



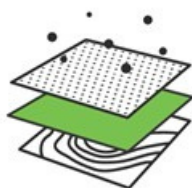
GOVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

RESTITUTION DE LA 4^{ÈME} ÉDITION DES RENCONTRES NATIONALES PLANIF TERRITOIRES

« La planification
à la croisée des
chemins »

Paris, le 9 décembre 2025



**PLANIF
TERRITOIRES**
Imaginons ensemble
nos territoires de demain



RÉDACTION :

Sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages (DGALN / DHUP)
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES :

p.3, p.20, p.21 : © DGALN
p.2, p.5 : © Ivan Guilbert / DICOM
p.17 : © DGALN

MISE EN PAGE :

Mission influence, communication et marketing DGALN / MICOM

DATE DE PUBLICATION :

Avril 2026

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Tour Séquoïa - 92055 La Défense cedex

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
REGARD DU GRAND TEMOIN	3
EN DEBAT	5
ACTUALITES	9
ZOOM SUR 5 ATELIERS	11
1. L'atelier « Contentieux »	11
2. L'atelier « Bas Carbone ».....	13
3. L'atelier « Récits de territoire ».....	15
4. L'atelier « Qu'est-ce qu'un PLU à l'heure où on reconstruit la ville sur la ville ? »	17
5. L'atelier « Quels enseignements de la démarche partenariale menée entre l'Etat et l'EPT Boucle Nord de Seine sur la co-construction d'une note d'enjeux et sa prise en compte dans l'élaboration du PLUi ? ».....	19
REGARD	20
CLÔTURE	21

INTRODUCTION

Damien Botteghi, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages ouvre la 4^{ème} édition des Rencontres Nationales du réseau Planif'Territoires en rappelant que l'année 2025 correspond au vingt-cinquième anniversaire de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), législation fondatrice qui a profondément transformé notre approche de l'urbanisme en instaurant les SCoT et les PLU(i).



Un quart de siècle plus tard, alors que les défis se sont considérablement complexifiés - qu'il s'agisse de la nécessaire adaptation aux changements climatiques, de la préservation des ressources naturelles ou de la cohésion sociale dans les territoires - nous devons nous interroger sur la capacité de nos outils de planification à répondre à ces enjeux majeurs du XXI^e siècle.

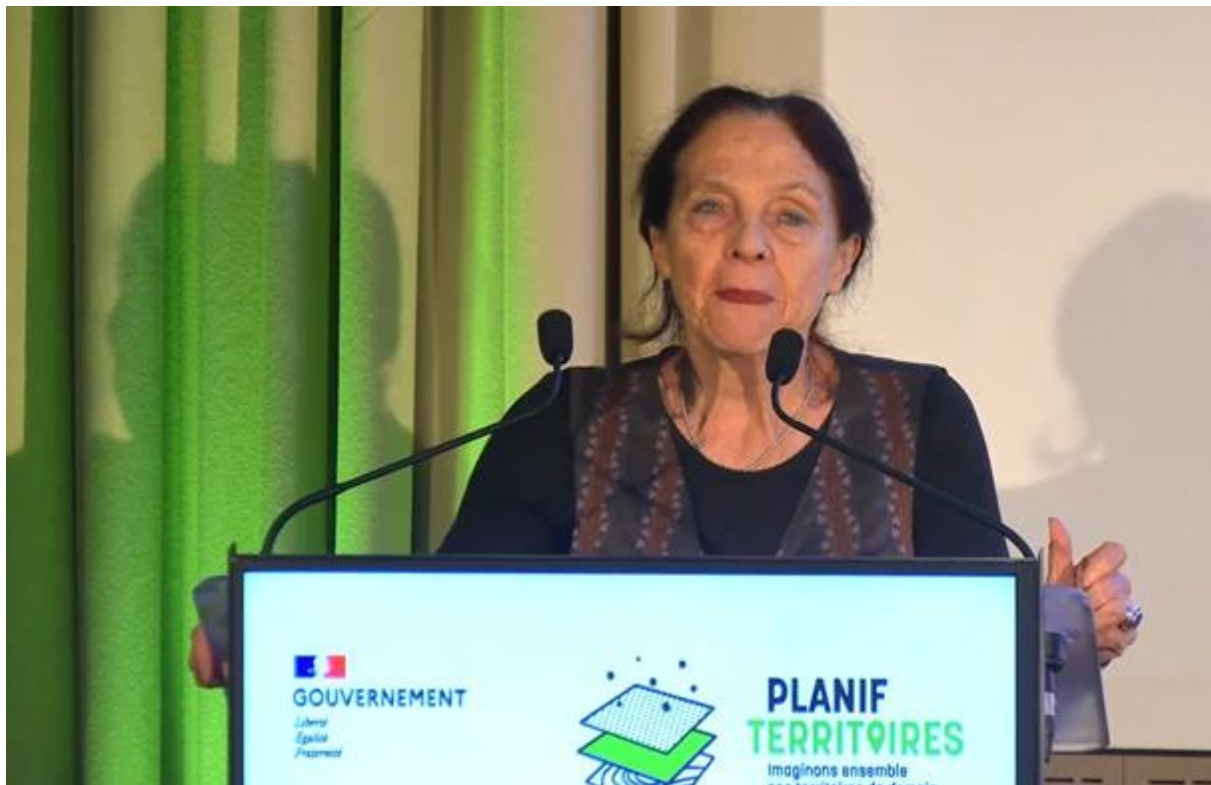
Les rencontres nationales du réseau Planif'Territoires, qui ont rassemblé près de deux cent trente acteurs issus de divers horizons professionnels, ont offert une plateforme de réflexion collective autour d'une problématique centrale : comment concilier l'héritage précieux mais parfois contraignant de la loi SRU avec les impératifs nouveaux nés des transitions écologique, numérique et sociale qui redéfinissent nos territoires ?

REGARD DU GRAND TEMOIN

Chris Younès, psychosociologue et philosophe, a mis en lumière une triple dimension fondamentale qui structure aujourd'hui les enjeux de la planification et de la fabrique des territoires :

- la haute technicité des sujets traités, qui exige une expertise pointue et des outils complexes ;
- le retour au réel et au concret, c'est-à-dire la nécessité de réancrer les politiques publiques dans les pratiques quotidiennes des acteurs locaux et des citoyens, afin de répondre aux besoins immédiats des territoires ;
- et, enfin, la projection vers l'avenir, avec la question cruciale des futurs souhaitables.

Ces trois axes forment une triangulation essentielle pour repenser la planification, en évitant à la fois le piège d'un technicisme déconnecté des réalités et celui d'un présentisme qui négligerait les défis à long terme. Chris Younès a souligné ainsi l'importance de réconcilier ces dimensions pour imaginer des milieux habités qui soient à la fois viables, vivables et équitables, en s'appuyant sur des récits renouvelés qui intègrent les leçons des crises écologiques et sociales passées.



