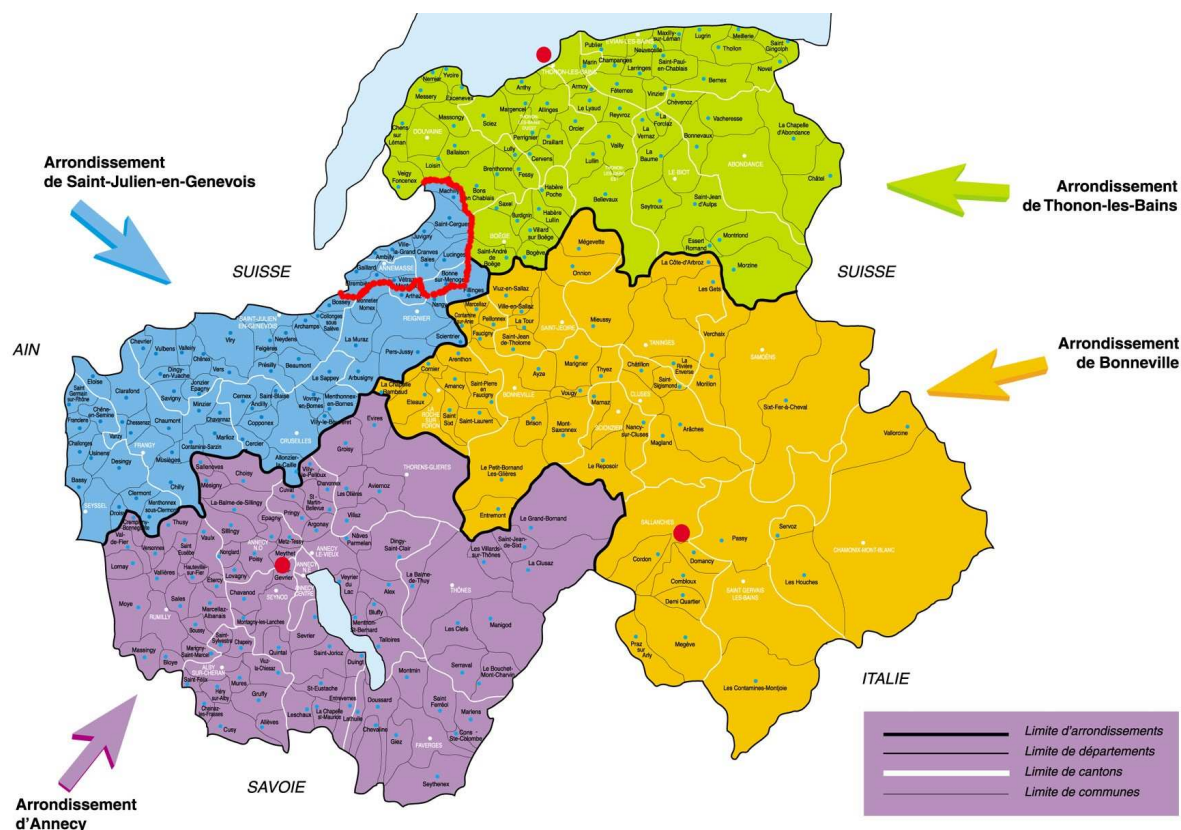


Le Schéma de cohérence territoriale de la région d'Annemasse

Pascal Planchet
(Octobre 2007)



Introduction : présentation du territoire

Le territoire du SCOT de la région d'Annemasse se situe au nord-est du département de la Haute-Savoie au sein d'un espace frontalier avec la Suisse dénommé le Genevois Haut-Savoyard. Bordé par les massifs des Voirons et du Salève, il couvre 12 communes de l'arrondissement de Saint-Julien-en-Genève représentant une superficie de 78 km².

Ce bassin de vie compte 75 000 habitants inégalement répartis sur le territoire du SCOT : près de 61 000 habitants occupent les 1800 hectares urbanisés. La ville centre, Annemasse concentre une population de 29 082 personnes (recensement 2005).

Le SCOT s'insère dans un vaste ensemble urbain transfrontalier, « l'agglomération franco-valdo genevoise »¹, constitué pour la partie suisse par la totalité du canton de Genève ainsi

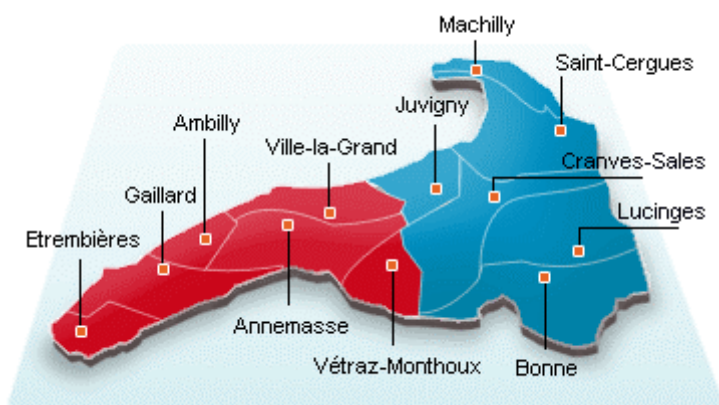
¹ Dénomination retenue par le projet de constitution d'une métropole transfrontalière issu d'une réflexion conduite en commun par le Canton de Genève, l'Etat français et les collectivités territoriales françaises concernées.

qu'une partie du Canton de Vaud (district de Nyon), et pour la partie française par les communes du Genevois Haut-Savoyard et du Pays de Gex. Ce territoire compte 730 000 habitants (230 000 en France et 500 000 en Suisse). Son unité est géographique mais également historique, linguistique et culturelle. La ville de Genève constitue le pôle urbain dominant de cette agglomération en raison de sa densité, de son dynamisme et de son rayonnement international². Très enclavée dans le territoire français, elle ne dispose toutefois pas de suffisamment d'espace pour se développer, ce qui la conduit à étendre son influence au-delà de la frontière, notamment en direction d'Annemasse, principal pôle urbain côté français de l'agglomération. Les différents espaces qui constituent le bassin genevois partagent un destin largement commun. En témoigne l'intensité des flux entre les parties suisse et française issus des déplacements quotidiens des fonctionnaires internationaux qui habitent en France (plus de la moitié des 35 000 fonctionnaires), des travailleurs frontaliers qui se rendent en Suisse (1 actif sur 3 dans le périmètre du SCOT) et des consommateurs suisses attirés par le différentiel de prix entre les deux pays.

Les douze communes situées dans le périmètre du SCOT se répartissent de façon égale dans deux communautés de communes :

- la Communauté de Communes de l'Agglomération Annemassienne (2c2a) : créée au 1^{er} janvier 2002, elle regroupe six communes : Ambilly, Annemasse, Étrembières, Vétraz Monthoux, Gaillard et Ville-La-Grand ;

- la Communauté de Communes des Voirons (CCV) : elle réunit depuis décembre 2002 six communes : Bonne, Cranves-Sales, Juvigny, Machilly, Saint-Cergues et Lucinges.



Ces deux communautés de communes sont à l'origine de la création, le 5 février 2001, du syndicat mixte chargé d'élaborer et de suivre le SCOT : le Syndicat d'Etudes du Genevois Haut-Savoyard (SEGH).

² Genève dispose de la plus forte densité au monde d'organisations internationales dont la présence attire plus de 1000 organisations non gouvernementales.

