« Articulation entre les démarches de planification (PLUi – PLH – PCAET - PDU »

Synthèse de la journée du

club PLUi Bretagne du

15 novembre 2018 à Morlaix

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	07/03/19	

Affaire suivie par

Nicolas CLEMENS - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement
Tél. : 02 99 33 42 86
Courriel : nicolas.clemens@developpement-durable.gouv.fr

Rédacteur

Nicolas CLEMENS - Service Climat, Energie, Aménagement, Logement

« Articulation des démarches de planification »

Synthèse de la journée du club PLUi Bretagne du 15 novembre 2018 à Morlaix

SOMMAIRE

1. Programme de la journée du club PLUi Bretagne du 15 novembre 2018 4
2. Points d'actualité 5
3. Introduction à la problématique de l'articulation des démarches de planification 6
4. Regard des acteurs locaux sur l'articulation entre PLUi et autres documents de planification 7
5. Atelier n°1 : PLUi et PCAET, quel(s) outil(s) pour une planification pro-climat ? 10
6. Atelier n°2 : PLUi + PLH ou PLUiH, avantages et inconvénients ? 11
7. Atelier n°3 : Contribution au chantier national de rationalisation de la hiérarchie des normes 13
9. Liste des annexes 14

Club PLUi de la région Bretagne
"Articulation des démarches de planification"
15 novembre 2018
Manufacture des tabacs de Morlaix

Programme

10h : ouverture de la journée

10h15 : actualités du club PLUi (Nicolas Clemens, DREAL Bretagne)

10h30 : actualités du SRADDET (Arnaud Degouys, Région Bretagne)

10h45 : panorama et enjeux de la planification en Bretagne (Nicolas Clemens, DREAL Bretagne)

11h : table ronde "réussir la cohérence des démarches de planification locales" – témoignage de collectivités et d'acteurs engagés dans l'élaboration de démarches croisées ou intégrées

- Marc Madec, vice-président en charge du PLUiH, Morlaix Communauté
- Benoit Vinet, chargé de mission, responsable planification urbaine et aménagement, CC du Pays des Abers
- Grégory Le Pouézard & Aurélie Sobrayen, chargés d'étude, agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire

12h : déjeuner

14h : ateliers d'approfondissement

* PLUi et PCAET : quel(s) outil(s) pour une planification pro-climat ?
Animé par Aude Talon, directrice des dynamiques urbaines, Brest métropole

* PLUi et logement : PLUi + PLH ou PLUi(H), avantages et inconvénients ?
Animé par Tristan Le Baron, chef de projets planification/ PLUiH, Morlaix Communauté

