

# Les Feuilles de l'Oise

Un thème d'actualité en quatre pages

n°81 – mars 2007

## L'invention du Projet d'Aménagement et de Développement Durable Quel format pour quel contenu ?

La France s'urbanise. Engagé depuis plus d'un siècle, ce mouvement n'est pas terminé. Toutefois, il ne s'agit pas tant aujourd'hui de faire plus que de faire mieux.

En ce sens, la loi place désormais le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) au cœur de la démarche de planification urbaine.

Fixé dans le plan local d'urbanisme, le PADD détermine les orientations générales retenues pour l'ensemble de la commune. Mais ni la loi, ni le règlement ne définissent la forme que doit prendre le PADD. Autrement dit, le PADD est à inventer. Par qui ? Par les élus locaux, les bureaux d'études, l'ensemble des personnes associées à l'élaboration des documents d'urbanisme. Dans ce foisonnement d'initiatives locales, les services de l'Etat ont un rôle spécifique à jouer.

Observer ce qui se passe, comprendre les logiques émergentes, restituer aux acteurs de la planification territoriale une synthèse globale est pour eux une exigence, en particulier s'agissant de la direction départementale de l'Équipement.

Ainsi, 60 plans locaux d'urbanisme (PLU) sont à ce jour approuvés dans l'Oise, c'est-à-dire autant de PADD. 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU, il a donc paru opportun de les rassembler dans une même étude.

Une question s'impose en particulier : quelle forme prennent les PADD ? Ne sont-ils qu'une redite du rapport de présentation, une reprise à peine modifiée d'éléments figurant déjà dans les autres pièces du dossier ? Ou bien au contraire, témoignent-ils d'une réelle innovation, d'une manière neuve d'écrire le document d'urbanisme ? Pour le dire sans détour, les premiers PADD témoignent-ils d'un échec ou d'un succès de la greffe tentée par le législateur en imposant désormais aux communes de formuler expressément le projet sous-tendant le document local d'urbanisme ?

L'ambition du présent feuillet n'est pas d'apporter des réponses définitives mais de baliser ce champ nouveau de recherche en ouvrant quelques pistes et en posant des jalons utiles pour de futures évaluations, sur des masses sans doute plus significatives que celles des PADD pionniers de l'Oise.

### Et demain ? faire du PADD un document de communication

C'est une tautologie de le dire : le PADD est d'abord l'expression d'un projet. Or, toute démarche de projet suppose pour réussir la mise en oeuvre d'une dynamique d'adhésion. Deux grandes forces permettent cette mobilisation des énergies : le leadership de l'équipe municipale et les mécanismes de la démocratie participative.

En pratique, ces deux forces peuvent donner lieu à de multiples combinaisons. Mais dans les deux cas, pour promouvoir la vision du maire et du conseil municipal comme pour assurer une publicité suffisante à la participation des citoyens et autres acteurs publics et privés de l'aménagement, il importe de communiquer.

En ce sens, les auteurs du PADD doivent concevoir le document qu'ils élaborent peut être et avant tout comme un support de communication.

Mais cette dimension est encore singulièrement absente des 60 documents aujourd'hui approuvés dans l'Oise. Ainsi, il est remarquable de constater qu'à de très rares exceptions près, les PADD étudiés n'expriment ni problématique ni slogan.

Or, penser l'aménagement et le devenir d'une ville ou d'un village, c'est bien identifier un ensemble de problèmes dont les éléments sont liés, d'où le fait qu'ils donnent lieu à un document unique. Les auteurs du PADD doivent donc sur ce point se contraindre à l'exercice de formuler la problématique qui sous-tend le PLU.

Plus encore, au-delà de l'exposé des différentes mesures et actions envisagées, il importe de trouver la formule qui frappe les esprits, seul gage certain que le projet engagé marquera, lui, le territoire.

L'exercice demandé n'est pas impossible et n'appelle pas de rupture fondamentale.

Insérer par exemple, suivant le modèle retenu, en page de couverture du cahier ou en page une du feuillet, un titre, un slogan, quelques lignes de développement et une illustration graphique, est en effet, au regard des capacités et de la faculté d'adaptation qu'ils ont démontré dans la production des premiers PADD, largement à la portée des bureaux d'études travaillant dans l'Oise. C'est en tout cas désormais, considérant le pas important franchi localement dans l'invention du PADD, l'ambition de la direction départementale de l'Équipement de les y inciter.

