HAL
open science

Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) et projets de territoire en Seine-Saint-Denis

Laure Barbarin

To cite this version:

Laure Barbarin. Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) et projets de territoire en Seine-Saint-Denis : Quelle stratégie pour la prise en compte des enjeux prioritaires de l'État dans les projets de territoires en Seine-Saint-Denis ?. 2018. hal-01888583

HAL Id: hal-01888583

https://enpc.hal.science/hal-01888583

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) et projets de territoire en Seine-Saint-Denis

Quelle stratégie pour la prise en compte des enjeux prioritaires de l'État dans les projets de territoires en Seine-Saint-Denis ?

Mission pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018.
Pour le compte du service d'aménagement durable des territoires, unité départementale de Seine-Saint-Denis, Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

Laure Barbarin

Encadré par Monsieur Bruno Depresle, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Le nouveau visage institutionnel de la région capitale avec la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et de ses 12 territoires (11 Établissements Publics Territoriaux – EPT – et Paris) a induit des changements importants dans la planification locale. Au vu des premiers Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux de la Métropole, lancés par des EPT de la Seine-Saint-Denis, il semble indispensable que le service de l'État en charge du suivi de ces documents d'urbanisme élabore une stratégie d'accompagnement de ces EPT et de suivi de ces PLUi à la hauteur des enjeux importants que porte l'État dans ce territoire.

Face aux défis importants auxquels le territoire de Seine-Saint-Denis doit faire face (dynamisme et attractivité économiques avec la proximité de Paris, inégalités sociales entre les populations historiques et les nouvelles populations plus aisées, chômage, intégration des nouvelles populations issues de l'immigration) et les projets stratégiques que porte l'État sur ce territoire (sites pour les Jeux Olympiques 2024, le Grand Paris Express dont 24 gares sur 68 situées en Seine-Saint-Denis et 24 sites éligibles dans le cadre du second programme de renouvellement urbain), le lancement des nouveaux PLUi constitue une opportunité pour assurer la bonne intégration de ces projets et la mise en cohérence des différentes politiques publiques sur ce territoire.

L'État et les PLUi, politique nationale et mise en œuvre francilienne

Le PLUi, un instrument d'action publique au service de la mise en cohérence des politiques publiques

Le PLU, créé par la loi SRU (2000), a eu l'ambition de faire évoluer la planification d'une logique de zonage à une logique de projet concerté, dans une visée de développement durable des territoires. Il a vocation à intégrer et mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques au niveau territorial. À la fois outil stratégique (par le Projet d'Aménagement et de développement durable - PADD) et réglementaire (par le règlement et le zonage), il assure le lien entre le niveau stratégique des politiques publiques et leur mise en œuvre au niveau

local. En 2010, l'échelle intercommunale est devenue la norme pour le PLU, permettant une meilleure intégration des politiques publiques (notamment environnementales). Sa généralisation a été amenée par des politiques incitatives puis contraignantes. Le PLU à l'échelle intercommunale est ainsi devenu obligatoire avec la loi ALUR. Ce changement d'échelle de la planification s'est accompagné d'une accélération de la dynamique intercommunale, notamment par les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) qui prévoyaient la rationalisation des EPCI.

Projet de territoire et PLUi

Contrairement au PLUi, le projet de territoire n'a ni définition juridique, ni cadre précis.

Le PLUi, au contraire, est un document réglementaire et opposable dont l'élaboration prévoit, dans la loi, l'association des personnes publiques et la concertation avec les habitants. Il comprend un volet réglementaire, mais également un aspect projet politique dans le PADD, qui définit les grandes orientations pour le territoire à une échelle de 10 à 15 ans.

Le PLUi constitue en ce sens un instrument d'action de politique publique (Lascoumes et Le Galès 2005) : il définit un ensemble de règles qui organise les rapports sociaux des différents acteurs, pour répondre à un objectif de politique publique (aménager durablement le territoire, de façon concertée), selon des représentations et des significations qui lui sont propres.