I. L'élaboration du schéma

Chronologie

- **5 février 2001 : création du syndicat mixte par arrêté préfectoral**
- **Février 2001 : détermination du périmètre par arrêté préfectoral**
- **Printemps 2002 : maîtrise d'œuvre confiée au cabinet GAUDRIOT (travail d'étude et d'analyse)**
- **18 septembre 2002 : délibération sur les modalités de la concertation : début de l'élaboration technique**
- **Automne 2002 : premier état des lieux et première phase d'information sur le projet**
- **Etudes complémentaires confiées à des prestataires spécialisés**
- **Automne 2003 : diagnostic complet puis concertation**
- **8 décembre 2004 : débat sur le PADD en comité syndical**
- **année 2005 : achèvement de la concertation sur le PADD ; résiliation des conventions avec les premiers prestataires et désignation de quatre nouveaux prestataires ; élaboration en régie**
- **Fin 2005 et début 2006 : rédaction du DOG et formalisation du rapport de présentation**
- **12 juillet 2006 : adoption par le comité syndical d'une nouvelle version du PADD**
- **Fin 2006 : concertation sur le projet de SCOT finalisé**
- **7 février 2007 : SCOT arrêté par délibération du comité syndical**
- **25 juin au 6 août 2007 : enquête publique**

1. La détermination du périmètre et l'établissement public chargé du schéma

Le périmètre

Le périmètre du SCOT de la région d'Annemasse se justifie au regard de deux ensembles de considérations :

- les unes tiennent aux caractéristiques physiques et humaines de ce territoire. Le périmètre est bordé sur un côté par la frontière suisse et à ses deux extrémités par des massifs montagneux boisés. Il intègre en totalité l'agglomération d'Annemasse qui déborde largement les limites de la ville centre. Il comprend également des communes plus rurales mais qui restent relativement proches de la zone urbaine et sous son influence. L'ensemble constitue, aux dires des promoteurs du projet, un bassin de vie cohérent. Pour autant, ce territoire ne dispose pas d'une identité très marquée à la différence de la plupart des espaces qui l'environnent. Ces derniers, mieux structurés, bénéficient d'une image à la fois plus affirmée

et plus positive³. C'est le cas au sud-ouest de l'agglomération de Saint-Julien-en-Genevois. Les 17 communes du canton de Saint-Julien-en-Genevois sont rassemblées dans une communauté de communes (Communauté de Communes du Genevois) dotée de son propre SCOT (schéma directeur valant SCOT) depuis le 25 mars 2002 (SCOT du Genevois). C'est aussi le cas des communes du Bas-Chablais, ancrées aux rives du lac Léman, également constituées en communauté de communes et qui participent au SCOT du Chablais (en cours d'élaboration). Plus au sud, un autre SCOT au périmètre plus modeste que le précédent est en gestation, celui de la communauté de communes Arve et Salève. Le périmètre du SCOT de la région d'Annemasse permet ainsi aux communes situées hors de ces espaces de solidarité d'affirmer leur existence et leur singularité. L'un des enjeux du SCOT est justement de conquérir une identité, d'imposer et de revaloriser une image⁴.

- les autres considérations se rapportent à la prise de conscience politique de la nécessité de réagir collectivement aux difficultés engendrées par le développement de Genève. Même si la proximité de Genève est un atout de développement important, elle engendre de nombreux effets pervers : étalement urbain anarchique, consommation extensive d'espaces, dégradation des paysages, complexité croissante des déplacements, forte pénurie de logements sociaux, réduction de l'activité agricole, perception négative du territoire. Face à ces difficultés, longtemps les communes ont agi en ordre dispersé. L'action intercommunale se résumait à l'existence de syndicats mixtes aux compétences de gestion et au périmètre variable en fonction de leur objet⁵. Le SIVOM créé en 1966 par les six communes de l'agglomération d'Annemasse exerçait essentiellement ses compétences par l'adhésion à ces syndicats mixtes. La mise en place du SEGH en 2001 qui s'opère en même temps que se mettent en place les deux communautés de communes traduit un véritable changement de stratégie dans la gouvernance du territoire. Les communes s'engagent résolument dans des démarches solidaires⁶. La définition du périmètre du SCOT exprime clairement une volonté des élus de dépasser d'anciens clivages pour affronter ensemble leurs problèmes de développement. L'élaboration du SCOT est la manifestation de cette dynamique intercommunale. Elle en est surtout le meilleur vecteur. Pour preuve, les initiatives prises dans le prolongement des études conduites par le SEGH dans le cadre du SCOT (Charte commerciale, charte touristique, plan de déplacement urbain). L'idée est émise de transformer les deux communautés de commune en une communauté d'agglomération.

L'agglomération d'Annemasse compte 56 700 habitants. Elle est donc soumise aux restrictions d'urbanisation prévues par l'article L. 122-2. Cependant, il est difficile de mesurer l'effet incitatif de la mesure. Il ne semble pas qu'il ait été important. Deux communes ont tout de même bénéficié de dérogations accordées par le syndicat.

Au-delà des considérations qui permettent de comprendre la consistance du périmètre du SCOT, il convient d'observer que le document couvre un territoire relativement exigu. Rappelons que la loi SRU misait plutôt sur des périmètres de grande ampleur. Soumis dans son ensemble à l'attractivité de l'agglomération de Genève, le Gevevois Haut-Savoyard n'a

³ La région d'Annemasse est parfois perçue comme une « banlieue dortoir » ou « le supermarché de Genève », expressions reprises dans le diagnostic synthétique du territoire : Rapport de présentation, volet 2/6, p.9.

⁴ Rapport de présentation, Volet 2/6 Diagnostic synthétique du territoire, p.13.

⁵ Syndicat Mixte d'Aménagement des Bois Enclos (SMABE) ; Syndicat Mixte Intercommunal de Gestion du Contrat Global (SIMBAL) ; Syndicat Mixte Intercommunal pour la gestion des terrains d'accueil (SIGETA) ; Syndicat Mixte d'Etudes des Transports et des Déplacements franco-valdo-genevois ; Syndicat Mixte de Développement de l'Hôpital Intercommunal Annemasse-Bonneville.

⁶ Par exemple, chaque communauté de communes se dote d'un PLH.

pas su se doter d'une planification stratégique unique. Il comporte au moins trois SCOT⁷, certaines communes étant restées en dehors de toute démarche de planification stratégique. Par comparaison, le territoire contigu du Chablais offre une configuration bien différente⁸. Le périmètre de l'agglomération franco-valdo-genevoise est finalement concerné par cinq documents distincts dont le SCOT du pays de Gex approuvé le 12 juillet 2007. Même si les collectivités territoriales ont fait des choix différents en matière de planification, elles collaborent cependant activement dans le cadre du projet d'agglomération porté notamment par l'association régionale de coopération des collectivités du genevois (ARC) et sur des opérations concrètes à caractère transfrontalier (pour ce qui concerne la région d'Annemasse : constitution d'une liaison ferroviaire Cornavin/Eaux-Vives/Annemasse ; projet Etoile Annemasse Genève : projet transfrontalier de réhabilitation urbaine autour de la gare d'Annemasse).