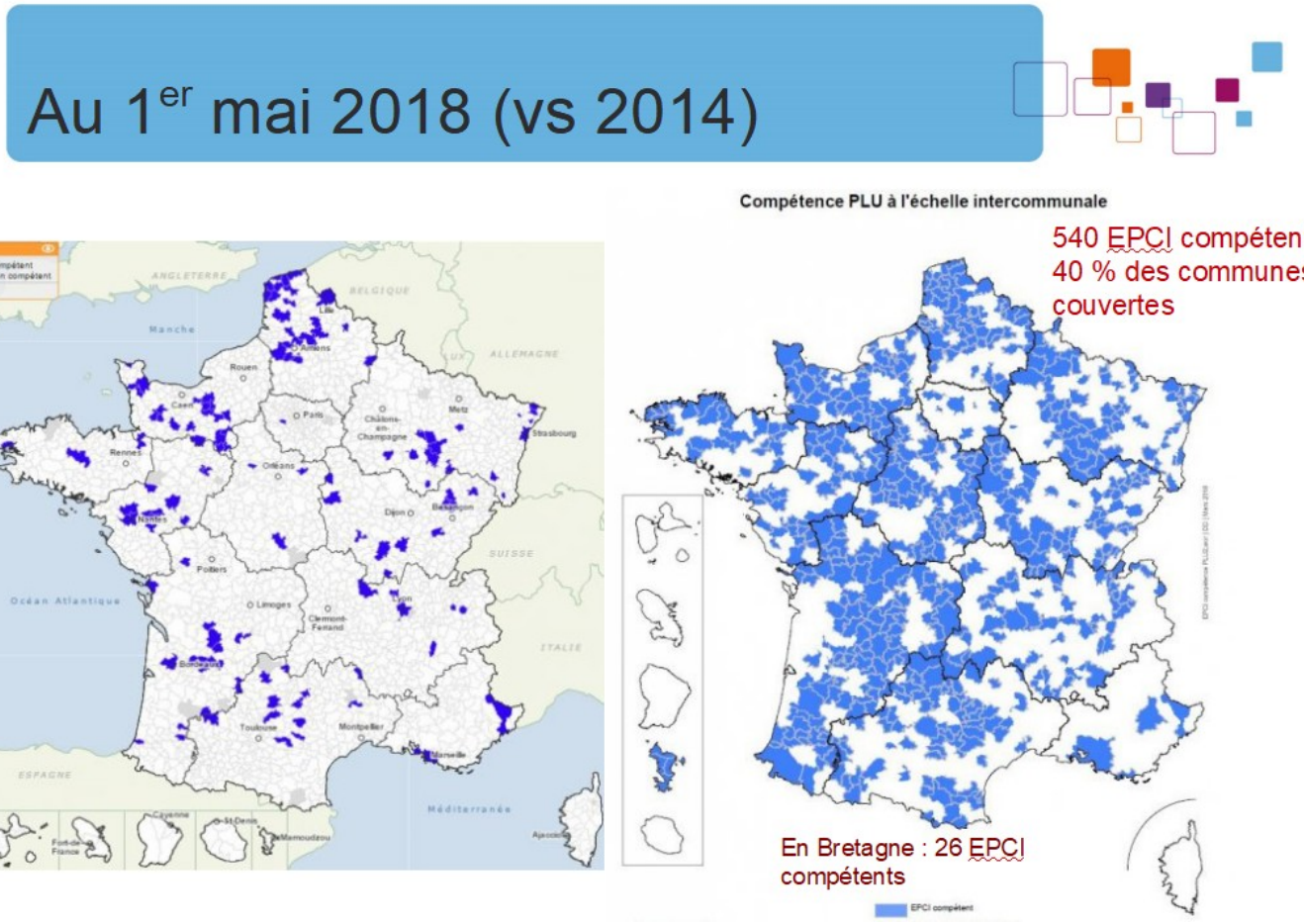
* Rationalisation de la hiérarchie des normes en urbanisme : contribution au chantier national piloté par le ministère de la Cohésion des territoires
Animé par Emilie Chaufaux, adjointe à la cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme

15h45 : mot de conclusion, ressources & prochains rdv (Nicolas Clemens, DREAL)

1. Points d'actualité

1.1. Actualité du club PLUi (DREAL Bretagne)

L'année 2018 est venue confirmer la bonne dynamique nationale en faveur de l'élaboration des PLU intercommunaux, avec, dans le détail, pour la Bretagne : 26 EPCI compétents (44% de couverture), représentant 3 PLUi exécutoires (Brest métropole, Loudéac Communauté Bretagne Centre – en révision -, et Territoire du Coglais porté par la CC Couesnon Marche de Bretagne).



