

Compte-rendu du webinaire du 25 juin 2020

Expérimentation Planification Bas Carbone

Comment rendre les mesures de transition du PLUi plus opérationnelles ?

Accompagnement de la Communauté de communes Rhône Crussol

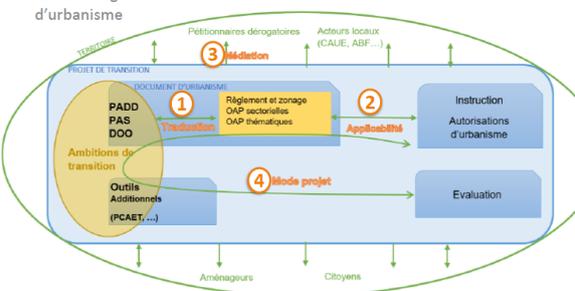
Rédactrices : Laetitia Boithias, Florence Bordère, Armelle Boquien, **Cerema**

La communauté de communes de Rhône Crussol (07) est un territoire de 13 communes, comptant 34 667 habitants. Son PLUi-H (tenant lieu de PLH) est au démarrage de son élaboration. Ce document est réalisé en régie par la communauté de communes.

Opérationnalité – hypothèses et définition

➤ L'« opérationnalité », de quoi parle-t-on ? **4 vecteurs**

L'atterrissage dans les autorisations d'urbanisme des ambitions des documents d'urbanisme



L'opérationnalité était une condition de réussite identifiée dans l'étude de préfiguration de l'AMI Planification Bas Carbone mené par l'Ademe. Cette opérationnalité prend corps à travers 4 vecteurs :

1^{er} vecteur est la traduction des ambitions dans des règles qui s'appliquent sur le territoire.

2^e vecteur : applicabilité de ces règles sur le territoire à travers l'instruction qui est le premier filtre et entre certaines règles et OAP et les autorisations d'urbanisme.

3^e vecteur : médiation, c'est-à-dire dialogue entre les pétitionnaires et les acteurs locaux. Il concerne notamment les contraintes économiques ou des modes de vies locaux.

4^e vecteur : mode projet, qui englobe tous les autres leviers : décroisement interne, dépassement de la logique de silo, lien avec les outils additionnels, caractère démocratique de l'organisation.

L'hypothèse est qu'on assiste à un **fossé** entre les ambitions de transition et la façon dont elles atterrissent à travers les permis de construire et autorisations d'urbanisme. Le travail est descendant, centré sur les grandes politiques publiques, mais regarde assez peu ce qui se passe en bas. Les responsabilités sont dissociées : un seul maire responsable de l'ADS mais X communes dans le PLUi.

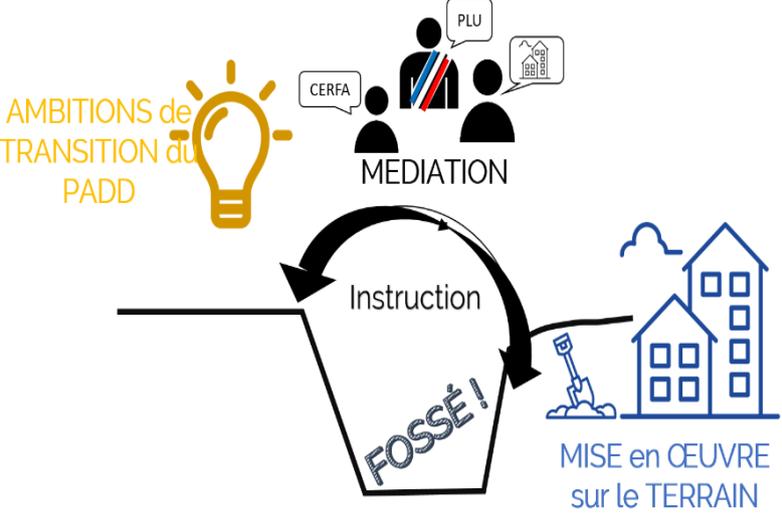


Schéma matérialisant le fossé entre les ambitions de transition et leur mise en œuvre - F. Bordère et L. Boithias, Cerema

Rhône Crussol 4 étapes participatives

Les 4 étapes	Encadrement réglementaire « T.E.E. »	« Nettoyage » du règlement	Simplification, lisibilité et sécurité	Modalités d'application
Cadre de réflexions et propositions opérationnelles du Cerema	Sélection et propositions d'articles « TEE » et leurs différents niveaux de coercition	Proposition de méthodes testées pour « nettoyer » un règlement et préparer des choix politiques	Proposition de structuration du règlement (niveaux coercitifs) et propositions rédactionnelles	Propositions de supports de réflexions internes sur des modalités d'application : instruction, médiation, négociation
Travail interne à la CCRC	Travail d'équipe : Choix des articles en fonction de leur intérêt (priorités locales) et de leur faisabilité opérationnelle (au crible des usages)	Travail individuel : Sur un règlement local au choix, faire le travail de nettoyage (mesure entre moyens et objectifs) Et mise en commun de l'équipe	Travail d'équipe sur un règlement « nettoyé » et infléchi vers la TEE. Essais de structuration et de rédaction optimum (simplification, lisibilité et sécurité)	Travail d'équipe et implication des référents urbanisme communaux sur la base du cadre proposé par le Cerema intégrant les résultats
Séance de synthèse	La stratégie politique à mettre en œuvre tenant compte du calendrier du PLUi La production de documents complémentaires : guide pédagogique à destination du public dérogatoire, guide de pré-instruction pour les communes, etc..			

