



HAL
open science

L'exigence de synthèse dans la construction complexe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal : le cas de la métropole grenobloise

Clément Sans

► To cite this version:

Clément Sans. L'exigence de synthèse dans la construction complexe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal : le cas de la métropole grenobloise. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01266795

HAL Id: dumas-01266795

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01266795>

Submitted on 3 Feb 2016

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.

SANS Clément

Projet de Fin d'Études

Master sciences du territoire – Urbanisme et Projet Urbain

Sous la direction de Jean-Michel ROUX

Tuteurs : Anne-Marie Maür et Frédéric Pontoire

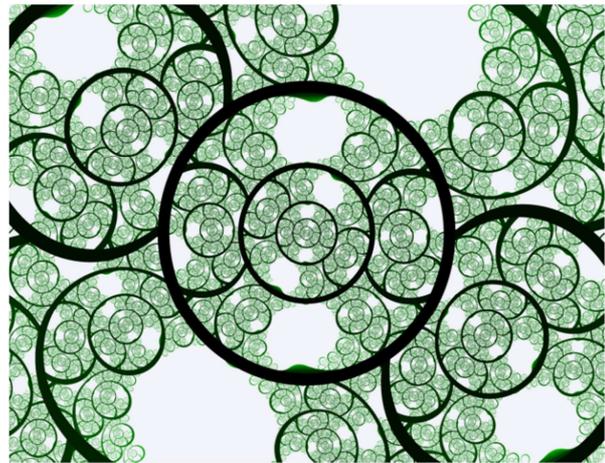
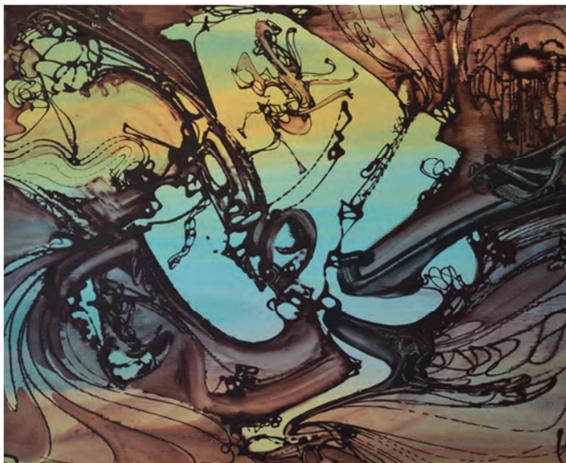
Structure : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

Soutenu et publié le 07 juillet 2015



L'exigence de synthèse dans la construction complexe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Le cas de la métropole grenobloise



« Dans le spectacle, une partie du monde se représente devant le monde, et lui est supérieure. Le spectacle n'est que le langage commun de cette séparation. Ce qui relie les spectateurs n'est qu'un rapport irréversible au centre même qui maintient leur isolement. Le spectacle réunit le séparé, mais il le réunit en tant que séparé. »

Guy Debord, *La société du spectacle*, thèse n°29, 1967

*

* *

Notice analytique

Nom et Prénom : SANS Clément

Titre du Projet de Fin d'Études : L'exigence de synthèse dans la construction complexe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal. Le cas de la métropole grenobloise

Date de soutenance : Soutenu le 07 juillet 2015

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Pierre-Mendès France

Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

Directeur du projet de fin d'études : Jean-Michel Roux

Nombre de page : 80

Nombre d'annexes : 2

Nombre de références bibliographiques : 56 (dont 22 étant des illustrations)

Ce mémoire de fin d'études questionne les méthodes et paradigmes utilisés dans la fabrication des plans locaux d'urbanisme intercommunaux en s'appuyant sur l'expérience grenobloise en cours. Il tente de cerner la manière dont est appréhendée l'échelle intercommunale par les ingénieurs et techniciens et montre les différences entre le raisonnement communal pouvant se satisfaire d'une approche analytique et spécialisée du territoire et l'exigence de synthèse et de transversalité propre à la planification sur plusieurs communes. Ce mémoire replace la question dans son contexte épistémologique pour, à partir des pratiques techniques observées, tenter de proposer des pistes de méthodologies sortant du dogme strict de l'ingénierie. Il est posé comme postulat que l'échelle intercommunale impose une exigence de synthèse renforcée, et qu'à ce nouvel enjeu méthodologique se confronte des organisations peu aptes à la pluridisciplinarité et à la transversalité. Le cas d'étude choisi est le cas grenoblois qui connaît des contraintes législatives, politiques, territoriales. Ces contraintes fortes permettent de dévoiler certains impensés méthodologiques de la planification intercommunale.

Mots clefs : PLUi, complexité, transversalité, méthodologie, fractale, paradigme, Grenoble.

This final study memory asks the methods and paradigms used to product intercommunal local town planning based on the Grenoble case, currently under development. This work attempts to identify how the intercommunal scale is apprehended by engineers and technicians. It shows the differences between communal reasoning, can be satisfied with an analytical and specialized approach, and planning over several municipalities which need a synthesis and transversal approach. This memory sets the issue in its epistemological context, based on technical practices, and tries to propose an other way out of the engineer dogma. The postulate is that intercommunal level requires synthesis approach and represents a new methodological challenge confronts to organization without pluridisciplinarity. The Grenoble case was chosen because it has many legislative, political and territorial constraints. These constraints allow to reveal the weak points of the current methodology.

Key words : PLUi, complexity, transversal, methodology, fractal forms, paradigm; Grenoble.

Avant-propos et méthodologie

Durant mes études, j'ai toujours privilégié les démarches transversales et pluridisciplinaires. A mon intérêt premier pour la philosophie et la sociologie est venu se greffer une curiosité pour les mathématiques, la physique et l'évolution du vivant, la littérature ou encore la théologie. L'urbanisme est par essence une activité pluridisciplinaire, et la transversalité de ses thématiques ne saurait se réduire à la juxtaposition de points techniques.

A la suite de mon Master 1, de nombreuses questions sont restées pour moi en flottement, notamment dues une absence notable de ponts entre les disciplines. A la suite de lectures sur les nouvelles recherches en neuro-cognition et en physique quantique, recherches qui interrogent la structure complexe du vivant pour en dégager des réflexions autant en philosophie qu'en architecture ou en médecine, j'ai voulu rédiger un mémoire transversal. A la fois pour éviter un enfermement dogmatique dans une position que pour combler un manque dans ma formation, j'ai tenté ici de construire un début de réflexion sur les modes de faire dans la planification intercommunale. Ce mémoire est donc porté sur le sens des pratiques et leur pertinence, et ne renseignera pas le technicien voulant trouver un panel d'outils pratique pour résoudre au plus vite son problème.

Ce travail est avant tout le produit d'une année d'apprentissage que j'ai réalisé dans le cadre de ma seconde année de master Urbanisme et Projet Urbain dispensée par l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. J'ai réalisé cette année d'apprentissage à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), au service « Stratégies et territoires ». J'ai été amené à travailler sur des choses très diverses, avec le fil conducteur de la préfiguration du plan local d'urbanisme intercommunal de la métropole grenobloise (dont l'AURG est identifié comme un maître d'œuvre). J'ai ainsi voulu savoir comment, au regard des nouvelles recherches sur les théories de la complexité, un composé de multiples parties (les communes) pouvait avoir un document synthétique qui n'entachait pas les singularités territoriales revendiquées par les élus locaux. Par son exigence de transversalité et de pluridisciplinarité, le PLUi faisait écho à la manière dont je voulais aborder un objet d'étude. Ce mémoire vise donc à établir un cadre théorique général dans lequel les éléments techniques pratiqués sur le cas grenoblois sont questionnés et mis en critique. Cette mise en critique des outils techniques questionne sur les méthodes de la maîtrise d'œuvre à une échelle qui invite à relativiser l'hyperspécialisation et le regard strictement technicien sur la planification.

La méthode utilisée pour produire ce projet de fin d'étude fût la sollicitation de références universitaires, d'articles de lois, d'articles et de notes techniques ou de rapports ministériels. J'ai également largement utilisé le travail effectué en interne à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, me permettant d'alimenter, de confirmer ou d'infirmer mes hypothèses par une pratique concrète. J'ai également réalisé des entretiens (technicien, juriste, directeur de l'AURG, universitaire) et utilisé des enquêtes réalisés par la métropole grenobloise.

Ce mémoire soulève peut-être plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Pour des raisons autant de temps que d'intérêt, certaines thématiques ont été mises de côté. La démarche que j'ai tenté d'effectuer une démarche qui ne tend pas à répondre à toutes les interrogations et qui inviterait à de nombreux compléments, le nombre de pages imposé étant un exercice en lui-même. Ainsi j'ai conscience de la modestie de ce travail qui ouvre des pistes plutôt que s'établit comme un quelconque document référent. J'aurai pu faire un plus long développement sur l'histoire de la construction intercommunale de la métropole grenobloise, traiter plus en détail des enjeux de gouvernance, d'organisation et de jeux d'acteurs, ou encore faire une rétrospective générale des démarches nationales au regard du cas grenoblois. J'ai choisi d'ancrer ma réflexion dans la philosophie et dans une certaine universalité tout en restant le plus proche du terrain et des observations techniques.

Remerciements

Avant tout, je tiens à remercier les personnes qui ont participé de près ou de loin à la réussite de cet apprentissage.

Je tiens en premier lieu à remercier Anne-Marie Maür et Frédéric Pontoire qui furent mes maîtres d'apprentissage et responsables directs durant cette année. Ils ont su être à l'écoute tout en me laissant l'autonomie nécessaire pour construire le début de mon parcours professionnel. Leur disponibilité et leurs réflexions traduisant une expérience avisée ont été une réelle source d'inspiration. Je tiens également à remercier Benoit Parent qui m'a permis de réaliser cet apprentissage au sein de l'AURG et qui a su montrer un intérêt à mon travail. Merci à tous les trois pour m'avoir accordé leur confiance.

Je souhaite remercier l'ensemble des salariés de l'AURG pour leur accueil. Merci aux personnes qui m'ont accordé du temps et m'ont fait participer directement à leurs études ou projets, notamment à Sam-Soan Bailly, Constant Berrou, Kader Boukerrou, Philippe Colleu, Philippe Couillens, Audrey Daste, Laurent Gagnière, Sabine Sirugue.

Je tiens à remercier très chaleureusement mon enseignant et tuteur de mémoire, Jean-Michel Roux, pour ses conseils, sa disponibilité, et surtout pour la grande liberté qu'il m'a laissé dans la construction de ma réflexion. Je n'aurais pu espérer un meilleur suivi. Qu'il puisse trouver dans ce travail le témoignage de ma profonde gratitude.

Je remercie enfin mes camarades de promotion avec qui j'ai passé de très beaux moments au cours de cette année universitaire.

SOMMAIRE

Notice analytique.....	03
Avant-propos et méthodologie.....	04
Remerciements.....	06
Introduction générale.....	09
PARTIE I : PARADIGME DE LA COMPLEXITE ET PLANIFICATION INTERCOMMUNALE.....	19
I) L'analyse contre la synthèse : la question du sens dans la complexité des objets d'études.....	19
A) La méthode séparative et la perte de sens : rassembler ce qui est éparé.....	19
B) L'indétermination fondatrice : la légitimité d'une pensée complexe et synthétique.....	25
II) La méthode complexe : organisation et implication structurelle de cette approche.....	26
A) Un questionnement sur les structures porteuses de projet : flexibilité et sociologie complexe des organisations.....	26
B) La pertinence d'une organisation fractale : un regard transversal et intégré sur le terrain.....	28
III) Bons outils et bonnes pratiques : l'intérêt général et le sens de l'action publique en question.....	31
A) L'adoption d'une démarche perspectiviste : l'importance d'une pratique déontologique de la planification.....	31
B) La pertinence de la pratique face à la qualité de l'outil : rendre l'action publique efficace.....	33
Conclusion partielle : <i>Le PLUi comme préfiguration de la généralisation du concept d'écosystème urbain ?</i>.....	35
PARTIE II : OUTILS ET TECHNIQUES DE SYNTHETISATION.....	36
I) Le récolement des documents d'urbanisme : un outil partitif qui impose un regard technique....	37
A) Procédé du récolement : manière de faire et enjeux pour le PLUi.....	37
B) La validité de la méthode : la place réaffirmée du technicien.....	43
II) La sectorisation et l'intégration du PLUi : un modèle lyonnais pour le document de la Métro....	45
A) La déclinaison à l'échelle communale : intégrer les communes au mieux dans un document totalisant.....	45
B) Le degré intégrateur des PLUi : un document de plus en plus synthétique.....	51

III) L'organisation du PLUi : une configuration entre maitre d'œuvre et maître d'ouvrage repensée.....	54
A) La place des Agences d'urbanisme : une structure pluridisciplinaire qui semble prédisposée pour le PLUi.....	54
B) Un document aux nouvelles exigences : une relation maitre d'œuvre et maitre d'ouvrage reconsidérée.....	58
Conclusion partielle : <i>Ce que l'outil dévoile et l'importance d'une stratégie préalable</i>.....	61
PARTIE III : L'ANIMATION ET LA CONCERTATION COMME ELEMENTS DE PROSPECTIVE.....	62
I – Complexité et simplicité : la signification et l'abstraction comme aide à la prise de décision.....	63
A) La complexité et la simplicité : de la démarche scientifique à la pratique urbanistique.....	63
B) A l'écoute du territoire : l'animation et le récit comme levier d'action.....	67
II – Hypothèses pour la suite du PLUi : 3 cas de figures envisagés.....	69
A) Hypothèse 1 : un PLUi fragile et en distance vis-à-vis de la procédure.....	69
B) Hypothèse 2 : un PLUi modeste qui va au bout de la procédure	70
C) Hypothèse 3 : un PLUi qui répond relativement à l'exigence de synthèse.....	71
Conclusion générale.....	73
Bibliographie.....	76
Table des illustrations.....	78
Annexes.....	80

Introduction générale

La métropole grenobloise est souvent montrée comme un modèle, un laboratoire. Ce propos, s'il est régulièrement nuancé¹, semble s'être installé comme un slogan, une preuve, un argument enraciné dans une tradition qui ferait du « cas grenoblois » une source inépuisable d'innovations. Plus qu'une référence, nous pouvons parler de paradigme. Le contexte à la fois local (territorial, politique, institutionnel) et national (notamment législatif mais également social et culturel) ont conduit l'agglomération grenobloise, aujourd'hui métropole, à s'engager dans un plan local d'urbanisme intercommunal, ou PLUi. Le PLU, ici à l'échelle du groupement de communes, a pour vocation de produire un projet de territoire qui prend en compte les documents cadres supérieurs (hiérarchies de normes) et la législation nationale que les enjeux locaux du territoire. Il fixe notamment les conditions d'aménagement du territoire communautaire, l'occupation du sol, les possibilités de construction, les orientations en termes de développement durable. Ces objectifs du PLU sont exposés dans l'article L121-1 du code de l'urbanisme.

L'objectif est pour la métropole grenobloise d'achever ce PLUi à la fin du mandat actuel, soit pour 2019. C'est bien dans un contexte contraint et fragile que l'effcience urbanistique du contexte grenoblois révèle peut-être le mieux son fond méthodologique. Si les modes de faire en urbanisme ne sauraient être approchés seulement du point de vue local, la phase de préfiguration d'un nouveau document de planification intercommunale questionne fortement le territoire et la manière de saisir ses hétérogénéités. L'échelle intercommunale, par définition, impose un regard différent de l'échelle communale, et ce particulièrement dans un territoire composite (les 49 communes de la métropole grenobloise !) qui contient des espaces ruraux, relativement isolés et peu peuplés, et des espaces urbains particulièrement denses de rayonnement national voire international. Dans un souci qualitatif, il peut sembler au premier regard qu'un PLUi est un projet proprement – insistons sur ce point - intercommunal et n'est pas une simple addition des plans locaux d'urbanisme communaux. Cependant, l'action publique se confronte à une complexité importante du territoire à cette échelle. Aux modes de faire analytiques qui pouvaient parfois suffire pour produire un PLU communal, excluant certaines interactions transversales débordant du territoire administratif, vient s'imposer une exigence de synthèse. Nous entendons à ces termes d'analyse et de synthèse les définitions suivantes. L'analyse est ici entendue comme une méthode d'appréhension du réel qui consiste à séparer, délimiter et décomposer la totalité en des parties distinctes et catégorisables, et ce dans un but de connaissance. Elle permet de réduire la diversité et la complexité des objets d'étude pour arriver à une définition plus simple. Si nous serons relativement critique de la méthode analytique,

¹ AMBROSINO Charles et NOVARINA Gilles, *L'indépassable « laboratoire grenoblois » ?*, 02/03/2015 sur <http://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html>

c'est bien plus au regard de sa domination sur les autres méthodes de connaissance que sur les fondements de la démarche en elle-même. Moins hégémonique donc, la méthode synthétique sera entendue comme la démarche qui tend à rassembler, à créer du lien et à recomposer les parties dans un tout cohérent. Elle est donc inverse à la démarche d'analyse : elle s'attache aux fragments épars des objets d'études pour les rassembler. Par conséquent, la démarche synthétique est productrice de complexité. Traiter le territoire intercommunal dans un PLU, c'est donc traiter de front des enjeux de transversalité, d'interactions entre les thématiques et les espaces, de pluridisciplinarité, de tentatives pour rassembler les hétérogénéités dans un plan global sans pour autant écraser les particularités locales. Si ces enjeux ne sont pas absents à l'échelle communale, ils ne s'expriment pas avec autant de force qu'à l'échelle intercommunale, et c'est ce qui motive d'ailleurs la législation à faire de cette échelle une règle plutôt qu'une exception. Cette exigence de synthèse et de pluridisciplinarité, bien au-delà d'être un produit du terroir local, fait écho à de nouveaux paradigmes et à la réforme de nos savoirs en urbanisme. Produit de la rencontre féconde entre physique et philosophie, la question de la « complexité » rompt avec les modes de faire techniciens et avec l'idée d'une ingénierie territoriale comme réponse seule aux enjeux actuels. Plus qu'un dogme ou un discours sur la vérité, les théories de la complexité se veulent transversales et critiques. Elles questionnent sur un fond scientifique et historique nos méthodes d'organisation des connaissances. On pourrait croire que le sujet de la complexité, notamment déblayé par le philosophe Edgar Morin, est une question qui n'a pour vocation que d'alimenter des débats spéculatifs. Tout au contraire, partir de cette question permet très directement d'aborder et d'organiser différemment, et peut-être plus pertinemment, les pratiques des professionnels. Domaine particulièrement pluridisciplinaire, l'urbanisme est profondément interrogé par cette motivation à réformer nos modèles, nos figures de références, nos dogmes. Des contraintes et incertitudes du contexte grenoblois aux évolutions législatives récentes, cette question au caractère épistémologique semble pertinente pour notre cas d'étude. Quels outils pour rendre possible cette ambition de synthèse ? Quelles pratiques adjoindre aux outils utilisés par les techniciens et ingénieurs, et faut-il nécessairement adjoindre la pratique aux outils ? Le logiciel d'analyse communal fait-il sens à l'échelle intercommunale, aussi bien en termes méthodologiques que déontologiques ? Nous devons bien comprendre que le PLUi nous impose différents enjeux majeurs en termes de méthode : le croisement d'échelles territoriales et la production par le maître d'ouvrage d'un projet de territoire global ; le regroupement transversal de réalités éparses tout en apportant une réponse opérationnelle et pratique aux enjeux sectoriels ; la pédagogie et l'animation à mettre en place pour rendre lisible cette complexité dans un espace démocratique et participatif.

La question est donc la suivante : la construction synthétique et complexe du PLUi de la métropole grenobloise, dans un souci qualitatif, impose-t-elle un changement méthodologique profond ? A

cette question, les agences d'urbanisme, conçues entre autres dans ce souci de pluridisciplinarité, semblent disposées à apporter une réponse.

Il paraît important de comprendre le contexte législatif et institutionnel dans lequel notre objet d'étude prend place avant d'entrer proprement dans le sujet qui replacera le paradigme de la complexité dans la planification intercommunale. Présenter la métropole grenobloise dans son plus complet détail serait une entreprise encyclopédique sans grand intérêt. De même, une analyse fine de la législation ou une collection de définitions juridiques prendraient ici trop de temps. Il paraît cependant important de s'attarder sur certains éléments déterminants. Nous reviendrons au cours du développement sur certaines dispositions évoquées ici.

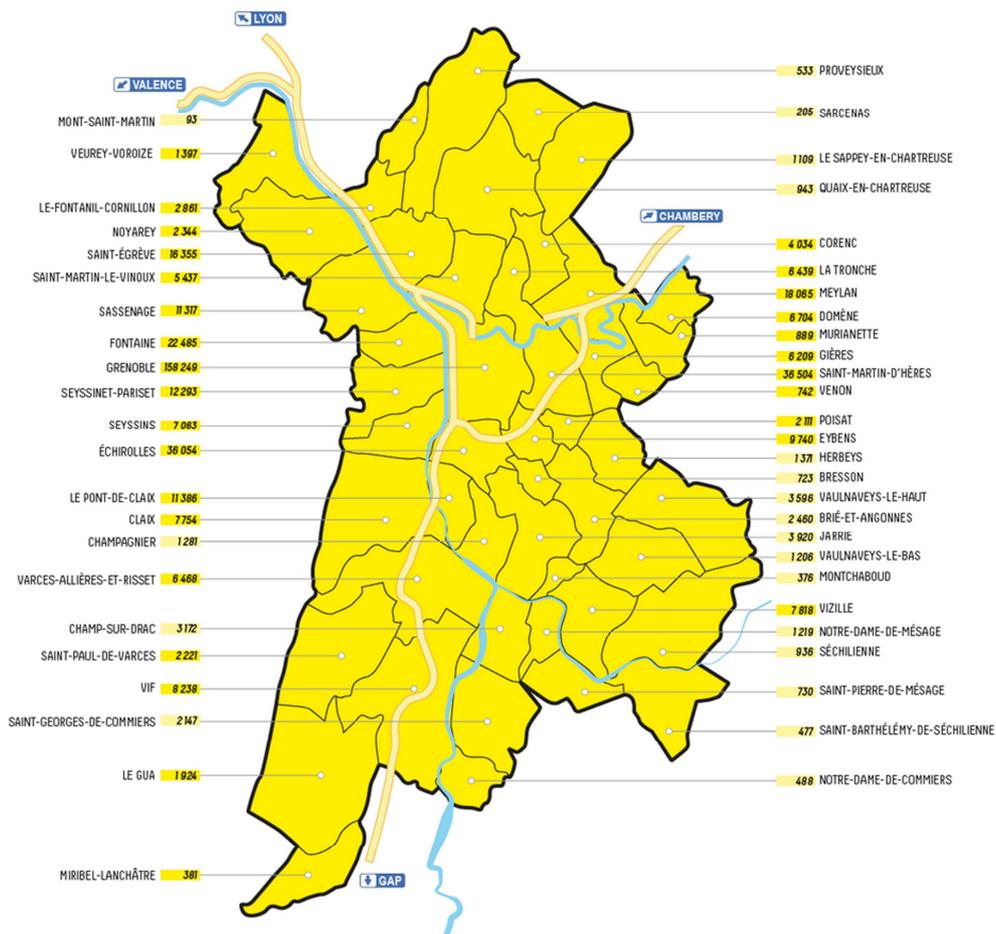
Un contexte institutionnel fondateur de la construction intercommunale

L'intercommunalité grenobloise trouve son origine en 1966². Le Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG) est alors créé à partir de 21 communes dans un souci de gestion communautaire des problèmes d'aménagement. Deux ans plus tard, le Syndicat Intercommunal de Réalisation de la Région Grenobloise (SIRG) lui succède et va avoir pour rôle sur ces mêmes 21 communes de réaliser des équipements lourds, à l'image des usines d'incinération. En 1973, l'intercommunalité va prendre le nom de Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples, élargissant ainsi son panel de compétences et de possibilités d'intervention. C'est en 1996 que l'agglomération va prendre le nom que nous lui connaissons aujourd'hui : Grenoble Alpes Métropole (la Métro), deux ans après son passage en communauté de communes. Le passage au statut de communauté d'agglomération s'établit en 2000, la Métro comportant alors 23 communes. L'histoire de la construction intercommunale tient alors plus à un regroupement interne ou à des adhésions de communes qu'à un changement de statut. Ainsi, la communauté de communes du Pays de Vif intègre la Métro en 2004 (4 communes), qui passe à 27 communes avant de retomber un an plus tard à 26 communes lorsque Bresson rejoint la communauté de communes du Sud Grenoblois. Ce chiffre de 27 communes membre est rétabli en 2009 avec l'intégration de Venon, antérieurement rattaché à la communauté de communes du pays du Grésivaudan. C'est Miribel-Lanchâtre qui, en 2012, devient la 28^{ème}. Enfin, et c'est l'intégration la plus importante dans son histoire, la Métro et la communauté de communes du Sud Grenoblois et du Balcon Sud de la Chartreuse vont fusionner en 2014, faisant passer la Métro de 28 communes à 49 ! Au-delà d'un récit historique et linéaire, il faut bien comprendre le lent développement de l'intercommunalité

² <http://www.lametro.fr/396-la-metro-en-chiffres-et-en-date.htm>

grenobloise, et ce particulièrement entre les années 2000 et 2014. On comprend dès lors, en parallèle de ce déploiement historique, que la culture communale fait tradition locale. Et l'on comprend d'autant mieux les propos de Christophe Ferrari, président de la Métro et maire de Pont-de-Claix, en juin 2014 sur la future métropole :

« Je reste profondément - et mon élection ne modifie pas cet état d'esprit - attaché à l'échelon communal qui est l'échelon principal de la proximité et de la quotidienneté. La future métropole devra nécessairement s'attacher à cette proximité qui n'est pas instinctivement dans ses "gènes" mais dont elle ne pourra pas légitimement se passer si elle veut être légitime auprès de nos concitoyens »³



4

Il paraît également important de dire que la Métro est couverte par un SCoT, approuvé en février 2012 et couvrant la région urbaine grenobloise (RUG). Le passage brusque à 49 communes n'est pas sans poser des questions d'organisation et de construction d'une culture commune. Cela est d'autant plus vrai que la Métro n'est pas passée par la case « Communauté Urbaine », dont une des compétences de plein droit en matière d'aménagement est, rappelons-le, le PLU et les

³ Entretien avec Christophe Ferrari, Sur le Pont n°35, juin 2014

⁴ Figure 01. La métropole grenobloise et ses 49 communes.

documents d'urbanisme en tenant lieu. Et c'est dans ce contexte institutionnel de culture de la proximité et d'agrandissement considérable du nombre de communes que la Métro est devenue, malgré certaines fragilités, une métropole au 1^{er} janvier 2015.