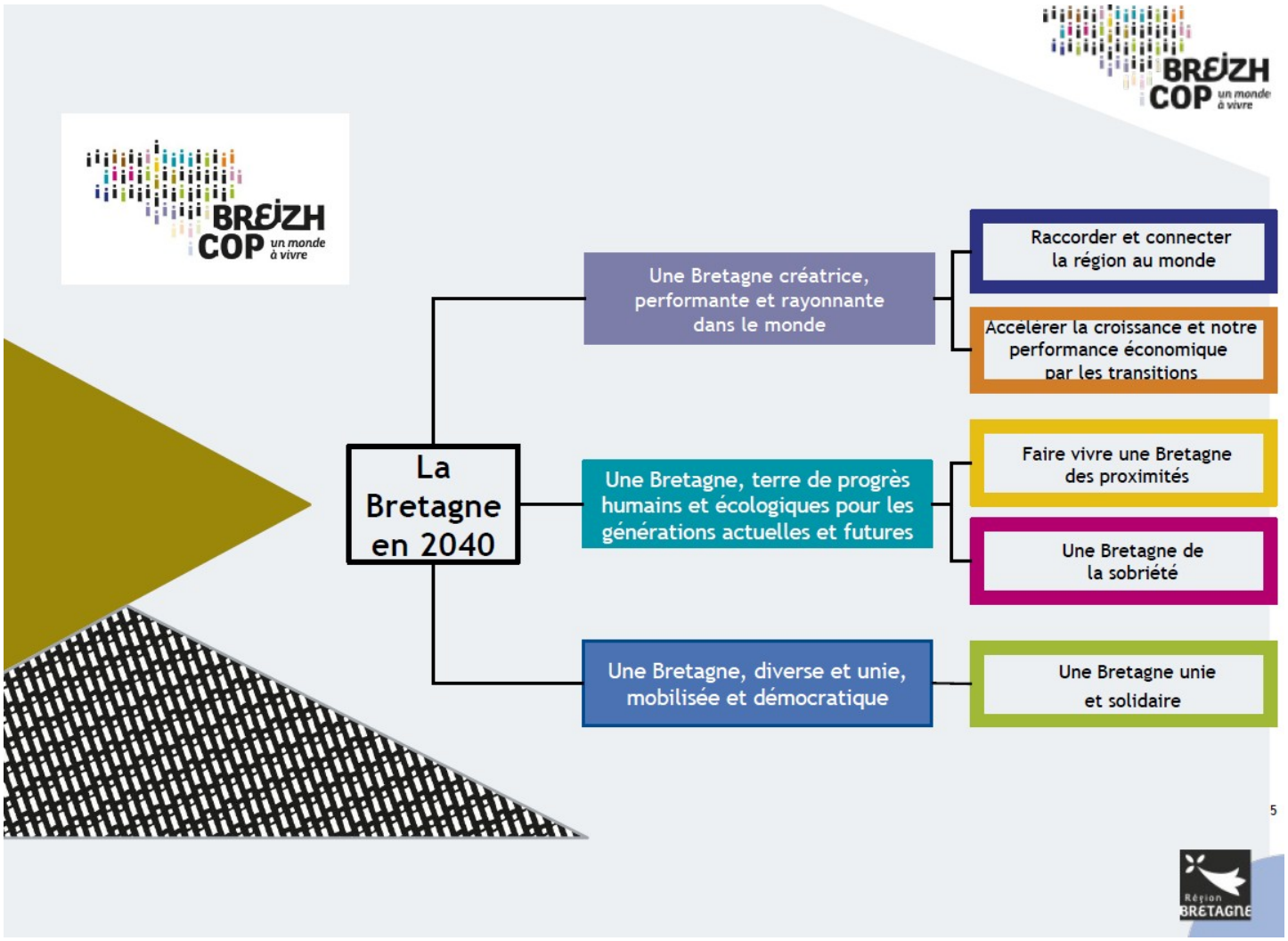
L'année 2018 a également été marquée par le lancement du **Tour de France des PLUi** , démarré en juin à Grenoble sur le thème de l'association des habitants, il s'achèvera en mars 2019 à Strasbourg sur le thème de l'offre de logements en milieu métropolitain.

Plus d'information : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/le-tour-de-france-des-plui-r146.html

2.2. Actualité de la BreizhCop (Région Bretagne)

Voir les diaporamas complets disponibles en annexe

Arnaud Degouys, chargé du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour la région Bretagne, est venu présenter la méthode, ainsi que les 38 objectifs de ce futur schéma régional opposable aux documents d'urbanisme, élaboré, en Bretagne, dans le cadre d'une démarche de concertation plus large mobilisant l'ensemble des acteurs et citoyens, baptisée BreizhCop.

