



mesnardandre@wanadoo.fr

Contribution d'André-Hubert MESNARD

SCOT – PLUM – et concertation

On le sait, la concertation pose de nombreuses questions, déjà abondamment abordées : se concerter oui, mais comment ? Avec qui ? Et sur quoi ?

C'est une question de lisibilité, de choix, de perceptions, de territoires concernés... (dans le désordre). Mais c'est aussi une question de temps : le temps de l'information (et de la formation des intéressés), le temps, l'organisation, et la programmation du débat (selon les questions et les territoires), et la phase terminale des options, souhaits ou recommandations.

Les territoires sont vastes ou proches, le temps est à court, moyen ou long terme ; il en va de même de la concertation. La distance, c'est du temps (mobilité/proximité). Sachant que, dans notre système, les politiques ont la responsabilité de la globalité de la gestion publique. Cette légitimité, issue de la volonté générale, n'est pas faite de la somme des intérêts particuliers (si prompts à participer pour défendre leur territoire proche). Elle recherche l'intérêt général.

Ce croisement des légitimités et des territoires donne, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la superposition des documents énumérés au code de l'urbanisme, en particulier, en ce qui nous concerne, le SCOT (schéma de cohérence territoriale, ici celui de la métropole Nantes-Saint-Nazaire) et le PLU (plan local d'urbanisme, ici le PLUM, plan local d'urbanisme métropolitain, de compétence métropolitaine). Nous devons sans doute ajouter, sur un territoire plus vaste, la DTA (directive territoriale d'aménagement de l'estuaire, de compétence étatique), et, à l'intérieur de l'espace du PLU métropolitain, le Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV, de la double compétence étatique et métropolitaine). Ces documents sont hiérarchisés les uns par rapport aux autres (DTA-SCOT-PLUM). Le PSMV, quoique relevant des deux niveaux de compétence, État et collectivité métropolitaine, doit être compatible avec le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) du PLUM de la collectivité).

Tout cela devant être cohérent, dans l'espace et dans le temps, on ne devrait pas se concerter à n'importe quel moment ni sur n'importe quoi, dans n'importe quel ordre. Il faut s'organiser et programmer la concertation, sur chacun des trois niveaux (on laissera ici de côté l'estuaire pour simplifier et rester au niveau de l'agglomération). Mais rien n'empêche de réviser le niveau "supérieur" à l'occasion de la réflexion sur le niveau plus local pour les mettre en conformité. On peut aussi travailler parallèlement sur différents niveaux. La concertation doit d'abord concerner cette question initiale de savoir qui fait quoi, et pour quel territoire.

Sur quelles problématiques et quels objets ? Ce sera la seconde question, très insuffisamment posée.

Sauf à démarrer par une question jugée capitale et déterminante a priori (l'aéroport, le CHU, les traversées de la Loire... qu'il faudra bien situer dans le contexte), il semble que l'on doive partir sur une interrogation plus globale, sur la base des textes législatifs mis en avant par le code de l'urbanisme.

1. Tout d'abord s'impose à la totalité des documents d'urbanisme, en tête des dispositions générales du code de l'urbanisme communes aux SCOT et aux PLU, l'article L 121-1 dit "article d'équilibre" qui énonce les principes fondamentaux de l'urbanisme. Ce sont les principes d'équilibre (entre renouvellement urbain, développement urbain, utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, protection des milieux, des paysages et des sites... et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable). S'ajoutent le principe de diversité des fonctions urbaines et rurales, et de mixité sociale dans l'habitat, et le principe du respect de l'environnement, dont la portée est bien précisée dans l'article L 121-1 du code. Longuement précisé et allongé par la loi du 24 mars 2014, cet article mériterait à lui tout seul discussion, et de longs débats, sur la façon de l'appliquer au territoire concerné. Sa lecture paraît indispensable, comme celle des articles suivants pour toute personne participant sérieusement à la concertation.
2. Un second niveau de concertation globale porterait sur le contenu du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement durable du SCOT, puis celui du PLUM).

