

Le PLUI renouvelle la planification locale

L'élargissement de son périmètre d'élaboration n'est pas la seule particularité du PLUI. Sur de nombreux aspects, il fait évoluer le PLU et le modernise. Regards croisés de trois observateurs nationaux sur l'élaboration et le contenu du PLU intercommunal.

Leur position d'observateurs nationaux permet au ministère de la Cohésion des territoires¹, au Cerema² et à l'AdCF de tirer les premiers enseignements des démarches de PLUI engagées. S'ils ne peuvent les examiner de manière exhaustive (plus de 500 seraient en cours d'élaboration), un suivi régulier et un accompagnement quotidien des communautés forgent leur conviction que le PLUI transforme en profondeur la planification locale. Une évolution de grande ampleur impacte la concertation, qui regagne du dynamisme, les acteurs de l'aménagement, dont l'association se généralise, la conduite de la procédure, qui se décloisonne, les enjeux traités, qui s'élargissent, la notion de projet, qui s'affirme, et enfin le règlement, dont l'écriture évolue vers davantage de lisibilité et de souplesse.

Le renouveau de la concertation

Ce constat partagé sur les évolutions importantes du PLU, dans sa consistance comme dans son élaboration, ne saurait bien sûr faire l'impasse sur la toute première des caractéristiques des PLUI : son



Les professionnels de l'aménagement (architectes, notaires, aménageurs, opérateurs du logement social...) sont de plus en plus mobilisés dans la phase d'écriture du PLUI. / © iStock/Getty Images

“ La concertation de la société civile sort grande gagnante du passage à l'intercommunalité ”

élaboration dans un esprit de « collaboration »³ entre communes et communauté. Un travail de coconstruction qui s'organise avec beaucoup d'innovation dans les territoires urbains comme ruraux (ateliers et visites de découverte du territoire pour les élus; travail entre communes par secteurs aux identités et enjeux semblables, dispositifs d'animation innovants, implication des cadres municipaux...). La concertation de la société civile sort grande gagnante du passage à l'intercommunalité. Dans un sens, l'élargissement du périmètre encourage la mobilisation, en touchant notamment des publics nouveaux à l'image des réseaux de collèges et de lycées, en offrant une taille de territoire qui donne à la société civile un sens et les moyens de s'organiser. Dans l'autre sens, cette participation atténue les risques de perte de proximité, notamment dans les grandes communautés. Les modes de contact avec la population se diversifient (utilisation des réseaux sociaux, voire d'applications dédiées). Les acteurs du

“ L'élargissement du périmètre permet de toucher des publics nouveaux ”

territoire sont davantage appelés à la découverte (concours photos, visites en bus, à pied ou à vélo...) et se révèlent plus intéressés et

impliqués dans la dynamique du projet de territoire, surtout lorsque la communauté fait appel à des personnes ressources telles que des historiens ou des sociologues pour enrichir les réflexions.

Cette concertation se professionnalise et fait l'objet d'une préoccupation croissante de la part des communautés, dès la rédaction des cahiers des charges relatifs à l'élaboration du PLUI.

Les professionnels de l'aménagement mobilisés

La concertation des professionnels tels que les architectes, notaires, aménageurs, porteurs de projet, opérateurs du logement social... est elle aussi rendue plus aisée par l'échelle intercommunale, qui facilite la prise de distance avec les projets spécifiques. Ces acteurs sont notamment de plus en plus mobilisés dans la phase d'écriture du règlement, ils contribuent à l'élaboration concertée du lexique ainsi qu'au dialogue en amont sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)... Une implication d'autant plus importante que se développe l'usage de ces OAP sectorielles, qui visent, en pouvant dispenser de règlement, à accompagner l'émergence de projets opérationnels.

Nombre de PLUI affichent la volonté de clarifier et simplifier les règles écrites et les règles graphiques, de les illustrer ou encore d'introduire des règles qualitatives pour s'adapter aux spécificités de chaque portion de territoire. Les PLUI en cours d'élaboration attestent donc une modernisation du PLU telle que dessinée par le décret de décembre 2015, une réforme dont l'objectif est de renforcer le lien entre le projet politique pour le territoire et sa traduction réglementaire et opérationnelle.

Autre évolution réglementaire : le recours aux OAP thématiques. Le caractère intercommunal du PLU renforce sans nul doute leur pertinence et en facilite fortement le portage politique puisque, à cette échelle, ces orientations sont définies pour une

“ Nombre de PLUI affichent la volonté de clarifier et simplifier les règles écrites et les règles graphiques ”

multitude d'espaces. Le recours à cet outil est désormais généralisé. Ces OAP thématiques, qui peuvent porter par exemple sur le paysage, le commerce, le logement ou encore la biodiversité, permettent à la communauté de fixer sur ces enjeux une stratégie claire.

Un décloisonnement des services

La très grande majorité des communautés engagées dans un PLUI a recruté un chef de projet (plus rarement obtenu par transfert de personnel) chargé de conduire administrativement son élaboration. Si cette dernière requiert avant tout un portage politique fort, il revient à cet agent (ou à la direction de la planification dans les grandes agglomérations ou métropoles) d'encourager le décloisonnement de l'approche de l'urbanisme et d'impliquer ses collègues dédiés à l'environnement, à l'habitat... On observe d'ores et déjà un effacement progressif de la frontière, jusqu'alors très marquée, entre le service qui instruit les autorisations d'urbanisme et celui chargé de la planification urbaine. Les instructeurs sont associés de plus en plus souvent en amont aux travaux sur le PLUI. Une évolution facilitée par la

multiplication, ces dernières années, de services mutualisés intercommunaux et qui assure, dès son élaboration, un PLUI plus applicable et plus explicable aux habitants et aux porteurs de projet.

Autre changement important : l'élargissement des thématiques et enjeux abordés. On le sait, les dernières lois (Engagement national pour l'environnement, Alur) ont accru les obligations imposées au PLU, municipal ou communautaire, qui doit traiter un nombre croissant de problématiques. Elles ont par

exemple renforcé les exigences en ce qui concerne la modération de la consommation foncière ou encore l'inscription de la trame verte et bleue pour la préservation de la biodiversité. Il apparaît que l'approche intercommunale permet de répondre à ces enjeux avec pertinence. Un accent particulier est mis sur ces thématiques nouvelles. Le patrimoine et le paysage bénéficient d'un regard renouvelé.

Cette évolution profonde de la planification urbaine marque, de manière plus ou moins intense, tous les types de PLUI. Le PLUI métropolitain comme le PLUI en secteur rural font l'objet d'innovations dans la gouvernance, les enjeux ou encore la forme réglementaire du document.

Patrice Morandas, Cerema
Guennolé Poix, ministère de la Cohésion des territoires
Philippe Schmit, AdCF

1. Ministère de la cohésion des territoires. DHUP. Club PLUI
2. Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement. Direction Territoires et Villes.
3. Art 153-8 Code de l'urbanisme.