Chris Younès a retracé ensuite l'évolution des récits fondateurs qui ont façonné notre rapport aux milieux habités depuis les années 1970, en identifiant trois strates majeures. D'abord, le rapport Meadows (1972) et les travaux du Club de Rome, qui ont révélé les limites des ressources planétaires et posé les bases d'une prise de conscience écologique mondiale, bien que perçue comme lointaine à l'époque. Ensuite, le rapport Brundtland (1987), qui a introduit la notion de développement durable comme un contrat planétaire visant à concilier les besoins du présent avec ceux des générations futures. Enfin, l'émergence du récit de l'Anthropocène (et ses variantes comme le Thanatocène), qui interroge notre capacité collective à transformer les milieux sans les détruire, en mettant en avant la responsabilité humaine face aux crises écologiques et climatiques. Ces récits, bien que parfois perçus comme anxiogènes, ouvrent la voie à des approches prospectives et résilientes, comme en témoignent les biennales d'architecture (Rotterdam, Venise), où la question de la joie et de l'espérance devient un contrepoint aux discours catastrophistes, insistant sur la nécessité de multiplier les projets concrets et innovants pour répondre aux défis contemporains.

Pour conclure, Chris Younès insiste sur l'urgence de repenser notre relation aux milieux habités à travers le prisme de la régénération, un concept inspiré des travaux de Michel Serres et de son Contrat naturel. Ce dernier propose de passer d'une logique de prédation à une logique de symbiose, où l'humanité se comporterait non plus en parasite épuisant ses ressources, mais en hôte respectueux de la Terre, capable de rendre au moins autant qu'il ne prend.

Cependant, Chris Younès souligne aussi les résistances persistantes à ces transformations, notamment en raison d'un décalage entre les contraintes perçues comme imposées (comme en témoignent les débats autour de la réduction du rythme d'artificialisation des sols) et leur appropriation locale. Pour surmonter ces obstacles, elle plaide pour une approche systémique et collaborative, où la synergie entre acteurs et la construction de récits communs (symbiotiques et non mortifères) deviennent les clés d'une transition écologique et sociale réussie. En définitive, l'enjeu est de réenchanter les pratiques de planification en les ancrant dans des projets concrets, partagés et porteurs de sens, tout en évitant l'écueil d'un technicisme ou d'un catastrophisme stérile.

EN DEBAT

Cette séquence a permis de réunir dans le cadre d'une table ronde, deux élus planificateurs, une agence d'urbanisme, un géographe et une direction départementale des territoires et de la mer (DDTm).



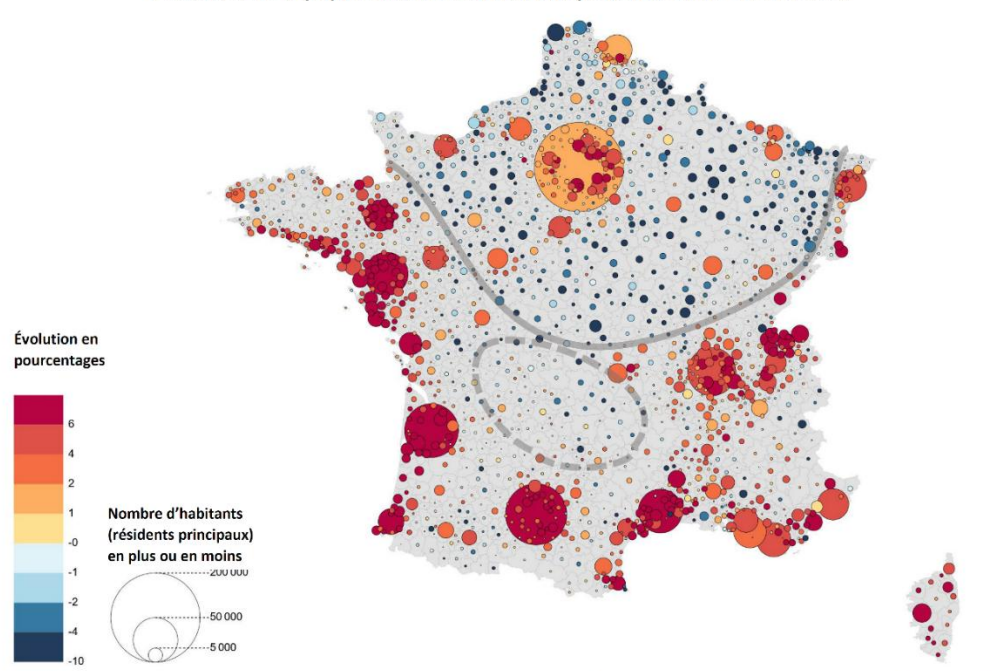
En voici quelques enseignements :

La loi SRU, adoptée il y a un quart de siècle, a marqué un tournant décisif dans l'acculturation des élus locaux à la planification territoriale, en instaurant une approche systémique et prospective de l'aménagement, en s'écartant des logiques sectorielles ou opportunistes. Selon **Thierry Guigue, président de la métropole de Savoie**, son apport majeur réside dans cette transformation des mentalités, amenant les collectivités à intégrer des enjeux aussi variés que le logement social, la sobriété foncière ou la cohérence des politiques publiques, tout en préparant les territoires aux transitions écologique et sociale.

Pascale Poupinot, directrice de l'agence d'urbanisme de Oise-les-Valées, insiste sur le caractère fondateur de la loi SRU : pour la première fois, la loi a introduit la notion de renouvellement urbain, en visant de rompre avec le modèle historique de l'étalement, et imposé, via l'article 55, des objectifs contraignants en matière de mixité sociale, notamment à travers le quota de 25 % de logements sociaux.

Arnaud Brennetot, directeur du département de géographie de l'Université de Rouen Normandie, y voit quant à lui une avancée majeure dans la recherche de cohérence territoriale, en liant développement économique, solidarité sociale et soutenabilité écologique, tout en rendant tangible la coopération intercommunale, jusqu'alors souvent théorique.