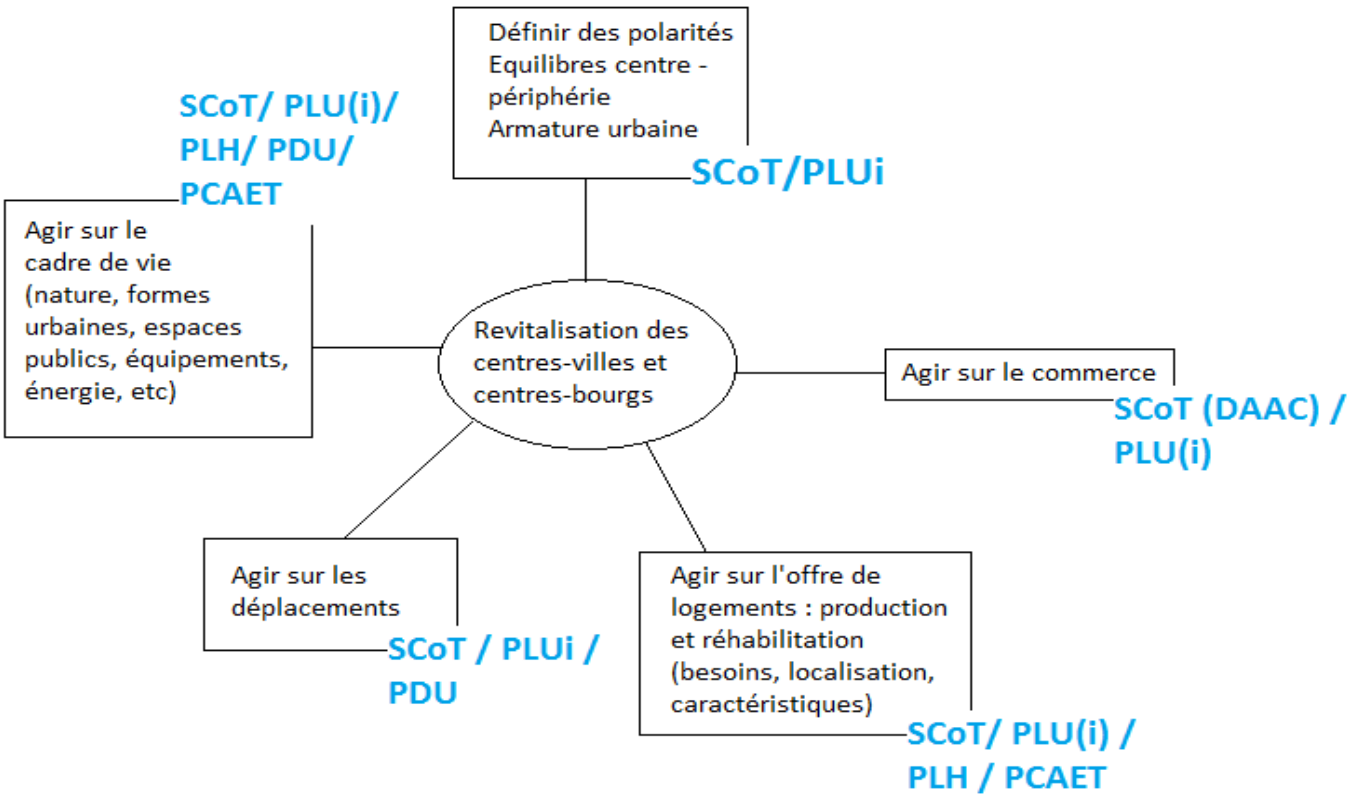


2. Introduction à la problématique de l'articulation entre les documents de planification (DREAL Bretagne)

Voir le diaporama complet disponible en annexe

Nicolas Clemens, animateur du club PLUi pour la DREAL Bretagne, a introduit les débats de la journée autour du thème de l'articulation et de la cohérence entre les documents de planification d'échelle supracommunale, par un panorama régional des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), Programmes locaux de l'habitat (PLH), Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et Plans de déplacements urbains (PDU) .

Derrière l'apparente complexité de cet écosystème de la planification, l'importance réside avant tout dans la définition d'un projet de territoire, préalable à la mobilisation des bons outils et donc des bons documents.



3. Regard des acteurs locaux sur l'articulation des documents de planification : PLUi – PLH – PCAET - PDU

Table ronde animée par Nicolas Clemens, DREAL Bretagne
Participants :
Marc Madec, vice-président en charge du PLUiH, Morlaix Communauté
Benoit Vinet, chargé de mission, responsable planification urbaine et aménagement, CC du Pays des Abers
Grégory Le Pouézard & Aurélie Sobrayen, chargés d'étude, agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire

Les contextes, positionnements, organisations et outils complémentaires des intervenants, qu'ils soient engagés dans l'élaboration d'un document intégrateur ou, au contraire, situés au carrefour de différentes démarches à articuler, ont permis de dégager un ensemble d'enseignements intéressants autour de la cohérence des documents de planification, au service d'un projet de territoire et d'une stratégie bien identifiés en amont.