L'établissement public chargé du schéma

Le Syndicat d'Etudes du Genevois Haut-Savoyard a été créé en 2001 par les communautés de communes de l'Agglomération Annemassienne et des Voirons sous la forme d'un syndicat mixte fermé. Initialement, il avait vocation à prendre en charge l'élaboration du SCOT. Il a depuis étoffé ses compétences dans les domaines des déplacements (élaboration du PDU), de l'économie (élaboration d'une charte de développement économique et commerciale), du tourisme (charte de développement touristique). L'établissement assure également le portage administratif et financier du projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

La composition de ses organes délibérants et exécutifs illustre une intention de mise à égalité des partenaires du projet en évitant que la ville centre ait poids excessif au sein de l'établissement. Chaque commune dispose de trois représentants au comité syndical quelle que soit l'importance de sa population. Les écarts démographiques sont pourtant importants entre les communes.

Le bureau du SEGH se compose des maires des 12 communes. La présidence est assurée par le maire de la commune de Lucinges, Pierre Bordet. Cette commune appartient à la communauté de communes des Voirons qui ne regroupe pourtant que 20% des habitants du SCOT. Les deux vice-présidents sont issus chacun de l'une des deux communautés : Georges Deléaval est maire de Juvigny et Christian Dupessey est maire-adjoint d'Annemasse. Le maire d'Annemasse, président de la Communauté de Communes de l'Agglomération Annemassienne, n'exerce donc aucune fonction exécutive au sein du SEGH. Il est simplement membre du comité syndical.

⁷ Plus, si on l'envisage dans un périmètre plus large.

⁸ Dans le Chablais, les communes se sont rassemblées au sein d'un vaste syndicat mixte chargé d'élaborer un SCOT, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Chablais (SIAC), composé de 6 E.P.C.I. et de 3 communes, soit au total 60 des 68 communes de l'arrondissement de Thonon-les-Bains auxquelles s'ajoutent 2 communes de l'arrondissement de BONNEVILLE. Le Pays de Gex a approuvé son SCOT le 12 juillet 2007. Le document couvre 27 communes pour

2. La mise au point du schéma

Sur les étapes de la procédure, voir l'encart ci-dessus

Direction et maîtrise d'œuvre

Le SEGH a assuré, sans assistance, la maîtrise d'ouvrage du document. La maîtrise d'œuvre a, pour sa part, fait l'objet d'une évolution en cours de procédure. Dans un premier temps, le travail d'étude, d'analyse et de conception est confié à un prestataire privé assisté d'un cabinet de communication. En 2005, après l'élaboration du diagnostic et l'écriture d'une première version du PADD, les marchés sont résiliés par le SEGH considérant que les prestataires n'ont pas complètement répondu aux attentes. L'établissement reprend alors en régie l'élaboration du document. Il choisit d'être assisté par quatre nouveaux prestataires : un cabinet spécialisé en environnement, un cabinet spécialisé en urbanisme, un architecte paysagiste et une société d'avocat.

Partenariat

Le SEGH a choisi une méthode de travail axée sur la concertation et le dialogue. Si aucun groupe de travail n'a été formalisé, chaque étape importante de l'élaboration du SCOT (diagnostic, PADD, DOG) est issue d'un processus globalement identique : la réalisation d'un travail technique pour aboutir à un document validé par l'établissement suivi de l'organisation d'un séminaire rassemblant l'ensemble des conseillers municipaux des 12 communes puis d'un débat en comité syndical avant l'ouverture d'une concertation avec les organismes associés au projet et la population. La démarche se termine par un bilan de la concertation et l'adoption du document.

Participation des représentants des communes

Outre leur présence au comité syndical du SEGH, les élus communaux ont participé de plusieurs manières à l'élaboration du SCOT. Ils ont été associés à des groupes de travail techniques « transversaux » préalables à la conception des différentes parties du SCOT auxquels participaient également des techniciens du SEGH et des représentants des communautés de communes, éventuellement également des représentants des personnes associées ou consultées. La rédaction du PADD, faite en interne, a aussi donné lieu à sept réunions par thème des maires des 12 communes au cours desquelles les premières orientations du DOG ont été discutées.

Trois séminaires d'élus ont été organisés en 2003, 2004 et 2005. Leurs objectifs étaient d'informer l'ensemble des conseillers municipaux du contenu et de l'état d'avancement du projet et de recueillir leur avis. Ils proposaient des débats et des ateliers de travail thématiques.

Participation des organismes associés au projet

La réflexion sur le contenu du projet a été ouverte à de multiples partenaires, bien au-delà de ce qu'exige le code de l'urbanisme. Formellement, le SEDH n'a pas mis en place de modalités de participation différentes selon les partenaires même si les principaux d'entre eux (Etat, région, département, chambres consulaires, communautés de communes du périmètre, EPCI et communes voisines notamment) ont fait l'objet d'une attention particulière. La

distinction faite par le code de l'urbanisme entre « association » et « consultation » n'a pas eu de répercussion sur la procédure suivie.

La participation s'est traduite dans un premier temps par le fonctionnement de groupes de travail techniques ouverts aux partenaires du projet. Dans un second temps, des réunions – une quinzaine - ont été organisées avec les principaux partenaires à l'occasion de la concertation sur les documents du SCOT.

Les organismes associés ont été invités à rendre un avis à chaque étape de la concertation (diagnostic, PADD et DOG), ce que n'impose aucune disposition du code de l'urbanisme (formule dite, en interne, des « pré-avis »).

La région, le département et les chambres consulaires ont été présents et actifs lors de l'élaboration du SCOT, ce qui a été moins le cas des EPCI et des communes voisins.

Il faut également observer que le SEGH a conduit un dialogue avec des partenaires situés de l'autre côté de la frontière comme l'invite à le faire l'article L. 121-4-1 du code de l'urbanisme. La ville de Genève a été consultée. Elle a été systématiquement destinataire des documents du SCOT. Elle a aussi été sollicitée pour rendre un avis préalable sur ses différentes parties au fur et à mesure de leur conception (diagnostic, PADD, DOG), ce qu'elle a fait. Son avis sur le projet de SCOT arrêté est intégré au dossier soumis à enquête. Il faut cependant observer que la lettre de l'article L. 121-4-1 aurait pu être source de difficultés puisque Genève est un Etat de la Confédération Suisse. La disposition évoque en effet uniquement la consultation des collectivités territoriales des Etats limitrophes et des organismes étrangers compétents en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement.

Intervention de l'Etat

Les services de l'Etat se sont fortement impliqués dans la procédure, principalement les services de l'équipement. Une rencontre avec ces services permettra d'en préciser les manifestations.

Avis sur le projet de schéma arrêté par le comité syndical

Les avis émis par les collectivités et organismes associés ou consultés sur le projet de SCOT arrêté le 7 février 2007 sont dans l'ensemble favorables à ce projet même si la plupart comportent des observations critiques, à l'exception des avis des communautés de communes étroitement associées à l'élaboration du SCOT. Ils comportent une appréciation générale sur le document mais également des observations ou des propositions très précises. Tous soulignent l'ampleur de la concertation qui a été menée. Ils confirment aussi l'intérêt de la pratique des pré-avis suivie par le SEGH : plusieurs avis évoquent la prise en compte d'observations antérieures formulées au cours de la concertation.

