

Et demain ? Faire du PADD un document utile à l'évaluation du PLU

Discrètement, et par touches successives (ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 ; loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement), le législateur a introduit dans le régime juridique des plans locaux d'urbanisme une disposition nouvelle : l'évaluation *ex post* du plan.

Parce que les choses ne sont jamais tout à fait simples dans le droit de la planification territoriale, deux mécanismes sont aujourd'hui en vigueur :

- l'évaluation *ex post* prévue à l'article L123-13-1 du code de l'urbanisme, dont le champ d'application est limité aux seuls PLU ayant dû faire l'objet d'un rapport environnemental et qui devant être conduite dans les dix ans suivant l'approbation ou la révision du plan porte potentiellement sur tous les aspects du PLU ;
- l'évaluation triennale *ex post* du PLU prévue à l'article L123-12-1 du code de l'urbanisme, d'application systématique mais limitée à la satisfaction des besoins en logement et, s'il y a lieu, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Ce point doit être souligné, l'évaluation *ex post* du PLU porte en elle même un véritable changement de nature du document d'urbanisme.

Avec le POS, la règle locale d'urbanisme était

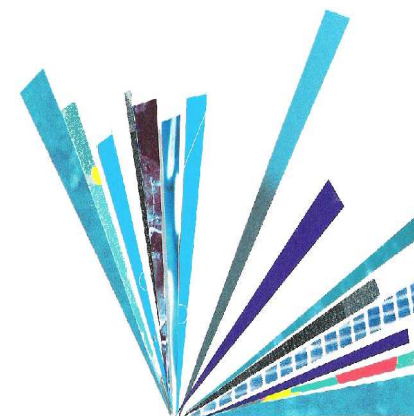
vue exclusivement comme une norme qui devait être respectée, sauf à s'exposer à des sanctions en justice. Si cette dimension ne disparaît pas dans le PLU, la règle d'urbanisme y est vue plus fondamentalement comme une ressource qui doit être mobilisée en vue de certains objectifs et évaluée au regard de ses résultats, lesquels peuvent justifier des adaptations multiples, rapides et importantes du plan.

Les conséquences suivantes en terme de pilotage de politiques publiques semblent devoir être tirées. Outil réglementaire, **le PLU est peut-être plus encore un outil de management : document de projet, il suppose la formulation d'orientations assorties d'indicateurs permettant l'évaluation en continu du document.** C'est bien évidemment le PADD qui parmi les pièces du dossier doit jouer ce rôle.

Cette dimension du PADD, document de management assorti d'indicateurs permettant le suivi du projet en terme de résultats et d'impact, est aujourd'hui absente des premiers PLU approuvés dans l'Oise. C'est désormais l'objectif de la direction départementale de l'Équipement de veiller à ce qu'elle se concrétise.

Au final, le visage du PADD, dont la loi SRU a dessiné le contour sans fixer les traits, se dégage, visage ouvert, mobile, changeant, rompant avec la sévérité dogmatique traditionnelle du droit pour épouser la complexité du réel et donner à entendre une voix qui n'est plus celle du gouvernement des hommes, s'exprimant par le commandement, mais de leur gouvernance, ouverte aux adaptations et aux compromis.

Direction
Départementale
de l'Équipement
de l'Oise



Les Feuilles de l'Oise

Un thème d'actualité en quatre pages

n°81bis – mars 2007

L'écriture du Projet d'Aménagement et de Développement Durable Un exercice formel mais pour quel contenu ?

La direction départementale de l'Équipement a consacré un premier Feuille de l'Oise, le n°81, à un retour d'expérience portant sur les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des 60 plans locaux d'urbanisme (PLU) approuvés à ce jour dans l'Oise.

Centré sur l'invention formelle du PADD, ce Feuille a permis de souligner le rôle des bureaux d'études dans la genèse du PADD. Autre constat, l'existence d'un modèle dominant, le cahier thématique, n'interdit pas des tentatives originales, comme le 4 pages, dans une phase d'auto-apprentissage caractérisée par de constants ajustements apportés au format que développe chaque bureau d'études.

Ce Feuille a aussi permis de souligner là où devraient porter désormais les efforts, les auteurs de PADD devant mieux formuler et mettre en scène la problématique qui sous-tend le projet.