Évolution de la population en France métropolitaine entre 2016 et 2022

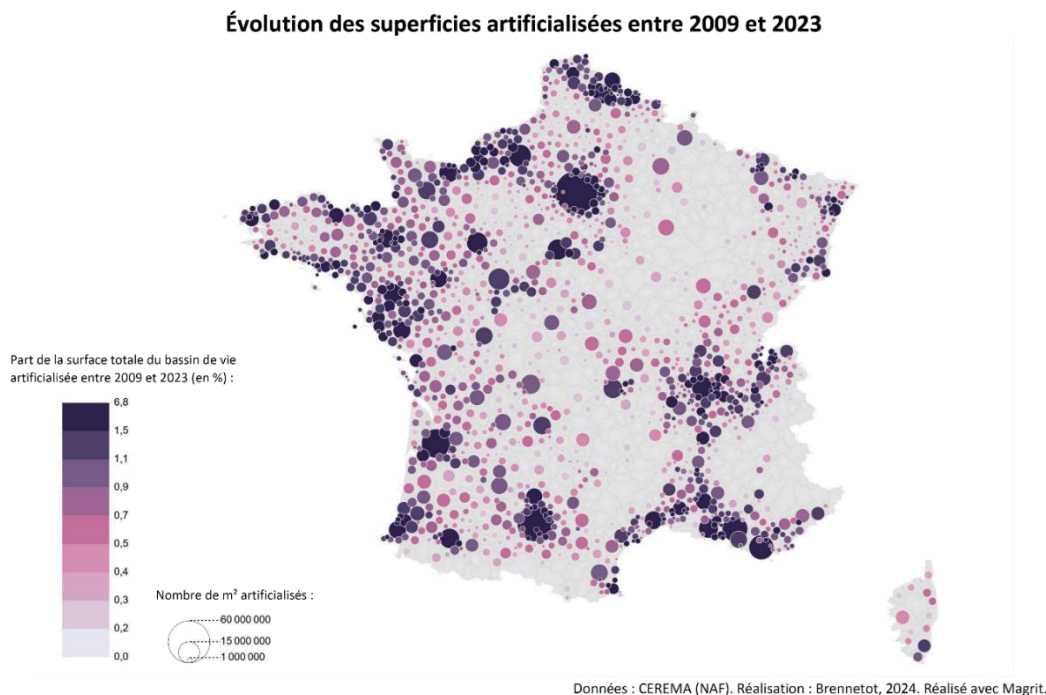


Source : INSEE, Observatoire des territoires. Traitement : Brennetot, 2025.

Pourtant, comme le souligne **Thierry Chatelain, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTm) du Morbihan**, cette appropriation des outils reste hétérogène selon les territoires, certains ayant mis près d'une décennie à s'emparer des dispositifs, notamment sur des sujets comme l'articulation entre urbanisme commercial et stratégies locales, aujourd'hui traduite dans les Directives Territoriales d'Aménagement et de Commerce (DACCL).

Si la loi SRU a structuré une vision partagée de l'aménagement, son application a aussi révélé des limites criantes, notamment dans les territoires ruraux ou périurbains, où son impact a été perçu comme distant, voire inefficace. **Jean-Marc Dumont, président de la Communauté de Communes Bocage Bourbonnais**, témoigne de ce décalage : dans les zones peu denses de la communauté, où 16 communes fonctionnent encore sous le régime du Règlement National d'Urbanisme (RNU), la loi SRU n'a pas suscité d'adhésion immédiate, et c'est finalement la loi Climat et Résilience qui a contraint ces territoires à repenser leur modèle, en imposant des objectifs de sobriété foncière radicalement nouveaux.

Arnaud Brennetot a élargi ce constat à une fracture territoriale plus large, où la France des métropoles, soumise à des pressions foncières extrêmes, coexiste avec une France des territoires en déprise, où l'artificialisation des sols reste marginale mais où les outils de planification peinent à s'adapter aux réalités locales. Cette uniformisation des règles, conçues pour des contextes urbains, génère selon lui des mécanismes d'injustice, notamment lorsque les habitants des villes, attachés à leurs espaces verts, s'opposent à la densification, tandis que les zones rurales subissent des contraintes conçues sans considération pour leurs spécificités.



Pour Thierry Chatelain, le rôle des services de l'Etat est d'aider les collectivités à construire des projets de territoire. Les SCOT et les PLUi de qualité sont des documents d'urbanisme qui ont mis en place une vraie stratégie de territoire et qui ont réfléchi aux « limites » que les territoires peuvent avoir. La ressource en eau en est un exemple très concret.

Au-delà des outils, c'est la gouvernance intercommunale elle-même qui peut aujourd'hui apparaître en crise, peu à même de porter les enjeux transversaux que la loi SRU avait pourtant cherché à promouvoir. Thierry Guigue et Jean-Marc Dumont s'accordent sur ce constat : l'intercommunalité, censée incarner le niveau pertinent pour concilier solidarité et efficacité, est paralysée par des tensions politiques et des logiques communales persistantes, rendant plus compliquée toute stratégie cohérente.

Pascale Poupinot, évoquant l'Oise, rappelle que les dynamiques historiques – comme la dépendance économique vis-à-vis de Paris – compliquent encore la mise en œuvre d'une planification intégrée, les SCoT peinant à dialoguer entre eux, sans parler de l'articulation entre le SRADDET des Hauts-de-France et le SDRIF.

Face à cette accumulation de couches réglementaires, les élus ruraux comme Jean-Marc Dumont expriment une lassitude, voire une défiance, envers un législateur qui multiplie les lois sans laisser le temps aux territoires de s'approprier les dispositifs. Cette instabilité juridique, couplée à un manque d'ingénierie territoriale, rend illusoire l'ambition d'une planification adaptative.

Pourtant, malgré ces écueils, la loi SRU a ouvert des pistes pour repenser l'action publique, à condition de recentrer la planification sur le projet de territoire et sur l'implication des citoyens.

Arnaud Brennetot en appelle à une refonte des modèles d'aménagement, intégrant les crises géopolitiques et écologiques comme des paramètres centraux, afin de sécuriser les modes de vie face aux chocs à venir.

Jean-Marc Dumont, enfin, insiste sur la nécessité de redonner aux territoires le contrôle de leur destin, en évitant de confier les "clés du camion" à des experts extérieurs, et en recentrant la planification sur des projets concrets, comme l'urbanisme favorable à la santé, qui parlent directement aux élus et aux citoyens.

À l'aube de nouveaux défis – zéro artificialisation nette, décarbonation, résilience face aux crises – le bilan de la loi SRU invite à un double constat : son héritage est à la fois précieux et incomplet, ayant posé les bases d'une planification intégrée, mais ayant aussi révélé les limites d'un système trop centralisé et trop complexe. Les intervenants s'accordent sur l'urgence de repenser la gouvernance, en renforçant la capacité d'adaptation des territoires, en clarifiant les échelles d'action, et en associant davantage les citoyens à la fabrique des projets. Comme le résume Pascale Poupinot, il s'agit de remettre l'humain au cœur du village – littéralement et symboliquement –, en évitant que les lois successives ne creusent davantage le fossé entre les attentes des populations et les réalités institutionnelles. La planification de demain devra ainsi concilier rigueur écologique, flexibilité territoriale et légitimité démocratique, un équilibre délicat mais indispensable pour faire face aux transitions en cours. Dans ce contexte, la loi SRU reste un socle, mais son actualisation passe nécessairement par une réinvention des méthodes, des outils mieux partagés et d'une vision plus inclusive de l'aménagement.