**Directeur de la publication :**  
Alain DE MEYERE  
Réalisation – impression :  
Dépôt légal et ISSN en cours  
DDE de l'Oise  
Bld Amyot d'Inville  
BP 317 - 60021 Beauvais Cx  
ml : dde-oise @equipement.gouv.f



**Réalisation et contact :**  
Service de l'Aménagement,  
de l'Urbanisme et de l'Environnement  
France Poulain  
Cellule Aménagement, Déplacement,  
Développement Durable  
Jérôme LASSERON (03 44 06 50 83)  
ml : Jerome.Lasseron@equipement.gouv

### L'écriture à quatre mains du PADD : le rôle matriciel des bureaux d'études

Dès lors que l'on veut bien admettre que les bureaux d'études auxquels recourent les communes ne sont pas transparents, alors il convient dans l'analyse de leur restituer leur vraie place, celle de coauteurs du PADD. Certes sur le fond, c'est bien la commune qui définit le projet, mais le bureau d'études met en forme les orientations choisies. C'est pourquoi, s'il y a 60 PLU approuvés à ce jour dans l'Oise, il n'y a pas pour autant 60 manières différentes de présenter le PADD. En pratique, il n'y en a que 16, correspondant au nombre de bureaux d'études missionnés sur les 60 PLU approuvés.

Mieux même, à lui seul, un bureau d'études est l'auteur de 22 projets, soit plus du tiers des documents étudiés, étant précisé que trois autres bureaux d'études totalisent quant à eux 18 procédures. Ainsi, les 2/3 des PADD approuvés à ce jour dans l'Oise n'ont en fait pour auteurs que 4 bureaux d'études.

Toutefois, la circonstance que 12 bureaux d'études sont les auteurs des 20 PADD restants garantit une relative diversité dans la matrice des projets.

### Un modèle dominant : le cahier thématique

Premier enseignement de l'étude entreprise sur les 60 PADD approuvés à ce jour dans l'Oise, à l'exception d'un seul, les 16 bureaux d'études ayant eu à écrire un PADD dans l'Oise ont tous retenu la forme du cahier thématique.

Deuxième enseignement, les auteurs de ces cahiers ont le plus souvent fait le choix d'accompagner le texte d'un ou plusieurs documents graphiques. En particulier, on trouve un schéma de synthèse dans 50 cas sur 60, soit dans plus de 83% des PADD.

Troisième enseignement, dans plus des 2/3 des cas, le PADD réussit à se distinguer du rapport de présentation. Ainsi, seulement 17 PADD (étant précisé que pour 14 d'entre eux, il s'agit de la première génération de PADD approuvés entre 2001 et 2004) contiennent des éléments de diagnostic ou de justification des orientations du PLU, qui doivent normalement figurer dans le rapport de présentation. Evitant le piège de la redondance avec le rapport de présentation, les bureaux d'études témoignent ainsi de leur capacité à passer du plan d'occupation des sols au PLU.

### Des tentatives originales : le feuillet et le résumé non technique

A côté du cahier thématique, deux démarches radicalement différentes retiennent l'attention.

La première a été mise en oeuvre sur Crisolles et Laigneville. Ici, le PADD prend l'aspect d'un feuillet de 4 pages au format A3. A l'inverse du modèle du cahier thématique, c'est le schéma synthétique (figurant en pages centrales du feuillet) qui prime sur le texte, renvoyé en pages 1 et 4. S'inscrivant en rupture avec la pratique dominante des bureaux d'études, le modèle du feuillet est sans aucun doute l'expérience la plus audacieuse – et la plus aboutie – d'un PADD conçu comme un document nouveau, sans filiation avec les autres pièces littéraires ou graphiques du dossier.