Il faut souligner l'ampleur des observations émises par les EPCI voisins, pourtant *a priori* peu présents lors de la concertation. La communauté de communes du Bas-Chablais est attentive au devenir de ses territoires contigus au périmètre du SCOT tandis que la communauté de communes Arve et Salève identifie clairement les points de convergence et de divergence avec le SCOT. Au titre des divergences figure un profond désaccord sur le tracé du projet de

contournement de l'agglomération d'Annemasse. Dans les deux cas, l'avis ne conclut pas dans un sens favorable ou défavorable au projet.

Les avis émis par les autorités de la République et du Canton de Genève sont particulièrement riches. Sous la forme de trois documents distincts, ils émanent du Conseil d'Etat, du service cantonal d'étude de l'impact de l'environnement et du service en charge de la nature et des paysages.

L'avis produit par l'Etat est sans doute celui qui comporte le plus d'observations critiques à l'égard du document même s'il souligne la richesse et la qualité du projet, notamment sur le plan de l'environnement. Pour autant, l'avis est présenté de façon « neutre », sans appréciation d'ensemble favorable ou défavorable. Principalement, il est reproché au document :

- De ne pas se positionner vis-à-vis de la création d'UTN alors que la loi montagne s'applique en totalité à une commune et partiellement à trois autres ;
- De ne pas suffisamment préciser l'articulation entre le SCOT et le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise ;
- De prendre fermement partie sur le tracé du contournement de l'agglomération d'Annemasse alors que plusieurs options sont encore à l'étude y compris celle qui concerne un territoire protégé par le SCOT ;
- De fragiliser par une urbanisation future (zone des Iles) la protection d'un corridor naturel (corridor de l'Arve)
- De ne pas traiter suffisamment de la question du stockage des matériaux inertes. L'Etat va jusqu'à demander le retrait de l'assertion selon laquelle en zones humides ou dans les vallons protégés, il n'est pas possible de créer des sites de stockage ;
- De développer un discours trop généraliste sur le développement de la ville agglomérée ;
- De ne pas approfondir la question de la hiérarchisation du réseau de voirie (absence de carte).

3. Le public, les associations et les personnes concernées

Concertation

La concertation imposée par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme a été conçue à partir d'une volonté politique de développer la communication sur le projet et de conduire de véritables échanges avec la population, les associations et toutes les personnes intéressées.

Concertation avec les habitants

De nombreuses actions de communication ont été réalisées : la conception d'un site internet mis en ligne en octobre 2003 où sont téléchargeables de nombreux documents dont le projet de SCOT ; la réalisation d'un journal d'information (« projet (s) ») distribué à l'ensemble des

foyers faisant le point sur l'état d'avancement du projet ; l'organisation de conférences de presse à chaque phase importante de la concertation ; l'installation de points d'information dans les mairies et communautés de communes pour permettre la consultation des documents du SCOT à chaque étape de la concertation.

La concertation s'est principalement traduite par l'organisation de réunions publiques à destination des habitants, là encore, à chaque étape de l'élaboration du projet : 5 réunions ont eu lieu autour de la concertation, 3 sur le PADD et 2 sur le DOG. Le rythme de la concertation a donc suivi le rythme de la conception des différents documents du SCOT.

En amont de l'élaboration du projet, lors de l'état des lieux, une initiative du SEGH retient également l'attention, même si elle se situe formellement en marge de la concertation : la réalisation en 2003 d'une enquête par questionnaire auprès des habitants. L'enquête a porté sur la perception par les habitants de leur territoire, sur ses problématiques et sur les priorités à définir dans le cadre du SCOT. Une analyse du millier de réponses reçues a été mise en ligne sur le site du SEGH et a permis de nourrir le diagnostic.

Concertation avec les associations et les personnes concernées

Les élus ont souhaité développer largement le dialogue avec les associations et les personnes concernées (acteurs économiques, organismes compétents en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, d'habitat). Il est fait état de plus de 50 structures différentes qui ont participé à la démarche (ce nombre comprend les associations)⁹. La volonté politique s'est manifestée par une ouverture des « groupes de travail » transversaux puis des réunions avec les structures associées aux associations et aux personnes intéressées par le projet. Chaque organisme a été invité à rendre un avis sur les différents documents élaborés par le SEGH (Diagnostic, PADD, DOG). Au total, plus de 50 avis ont été reçus¹⁰.

Un bilan de la concertation a été établi et débattu en comité syndical le 7 février 2007. La synthèse des actions conduites a permis l'élaboration d'un tableau faisant apparaître les principales idées et remarques exprimées lors de la concertation (par thématiques et sans indication de leurs auteurs) et les réponses apportées dans le SCOT.

Enquête publique

L'enquête publique sur le SCOT s'est déroulée du 25 juin au 6 août 2007, trop tardivement pour que l'on puisse en rendre compte dans le cadre de cette étude.

⁹ Bilan de la concertation menée dans le cadre du SCOT de la région d'Annemasse, février 2007, p.7.

¹⁰ Les pré-avis et avis des personnes associées sont compris dans ce nombre.

II – Le contenu du schéma

Le dossier du SCOT de la région d'Annemasse se compose des pièces énumérées à l'article R. 122-1. Il comporte :

- Un rapport de présentation divisé en six volets d'un volume total de 418 pages ;
- Un projet d'aménagement et de développement durable de 39 pages ;
- Un document d'orientations générales de 67 pages, accompagné de quatre documents graphiques thématiques (périmètres de protection ; organisation et valorisation du développement urbain ; paysages et entrées de villes ; réseaux d'espaces collectifs structurants). Le premier, le plus précis, est divisé en onze cartes.

Le document comporte donc 524 pages dont 80% correspond au volume du rapport de présentation.

1. Le diagnostic et l'évaluation environnementale

a) Approche d'ensemble du rapport de présentation

Autant par son volume que par l'ampleur des objectifs qu'il poursuit, le rapport de présentation est une pièce maîtresse du SCOT de la région d'Annemasse. Il prend soin d'indiquer dans ses premières lignes qu'il ne contient pas d'élément « juridiquement opposables »¹¹.

1. Organisation du rapport de présentation

Le rapport de présentation comprend six « volets » : introduction et lexique (volet 1) ; diagnostic synthétique du territoire et état initial de l'environnement (volet 2) ; explications du PADD (volet 3) ; explications du DOG (volet 4) ; volet paysage (volet 5) ; évaluation environnementale (volet 6).

Les auteurs du document n'ont donc pas repris le plan en huit points suggéré par l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme. Chaque point de l'article R. 122-2 fait l'objet de développements dans un ou dans plusieurs volets du rapport de présentation. La correspondance entre les exigences réglementaires et le document est établie par un tableau figurant en introduction du rapport de présentation¹². Ces indications sont d'autant plus utiles que la correspondance ne se lit pas facilement dans l'intitulé de chaque volet. Par exemple, le tableau indique que l'exposé du diagnostic (R. 122-2 2°) apparaît dans le volet 2 (diagnostic) mais aussi dans le volet 5 sur le paysage et, « de façon complémentaire », dans les volets 3 et 4 sur le PADD et le DOG. Il précise également que l'explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOG (R. 122-2-5°) et la présentation des principales phases de réalisation du projet (R. 122-2 8°) sont contenues dans les volets 3 et 4 mais aussi dans le volet 5 relatif au paysage. L'évaluation environnementale est elle-même répartie dans plusieurs volets (cf infra).

¹¹ Volet 1 du rapport de présentation, p.13.

¹² Volet 1, page 17 et 18.