ACTUALITES

Cette séquence a permis de revenir sur les principales évolutions apportées par la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 relative à la simplification du droit de l'urbanisme et du logement et les réponses qu'elle a apportées aux collectivités locales et aux porteurs de projets pour faciliter leurs démarches de planification :

- **Simplification des procédures d'urbanisme**, avec la réduction du nombre de procédures d'évolution des SCoT et des PLU(i).
- **Allègement et modernisation des modalités d'association du public aux documents d'urbanisme** : les collectivités pourront remplacer les enquêtes publiques par une participation électronique (PPVE) pour les modifications de documents, tout en conservant la possibilité de recourir aux méthodes traditionnelles dans les territoires peu connectés
- **Création d'un document unique valant SCoT et PLUi** pour faciliter la lisibilité des documents d'urbanisme pour les citoyens. Le document unique d'urbanisme ne sera pas une obligation, mais une possibilité ouverte aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le périmètre recouvre exactement le périmètre d'un SCoT arrêté, d'élaborer un document unique ayant les effets d'un SCoT et d'un PLUi.
- **Lutte contre les constructions illégales** : la loi durcit les sanctions qui peuvent être prononcées au titre de la police de l'urbanisme, élargit les possibilités de procéder à la démolition d'office et crée une possibilité de substitution de l'État en cas de carence des communes dans la lutte contre les constructions illégales.
- **Elargissement des outils du PLU et des dérogations au PLU des règles** : densité minimale généralisée dans les PLU(i), dérogations élargies (logements étudiants, surélévations, zones d'activité), et nouveaux outils comme les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) "Renouvellement urbain", qui pourront s'accompagner d'opérations de transformation urbaine (OTU).
- **Sécurisation des autorisations d'urbanisme pour faciliter les projets, au stade de l'autorisation comme du contentieux** : les délais de recours gracieux contre les autorisations d'urbanismes passent à 1 mois (contre 2 auparavant), la présomption d'urgence s'applique aux contentieux contre les refus d'autorisation, et la substitution de motifs en cours de contentieux est strictement encadrée.
- **Elargissement des possibilités d'adhésion des communes aux établissements publics fonciers locaux (EPFL)** (plus seulement par

l'adhésion de l'EPCI), et facilitation du portage d'opération foncières de long-terme.

- **Assouplissements au bénéfice de la mise en œuvre des obligations de solarisation des parkings.**

La loi s'accompagnera de décrets d'application (notamment pour le document unique d'urbanisme) et de documents d'accompagnement (fiches pratiques, webinaires). Ces évolutions s'articulent avec d'autres réformes récentes (loi "Daubié" sur la transformation de bureaux, discussions sur le ZAN).

MINISTÈRE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

LOI DE SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT :

DES FACILITATIONS ET DE NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES PORTEURS DE PROJET

NOVEMBRE 2025

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 relative à la simplification du droit de l'urbanisme et du logement apporte des réponses concrètes aux collectivités locales et aux porteurs de projets pour faciliter leurs projets d'aménagement des territoires, et en particulier la construction de logements.

La loi a été déposée par le député Harold Huardt en avril 2025, avec trois objectifs complémentaires :

- simplifier les procédures à la charge des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction ;
- simplifier la délivrance des autorisations d'urbanisme et les renforcer ;
- faciliter la production de logements abordables à destination des travailleurs, dans les territoires marqués par une ré-industrialisation menée de manière volontariste.

À l'issue de l'examen du texte au Parlement, mené entre mai et octobre 2025, la loi a été enrichie par les députés et sénateurs, apportant des outils divers et complémentaires. Ses principales mesures sont présentées ci-dessous.

1. Des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme modernisées et facilitées pour les collectivités locales et les citoyens.

La loi modifie significativement le cadre d'évolution des documents d'urbanisme, en l'occurrence des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). Ces documents expriment le projet de territoire des élus locaux, ils sont structurés pour l'aménagement des territoires. Leur élaboration et leur évolution sont encadrés par des procédures qui ont pour objectifs de garantir l'association de toutes les parties prenantes à des décisions stratégiques pour l'avenir des territoires.

Des lourdeurs et des complexités sont néanmoins apparues au fil des ans dans ce cadre normatif, les documents d'urbanisme étant dans le même temps tenus d'évoluer rapidement pour intégrer un nombre croissant de nouvelles dispositions (lutte contre l'artificialisation, accélération des énergies renouvelables, régulation des milieux touristiques et des résidences secondaires...). L'objectif de la loi est de simplifier, pour les élus locaux et leurs services, les procédures d'évolution de ces documents, pour leur donner une plus grande agilité à l'heure des transitions, en ne prévoyant plus que deux procédures d'évolution, dont les cas d'usage sont clarifiés. Il est aussi de faciliter le recueil de l'expression des citoyens dans le cadre de l'élaboration et des évolutions des SCoT et des PLU. Il est enfin de sécuriser juridiquement ces documents d'urbanisme.

QUE CHANGE LA LOI CONCRÈTEMENT ?

- **Réforme des procédures d'élaboration et d'évolution des SCoT et des PLU.**

Cette réforme d'ensemble met fin à la multiplicité des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, réduit les délais pour les accepter aux projets du territoire et apporte de la sécurité juridique quant au choix de la procédure d'évolution à suivre.

Elle entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi. Elle ne s'applique pas aux procédures d'évolution des SCoT ou des PLU en cours à cette date.

- **Réduction du nombre de procédures d'évolution des SCoT et des PLU.**

Il n'y aura plus que deux procédures d'évolution, au lieu de quatre pour les PLU et 3 pour les SCoT.

1

Pour en savoir plus :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/annexe_instruction_prefets_loi_simplification_urbanisme_logement_VF.pdf