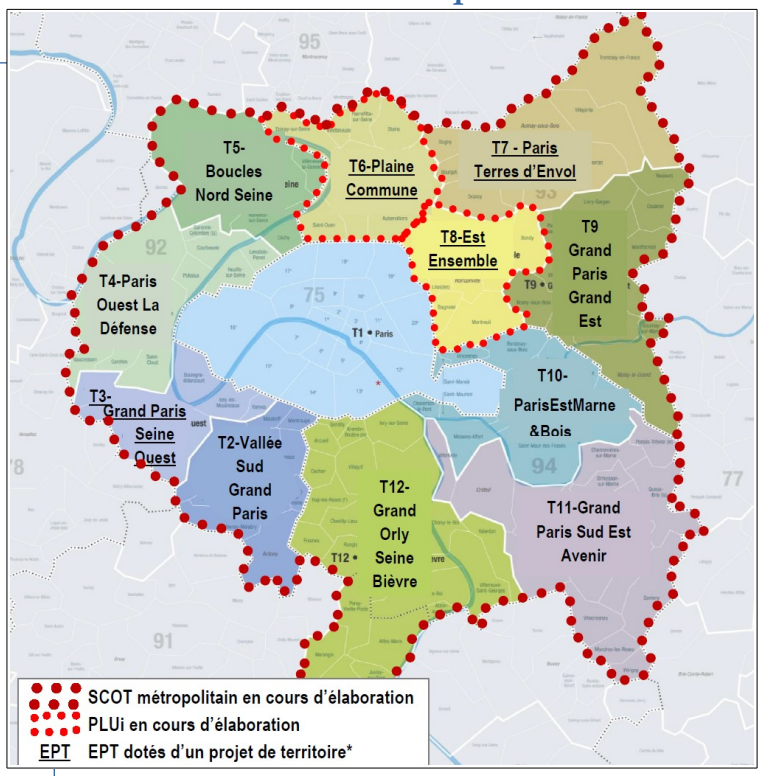
L'articulation entre projet de territoire et PLUi peut se faire au travers du PADD. Certaines intercommunalités font le choix d'élaborer leur projet de territoire en amont de leur PLUi, selon un format et un mode d'élaboration libres. Au contraire, certaines peuvent profiter de l'élaboration de leur PLUi pour travailler sur leur projet de territoire.

La planification en Île-de-France suite à la création de la Métropole du Grand Paris

La réforme territoriale en Ile-de-France et la planification

Les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) ont dessiné le nouveau visage institutionnel de l'Ile-de-France. Le périmètre de la Métropole du Grand Paris regroupe les 123 communes de la petite couronne et 7 communes de grande couronne. Cet EPCI à fiscalité propre et à statut particulier est composé de 12 territoires : 11 Etablissements Publics Territoriaux (EPT), EPCI sans fiscalité propre et à statut particulier, formant des ensembles d'au moins 300 000 habitants, et la Ville de Paris.

La Métropole est en charge de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) métropolitain, tenant lieu de projet métropolitain. Les EPT sont en charge de l'élaboration des PLUi. La Région reste en charge du suivi et de l'élaboration du Schéma Directeur Régional d'Île-de-France (SDRIF). Les PLUi doivent être compatibles avec le SCOT, lui-même compatible avec le SDRIF.



État d'avancement des PLUi EPT de Seine-Saint-Denis dans l'élaboration de leurs documents stratégiques.

Suite à la nouvelle organisation territoriale de la région capitale effective depuis le 1er janvier 2016,

seuls 2 EPT (Plaine Commune et Est Ensemble) ont lancé l'élaboration de leur PLUi. 4 EPT sur 11 sont dotés d'un projet de territoire. Pour 3 d'entre eux, ils étaient antérieurs à la création des EPT (ces 3 territoires étaient les seuls à être déjà constitués en intercommunalité avec le même périmètre avant 2016).

Le rôle de l'État dans l'élaboration des PLUi

L'État joue deux rôles dans l'élaboration des PLUi. Il compte parmi les personnes publiques associées (PPA) avec lesquelles l'EPT doit travailler. À ce titre, il fait valoir les enjeux, les politiques publiques et les projets qu'il porte sur le territoire de l'EPT. Par ailleurs, il réalise le contrôle de légalité du document final par lequel il s'assure du respect du code de l'urbanisme, de la cohérence interne du document et de la bonne prise en compte des politiques publiques portées par les PPA et dans les documents stratégiques qui lui sont supérieurs dans la hiérarchie des normes. Il conserve donc une influence non négligeable sur ce document qu'il accompagne tout au long de son élaboration.

Analyse de l'accompagnement de l'État pour les PLUi en Seine-Saint-Denis

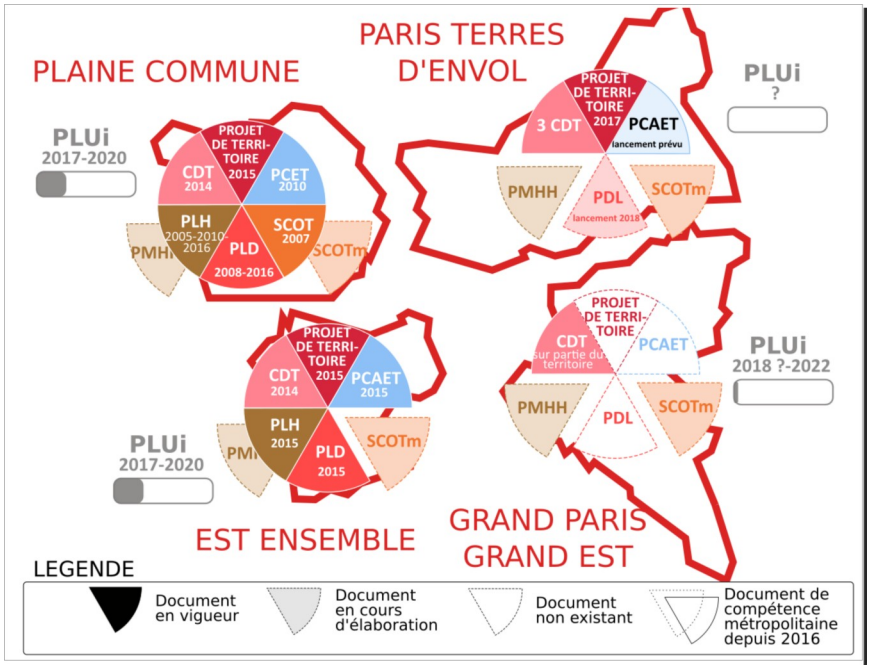
L'objectif de notre analyse était de déterminer si le niveau de coopération mis en place entre les parties prenantes du PLUi permettrait des échanges fluides et une bonne prise en compte des enjeux des partenaires, et notamment ceux de l'État, dans les futurs PLUi.