Le présent Feuille de l'Oise, non détachable du n°81, s'attache, lui, à l'écriture du PADD en s'interrogeant sur le contenu de ce dernier. Plusieurs questions peuvent être posées : la rédaction du PADD précède-t-elle celle des autres pièces du dossier, qu'elle inspire, ou bien au contraire les suit-elle, faisant la synthèse après coup du document ? Autre interrogation par rapport au "temps du PADD" : de quelle vision de l'espace urbain se fait-il l'écho, représentation héritée de la vision traditionnellement rurale du département de l'Oise ou d'une conception plus en phase avec la complexité du phénomène urbain ? Par ailleurs, comment les auteurs du PADD articulent-ils le projet avec ce qui viendra après, la mise en oeuvre de la stratégie foncière ou l'évaluation du PLU ?

Bref, autant d'interrogations qui se résument à une seule : à quoi sert le PADD ?

Là encore, comme pour le Feuille n°81, l'ambition du présent document n'est pas d'apporter des réponses définitives mais de baliser le champ d'une réflexion émergente qui n'a de sens que si elle est partagée, reprise et prolongée par l'ensemble des acteurs de la planification territoriale œuvrant dans le département de l'Oise.

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.fr



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

Le PADD : vision qui inspire ou synthèse a posteriori du PLU ?

Dans l'ordre de présentation des pièces constitutives du PLU suivi par le code de l'urbanisme, le PADD précède le règlement, les documents graphiques et les annexes. Cet ordre de présentation a, bien sûr, une valeur symbolique. Pour autant, en droit, cette présentation formelle n'implique pas d'élaborer le PADD avant le règlement ou les documents graphiques. Aussi en pratique, qu'en est-il ? L'écriture du PADD précède-t-elle celle des pièces opposables du dossier ? Au contraire, le PADD est-il écrit à la fin de la procédure, étant rappelé que la loi semble permettre cette possibilité puisque le débat sur les orientations du PADD peut au plus tard intervenir deux mois avant l'arrêt du projet ?

La question du moment de la rédaction n'est pas neutre et fixe le statut du PADD, vision à l'origine du document ou simple synthèse opérée a posteriori.

Pour mémoire, les PLU approuvés à ce jour dans l'Oise ont été réalisés par des bureaux d'études privés. Concrètement, la réponse à la question du temps du PADD, si essentielle à son contenu, nous est donnée à la lecture des marchés conclus entre communes et bureaux d'études. En effet, considérant les besoins en trésorerie des bureaux d'études, le paiement du marché ne fait pas l'objet d'un mandatement unique à l'approbation du document. Tout au contraire, le marché donne lieu à des paiements échelonnés. La règle dite "du service fait" impose de relier ces mandatements à une production effectivement réalisée par le bureau d'études d'où le phasage du marché sur la base de documents livrables par celui-ci.

Dans les faits, il n'existe aucun modèle type de phasage, la direction départementale de l'Équipement n'entendant pas d'ailleurs s'engager dans cette voie et limiter la liberté contractuelle des communes et bureaux d'études. Toutefois, à la lumière des marchés conclus, il est possible d'identifier une constante dans la ponctuation de l'élaboration du PLU :

- d'abord, la réalisation d'un diagnostic ;
- puis la définition du PADD ;
- enfin la rédaction du zonage réglementaire et l'élaboration des documents graphiques.

Au demeurant, il faut noter que ce cadre contractuel n'est pas d'airain. Sans que les parties éprouvent la nécessité de signer un avenant au contrat initial, il est sinon systématique du moins fréquent d'assister au développement d'un processus itératif qui conduit, à la lumière d'éléments nouveaux apparus lors de l'élaboration du zonage réglementaire, à revenir sur l'une ou l'autre des orientations du PADD.

Dès lors, l'interprétation des résultats de nos observations conduites sur les 60 premiers PLU approuvés dans l'Oise appelle une réponse qui doit être nuancée pour savoir si le contenu du PADD inspire le PLU ou plus simplement est déduit du document.