A cela vient s'ajouter une autre fragilité : le contexte politique. La répartition des élus de la Métro ne dégage pas majorité forte pouvant établir dans l'unanimité et le consensus une stratégie de territoire. Il est important d'avoir à l'esprit que le souci de composition avec des élus communaux et intercommunaux vient en partie de cette configuration politique. Elu le 25 avril 2014, le nouveau président de Grenoble-Alpes Métropole, Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix, (PS) remplace alors Marc Baietto (PS). Pour donner un paysage global, avant le renouvellement du conseil d'agglomération : 16 communes étaient dirigées par un maire sans étiquette, 10 communes par un maire PS, 6 communes par un maire UMP, 6 communes par un maire PCF, 5 communes par un maire divers-droite, 3 communes par un maire divers-gauche, 2 communes par un maire UDI et une commune par un maire EELV. Si les oppositions traditionnelles entre la gauche et la droite sont présentes, les divergences internes à la gauche ne sont pas à nier dans ce paysage politique. Actuellement, le nombre d'élus de la Métro est de 124, et il n'existe pas une majorité politique franche. La composition est la suivante⁵ :

- Pour une agglomération solidaire et citoyenne – PASC (PS, DVG) : 23 membres
- Communes, coopération, citoyenneté CCC - (PCF, MRC) : 11 membres
- Non inscrits - Société civile - NISC : 9 membres
- Agir pour un développement intercommunal solidaire – ADIS (regroupement de petites communes) : 27 membres
- Métropole d'Avenir (UMP, UDI, DVD) : 24 membres
- Front National - FN : 2 membres
- Rassemblement citoyen solidaire et écologiste – RCSE (EELV, PG, Alternatifs, DVG) : 28 membres

⁵ <http://www.lametro.fr/410-les-groupes-politiques.htm>, 2015.

Un contexte national et législatif

La loi MAPTAM promulguée le 27 janvier 2014 prévoit ainsi, en vertu de l'article L. 5217-1 du Code générale des collectivités territoriales :

« Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants.»

Correspondant aux critères de cette récente loi, la communauté d'agglomération de la Métro est devenue une métropole. Ce passage en métropole au 1^{er} janvier 2015 a concerné 14 agglomérations : Brest, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse. Notons que certaines ont un statut particulier, notamment Lyon ou Paris. Ce qui importe dans ce passage en métropole, c'est la forte montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage intercommunale. Cela se traduit dans le cas grenoblois par la prise de nouvelles compétences. En plus d'agir antérieurement sur la politique de la ville, l'habitat, les déchets, la protection de l'environnement, les déplacements, les eaux usées et pluviales, la métropole grenobloise s'est vue transférée au 1^{er} janvier 2015 les compétences suivantes : développement économique, voirie, promotion touristique, énergie, eau potable, transition énergétique, urbanisme. Nous ne détaillerons pas toutes les prises de compétences et l'aspect partiel de certaines compétences (par exemple la voirie), mais soulignons que la compétence urbanisme se traduit directement à l'échelle intercommunale par le choix politique d'élaborer un PLUi dans le mandat en cours. Le passage en métropole pose évidemment de lourdes questions organisationnelles : qui gère quoi ? Comment ? Qui sont les nouveaux interlocuteurs ? Quel service de la Métro sera en charge de telle ou telle question ? Comment, concrètement, organiser ce transfert de compétences ? A cela s'ajoute la reprise par la métropole, en vue de sa nouvelle compétence PLU, des procédures communales en cours (révision/élaboration de PLU communaux). Cet enjeu, loin d'être un point strictement procédurier, prépare directement le terrain du futur PLUi là où les communes arrêtent leur débat sur le PADD et comptent affirmer des orientations politiques visibles sur le plan métropolitain. Nous reviendrons sur ce point qui fait partie intégrante de la bonne gestion du rapport métropole-proximités sur le territoire, et qui finalement indique déjà implicitement les méthodes et paradigmes techniques à l'œuvre.

En ajout à ce passage crucial en métropole, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, vient renforcer l'échelle intercommunale et pousser au développement du PLUi. Déjà la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2 ou loi ENE, avait institué le PLUi comme une règle, et non comme une exception. La loi Alur renforce explicitement ce caractère. En effet, la loi rend obligatoire la prise de la compétence urbanisme par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Cette prise de compétence doit s'effectuer dans les trois ans après publication de la loi, et une dérogation est prévue si 25% des communes représentant au moins 20% de la population font savoir leur opposition. Précisions qu'en termes de capacité à élaborer un PLUi, les métropoles et les communautés urbaines avaient ce droit avant la loi Alur, cela faisant écho à nos propos sur le non passage en communauté urbaine de la région grenobloise et l'histoire de sa construction intercommunale. Cette loi encourage donc très directement dans le contexte national l'échelle intercommunale et la généralisation des PLUi, échelle jugée plus pertinente et cohérente. Le ministère a d'ailleurs créé un « Club PLUi »⁶ en 2011 dans le but à la fois de répondre aux questions autour du PLUi (questions à la fois des techniciens que des élus) et d'accompagner financièrement les collectivités se lançant dans un PLUi par appel à projet. Nous ne reviendrons pas ici sur les nombreux débats autour de la loi Alur, notamment de la crainte de dépossession des maires par le transfert d'une compétence stratégique (ces derniers conservent la compétence de délivrance des permis de construire), mais cette loi qui s'inscrit dans la logique des législations SRU/ENE a conduit à des débats politiques souvent houleux. Les avantages du PLUi, en appui à la loi Alur, ont notamment été exprimés par l'AdCF (Assemblée des Communautés de France)⁷ : un constat de la non efficacité de l'échelle communale en matière de planification urbaine ; une échelle intercommunale jugée plus pertinente et cohérente dans les domaines proprement ; un enjeu pour faire vivre la solidarité entre élus en sollicitant la communauté dans son ensemble. Si le PLUi n'est pas l'unique réponse à ces défis, il y participe grandement. Le législateur met donc en exergue ces documents à l'échelle intercommunale et entend généraliser ce processus de construction territoriale. C'est en ce sens que Gilles Godrin⁸ présente cette avancée législative comme une « *étape majeure dans l'histoire du droit de l'urbanisme en France, au même titre que la loi d'orientation foncière de 1967 ou que la loi de décentralisation de 1983* ». Cette motivation à penser l'urbanisme à l'échelle de l'EPCI pose des questions de construction du document et évidemment de gouvernance. La loi Alur vient ainsi en rupture vis-à-vis des pratiques et des modes de faire, rupture jugée nécessaire au regard des

⁶ <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/historique-r6.html>, mis à jour le 7 juillet 2014.

⁷ KIS Martine, *Le plan local d'urbanisme intercommunal : la fin d'un tabou*, le 07/03/2013 sur <http://www.courrierdesmaires.fr/10363/le-plan-local-durbanisme-intercommunal-la-fin-dun-tabou/>

⁸ GODFRIN Gilles, *Les plans locaux d'urbanisme après la loi ALUR*, décembre 2014 sur <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/12/11/les-plans-locaux-durbanisme-apres-la-loi-alur/>

nouvelles exigences et thématiques à traiter en urbanisme. C'est d'ailleurs la position du président du réseau Action Climat France (RAC-F)⁹, Pierre Perbos, qui affirme que la prédominance du PLU en France est liée à un éparpillement des compétences entre des territoires d'échelles différentes, visant directement la décentralisation « à la française ». Relativisons ce terme de « rupture ». Le PLUi peut s'inscrire dans la construction d'un territoire intercommunal élaborée sur le long terme, et ainsi exprimer fortement des efforts préalables. Cela n'est cependant pas le cas du territoire grenoblois dont le degré d'intégration intercommunale est faible en comparaison à d'autres territoires ayant largement anticipé les lois ENE et Alur (le Grand Lyon notamment). De même, la loi Alur s'inscrit peut être mieux dans une comparaison avec la loi SRU, en explicitant une pratique, plutôt que la loi de décentralisation qui implique un avant et un après et dont les conséquences furent décisives. Rappelons que nombre de thématiques sont intrinsèquement transversales et ne peuvent alors être traitées de manière hyperspécialisée (le climat, l'énergie, l'environnement étant les exemples les plus symboliques puisqu'ils touchent à toutes les autres thématiques comme les déplacements, l'économie ou encore l'habitat, qui sont d'ailleurs elles-mêmes articulées entre elles). D'où la possibilité donnée par le législateur d'intégrer le PLH et le cas échéant le PDU dans le PLUi, donnant à ce dernier un facteur intégrateur « 2 en 1 » ou « 3 en 1 ». Cette intégration implique donc une méthode particulière de rédaction et de conception. Pierre Perbos juge alors nécessaire ce transfert de la compétence urbanisme, au regard des différents acteurs qui sont aujourd'hui favorables à la généralisation de la démarche¹⁰. Cette position est d'ailleurs reprise et citée par l'Etat, qui entend par là garantir l'intérêt général des territoires et l'esprit du législateur¹¹. Si le PLUi « ne peut être une addition de plans locaux »¹², une vision solidaire entre les parties (partie de territoire mais également les différents acteurs, les différentes politiques, les différents projets...) semble justifiée. On le voit donc, de nombreux acteurs affichent l'importance de la transversalité, de l'esprit de synthèse et de co-construction. Les modes de faire sont bousculés, et l'enjeu principal tient à créer un *tout* qui aille au-delà des *parties* tout en ne gommant pas ces dernières. A ces éléments juridiques s'ajoutent les dispositions internes de loi Alur qui touchent certaines pièces des PLU et PLUi. Une compatibilité juridique du futur PLUi avec la loi Alur est donc nécessaire. A cet enjeu de compatibilité, la loi Alur (dans son article L.123-19) indique que les POS dont la révision en PLU n'est pas engagée avant la fin de l'année 2015 deviennent automatiquement caducs, le Règlement National d'Urbanisme (RNU) s'imposant. La loi de simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014 est venu apporter

⁹ SCHMIT Philippe, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Témoignages, enquête et analyses des pratiques communautaires*, janvier 2013, AdCF.

¹⁰ Ibid

¹¹ *Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable n°008802-01*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, juillet 2013.

¹² VERFAILLE Bertrand, *Convaincre les élus de passer au PLU intercommunal*, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n°262, novembre 2012.

un complément à la loi Alur. Elle prévoit un report de la caducité du POS et de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec les SCoT et les lois Grenelle (grenellisation des documents d'urbanisme) pour le 31 décembre 2019. Ce report est soumis à condition : il faut évidemment prescrire un plan local d'urbanisme intercommunal, il faut avoir débattu du PADD avant le 27 mars 2017 (3 ans après la loi Alur) et approuver le PLUi avant le 1^{er} janvier 2020. Le calendrier n'est donc pas uniquement politique, mais également législatif, et ajoute une pression pour réaliser un document d'une certaine ampleur dans des délais relativement resserrés.

Nous sommes donc devant un contexte particulièrement fécond à faire émerger les interrogations :

- Une culture métropolitaine de la « proximité » et une volonté politique de partir des communes pour construire la métropole et le PLUi
- Une construction intercommunale historiquement récente, sans le statut de communauté urbaine, avec un passage de 28 à 49 communes (437 236 habitants en 2014) au 1^{er} janvier 2014.
- Un renouvellement d'élus qui ne laisse pas apparaître de majorité politique franche, rendant plus difficile l'établissement d'une stratégie préalable et forte pour le PLUi
- Le statut de métropole au 1^{er} janvier 2015 en vertu de la loi MAPTAM, qui donne à la Métro la compétence urbanisme (PLUi) et impose une reprise des procédures communales.
- Un paradigme technicien et analytique dominant qui questionne l'exigence de synthèse et les méthodes pour produire un tel document
- Un calendrier contraint du point de vue législatif et la décision politique de réaliser un PLUi dans le temps du mandat.
- Le positionnement comme principal maître d'œuvre de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, interrogeant sa capacité organisationnelle et méthodologique à répondre à cet enjeu au moment même où le nouveau directeur, Benoit Parent, engage en interne de l'Agence un « Projet d'Agence Acte II ».

Ce contexte intensifie le caractère complexe du phénomène urbain. S'intéresser à la complexité dans la planification, c'est alors réaffirmer ce par quoi la ville est un objet complexe. Elle est complexe du point de vue des usages qui sont différents et des acteurs qui sont pluriels, elle est complexe du point de vue de sa forme physique, de sa symbolique et de sa dématérialisation potentielle, de ses représentations et de ses modèles, de son volet législatif, etc. Dans la ville, il

existe une complexité d'enjeux contradictoires, et c'est ce qui supporte la pertinence de notre angle d'approche. Cette complexité emporte avec elle son lot d'incertitudes et de dynamismes. Ce propos est d'ailleurs renforcé par l'exigence de produire la ville sous des contraintes budgétaires de plus en plus serrées et nécessitant l'implication d'acteurs extérieurs dans une chaîne de production de la ville repensée. A cela s'ajoute une inflation législative constaté, et souvent déplorée, par les techniciens qui souffrent à s'adapter à des lois de plus en plus changeantes ou conjoncturelles. Nous présenterons donc dans un premier temps la place de ce paradigme de la complexité, jugé prépondérant sur le plan méthodologique, pour ensuite questionner la phase technique de préfiguration du PLUi du point de vue du maître d'œuvre. Ce questionnement des outils et des pratiques utilisés sur le terrain, au regard de notre cadrage théorique précédent, nous permettra de dégager certains enseignements amenant à conclure notre réflexion.



13

¹³ Figure 02. Image représentant le PLU intercommunal et l'addition des réalités communales.

PARTIE I : PARADIGME DE LA COMPLEXITE ET PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

La complexité se pose donc comme un nouveau paradigme, issu de la rencontre féconde entre philosophie aristotélicienne, biologie et physique quantique. De ce contexte épistémologique, il semble intéressant de comprendre ce dont relève l'enjeu de la complexité et de la synthèse en lien avec la planification intercommunale.

I) L'analyse contre la synthèse : la question du sens dans la complexité des objets d'études

A ce paradigme de la complexité, il semble donc stratégique de comprendre ce que la démarche de synthèse apporte méthodologiquement.

A) La méthode séparative et la perte de sens : rassembler ce qui est épars

L'intelligence humaine, dans sa vocation à rationaliser, permet de distinguer les éléments pour ne pas les confondre et ainsi les analyser. L'approche distinctive de la pensée occidentale vise à séparer les choses pour les comprendre, distinction fondamentale qui passe notamment par la séparation entre l'objet et le sujet. Et de la distinction première, celle de l'Être et de l'étant, Martin Heidegger soulignera déjà une omission platonicienne, ou du moins une induction à l'erreur pour le déroulement suivant de la pensée dans son histoire grecque puis allemande. C'est tout le sens du principal ouvrage d'Heidegger¹⁴ qui tentera avec succès de réinterroger la portée de la pensée occidentale qui a, très tôt, identifiée l'être à l'objectivité, soit à l'étant en lui-même posé comme présence. Ainsi, la pensée occidentale à travers ses fondations platoniciennes et surtout aristotéliciennes a produit un « oubli de l'être », conduisant irrémédiablement l'Europe dans le nihilisme que Nietzsche décrivait précédemment. Sans entrer dans une analytique *existentielle* à la manière de *Sein und Zeit*, il est intéressant de voir que la caractéristique de notre pensée tient en partie dans son aspect à séparer, à trancher¹⁵. Et sans conclusions anthropologiques pour autant, Heidegger viendra par son approche du *Dasein* montrer que l'homme est toujours-déjà plongé dans

¹⁴ HEIDEGGER Martin, *Sein und Zeit*, 1927, Walter de Gruyter, 445p.

¹⁵ Il n'est pas nécessaire ici de détailler la pensée de Martin Heidegger, dont la profondeur et les références se situent bien au-delà de ces quelques lignes. Cependant, notons qu'il reste une référence notable dans sa distinction entre sujet et objet en faisant une généalogie de la subjectivité dans l'histoire de la métaphysique, et que sa pensée s'est découpée elle-même en plusieurs temps conduisant progressivement à un abandon de la question de l'être pour se consacrer à celle de l'Ereignis notamment dans le *Beiträge zur Philosophie*.

une situation¹⁶. L'homme est, par moment, cet être-là. Heidegger accouche ainsi d'une révolution dans la métaphysique, d'une « fin de la métaphysique » pour certains¹⁷ mais surtout d'une explosion de la distinction entre objet/sujet puisqu'il en vient à renier la philosophie de la subjectivité présente chez Descartes. L'être n'est plus ce par quoi l'on distingue et qui est distingué, mais constitue un évènement. L'être n'est dès lors plus conçu indépendamment de l'étant¹⁸.

On le voit donc, l'histoire de notre construction mentale pousse à étudier les choses en les séparant. Le sens que l'on peut y porter vient a posteriori, après analyse. C'est finalement ce que l'on considère vulgairement et communément comme une synthèse. La construction d'un plan local d'urbanisme intercommunal prend clairement position dans cette méthode de faire puisqu'il s'agit dans l'esprit de faire prédominer le tout sur les parties, d'approcher les parties avec l'idée d'une totalité déjà présente. Le terme de synthèse prend ainsi une certaine noblesse puisqu'il permet de rassembler et d'englober les totalités antagonistes mais nécessaires sur le territoire. La métaphysique, qui s'est réduite dans les pratiques à une *physis*, proche des paradigmes mécanistes qui font de la science et du résultat les piliers de l'omission fondatrice de l'Être dont nous avons parlé, est donc au cœur du problème. Et cette approche du savoir par l'outil intellectuel qui tranche, qui sépare, conduit à la segmentation logique des éléments. Ainsi, les disciplines semblent émiettées et les transversalités entre sciences absentes. Une pensée qui sépare s'oriente obligatoirement en termes de sens à des simplifications, là où le réel se révèle d'une complexité dense. Dans les traces d'Edgard Morin, nous pouvons dire que percevoir cette complexité c'est :

« Assumer la contradiction, appréhender une unité qui ne nie pas les différences, mais s'en nourrit. C'est dépasser la mutilation du savoir trop ésotérique et le cloisonnement stérile de l'hyperspécialisation. Le sens de l'analyse, nous n'avons pas beaucoup d'effort pour le développer. Par contre, le sens de la complexité s'apprend et nécessite même une réforme de la pensée »¹⁹.

Tout l'enjeu relève dans l'exigence de comprendre une réalité complexe et entière, toujours totale et sans séparation, disons systémique et contradictoire, face à une pensée qui appréhende le monde par méthode séparative ; « l'additionnalité » des éléments disjoints ne faisant pas pour autant œuvre de synthèse. Cette idée de complexité se retrouve très bien dans l'idée de lien, d'un ensemble d'éléments cousus dans une cohérence globale. Notons que le terme de complexité est ici entendu dans son sens originel de « complexus », « ce qui est tissé ensemble » dans une imbrication

¹⁶ Il se montre ainsi le fidèle héritier de la pensée de Husserl et de son approche de l'intentionnalité

¹⁷ MARION Jean-Luc, *La fin de la métaphysique*, Laval théologique et philosophique, vol. 42, n° 1, 1986, p. 23-33 sur <http://www.erudit.org/revue/LTP/1986/v42/n1/400214ar.pdf>

¹⁸ Maxence Caron, *Heidegger – Pensée de l'être et origine de la subjectivité*, 2005, Cerf, 1760p.

¹⁹ CARFATAN Serge, *Le paradigme de la complexité*, sur <http://www.philosophie-spiritualite.com/cours/theorie5.htm>

d'entrelacements (plexus)²⁰. L'écrivain Henri James²¹ a traité cette question où il joue avec la métaphore d'un tapis persan. En apparence, le tapis est composé de liens ne représentant pas quelque chose de particulier. Les liens sont de couleurs différentes, de formes différentes, et ils ne vont pas dans la même direction. Cependant, si l'on regarde attentivement le tapis (H. James y voyant l'essence de l'art), on comprend via un regard synthétique et totalisant qu'il y a un motif, indépendamment des parties qui le composent. Le *tout*, ce tapis, est donc supérieur à la totalité des parties. Et l'on voit de suite l'enjeu qui se dévoile : le *tout* dépasse les parties par ce qu'il donne de sens, de signification, par ce qu'il donne à réfléchir. La pensée technicienne spécialisée évoquée précédemment, si elle permet une analyse des différents liens qui tissent le réel, ne permet que difficilement de dégager du sens. Et lorsque Heidegger traite en 1954 de la question de la technique²², il ne fait que traiter via son concept d'arrondissement le sens de la technique. Pour lui, l'essence de la technique c'est le sens de la technique, autant dans la signification qu'elle contient pour l'homme que dans la direction que ce dernier doit prendre vis-à-vis d'elle²³. Si une méthode séparative conduit à analyser en détail ce qui compose un *tout*, elle ne lui donne pas pour autant de pertinence en soi, et l'on voit vite que la dialectique entre l'outil et la pratique est loin de se fondre dans le temps. Derrière un tapis, derrière un motif représentant un réel superficiellement simple, il existe toujours une immense complexité de liens, de figures, de formes et de systèmes. Le motif, qui n'est visible que d'un point de vue synthétique, s'érige donc sur une réalité quasi-chaotique, parfois localement paradoxale, mais toujours bienveillante d'un intérêt final globalisant. Il y a donc une grande différence entre la figure du tapis à motif et celle du patchwork, qui serait justement l'addition de données sans signification sur un même élément. De même, la méthode visant à appréhender la complexité tend à avoir une vision dynamique et fluctuante des choses. Rassembler ce qui est éparé est donc un enjeu clef, à la manière du *tiqoun olam* dans la kabbale juive d'Isaac Louria Ashkénazi qui correspond à la restauration du vase brisé contenant la lumière de l'Infini, de l'*En Sof*, et qui vola en éclats. Cette théorie pose ainsi trois temps²⁴ : le *tsimtsoum* (le "retrait"), la *chevira* (la "brisure") et le *tiqoun* (la "réparation"). Dans le premier temps, Dieu qui était la totalité se retire du monde, retrait qui permet au réel toujours incomplet d'exister. La totalité disparaît pour laisser un néant dans lequel prend place le monde, et en ce sens la question de Leibniz se renverse et

²⁰ Si le concept de pensée complexe fut introduit et prolongé par de nombreux intellectuels, le premier à traiter ce sujet explicitement et en lui-même reste Henri Laborit (1914-1995), chirurgien et neurobiologiste participant au Groupe des dix avec Edgard Morin.

²¹ JAMES Henri, *The figure in the carpet*, 1896, Wildside Press, 108p.

²² HEIDEGGER Martin, la question de la technique, *Essais et conférence*, 1958, Gallimard, 349p.

²³ Ce qui lui fera dire que la décadence de la modernité et la fin de la métaphysique amène à une ouverture des possibilités historiques, mettant l'homme face à un choix crucial pour l'histoire. C'est le fameux « *wo aber gefahr ist wächst das rettende auch* » d'Hölderlin.

²⁴ <http://nephilimlejeu.free.fr/spip/spip.php?article947,%2017/07/2009>, le 17/07/2009.

devient : pourquoi n’y-a-t-il rien plutôt que quelque chose ? (ce quelque chose étant Dieu, le Tout). Ce qui se retire c’est une totalité complexe incompréhensible dans sa globalité, mais c’est ce même retrait qui donne l’espace dans lequel l’homme va évoluer. Pour parler en termes chrétiens, il y a épiphanie du don²⁵, et la création s’effectue par un retrait de l’infini. Isaac Louria nomme également *chaddai* la force qui empêche Dieu de revenir, qui le maintient hors du vide qu’il a créé (si l’infini réintègre l’espace, alors il annule la possibilité de création. Vient alors le *tsimtsoum*, le moment où l’infini réintègre pourtant l’espace mais sous forme contracté, dans un rayon dense de lumière qui se matérialise sous forme de réceptacle (les *sefirot*). Cependant les vases qui contiennent la lumière se brisent, mettant la lumière en exil. Le troisième temps est alors le *tiqoun olam*, ou la réparation, l’œuvre longue pour ramener les choses à leur origine, pour rassembler ce qui a échoué. Plus qu’une tâche à accomplir, c’est un projet messianique qui pose l’exil et l’échec comme figure fondamentale de l’homme. Dans cette théorie, « rassembler ce qui est épars » est aussi une manière de participer à la Création, restaurant l’unité fondatrice du monde, et ce passant notamment par la justice sociale, la solidarité (au sens de lier les choses, de les rendre solides, de ne pas les disjoindre). En toute laïcité, nous voyons que l’image utilisée dans la kabbale juive reste pertinente pour comprendre ce lien entre l’unité saisissable et contenue dans le réel et la méthodologie des sciences maladroites vis-à-vis de cet objet.



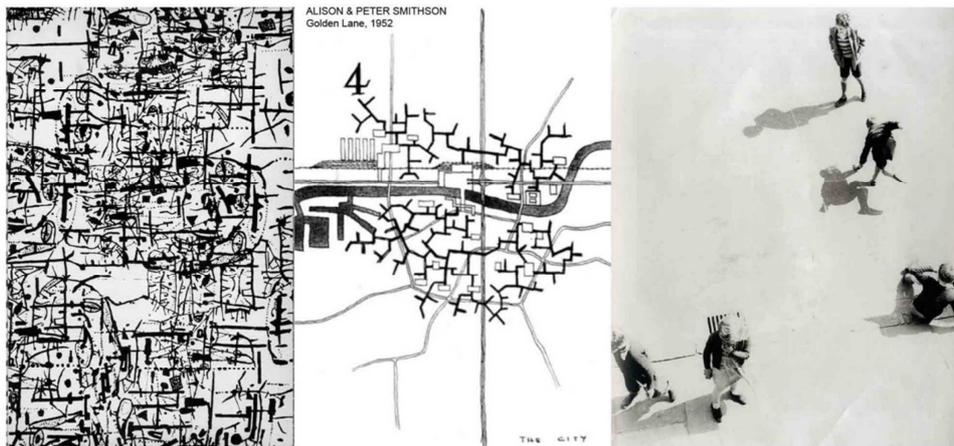
On retrouve cette même idée chez les architectes Smithson, et leur combat contre le courant moderne. L’hyper-fonctionnalisme, venant en écho direct d’une pensée mécaniste et analytique, a été ainsi critiqué²⁷ au profit de l’acceptation de la non-perfection de villes, de leur incohérence, de la possibilité des confusions, tout en s’inscrivant toujours en continuité avec la pensée fonctionnaliste.

