l'État peut paraître étonnante, mais pour l'UDEA 92 elle est nécessaire pour accompagner les enjeux complexes actuels. La méthodologie de diagnostic partagé employée est éprouvée (elle existe depuis 5 ans) et permet un travail multi-acteurs, nécessaire aux vues de la complexité des projets et des expertises attendues.

L'UDEA envisage de l'utiliser pour d'autres projets et partenaires, une anticipation de 8 mois étant néanmoins nécessaire.

La coordination entre l'État et l'EPT. Les fiches et la cartographie ont été réalisées par la DRIEA. Une dynamique de travail collective a été mise en œuvre, et sera poursuivie dans le cadre de l'élaboration du futur PLUi, la méthode de travail ayant été un succès. Côté services de l'État, c'est l'UDEA 92 qui avait la main, mais l'UDEA 92 et la DDT 95 ont travaillé en transversalité.

Le recours à un prestataire. L'EPT précise que, pour la stratégie territoriale réfléchi par les élus, un bureau d'étude avait accompagné le projet en 2017-2018. Pour le travail de diagnostic partagé, l'État n'a pas fait appel à un prestataire. Pour l'élaboration du PLUi, l'EPT s'appuiera sur un chef de projet en interne (en cours de recrutement) ainsi que sur une équipe de prestataires externes. L'État reste également aux côtés des collectivités, même lorsqu'un bureau d'étude est impliqué dans le process.

L'intégration du travail de diagnostic partagé dans le PLUi. L'EPT souligne que le travail de diagnostic va alimenter le cahier des charges, car il donne beaucoup d'éléments de cadrage. Il sera utile aussi pour la co-construction du PADD en nourrissant le travail sur les objectifs, en complément de la stratégie territoriale de l'EPT et des objectifs du Plan climat en cours d'élaboration. Le PAC et la note d'enjeux seront bien entendu intégrés dans l'élaboration du PLUi.



2. Projet de territoire de la CU Grand Paris Seine et Oise

- Sylvaine Baudoux, directrice planification et urbanisme réglementaire (CU Grand Paris Seine Oise) a d'abord présenté les enjeux de ce territoire de 73 communes (dont 42 communes rurales) et 410 000 habitants, très étendu, situé à l'ouest de Paris entre Poissy et Mantes-la-Jolie : des enjeux environnementaux forts, l'arrivée de 9 gares Eole en 2024, une CU récente (2016) issue de la fusion « subie » de 6 intercommunalités, l'absence de ScoT.
- Avec 36 POS et des PLU vieillissants, l'enjeu pour beaucoup de communes était de ne pas passer en RNU et de prescrire un PLUi dans des délais rapides, ce qui a été rendu possible grâce à la bonne connaissance par les élus des enjeux du territoire. Un an après la création de la CU (créée le 1^{er} janvier 2016), le PLUi était prescrit. Il a pu être approuvé avant les élections municipales, notamment grâce à l'implication forte des élus.
- Les documents d'urbanisme qui n'étaient pas achevés (lorsqu'ils étaient suffisamment aboutis) ont été finalisés : cela a permis de mieux connaître le territoire tout en gagnant la confiance des communes concernées et cela a conforté la légitimité de la CU.
- La concertation a été menée sur 6 mois, avec l'appui d'un bureau d'étude spécialisé en concertation. Elle a réuni d'une part des groupes de maires (6 ateliers thématiques et 9 ateliers territoriaux) pour créer une dynamique commune et d'autre part des habitants du territoire (1 600 personnes) au cours de réunions publiques. Sur chaque thématique, un film avec des interventions d'experts et un autre avec des interviews d'habitants ont été réalisés en amont des réunions, notamment pour mobiliser largement le grand public.

Échanges

Le partenariat avec Ports de Paris. Les Ports de Paris étaient déjà dans une démarche de DUP/mise en compatibilité des documents d'urbanisme existants. Leurs projets ont été directement intégrés dans le PLUi. C'est donc un travail itératif de contribution et d'intégration sur les enjeux portuaires qui a été réalisé.