PLUI valant PLH de Morlaix Communauté

La question des centralités a été identifiée par la collectivité comme enjeu principal et fil rouge de la construction du document, mis en œuvre, notamment, à travers une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « centres-villes et centres-bourgs » et une OAP « commerce », dans un objectif d'intensification des pôles (du centre-ville au quartier), d'identification des lieux prioritaires d'implantation des équipements, et de renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle :

→ au moins 30 % de la production de logement en renouvellement urbain, dont 70 % de la production en opération de logement locatif social (LLS)
→ mise en place d'une OPAH-RU sur Morlaix et Saint Martin des Champs
→ interdiction des commerces de moins de 200 à 300 m² en dehors des périmètres de centralité
→ orientation des services vers les centres et non vers les zones d'activité
→ sobriété foncière : moins 50 % par rapport à 2005 – 2015

Au-delà du PLUi, la démarche de la collectivité se prolonge dans l'organisation des services, la mutualisation de l'ingénierie avec les communes, la cohérence budgétaire, l'animation, etc

PLUi valant PLH de la CC du Pays des Abers

Choix du PLUi-H par opportunité de calendrier (fin du PLH).
L'intégration des démarches s'est révélée très positive pour orchestrer le maintien de la vitalité des centre-bourgs. L'intégration du volet habitat a permis notamment d'entrer rapidement les acteurs dans une logique d'outils et de programmation. La mobilisation des élus autour du PLUi a été ainsi facilitée par cette entrée « concrète » (budget, localisation des choix, etc), vecteur de cohérence.
Cette démarche intégrée a également permis de donner un poids réglementaire à certaines actions, à travers le PLUi.
Au regard de l'organisation antérieure du terrtoire, cette formule a aussi été source d'optimisation des moyens (temps et moyen), notamment vis à vis des obligations de mise en compatibilité des documents.

Démarches portées par l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire

Le choix de la collectivité, accompagnée dans l'élaboration par l'agence d'urbanisme, a été celui d'un PLUi « simple », parallèlement à l'élaboration du PCAET (en régie) et du PDU (confié à l'agence), à travers un comité de pilotage commun, et un arrêt simultané, le PLH étant déjà en vigueur.
Ce processus itératif a permis la convergence des objectifs, ainsi que l'acculturation progressive des élus aux différentes thématiques, facilitée par des actions complémentaires d'animation (journée d'immersion sur la transition énergétique, ateliers de co-construction, etc).
Cette cohérence se retrouve ensuite à travers les orientations et outils proposés pour l'écriture du PLUi, tels que :

→ favoriser des formes urbaines plus compactes et règles qui autorisent toutes les formes de dérogations / dispositifs énergétiques
→ mobilisation du coefficient de biotope
→ reformulation des règles du plan de prévention du risque inondation (PPRI) à travers la prise en compte du changement climatique

Echanges avec la salle :

* comment « motiver » les bailleurs à intervenir en zone rurale ?

→ l'OAP centralité du PLUi permettra, lors de la révision du PLH, de concentrer l'offre sur les bourgs, avec des objectifs importants de réhabilitation, en plus de l'implication des élus auprès des acteurs concernés

→ privilégier une relation partenariale plutôt que réglementaire. Adopter des logiques de compensation entre opérations attractives et d'autres qui seraient moins rentables, ou entre opérations complexes et plus simples

* le coefficient de biotope est un outil intéressant, mais difficile à instruire

→ pari de l'intelligence collective. Nécessite néanmoins au préalable une mise en cohérence des outils réglementaires et des CERFA au niveau national, pour faciliter l'application des règles du PLU

5. Atelier n°1 : PLUi et PCAET, quel(s) outil(s) pour une planification pro-climat ?

Atelier animé par Aude Talon, directrice des dynamiques urbaines, Brest métropole
Discussion libre entre participants organisée autour du témoignage de Brest métropole (voir le diaporama complet en annexe)

Après un tour de table, l'atelier débute par une présentation par Aude Talon du PLU facteur 4 de Brest métropole (cf. support), son élaboration et les perspectives d'évolution en lien avec la révision du PCAET.

Echanges :

* Comment connaître les associations agréées pour la protection de l'environnement ?

→ Des inventaires existent, néanmoins la revanche peut s'avérer complexe. En tout état de cause, leur association se fait à leur demande

* Bien rappeler l'importance fondamentale d'intégrer les enjeux climatiques dès la conception des zonages, partis d'aménagement et projets, au-delà des traductions réglementaires ou des OAP explicites

* Quelle plus-value pour une OAP thématique énergie-climat ?