Certes, il apparaît clairement que communes et bureaux d'études ont pour habitude de fixer un cadre contractuel prévoyant que l'élaboration du PADD précédera celle des documents du PLU opposables aux demandes d'autorisation de construire. Cette pratique trouve un fondement solide dans la logique budgétaire et comptable régissant le marché qu'ils concluent. Pour autant, s'il y a lieu, le PADD est parfois réécrit pour venir se caler sur les pièces opposables, dans une démarche qui voit les projets prévaloir sur le projet.

Stratégie foncière et PADD

On le sait, les dispositions issues de la loi solidarité et renouvellement urbains faisaient du PADD une pièce du PLU opposable aux tiers. La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a modifié l'article L123-5 du code de l'urbanisme dans un sens qui limite désormais l'opposabilité du PLU aux seuls règlements, documents graphiques et orientations particulières d'aménagement.

Cette dimension est parfaitement maîtrisée par les communes. Ainsi, la manière dont elles jouent avec l'absence de valeur juridique du PADD dans l'affichage de leur projet d'aménagement le démontre de manière frappante.

En effet, s'agissant des zones à urbaniser à long terme, dites en pratique 2AU et caractérisées par un coefficient d'occupation des sols nul qui de fait gèle dans l'immédiat tout développement de l'urbanisation, il est remarquable de voir que certaines communes instrumentalisent le caractère inopposable du PADD pour inscrire dans celui-ci des orientations particulières d'aménagement. Le PADD apparaît ici comme l'outil de communication privilégié de la mise en oeuvre d'une stratégie foncière réactive. En zonant en 2AU les terrains concernés, la commune donne un premier signal au marché, à savoir qu'elle souhaite voir l'espace ainsi délimité accueillir une extension de l'urbanisation. Deuxième signal, en gelant dans l'immédiat la zone, elle indique sa volonté d'en maîtriser le développement. Enfin, en inscrivant dans le PADD des orientations d'aménagement pour cette zone, la commune ne commet pas d'erreur, n'ignorant pas que ces orientations n'auront aucune portée juridique. Elle émet en fait un troisième signal à destination du marché, indiquant que des discussions pourront être conduites sur l'aménagement de la zone *mais dans le cadre ouvert par le PADD*.

Sous la diversité des PADD, une même conception de l'espace urbain en débat

Relisant les 60 PADD approuvés à ce jour dans l'Oise, une constante retient particulièrement l'attention : la modestie volontaire des documents. Caractérisés par des orientations concrètes, localisées et de moyen terme, les PADD concernés ont en commun une même conception implicite de l'espace urbain. Si sa dimension physique ou démographique apparente est saisie, sa dimension cachée, à savoir anthropologique et culturelle, est systématiquement absente.