L'ampleur du rapport de présentation – 80 % des 524 pages du document - constitue l'une des singularités du SCOT de la région d'Annemasse. Elle s'explique par la diversité des objectifs poursuivis :

- Inclure dans le document un grand nombre de données inédites sur le territoire issues des études techniques réalisées pour concevoir le SCOT, permettant de mieux le comprendre et de faciliter sa mise en œuvre. L'étude paysagère contenue dans le volet 5 illustre cette volonté ;
- Faire œuvre pédagogique, d'une part, en expliquant de façon didactique comment le document doit être lu et compris et, d'autre part, en cherchant à rendre compréhensible les choix faits par les auteurs du document ;
- Justifier précisément le projet afin de répondre avec certitude aux exigences de l'article R. 122-1. Les auteurs du SCOT ont également voulu lever toute ambiguïté sur certains choix délicats, ceux relatifs à la densité ou au développement du logement social en particulier ;
- Rendre compte de la conformité du document aux exigences du code de l'urbanisme, fournir la preuve de sa validité juridique notamment par des tableaux de correspondance entre les dispositions du code et le contenu du document ;
- Fournir aux communes un véritable guide de la bonne application du SCOT (voir point III 2. du présent rapport) ;
- Répondre aux obligations légales et réglementaires relatives à l'évaluation environnementale en minimisant le risque juridique face à des dispositions nouvelles n'ayant fait l'objet que de peu d'explications et de commentaires au moment où le document a été rédigé.

Même si l'on ne peut qu'approuver chacun de ces objectifs, force est de constater que la densité du rapport de présentation lui fait perdre une partie de sa lisibilité. En particulier, les justifications du PADD et du DOG auraient mérité plus de concision. L'étude paysagère pouvait sans doute être mieux intégrée au reste du document.

b) L'évaluation environnementale

Le SCOT de la région d'Annemasse entre bien dans le champ d'application des dispositions du code de l'urbanisme issues de la transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-17). Prescrit avant le 21 juillet 2004, le projet de SCOT n'a toutefois été soumis à enquête publique que le 25 juin 2007, ce qui le soumet à l'obligation de comporter une évaluation environnementale (art. 8 du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005).

La démarche

L'évaluation environnementale a été réalisée par un cabinet d'études spécialisé. Elle a donné lieu à un suivi régulier de la part du SEGH et à de multiples échanges. Un audit critique sur le contenu environnemental du SCOT a été réalisé par un cabinet conseil. Le cabinet d'avocat qui a accompagné l'établissement dans l'élaboration du SCOT a été aussi régulièrement sollicité pour valider le contenu de l'évaluation.

Conformément à l'article L. 121-12, 2^e alinéa du code de l'urbanisme, les services de l'Etat, en l'occurrence la DIREN, ont été sollicités par le SEGH. Semble-t-il, ils n'ont pas apporté à

l'établissement toute l'aide dont il aurait eu besoin. Pour autant, l'avis rendu par l'Etat au titre du premier alinéa de l'article L. 121-12 comporte plusieurs observations critiques (cf infra) qui auraient pu être débattues plus en amont de la procédure si les services de l'Etat avaient été plus réactifs.

La présentation de l'étude environnementale

La présentation de l'étude environnementale dans le SCOT est originale. Les auteurs du document ont ressenti la nécessité de ne pas complètement séparer l'évaluation environnementale du reste des éléments du rapport de présentation. Ainsi, le volet 6 du rapport de présentation intitulé « Evaluation environnementale » ne porte en réalité que sur les incidences environnementales du projet, la justification de la compatibilité du SCOT avec les autres plans et programmes, le résumé non technique de l'évaluation et la démarche suivie (points 2, 4, 6 et 7 de l'article R.122-2). L'état initial de l'environnement figure principalement dans le volet 2 du rapport de présentation et de façon complémentaire dans le volet 6. L'explication des choix et la présentation des projets alternatifs ont été intégrées au volet 3 (explications du PADD), au volet 4 (explications du DOG) ainsi qu'au volet 5 (volet paysager).

Ces choix garantissent la richesse et la cohérence du diagnostic dont la dimension environnementale est particulièrement nourrie (dans le volet 2 du rapport de présentation, l'état initial de l'environnement est en fait distingué du « diagnostic synthétique du territoire»). Ils permettent également de présenter et de justifier les choix et les orientations d'aménagement du PADD et du DOG en y intégrant tous les apports de l'évaluation environnementale. Il faut leur reconnaître un dernier mérite : souligner l'importance du rapport sur les incidences – ce rapport constitue l'essentiel du volet 6 – qui constitue bien le cœur de l'évaluation. Il n'en résulte pas moins un éclatement des données qui ne facilite ni la lecture de l'évaluation ni sa compréhension globale. En particulier, l'explication des choix d'aménagement et de développement durable en rapport avec la protection et la valorisation de l'environnement aurait pu être mieux mise en valeur si elle avait été traitée à part des explications sur le PADD ou le DOG.

Observations sur le contenu de l'évaluation

Le rapport d'incidences

Ce rapport appelle plusieurs remarques.

La première porte sur la conception que ce rapport se fait de l'environnement. L'angle de vue est sans aucun doute assez large. En cohérence avec la présentation de l'état initial de l'environnement incluse dans le diagnostic, le document distingue :

- les incidences du SCOT sur « l'environnement, le cadre bâti et les paysages » en traitant successivement du cadre physique du territoire, de l'environnement naturel (massifs montagneux, forêts, zones humides...), de l'accès à la nature, de la consommation de l'espace, des paysages ;
- les incidences en matière de risques (risques naturels et risques technologiques), de nuisances et de pollution (qualité de l'eau, de l'air, incidences sur les transports et les déplacements, la gestion des déchets, la pollution des sols, le bruit) ;

- les incidences sur les ressources naturelles : en matière d'utilisation des sols, sur la ressource en granulats, sur l'eau potable, sur les énergies renouvelables.

Malgré la diversité des sujets abordés, il faut observer que plusieurs thématiques ne sont traitées que de façon incidente et, souvent, très succincte. C'est le cas de la faune, de la flore, du thème de la santé, de la question de la biodiversité ou de la protection du patrimoine culturel et archéologique.

La deuxième remarque a trait à la dimension temporelle de l'évaluation. Pour l'essentiel, les incidences sont évaluées à l'horizon du SCOT c'est-à-dire à l'horizon d'une décennie, ce qui paraît *a priori* logique. Pour autant, on peut penser que l'évaluation aurait pu permettre de faire des projections soit à plus court terme soit à plus long terme en fonction des priorités de développement ou de protection affichées par le document. En revanche, on peut observer que la présentation de chaque incidence est assortie d'une batterie d'indicateurs qui devrait permettre un suivi précis des effets environnementaux du SCOT facilitant l'évaluation décennale imposée par le code de l'urbanisme (R. 122-2 6°).