→ Il ne faut pas négliger les enjeux de visibilité en matière de politiques volontaristes. Si l'OAP thématique n'est pas indispensable, elle peut être jugée stratégiquement opportune par la collectivité

* Comment évaluer la mise en œuvre des objectifs climatiques d'un PLUi ?

→ Difficile de faire une réelle évaluation quantitative. Des évolutions importantes des pratiques sont constatées, par exemple en termes d'accélération de la rénovation énergétique du bâti. Pour autant, la trajectoire n'est pas généralement pas suffisante pour imaginer atteindre l'objectif du facteur 4. Ceci nécessite d'aller plus loin dans la façon de repenser l'aménagement et le fonctionnement du territoire

→ Intérêt de penser également la cohérence entre aménagement et énergie-climat en matière d'outils d'analyse, de suivi et d'évaluation. Par exemple, l'ADEUPa teste la possibilité de mobiliser son outil d'analyse de l'occupation des sols pour évaluer le potentiel de séquestration de carbone

* Y a-t-il eu une analyse de la pollution lumineuse dans le PLUi ?

→ sujet émergeant dans le cadre de la révision du Scot

* Un des enjeux réside également dans l'accompagnement des pratiques d'instruction. Un dialogue en amont avec les porteurs de projet apparaît de plus en plus opportun, dans une fonction de conseil en amont de l'instruction des demandes d'autorisation, au regard de la complexité du sujet, qui appelle de plus en plus souvent des objectifs de résultats (cibles ambitieuses à atteindre) plutôt que des objectifs de moyens (règles strictes)

6. Atelier n°2 : PLUi + PLH ou PLUi(H), avantages et inconvénients ?

Atelier animé par Tristan Le Baron, chef de projet PLUi-planification, Morlaix Communauté
Discussion libre entre participants organisée autour du témoignage de Morlaix Communauté, ainsi que d'un retour du club PLUi des Pays de la Loire (voir le diaporama complet en annexe)

L'élaboration d'un PLUI valant PLH est souvent une question d'opportunité notamment en termes d'adéquation calendaire entre la fin d'un PLH et le renouvellement d'une convention de délégation des aides à la pierre.
La mise en œuvre d'un PLUI valant PLH relève plutôt de territoires ayant déjà une culture commune en matière d'habitat assumée sur une ou des générations de PLH antérieurement. Pour des territoires récents notamment issus de fusion, il semble préférable d'avoir une acculturation se présentant plutôt sous la forme d'un PLH et d'un PLUI distinct.
C'est le niveau de gouvernance qui peut déterminer le type de procédure à mener. En effet, au niveau d'un PLUI, la gouvernance s'appuie sur une politique forte des élus. Cette gouvernance est plus axée sur l'inter-partenariat au niveau d'un PLH.

Un PLUI valant PLH exige d'avoir un travail accentué en interservices tant au niveau de la structure interne de l'EPCI que des relations avec tous les acteurs de l'habitat. En effet, la question du portage des politiques suparacommunales doit pouvoir trouver sa place dans un PLUI valant PLH sans que la réponse soit sous-dimensionnée par rapport à ce qu'elle est dans un PLH.
Au niveau interne au sein d'un territoire, l'élaboration d'un PLUI valant PLH peut être l'occasion pour la collectivité de se restructurer afin d'assurer plus de transversalité dans le traitement des thématiques.

L'association des partenaires est bien présente dans les PLH. L'intégration de cette association au niveau d'un PLUI valant PLH permet de montrer les difficultés des partenaires au niveau opérationnel. Cette connaissance peut permettre d'apporter une meilleure réponse en faisant comprendre aux élus, les problématiques des acteurs.

En gardant le PLU et le PLH de façon distincte, il y a un risque de ne rien changer dans l'approche de l'urbanisme au niveau communal. Un PLUI valant ou non PLH permet une assise par rapport aux réalités territoriales notamment au niveau d'une politique foncière (même si un PLH doit aussi le faire). Il est rappelé que le PLH n'est pas un outil de planification et que de ce fait, un PLUI valant PLH peut permettre une meilleure mise en cohérence des politiques.
Toutefois, il est rappelé que les politiques de l'habitat n'ont pas été construites « hors sol » et que bon nombre de PLH assure déjà le croisement des politiques. Aussi, si un PLH fonctionne bien sur un territoire, il n'y a pas de raison de changer de procédure. Par contre, si des dysfonctionnements apparaissent, l'analyse de ceux-ci peut monter l'intérêt d'aller vers un PLUI valant PLH.