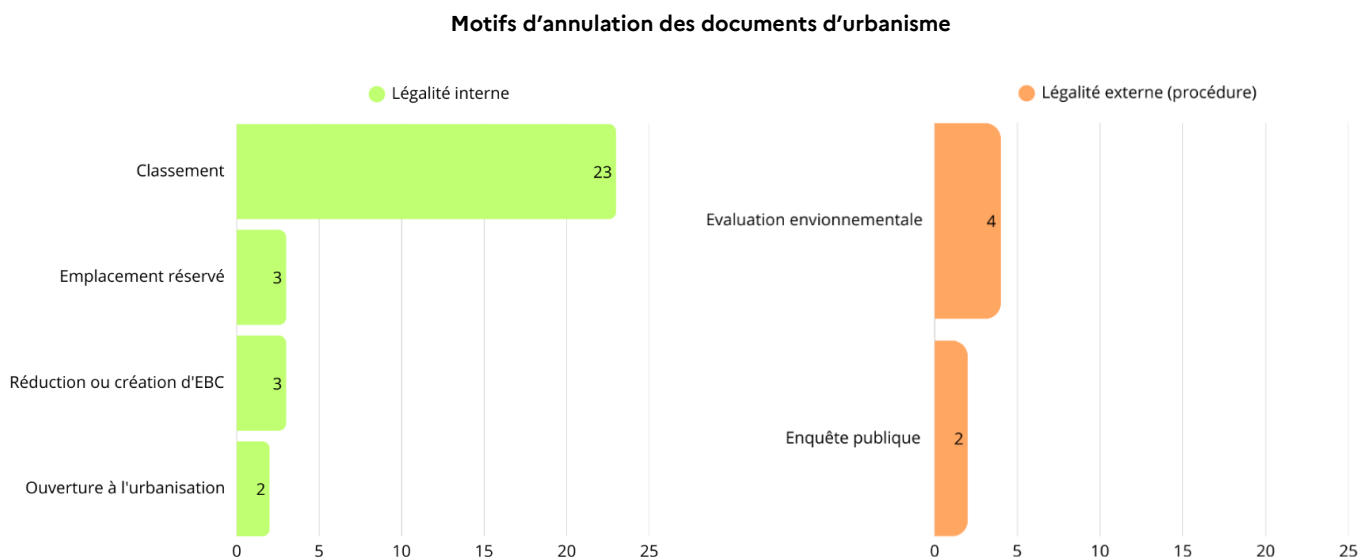
ZOOM SUR 5 ATELIERS

Les différents ateliers thématiques organisés lors de ces rencontres ont permis d'explorer en profondeur plusieurs dimensions clés de la planification territoriale, en s'appuyant sur des retours d'expérience concrets et des analyses expertes.

Ces échanges riches et variés ont mis en lumière à la fois les obstacles persistants et les leviers d'action innovants qui émergent pour répondre aux défis actuels.

1. L'atelier « Contentieux »

L'objectif de cet atelier était de comprendre les causes des annulations pour mieux sécuriser les documents d'urbanisme.



Le cas emblématique de l'annulation totale du Plan Local d'Urbanisme intercommunal-Habitat (PLUi-H) de Toulouse Métropole en 2021 a servi de point de départ à une réflexion approfondie sur les mécanismes du contentieux urbain et les moyens de sécuriser juridiquement les documents de planification. Cette annulation a mis en lumière :

- la fragilité des diagnostics territoriaux, trop souvent fondés sur des données extrapolées, incomplètes ou obsolètes. Ce problème de qualité et d'actualisation des données est particulièrement aigu dans un contexte où les

territoires évoluent rapidement, tant sur le plan démographique qu'environnemental.

- une tendance à l'inflation réglementaire, avec des documents d'urbanisme qui peuvent dépasser 3 000 pages, devenant ainsi illisibles et parfois incohérents. Cette complexité croissante rend les documents vulnérables aux recours, car il devient difficile d'assurer leur cohérence interne et leur conformité avec l'ensemble des textes réglementaires en vigueur.
- les tensions entre les temporalités politiques et les temporalités de la planification. Un PLU(i), dont l'élaboration peut s'étendre sur plusieurs années, se trouve souvent rattrapé par les évolutions du projet de territoire avant même d'être approuvé.

Face à ces constats, plusieurs pistes de solution ont été proposées pour sécuriser les documents d'urbanisme et réduire les risques de contentieux. Tout d'abord, il apparaît essentiel de renforcer l'accompagnement en amont par les services de l'État, notamment les Directions Départementales des Territoires (DDT), avant l'arrêt du projet de document. Ce regard préventif permettrait d'identifier et de corriger les faiblesses du diagnostic ou les incohérences réglementaires avant qu'elles ne deviennent des motifs d'annulation. L'avis de l'État, formalisé au stade de l'arrêt de projet, permet d'apporter les observations relatives aux documents produits par la collectivité et de l'aider à renforcer leur sécurité juridique. Ensuite, une simplification structurelle des documents s'impose, en revenant à une organisation plus claire et en évitant les répétitions inutiles.

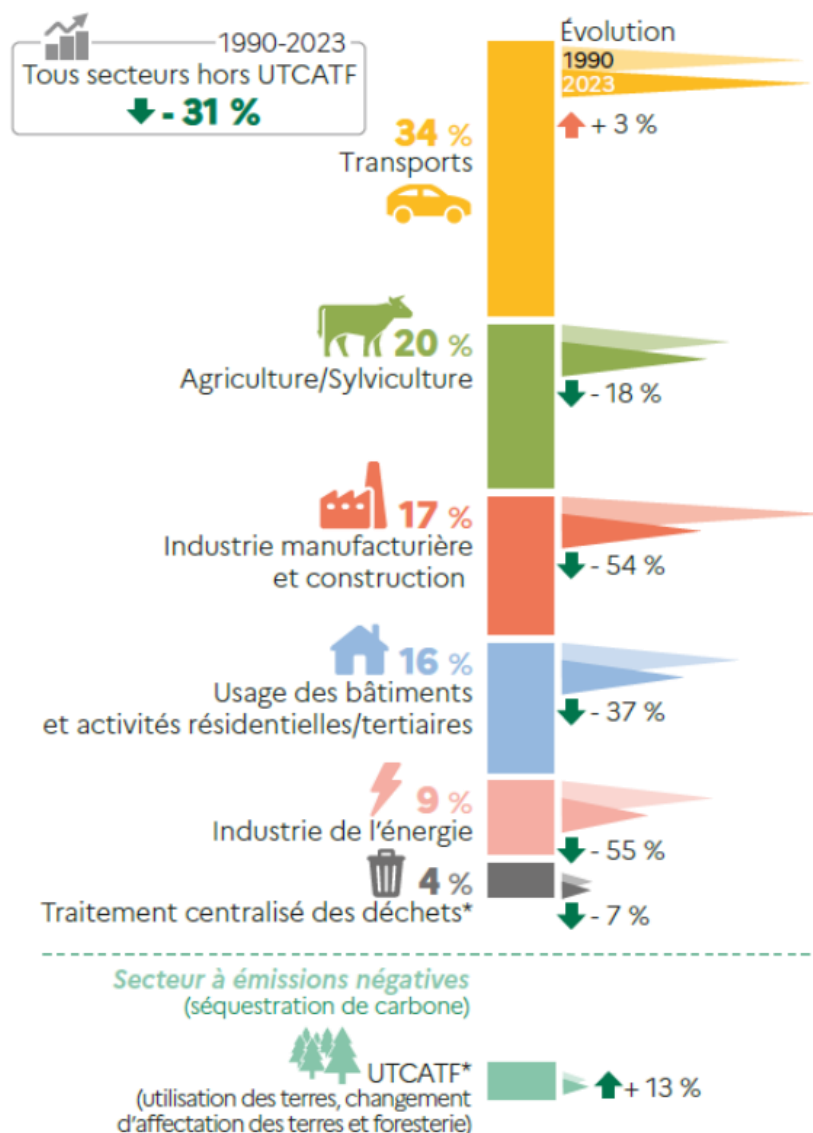
Enfin, une réflexion doit être engagée sur la modulation des effets des annulations, afin d'éviter que l'invalidation d'un document n'entraîne une paralysie totale de l'action publique. Comme l'a proposé le professeur Frédéric Rolin, *« il faudrait donner aux juges des outils pour évaluer les conséquences réelles d'une annulation et permettre, dans certains cas, un sursis à statuer ou une annulation partielle, plutôt qu'une remise en cause totale qui plonge les territoires dans l'incertitude pendant des années. »*

2. L'atelier « Bas Carbone »

L'atelier dédié à l'intégration des objectifs climatiques et bas carbone dans les documents d'urbanisme a permis de mettre en lumière des expériences pionnières menées par des territoires comme Est Ensemble (Grand Paris) et la Métropole de Strasbourg, tout en soulignant les défis persistants liés à la mise en œuvre concrète de ces ambitions environnementales.