²⁵ Cette formulation fera par ailleurs un écho fort à la question du don, du voilement et de l’éclaircie chez Heidegger.

²⁶ Figure 03. Tapis et liaisons. Ces tapis montrent bien cet enjeu de complexité. Le premier représente les liens qu’il existe derrière la réalité en apparence simple, cet entremêlement quelque peu désordonné qui se voile derrière ce qui nous apparaît. Le deuxième est un exemple de tapis « patchwork », avec des tissus en addition, sans réelle communication entre les carrés. Le troisième représente le tapis dont H. James nous parle, avec une cohérence et une signification synthétique.

²⁷ ROUILLARD Dominique, *Superarchitecture – Le futur de l’architecture 1950-1970*, 2004, Editions de la Villette, 500p.

Il s'agit d'accorder l'ordre et la lisibilité urbaine avec un désordre propre au réel, intrinsèque à la vie, et conduisant à penser un urbanisme en superposition. Ce qui est ici intéressant, c'est le refus de la composition urbaine pour promouvoir une forme de « liaison », qui prévoit le désordre et le hasard (« looseness », le relâchement). Cette réaction au mouvement moderne vient donc bousculer les démarches analytiques pour légitimer une démarche de synthèse, qui prend en compte un environnement complexe et ne s'intéresse pas qu'au bâti en lui-même.



Cette illustration²⁸ tente bien de montrer que, malgré une pensée empreinte de modernisme (les Smithson étant lié à la Team X, ce qui nuancera le propos), les architectes assument une certaine incohérence dans la ville, un certain désordre spécifique à la vie et aux hommes. Critique du CIAM en promouvant des concepts de « rue » ou de « relation », ils assument l'idée de saisir un réel fragmenté tel quel, dans son chaos et sa désorientation, sans passer par une quelconque grille d'analyse qui viendrait leur donner une rigueur ou un sens. Il s'agit de penser l'incertitude à l'échelle humaine, de revenir à la sensation et au plaisir, considérant d'ailleurs que la route est une extension du plaisir personnel²⁹. Cela nous permet de voir les préfigurations d'une pensée complexe dans l'urbanisme, avec des architectes voulant mettre fin à une vision totalisante de l'architecture pour en revenir finalement aux affects, au chaos, à la complexité difficilement sondable dans un outil de lecture unique et monolithique. Le projet n'a alors pas vocation à englober la réalité, mais il est pensé dans sa dynamique, dans son devenir, pouvant d'ailleurs peut être ne jamais exister dans sa finalité. Il y a donc une pensée qui déjà fait le constat d'une perte de sens par la totalité, et qui tente de rassembler ce qui est éparé via la figure de l'incertain, du hasard, sous entendant un autre paradigme dans les projets et dans l'appréhension des territoires.

²⁸ Figure 04. SMITSHSON Alison and Peter, Golden Lane 1952

²⁹ <http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2011/05/rem-koolhaas-un-genie-reactionnaire.html>, 2005

Bernardo Secchi³⁰ fut un des précurseurs dans la pensée des bouleversements de l'urbanisation sur la figure de la ville contemporaine, et permet également de cerner ce que les Smithson avaient diagnostiqué. Il utilise l'image de « fragment » pour caractériser la ville contemporaine, fragmentation induite par une rationalisation extrême de la ville voulant subordonner l'espace à une « juste mesure ». Ainsi, la ville est séparée, elle pose une distance entre les catégories sociales, entre le lieu d'enseignement et de travail, entre l'espace public et l'espace privé, entre la rue et le parc. L'auteur montre bien que l'urbaniste est alors confronté à un écueil fort, celui d'oublier le sens de la ville, autant sur le plan de la signification que sur le plan sensoriel. Il oublierait alors que la ville se vit, se touche, s'écoute, se voit, et engloberait le fait urbain dans une rationalisation physique mesurable. Cela fait écho à nos propos précédents : la mesure de la raison conduit à séparer, à délier, et à omettre une partie du réel non moins importante. Ainsi la fragmentation domine, et Secchi nous explique que « *l'évolution de la manière de voir la ville nous a révélé cette ville fragmentée composées d'entités urbaines isolables* »³¹, posant ainsi en question notre regard et notre subjectivité. A la suite de ce concept, la notion de « parc » est également traité par l'architecte et urbaniste italien qui nous explique que « *dans la ville contemporaine tout est devenu parc : parc technologique, parc d'attraction, parc de bureaux, parc thématique* »³². Si tout est un parc, par logique, alors tout est circonscrit, tout à un enclot, une frontière peu poreuse, une barrière, une délimitation bien fixe qui isole la partie du tout, quand bien même cette dernière prendrait place dedans. Ce sont ces éléments qui forment la figure fragmentée de la ville. Dès lors la vision complexe permet une autre approche sensorielle de la ville, autre que le maillage rigide ou la découpe du territoire. Elle permet de revenir à la sensation qui est toujours l'appréhension d'une totalité : quand je goûte quelque chose, que je sens un parfum ou que j'écoute un son, il parvient à moi dans une certaine unité avant d'être ensuite potentiellement décomposé pour être analysé par mon intellect. Cela ne supposant pas d'ailleurs une irréalité du monde sensible³³. On peut ainsi considérer un paysage comme une figure totale d'un évènement se donnant à nous, ou comme l'addition de bloc esthétique séparés entre eux. Par extension, on peut voir un territoire intercommunal comme une totalité outrepassant les segmentations thématiques et/ou administratives, ou le voir comme l'addition stricte des communes et des divisions locales.

³⁰ SECCHI Bernardo, *Première leçon d'urbanisme*, 2006, Parenthèses Editions, p30

³¹ Ibid, p27

³² Ibid, p81

³³ Nous pourrions nous reporter sur cette question annexe à la thèse de Jean Jaurès, *De la réalité du monde sensible*, rédigée en 1891.

B) L'indétermination fondatrice : la légitimité d'une pensée complexe et synthétique

Le rapport au dogme précédemment exposé est directement lié à notre propos, et conduit à questionner la totalité autant par le sens de ce qui est entier que par ce qui relève du propos doctrinal. Le dogme mécaniste qui a suivi la pensée cartésienne a notamment conduit à croire que la physique pouvait s'achever, que tous les mouvements de la matière pouvait être prévu et connaissable. Or, l'idée de complexité que va déblayer Edgard Morin³⁴ entend justement revenir de la pensée déterministe en affirmant que la science n'a plus à chercher de certitude, et doit accepter l'imprévisibilité. On le voit dans notre cas, la conception d'un plan local d'urbanisme intercommunal suppose à la fois, si l'esprit de synthèse exprimée préalablement est respecté, de se construire dans la flexibilité face aux événements imprévus (on pourra parler d'une méthode itérative ou plastique, rebondissant sur les événements aléatoires) et refuser tout dogme technicien poussant à l'approche spécialisée des territoires. Cette acceptation de la pensée complexe et de l'indétermination radicale de la matière et de la réalité, basée notamment sur les découvertes en physique quantique et atomique³⁵, questionne profondément les modes de faire en urbanisme. Ces théories tendent à remplacer le déterminisme dit de Laplace, qui prétendait pouvoir prédire par la science tout mouvement des atomes. Si nous nous attardons sur cette notion d'imprévisibilité, c'est qu'elle permet de légitimer une appréhension complexe de la réalité, et ainsi de voir les liens d'éléments contradictoires mais nécessaires sur un territoire. L'exemple le plus probant reste celui de la lumière, où la théorie quantique a permis de rassembler ce qui paraissait contradictoire quant à la question : la lumière est-elle une onde ou un corps ? Cette théorie quantique initiée par Louis de Broglie dans sa thèse de 1924³⁶ permet de dire que la lumière est à la fois une onde et un corps, ce qui pourrait dans un esprit obligeant à la séparation et à la distinction être contradictoire, et donc faux. Ici au contraire, chaque particule de matière est reliée à une onde (la longueur d'onde λ est liée à la quantité de mouvement p par l'hypothèse $\lambda=h/p$, h étant la constante de Planck³⁷). La dualité entre onde et particule invite ainsi à affirmer que chaque particule peut se comporter, à un certain niveau, comme une onde, et réciproquement. Cet aspect ondulatoire de la matière est directement lié aux thèses d'Heisenberg puisque ce sont des relations et des interactions (place de la particule dans l'espace, direction, énergie) qui rendent indéterminable l'objet d'étude. En fonction des grandeurs choisies, la lumière se comportera comme une onde, ou comme un corps. Il y a donc une complexité

³⁴ MORIN Edgard, *La complexité humaine*, 2008, Flammarion, 380p.

³⁵ HEISENBERG Werner, *La partie et le tout : le monde de la physique atomique*, 1972, Flammarion, 422p.

³⁶ DE BROGLIE Louis, *Recherches sur la théorie des Quanta*, 1924, Masson et Cie, 127p.

³⁷ Constante servant à mesurer la taille des quanta, qui représentent la plus petite mesure indivisible possible en physique.

intrinsèque au monde physique, complexité liée à une indétermination fondamentale de la matière, et invitant non pas à stigmatiser les objets du réel par une analyse, mais à synthétiser les éléments dans un *tout* cohérent impliquant du désordre. Niels Bohr dira en 1927 que onde et corpuscule ne font qu'un et représente plutôt deux facettes d'une même réalité, sous-entendant l'idée déjà émise par les derniers textes de Platon et reprise par Nietzsche d'une ontologie du pluralisme. En un sens, cela invite à la relecture de Bergson, de Nietzsche ou de Mallarmé sur la question du temps, du devenir³⁸ et du hasard. Mais c'est surtout un positionnement qui implique de repenser entièrement les modes de faire, et ce notamment en urbanisme, où les techniciens et les ingénieurs du territoire ainsi que les élus ont incorporé la pensée dualiste et cartésienne. La méthode employée ne doit pas, au regard de ce que nous avons vu et pour « rassembler au mieux ce qui est épars », se traduire en une synthèse qui viendrait se construire par une analyse. L'aspect transversal et intercommunal doit donc être entendu comme une démarche à part entière.

II) La méthode complexe : organisation et implication structurelle de cette approche

A l'exigence de rassembler ce qui est épars dans une ville indéterminée et complexe vient se poser la question des structures et des organisations qui traitent de cette complexité. La complexité du réel semble questionner le degré de correspondance entre la nature physique du territoire métropolitain et les organisations qui tendent à l'appréhender.

A) Un questionnement sur les structures porteuses de projet : flexibilité et sociologie complexe des organisations

Nous l'avons vu, la réalité et les objets d'étude impliquent une refonte fondamentale de notre sens analytique. Une pensée synthétique prenant en compte les interactions fluctuantes de la réalité doit ainsi raisonner en système, et permettre de questionner les organisations, qu'elles soient cellulaires, atomiques, mais également et surtout sociales et bureaucratiques. En ce sens, la question de l'organisation et de la gouvernance d'un plan local d'urbanisme intercommunal trouve un écho à cette méthodologie transversale, et la manière dont est fabriqué en interne tout comme piloté en externe le document de planification semble stratégiquement décisif. Héritage des observations de

³⁸ Chez Bergson, le temps est une création constante, une évolution créatrice imprévisible, et Nietzsche dans une autre visée développera l'idée d'un « éternel retour », un éternel-retour-du-même (le « même » n'étant rien d'autre que le *Devenir*). Mallarmé traite également cette question du hasard au centre même de la matière avec son célèbre poème « Un coup de dés jamais n'abolira le hasard » (le coup de dés n'abolissant pas le hasard, mais le confirmant).

la nature (notamment en biologie), la question du système d'organisation a rapidement pris sa place dans la pensée politique puis sociologique. Nous l'avons évoqué, la particularité d'une vision analytique conduit à des réductions de sens et à la vision d'une synthèse qui ne soit qu'un amas d'éléments disjoints. Or, la sociologie de Michel Crozier³⁹ nous montre bien qu'une organisation ne fonctionne que par zones d'incertitude, d'imprédictibilité. Dans un système rigide, comme une bureaucratie, l'acteur (et non l'agent comme chez Weber qui idéaliserait le modèle bureaucratique) s'approprie les règles et les normes jusqu'à leur donner un autre sens, forme de résistance et de volonté émancipatrice. Une organisation rigide et hiérarchisée peut ainsi conduire à l'inertie des individus, privés de liberté et d'un certain nombre de décisions en autonomie. Dans le « système » bureaucratique, le *tout* est amoindri par la somme des parties au lieu de représenter, *a minima*, la stricte somme des parties et *a maxima* de prolonger la somme des parties. Nous l'avons vu, l'organisation interne de la structure des quanta est profondément dynamique et interactionniste. Il en va de même pour les organisations sociales et culturelles⁴⁰, qui peuvent selon leur nature n'être qu'une plateforme additionnelle de disparités éloignées, qu'une structure lourde conduisant à l'inertie et à la stabilité, ou enfin une organisation complémentaire et flexible. Cette notion d'organisation et de lourdeur des procédures, de la hiérarchie en difficulté de souplesse et de flexibilité, d'un quadrillage général et codifié sans zones de hasard pouvant être investies de manière aléatoire renvoie directement à la gouvernance d'un PLUi, voire même au degré de pertinence à accorder à un régime centralisateur et à la nature de la décentralisation. Dans le cas Grenoblois, et nous y reviendront, la Métro constitue un exemple de structure hiérarchisée, où l'information ne peut se passer d'une série longue d'intermédiaires. Et cela est d'autant plus vrai dans un contexte de transfert de compétences et de passage au statut de métropole, ce qui reconfigure les services sur leurs tâches respectives. Ce type d'organisation est à mettre en lien direct avec l'exigence d'un objet profondément transversal et complexe qu'est le PLUi, et qui demande une souplesse, une pluridisciplinarité et un dégageant de toute tentative d'hyperspécialisation. On peut dès lors supposer qu'un PLUi (coordination d'acteurs, traitement de thématiques transversales, emboîtement des échelles, réalités géographiques différentes à faire converger vers un même « territoire » - qui pose la question de la pertinence de ce même territoire ou d'une analyse statique par bassin de vie par exemple, etc) ne peut se faire de manière viable et optimale dans une telle structure. Evidemment, et nous le verrons, la réalité pratique montre bien que des étapes vers le projet

³⁹ CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, 1963, Seuil, 382p.

⁴⁰ Nous pourrions ici nous appuyer sur toute la sociologie interactionniste, premièrement d'Herbert Blumer mais également de la seconde école de Chicago avec notamment H. Becker et sa figure de l'« outsider » ou Erving Goffmann et ses études sur le fonctionnement des organisations liberticides (en asile psychiatrique notamment).

intercommunal sont souhaitables et qu'établir une critique globale sur la structure du maître d'ouvrage au moment de la préfiguration du document semble exagérée.

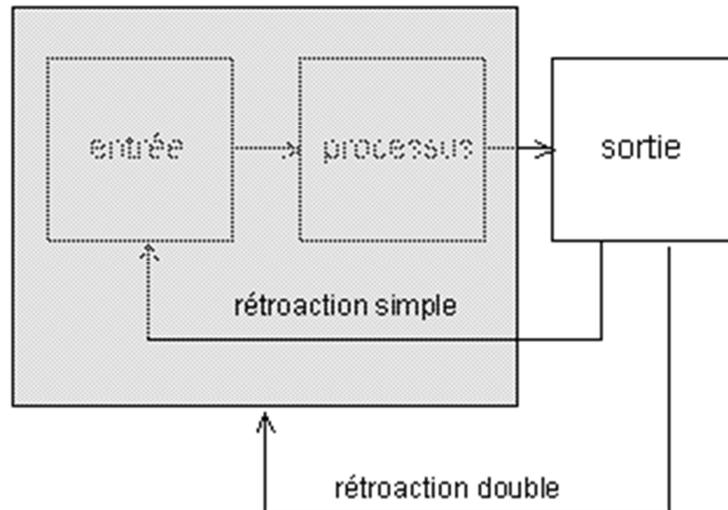
B) La pertinence d'une organisation fractale : un regard transversal et intégré sur le terrain

A partir de la remise en question du statut de l'organisation qui prétend capter la complexité des territoires ou des éléments étudiés, nous pouvons tenter d'esquisser un modèle qui paraîtrait pertinent. Edgard Morin prend en exemple dans ses écrits⁴¹ le cas de l'ADN. Dans nos cellules, par exemple les cellules épidermiques ou capillaires, il est contenue l'information génétique de tout notre corps. La signalétique de notre être *tout* entier est contenue dans une cellule qui n'est qu'une *partie* de notre corps. En ce sens, si la partie (cellule) est dans le tout (corps), elle contient en elle-même le *tout*. Il y a une réciproque entre la partie et le tout, et chacun est en interaction constante. Isoler la partie du tout ou le tout de la partie, c'est automatiquement perdre le sens de quelque chose qui n'est appréhendable que du point de vue systémique. Nous pouvons faire une analogie avec le fait urbain : Dans l'aménagement d'un équipement local sur le tènement foncier d'une commune, nous trouvons des enjeux métropolitains qui se dévoilent en filigrane. Par exemple, l'aménagement d'un jardin partagé dans le quartier d'une commune périurbaine recouvre des dynamiques métropolitaines qui dépassent largement la stricte localité. Les « gènes » métropolitains sont présents à la micro-échelle. A partir de ce constat, E. Morin interroge le lien cause-conséquence, en indiquant que depuis la cybernétique impulsée par Norbert Wiener la causalité est en réalité circulaire.

42

⁴¹MORIN Edgard, *Introduction à la pensée complexe*, 1990, Points, 158p.

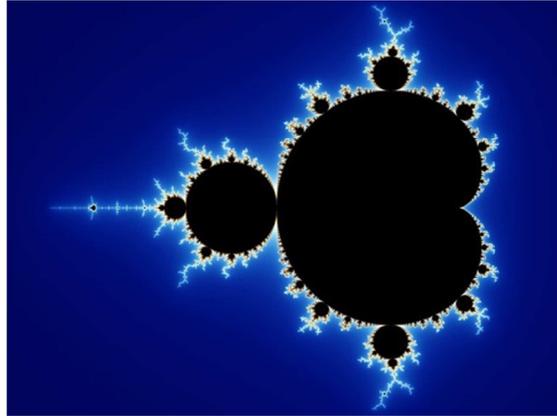
⁴² Figure 05. Processus de rétroaction systémique.



Les choses sont ici rétroactives. La cause première produit un effet qui par rétroaction retourne à la cause qui l’a engendré pour l’impacter. Il n’y a plus de linéarité exclusive dans les effets de cause à effet. Il y a donc un parallèle criant entre ce modèle théorique et les organisations sociales, puisque au-delà des conceptions holistiques durkheimiennes ou strictement individualistes que l’on peut trouver chez Adam Smith, les organisations sociales influent sur les acteurs qui se transforment et ainsi recomposent la structure sociale, et cela en permanence. La singularité des individus dans une organisation se fait sous effet de la culture, et cette même culture se voit impacter par les choix des individus qu’elle a « produit ». Quand on voit le nombre d’effets produits par une politique sur un territoire (par exemple le PLU/PLUi a des effets très nombreux, touchant à différents acteurs et à différentes thématiques), on peut alors se douter que les rétroactions à intégrer impliquent une synthèse de poids. Il y a donc une exigence à penser l’organisation sous une forme intégratrice, et la figure de la fractale peut nous aider dans cette voie. Ces formes ou objets géométriques sont composés d’éléments dont chaque proportion a une surface identique. Elles fonctionnent ainsi par homothétie interne et par principe d’autosimilarité qui fait que l’on retrouve les similarités des objets à différentes échelles d’observation. En ce sens, le plus petit élément contient en lui-même la totalité de la forme, et réciproquement. De plus, la fractale garde une cohérence quel que soit le niveau d’observation. Cela permet donc à la fois de conforter la place de l’observateur, mais également d’avoir un objet qui soit cohérent (la question, presque insoluble, du « bon » périmètre d’intervention dans les politiques d’urbanisme par exemple).



43



44

La forme fractale est représentable graphiquement et est dirigée par un principe général de récurrence qui veut que les formes se déclinent selon les échelles. En ce sens l'ensemble fractal peut être défini par récurrence tel que :

$$\begin{cases} z_0(c) = 0 \\ z_{n+1}(c) = z_n(c)^2 + c \end{cases}$$

où c est une constante et permet de définir la suite ici présentée

par récurrence.

Sans entrer dans un détail des différentes définitions des ensembles de Mandelbrot, mathématicien à l'origine de cette notion, il s'agit de souligner que cet ensemble représente très bien l'idée d'une grande complexité de la réalité intégrée sous différentes échelles.

Cette typologie de la fractale montre l'évolution de notre propos dans cette première partie et constitue un modèle bien différent du patchwork que nous évoquions et qui reflète le type même d'une pensée cartésienne analytique, et donc réductrice. Elle a plus à être entendue comme une référence mentale dans les différentes phases d'élaboration qu'une figure qui s'imposerait rigidement aux documents d'urbanisme. C'est son principe qui est important, non sa formalisation. On voit également les proximités qu'il y a entre un modèle en fractale et l'esprit d'un PLUi qui se veut être un tout dépassant la stricte somme des parties mais où les parties (par exemple l'écriture réglementaire qui se veut à la fois homogène sur les règles par principe d'égalité et en même temps relevant de spécificités territoriales, ce qui posera ensuite la question du recours ou non au plan de secteur) reflètent ce même tout sans inégalités de traitement entre les territoires. Si la figure de la fractale peut constituer les prolégomènes de l'élaboration intelligente d'un PLUi, elle convient

⁴³ Figure 06. ADN.

⁴⁴ Figure 07. Fractale.

également à questionner la transversalité de l'organisation qui pilote et/ou construit le document, allant des volontés politiques affichées clairement à l'organisation interne des services. De même, le modèle de fractale permet de confirmer le fait que les enjeux abordés à la petite échelle territoriale sont finalement semblables aux enjeux de la grande échelle. Si la manière de les traiter diffèrent, ils restent semblables (l'eau, l'énergie, l'accession sociale, etc). Au regard de la complexité du terrain et de la problématique analyse/synthèse que nous avons évoqués, la figure fractale représente un enjeu de restructuration des maîtres d'œuvres et maitres d'ouvrages afin de tendre vers une pluridisciplinarité solide. Il s'agit en cela d'avoir une organisation, qui soit flexible et transversale afin d'élaborer un document cadre qui soit lui-même flexible et transversal. Calquer, en quelque sorte, la manière d'appréhender le territoire et l'espace à la réalité complexe et profonde de ce même territoire. Il y a donc un jeu de correspondance entre l'organisation technique pour répondre à un problème et la nature physique de ce problème.

III) Bons outils et bonnes pratiques : l'intérêt général et le sens de l'action publique en question

Afin que l'action publique ne soit pas totalement écrasée par la complexité, qui semble imposer dans sa diversité un point de vue et une déontologie, il est désormais important d'interroger la nature de la pratique de la planification et la place, dans ce contexte, du souci d'intérêt général.

A) L'adoption d'une démarche perspectiviste : l'importance d'une pratique déontologique de la planification

On l'a vu la réalité des territoires semble insondable dans sa totalité. Il paraît nécessaire de penser les incertitudes et les rétroactions. A partir de cette question, les recherches d'Alain Seguy-Duclot peuvent nous permettre d'avancer⁴⁵. Soulignant la rupture entre les premiers textes de Platon et les derniers, A-S Duclot insiste sur la parenté de la pensée finale de Platon et celle de Nietzsche. Si Protagoras défend la célèbre thèse du « l'homme est la mesure de toute chose », défendant un relativisme strict, il rejette par voie de conséquence le principe d'identité. Il pose la différence comme fondamentale. L'identité n'est rien face au *devenir* constant dont est composée la matière. Pour résumer : l'ontologie stricte n'existe pas. Or, Platon semble dire dans sa définition implicite de la science qu'elle pêche à être atteignable au sens monolithique du terme, qu'elle se croise toujours avec une part de l'opinion, et que la vérité recouvre une pluralité dans ses échelles de traitement.

⁴⁵ SEGUY-DUCLOT Alain, *Dialogue sur le Théétète de Platon*, 2008, Belin Littérature et Revue, 276p.