Le devenir du projet d'autoroute sur le territoire. Des éléments ont été sanctuarisés dans le PLUi mais le projet semble néanmoins un peu s'éloigner, notamment suite à une longue concertation qui a eu lieu en 2010 et qui n'a pas pu aboutir.

Le partenariat avec l'État. Le travail avec l'État s'est principalement axé sur l'aspect réglementaire, et notamment les règles relatives aux 6 ZAC devant être intégrées dans le PLUi. L'État n'a pas pu s'investir autant que dans le 92, la DDT des Yvelines n'étant pas dimensionnée pour suivre ce type de projet. L'EPCI a néanmoins avancé en partageant ses travaux avec l'État, ce dernier ayant toujours été en soutien sur ce « PLUi-TGV », d'autant plus qu'il était très au fait des enjeux en raison de la présence d'un OIN multi-site sur le territoire.

La mobilisation du public. Un travail étroit a été mené avec les élus avant les réunions publiques. Il leur était notamment demandé d'indiquer les personnes susceptibles de contribuer efficacement à la concertation (par exemple associations actives dans leur commune). Ce sont ces personnes qui indiquaient ensuite d'autres personnes à interroger. Cela a permis d'interroger un nombre important de personnes pour cerner leur ressenti du territoire et leurs attentes.



3. La gouvernance du PLUi de l'EPT Plaine Commune

□ Adel Ziane, 7e Vice-Président en charge de l'Aménagement et de l'Urbanisme et Pierre Hiault, Délégué général à la stratégie territoriale (EPT Plaine Commune), ont tout d'abord présenté les caractéristiques de leur territoire : 9 communes, 437 409 habitants, une population hétérogène, 200 000 emplois, mais 22 % de chômeurs et plus de 50 % des ménages sous le seuil de pauvreté. Ils ont souligné l'enjeu de projets d'envergure dans les prochaines années (Grand Paris Express, JOP 2024, Grand Hôpital Nord...), les questions environnementales (de plus en plus prégnantes) et la richesse du patrimoine industriel et culturel du territoire.

□ Ils ont ensuite rappelé les objectifs du territoire, portés dans le PLUi : amélioration de la qualité de vie et prise en compte des enjeux écologiques, portage des enjeux intercommunaux et traitement des limites communales, redynamisation des centre-ville), réaffirmation de l'identité de Plaine Commune comme « territoire de la culture et de la création », rééquilibrage de l'offre habitat/emplois/espaces verts, développement adapté entre nord et sud de Plaine Commune.

□ L'élaboration du PLUi a pu s'appuyer sur un processus coopératif initié de longue date et qui s'est renforcé au cours des années, notamment autour de documents cadres pour l'urbanisme (ScoT, PLH, PLD, Agenda 21, CDT...). Des études préparatoires (notamment avec l'APUR), le recrutement d'une AMO pluridisciplinaire et une gouvernance déjà forte en amont ont facilité l'élaboration du PLUi dans des délais extrêmement contraints (deux ans et demi).

□ La gouvernance politique s'est appuyée sur les instances existantes, trois élus porteurs et une mobilisation forte des élus des villes, qui a permis une articulation étroite avec les 9 villes de l'EPT. Elle a été accompagnée d'une gouvernance technique forte, sur la base d'une approche transversale en équipe projet, et toujours en lien avec les directeurs des services des villes.

□ La concertation a constitué un axe fort de l'élaboration du PLUi, avec les maires (groupes de travail) d'une part et les habitants d'autre part, via des ateliers organisés notamment via la mobilisation du réseau des médiathèques pour toucher un public différent de celui qui s'implique habituellement dans ces procédures. La poursuite de l'association des citoyens au projet de territoire est en enjeu majeur, elle pourra notamment s'appuyer sur le développement de méthodes innovantes et digitales. Quant aux axes forts du PLUi ils sont constitués par : la maîtrise du foncier, la détermination d'une logique de développement solidaire, la volonté de concerter avec les citoyens.