Pour rappel, les secteurs du bâtiment et des transports représentent à eux seuls plus de la moitié des émissions nationales de gaz à effet de serre, ce qui fait des documents d'urbanisme - et particulièrement des PLU(i) - des leviers essentiels pour atteindre les objectifs de neutralité carbone.

Répartition des principaux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre



Le territoire d'Est Ensemble, qui regroupe neuf communes de l'Est parisien pour un total de plus de 400 000 habitants, a fait le choix d'une approche intégrée, combinant sobriété énergétique, recours aux matériaux biosourcés et développement des énergies renouvelables. Le PLUi, approuvé en 2020 puis modifié à trois reprises pour rehausser les exigences environnementales, illustre cette volonté de pousser les curseurs en matière de performance climatique. Parmi les mesures phares, on peut citer :

- L'obligation d'utiliser des matériaux biosourcés (bois, chanvre, paille) pour les constructions neuves de plus de quinze logements ou de plus de neuf cents mètres carrés, avec un objectif de 5% de granulats recyclés en cas d'utilisation de béton.
- L'anticipation des exigences de la RE2020, la réglementation environnementale des bâtiments neufs, avec des seuils de performance énergétique plus stricts que ceux imposés par la réglementation nationale.
- La création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique dédiée à l'énergie, au carbone et à la sobriété de la construction, qui fixe des objectifs précis pour chaque opération d'aménagement.

Un autre enseignement clé de cette expérience concerne l'importance de la rénovation du parc existant, dont le potentiel de réduction des émissions est bien supérieur à celui des constructions neuves.

Le PLUi d'Est Ensemble impose ainsi des exigences de performance énergétique pour les bâtiments faisant l'objet d'une rénovation lourde, avec des objectifs différenciés selon les postes de travaux.

« Les rénovations globales permettent des réductions d'émission de gaz à effet de serre », a précisé Emmanuel Thibier, coordinateur de la planification urbaine à l'ADEME, « mais leur mise en œuvre se heurte à des freins économiques et sociaux, notamment dans un contexte de tension sur le marché immobilier où les coûts de rénovation peuvent rendre les logements inaccessibles aux ménages modestes. »

La Métropole de Strasbourg offre un autre exemple inspirant de planification bas carbone, avec un PLUi-HD (Plan Local d'Urbanisme intercommunal tenant lieu de Programme Local de l'Habitat) qui intègre depuis 2021 un volet Air-Climat-Énergie particulièrement ambitieux. Parmi les mesures phares, on peut citer :

- L'obligation de raccordement au réseau de chaleur (alimenté à 83% par des énergies renouvelables) pour les projets de plus de mille mètres carrés.
- L'interdiction des systèmes de chauffage ou de climatisation individuels au gaz pour les logements collectifs de plus de mille mètres carrés.

- L'obligation d'installer des systèmes de rafraîchissement passifs ou des dispositifs de rafraîchissement actif mutualisés, alimentés à 60% par des énergies renouvelables.
- La production d'électricité photovoltaïque imposée pour les logements neufs.

Ces exigences ont été intégrées progressivement, en s'appuyant sur un travail collaboratif avec les professionnels du secteur.

3. L'atelier « Récits de territoire »

L'atelier consacré aux récits de territoires s'inscrit dans le prolongement de deux études menées conjointement en 2022 par le CEREMA et la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FNsCoT), dont les travaux ont abouti à la publication d'un livrable en juin 2024. Ces recherches, à la fois théoriques et pratiques, ont exploré la notion même de récit territorial, non seulement sous un angle conceptuel, mais aussi à travers son application concrète sur quatre territoires porteurs de Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) : le Roannais, le bassin d'Arcachon, le Saosnois et Lille Métropole.

L'enjeu était double :

- d'une part, interroger la capacité des récits à transcender les approches techniques traditionnelles de l'aménagement pour en faire un outil de mobilisation collective ;
- d'autre part, tester des méthodologies permettant aux acteurs locaux de s'approprier les défis contemporains : concilier le développement du territoire avec des objectifs de sobriété foncière, des transitions écologiques et énergétiques.

La nécessité de recourir à des récits territoriaux émerge dans un contexte marqué par les difficultés des élus locaux, confrontés à une multiplication des cadres réglementaires et à une redéfinition de leurs responsabilités.

Le récit apparaît comme un levier permettant de dépasser une approche purement technique ou subie des lois, en offrant aux acteurs un espace de projection et de discussion où les enjeux – qu'ils relèvent du vieillissement démographique, de la souveraineté alimentaire, ou encore de l'adaptation au changement climatique – peuvent être appréhendés de manière collective et prospective. Comme l'ont souligné les intervenants, le simple fait de mettre en mots ces transformations constitue déjà une forme de mise en récit, capable de rendre tangibles des défis souvent perçus comme abstraits ou lointains.

Sur le plan méthodologique, la démarche proposée repose sur une co-construction progressive des récits, combinant écoute active, immersion de terrain et ateliers collaboratifs.

La généralisation de cette méthode se heurte encore à des freins culturels et institutionnels. Les retours d'expérience montrent que les récits permettent de donner du sens à des transitions souvent perçues comme imposées, tout en révélant des convergences insoupçonnées entre territoires *a priori* concurrents. Pourtant, leur succès dépend étroitement de la capacité à intégrer les tensions et les sujets clivants, sans tomber dans l'idéalisation. À cet égard, les intervenants ont plaidé pour une intégration systématique de ces méthodes dans les formations destinées aux agents de l'État et des collectivités (DDT, fonction publique territoriale), soulignant que des dispositifs similaires sont déjà éprouvés dans des contextes comme celui de l'ANRU. L'ambition, à terme, est de faire des récits territoriaux un outil standardisé de la planification, capable de transformer les contraintes en opportunités de projection collective, et ainsi de passer d'une logique de subordination aux lois à une démarche proactive et partagée de construction des territoires de demain.



4. L'atelier « Qu'est-ce qu'un PLU à l'heure où on reconstruit la ville sur la ville ? »



Cet atelier focalisé sur l'évolution du tissu pavillonnaire a révélé toute la complexité de ce sujet, qui cristallise à la fois des enjeux fonciers majeurs - près de 50% des surfaces urbanisées en France étant occupées par ce type d'habitat - et des enjeux sociaux profonds, liés à l'attachement des habitants à leur cadre de vie individuel.