La troisième remarque porte sur les mesures compensatoires. Pour chaque type d'incidence, le document rappelle d'abord les enjeux et les objectifs du SCOT puis traite successivement des incidences positives et négatives du SCOT avant d'envisager des mesures compensatoires. Ces mesures se présentent en fait beaucoup plus souvent comme des initiatives destinées à éviter ou réduire l'impact environnemental du projet que sous la forme de véritables mesures de compensation. Par ailleurs, ces mesures paraissent parfois assez « molles » notamment lorsqu'elles consistent à rappeler les communes à leurs responsabilités (« les communes doivent redoubler d'attention... ») sans faire référence aux prescriptions utiles du SCOT (par exemple en matière de paysage). Certaines de ces incantations sont d'ailleurs parfois placées dans le point relatif aux incidences négatives et non pas dans les mesures compensatoires (par exemple, concernant les risques naturels). Les mêmes observations peuvent être faites à propos des aménagements routiers. Le renvoi fréquent à d'autres documents (PDU, plans de prévention des risques...) n'est pas plus convaincant alors qu'il appartient au SCOT de traiter réellement ces sujets (par exemple les risques naturels et technologiques : L. 122-1 4^{ème} alinéa).

La dernière remarque concerne la présentation du rapport de compatibilité du SCOT avec les autres plans et programmes (volet 6 du rapport de présentation, p. 66 et suivantes). Le document traite de six documents : le plan régional de la qualité de l'air ; le schéma régional des transports (c'est un schéma multimodal de services collectifs de transports) ; le schéma départemental des carrières ; le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés ; les périmètres NATURA 2000 ; le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Le premier de ces documents ne figure pas sur la liste de l'article L. 122-4 du code de l'environnement mais les auteurs du document jugent « opportun » de l'évoquer. Pour le reste, après avoir repris la liste du code de l'environnement, le document précise que « *compte tenu de ses objectifs et de sa portée réglementaire, le SCOT n'aura aucune interférence avec la plupart de ces documents. Nous retenons donc pour cette étude les plans et programmes suivants* ». La formule est sibylline. Elle n'indique pas clairement si les documents étudiés sont seulement ceux présents sur le territoire (ce qui est probable) ou ceux susceptibles d'avoir des effets sur le projet de SCOT. Par ailleurs, la compatibilité est étudiée de manière extrêmement sommaire. Elle ne fait l'objet que d'explications rapides et sous un angle très général (sauf peut-être vis-à-vis du SDAGE), souvent après avoir observé que le SCOT n'a pas d'influence directe sur l'objet de la planification environnementale considérée (carrière,

déchets). Les périmètres NATURA 2000 ne donnent pas lieu à de plus amples développements, en contradiction avec les exigences de l'article R. 122-2 4°. Le document se contente de relever que tous les sites « sont intégralement inclus dans les périmètres de protection stricte définis et cartographiés dans le SCOT »¹³.

La question de l'incidence environnementale des grands projets

Les auteurs du SCOT se sont posé la question de savoir s'il convenait de préciser l'incidence des grands projets sur l'environnement compte tenu de la lettre des dispositions du code de l'urbanisme qui paraît placer les obligations à un niveau plus général. Avec raison sans aucun doute, ils ont finalement opté pour une présentation de cette incidence en distinguant les projets d'infrastructure de transport des autres grands projets du SCOT.

L'explication des choix

L'article R. 122-2 5° impose une explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOG et les raisons pour lesquelles, le cas échéant, des projets alternatifs n'ont pas été retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement. Dans le SCOT de la région d'Annemasse, ces obligations sont traduites dans deux volets « explicatifs » relatifs l'un au PADD, l'autre au DOG. En réalité, c'est le volet consacré au PADD qui répond le mieux aux exigences de l'article R. 122-2 5° ; celui relatif au DOG ayant un caractère plus technique. Les choix environnementaux sont présentés de manière claire et synthétique. La présentation des choix en matière de protection et de gestion des ressources et de prévention des risques résume, pour chaque thématique (air, eau, forêt, déchets, énergie, risques), les principaux objectifs du SCOT. Certaines explications apparaissent toutefois bien rapides. Ainsi pour les risques, il est simplement évoqué le souhait des élus d' « affirmer un principe d'anticipation et de précaution »¹⁴. Il faut dire que ces développements sont largement redondants avec ceux du rapport d'incidence (effets positifs du SCOT). Les scénarii alternatifs de développement sont présentés à l'occasion de l'explication des réponses du PADD pour maîtriser et structurer le développement urbain. Deux schémas de développement non retenus sont évoqués en soulignant leurs avantages et inconvénients. Le scénario choisi fait l'objet d'une solide argumentation.

Le résumé non technique

Il se présente sous la forme de trois résumés / synthèses successifs : le premier porte sur l'état initial de l'environnement, le deuxième sur les incidences du SCOT sur l'environnement (les choix du SCOT sont évoqués) et le troisième sur l'articulation du SCOT avec les autres plans et programme. Il s'agit réellement d'un condensé de l'information sans originalité particulière.

L'avis de l'autorité de l'Etat compétente en matière environnementale

Cet avis est daté du 15 mai 2007. Signé par le préfet de la région Rhône-Alpes, il émane de la DIREN. Comportant 7 pages, il est organisé en trois parties. La première partie traite « du caractère complet de l'évaluation environnementale », la deuxième de « la qualité et de

¹³ Volet 1/6 du rapport de présentation, p.71.

¹⁴ Volet 3/6, p.10.

l'efficacité » de l'évaluation et la troisième de « la prise en compte de l'environnement dans le projet ». La conclusion générale de l'avis, reproduite ci-dessous, est plutôt positive :

« En conclusion, sous réserve de prendre en compte les remarques ci-dessus, je considère d'une part, que la qualité de l'évaluation environnementale présentée permet d'apprécier efficacement les incidences de ce projet de SCOT, et que son contenu correspond aux attentes du code de l'urbanisme ; d'autre part, le projet de SCOT de la région d'Annemasse intègre bien l'environnement et l'utilise comme un outil de valorisation de son territoire.

Enfin, il me paraît important de souligner que la plupart des traductions du projet politique proposées dans le DOG semblent suffisamment opérationnelles pour pouvoir être transcrites ultérieurement dans les PLU, ce qui permettra à ce SCOT de tenir son rôle de « cadrage environnemental » dans la planification à venir sur ce territoire ».

Néanmoins plusieurs critiques sont formulées par l'Etat. Elles se rapportent :

- à la structure générale du document et à son manque de lisibilité (voir sur ce point nos observations ci-dessus) ;
- au caractère trop général de l'évaluation des incidences, à la confusion des mesures de réduction d'impact et des mesures de compensation ainsi qu'à une présentation peu explicite des effets de cumul ;
- à l'absence, dans le résumé non technique, de précision sur la manière dont l'évaluation a été conduite et sur la plus value apportée par l'évaluation environnementale. Il est vrai que la démarche ne fait l'objet que de quelques lignes imprécises et que souvent les documents font plus état des limites de l'évaluation en soulignant que certains enjeux échappent à l'emprise du SCOT qu'ils ne mettent en avant la portée de l'évaluation ;

et sur le fond,

- principalement aux insuffisances de l'évaluation relative aux questions de transport, notamment à l'impact des infrastructures routières. L'avis est très critique à l'égard du choix du SCOT pour l'un des tracés du contournement de l'agglomération d'Annemasse. Le dossier est manifestement conflictuel. L'avis est l'occasion pour l'Etat de rappeler fermement à l'ordre les communes et de leur indiquer que l'option qui a leur préférence n'est qu'en apparence plus favorable à la protection de l'environnement. L'argument environnemental alimente la polémique autour du meilleur tracé ;
- de façon moins appuyée, aux enjeux liés à l'eau, traités trop rapidement (évolution du niveau des nappes, problématiques d'assainissement), et à la question des déchets issus du BTP, mal résolue.