Pour le SCOT, un rapport de présentation de nature didactique (L 122-1-2) présente les données physiques, démographiques, économiques, l'état des lieux, et l'évolution prévue. À son propos, il y a plus besoin d'une demande éventuelle d'un complément d'information que de concertation proprement dite. C'est en effet quasiment un "porté à la connaissance" par la collectivité des données et des évolutions prévisibles et souhaitables.

L'article L 122-1-3 prévoit que le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, au sens large tels que découlant des principes ci-dessus présentés.

Puis, dans le cadre des objectifs du PADD, selon l'article L122-1- 4, le document d'orientation et d'objectifs "détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles, et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés... Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines". Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs est déjà presque un document de programmation. C'est un document prescriptif auquel sont consacrés de longs développements (L 122-1-4 à L122 -1- 9). Le PLU n'aura très souvent qu'à le reprendre. Il est donc essentiel que la concertation s'en empare, car son contenu va s'imposer ensuite, sur le PLU par exemple (et sur le plan de Sauvegarde et de mise en valeur, s'il y en a un, comme à Nantes).

Il y a donc bien là une occasion de consulter et de faire participer la population sur la définition d'objectifs réels et coordonnés, avant tout débat ou enquête publique sur un projet précis (mais isolé) ultérieur, aussi important soit-il.

Au préalable, il aura été essentiel de fournir aux personnes intéressées toutes informations et documents concernant le SCOT mis en révision, pour leur permettre d'apprécier la nécessité et le contenu d'une nécessaire évolution.

3. Pour le PLU (PLU Métropolitain, à Nantes, PLUM), l'article L 123-1 prévoit, lui aussi, élaborés dans le cadre des principes généraux applicables à tous les documents d'urbanisme (cf. ci-dessus), un rapport

de présentation et un projet d'aménagement et de développement durable (comme pour le SCOT ci-dessus), des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes.

En plus (L 123-1-1) "lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (c'est notre cas), le PLU peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres... et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP, cf. infra) ainsi que le règlement spécifique à ce secteur". Voici donc déjà un premier point pouvant donner lieu à concertation sur le PLUM : veut-on ou pas des plans de secteur, et donc une concertation sectorielle sur des OAP de secteur ?

Le PADD du PLU (L 123-1-3) "définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels... arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements... l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs... fixe des objectifs chiffrés... de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain". Par son importance et sa relative précision, le PADD a donc un certain caractère prescriptif, à l'égard du règlement, (et il peut aussi par exemple fonder un sursis à statuer sur une demande de permis). Il mérite donc de faire l'objet d'une concertation.

Mais ce seront surtout les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP, L 123-1-4) qui retiendront notre attention en la matière. Élaborées "dans le respect des orientations définies par le PADD", elles "comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements". Le très long article L123-1-4 du code de l'urbanisme vient préciser chacune de ces catégories d'orientations. Mais précisons la première catégorie à partir du code (L 123-1-4-1) :

"En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et orientations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbaine et assurer le développement de la commune. Elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opération d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces". "Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants". "Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager". "Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics...".

Ce peut être l'objet de la concertation que de faire apparaître les lieux dignes d'être traités en OAP dans le PLUM, et dans d'éventuels PLU de secteurs : des promenades, des rues, des cheminements, des cœurs d'îlots et des îlots à rénover, des jardins, des perspectives et des paysages, des sites patrimoniaux chargés de l'histoire de la ville ou d'un quartier. Cette démarche est assez systématiquement suivie lors de l'élaboration des nouveaux plans de sauvegarde et de mise en valeur. Elle mériterait d'être étendue et systématisée lors de la révision ou de l'élaboration du PLUM.

On le voit, une concertation cohérente et complète, recherchant une véritable participation des citoyens, nous mènera assez loin. Elle ne saurait être trop ponctuelle. Logiquement, elle pourrait être continue, dans l'application et le suivi des politiques publiques, comme la démocratie. Mais elle exige un vrai travail de la part de ceux qui y sont associés. Est-ce possible, et comment ?