Nietzsche ne dira pas autre chose, et viendra prolonger cette réflexion à travers la métaphore de l'œuvre d'art. A partir de ces travaux, on peut considérer que la vérité est toujours du ressort d'un « pluralisme ontologique ». A l'image d'une sculpture que l'on ne peut appréhender dans sa totalité et où l'observateur est obligé de faire le tour pour tenter de la décrypter, sans jamais la capter dans sa globalité, le monde et le langage touchent à la vérité par le levier des perspectives. Ce n'est pas que le relativisme est absolu, mais plutôt que la réalité est un champ infini de perspectives. Il y a une absoluité des perspectives. En un sens, rien ne se vaut, car le discours de vérité qui accompagne le monde est toujours-déjà issu d'une certaine évaluation conduisant à un regard sur les choses. Cette question est centrale, puisqu'elle remet au centre la question du projet et de l'identité. Les territoires enracinés dans un terroir n'ont pas la même identité qu'un territoire se définissant par le projet, par une identification au mouvement. Il s'agit donc de penser la méthodologie à la manière de ce que peuvent nous indiquer les artistes : la réalité du terrain constitue un champ de perspectives immense et inconnaissable de manière monolithique. Finalement, ce qui fait la validité d'une thèse sur une autre vis-à-vis de la vérité, c'est son angle d'approche. C'est la manière de pratiquer qui donne du sens à une démarche, l'outil ou le levier utilisé pour cela ne pouvant par définition que circonscrire la réalité. Croire qu'il existe un outil parfaitement pertinent, c'est ainsi reproduire la vision technicienne et dualiste dont nous avons vu les écueils. Ainsi à la question réglementaire des PLUi : la règle fait-elle le territoire ?, la réponse semble négative. Ce n'est ni la règle qui fait le territoire ni le territoire qui fait la règle dans un rapport de force binaire ou linéaire, mais c'est la pratique de la règle (et non la règle en elle-même) qui semble plus pertinente à questionner. Et si la règle fait le territoire, c'est justement là le problème. Accepter une démarche de perspective, c'est donc assumer méthodologiquement que la vérité d'une politique relève d'un champ de prises de positions dans une nécessité globale à comprendre. Une démarche perspectiviste permet ainsi de rendre compte de la complexité tout en acceptant l'ambiguïté et les contradictions, elle n'est en cela pas une simplification réductrice à une unique vision. On pourrait envisager de penser la singularité et la diversité conjointement à l'unité d'une réalité contradictoire, plurielle. Les réflexions de Platon et de Nietzsche se rejoignent ainsi dans l'exigence de penser l'ontologie et la métaphysique dans le pluralisme. Edgard Morin ajoutera dans le même sens :

« La pensée simplifiante est incapable de concevoir la conjonction de l'un et du multiple (unitas multiplex). Ou bien, elle unifie abstraitement en annulant la diversité. Ou, au contraire, elle juxtapose la diversité sans concevoir l'unité. Ainsi, on arrive à l'intelligence aveugle. L'intelligence aveugle détruit les ensembles et les totalités, elle isole tous ses objets de leur environnement. Elle ne peut concevoir le lien inséparable entre l'observateur et la chose observée. Les réalités clés sont désintégrées. Elles passent entre les fentes qui séparent les disciplines. Les disciplines des sciences

humaines n'ont plus besoin de la notion d'homme. Et les pédants aveugles en concluent que l'homme n'a pas d'existence, sinon illusoire. Tandis que les médias produisent la basse crétinisation, l'Université produit la haute crétinisation. La méthodologie dominante produit un obscurantisme accru, puisqu'il n'y a plus d'association entre les éléments disjoints du savoir, plus de possibilité de les engrammer et de les réfléchir. »⁴⁶

B) La pertinence de la pratique face à la qualité de l'outil : rendre l'action publique efficace

De là, on peut dire que ce n'est pas l'outil du PLUi qui résoudra la question, mais la pratique du PLUi. Pour simplifier, il n'y a pas de bons outils, il n'y a que de bonnes pratiques. Et cela au regard de l'intérêt général qui porte les politiques d'urbanisme. Ce dernier est au cœur de cette question du *tout* et des *parties* propre au PLUi, et cela pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'intérêt général fait écho méthodologiquement à ce qui dépasse la stricte somme des parties, ou des intérêts particuliers⁴⁷. De plus, l'intérêt général est porté par l'Etat en tant que garant dans les territoires. On pourrait dire qu'il définit la légitimité même de l'urbanisme (par exemple le droit de l'urbanisme se fondant sur une restriction du droit à la propriété privée) et est l'objet du PLUi. La démarche et la légitimité du PLUi, et en cela de la loi Alur, pourrait être définie par le passage d'une moindre perfection à une plus grande perfection concernant cet intérêt général républicain. Cette question du perspectivisme de la réalité nous a montré l'importance de la pratique face à l'outil, de la prédominance de la démarche et de l'angle d'intervention sur les leviers en eux-mêmes qui ne peuvent que reconduire une vision technicienne et utilitaire, et donc réductrice. Il est de bon sens qu'il ne sert à rien d'avoir une palette d'outils si leurs pratiques est défailante, et un outil n'est jamais une réponse au problème. Si cela peut paraître évident, il semble important de le rappeler au regard de questions récurrentes et techniciennes en urbanisme du type « comment faire ceci ? », la structuration même de la question impliquant une réponse d'ingénierie d'ordre mécaniste, alors que l'enjeu tournant autour de la volonté et de la coordination (et notamment politique) semble bien plus crucial.

Notons également que pour mieux *pratiquer*, encore faut-il être outillé préalablement en termes de savoir pour accéder à la compréhension des enjeux qui conduiront notre action. Et l'on voit toute l'importance (et c'est l'objet de cette première partie) de penser la méthodologie et la

⁴⁶ MORIN Edgard, *Introduction à la pensée complexe*, 1990, Points, p.19.

⁴⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/interet-general-interets-particuliers.html> , 30/05/2006.

réforme de l'appréhension des objets avant de se précipiter sur les réponses techniques. Cela répond précisément à l'enjeu intercommunal, qui assume directement sa transversalité et sa pluridisciplinarité au regard d'une réalité complexe. Si la réflexion est extensible à d'autres sujets, notons que la construction de l'échelon intercommunal dans un document de planification porte très clairement la question de la pratique, et finalement du bon usage de l'action publique. C'est moins celle du « comment faire ? » que du « que faire ? ». Nous l'avons d'ailleurs vu précédemment, la technique chez Heidegger est posée en termes de sens, de direction, de perspective, et non de réponse à un besoin strictement utilitaire. Ainsi, la construction d'un document de planification à l'échelle des 49 communes, réunissant des territoires avec de grandes différences, impose une pratique réfléchie méthodologiquement et une prise de position sur la question du degré de transversalité à adopter, que ce soit dans le rendu formel du document ou dans l'organisation des services participants à son élaboration. La complexité comme méthode nécessite de poser le sens de la pratique, premier pas vers une déontologie pratique. La pertinence de l'action publique, nous le verrons, est ainsi parfois réduite à une visée technicienne, quand bien même une volonté politique forte s'affirmerait. La reprise des procédures communales (exemple détaillé partie II) par la métropole dévoile un enjeu fort avec le PLUi, qui passe nécessairement par les communes et par les PLU en cours d'élaboration ou de révision. Or, le réflexe de l'hyperspécialisation qui conduit les maîtres d'ouvrages peut impliquer une séparation méthodologique entre la reprise stricto sensu des POS/PLU en cours par la métropole, et la construction du PLUi, ce qui exclut toute compréhension des effets de rétroactions positifs et toute transversalité entre la base communale et intercommunale. Il y a donc, à partir d'une méthodologie complexe et au regard d'un objet particulièrement transversal, une pertinence forte à questionner l'action publique et sa légitimité républicaine dans un univers technicien qui conduit à segmenter les procédures. Si ce mode de faire conduit à un appauvrissement de la compréhension du territoire, il est d'autant plus problématique en termes de coût⁴⁸ et d'économies d'échelles.

⁴⁸ Voir éléments sur le coût d'un PLUi dans les annexes

Conclusion partielle

Le PLUi comme préfiguration de la généralisation du concept d'écosystème urbain ?

On l'a vu, la méthode complexe remet à neuf la notion de système et d'organisation. Cette démarche semble légitime et conduit à un retour à la réalité matérielle du territoire, le dualisme cartésien ayant éloigné les procédures de planification de la réalité complexe de la géographie. Le PLUi semble donc un moment particulièrement stratégique pour poser cette question de méthode. On voit en filigrane que la grande pensée historique qui a pensé le territoire sous la forme d'une complexité avec des interactions fortes et transversales, c'est l'écologie. Définissable comme « la science des relations des organismes avec le monde environnant, c'est-à-dire, dans un sens large, la science des conditions d'existence »⁴⁹, l'écologie permet de penser en articulation les thématiques de l'environnement, de l'habitat, de l'air autant que de la mobilité et des transports. Elle compose une vision systémique qui s'accorde dans la démarche avec la complexité des territoires. Elle n'est en ce sens pas une méthode « spécialisée », bien qu'appuyée par un réel savoir. Si l'on applique une vision systémique et écologique (au sens englobant du terme) à la métropole, il nous est possible d'entrevoir l'assise d'un concept d'écosystème urbain, qui permet la compréhension du fonctionnement de la ville, et ce intégrant les dépendances des apports extérieurs ou les spécificités socio-politiques. Ce concept qui pense la fonctionnalité de la ville n'est donc pas à entendre de manière restrictive et s'accordant aux seuls enjeux naturels, mais possédant des paramètres tels que les infrastructures, les typologies du bâti, l'évolution socio-démographique d'un territoire, les systèmes de gouvernance, etc. L'écosystème urbain a donc un périmètre défini par les variables qui entrent en jeu pour répondre à la question que l'on souhaite traiter, et n'est pas une somme encyclopédique de complexités figeant l'action face à des choix trop nombreux. Il a des frontières nécessaires à la conduite de l'action publique⁵⁰. Le PLUi, par sa transversalité communautaire et son inscription dans les lois Grenelle, semble être un support pour introduire fortement ce concept et pour questionner les outils techniques, qui demeurent pertinents si inféodés à une déontologie, afin d'accoucher d'une démarche réellement intégrée. Nous verrons ainsi dans la partie suivante ce que, dans le cas de la préfiguration du PLUi de la métropole grenobloise, peuvent nous dévoiler les outils techniques choisis sur la démarche communautaire et sur son degré d'intégration. Si ce cadrage théorique paraît long, il fait directement écho aux outils utilisés par les praticiens que nous allons présenter.

⁴⁹ « Haeckel Ernst Heinrich (1834-1919) », *Encyclopædia Universalis*, <http://www.universalis.fr/>

⁵⁰ Grimm N.B et al, An ecosystem approach to understanding cities familiar foundation and uncharted frontiers, *Understanding urban ecosystems: A new frontier for science and education*, 2003, Nilon CH, 95-114p.

PARTIE II : OUTILS ET TECHNIQUES DE SYNTHETISATION

Face aux enjeux méthodologiques voire scientifiques et géographiques que pose la préfiguration du PLUi, les outils techniques et leur maîtrise sont-ils efficaces ? Le PLUi de la métropole grenobloise se fait sur la base technique d'un récolement des documents d'urbanisme communaux, en écho à l'exigence de Christophe Ferrari de construire une « métropole de proximité ». Si tout part des communes et que la stratégie (le PADD) se dégage des réalités locales, ne sommes-nous pas dans un cas d'addition de parties pour constituer un tout, là où la logique voudrait que ce soit une stratégie préalablement définie qui appréhende les localités afin d'intégrer aux grandes orientations les nuances et couleurs du territoire ? Le récolement comme pratique technique pose beaucoup de questions et interroge autant la construction du territoire métropolitain que le regard du praticien, notamment sur la pertinence d'utiliser des documents non systématiques à l'échelle communale pour en faire, *in fine*, un usage systémique à l'échelle communautaire. A cela vient s'ajouter les différents modes de sectorisation et d'intégration que peut prendre le document intercommunal de la Métro. Ce dernier, en optant pour une structuration rédactionnelle proche de celle du Grand Lyon, tend à faire de la déclinaison locale un axe fort. Or, et nous le verrons, le contexte grenoblois est bien différent du contexte lyonnais en termes de construction intercommunale. De même, la possibilité d'avoir dans les PLUi un caractère intégrateur faisant tenir lieu au document de PLH et le cas échéant de PDU pose question. Si l'intégration rendue possible par le législateur semble approcher ce modèle synthétique en bonnes relations entre le tout et les parties via une ventilation complète des dispositions thématiques, les contraintes opérantes sur la préfiguration du PLUi de la métropole grenobloise tendent à négliger cette possibilité. De là se pose, et nous avons vu l'importance de cet enjeu dans la première partie, la question des organisations tendant à appréhender les territoires dans leur complexité. Si un traitement à l'échelle communale pouvait s'accommoder d'un degré fort de spécialisation, le PLUi ne peut raisonner de manière proprement analytique. En effet la structure même des Agences d'Urbanisme implique une pluridisciplinarité forte sur des territoires souvent très hétérogènes, leur place pouvant être questionnée dans cette construction du PLUi et notamment dans la relation qu'elles entretiennent avec le maître d'ouvrage là où une exigence d'intégration des compétences et de langage commun se dessine en préalable au projet métropolitain. Cette partie s'attachera donc à questionner ce que les outils dévoilent de cohérence, de sens, au-delà de leur finalité propre. Les modes de faire dans le cas du PLUi de la Métro répondent-ils à ce modèle systémique et complexe que nous avons évoqué ? A partir de quels degrés les parties et le tout sont-ils en lien ? Nous tenterons d'esquisser des réponses par une approche technique en questionnant autant les outils que la structuration des organisations qui tendent à appréhender un territoire proprement complexe.

I. Le récolement des documents d'urbanisme : un outil partitif qui impose un regard technique

Le contexte épistémologique d'ensemble étant posé, il est intéressant de s'attarder sur les outils principaux qui conduisent la démarche de préfiguration du PLUi. Le récolement des documents d'urbanisme en est un exemple figuratif.

A) Procédé du récolement : manière de faire et enjeux pour le PLUi

A la diversité des territoires de la métropole, notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux en vigueur, a été proposé comme première étape de travail l'élaboration d'un récolement des documents d'urbanisme. L'exercice du récolement consiste à rapprocher les règlements d'urbanisme issus des documents locaux afin d'appréhender les divergences et convergences sur certains sujets. A la suite de la loi ENE (Engagement national pour l'environnement dite Grenelle II du 12 juillet 2010) entendant endiguer l'étalement urbain et favoriser la densification en zones urbaines, le récolement des documents d'urbanisme permet d'établir une comparaison typo-morphologique, comparaison d'autant plus importante pour le futur PLUi au regard de la loi Alur qui supprime des PLU le coefficient d'occupation du sol (article 14 du règlement) tout en posant les bases des PLU intercommunaux. La rédaction non harmonisée des documents sur la métropole implique alors des cartographies de ce récolement, ainsi qu'une analyse détaillée sur certains sujets⁵¹ jugés stratégiques par le maître d'ouvrage, et ce au regard du fait que 36 communes sur les 49 ont un document numérisé, dont 12 ne correspondant pas aux derniers documents en vigueur. Il y a donc un récolement proprement typo-morphologique s'attachant aux règles impactant le bâti, et un récolement d'ordre thématique. Ce récolement est d'autant plus légitime qu'il fait écho aux évolutions institutionnelles récentes du territoire. Au début 2014, la fusion institutionnelle de la Métro à 28 communes, de la communauté de communes du Sud Grenoblois et de la communauté de communes du Balcon Sud de Chartreuse a eu pour conséquence de réunir dans une même intercommunalité des communes avec des profils géographiques, démographiques et économiques extrêmement variés. Se côtoient alors des collectivités qui par leur environnement, leur histoire récente, leur structure sociale, leur contexte institutionnel, leurs risques, leurs projets se différencient les unes des autres. Le temps court laissé par le calendrier n'a ainsi pas permis

⁵¹ Sujets que sont l'agriculture et la forêt ; la biodiversité et la trame verte et bleue ; les ressources en eau et l'assainissement ; le paysage et le patrimoine ; l'adaptation au changement climatique ; les risques majeurs ; la pollution de l'air et les nuisances sonores ; les déchets ; l'aménagement numérique ; le logement ; le commerce ; l'économie ; les loisirs ; les déplacements ; la réduction de la consommation de l'espace et l'intensification urbaine ; le dimensionnement de l'offre foncière.

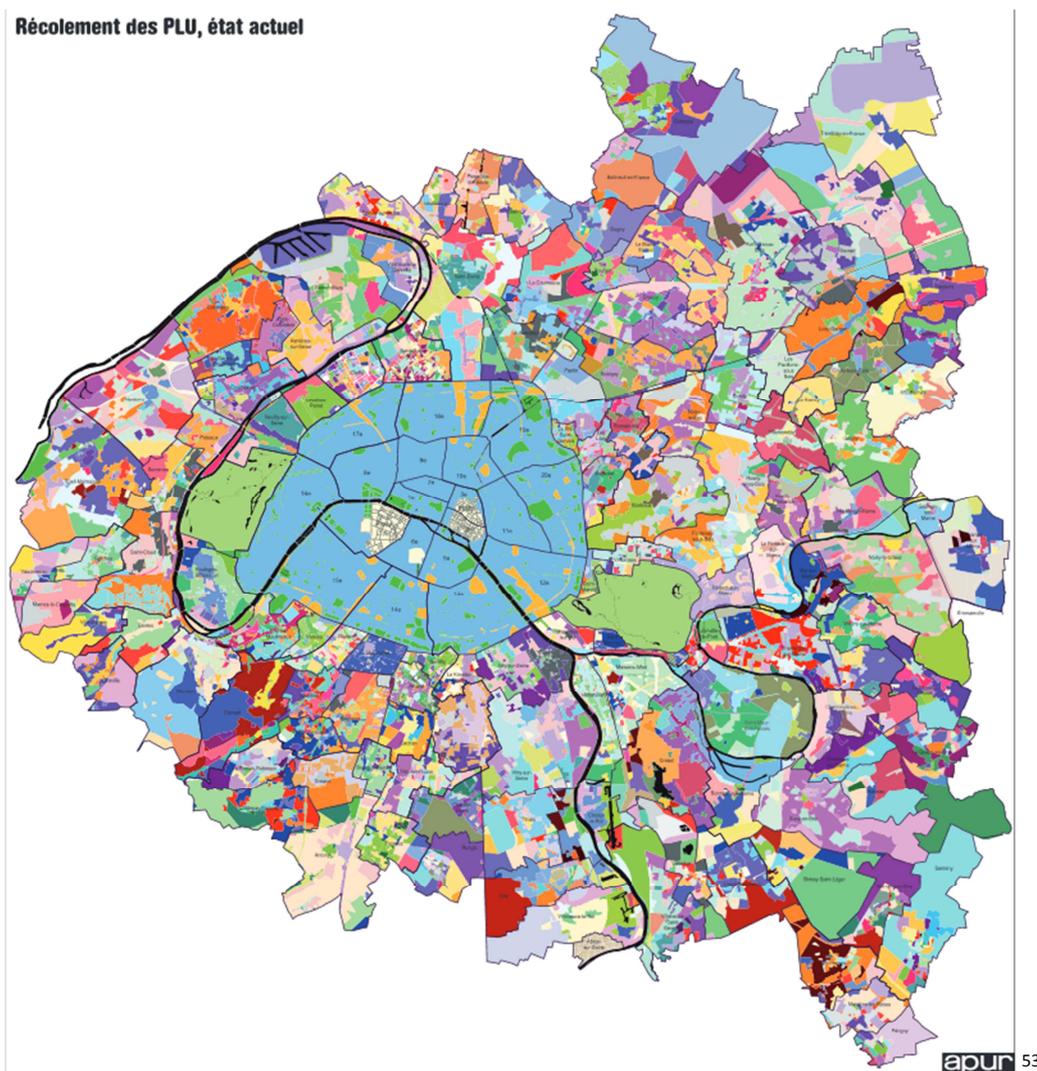
d'engager de rapprochement sur le sujet : absence de projet de territoire commun, travaux engagés par les anciennes intercommunalités interrompues par les échéances électorales, renouvellement des équipes... La création de la métropole au 1^{er} janvier 2015 emporte par transfert la compétence « plan local d'urbanisme ». Si aucune disposition législative n'oblige la métropole grenobloise à engager un PLUi, l'élaboration d'un tel document sera obligatoire, rappelons-le, lorsque la métropole le décide et au plus tard lorsqu'elle révisé un des PLU applicables sur son périmètre. L'organisation du processus global du PLUi est donc essentielle, avec des modalités de collaboration importantes entre les communes et la Métro. Le récolement des POS et des PLU fait ici figure de pièce essentielle dans ce dispositif d'élaboration. L'objectif d'une telle pratique est donc bien d'aider à organiser un dialogue interterritorial dans un contexte de mise en place de pôles métropolitains et de généralisation des SCOT. Il s'agit ainsi de conforter l'intercommunalité et d'aider à concevoir et mettre en œuvre des politiques urbaines durables en partageant intelligemment la connaissance du territoire. Ce travail de récolement sera ainsi utile tout au long de l'élaboration du PLUi et ce sur les différentes pièces du document : il définira la nature des études spécifiques à mener, engagera le diagnostic et l'Etat Initial de l'Environnement (EIE) en faisant un état des connaissances sur le territoire, il participera à l'élaboration du PADD en dégagant des enjeux ou opportunités sur le territoire notamment en remarquant les initiatives innovantes ou originales de certaines communes, il participera activement à l'élaboration du règlement en permettant par une nomenclature commune et une lisibilité homogène du zonage sur le territoire, il construira les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en définissant des secteurs à enjeux et il permettra d'estimer l'opportunité de recourir à des plans de secteurs (nous y reviendrons plus loin). Ce travail est donc élaboré en lien direct avec les communes et se veut le produit d'une co-construction. On comprend dès lors l'importance d'un tel outil et sa place centrale dans la construction du PLUi de la métropole grenobloise.

Si le récolement des documents d'urbanisme est actuellement en cours et se terminera en juillet 2016 (phase de restitution générale correspondant à l'élaboration du pré-PADD), un exemple de cette pratique nous permet de comprendre au mieux la méthode : l'exemple parisien. Dans le but d'élaborer les fondements d'une réflexion transversale sur les attendus du Grand Paris, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (Apur) a travaillé sur le récolement des PLU de Paris et des 124 communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et a produit une étude préalable⁵² sur le récolement des PLU de Paris et des 21 communes situées au Nord et à l'Est de Paris, à savoir Aubervilliers, Bagnole, Bobigny, Bondy, Drancy, Fontenay-sous-Bois, la Courneuve, le Bourget, le Blanc-Mesnil, les Lilas, les Pavillons-sous-Bois, le Perreux-sur-Marne, le Pré-Saint-Gervais, Montreuil,

⁵² *Récolement et comparaisons des PLU de Paris et de 21 communes de la première couronne*, Apur, mai 2013

Nogent-sur-Marne, Noisy-le-Sec, Pantin, Romainville, Rosny-sous-Bois, Saint-Mandé et Vincennes. Nous pouvons donc voir ce que, de manière cartographique, le récolement produit à une échelle intercommunale importante et ainsi prendre conscience de deux éléments dont nous avons traité dans la partie précédente : la complexité interne du territoire, et l'importance d'une lecture synthétique intégrant des parties qui conservent leur identité.

Nous constatons sur ces illustrations que l'état actuel comporte une hétérogénéité du zonage très forte, et implique de réduire cette complexité autour d'une nomenclature synthétique et lisible sur un territoire aussi émiétté. Ici, chaque couleur représente un zonage différent.



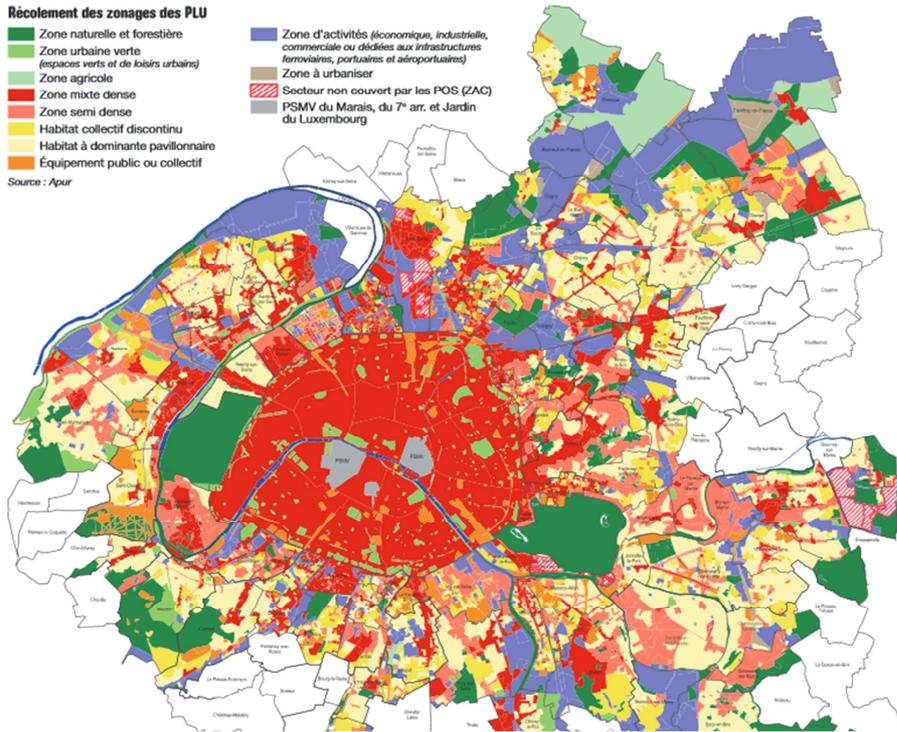
Un premier récolement des zonages a alors était élaboré par grande vocation de zone, permettant d'approcher de manière plus claire le territoire.