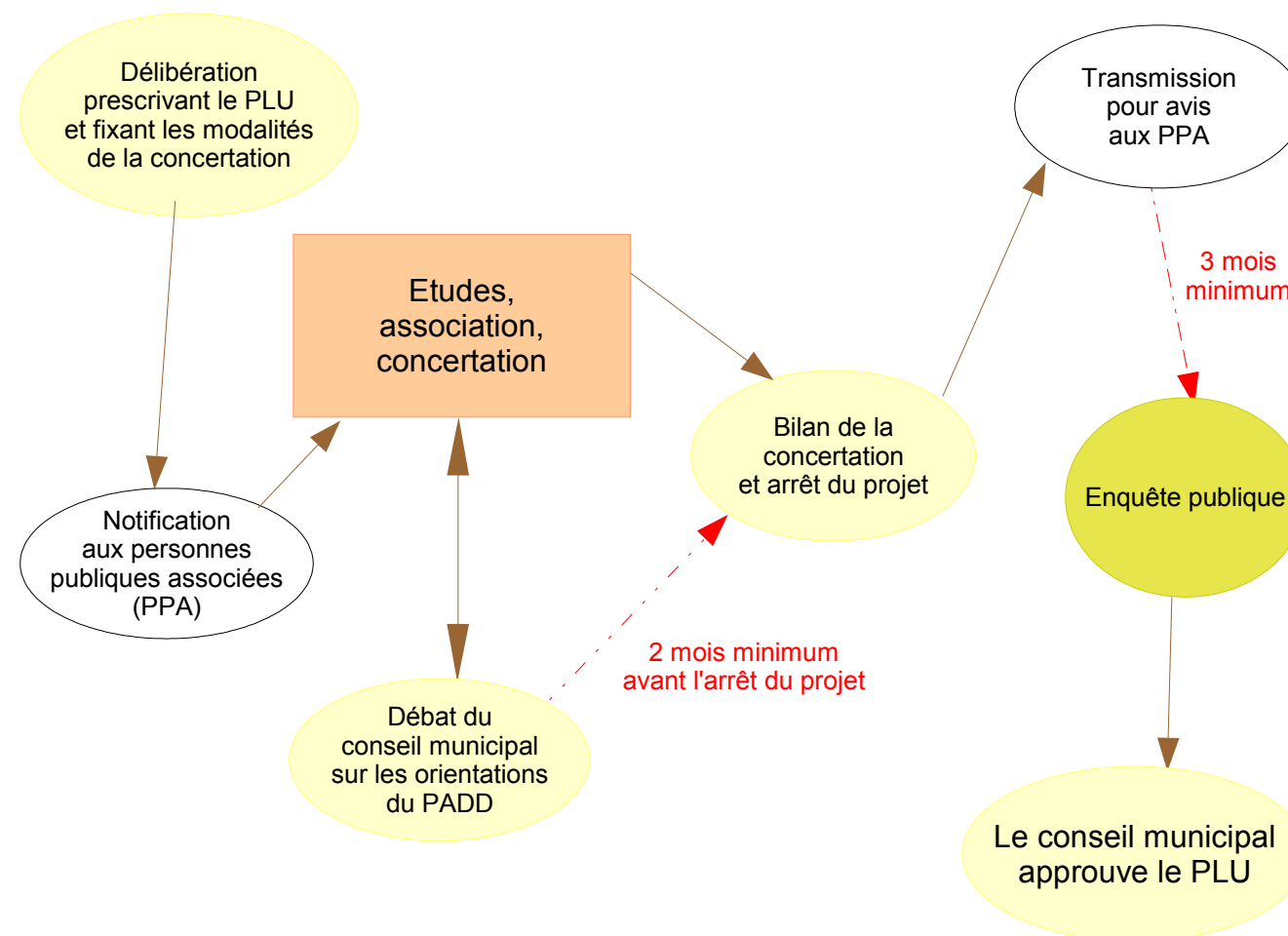
Dire même que la dimension apparente est saisie, c'est au demeurant aller un peu vite, tant elle est appréhendée d'une manière simplifiée. A titre d'exemple, seuls 9 PADD sur les 60 examinés sont construits sur une échelle qui prend en compte l'inscription du projet dans un environnement supracommunal plus vaste que le territoire de sa mise en oeuvre.

Au-delà de ces constatations de fond, la question qui se pose est alors la suivante : les représentations territoriales qui président à la rédaction des PADD sont-elles adaptées ? Dans le cadre d'un premier retour d'expérience sur les

PADD approuvés dans l'Oise, l'ambition du présent Feuillet n'est pas d'apporter une réponse à cette question, celle-ci ne pouvant émaner de la seule direction départementale de l'Équipement car relevant d'abord d'une prise de conscience collective du problème posé.

Une autre question se pose avec la même acuité : qu'est-ce qu'un projet qui ne bouleverse rien ? A l'inverse de la question précédente, les documents déjà approuvés apportent une réponse quasi unanime. A l'exception de deux communes, tous les PLU approuvés prévoient en effet au moins une zone d'extension de l'urbanisation. Bref, le PADD est vu par ses auteurs comme un geste qui a vocation à transformer au moins la dimension apparente de la ville ou du village concernés.

Pour autant, cette possibilité de transformation, qui est l'essence même du PADD, ne joue, hors le cas d'école de la ville "champignon", qu'à la marge. Il est sans doute regrettable, en terme de clarté du projet, qu'aucun des PADD approuvés ne prenne le soin d'identifier ce qui est de l'ordre de l'existant ou du mouvement déjà engagé, et ce que le PADD apporte de réellement nouveau, centrant le contenu du document sur cette rupture.



Le temps du PADD : une procédure nécessairement itérative