L'avis n'exprime en revanche aucune critique sur la diversité des objectifs en matière d'environnement. Il considère que tous les objectifs majeurs sont abordés, notamment dans le PADD. Il estime également que la compatibilité du projet avec les différents plans est « abordée », ce qui semble sous-entendre abordée de manière suffisante. Finalement, l'avis est plus sensible à la qualité de la prise en compte de l'environnement dans le projet qu'aux défauts de contenu de l'évaluation environnementale. On peut se demander si c'est là son véritable objet.

Le SCOT n'étant pas encore approuvé au moment où ces lignes sont rédigées, il ne peut être fait état ni de la façon dont les observations de l'Etat ont été prises en compte par le SEGH ni de la mise en application de l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme.

2. Le projet territorial

a) L'expression du projet : le PADD

Le PADD du SCOT de la région d'Annemasse exprime un véritable projet territorial. L'intention des élus locaux a été clairement d'en faire un document à caractère politique et stratégique, comme le précise un avant-propos du président du SEGH. L'exercice paraît plutôt réussi alors même que le projet s'évade parfois des limites que lui assigne le code de l'urbanisme. Plusieurs « procédés » sont utilisés pour donner au PADD cette dimension essentiellement politique :

- La structure du document a été adaptée à la mise en valeur des intentions politiques : le projet est construit autour de trois axes (préserver et valoriser le cadre bâti ; bâtir un territoire équilibré, entre dynamisme et solidarité ; s'affirmer comme une agglomération attractive pour son environnement). Chacun est divisé en un ensemble de volontés (Maintenir...conserver...Favoriser) déclinées en objectifs – en général de deux à cinq objectifs - qui font l'objet d'une énumération précise
- Le style rédactionnel est sensiblement différent de celui des autres parties du SCOT ; il est personnalisé. L'utilisation de la première personne du pluriel marque l'expression collective des élus, une volonté de s'approprier, de revendiquer le projet : « Nous mènerons une politique... » ; « Nous souhaitons... » ; « Nous considérons... » ; « Nous estimons indispensable... »
- La taille du document a été réduite afin d'éviter une dilution des options d'aménagement dans des considérations secondaires. Le PADD est remarquablement court, une trentaine de pages, surtout en considération de la longueur des autres documents
- Le PADD est accompagné d'un document explicatif situé dans le rapport de présentation (volet 3) qui se présente comme un commentaire et une justification des stratégies de développement, assorti d'un rappel du diagnostic et éclairé par des développements relatifs aux raisons qui ont conduit à ne pas choisir d'autres options. Ce document permet au PADD de conserver son caractère synthétique et permet d'assurer la liaison entre le PADD et le rapport de présentation. Sa lecture est en fait indispensable pour donner du sens aux intentions politique ou entrevoir leurs manifestations concrètes

La nature politique très affirmée du PADD produit deux effets particuliers :

- Si le PADD est bien l'expression d'un projet politique pour le territoire, il est manifestement plus qu'un projet spatial au périmètre contenu dans les limites fixées par l'article R. 122-2-1. Certains objectifs se situent au-delà de la gestion de

l'espace. Citons, sans souci d'exhaustivité, quelques passages du PADD sur des thématiques diverses (environnement, transport, logement) :

« Nos objectifs sont les suivants... encourager les actions en faveur de la réduction des dépenses énergétiques, inciter au développement de modes de production d'énergies à partir de matières premières renouvelables et développer les actions d'éducation à l'environnement » ; « Nous fixons comme priorité...de renforcer l'offre en transport collectif, de manière à la rendre plus attractive, grâce à un développement et à une meilleure coordination des réseaux... » ; « nous affirmons la nécessité de développer une véritable politique foncière active et anticipatrice dans le cadre d'une solidarité intercommunale forte... » ; « Nous cherchons...à favoriser les parcours résidentiels en facilitant la sortie du parc de logements aidés » ; notre objectif est de « mener une réflexion globale sur la problématique de la gestion des déchets à une échelle plus large que notre seul territoire ».

La volonté de fixer le destin du territoire l'emporte sur la nécessité de restreindre les thématiques à celles entrant dans le champ du droit de l'urbanisme ;

- La formulation de nombreux objectifs s'accompagne d'encouragements ou d'incitations, principalement en direction des communes, dont on ne saisit pas toujours la portée concrète ou qui ne s'accompagnent d'aucune précision quant à leurs modalités d'application (par exemple : *« nous incitons à une prise en compte systématique des risques naturels et technologiques dans les opérations de construction et d'aménagement »*¹⁵ ou *« Nous encourageons parallèlement les actions de préservation et de mise en valeur des éléments de notre patrimoine bâti et historique »*¹⁶).

Pour autant, ces écarts vis-à-vis de la norme ne portent guère à conséquence. Ils n'altèrent pas la lisibilité du projet spatial dont ils constituent simplement un prolongement logique si l'on considère la volonté des élus d'exprimer un projet global et cohérent. Ils expriment aussi les doutes que l'on peut avoir sur les limites de cette planification stratégique de mise en cohérence aux objectifs multiples. D'ailleurs, les souhaits formulés dans le PADD servent, pour une part, à assurer la liaison entre le SCOT et les documents qui doivent lui être subordonnés (*« La constitution progressive d'un réseau structuré de liaisons douces, connecté aux réseaux existants sur Genève et les autres territoires voisins, et cohérent avec les politiques départementales et régionales, est un objectif à décliner au niveau du Plan de Déplacement Urbain et des Plans Locaux d'Urbanisme »*¹⁷; *« Pour atteindre ces objectifs, nous soutenons pleinement les démarches des PLH mais aussi les actions menées dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement »*¹⁸). Le contexte local explique également ces dépassements. Il se caractérise par l'absence de tout projet territorial antérieur ou exprimé sous une autre forme et par la recherche d'une identité pour ce bassin de vie à l'origine de l'axe 3 du PADD dont beaucoup d'orientations excèdent sûrement le cadre d'une planification d'urbanisme.

¹⁵ PADD, p.9.

¹⁶ PADD, p.18.

¹⁷ PADD, p.14.

¹⁸ PADD, p.25.

b) Les choix territoriaux

Ces choix énoncés dans le PADD sont précisés par le DOG. Ils sont largement commentés dans le volet 4 du rapport de présentation (explications du DOG) qui met en relation le diagnostic, le PADD et les orientations du DOG. A noter que le DOG suit un plan différent du PADD (voir infra).

La destination générale des sols

La destination générale des sols résulte d'un ensemble de prescriptions du DOG, certaines d'entre elles faisant l'objet d'indications cartographiques plus ou moins précises¹⁹. Trois ensembles d'orientations peuvent être distingués en fonction de leur objet : la protection de l'espace ; la structuration des pôles urbains ; le développement de certains sites et des grands projets.

- La protection des espaces naturels et agricoles

La protection des espaces naturels et agricoles occupe une place importante dans le projet de territoire. Elle justifie de nombreuses mesures dont certaines assez fermes pour lutter contre l'étalement urbain, la raréfaction des terres agricoles et la dégradation des milieux naturels. Elle participe également à la construction de l'identité du territoire et à la revalorisation de son image.

Il est à noter que les auteurs du document n'ont pas souhaité opérer de distinction entre les espaces naturels et les espaces à vocation agricole. Ce choix s'est opéré compte tenu d'une volonté de laisser aux communes plus de liberté dans la mise en œuvre d'orientations parfois assez contraignantes.