Cette dissonance entre les aspirations individuelles et les nécessités collectives de sobriété foncière et de lutte contre l'étalement urbain constitue l'un des défis majeurs de la planification contemporaine.

Plusieurs pistes ont été explorées pour densifier ce tissu de manière acceptable, sans dégrader le cadre de vie des habitants. Parmi les solutions les plus prometteuses, on peut citer :

- La division parcellaire : créer des logements supplémentaires en fond de parcelle, tout en préservant l'identité du quartier. Comme l'a noté un intervenant, *"contrairement aux idées reçues, la densification ne passe pas nécessairement par la construction de tours. Un ensemble de petites maisons de ville peut atteindre des densités supérieures à celles d'un grand ensemble, tout en conservant une échelle humaine."*

- La mutualisation des espaces : réduire l'emprise des voitures (qui occupe aujourd'hui près d'un tiers de la surface des parcelles en zone pavillonnaire) en créant des parkings partagés en entrée de quartier, ou en développant des voies de desserte mutualisées.
- L'adaptation des règles d'urbanisme : Remplacer les zonages uniformes, qui appliquent les mêmes règles à des situations très diverses, par des prescriptions plus fines, adaptées à la morphologie et à l'histoire de chaque quartier.

Cependant, comme l'a souligné un élu rural, *« la principale difficulté reste l'acceptabilité sociale. Les habitants ont peur de voir leur cadre de vie se dégrader, et les élus locaux craignent les réactions lors des prochaines élections. »*

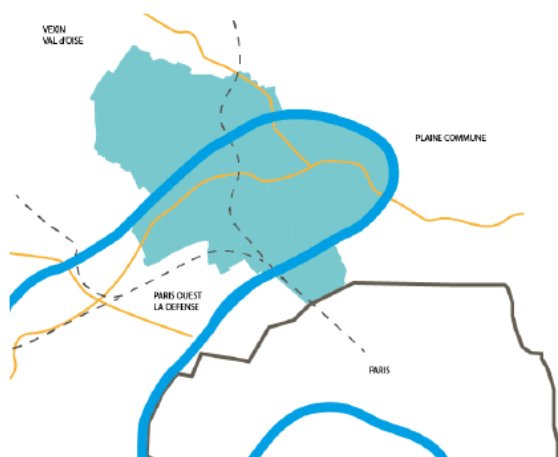
Pour surmonter ces résistances, plusieurs leviers ont été identifiés :

- Montrer des exemples concrets de densification réussie.
- Impliquer les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) pour accompagner les particuliers dans leurs projets, comme l'a suggéré un participant : *"Les gens veulent bien densifier, mais ils ne savent pas comment faire. Ils ont besoin de référents techniques et esthétiques pour transformer leur maison sans la défigurer."*
- Mettre en avant les co-bénéfices de la densification : réduction des charges d'entretien, création de liens sociaux, amélioration des services de proximité.

Un point particulièrement intéressant a été soulevé concernant l'évolution des aspirations des habitants. Comme l'a noté un sociologue présent dans la salle, *"les jeunes générations n'ont plus forcément envie de ces grands jardins qui demandent trop d'entretien. Elles préfèrent des espaces extérieurs plus petits, mais mieux aménagés et partagés. Il y a là une opportunité pour repenser nos modèles d'habitat."* Cette observation rejoint les conclusions d'une étude récente de l'ADEME, qui montre que la demande pour des logements plus compacts et mieux situés est en forte croissance, notamment dans les zones périurbaines.

5. L'atelier « Quels enseignements de la démarche partenariale menée entre l'Etat et l'EPT Boucle Nord de Seine sur la co-construction d'une note d'enjeux et sa prise en compte dans l'élaboration du PLUi ? »

L'objet de l'atelier fut de présenter la démarche partenariale dans la co-construction d'une note d'enjeux et sur la manière dont elle a alimenté les réflexions tout au long de l'élaboration du PLUi, entre l'Etat (la DRIEAT) et l'EPT Boucle Nord de Seine.



Ce dernier couvre un territoire vaste, avec 7 communes (Argenteuil, Asnières-sur-Seine, Colombes, Bois-Colombes, Clichy La Garenne, Gennevilliers et Villeneuve la Garenne) répartis sur 2 départements (Val-d'Oise et Hauts-de-Seine) qui ont pour caractéristique commune la présence de la Seine.

L'objet de la note d'enjeux fut de porter un diagnostic partagé et intercommunal en amont de la prescription du PLUi en avril 2021, en associant directement la collectivité, tout en portant la parole de l'Etat dans la territorialisation des politiques publiques. La période de concertation s'est matérialisée par la réalisation de fiches ayant permis la réalisation d'une cartographie du diagnostic, dont la synthèse a été présentée aux élus locaux en vue d'identifier au préalable les points de convergences et de divergences, mais aussi les enjeux et défis du territoire à l'horizon 2035.

Cette démarche collaborative s'est inscrite dans le temps long, avec des délais pouvant aller de 6 mois à 2 ans. Dans le cas de ce territoire, si la note d'enjeu a été établie en amont de l'élaboration du PLUi, sa logique collaborative s'est poursuivie sur l'ensemble de la procédure d'élaboration, notamment avec des échanges réguliers et un suivi de l'Etat.

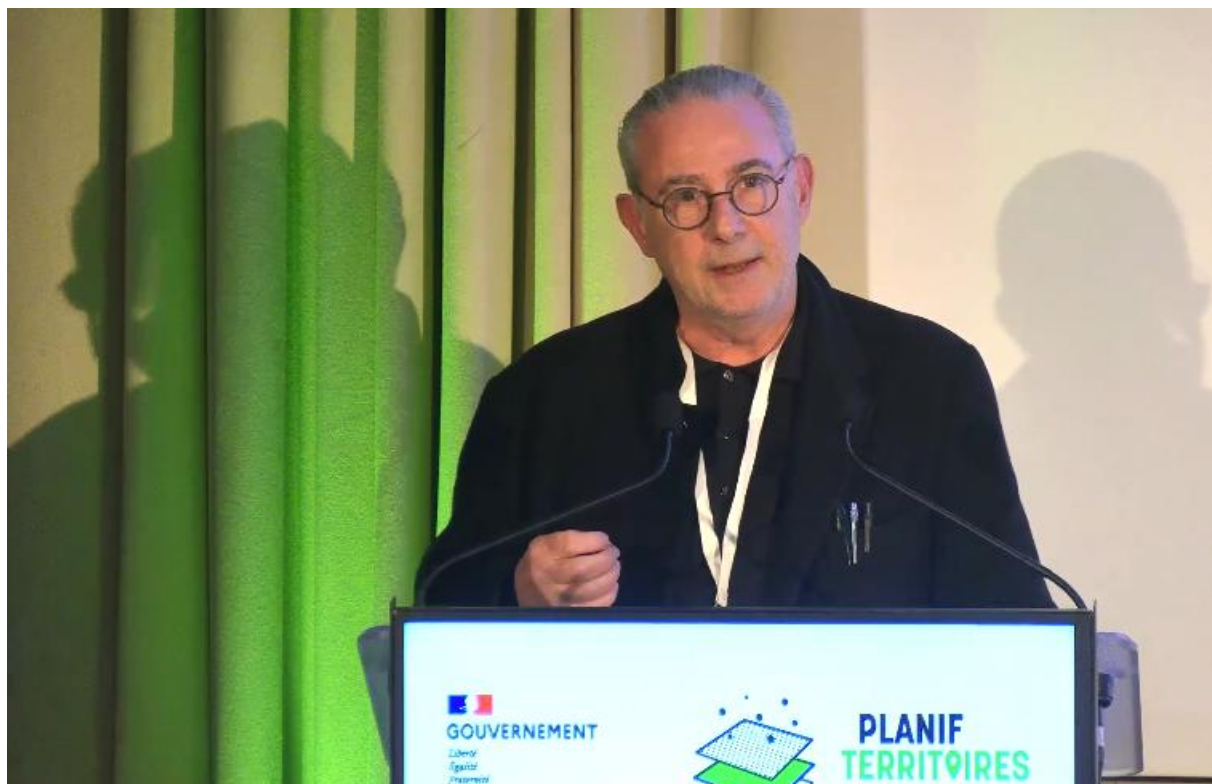
La note d'enjeu a été partagée aux élus locaux tout au long de la procédure d'élaboration du PLUi, leur permettant de rapidement se positionner sur une vision commune et d'adapter les politiques publiques aux réalités du terrain.