Le réseau d'acteurs

Le PLUi s'élabore au sein d'un réseau complexe d'acteurs prenant en compte l'EPT, les communes, les habitants, les PPA et l'État. Ce dernier constitue en lui-même un réseau d'acteurs à part entière, chacun représentant les différentes politiques thématiques. Ainsi le Service d'Aménagement Durable des Territoires (SADT) de l'Unité départementale de Seine-Saint-Denis de la DRIEA, qui est en charge du suivi des PLUi pour le compte de l'État, doit assurer, par d'étroites relations de travail avec les autres directions régionales, un message cohérent et unifié de l'État, ainsi qu'un partenariat de travail avec les EPT pour garantir des échanges tout au long de la procédure.

La stratégie des EPT

État d'avancement des documents stratégiques intercommunaux en Seine-Saint-Denis.



Les 4 EPT de Seine-Saint-Denis ont des historiques de constitution d'intercommunalité et des stratégies différenciées pour élaborer et mettre en œuvre leur projet de territoire. Plaine Commune et Est Ensemble, déjà constituées en intercommunalité avant 2016, possédaient déjà un certain nombre de documents stratégiques et notamment un projet de territoire. Ces derniers leur ont permis d'envisager l'élaboration d'un PLUi selon un calendrier très ambitieux. Paris Terres d'Envol a choisi de débuter par un premier projet de terri-

toire et de le décliner en documents stratégiques (PLD, PCAET), avant d'envisager enfin un PLUi. Grand Paris Grand Est s'appuiera sur le PLUi qui offre une démarche cadrée pour construire son premier projet de territoire.

Les relations de travail État-EPT

Le SADT a déjà entamé la construction d'une relation de travail de proximité avec les EPT. Il a développé, en plus d'un accompagnement classique notamment sur le conseil juridique et l'apport de ressources méthodologiques, une vision stratégique territoriale, qu'il a présenté aux EPT, lancé un programme d'études en lien avec les enjeux identifiés dans le dire de l'État des premiers PLUi et a institué un séminaire PLUi, temps privilégié de rencontre et d'échanges entre les techniciens des EPT en charge du PLUi.

Recommandations pour une stratégie d'accompagnement des EPT dans le cadre des PLUi de Seine-Saint-Denis

Le SADT doit rechercher une relation de travail partenariale de confiance, en adaptant son action au niveau d'avancement et à la stratégie arrêtée par chaque EPT afin d'être le plus efficient. Pour s'inscrire dans la continuité de la stratégie déjà initiée par le SADT, des propositions d'actions ont été formulées selon 5 axes principaux :

- **Approfondir les relations de travail avec les EPT**, notamment en assurant une meilleure communication sur son rôle et la cohérence de ses actions pour le PLUi ;
- **Lier projets d'aménagement et projet de territoire/PLUi** ;
- **Consolider les critères d'appréciation** du SADT pour une meilleure prise en compte des politiques publiques ;
- **Améliorer la cohérence des politiques publiques** (particulièrement de l'État local), notamment en approfondissant les relations de travail interne à l'État ;
- **Développer le séminaire PLUi.**

Conclusion

Des relations de travail étroites sont en train de se développer entre les services de l'État et les EPT. Cette proximité facilitera les échanges au cours de l'élaboration des PLUi et donnera à l'État l'occasion de porter en amont ses enjeux prioritaires. Néanmoins, dans un contexte institutionnel encore en pleine constitution, et qui pourrait de nouveau évoluer avec les prochaines annonces présidentielles attendues à l'automne 2018, la vigilance reste de rigueur sur le bon fonctionnement du réseau d'acteurs (notamment avec la MGP pour la bonne prise en compte du SCOT en cours d'élaboration, mais également en interne État pour garantir la cohérence de cet acteur multiple qui intervient lui-même au sein un réseau complexe autour de l'élaboration d'un PLUi).

Bibliographie

BARBARIN Laure (2018), Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) et projets de territoire en Seine-Saint-Denis, ENPC, juin 2018, 1 p.

COGNET S (forum métropolitain du Grand Paris), ALBA D (APUR), AWAD F (IAU IDF) (sous la dir. de) (2017), *Bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris*, 160 p.

LASCOUMES P, LE GALES P (sous la dir. de) (2005), *Gouverner par les instruments,* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), Paris, coll. « Académique », 370 p.

MELOT R (2009), « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique, V*ol. 59, (pp. 177-199).