□ Le PLUi est entré en action en 2020. Des modifications sont prévues en 2021 et une révision est en vue pour 2022, à l'aune des enjeux posés par la crise sanitaire actuelle.

Échanges

L'apport du SCoT pour l'élaboration du PLUi. Le SCoT, caduque aujourd'hui avait été construit à l'échelle de 8 communes (Saint-Ouen n'appartenait pas encore à l'EPT). Il a évidemment constitué un socle pour la construction du PLUi, sur le plan de l'aménagement mais aussi de la concertation.

La place des personnes publiques associées. L'État a été associé à toutes les phases d'élaboration. Il a répondu présent y compris en répondant de manière parfois détaillée aux sollicitations de l'EPT. Ces échanges ont été très importants notamment en raison de la présence sur le territoire d'OIN (projet olympique, projet d'hôpital universitaire Grand Paris Nord, GPE, Campus Condorcet...) La coopération a été riche même si des désaccords ont parfois existé. Le travail avec des collectivités limitrophes a été aussi entrepris, notamment avec Est Ensemble. Tous ces échanges réguliers sont nécessaires, sur un territoire en mutation avec beaucoup de projets dont certains sont portés par l'État (JO, transports...). Lors des concertations beaucoup d'éléments très riches ont été produits.



4. La boussole de la participation

Isabelle Robinot-Bertrand (CEREMA) a présenté la « Boussole de la participation », un outil qui a pour objectif de guider la construction d'une démarche participative. Elle donne des repères à partager, voire à co-construire avec l'ensemble des participants. Elle permet également de rendre compte du travail accompli et d'en dresser un bilan. La « Boussole de la participation », conçue initialement pour les agents des collectivités, peut être utilisée par toute personne impliquée à différents titres dans une démarche participative. Elle s'adapte à toute sorte de projets ou processus participatifs.

INFOS PRATIQUES

L'accès à la boussole est gratuit via le lien suivant :

https://cerema-med.shinyapps.io/boussole_de_la_participation/

Des présentations en visio sont programmées régulièrement ou sur demande à participation@cerema.fr.

Informations sur la boussole : [La Boussole de la participation : une application pour organiser et suivre un processus participatif | Cerema](#)

Informations sur la Charte de la participation : [La charte de la participation du public | Ministère de la Transition écologique \(ecologie.gouv.fr\)](#)

Conclusion

Emma Dousset, responsable du bureau régional de la planification (DRIEA), a conclu le webinar en remerciant les participants pour la qualité des interventions et des échanges, soulignant le succès de cette réunion de lancement avec 95 participants.

Les retours d'expériences étaient très diversifiés, compte tenu notamment de l'historique varié des territoires en termes d'intercommunalité, certaines devant prendre des repères de travail en commun, d'autres disposant d'ores et déjà d'habitudes de travail plus établies et/ou de premiers travaux ayant permis de construire une vision commune en amont de la procédure d'élaboration du PLUi. Dans tous les cas, la volonté d'élaborer un projet de territoire partagé et porté par tous, élus et habitants, est ressortie. Les focus sur les modalités de concertation étaient à ce titre très intéressants. Les retours d'expérience et les échanges ont aussi fait ressortir l'importance d'un travail partagé - selon des modalités très variées – avec les personnes publiques et du portage fort du projet par les élus.

L'objectif de cette première réunion était d'initier les échanges du club PLUi d'Île-de-France, il s'agit maintenant de pérenniser cette dynamique et d'adapter les rencontres du club et éventuels autres outils aux besoins des participants. Un questionnaire visant à recueillir les demandes et propositions des membres (tant sur le format et la gouvernance du club que sur les sujets à traiter) est ainsi prévu. Une équipe d'appui sera aussi créée pour assurer le copilotage du club PLUi, qui a vocation à se réunir deux fois par an.

Votre contact :

Sarah Limmacher, adjointe Bureau régional de la planification (SPAF/DRIEA)

sarah.limmacher@developpement-durable.gouv.fr / tél : 01 40 61 86 87 / 06 98 55 19 39