⁵³ Figure 08. Récolement et comparaisons des PLU de Paris et des 124 communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, Apur, note n°76, juillet 2014

Récolement des zonages des PLU

- Zone naturelle et forestière
- Zone urbaine verte (espaces verts et de loisirs urbains)
- Zone agricole
- Zone mixte dense
- Zone semi dense
- Habitat collectif discontinu
- Habitat à dominante pavillonnaire
- Équipement public ou collectif
- Zone d'activités (économique, industrielle, commerciale ou dédiées aux infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires)
- Zone à urbaniser
- Secteur non couvert par les POS (ZAC)
- PSMV du Marais, du 7^e arr. et Jardin du Luxembourg

Source : Apur



54

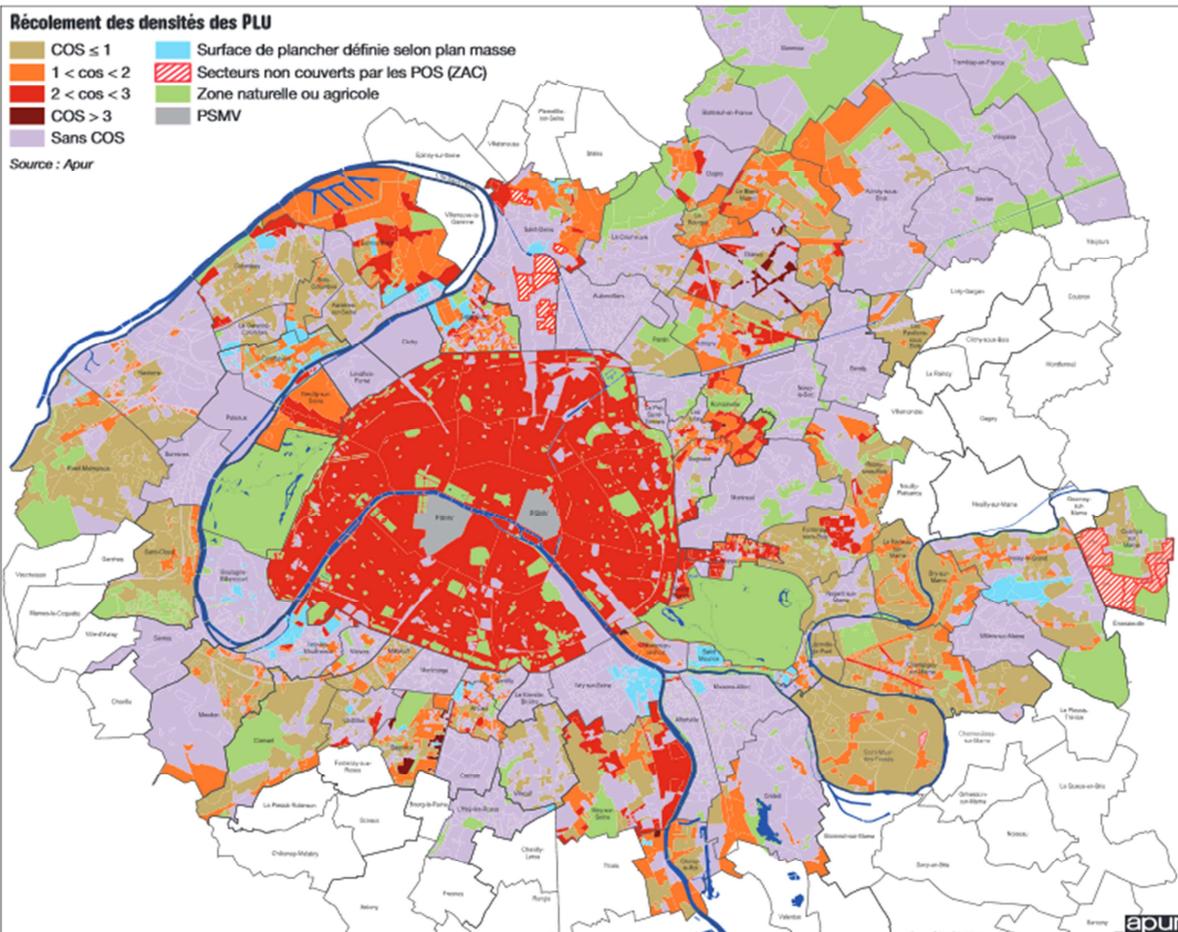
55

3/ Près de la moitié du territoire examiné n'est plus réglementé par le COS

Récolement des densités des PLU

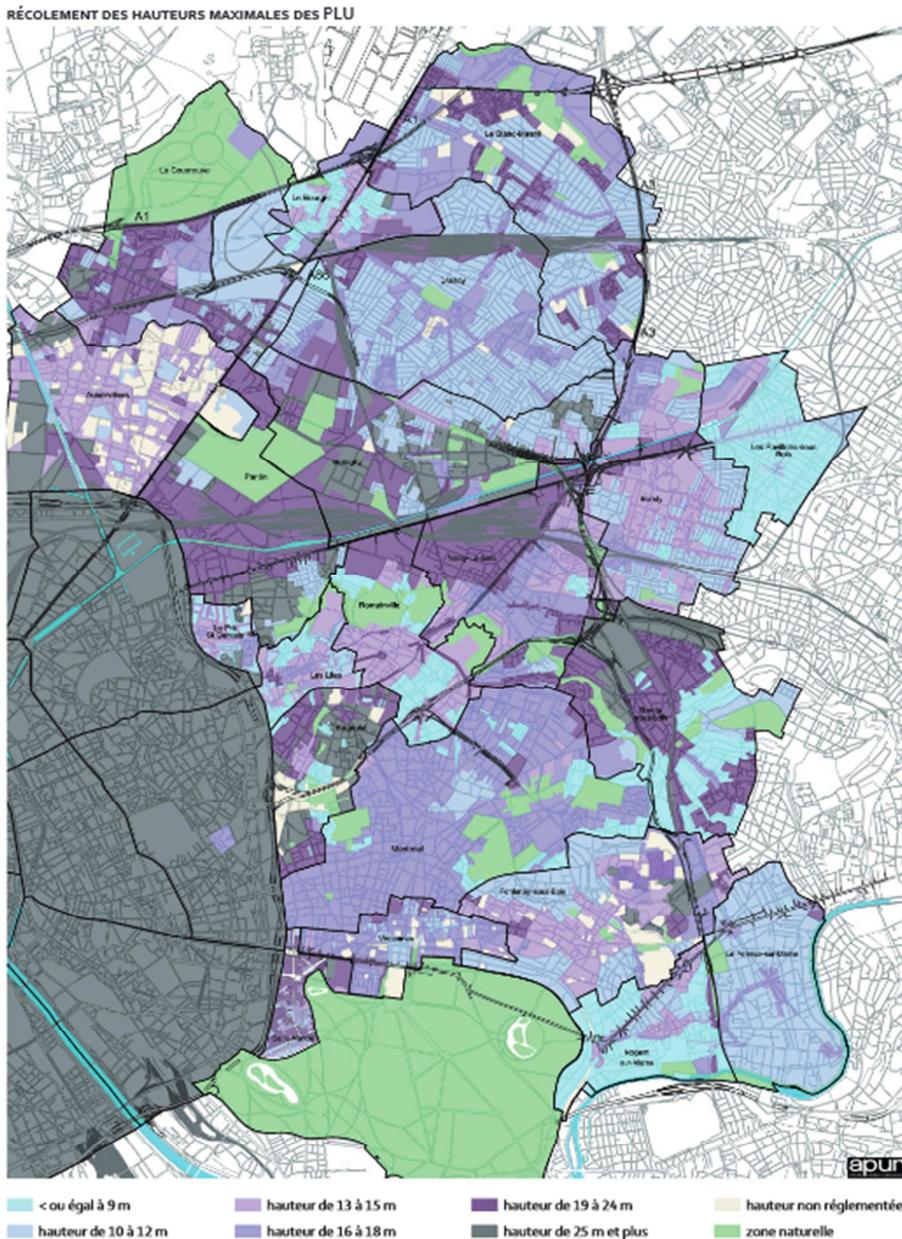
- COS ≤ 1
- 1 < cos < 2
- 2 < cos < 3
- COS > 3
- Sans COS
- Surface de plancher définie selon plan masse
- Secteurs non couverts par les POS (ZAC)
- Zone naturelle ou agricole
- PSMV

Source : Apur



54 Figure 09. Ibid.

55 Figure 10. Ibid.



Malgré la disparition du COS intervenue dans la loi ALUR, la réalisation de cartes traitant la question de la densité permet d'identifier les communes pouvant évoluer sur le plan morphologique via d'autres règles (hauteurs, emprise au sol et implantation des constructions). Bien avant la suppression du COS certaines communes fonctionnaient sans cet outil, notamment Echirolles pour revenir au contexte grenoblois. Ces communes font ainsi références dans le règlement à d'autres articles (de 3 à 13) pour agir sur la densité. Les

cartes de récolement permettent ainsi comme nous le voyons de faire à la fois un état des lieux actuel et de dégager des enjeux sur la densité ou sur des thèmes connexes, en fonction de ce qui semble central au maître d'ouvrage. A la suite de ces cartes, des débats émergent.

⁵⁶ Figure 11. Récolement et comparaisons des PLU de Paris et de 21 communes de la première couronne, Apur, mai 2013

Code R1	Code R2	Code INSE	Compatib	Zonage	Caractère de la zone	Vocation zone	Article 1 – Interdits	Article 2 – Autorisés sous conditions	Article 6 Implantation/ auxvoieset emprises publiques
U	Ucamp	38421	SCoT Grenelle	UC	Zone urbaine destinée à accueillir les construct' à usage d'équipmts collectifs destinés à la recherche/ensei gnement ainsi que bureaux/comme roes y afférent	Equipement scolaire	Construct' pr artisanat, agriforet;entrep ots;habitation;hotel;commerce;indu:exhaustif fouillt;camping/ caravaning;clot ures sur muret maconné;tt changt affectat ds EBC	commerces si intégrés à une construct' nécessaire pr serv publ et si de proximité;indu si liées aux construct' nécessaires pr serv publ et int collectif;affouillt/exha usst de sol si indispensables aux construct'; coupes autorisées dans EBC	Sauf dispositions particulières, HsL à 10m min de l'alignement quand la voie est en limite également des zones UM, Umi, URUG, URUn, Uia, N, UP ; et quand n'est pas en limite de ces zones construct' implantées à 2m min de l'alignement

57

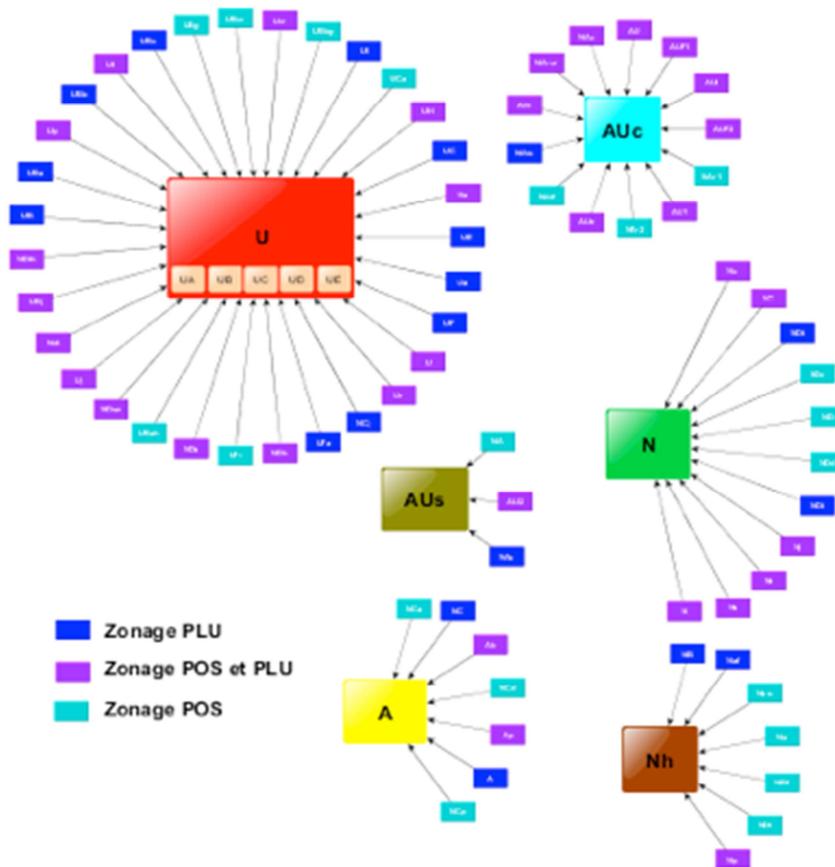
Sur la métropole grenobloise, le récolement n'est pas aussi avancé que les travaux parisiens. Une analyse sur un panel de 18 communes a tout d'abord été élaborée afin de construire une nomenclature (voir ci-dessus). Les zones des documents locaux sont ainsi retraduites sur deux codes (R1 code général, R2 code d'analyse plus fin) afin de situer les hétérogénéités réglementaires dans un langage commun. Une carte typo-morphologique a également été esquissée, montrant certaines tendances et ajoutant une contribution importante à la connaissance intercommunale du territoire. L'idée de base du récolement peut sembler plutôt saine : partir de la diversité et de la complexité des réalités locales pour dégager du sens à l'échelle métropolitaine et ensuite justifier le fait qu'une règle puisse être simple, homogène dans sa rédaction, tout en respectant et intégrant les particularités locales. C'est appréhender la diversité des règles pour affirmer *in fine* des règles synthétiques non réductrices des identités. Cela suppose néanmoins une attention particulière du technicien qui se doit d'intégrer dans sa pratique cette vision itérative et dynamique.

⁵⁷ Figure 12. Codage de la méthode de récolement.

B) La validité de la méthode : la place réaffirmée du technicien

On le voit, la méthode du récolement fait directement écho à la volonté de la Métro d'élaborer un PLUi à partir des communes. Si le rôle important des communes est rappelé dans un contexte où la majorité politique n'est pas arrêtée sur une vision monolithique⁵⁸, la faible intégration intercommunale de l'agglomération et maintenant de la métropole implique une légitimité locale forte. Or, si le récolement conduit à s'enraciner dans les parties (son analyse commençant par l'échelle communale) pour construire le *tout*, nous pouvons nous interroger au regard de la méthodologie transversale et complexe que nous avons détaillée préalablement. L'outil même du récolement, qui conduit à une analyse partitive du territoire et à une dynamique linéaire (des communes à l'intercommunalité, sans rétroaction forte ou explicite), n'engendre-t-il pas nécessairement un rapport d'additionnalité au territoire ? Est-ce l'outil du récolement qui est à remettre en cause ou sa pratique technicienne ? Cette question est ici primordiale, puisqu'on a vu l'importance de créer une culture commune et comment la méthode du récolement était proposée en réponse. La réussite du PLUi repose en partie sur cet enjeu. Or, si le récolement conduit malgré tout à une addition, tout l'enjeu autour de la synthèse territoriale est directement impacté. On le voit sur l'illustration ci-dessous, le fait même de construire un récolement avec des nomenclatures diverses peut exclure les rétroactions. Il s'agit de partir des PLU/POS communaux que l'on codifie à l'échelle intercommunale. Les spécificités locales sont alors gommées dans une catégorie générique plus simple et plus lisible à l'échelle communale. Le PLUi ne serait alors qu'une recombinaison d'éléments communaux sans réelle stratégie et unité en lui-même. Le *tout* ne peut être au-delà de la somme des *parties* et l'on retrouve difficilement ce même *tout* dans le cœur des *parties*, à l'image de la figure fractale.

⁵⁸ Voir en annexe la répartition des élus, en ajoutant que la majorité politique est composite et soumise à dissension sur certains sujets, avec des visions de la métropole parfois divergentes, ce qui implique un dialogue relativement prudent dans une démarche d'urbanisme intercommunal



59

Il s'agit alors de considérer l'importance de la pratique du technicien qui opère ce récolement, en écho à une stratégie métropolitaine bien définie. En effet, le rapport entre outil et pratique est ici central. Une logique sans rétroaction positive et/ou négative, on l'a vu, conduit à une perte de signification. Cependant un des avantages du récolement, et c'est d'autant plus vrai dans une période où la planification des territoires doit se faire sous contraintes budgétaires, est d'élaborer une méthode technique qui recueille des informations. On peut estimer que dans un calendrier contraint, la tentation est forte de favoriser le zonage qui se retrouve le plus souvent sur l'intercommunalité et de le rédiger tel quel dans le règlement, intégrant en supplément quelques modifications contextuelles. Le technicien serait alors celui qui fait une somme des réalités locales par un outil technique et qui prolongerait, comme de naturel, les logiques de l'outil le faisant se substituer au sens même de l'action intercommunale, alors mal définie préalablement. Grossièrement, cet outil et sa généralisation pourraient conduire à de la planification mécanique, de la même manière que l'on tape sur une calculatrice en faisant s'ajouter tel élément avec tel élément. On voit ainsi le danger à opérer de cette manière puisque l'action publique se dénude de ses prérogatives d'intérêt général. Si il n'y a pas d'outils parfaits et que seules les pratiques sont à

⁵⁹Figure 13. Méthode du récolement. Notons que cette nomenclature n'est pas la nomenclature adoptée sur la Métro, pour la raison simple que cette dernière n'est pas encore figée à l'heure actuelle.

interpeller, le regard du technicien sur la construction d'un tel document semble essentiel. Nous ne pouvons-nous pas passer d'un œil expert qui a intégré dans sa mise en œuvre du récolement la stratégie intercommunale. Ainsi, ce dernier appréhende les parties avec une idée de la totalité du territoire et peut orienter sa nomenclature en ce sens. Il ne s'agira pas moins d'additionner les zonages et les références des documents locaux que de choisir les nomenclatures qui font sens à cette échelle au regard de la volonté du maître d'ouvrage et d'une stratégie cohérente pour le territoire. Dès lors, si le récolement conduit à un débat de fond sur la question du degré d'additionnalité, il questionne autant le regard préalable du technicien que l'élaboration *a minima* d'une stratégie claire et d'un projet de la part de l'EPCI. En dehors d'une compréhension complexe des territoires, le récolement conduit à une perte de sens dans la construction commune, et les termes de « co-construction » et d'« intégration communautaire » tendent à se figer sur le papier. Pour donner de la validité, interpeller la distance du technicien et le souci déontologique sont à faire valoir.

II. La sectorisation et l'intégration du PLUi : un modèle lyonnais pour le document de la Métro

A l'exigence de synthèse se retrouvent également d'autres outils que le récolement. C'est la pratique de la sectorisation et les modalités d'intégration de certaines dispositions juridiques dans le document global qui interroge tout autant cette volonté de regrouper des thématiques de manières transversales sans oublier de s'ancrer dans les politiques sectorielles.

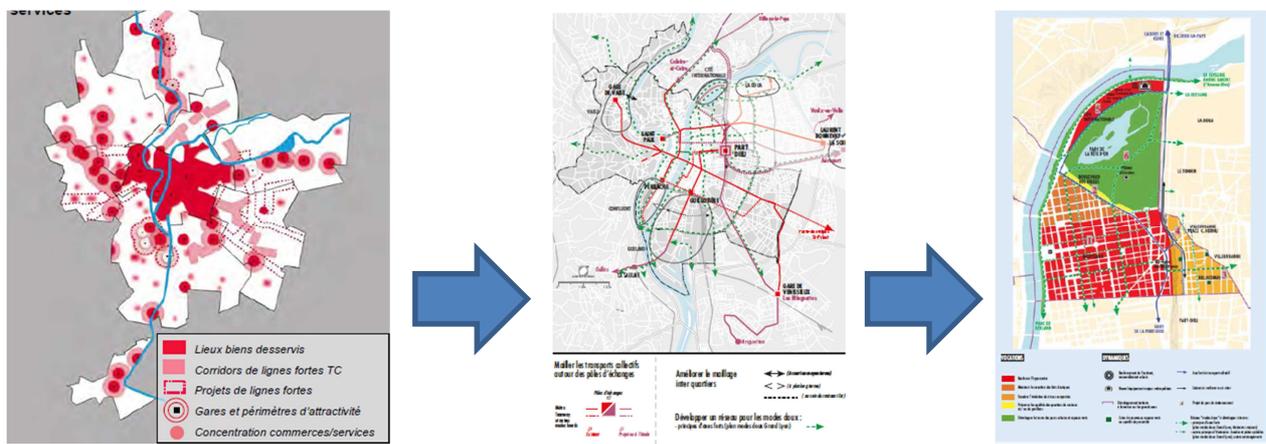
A) La déclinaison à l'échelle communale : intégrer les communes au mieux dans un document totalisant

La question de l'addition des *parties* et de la constitution d'un *tout* se retrouve également dans les références évoquées. Michel Papaud, nouveau directeur général des services de la Métro, a affirmé au cours des entretiens avec l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise sur la proposition d'intervention du PLUi sa volonté de partir des communes pour questionner le PLUi, à l'instar du document du Grand Lyon. Cet élément est important puisque le PLUi du Grand Lyon a une spécificité notable sur le plan national : il décline et sectorise ses orientations sous trois échelles. Ainsi, le PADD a été rédigé de manière itérative : conçu par l'intercommunalité, il a été affiné et territorialisé dans les communes, pour ensuite rééclairer l'échelon métropolitain. L'organisation du document est détaillée ci-dessous :

	Rapport de présentation	PADD	Règlement	Documents donnant des informations complémentaires au PLU
<p>Documents Généraux Ils présentent le PLU à l'échelle du Grand Lyon.</p>	<p>- Tome 1 : présente le diagnostic du territoire, souligne les enjeux à court terme et à plus long terme, motive les grands choix d'aménagement et de développement du Grand Lyon</p> <p>- Tome 2 : fait un bilan des mesures prises par le PLU et évalue les incidences de celui-ci sur le territoire</p> <p>- Tome 3 : expose les motifs des changements apportés lors des procédures de modification et de révisions simplifiées</p>	<p>Enonce le projet global d'urbanisme, les grandes orientations, les motivations des règles d'urbanisme.</p>	<p>Dispositions générales :</p> <p>- Chapitre 1 : Indique les dispositions générales présentant le lien entre le PLU et d'autres dispositions relatives à l'urbanisme (Plan d'exposition au bruit, servitudes d'utilité publique...)</p> <p>- Chapitre 2 : Expose les règles qui s'appliquent de manière identique sur toutes les zones (EBC, périmètres de risques et nuisances...)</p> <p>- Chapitre 3 : Décrit et identifie le zonage.</p> <p>Servitudes d'urbanisme particulières relatives à chaque commune : Pour chaque commune est indiquée la liste des emplacements réservés pour les équipements publics, de voirie, cheminements piéton/cycles, liste des localisations préférentielles pour équipement, liste des périmètres de projet en attente, liste des réservations pour programme de logement, liste des éléments bâtis à préserver, liste des arbres remarquables (EBC).</p>	<p>Elimination des déchets, Plan d'exposition au bruit, assainissement, etc.</p>

	Cahier Communal Il précise le PLU à l'échelle communale et contient :	Documents graphiques	Annexes	Information complémentair es...
Documents Communaux Ils précisent le PLU sur chaque commune.	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport de présentation avec le diagnostic et les enjeux de la commune, description des outils réglementaires, bilan des surfaces des zones et protection du boisement - Eléments du PADD communautaires déclinés sur la commune - Orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs : permet à la collectivité de préciser sur certains secteurs sensibles ou fortement évolutifs les principes détaillés d'aménagement de l'espace que devront respecter les constructions. Elles complètent le règlement. 	<p>Zonage (échelle 1/5000 et 1/2000), hauteurs sur Lyon et Villeurbanne, hauteurs sur Lyon, plan masse le cas échéant, mixité sociale, polarités commerciales et linéaires d'activités économiques, stationnement bureaux ; lignes fortes de TC le cas échéant, stationnement-périmètre d'influence des lignes de métro et de tramway le cas échéant, zones d'assainissement, zones de ruissellement d'eaux pluviales</p>	<p>Périmètres reportés au PLU, infrastructures de transports terrestres bruyantes, servitudes d'utilité publique, patrimoine archéologique, ouvrages non soumis à servitudes, listes des lotissements dont les règles d'urbanisme ont été maintenues, arrêts de publicité.</p>	<p>...sur des ouvrages pouvant donner lieu à des contraintes spécifiques (cavités souterraines, retrait-gonflement des sols argileux...)</p>

60



Le PADD est ci-dessus décliné à plusieurs échelles, afin d'affirmer le poids des communes dans la construction intercommunale. Cette pratique de sectorisation permet de conserver des identités locales tout en renvoyant à des documents généraux affirmant le projet communautaire. Cela pose également la question de la construction même d'un esprit d'intercommunalité dans une gouvernance partagée entre élus locaux et communautaires.

⁶⁰ Figure 14. Extraits du PLUi du Grand Lyon, PADD.

Les négociations traitant de la préfiguration du PLUi tendent à prendre en modèle le document lyonnais. Si le PLUi du Grand Lyon n'a pas de plans de secteur et a fait ce choix d'associer fortement les communes sur le plan d'une structuration rédactionnelle originale (et qui reste autorisé par le Code de l'urbanisme, cela va de soi), le contraste avec la métropole grenobloise est de taille puisque le PLUi du Grand Lyon a été prescrit le 18 mars 2002 et arrêté le 11 juillet 2005⁶¹. Cela prouve une réelle motivation de l'intercommunalité à une date où aucune législation ne met explicitement en avant le traitement de cette échelle. De plus, la planification communautaire a eu le temps de se construire peu à peu, puisque le PLUi a fait l'objet de 10 modifications, de 13 mises à jour, de 33 mises en compatibilité, de 14 révisions simplifiées, de 6 modifications simplifiées et de 1 révision. Actuellement, le Grand Lyon intègre le Plan Local d'Habitat (PLH) à son PLUi. L'enquête publique est prévue courant 2017. Si le Grand Lyon est passé par une rédaction multiscalair, c'est dans une perspective de construction de son intercommunalité sur le temps long, associant différentes échelles et assumant une certaine innovation compte tenu du contexte national d'alors. La métropole grenobloise est dans une configuration toute autre : elle n'a pas connu l'étape (pouvant aider à sa solidification) de la communauté urbaine, elle s'est fixée comme impératif de réaliser un document dans le mandat en cours, elle doit conjointement gérer le transfert de compétences par son statut nouveau de métropole et la construction du PLUi, elle n'a pas une antériorité forte dans les pratiques communautaires et dans l'association des communes à ses politiques, elle a presque doublé en nombre de communes en 2014. La configuration structurelle et géographique est donc tout autre. Cependant, le transfert des services urbanisme des communes vers la Métro s'effectuant à la suite du PLUi, les principaux moyens humains seront dans les communes, d'où une légitimité à s'appuyer sur cet échelon. Cette déclinaison fait directement écho à la reprise des procédures communales par la Métro. En effet avec la prise de compétence urbanisme, la Métro a récupéré les procédures en cours sur le territoire. Et, on l'a vu avec la question du récolement, les documents d'urbanisme locaux sont directement liés au PLUi. Comment la Métro va-t-elle alors articuler la reprise des procédures communales et construction du PLUi ? Deux grands cas semblent se dessiner : soit le document est trop avancé et doit aller à son terme (cas de Pont-de-Claix par exemple), soit le document est peu avancé. Dans cette dernière solution plus sujette à débat, la Métro agira au cas par cas. Soit elle conduit la procédure jusqu'à sa fin, soit elle arrête la procédure au moment où la commune a élaboré un projet communal servant pour le PLUi (débat sur le PADD). On le voit, le fait d'avoir un appui communal est central. Cependant cet appui s'effectue selon des degrés différents, des modalités différentes, et des appréciations politiques différentes.

⁶¹ Notons également que le Grand Lyon est composé de 1,3 millions d'habitants, de 59 communes.

Enfin, la Métro n'a pas encore statué sur son recours à des plans de secteurs. Au regard de notre réflexion sur la partition des documents intercommunaux et l'importance d'une vision systémique dans la rédaction, il nous a semblé important de traiter rapidement cette question. La législation indique en effet :

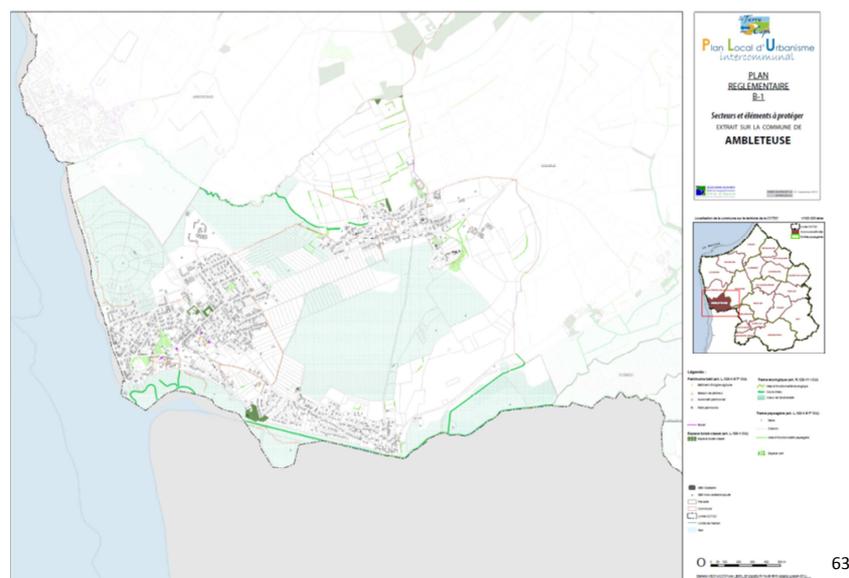
« Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur. Une ou plusieurs communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur. Après un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan »⁶².