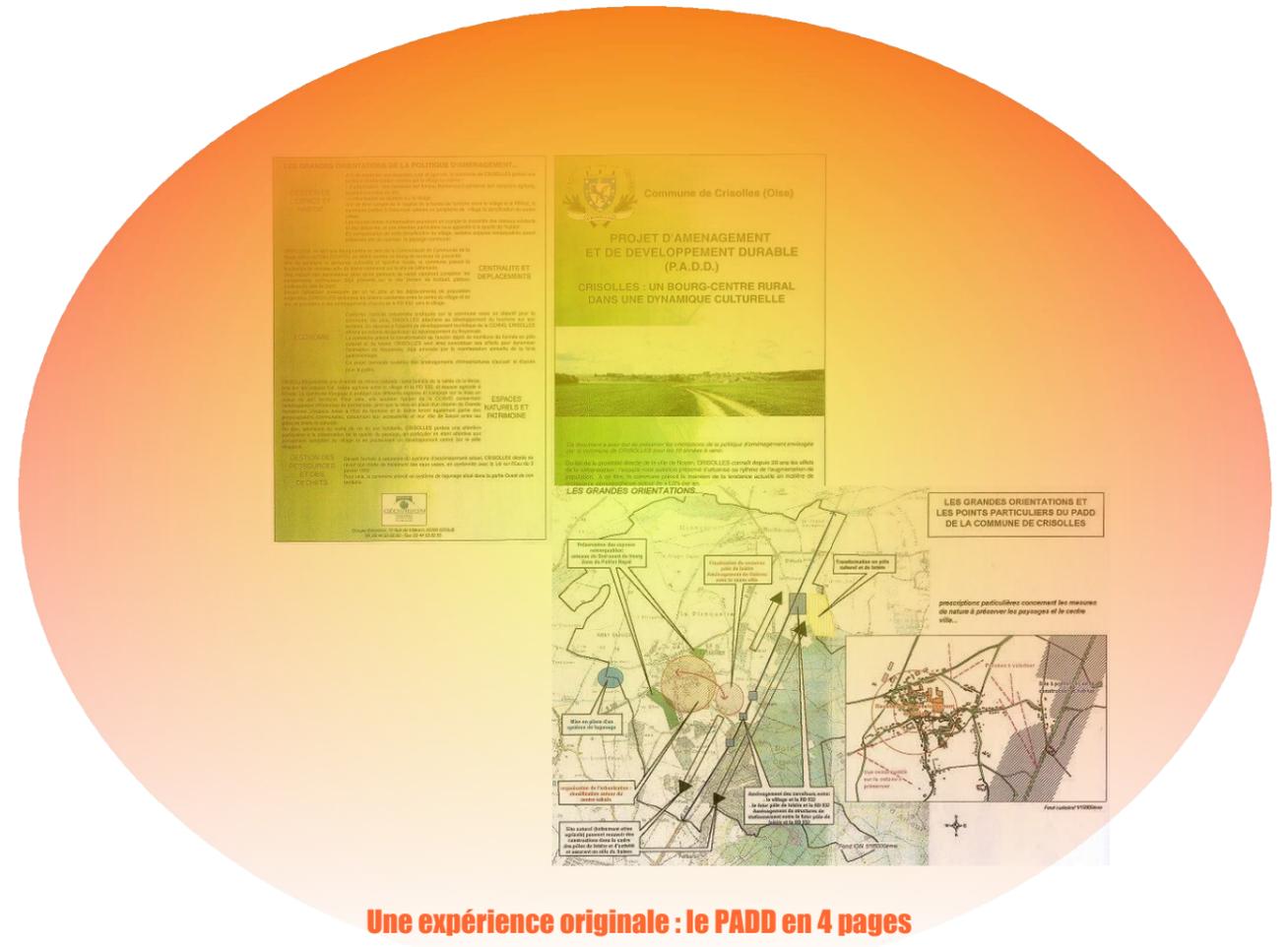
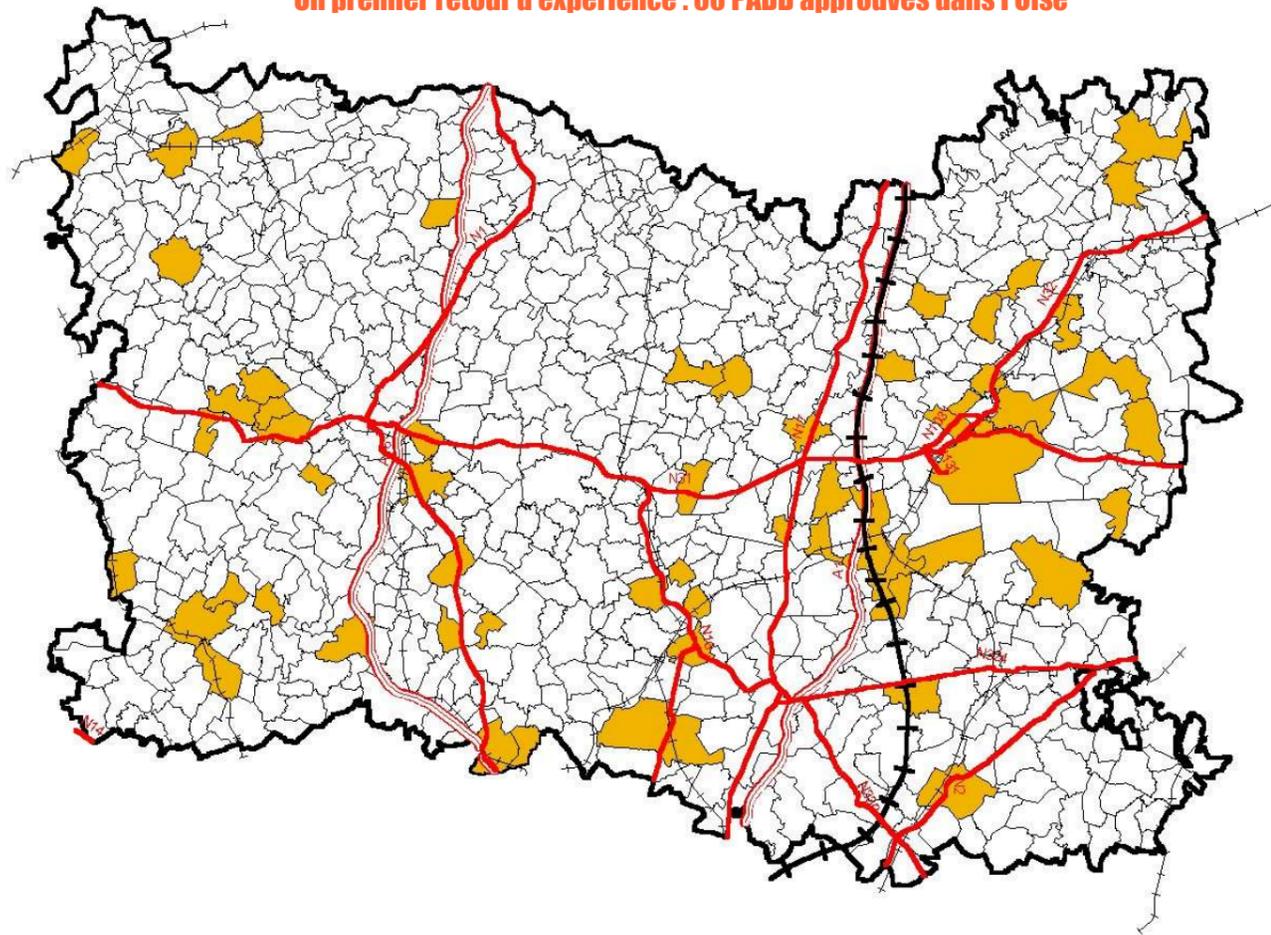
La seconde démarche est actuellement en cours sur Beauvais. Bien que n'entrant pas dans la liste des 60 PADD approuvés, elle doit être citée pour son originalité. Là, le PADD garde la forme du cahier. Mais ses auteurs lui donnent une dimension pédagogique en en faisant un véritable résumé non technique du PLU qui se trouve ainsi mis à la portée d'un public peu ou pas familiarisé aux documents d'urbanisme.