La mission d'accompagnement pour la CC de Rhône Crussol consiste à travailler sur l'applicabilité des règles qui mettent en œuvre la transition.

C'est un travail sur la rédaction des règles qui prend en compte les nouveaux objectifs de la transition mais surtout qui vise à rendre les règles plus lisibles notamment pour les instructeurs et les pétitionnaires non professionnels.

Un travail de co-construction entre le Cerema et la communauté de communes a été proposé en 4 étapes. Il en est actuellement à la 1^{ère} étape qui consiste à proposer de nouvelles règles concernant la transition.

Témoignage PLUi Rhône Crussol

Ce premier travail consiste à interroger l'ensemble des instructeurs sur la base d'un questionnaire en ligne. Ce questionnaire propose 3 ou 4 règles par thématique (ces thématiques couvrant les champs de l'aménagement, de la gestion des ressources, du bâtiment, de l'énergie, de la mobilité, et du paysage-patrimoine) et interroge sur les règles les plus pertinentes, pour prioriser et supprimer un certain nombre de règles. Ces règles font appel à une certaine expertise qui fait craindre pour l'appropriation des élus, d'où l'importance de les inclure dans ce travail. L'idée est de **trier et d'épurer le document réglementaire pour ne garder que les règles applicables directement au droit du sol.**

Un exemple A TESTER

Artificialisation des sols: possibilités réglementaires à prévoir

- Fixer et imposer par zone, un Coefficient de biotope par surface (CBS)
- Fixer et imposer par zone, un pourcentage de **pleine terre (PLT)** par surface
- Fixer et imposer par zone un **CBS comprenant une part obligatoire de PLT**
- Fixer un seuil de végétalisation par unité foncière ou par pourcentage
- Réglementer le nombre d'arbres devant être plantés ou conservés par surface de pleine terre
- Imposer une perméabilité des clôtures créées en limite séparative (règles préservant la circulation de la petite faune et l'écoulement des EP)
- Imposer une gestion individuelle des EP (toitures et surfaces aménagées) qui doivent être infiltrées et collectées sur la parcelle
- Interdire la constructibilité ou fixer des prescriptions claires en lien avec les secteurs ou éléments repérés (cf. définir).

De nombreux **exemples** de règles sont ainsi travaillés, en se posant les **questions** suivantes :

- comment les pétitionnaires peuvent-ils comprendre la règle ?
- comment les élus peuvent-ils expliquer la règle ?
- comment instruire cette règle ?
- quelles informations, dans le formulaire de permis de construire CERFA, permettent d'instruire la règle ?
- et ainsi, comment rédiger la règle pour concilier compréhension démocratique, instruction technique et objectifs de transition ?

Les grands enseignements à ce stade tirés de l'expérience de la Communauté de communes :

- Pour que les ambitions de transition portées par le document d'urbanisme irriguent non seulement l'ADS mais aussi d'autres politiques, il y a nécessité de **réinterroger les objectifs du PADD avec les élus**. L'objectif est double :
 - faciliter la mise en œuvre des objectifs du PADD dans l'ADS
 - faciliter l'action des élus sur l'ensemble des autres politiques (hors urbanisme : par exemple mobilité, gestion de l'eau, gestion de l'énergie...) qu'ils animent et qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de ces objectifs, notamment celles échappant à l'ADS
- Pour retrouver de la capacité d'agir sur la transition, **remettre les élus au cœur du travail**
- Pour éviter la déconnexion entre un urbanisme réglementaire écrit à un instant t mais oublié, et un urbanisme opérationnel souvent dans les communes, qui vit sa vie tout seul sans l'expertise et sans rappel des objectifs du PADD et des ambitions initiales, il faut **mettre en place des actions de médiation**. Celles-ci n'ont jamais existé depuis que l'urbanisme est de compétence intercommunale.



Les participants au webinaire ont pu réagir sur ce témoignage par le biais de post-it virtuels. Il ressort des échanges :

DES POINTS DE CONVERGENCE



- L'importance de travailler le PLUi en lien étroit avec les services ADS et les secrétaires de mairie, premiers interlocuteurs des pétitionnaires
- La méconnaissance par les élus de l'urbanisme et des outils à disposition

DES REFLEXIONS INSPIRANTES pour les PLUi :



- Traçabilité et justification des choix de règles à travers le questionnaire en ligne
- Nettoyage des règles par ceux qui les utilisent

DES REFLEXIONS INSPIRANTES pour les SCoT pour qui la question de l'opérationnalité peut paraître lointaine. Des idées émergent autour d'outils / de méthodes à inventer:

- Modalités d'aller-retour entre l'ambition fixée et la capacité réelle de l'appliquer dans les PLU(i) et dans l'aménagement.
- Mise en partage de règles et d'orientations avec le retour des intervenants du terrain (porteurs de PLU(i), instructeurs ADS, opérateurs, pétitionnaires)

DES QUESTIONNEMENTS soulevés par la méthode proposée, sur les sujets suivants :



- Quelle différence de démarche à mener sur l'opérationnalité entre le cas du passage de plusieurs PLU à un PLUi (culture de l'urbanisme et des règles existante) et le cas du passage du Règlement national d'urbanisme à un PLUI ?
- Quelles mesures pour évaluer les risques juridiques et prévenir les contentieux juridiques ?
- Intérêt de l'approche séquentielle, mais danger d'un catalogue de règles qui pourrait empêcher une approche systémique
- Comment traduire concrètement les règles d'urbanisme liées à l'emprise au sol, alors que les formulaires CERFA ne sont pas adaptés ?