En résumé, le choix d'une procédure dépend du contexte territorial existant notamment au niveau de la gouvernance. En effet, les PLH qui fonctionnent et dialoguent bien avec les PLU doivent demeurer. Si le positionnement en PLUI valant PLH permet d'instaurer un nouveau dialogue entre les partenaires pour une meilleure opérationnalité alors, cette procédure est à privilégier.

Pour conclure, au niveau territorial, il y a de la programmation, de la planification et des projets. Aussi, en préalable à toutes procédures, il convient de définir un projet de territoire qui permettra de déterminer la procédure la plus adéquate.

7. Atelier n°3 : Rationalisation de la hiérarchie des normes en urbanisme : contribution au chantier national piloté par le ministère de la Cohésion des territoires

Atelier animé par Emilie Chaufaux, adjointe à la cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme
Discussion libre entre participants organisée autour d'une présentation du ministère (voir le diaporama complet en annexe)

Fort du constat de la complexité de la hiérarchie des normes en urbanisme (nombre de documents opposables, liens de nature différents entre compatibilité, prise en compte, référence), la loi ELAN autorise le gouvernement à proposer une rationalisation, par voie d'ordonnance, à échéance 2020 pour une application en 2021. Cette proposition intégrera les conclusions d'ateliers territoriaux, au plus près des collectivités et acteurs de la planification. Cette démarche participative permettra également, au-delà de l'ordonnance, de produire des outils méthodologiques pour accompagner l'intégration des enjeux thématiques et sectoriels dans les politiques d'urbanisme, indépendamment d'une obligation de relation juridique entre documents, plans, programmes et schémas.

Echanges :

* Comment cette complexité est-elle perçue par les acteurs de terrains ?

→ les professionnels s'y retrouvent, mais sont plus gênés par :
- les évolutions successives du cadre normatif des documents
- les postures évolutives des acteurs
- l'écriture inadaptée à un document d'urbanisme des documents supra (plans, programmes, schémas, chartes)
- le niveau de précision inadapté des documents supra : trop génériques ou au contraire trop précis
- les incohérences territoriales de certains documents supra réalisés à une très large échelle
- le manque de moyens des acteurs chargés d'assurer les procédures de mise en compatibilité

* Plus-value du SCoT intégrateur ?

→ indéniable, l'ensemble des documents et thématiques liés à l'urbanisme n'étant pas toujours connu, ou par nature inadaptés à l'urbanisme réglementaire (problème des chartes et des plans d'action, notamment)

→ le SCoT intégrateur simplifie la mission des élus : c'est le document qui valide la stratégie du territoire. Le SCoT représente le projet de territoire. Ensuite chaque document sectoriel (dont le PLU(i)) peut se concentrer sur sa focale, avec ses propres outils (réglementaires, contractuels, etc) et domaines d'intervention (droit des sols, usages, etc), avec des moyens « raisonnables » et un résultat lisible pour l'usager

→ rôle du SCoT important pour fixer un niveau d'ambition générale élevé, et garantir son respect dans les débats autour des documents infra

→ le lien entre sujet et échelle est assez naturel, c'est plus une question géographique qu'une question administrative

* Besoins de nouveaux outils ?

→ des décryptages et synthèses des orientations applicables à l'urbanisme réglementaire des documents supra sont utiles. A transmettre dans le cadre des porter à connaissance ?

→ par ailleurs, l'implication en réunion d'association est plus productive que la hiérarchie des normes

7. Liste des annexes - Diaporamas présentés au cours de la journée du 15 novembre 2018

Téléchargement des documents avec la fonction CTRL-clic

Panorama planification (format pdf - 4.3 Mo - 19/11/2018)
Presentation Breizh COP (format pdf - 491.8 ko - 19/11/2018)
Objectifs BREIZHCOP (format pdf - 357.7 ko - 19/11/2018)
Atelier PLUi climat (format pdf - 3.6 Mo - 19/11/2018)
Atelier PLUi PLH (format pdf - 159 ko - 20/11/2018)
Atelier PLUi normes (format pdf - 553.5 ko - 19/11/2018)