Dans notre cas, notons que la loi Alur n'a pas donné aux communes membres d'une métropole l'initiative de demander à être couvertes par le plan de secteur. Le texte de loi reste clair sur le sujet : *« Une ou plusieurs communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur »*. Dans le cas des métropoles, la décision d'élaborer un plan de secteur appartient à l'organe délibérant et non à l'échelon communal. Un des grands intérêts à réaliser un ou des plans de secteur autre que préciser les spécificités locales relève dans la sécurisation juridique du PLUi. La loi Alur, afin d'endiguer les effets dévastateurs d'une annulation totale, permet pour le juge administratif de prononcer une annulation partielle du PLU si le vice en question affecte un plan de secteur. La mesure a donc pour objet à faciliter l'intégration des équipes municipales dans la procédure communautaire. Cependant le législateur ne fait pas mention de la généralisation de l'outil. En effet, une multiplication des secteurs avec une précision du règlement et des OAP sur toute ou grande partie du territoire porterait préjudice à la mise en œuvre du PLUi et à la démarche communautaire qui fait sa motivation. Une addition de plans de secteur conduirait à la dénaturation du sens même du PLUi. Cela questionne encore plus le rôle pivot du PADD comme pièce insécable centralisant les enjeux communautaires. A ces sectorisations, se pose donc évidemment un enjeu de cohérence d'ensemble du document et de l'harmonisation réglementaire. L'élaboration d'un règlement écrit et graphique qui recherche une cohérence via des règles uniques est souvent visé, assorti de mesures spécifiques sur certains secteurs. Mais le maître d'ouvrage comme le maître d'œuvre doivent considérer que ce rapport à la cohérence d'ensemble entre les différentes pièces du document d'urbanisme est

⁶² L.123-1-1-1 du Code de l'Urbanisme, modifié par la loi n°2014-366 du mars 2014 – art 137 V

d'autant plus renforcé dans le cadre d'une démarche communautaire encouragée par le législateur. De plus, la loi renforce la prise de décision communale. Si un avis défavorable d'une commune est portée concernant les dispositions du PLU la touche, le conseil communautaire « *délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres* » (L123—9 du Code de l'Urbanisme). La municipalité a donc la certitude que son avis sera entendu et potentiellement pris en compte, du moins qu'il participera au débat communautaire. De même, la détermination de plans de secteur était antérieurement un choix de l'EPCI qui décidait d'opter pour cette solution ou non, et qui procédait du découpage qu'il jugeait pertinent. La législation actuelle vient retourner cette souplesse et donner l'initiative à la commune. On peut facilement imaginer qu'il sera compliqué pour un EPCI, sur le plan juridique tout autant que politique, de refuser à une demande communale d'être couvert par un plan de secteur là où l'élaboration de ces dits plans est un levier pour associer étroitement les communes à l'élaboration du document cadre. Au-delà de son intérêt en propre, il peut être interprété comme un stimulant dans une élaboration en co-construction avec les élus et les techniciens locaux.

La démarche de plan de secteur permet donc d'interroger l'implication des élus locaux au cours de la procédure en donnant la possibilité de traiter des secteurs à enjeux de manière précise, notamment des secteurs de bassins de vie, de renouvellement urbain ou contenant des éléments à protéger (écologiques par exemple). Notons cependant qu'ici la loi vient confirmer la pratique, puisque les juges administratifs prononcent depuis déjà un certain temps des annulations partielles et n'ont pas attendu la loi Alur.



⁶³Figure 15. Plan de secteur du PLU de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps

En suivant l'esprit que donne aux plans de secteur la loi Grenelle 2, nous pouvons présenter un plan de secteur « type », celui de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps⁶⁴. Sur ce même découpage communal, le plan de secteurs porte sur les éléments à protéger. Il précise ainsi graphiquement la localisation des EBC, de la trame paysagère (mare, chemin, haie à fonctionnalité paysagère, espace vert), de la trame écologique (haie à fonctionnalité écologique, cours d'eau, cœur de biodiversité), et du patrimoine bâti à protéger (bâtiment d'origine agricole, maison de pêcheur, autre bâti patrimonial, petit patrimoine). Le plan de secteur ci-dessus répond donc bien à l'intitulé de la loi, et vient au-delà du zonage et hors d'un objectif de lisibilité purement pratique, préciser la partie réglementaire du PLUi sur l'intégralité du territoire. On le voit, même si certaines zones ne sont pas touchées par les éléments à protéger, il est fait obligation de traiter l'intégralité du territoire communal dans le plan. Afin de ne pas trop détailler ce point, nous pouvons dire que le plan de secteur est un outil qui implique une prise en compte des réalités locales mais peut s'élaborer sur l'échelle du territoire intercommunal. Il peut donc avoir une visée généraliste sur une précision jugée nécessaire, sans jamais exclure son ancrage communautaire. Il y a ainsi plusieurs manières de sectoriser, que ce soit par la déclinaison rédactionnelle des enjeux (Grand Lyon) ou par la voie réglementaire (plan de secteur). Mais la sectorisation est toujours en prise à cette question d'exigence synthétique d'une réalité complexe.

B) Le degré intégrateur des PLUi : un document de plus en plus synthétique

Le PLUi peut être « intégrateur », soit tenir lieu de PLH, voire le cas échéant de PDU⁶⁵. Ainsi, le PLUi peut recouvrir un degré encore plus synthétique et éviter l'écueil d'un territoire dispersé entre des politiques d'habitat ou de déplacement parfois mal coordonnées puisque élaborées en chambre de manière disjointe. Avoir un PLUi intégrateur (nous dirons « 2 en 1 » pour un PLUi valant PLH et « 3 en 1 » pour un PLUi qui tient lieu PLH et PDU) est donc un pas méthodologique fort vers une approche complexe. Et ce d'autant plus que les ventilations⁶⁶ des dispositions antérieurement contenues dans le PLH et le PDU vers le PLUi touchent tout le document, et ne sont pas circonscrites à une unique pièce (voir illustration ci-dessous). Le PLUi intégrateur devient dès lors un carrefour

⁶⁴ Arrêté par double délibération le 25/09/2013 et le 19/02/2014, intégrateur 2 en 1, comptant 22 346 habitants répartis sur 21 communes.

⁶⁵ Il faut pour cela que l'EPCI soit autorité organisatrice des transports

⁶⁶ La ventilation est le terme non juridique (mais usuel) exprimant les dispositions que le PLUi emporte du PLH et, le cas échéant, du PDU, dans ses différents documents. Cette ventilation impacte à la fois le rapport de présentation, le PADD et les OAP. Cette ventilation qui a une géométrie variable pourra être utilisée de manière différente en fonction des territoires. Par exemple, le contenu diffèrera si l'EPCI faisant un PLUi tenant lieu de PDU est ou non propriétaire des voies publiques ou des parcs de stationnement. Cette ventilation doit donc être ancrée dans un territoire, tout en respectant le cadre juridique imposé.

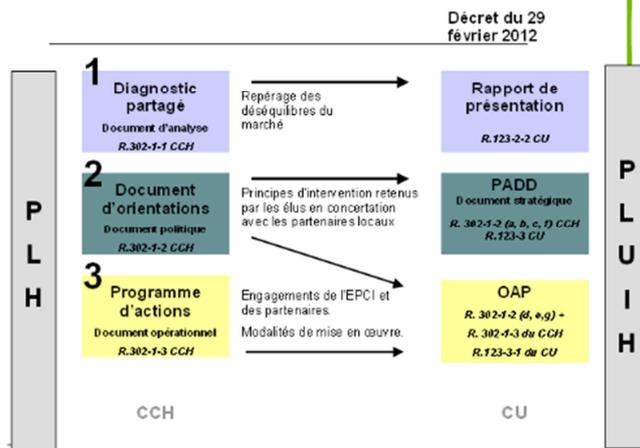
entre des politiques d'urbanisme et des dispositions conduites par le Code de la construction et de l'habitation et le Code des transports, et cette intégration s'appuie particulièrement sur les OAP qui doivent alors traiter thématiquement de la question de l'habitat et des déplacements (ne pouvant se suffire d'une approche sectorielle). Cependant le terme « tenir lieu », malgré les débats juridiques autour de la formulation, signifie que la procédure se doit de suivre le Code de l'urbanisme : c'est un document d'urbanisme, et non autre chose. Les dispositions intégrées relèvent alors du régime juridique du PLUi, et ne sont pas isolément rattachées à une juridiction⁶⁷. Cela conduit notamment à ce que les dispositions « habitat » des OAP ne deviennent plus caduques au bout de six ans à la différence du PLH, et qu'elles soient également le support préalable à la prise de délégation des aides à la pierre ou au renouvellement de celle-ci. Les PLU intercommunaux ont donc des OAP qui restent soumises à l'article L. 123-1-4 du Code de l'Urbanisme. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent :

« les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant (...) une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L.302-1 à L.302-4 du Code de la Construction et de l'Habitation ». Pour ce qui est des transports et déplacements, les OAP définissent « l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ».

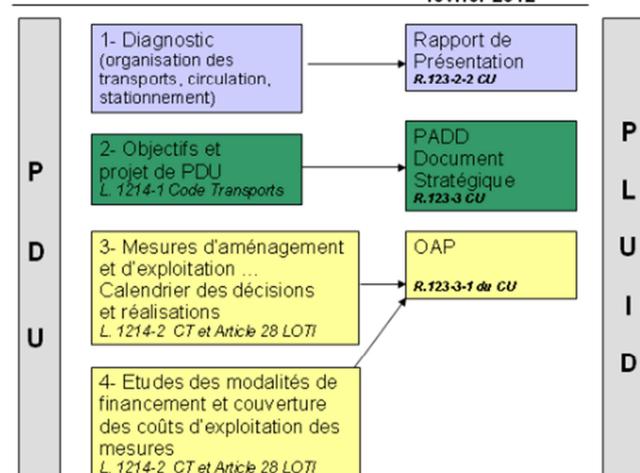
⁶⁷ On voit ici ressurgir dans le champ du droit cette question de la complexité. Le principe d'indépendance des juridictions ne peut empêcher le retour du réel, puisque la réalité pratique nous montre les fortes interdépendances entre juridictions et pose la question juridique de la légitimité d'une approche séparée.

⁶⁸A la suite de cette ventilation, les différentes pièces du PLUi sont impactées. Le rapport de présentation reprend pour « l'habitat », des dispositions du Code de la construction et de l'habitation, soit les éléments de diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat ; et pour les « déplacements », l'exigence d'exposition des « dispositions arrêtées en matière de transports et de déplacements, ainsi que de celles prises pour assurer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite ». Le PADD comprend, pour l'habitat, les rubriques qui constituent les orientations « politiques » du PLH en référence au CCH, c'est-à-dire les principes retenus pour permettre les objectifs de mixité sociale, pour guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux, pour adapter l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées. Pour les déplacements, en référence au Code des transports, il intègre les objectifs du projet de PDU, et « détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains ». Le règlement, qui se doit d'être « en cohérence avec le PADD » et constitue le complément de l'OAP, doit intégrer ces éléments et leur trouver une traduction.

Ventilation des dispositions en matière d'habitat



Ventilation des dispositions en matière de déplacements...



Si il est important d'insister sur l'intégration des PLUi, c'est que cette approche volontaire de l'habitat et des déplacements constitue une intégration des parties par le tout, parties qui de par leur cadrage juridique et la ventilation précise qui est faite gardent une spécificité. Un PLUi dans une métropole peut-il être autrement qu'intégrateur ? Nous retrouvons dans la ventilation notre figure mentale de fractale. Le cas de la Métro est intéressant puisque la difficile construction

⁶⁸Figure 16. Ventilations des dispositions. Club PLUi, Fiche méthodologique – Consultation de l'ingénierie pour l'élaboration d'un PLUi, 04/12/2013

intercommunale et les délais de réalisation du document conduisent à une incertitude quant à l'intégration du volet habitat. A l'heure actuelle et au regard des négociations, le PLUi ne sera pas intégrateur et, on l'a dit, se contentera du minimum juridique. Encore une fois, c'est moins l'outil que la bonne pratique et la cohérence des politiques publiques qu'il s'agit de considérer dans une vocation d'intérêt général.

III. L'organisation du PLUi : une configuration entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage repensée

Ces outils, ce sont toujours des organisations qui s'en saisissent. Nous avons évoqué à la fois le souci de concordance entre réalité physique des territoires et les organismes qui les appréhendent. De même, la place des agences d'urbanisme dans le développement récent des PLUi peut être interrogée : sont-elles à même de traiter au mieux la planification intercommunale et les enjeux de complexité qui en relèvent ?

A) La place des Agences d'urbanisme : une structure pluridisciplinaire qui semble prédisposée pour le PLUi

De là nous pouvons interroger la structure même de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise et son organisation⁶⁹ interne, à l'heure où un projet d'Agence Acte II se construit en suite à la nomination de Benoît Parent comme directeur en avril 2014. Cette organisation de l'AURG correspond-t-elle à la lecture synthétique que nous voudrions du territoire métropolitain ? Et plus précisément, est-elle « scientifiquement » (et non techniquement) capable de répondre à l'exigence d'un PLUi intégré et cohérent ? Les Agences d'Urbanisme, issues de la loi LOF de 1967 avaient pour objectif cette transversalité. Composée d'équipes pluridisciplinaires dès l'origine, le bulletin *Diagonal* édité en 1974 par le Groupe d'études et de recherches du Ministère de l'Équipement (DAFU) indique la composition des agences d'urbanisme d'alors : architectes (17,79 %), économistes (16,56 %), projecteurs-techniciens (14,72 %), ingénieurs (9,82 %), sociologues (7,98 %), géographes (7,98 %), urbanistes (7,98 %), informaticiens (5,52 %), documentalistes (3,68 %), paysagistes (0,61%), juristes (0,61 %), divers (6,25 %). La note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme du ministère confirme cet aspect transversal. Il est réaffirmé la mission d'intérêt collectif des agences, le programme partenarial des activités, la pertinence de traiter l'échelle intercommunale, la diffusion

⁶⁹ <http://www.aurg.org/agence/refonte-organisation-espace-projets>, 19 /11/2012.

des connaissances et le rôle de formation, et bien sur son rôle de synthèse sur les enjeux territoriaux. Ces motivations premières issues de la loi dite LOF de 1967 ne sont donc pas caduques.

Dans la perspective du futur passage en Métropole et de la prise de compétence PLU par l'intercommunalité, la Métro a procédé en mai 2014 à une enquête auprès de quelques grandes agglomérations (Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Toulouse), permettant de donner un premier aperçu de l'organisation et des moyens déployés par les maîtres d'ouvrage afin de mettre en place leur PLU intercommunal. De façon complémentaire à ce travail, une enquête par entretiens téléphoniques a été réalisée auprès des Agences de Strasbourg, Bordeaux et Brest pour évaluer les implications de tels projets sur le travail des maîtres d'œuvres. Avec des habitudes de travail assez différentes en matière de planification intercommunale, les Agences sont impliquées à divers titres dans les démarches d'élaboration ou de révision de PLUi. Le partage du travail entre ce qui est confié aux agences et ce qui est réalisé en régie par le maître d'ouvrage varie sensiblement d'un territoire à l'autre. Le cas de Strasbourg est particulièrement éclairant sur les difficultés à construire l'intercommunalité au niveau organisationnel. A Strasbourg, l'Agence est intervenue dans l'accompagnement de la démarche, a réalisé en totalité le diagnostic, a rédigé le premier jet du PADD et a co-élaboré le règlement et les OAP avec les services de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). L'établissement du PADD a été la phase la plus difficile, notamment en raison de l'organisation du partage du travail entre l'Agence et la CUS. Il nécessitera d'être réécrit (une révision du PLUi est d'ores-et-déjà envisagée aussitôt qu'il aura été approuvé). A Strasbourg, la nécessité de passer en PLUi a été vécue comme une contrainte, subie à la fois par les élus et par les techniciens. Pour Benoit Vimbert, qui a contribué au pilotage des travaux de l'Agence, les principales difficultés politiques et « culturelles » rencontrées dans l'élaboration du projet sont liées à la prise de conscience progressive – et sans doute trop tardive – de la rupture profonde que le PLUi impliquait réellement sur l'autonomie des communes. Dans un premier temps, les maires se sont imaginé que la mise en place d'un document intercommunal allait se résumer à un exercice de pure forme, et que chacun allait pouvoir continuer à être « maître chez lui », comme avant (sentiment renforcé par le fait que la CUS disposait déjà "officiellement" de la compétence urbanisme depuis de nombreuses années avant l'engagement du PLUi). Au moment du lancement de la démarche, 20 maires sur 28 n'avaient, selon Benoit Vimbert, « aucune vision du développement intercommunal ». La rupture a donc été grande lorsqu'ils se sont aperçu que les choix qui concernaient leur commune devenaient le résultat d'un consensus avec les autres maires de l'agglomération, et non plus celui de la municipalité. L'accompagnement de cette prise de conscience de la perte de pouvoir des communes - la « courbe de deuil » - s'est avéré d'une vraie complexité. Une tension très forte s'est ressentie jusqu'au sein des réunions publiques (avec des jets de tomates !). Le risque de « repli identitaire et sécuritaire » de

la part de certains maires est alors réel ; cela peut les conduire à protéger au maximum les règles existantes et à s'opposer à toute évolution. Mais l'accompagnement dans la « courbe de deuil » ne concerne pas que les élus. Les techniciens ont l'habitude de travailler en commune, avec des méthodes éprouvées mais très disparates, et beaucoup de latitude de travail ; ils éprouvent donc également des difficultés à entrer dans une démarche de co-construction du projet⁷⁰. Pour eux, la démarche intellectuelle se trouve bouleversée car il faut passer de la logique « le maire a décidé, donc je fais » à un rapport de co-construction des règles avec les autres élus de l'agglo. Pour parvenir à dépasser ces difficultés, Benoit Vimbert préconise de travailler dès le début de la démarche par groupes de 4 ou 5 communes car cela favorise une évolution dans le positionnement de chacun. Les services de la communauté urbaine ont été, eux-aussi, confrontés à des difficultés. Le PLU "trois en un" n'était pas du tout dans les mœurs et les services de la CUS ont eu du mal à s'intégrer dans le rythme de travail : « il a fallu plus d'un an pour obtenir un retour sur les OAP déplacements ». Le portage du projet par la direction générale est alors essentiel : « Si la direction générale de la CUS voulait tenir les délais, les services étaient pour leur part convaincus qu'ils n'y arriveraient pas ». L'acceptation du changement et, pour les chefs de projet, l'aptitude à la conduite du changement, constituent donc pour Benoit Vimbert un préalable indispensable de la démarche PLUi. Dans l'idéal, il préconise même une formation de l'ensemble de l'équipe projet sur cette problématique afin de faciliter la remise en question des pratiques de chacun. Sans entrer dans le détail des autres Agences, le cas de Strasbourg est particulièrement éclairant sur les écueils possibles. La difficulté à faire émerger des consensus s'est manifesté aussi bien sur le plan politique que technique. Sur certains aspects, les discussions ont été vigoureuses à la fois entre l'Agence et les services de la CUS, mais aussi au sein même des services de la CUS. Ça a été notamment le cas au sujet de la trame verte et bleue, mais, de manière plus globale, dans le choix des outils réglementaires à mobiliser. Le plus souvent, un questionnement de fond sont posé : va-t-il mieux établir une règle très efficace dans 95% des cas mais pénalisante dans 5% des cas ou privilégier une règle valable dans 100% des cas, mais globalement peu efficace ? Le compromis fait généralement trancher en faveur de la seconde solution, mais Benoit Vimbert s'interroge : est-ce vraiment le bon choix pour le territoire ? Il souligne la difficulté à maintenir le cap des objectifs politiques décidés dans le PADD lors de la traduction réglementaire : « on a brassé de belles idées sur le PADD pendant des années, mais on les a perdu ensuite dans l'écriture du règlement ». La question de la traduction réglementaire implique généralement un choix crucial : construire un règlement commun ou maintenir les règlements par commune et se contenter de les rendre compatibles avec le PADD communautaire (ce qui, dans le cadre de Strasbourg comme de Bordeaux, aurait supposé de mettre en place 28 plans de secteurs).

⁷⁰ Cette difficulté s'est révélée encore plus forte pour les techniciens travaillant sur les grosses communes.

Strasbourg s'est longuement interrogé sur cette question⁷¹ : les élus demandaient des plans de secteurs tandis que les services de la CUS voulaient à tout prix les éviter. Pour permettre de faire émerger un règlement communautaire (c'est le choix qui a finalement été fait), l'ADEUS a envisagé de proposer des règles sur la base du travail typo-morphologique mené sur le bâti. Si ce choix peut apparaître satisfaisant d'un point de vue technique, Benoît Vimbert estime qu'il ne l'a pas été sur le plan politique. Les transformations des règles se sont avérées importantes par rapport aux documents initiaux et plusieurs élus ont reproché aux techniciens d'avoir « salopé leur règlement ». Avec cette approche, il lui apparaît que trop peu de marge de manœuvre ont été laissés aux communes en la matière et il s'interroge : « rendre les règlements communaux compatibles avec le PADD n'aurait-il pas été finalement plus efficace ? ». Vincent Piquere, chef de projet PLUi de la CUS, partage cette interrogation mais estime néanmoins que le travail préalable sur la typo-morphologie était indispensable : « ce chantier a favorisé l'émergence d'une philosophie commune pour le règlement. Chacun avait une perception différente des choses et un vocabulaire propre ; cela a permis de construire un référentiel commun ». Le cas de Brest ou de Bordeaux dont la pratique intercommunale est plus ancienne⁷², fut plus pacifié, ce qui interroge sur la pertinence d'une démarche enracinée dans le temps face au temps court des mandats électoraux.

73



A ce titre, il est intéressant de voir que l'AURG n'est pas composée comme l'ancienne direction de « pôles » mais de « cadres ». ⁷⁴ Si le vocabulaire change, l'objectif reste d'avoir des référents techniques en environnement, mobilité, économie, etc, collaborant avec des généralistes. Cependant la structuration même de thématiques bien distinctes traduit une forme de séparation

organisationnelle qui ne cadre pas avec la réalité de l'objet territorial traité. Ici, et on le voit très bien

⁷¹ Une analyse juridique assez précise a été menée sur cette question par Me Soler-Couteaux, évaluant notamment les risques de contentieux que pouvait comporter les deux hypothèses au regard de la nécessité d'un traitement équitable des pétitionnaires face aux règles.

⁷² Brest a eu son premier PLUi élaboré en 2004-2005, et Bordeaux en 2006.

⁷³ Figure 17. Schéma d'organisation de l'AURG.

<http://www.aurg.org/agence/refonte-organisation-espace-projets>

⁷⁴ PREVOT Maryvonne, BENTAYOU Gilles et al, *Les agences d'urbanisme en France, Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet*, revue Métropoles, 11 juin 2008, sur <http://metropoles.revues.org/2322>

sur ce schéma, les rétroactions positives sont assez difficiles à discerner même si l'organisation reste relativement perméable. Notons cependant que l'organisation administrative de l'Agence ne reflète pas complètement son fonctionnement pratique et réel, elle dispose de référents qui, en ayant comme angle d'attaque un projet donné, viennent solliciter différents cadres et décroissent ainsi ce qui semble figé administrativement. Le décroissement est bien plus lié à une démarche de « projet » qu'à une démarche par « thématiques spécialisées ». On pourrait, à titre purement illustratif, imaginer un système en fractale où chaque pôle existant est ventilé dans une organisation fluide intégrant la complexité des approches, et ainsi corroborant à la complexité des territoires et des savoirs. Par exemple, créer des passerelles fortes entre les cadres afin d'engendrer une culture commune et d'éviter de pratiquer l'urbanisme comme une déduction mathématique. Benoît Parent semble avoir intégré ces questions puisqu'il souhaite orienter l'AURG⁷⁵ vers une plus forte transdisciplinarité, notamment en recrutant ou valorisant les profils multi-compétences, en valorisant également une culture commune entre techniciens ou entre les élus, afin de créer un vocabulaire partageable (la définition de la métropole n'étant pas partagée par tout le monde par exemple). Cette structure fait directement écho au PLUi puisque ce dernier évoque l'importance de la mutualisation dans le processus de fabrication du document, mutualisation possible si le langage est partagé. Evoquant un passage difficile au statut de métropole et une Agence d'Urbanisme coincée dans un jeu entre communes et intercommunalité, il rappelle que le projet métropolitain se fera à la suite du PLUi qui est en le préalable nécessaire. Il va de soi que la manière même de penser la réforme organisationnelle des Agences est inféodée par une matrice cartésienne, ce qui suppose une réflexion méthodologique profonde d'appréhension des objets à connaître avant même de vouloir « changer les choses ». Malgré cela, les Agences d'Urbanisme semblent tout à fait répondre dans l'esprit à cette volonté de transdisciplinarité et de complexité (par rapport à un bureau d'étude thématique par exemple), et pourrait de manière prospective constituer une avant-garde intéressante sur le plan scientifique. De là aussi la volonté de créer des proximités plus fortes avec le milieu scientifique et universitaire⁷⁶.