REGARD

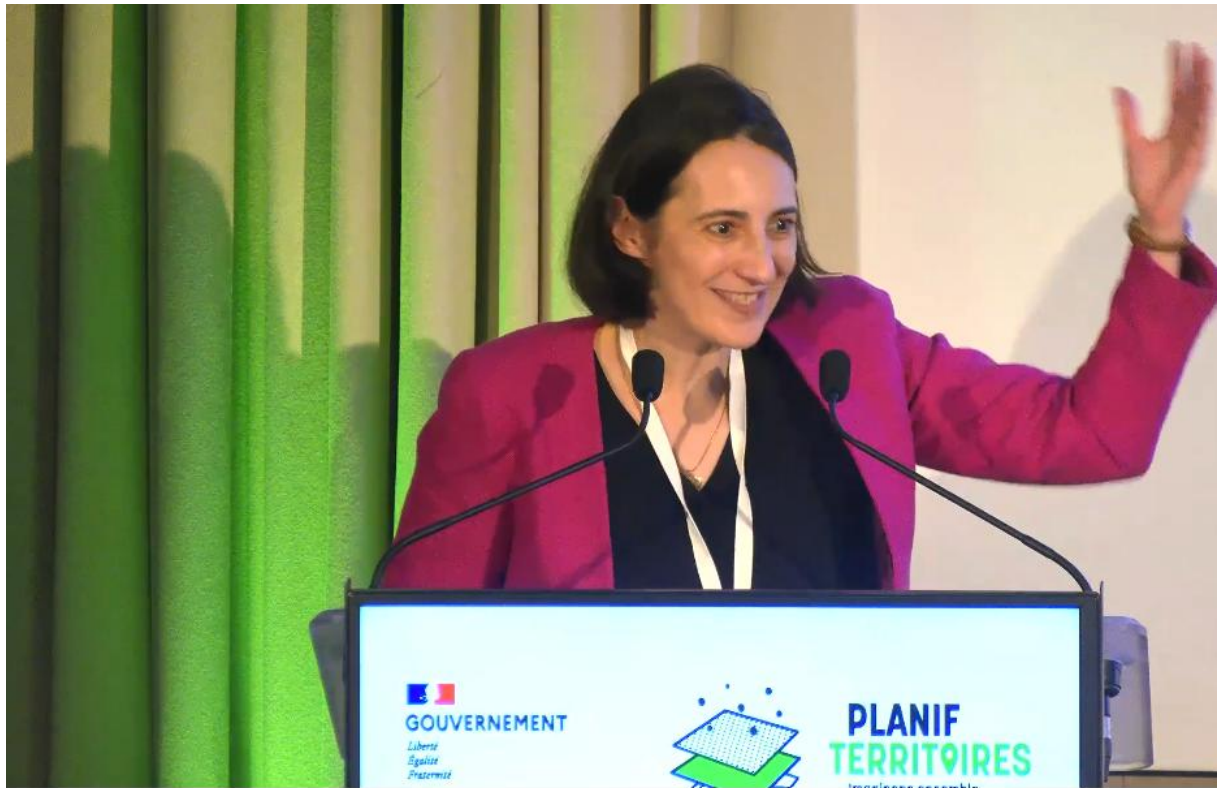
L'avant dernière séquence de ces rencontres, intitulée "Regard", a offert un espace de synthèse prospective, permettant de tirer les enseignements des différents ateliers et de dégager des pistes d'action concrètes pour l'avenir.

Lors de cette séquence, **Pablo Katz, architecte-conseil de l'État à la DGALN**, a mis en lumière les paradoxes structurels qui traversent aujourd'hui la planification territoriale, tout en proposant des clés pour les dépasser.

L'un des enseignements marquants de cette journée est la prise de conscience d'un équilibre à réinventer entre les règles et les projets territoriaux. Dans un contexte où les cadres réglementaires se sont enrichis et précisés, il apparaît essentiel de redonner toute leur place aux projets comme moteurs d'innovation et de transformation. Comme l'a souligné Pablo Katz, il s'agit aujourd'hui de réaffirmer une dynamique vertueuse où les projets inspirent et structurent les règles, afin que celles-ci deviennent de véritables leviers facilitant leur émergence, plutôt que de simples cadres de conformité. Pablo Katz est également revenu sur l'importance de la dimension narrative de la planification, un aspect souvent négligé mais pourtant essentiel pour mobiliser les acteurs et donner du sens aux projets : *« un projet qui ne se raconte pas est un projet qui échoue. La planification n'est pas seulement une affaire de règles et de cartes, c'est avant tout une histoire que nous construisons collectivement. »*



CLÔTURE



Emilie Vouillemet, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages, a conclu la journée en soulignant l'engouement suscité par les défis de la planification urbaine. Malgré la complexité de l'exercice, celui-ci mobilise une diversité d'acteurs, dont la collaboration permet de concrétiser des projets ambitieux. Cette journée a été marquée par une multiplicité de questionnements et d'arbitrages : faut-il ouvrir ou non de nouveaux espaces à la construction ? Comment concilier des objectifs de politiques publiques parfois divergents ? Comment croiser les données, les diagnostics et les expertises des différents acteurs impliqués ? Depuis la loi SRU, la planification s'inscrit dans une démarche transversale, favorisant les synergies. A la croisée des chemins, elle ouvre des perspectives prometteuses et révèle des potentiels insoupçonnés, transformant les contraintes en opportunités.