### "Learning by doing": le PADD à l'épreuve de la répétition

Les 60 PADD approuvés à ce jour dans l'Oise sont, on l'a déjà dit, l'oeuvre de 16 bureaux d'études. Si 6 de ces bureaux d'études n'ont produit qu'un seul PADD et ne peuvent donc être suivis dans leur progression, les 10 autres ont travaillé sur au moins deux documents, étant rappelé que quatre bureaux d'études ont, eux, travaillé sur 40 documents. Il est donc particulièrement intéressant d'étudier comment ces bureaux d'études abordent la répétition de l'exercice du PADD.

Constat confirmant l'intuition de départ qui nous a fait postuler que les bureaux d'études devaient être regardés comme les coauteurs du projet, chaque bureau d'étude développe son modèle de PADD, véritable matrice qu'il applique de commune en commune, sans que celles-ci influent sur le format qui leur est proposé. Mais il faut le souligner, le résultat n'apparaît jamais comme la reprise à l'identique, le "copié-collé" d'un PADD déjà fait. Révélateur d'une phase d'auto-apprentissage particulièrement intense, chaque PADD témoigne d'ajustements par rapport au moule initial dont il procède.

### Un premier retour d'expérience : 60 PADD approuvés dans l'Oise



Une expérience originale : le PADD en 4 pages