B) Un document aux nouvelles exigences : une relation maître d'œuvre et maître d'ouvrage reconsidérée

Antérieurement, la maîtrise d'œuvre était bien distincte de la maîtrise d'ouvrage dans les tâches à effectuer. La transversalité du PLUi et sa complexité, d'autant plus si il est intégré, amène à repenser

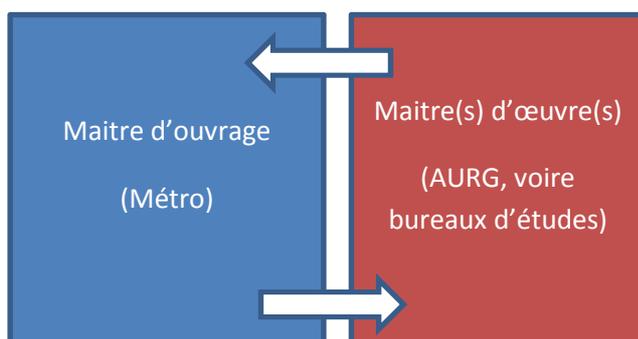
⁷⁵ Entretien effectué le 20/02/2015 en interne.

⁷⁶ Conseil Scientifique renforcé, volonté de porter des contrats de thèse rattachés à des commandes politiques, de publier et de communiquer sur les travaux de l'AURG, de multiplier les colloques, etc.

cette structure. Nous l'avons vu, aborder la complexité de manière organisationnelle est un enjeu crucial, si ce n'est majeur, et s'articule directement avec les outils techniques pour construire le PLUi au regard des négociations politiques. Ainsi, le modèle adopté pour le PLUi de la Métro semble être celui schématisé ci-dessous.

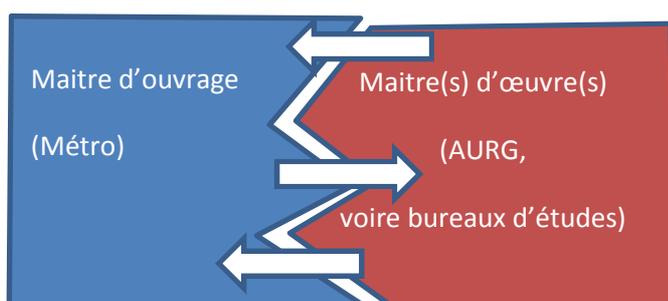
Antérieurement :

Dans ce cas, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre sont bien distincts, chacun opérant des tâches séparées.



L'exigence présente pour le PLUi :

Désormais, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre vont chacun sur des compétences qui n'étaient pas les leurs au départ. Il y a une plus grande porosité des compétences, obligeant le maître d'ouvrage à faire de l'ingénierie et au maître d'œuvre de l'assistance maîtrise d'ouvrage (AMO).



Cette organisation traduit bien une montée en puissance et en responsabilité de la maîtrise d'ouvrage au regard des nouvelles compétences qui lui sont attribuées. La mission du PLUi de la Métro contient donc également la question de l'organisation des services en interne, de la gestion du transfert des compétences, et cela passe en partie par l'assistant maîtrise d'ouvrage Mensia Conseil. Ce prestataire fait partie prenante des négociations sur la question du PLUi et compose avec l'AURG pour définir au mieux sa place vis-à-vis du maître d'ouvrage. A ce titre, au-delà du PLUi en propre la Métro attend de l'AURG une aide directe sur deux enjeux forts de l'année 2015 : un séminaire avec les élus communautaires à l'automne pour préparer la délibération de lancement du PLUi, moment

de débat politique crucial pour fixer le contenu et les modalités de la délibération ainsi que rendre visible les consensus ou les objectifs qui font dissensions pour le PADD ; la délibération en elle-même qui se prendra fin octobre/début novembre 2015 (faisant suite à une délibération de « principe » prise le 03 avril 2015). A ces livrables s'ajoute directement un travail d'analyse nécessaire des compatibilités SCoT, ENE et Alur des documents actuellement en vigueur. Cela fait écho au choix de la Métro de ne pas vouloir un PLUi d'avant-garde mais de répondre simplement aux exigences réglementaires et d'éviter, pour cette première grande marche vers la métropole, le risque de contentieux. De même, une étude générale sur l'avancement des politiques communautaires sera menée par l'AURG pour nourrir le PLUi et notamment le futur PADD, étude portant plutôt sur un caractère thématique. Mensia Conseil, contraint par un calendrier serré, a ainsi proposé à la Métro de travailler au même moment sur les orientations du PLUi et sur les objectifs, ce qui habituellement se fait en deux temps distincts pour voir comment les orientations se traduisent en objectifs clairs. La place du maître d'ouvrage monte en importance et il sera épaulé activement par un prestataire extérieur faute d'avoir une vision claire et stratégique construite préalablement.

Conclusion partielle :

Ce que l'outil dévoile et l'importance d'une stratégie préalable

L'appréhension pratique d'un objet territorial complexe encore à déterminer, puisqu'en construction, implique une refonte des usages techniques. Le récolement des documents d'urbanisme semble être une réponse partielle et implique le regard déontologique du technicien qui ne saurait devenir un simple agrégateur de données. De même, la pratique différenciée de la sectorisation ou de l'intégration des volets PLH et PDU permet d'orienter les politiques publiques vers telle ou telle direction, au regard du contexte local et des tensions politiques pouvant exister. En somme, c'est par l'outil technique et l'usage de ces outils que l'on cherche à créer un langage commun, un vocabulaire partagé sur un territoire qui au préalable était vu comme très hétérogène (ruralité, montagne, hyper-centre urbain, etc) mais qui d'un point de vue systémique et complexe ne peut se penser que comme une totalité relativement cohérente, totalité alors couverte par l'adjectif métropolitain. Si ces outils et ces approches territoriales en disent beaucoup sur la vision de l'intercommunalité et de la métropole, autant d'ailleurs que sur la difficulté à s'extraire d'un point de vue cartésien et analytique, il semble que le point nodal du PLUi se trouve dans l'organisation et la méthode de fabrication. Au-delà de former le territoire, ne faudrait-il pas réformer préalablement nos approches, et par là les structures et institutions qui sont garantes de ces territoires ? Si la question n'est pas tant « comment faire ? » mais, en filiation des travaux d'Heidegger que nous avons évoqué, « qu'est ce qui parle dans cet outil ? », force de constater que ce que le choix des outils nous dévoile c'est finalement la solidité ou non d'une stratégie préalable. L'outil technique, qui tend aujourd'hui à faire la question et la réponse en même temps, n'a parfois aucun fondement autre que la légitimité que l'on veut bien lui accorder, et n'est dans ce cas aucunement le prolongement d'une stratégie qui prendrait racine dans la réalité physique du territoire, une réalité proprement plurielle et complexe. Repartir du territoire n'est donc pas sans vertus méthodologiques.

PARTIE III : L'ANIMATION ET LA CONCERTATION COMME ELEMENTS DE PROSPECTIVE

A l'enjeu de gouvernance qui prend une place toujours plus importante et à la supposition de l'émergence de nouveaux métiers en lien avec ces évolutions, notamment dans le management urbain⁷⁷, le regard de coordination et de synthèse s'impose aux techniciens travaillant la planification à l'échelle intercommunale. Il y a donc une imposition à repenser la gouvernance dont l'enjeu d'intégration - « rassembler ce qui est éparé » - donne du sens à la pratique des outils. A ces réflexions sur une complexité première imposant cette réforme à la fois des pratiques mais surtout des organisations et des institutions vient donc se dessiner une nouvelle figure théorique. Cette figure, c'est vraisemblablement celle du récit commun à partager dans un même langage, et cela passe notamment par l'abstraction des représentations qui réduisent la complexité des projets et permettent une simplicité nécessaire à l'action publique et à la bonne allocation des ressources budgétaires. Cette culture commune, loin d'être un lyrisme sorti des réalités du terrain, implique également de repenser l'animation et la concertation de la planification intercommunale. A la mesure de ce que nous avons pu développer précédemment, il semble important de fixer un vocabulaire et des images aujourd'hui en pénurie. La représentation « patchwork » de l'urbanisme ne correspond plus à la réalité des usages de nos territoires. Renouveler ces catégories scientifiques obsolètes au regard de la mutation de la planification devient alors un enjeu fort et pressant. Le récit commun s'est vu « arraisonner » par les outils techniques. Redonner du sens à la construction des territoires intercommunaux, et d'autant plus lorsqu'il s'agit de métropole, pose donc les questions suivantes : Comment habiter la métropole ? Comment construire un espace commun par les documents de planification. Et l'on voit bien en filigrane ce qui se dessine : des enjeux de concertation, de participation au débat démocratique, d'association des habitants. Si reléguer la procédure et la juridiction à des places secondaires semble périlleux, la question de leur importance mérite d'être posée.

⁷⁷ Des formations à l'ESSEC ou à HEC vont d'ailleurs dans ce sens, l'enjeu de coordination des acteurs - notamment privés avec des acteurs publics ou parapublics – devenant un métier en soi. Cet effet se renforce d'autant plus que la planification et l'urbanisme opérationnel évoluent dans un contexte de contraintes budgétaires.

I – Complexité et simplicité : la signification et l'abstraction comme aide à la prise de décision

Aux objets techniques se dévoile alors peu à peu de nouveaux enjeux qui tendent à être interrogés : la participation et la concertation, les modes de représentation et l'importance de l'animation. La concertation, si sa pratique en France se caractérise souvent par un agrégat d'intérêts privés et un passage obligé dans la procédure, permet néanmoins un autre « regard » sur le territoire, qui est précisément de changer de référence sensitive.

A) La complexité et la simplicité : de la démarche scientifique à la pratique urbanistique

Il est intéressant de voir que la notion de complexité a irrigué le débat intellectuel. La remarque issue des travaux du neurophysiologiste Alain Berthoz⁷⁸ n'est pas anodine : la complexité, bien qu'elle renseigne sur la structure du monde, écrase le monde. L'action publique doit aller vite et être économe, et pourtant l'immensité d'un monde complexe tant à figer nos actions. L'intérêt de la démarche d'Alain Berthoz et d'avoir élaboré une troisième voie entre simplicité réductrice et complexité écrasante : la simpleté. Pour définir ce concept sans entrer dans un détail neuro-cognitif très présent dans la démarche de Berthoz, qui construit sa démarche notamment sur la question de la motricité et du développement des capacités neuronales, nous pourrions dire que l'évolution du vivant a mis en place des « principes simplificateurs »⁷⁹. Agir, c'est toujours discriminer, c'est par définition ne pas faire et choisir. Les structures du cerveau qui participent à la décision étant toutes inhibitrices, l'action suppose la désinhibition. Ces phénomènes sont loin d'être simples mais permettent par certains détours neuronaux d'agir de manière efficace. A la complexité des structures et des réalités physiques, les sciences neuro-cognitives nous dévoilent que l'évolution du vivant a su mettre en place des systèmes proprement flexibles et simplificateurs (mais pas simples) pour agir. Il y a donc des « détours » que forment les mécanismes du cerveau, et ces détours sont des aides à la décision qui peuvent être riches de sagesse en dehors de la stricte question physiologique (en sciences humaines et sociales, en économie, en science politique, etc). On l'a vu, élaborer la planification intercommunale est un processus complexe au sens étymologique du terme. Comment rendre accessible cette démarche et rendre possible l'action publique sans tomber dans l'excès de simplification ? Cette question pose évidemment, dans le cadre de cette troisième voie que serait la simpleté, l'enjeu des représentations et des modes d'expressions rendant lisible un lieu, un territoire. Peut-être que l'aboutissement de la démarche cartésienne se réduit, dans son apogée historique, à une crise de la représentation. Nous avons pu voir que le modèle de raisonnement linéaire n'est pas adapté aux modes de faire en urbanisme, et que les choses fonctionnent par rétroactions, coévolution, interactions et construction itérative. Il est d'autant plus difficile de

⁷⁸ BERTHOZ Alain, *La simpleté*, 2009, Odile Jacob, 256p.

⁷⁹ BERTHOZ Alain et PETIT Jean-Luc, *Complexité-simplicité*, 2014, Collège de France

représenter cette réalité territoriale que le lieu, compris comme une relation au temps dans un espace, pose la question du « séquençage » de l'expérience que l'on peut y faire⁸⁰. A cette question de la représentation, de la création de nouvelles figures de la construction urbanistique notamment dans le contexte intercommunal et métropolitain, se dévoile donc un enjeu important : une analyse de la complexité telle que nous tentons de la mener n'implique-t-elle pas de penser au-delà de la technologie ? Ou, pour être plus explicite, la conscience de la complexité n'invite-t-elle pas les modes de faire en urbanisme à un « détours » artistique comme moyen efficient de construire la décision ? On peut faire l'hypothèse que la prise de conscience à la fois de notre fonctionnement neurocognitif et de la complexité propre à l'espace urbain amène à créer des espaces plus cohérents et plus adaptés. Il s'agit de délaissé quelque peu la démarche analytique alors dominante pour revenir au territoire en lui-même, de faire, si l'on peut dire, une phénoménologie de nos territoires quotidiens. Et de là, la manière d'appréhender un document de planification peut s'orienter. L'architecte et historien Paolo Amaldi le dit d'ailleurs très bien : « l'espace sous-tend une forme d'écriture et de lecture du monde »⁸¹. Le problème de notre difficulté à revenir au territoire et à s'émanciper de la vision technicienne est sûrement que nous posons trop tôt la question du faire, de l'intervention. « Comment faire ? » devient une question systématique, là où précisément il n'y a, au préalable, rien à faire et où il s'agit d'être attentif. Et quoi de mieux que le dessin ou la représentation pour se rendre attentif et ouvert à ce qui se montre à nous ? La question de la représentation dans la création d'un document de planification est donc totalement articulée aux enjeux pressants des territoires qui ne peuvent souffrir d'une analyse reconduisant sous couvert de la nouveauté les habitudes anciennes de travail. Représenter, ce n'est ni simplifier à l'extrême, ni complexifier et rendre illisible. La démarche est proprement « simplexe » si elle est induite à l'approche scientifique que nous avons présentée. Le détenteur du Grand Prix de l'urbanisme 2014, Frédéric Bonnet, fait de cet enjeu une batterie de question dans un article intitulé « *La complexité appelle la simplicité* » qui ne sauraient être mieux formulées pour notre sujet de construction cohérente d'un PLUi :

« Comment réduire sans la caricaturer la complexité des territoires, aussi bien en termes de compréhension et d'analyse qu'en termes de gouvernance et de modes opératoires ? Comment intégrer les incertitudes temporelles dans le projet territorial, les variations des limites ? Comment penser la discontinuité – tout ne se fabrique pas selon une logique de « plan masse » cohérent et décidé une fois pour toutes ? Comment rendre compte de la diversité des points de vue (politiques, techniques) ? Comment rendre mieux accessibles les concepts, les expliquer ou les diffuser ? Comment

⁸⁰ Idid

⁸¹ AMALDI Paolo, *Espaces*, tome 12, 2007, La Villette Eds De, 100p.

assurer les conditions du débat démocratique ? Comment « entrelacer » les échelles, c'est-à-dire parler de la qualité des lieux (matérialité, ambiances, usages) non pas après mais en même temps que des grandes lignes stratégiques ? Comment répondre à la fois aux préoccupations sectorielles (les réseaux, les espaces naturels, l'habitat, etc) et à l'exigence de transversalité et de synthèse ? »⁸²

Considéré par Frédéric Bonnet comme une réflexion de « résistance » à une approche technocratique aujourd'hui largement généralisée autant dans la maîtrise d'ouvrage que dans la maîtrise d'œuvre, cette vision sous-entend l'importance, comme nous le disions plus haut, de proposer une lecture simple du territoire. Cela s'avère difficile dans le cadre du PLUi intégrateur, notamment parce que il s'agit de répondre de manière appuyée à des politiques sectorielles (habitat et le cas échéant les transports et déplacements) sans mettre en péril l'équilibre général du plan. Si les catégories techniques (offre TC par exemple, souvent présentée tel quel dans les PLUi) ont tendance à éloigner d'une stratégie transversale et synthétique, il n'en demeure pas moins que raisonner par « thèmes » garde une certaine pertinence. Cependant, le choix de ces thèmes doit contenir un objectif de transversalité, et ce pour que les communes du territoire se retrouvent dans l'apparente hétérogénéité de la métropole (la différence entre Echirolles et Miribel-Lanchâtre parlant d'elle-même, bien qu'un système métropolitain tend à s'appuyer par attermolement sur l'une ou l'autre de ses positions, urbaine ou rurale, en fonction du vecteur de développement qu'il veut promouvoir à un moment donné). Nous pouvons donner des exemples de thèmes, non exhaustif et ici simplement illustratifs, pouvant structurer le PLUi : densité, flux, ville de proximité, etc. Notons que des telles catégories peuvent servir de support aux organisations, agence d'urbanisme ou autres, pour réformer leurs services et faire concorder au mieux la réalité physique du territoire et l'organisation qui traite du territoire. A l'aulne d'une troisième voie « simplexe », la figure thématique pour rédiger un document de planification correspond à la fois à une exigence de transversalité qu'à une association de territoires dont les réalités semblent éloignées. L'atout de ces thèmes est donc à la fois de relever un contenu opératoire tout en invitant à la pluridisciplinarité et à la synthèse, et ce en échappant à l'écueil technicien d'une catégorie réduite et précise figeant dans une taxinomie indéboulonnable les problématiques territoriales.

A ces figures thématiques vient s'adjoindre, comme on l'a vu, un impératif de représentation de la complexité comme mode de lisibilité simple et non réducteur de sens. Qu'est-ce qui, par définition, permet dans un élément la traduction de significations diverses ? Nous pouvons

⁸² BONNET Frédéric, *La complexité appelle la simplicité, Extension du domaine de l'urbanisme : Frédéric Bonnet, grand Prix de l'urbanisme 2014, 2015, Parenthèses Editions, 143p.*

dire que cette question trouve une réponse dans le symbolisme. Le symbolisme est étymologiquement (du grec *symbolon*) « l'objet coupé en deux constituant un signe de reconnaissance quand les porteurs pouvaient assembler les deux morceaux »⁸³. Notons que le *symbolon* représente dans l'antiquité grecque un morceau de poterie que l'on cassait en deux et dont chaque partie était donnée aux politiciens alliés, pouvant alors se reconnaître entre eux. Cette image n'est pas sans rappeler la chevirat hakelim de la kabbale juive que nous évoquions en première partie. Le symbole, c'est donc à la fois ce qui « rassemble l'épars », ce qui réunit sous une même figure une pluralité de sens, mais qui également permet de créer une fraternité de semblables se reconnaissant dans la même initiation qu'ils ont eu de ce symbolisme et du sens qu'il dévoile. Il est, par essence, l'abstraction simple qui conserve la complexité en la communiquant. A ce fondement théorique du recours à l'abstraction, Frédéric Bonnet⁸⁴ note que « *les élus, les habitants comme les acteurs techniques ont une forte capacité à l'abstraction : un schéma, s'il « colle » avec évidence à un lieu et ses dynamiques, peut être parfaitement assimilé et devenir opératoire* ». A l'heure où l'urbanisme de projet est dans toutes les bouches et où les outils de représentation 3D semblent se diffuser, il n'est peut-être pas sans intérêt de garder en mémoire qu'un tracé simple et abstrait en 2D sur un morceau de papier participe de cette communicabilité de la complexité, là où les outils techniques, et nous l'avons vu dans le cas du récolement, semblent au moins partiellement défailants. La construction du PLUi sur l'enjeu des *parties* et du *tout* semble impliquer un fameux « détour » vers la représentation schématique qui est à la fois une forme de communication mais également un support de projet et un référent à l'élaboration des politiques transversales. Le retour au croquis, c'est également un atout fort pour faire assimiler des éléments *a priori* compliqués à un public large⁸⁵, public dont on se doute qu'il sera plus réceptif à un tracé à la main qu'à la maîtrise d'un outil SIG. On le voit, nous arrivons donc de plus en plus fortement sur un sujet d'animation et d'écoute du territoire.

⁸³ *Le Petit Robert*, 2014

⁸⁴ BONNET Frédéric, *La complexité appelle la simplicité, Extension du domaine de l'urbanisme : Frédéric Bonnet, grand Prix de l'urbanisme 2014, 2015*, Paranthèses Editions, 143p.

⁸⁵ Public large du temps de la concertation mais également de la gouvernance ou des élus eux-mêmes, et l'on a justifié plus haut l'importance cruciale d'une stratégie préalable et d'une bonne gouvernance dans l'élaboration d'un document intercommunal.

B) A l'écoute du territoire : l'animation et le récit comme levier d'action

Etre à l'écoute du territoire et réformer nos modes de faire, c'est déjà sous-entendre qu'il faut reléguer la vue à un second rang, et privilégier l'ouïe. Les figures de l'urbain se succèdent, qu'il s'agisse de la maille, du quadrillage, du tissu, du peigne. Elles sont toutes des figures visuelles. Si le schéma et le recours à l'abstraction via le dessin permet de rendre compte d'une problématique territorialisée et contextualisée, les « figures » de la ville amènent parfois à calquer sur toutes les réalités urbaines un même modèle, un même regard, une même vue sur la géographie. Ces figures ne sont pas pour autant inutiles, mais comme préalable scientifique et théorique plus que comme support d'action conduisant à vouloir absolument « quadriller » l'espace. Au-delà de la relation de pouvoir qu'il existe dans cette méthode⁸⁶ ou de la distance que cette position peut avoir sur ce que l'on appelle désormais les « tiers-lieux », le fait de construire une figure paradigmatique de l'espace urbain conduit à mettre en avant la vue, un plan de ville visible, et négliger l'ouïe comme caractère sensible. Nous en sommes nous-même victime et il faut critiquer la réflexion de notre travail : quelle est la place de la figure de la fractale dans cette réflexion ? N'est-ce pas reconduire un impensé que proposer une autre figure visuelle de la planification ? Interrogeons encore une fois les pratiques plutôt que les outils. A la figure de la fractale doit s'imposer une pratique de l'urbanisme adogmatique, qui utilise la représentation visuelle comme aide à la construction de l'objet de recherche alors nouveau pour le maître d'ouvrage que peut être l'échelle intercommunale du document de planification. On renoue ici avec notre enjeu d'animation, de récit, de concertation. Tout d'abord, il faut admettre que le vocabulaire manque pour évoquer les enjeux de la planification intercommunale. Typiquement et en fonction des acteurs, le terme de « métropole » ne veut pas dire la même chose. Nous l'avons dit, cela relève de l'importance d'établir une stratégie préalable et questionne la gouvernance, notamment avec 49 communes qui n'ont pas la culture du travail communautaire. Comment créer les conditions du dialogue et fédérer ces acteurs ? Quel vecteur d'unification solliciter ? Il s'agit de pousser à l'écoute du territoire via la création d'un récit commun et partageable. Notons en préalable aux détracteurs de la notion de « récit commun » que nous n'opposons pas le récit qui s'imposerait unilatéralement à tous comme une unique vision du monde et la scène ouverte laissant les possibilités d'expression des diversités. Dans un récit, il est possible d'avoir différentes positions, et le conflit n'est pas exclu. Construire un récit, ce n'est pas nécessairement construire le consensus obligatoire. Et cela peut se faire à l'appui de cartes bien entendu, mais également de discussions, d'histoires, de jeu de langage. Si mettre au premier plan la

⁸⁶ Méthode que l'on peut facilement décrire comme un dispositif participant à ce que Michel Foucault appelle le processus de subjectivation, ce qui ferait de l'urbanisme une discipline de police consubstantiellement conservatrice de l'ordre bourgeois.

discussion et laisser de côté les « figures » est un parti pris, cela relève aussi et surtout des modes d'animation. Comment représenter le flou qui entoure les incertitudes de projet ? Quel support fixe conserver là où tout change constamment ? Cette question appelle deux réponses. Soit l'on choisit consciemment de réduire la flexibilité de l'organisation du PLUi pour garder un support fixe référent du projet initial, qui a le désavantage de la rigidité mais l'avantage de la sécurité, soit on décide d'assumer l'incertitude de la procédure et l'on se dirige vers un support interactif, donnant accès dans les réunions d'animation à des images, des données, des cartes, des récits ; accès sur lequel il est possible de se reporter lors du temps même des réunions et ainsi réagir aux réactions des élus ou des habitants en montrant telle ou telle image, carte, éléments à dispositions. Cette réactivité propre à l'interactivité permet d'assumer le principe de doute, de flou, d'incertitude que nous avons présenté comme propre à l'appréhension complexe des territoires. D'une autre manière, cette solution pose également le débat de l'accès aux données et de l'*open data*.

Nous pouvons ainsi déduire plusieurs choses. A la complexité écrasante et la simplicité réductrice, une troisième voie faite de « détours » est souhaitable. Appelée simplexité ou simplicité selon les auteurs ou les théoriciens, l'idée de rendre efficace sans perdre en signification reste commune. L'exigence de synthèse pour construire un PLUi cohérent au-delà d'un arraisonnement qui impliquerait une réduction de la démarche aux outils techniques nous impose de penser la représentation. Il paraît important, là où les outils numériques et de modélisation sont de plus en plus présents dans nos métiers, de considérer une certaine distance critique. Frédéric Bonnet a sur le sujet une locution relativement claire : « *les images ne changent pas parce que les outils évoluent, mais parce que les questions de projet sont différentes* »⁸⁷. Cependant, il ne faut pas pour autant bannir ce que les nouveaux outils techniques nous apportent, notamment via une animation interactive qui permet le caractère itératif de la démarche. Si nous avons posé au préalable le postulat qu'à la réalité physique des territoires doit correspondre une réalité organisationnelle des institutions qui impulsent les projets, il en va de même pour la représentation comme support de projet. A une représentation cartographique trop technique, et l'on rendra compte ici de la pertinence d'utiliser un plan de secteur, des réflexions de projet arides pourront dominer. A l'inverse, une représentation proprement dynamique comme support appelle des orientations de même nature. De là un retour salutaire aux modes « simples » de représentation hors des outils hypertechniques, souvent plus spectaculaires que pertinents. Cela se renforce d'autant plus dans les phases de concertation. Que ce soit dans le mode de représentation, dans la manière d'animer l'urbanisme participatif et/ou démocratique ou le degré d'abstraction (*sumbolon*) à afficher, il s'agit

⁸⁷ BONNET Frédéric, La complexité appelle la simplicité, *Extension du domaine de l'urbanisme : Frédéric Bonnet, grand Prix de l'urbanisme 2014*, 2015, Parenthèses Editions, 143p.

dans la construction d'un PLUi intercommunal relevant d'une analyse de la complexité de trouver des « détours » qui permettent la lisibilité, la simplicité, l'opérationnalité. Et cela passe en partie par l'importance de la critique des figures-paradigmatiques de la ville et par l'écoute des acteurs du territoire. Pourquoi, par exemple, ne pas suggérer au législateur l'intégration d'un volet « BIMBY »⁸⁸ dans toutes les procédures de PLUi ? Nous ne pouvons que nous poser de manière prospective dans le cas grenoblois à l'heure où le PLUi ne fait que démarrer. S'il est peut-être trop tard pour aborder ces débats aujourd'hui occultés, il est possible de faire des hypothèses sur le devenir de la construction du document.

II – Hypothèses pour la suite du PLUi : 3 cas de figures envisagés

Nous pouvons dès lors présenter trois grandes hypothèses, non exhaustives, qui dessinent un chemin prospectif général et théorique. Les hypothèses prospectives sont plus une conclusion logique des possibilités pour le futur PLUi qu'un objet d'étude singulier sur l'intégration de la prospective dans le document de planification, qui est un sujet de réflexion en soi et qui mérite son développement propre. Ces hypothèses s'appuient principalement sur les entretiens effectués⁸⁹. Quand nous parlons ici d'échec ou de réussite du PLUi, cela touche plus au caractère qualitatif du document que nous avons précédemment développé qu'à l'achèvement *stricto sensu* de la procédure.

A) Hypothèse 1 : un PLUi fragile et en difficulté vis-à-vis de la procédure

La première hypothèse est celle d'un échec de la procédure vis-à-vis de son calendrier initial. On l'a vu avec le cas strasbourgeois, la montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage impose une gouvernance renforcée et repensée dans son organisation pour la construction d'un document intercommunal. La phase décisive du PLUi est ainsi sa phase de préfiguration. Cette phase d'organisation préalable et d'établissement d'une stratégie commune et partageable sur le territoire contient en filigrane le futur du PLUi. Du PADD strasbourgeois au PADD grenoblois, il y a donc un

⁸⁸ *Build in My Back Yard*. Programme de recherche financé par l'Agence Nationale pour la Recherche et le CETE Normandie-Centre et Ile-de-France, initié par Benoit le Foll et David Miet, le BIMBY vise à permettre aux acteurs de l'urbain de mobiliser le foncier disponible notamment en zone périurbaine pavillonnaire par densification parcellaire. Cette démarche de production de la ville durable encourage fortement les initiatives individuelles habitantes.

Voir le site dédié : <http://bimby.fr/>

⁸⁹ Voir l'avant-propos et la méthode utilisée de ce travail, ainsi que le propos sur la place des agences d'urbanisme (Partie II, III).

rapprochement à établir. On a pu constater une difficile mise en place d'un projet de la part de la Métro, un attermoisement finalement résolu sur l'intégration ou non du volet habitat dans un PLUi valant PLH, les problèmes de langage commun sur des termes comme celui de « métropolisation », les confusions pour savoir si le PLUi était la première brique de la construction de la métropole institutionnelle ou s'il était considéré comme les prolégomènes nécessaires, etc. A ce contexte d'incertitude difficilement résolu au regard des structures existantes, des complications organisationnelles liées aux transferts de compétences et aux exigences politiques aussi impérieuses qu'ambitieuses vient se greffer les outils de la maîtrise d'œuvre et le regard sur le territoire urbain. Si le PLUi est, comme nous l'avons montré tout au long de ce travail, un moment clef pour réformer nos savoirs et nos modes de faire sur le territoire, il reste dans le cas grenoblois une rupture plus qu'une conséquence logique d'un travail en amont. La démarche de synthèse de la complexité des territoires et des 49 communes, sans réduire l'importance des politiques sectorielles et locales, impose dans cette hypothèse un défi bien trop lourd pour une maîtrise d'ouvrage encore en définition et en construction. On peut donc projeter un échec du PLUi pour les raisons principales suivantes : déficiences organisationnelles de la maîtrise d'ouvrage, contexte législatif (loi Alur mais surtout passage en métropole) et politique précipitant les décisions pour une intercommunalité dont la construction historique reste modeste, volonté de s'en tenir strictement aux enjeux législatifs là où la réussite du PLUi se fait, on l'a vu, dans la manière de faire de la pédagogie, de la concertation, de l'animation, de manier le récit et les représentations (et donc s'extraire d'une logique exclusivement juridique), outils et modes de faire de la maîtrise d'œuvre qui ne permettent que partiellement de proposer une réflexion transversale croisant réellement les échelles. Les organisations en place ont-elles la solidité nécessaire pour encaisser un PLUi cohérent et qualitatif ? Pour toutes ces raisons, compréhensibles au regard du contexte d'incertitudes et des pressions budgétaires qui pèsent à la fois sur les décisionnaires de la maîtrise d'œuvre que sur ceux de la maîtrise d'ouvrage, il paraît probable que le calendrier du PLUi ne soit pas respecté et que le document soit pauvre en qualité.

B) Hypothèse 2 : un PLUi modeste qui va au bout de la procédure

Nous pouvons supposer que la réussite de la procédure et la qualité relative du document se fasse sous couvert d'une démarche modeste. En acceptant de ne pas faire un document intégrateur 2 en 1 voire 3 en 1 dans la première procédure, tout en ayant une vision politique à long terme dépassant le cadre du mandat électoral, on présage qu'aux regards des difficultés législatives et organisationnelles le PLUi ne peut réussir dans un contexte de trop grande complexité. En réduisant au maximum la procédure et en faisant un document simple, peu qualitatif mais restant cohérent, la

maitrise d'ouvrage prépare consciemment le terrain à une révision du PLUi à son achèvement pour y intégrer un ou plusieurs volets supplémentaires. Ainsi, la modestie et le pragmatisme anticipent les ambitions sur le temps long et assument la volonté de sortir des « cases » du code de l'urbanisme. De même, on peut présager qu'une fois passée la vague de doutes causée par l'arrivée des nouvelles compétences métropolitaines, la Métro aura la force de s'impliquer fortement dans un PLUi déjà lancé. Cela pose cependant des questions. Assumer une vision strictement juridique de la planification intercommunale n'est-il pas une manière de dire au maître d'œuvre de faire le « minimum vital », un minimum qui se reposera bien plus sur les outils techniques visant à agréger les réalités éparses du territoire que sur un regard déontologique de praticien soumis à un regard synthétique et intégrateur ? Comment assurer au mieux le débat démocratique quand la concertation est réduite à son minimum légal ? La réduction à la loi n'induit-elle pas une vision figée d'un urbanisme sans projets ? Si la réussite du PLUi est une hypothèse envisageable du point de vue procédurier, le fait d'assumer une démarche se réduisant à la sécurité juridique conduit probablement à des difficultés autres. Et ces difficultés autres, ce sont précisément celles qui touchent les populations. Il n'est pas à démontrer que la question du respect procédurier de telle phase de détail sur une autre dans le calendrier, ou encore que le PLUi soit approuvé un lundi plutôt qu'un mercredi, intéresse bien moins les populations que les projets de territoire en lui-même, le contenu réel des OAP, le zonage et les nouveaux droits à construire, les modalités de concertation et l'association des élus et des populations à la démarche, les orientations en matière de transports et d'habitat, etc. Ainsi, assumer un PLUi modeste et pragmatique sur le plan de l'intégration des volets habitat et déplacement n'est pas tout à fait la même chose que vouloir un PLUi dont le code de l'urbanisme soit la seule référence. La lecture strictement juridique (nous insistons sur le strictement) induit comme nous l'avons vu avec le cas du récolement une prédominance des outils sur les pratiques, et logiquement une reconduite sous un autre langage des modes de faire techniques et analytiques. Notre seconde hypothèse est donc bien entachée. Ici, c'est la procédure qui réussit, et non l'exigence de qualité.

C) Hypothèse 3 : un PLUi qui répond relativement à l'exigence de synthèse

La dernière hypothèse est peut-être la moins vraisemblable. Elle n'est pas à exclure pour autant, mais sous-entendrait un revirement important des élus dans un délai relativement rapide. Nous pouvons estimer que le calendrier d'un PLUi dans le mandat ne sera pas respecté pour des raisons techniques. Cet échec de la procédure étant assumé de fait, l'organisation du PLUi se voit repensée. Evidemment, il est nécessaire de respecter la délibération de prescription et ses modalités.

Cependant, l'organisation formelle du document, la mobilisation plus active des élus locaux, la mise en œuvre pratique de la concertation habitante ou encore les modes de représentation et d'expression graphique peuvent être consolidés par un maître d'œuvre soutenu par la Métro. Cette dernière, assumant implicitement l'échec calendaire du document, se permettrait alors d'appuyer une démarche de transversalité et d'intégration là où des libertés peuvent être prises en cours de procédure. Si cela ne reconfigure pas la démarche en elle-même et ne peut revenir sur l'organisation préalablement notifiée du PLUi sur le plan structurel, le bénéfice est constatable en vue d'une révision prochaine du document. En effet, cela permet *a minima* d'endiguer les difficultés notifiées dans l'hypothèse 2 sur la faiblesse du débat démocratique au cours de la procédure. Enfin, le choix de la rédaction formelle et finale du document peut se voir reconsidérée, la législation laissant une grande liberté sur ce point⁹⁰. Cette dernière hypothèse impliquerait que les élus reviennent sur la volonté de produire un PLUi dans le mandat électoral après avoir évoqué publiquement cette volonté, ce qui politiquement semble difficile à tenir. Une fois de plus, la diversité des points de vue et des intérêts techniques et politiques se joignent difficilement. Notons que prolonger les délais, ce n'est pas simplement reconfigurer les positionnements politiques, mais également assumer le non report de la caducité des POS et de la mise en compatibilité SCoT et Grenelle comme nous l'avons vu dans la présentation des contraintes temporelles.

⁹⁰ Nous parlons bien de la manière rédactionnelle de présenter les différentes pièces du document, notamment le rapport de présentation, le PADD, les OAP et dans une moindre mesure le règlement.

Conclusion générale

De l'unité à la séparation, la méthode pour construire un plan local d'urbanisme sur un territoire intercommunal connaissant un contexte fragile et des organisations où l'ingénierie urbaine fait référence nous renvoie bien à notre épigraphe situationniste. La dimension politique et les relations de pouvoir n'étant pas à propos dans ce mémoire, aborder le sujet sous l'angle de la science politique pourrait tout à fait être envisagé. Rassembler ce qui est épars sans travestir les particularités locales est devenu en soi un enjeu, et impose une méthodologie propre. De là se succède les figures, les représentations, les cartes et les schémas comptant rendre compte par l'abstraction d'une complexité potentiellement étouffante pour l'action publique. Ainsi à la figure du patchwork et du tapis peut être interrogée la figure de la fractale, assimilant les rétroactions entre le tout et les parties sous une même forme. Tenter de saisir un territoire à une échelle rendant la complexité lourde, dans une législation poussant à la transversalité et à la pluridisciplinarité, questionne les modes de faire, les outils, et donc les pratiques et les déontologies. Peut-on aborder en termes méthodologiques le PLUi comme nous abordions le PLU ? La réponse semble négative. Dans un réel souci qualitatif, le traitement des PLUi impose à la fois un respect du code de l'urbanisme et une réforme des modes d'appréhension des territoires. Si les outils agrégatifs restent pertinents (récolement, sectorisation, intégration des volets habitat et déplacement, etc), la réforme profonde des méthodes techniciennes (certains parleront d'ingénierie) semble nécessaire. La métropole grenobloise, par le contexte sensible de sa construction intercommunale et son passage en métropole, permet de faire ressortir ces lignes de fractures méthodologiques que, peut-être, nous ne verrions pas aussi bien autrement. A la montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage et à la coordination des acteurs privés et publics toujours grandissante, faisant émerger de nouvelles compétences et de nouveaux métiers, une exigence de lisibilité du territoire s'impose. Et ce précisément là où la législation n'a pas rigidifié les pratiques. On ne saurait avoir une position strictement négative ou positive sur le code de l'urbanisme, ce dernier encourageant des pratiques novatrices préexistantes tout comme bloquant certaines innovation potentielles. N'est-ce pas le droit et l'obligation de répondre à des catégories prédéterminées qui empêche, relativement, d'avoir une réflexion transversale ? La loi semble parfois penser contre elle-même. Aux évolutions de la loi Alur et de la loi MAPTAM invitant implicitement à une refonte des modes de faire et du regard territorial il n'est pas donné de cadre réglementaire technique permettant d'accoucher d'une réforme des pratiques. C'est d'ailleurs en cela que nous avons pu parler d'audace dans la rédaction des PLU.

Rappelons que le projet de territoire est bien souvent donné avant les phases de diagnostic, et une lecture rigide du code pourrait faire penser que l'urbaniste doit construire sa réflexion étage par étage en faisant un diagnostic qui justifie, ensuite, les orientations politiques. Dans la pratique, les orientations que l'on retrouve dans le PADD sont souvent prises avant la phase de diagnostic, qui est rédigé pour légitimer ces orientations préalables, et n'a que pour but de répondre aux obligations législatives et d'éviter le contentieux. Les études déjà existantes et la culture que les élus peuvent avoir du territoire ne font certes pas tout, mais elles questionnent sur la possibilité de raccourcir considérablement les phases de production des documents et d'assumer le fait que la planification n'est pas une science logique mais avant tout un choix politique et une vision technique sur un territoire, toujours et déjà empreinte de subjectivisme et de doctrine. De plus, considérer de manière binaire que les techniciens produisent leurs visions des projets urbains et de la planification à partir des outils qu'on leur donne serait faire négligence à leurs capacités à composer dans un univers juridiquement contraint. Le choix opéré dans le cas grenoblois nous indique donc, au-delà de la simple question « comment faire un PLUi ? », ce qui se joue méthodologiquement dans la planification intercommunale, et ce particulièrement dans un territoire aussi apparemment hétérogène. A cela il nous est permis d'esquisser certaines pistes. Tout d'abord, le recours non inutile au schéma, au croquis, au symbole qui accompagne les réunions de concertation et devient une référence pour les projets. Ensuite, l'appui sur le récit et l'animation, faisant du volet de la concertation la priorité du projet de territoire. Cela peut d'ailleurs être considéré comme un changement de paradigme : passer du voir (la figure, le maillage, l'outil de représentation sophistiqué) à l'écouter (le récit, l'interaction, démocratique). Et c'est sûrement là que se noue notre « réforme » des modes de faire pertinente pour approcher la question intercommunale en métropole. Les outils utilisés pour le PLUi grenoblois nous ont montré certaines forces et certaines incohérences, mais nous avons pu constater qu'il était difficile de s'extraire d'une vision d'ingénierie pure. Faire de la rédaction proprement dite du PLUi un prétexte à la concertation, sans perdre la finalité opérationnelle des projets, c'est déjà assumer que l'ingénierie des études préalables est moins du ressort de l'urbaniste qu'une participation prononcée au débat démocratique. Et ce débat fait directement écho avec ce que nous constatons sur la coordination toujours plus importante des acteurs ainsi que la montée en puissance indéniable de la maîtrise d'ouvrage. De la question de la traduction d'une réalité éparse et complexe dans un document synthétique non appauvrissant pour les particularismes locaux, nous en venons donc à faire du volet concertation le pilier moteur de la procédure. Imposer réglementairement un volet BIMBY dans chaque procédure de PLUi similaire, notamment attachées aux OAP, ne serait donc pas une hypothèse utopique ou déraisonnable.

Quelles suites réelles alors pour le PLUi grenoblois ? Au-delà de la réussite proprement procédurière du document, cette entreprise servira-t-elle *in fine* de point d'appui pour réinterroger fortement les modes de faire techniciens sur le territoire local, et ce d'autant plus dans un contexte de restructuration des services à la métropole naissante ? Comment envisager et surtout assumer politiquement la révision du document au moment même du lancement de son élaboration ? Un tel PLUi permettra-t-il de construire une vision commune de la métropole ou poussera-t-il cette dernière vers de nouveaux conflits irrésolvables ? Ces questions restent ouvertes et attendent la rédaction finale du document. Une attention sur la suite de la procédure, malgré l'importance stratégique de la phase de préfiguration, est donc loin d'être pauvre en enseignements.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- AMALDI, Paolo. *Espaces*, tome 12, 2007, La Villette Eds De, 100p.
- BERTHOZ, Alain. *La simplicité*, 2009, Odile Jacob, 256p.
- BERTHOZ Alain et PETIT Jean-Luc, *Complexité-simplicité*, 2014, Collège de France
- BONNET, Frédéric. La complexité appelle la simplicité, *Extension du domaine de l'urbanisme : Frédéric Bonnet, grand Prix de l'urbanisme 2014*, 2015, Parenthèses Editions, 143p.
- CARON, Maxence. *Heidegger – Pensée de l'être et origine de la subjectivité*, 2005, Cerf, 1760p.
- CROZIER, Michel. *Le phénomène bureaucratique*, 1963, Seuil, 382p.
- DE BROGLIE, Louis. *Recherches sur la théorie des Quanta*, 1924, Masson et Cie, 127p.
- GRIMM N.B et al, An ecosystem approach to understanding cities familiar foundation and uncharted frontiers, *Understanding urban ecosystems: A new frontier for science and education*, 2003, Nilon CH, 95-114p.
- HEIDEGGER, Martin. La question de la technique, *Essais et conférence*, 1958, Gallimard, 349p.
- HEIDEGGER, Martin. *Sein und Zeit*, 1927, Walter de Gruyter, 445p.
- HEISENBERG, Werner. *La partie et le tout : le monde de la physique atomique*, 1972, Flammarion, 422p.
- JAMES, Henri. *The figure in the carpet*, 1896, Wildside Press, 108p.
- MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*, 1990, Points, 158p.
- MORIN, Edgar. *La complexité humaine*, 2008, Flammarion, 380p.
- ROUILLARD, Dominique. *Superarchitecture – Le futur de l'architecture 1950-1970*, 2004, Ed. de la Villette, 500p.
- SECCHI, Bernardo. *Première leçon d'urbanisme*, 2006, Parenthèses Editions, 155p.
- SEGUY-DUCLOT, Alain. *Dialogue sur le Théétète de Platon*, 2008, Belin Littérature et Revue, 276p.

Articles

- AMBROSINO, Charles et NOVARINA Gilles, *L'indépassable « laboratoire grenoblois » ?*, 02/03/2015, sur <http://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html>
- GODFRIN, Gilles. *Les plans locaux d'urbanisme après la loi ALUR*, décembre 2014, sur <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/12/11/les-plans-locaux-durbanisme-apres-la-loi-alur/>
- KIS, Martine. *Le plan local d'urbanisme intercommunal : la fin d'un tabou*, le 07/03/2013, sur <http://www.courrierdesmairies.fr/10363/le-plan-local-durbanisme-intercommunal-la-fin-dun-tabou/>
- MARION, Jean-Luc. *La fin de la métaphysique*, Laval théologique et philosophique, vol. 42, n° 1, 1986, p. 23-33, sur <http://www.erudit.org/revue/LTP/1986/v42/n1/400214ar.pdf>
- PREVOT Maryvonne, BENTAYOU Gilles et alii. *Les agences d'urbanisme en France, Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet*, revue Métropoles, 11 juin 2008, sur <http://metropoles.revues.org/2322>

Rapports et études techniques

- DOREL Véronique et alii. Sous la direction de BLANCOT, Christiane. *Récolement et comparaisons des PLU de Paris et de 21 communes de la première couronne*, Apur, mai 2013, 56p, sur <http://www.apur.org/etude/recolement-comparaisons-plu-paris-21-communes-premiere-couronne>
- DOREL, Véronique et alii. Sous la direction de BLANCOT, Christiane. *Récolement et comparaisons des PLU de Paris et des 124 communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne*, Apur, note n°76, juillet 2014, 4p, sur <http://www.apur.org/note/recolement-comparaison-plu-paris-124-communes-hauts-seine-seine-saint-denis-val-marne>
- MALFILATRE, Yves. Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable n°008802-01, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, juillet 2013.
- SCHMIT, Philippe. Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Témoignages, enquête et analyses des pratiques communautaires, janvier 2013, AdCF.
- VERFAILLE, Bertrand. Convaincre les élus de passer au PLU intercommunal, Le Courrier des maires et des élus locaux, n°262, novembre 2012.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. *Note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de financement et rôles des services de l'Etat*, 25 mai 2015.

Magazines

- Entretien avec Christophe Ferrari, Sur le Pont n°35, Ville de Pont-de-Claix, juin 2014

Ressources internet

- CARFANTAN, Serge. Le paradigme de la complexité, sur <http://www.philosophie-spiritualite.com/cours/theorie5.htm>
 - CLUB PLUI, site officiel, consulté en juin 2015 : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr>
 - « Haeckel Ernst Heinrich (1834-1919) », *Encyclopædia Universalis*, sur <http://www.universalis.fr/>
 - LA METRO, site officiel, consulté en juin 2015, sur <http://www.lametro.fr>
- L'intérêt général et les intérêts particuliers, 30/05/2006, sur <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/interet-general-interets-particuliers.html>
- Le Tsimtsum, la Chevira, le Tiquoun, le 17/07/2009, sur <http://nephilimlejeu.free.fr/spip/spip.php?article947,%2017/07/2009>

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration page de garde :

- **Adrien Dax**, sans titre, 1960, acrylique sur isorel
- **Green Circle Fractal** – Wikimedia Commons
- **Photo de la métropole grenobloise**. Source : <http://www.codatu.org/cooperation/une-delegation-de-medellin-accueillie-a-grenoble/>

Figures

Figure 01 : La métropole grenobloise et ses 49 communes.

Source : <http://www.lametro.fr/152-49-communes.htm>

Figure 02 : Image représentant le PLU intercommunal et l'addition des réalités communales.

Source : <http://www.seine-forets.fr/wp-content/uploads/2014/11/PLU2.jpg>

Figure 03. Tapis et liaisons.

Figure 04. Alison and Peter Smithson, Golden Lane 1952

Source : <http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2011/05/rem-koolhaas-un-genie-reactionnaire.html>

Figure 05. Processus de rétroaction systémique.

Source : <http://www.res-systemica.org/afscet/resSystemica/Image7.gif>

Figure 06 . ADN

Figure 07. Fractale.

Figure 08, 09 & 10. Récolement et comparaisons des PLU de Paris et des 124 communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, Apur, note n°76, juillet 2014

Figure 11. Récolement et comparaisons des PLU de Paris et de 21 communes de la première couronne, Apur, mai 2013

Figure 12. Codage de la méthode de récolement.

Figure 13. Méthode du récolement.

Source : http://pierreflorin.alwaysdata.net/Mes_Productions/Entrees/2014/6/20_Recolement_des_documents_durbanisme_files/shapeimage_1.png

Figure 14. Extraits du PLUi du Grand Lyon, PADD

Figure 15. Plan de secteur du PLU de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps

Figure 16. Ventilations des dispositions.

Source : Club PLUi, Fiche méthodologique – Consultation de l'ingénierie pour l'élaboration d'un PLUi, 04/12/2013

Figure 17. Schéma d'organisation de l'AURG.

Source : <http://www.aurg.org/agence/refonte-organisation-espace-projets>

Figure 18. Fonctionnement de la Métro.

Source : <http://www.gre-mag.fr/dossiers/metropole-ce-qui-va-changer/>

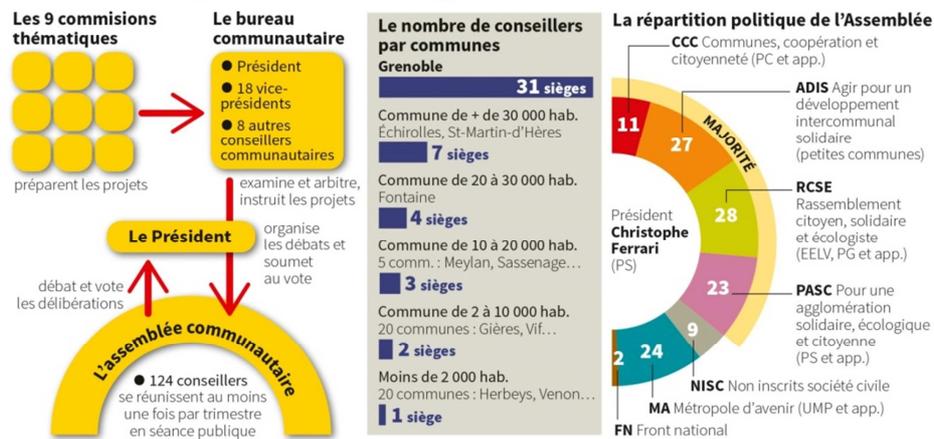
Figure 19. Eléments sur le coût d'un PLUi.

Source : Note Coût d'un PLUi, Club PLUi, 12/07/2013

ANNEXES

FONCTIONNEMENT DE LA METRO

La Métro, comment ça marche ?



91

ELEMENTS SUR LE COÛT D'UN PLUI

1.2. Des premières estimations à utiliser avec précaution

Une enquête a été menée par le ministère auprès des intercommunalités membres du Club PLUI, afin de disposer de données concrètes de coûts. Les seuls éléments qu'il a été possible de consolider sont les coûts des études confiées à des prestataires externes.

Il ressort que les coûts des études engagées par les communautés pour l'élaboration d'un PLUI sont en moyenne de **17 224 € par commune** (échantillon : 28 communautés).

DÉTAIL DES COÛTS DE DEUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Communauté de communes, 8 communes, 3 000 habitants		
	TOTAL (HT)	PAR COMMUNE
Etudes	123 171 €	15 397 €
Accompagnement et élaboration du PLUI	}	
Diagnostic architectural et urbain		
Diagnostic paysager		
Diagnostic environnemental		
Diagnostic foncier, rural et agricole		
Diagnostic enjeux paysagers et urbains	26 871 €	3 359 €
	8 500 €	1 063 €
Jours comptabilisés en interne par la chargée de mission¹	1 025	
Dont préparation (calendrier, cahier des charges...)	59	
Dont PADD	20	
Dont règlement et zonage	166	
1 – Pour une période de 2,5 ans, allant de la délibération de prescription à l'arrêt du PLUI et à la transmission pour avis des personnes publiques associées		
Communauté de communes, 10 communes, 4 200 habitants		
	TOTAL (HT)	PAR COMMUNE
Etudes	159 840 €	15 984 €
Publication réglementaire – SIG intégration –	10 000 €	1 000 €
Communication – Enquêtes publiques		
Elaboration et suivi	117 840 €	11 784 €
Diagnostic agricole	20 000 €	2 000 €
Diagnostic flux commerciaux	12 000 €	1 200 €

92

⁹¹ Figure 18. Fonctionnement de la Métro.

⁹² Figure 19. Eléments sur le coût d'un PLUI