Mises à part les bonnes volontés environnementales « non spatialisées » énoncées en début du DOG, les orientations en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles ont un caractère assez volontaire, l'un des objectifs étant de constituer une « grande trame verte » utile notamment pour maintenir des corridors biologiques. Elles sont principalement de trois ordres :

- Des **orientations pour la protection d'ensemble délimités graphiquement** dans le SCOT : ces ensembles apparaissent dans un document graphique général. Leur périmètre précis est identifié par 11 autres cartes établies à l'échelle 1/10000. Dans ces périmètres, en principe, « *toute urbanisation nouvelle et tout aménagement nouveau sont à proscrire* ». Toute une série d'adaptations à la règle sont prévues, ce qui en atténue sensiblement la portée, avec l'obligation dans tous les cas de mettre en place « *des mesures compensatoires utiles pour limiter leur impact sur leur environnement, notamment celui inhérent à la fréquentation induite de leur fait* » ;
- Des **orientations spatialisées mais non délimitées pour des ensembles naturels ou agricoles identifiés dans le document** avec moins de précision que les espaces évoqués précédemment (absence de carte). Ces orientations laissent aux communes plus de marge de manœuvre ;

¹⁹ Cf infra point 3 a).

- **L'affirmation d'un principe de construction en continuité** formulé dans la deuxième partie du DOG relative au développement urbain : « *toute urbanisation nouvelle, quelle que soit sa fonction (habitat, économie, équipement...) ne pourra s'effectuer qu'à l'intérieur ou en continuité immédiate d'espaces urbanisés existants* ». Ce principe rappelle fortement les dispositions de la loi montagne. Il s'accompagne d'ajustements toutefois moins généreux que ceux de la législation dont ils s'inspirent.

Ces dispositions générales en faveur de la protection des milieux naturels et agricoles sont complétées par deux séries de mesures favorables à la préservation de l'espace :

- **Des orientations pour la valorisation des paysages** placées dans la deuxième partie du DOG. Elles reposent notamment sur l'identification dans un document graphique (n°3) de « **coupures non bâties présentant un intérêt paysager manifeste à l'échelle intercommunale** » dont la consistance doit être précisée par les communes concernées. Le DOG proscrit la fermeture de ces coupures par des urbanisations nouvelles. Les exigences paysagères du SCOT s'appuient également sur deux autres formes d'orientations qui donnent lieu à des indications cartographiques. D'une part, des séquences paysages sont repérées sur le document graphique numéro 3. Elles correspondent à différents types de paysage à préserver, à améliorer ou à restructurer. D'autre part, des orientations particulières s'appliquent aux espaces collectifs considérés comme d'intérêt intercommunal et localisés dans le document graphique n°4 (parcs, places, voiries, parking, espaces de pratique sportive...). Elles sont destinées à améliorer la qualité de leur aménagement. Si l'attention ainsi portée aux espaces publics est à souligner, il faut toutefois admettre que ces orientations particulières, définies sous forme d'objectifs, restent assez vagues ;
- Des orientations « *générales et spatialisées pour la valorisation en terme de loisirs et de tourisme des ensembles à dominantes naturelles et/ou agricoles* ». Les espaces concernés sont ceux visés dans la première partie du DOG (cf supra). Ces orientations incitent simplement les communes à ne pas négliger la vocation touristique de ces espaces. Elles traitent également d'un secteur particulier destiné à recevoir un aménagement (ensemble « plaine et Bois de Rosses ») dont le périmètre apparaît dans les documents graphiques (n°1) et qui comporte un sous-secteur que les auteurs du SCOT entendent protéger de façon adaptée. La seule lecture du document ne permet pas clairement d'identifier la nature des aménagements prévus.

- La structuration des pôles urbains

Les problématiques d'étalement urbain, de développement anarchique du bâti fortement consommatrice d'espace, très prégnantes sur le territoire de la région d'Annemasse ont conduit les auteurs du SCOT à retenir un scénario de développement « multipolaire hiérarchisé ». Ce scénario de renouvellement urbain, fidèle aux préconisations de la loi SRU, tend à permettre le développement de la ville agglomérée au sein de ses frontières actuelles et à garantir une urbanisation à l'intérieur ou en continuité des pôles urbains existants.

Ces choix se lisent dans les orientations de la deuxième partie du DOG relative au renforcement des centralités urbaines. Ces orientations renvoient à un document graphique qui permet de localiser schématiquement et de hiérarchiser les différentes centralités

(document graphique n°2). Le plan et les orientations distinguent pour la ville agglomérée le cœur d'agglomération des autres centralités. Sur le reste du territoire, les centres-bourgs sont distingués des centres-villages. Ces secteurs, ainsi définis, servent ensuite de référence à toutes les orientations du DOG, principalement celles de la partie 2 portant sur l'habitat, le développement économique et les déplacements. Ils justifient également le traitement particulier des grands pôles d'attractivité du territoire, y compris le cœur d'agglomération, qui font l'objet d'orientations particulières dans la partie III du DOG.

Les grandes thématiques sectorielles

Le DOG porte une attention particulière dans sa partie II aux thèmes de l'habitat, du développement économique et commercial ainsi qu'aux déplacements, thèmes repris en partie dans les orientations spécifiques à certains sites de la partie III. La préoccupation de mixité n'est pas oubliée. Elle est présente dans l'affirmation de la nécessité de renforcer la vocation multifonctionnelle des centralités et, de façon moins incantatoire, plus contraignante aussi, dans les orientations sur le logement et sur les pôles d'activité économique.

- L'habitat

La question de l'habitat est abordée dans le SCOT sous l'angle de l'équilibre social de l'habitat. Le territoire connaît, en effet, des difficultés particulières tenant aux tensions sur le marché libre - le niveau des prix rend difficile l'accès à un logement notamment pour les travailleurs non frontaliers – et au déficit de logements sociaux, cinq des six communes soumises à l'article 55 de la loi SRU n'atteignant pas l'objectif législatif.

L'intention du SCOT est donc de rattraper le retard par une production solidaire de logements sociaux sur l'ensemble du territoire et par une diversification de l'offre résidentielle. L'objectif est clair. Sa réalisation emprunte principalement deux voies, l'une plus directe que l'autre :

- La plus directe : l'obligation pour les opérations foncières et les opérations d'aménagement visées à l'article R. 122-5, celles auxquelles les dispositions du SCOT s'imposent dans un rapport de compatibilité, de contribuer à la diversité de l'offre de logement. Il est exigé que les projets comptent au minimum 20% de logements sociaux, étant précisé que « *l'ensemble de ces logements locatifs sociaux ne pouvant représenter moins de 20% de la SHON programmée* »²⁰. Toutes les communes sont concernées. En revanche, des conditions de modulation à la baisse sont prévues. Elles sont non cumulatives mais assez précises :

-« si la construction ou l'opération projetée est située au sein ou en continuité immédiate d'un îlot comportant déjà une forte proportion de logements locatifs sociaux, supérieur à 30%. Dans ce cas, un équilibre entre habitat social et habitat non social devra être recherché et adapté au contexte de l'opération ou de la construction,
-ou s'il est prévu, à proximité immédiate de l'opération ou de la construction, la réalisation de logements locatifs sociaux, qui permettrait de parvenir à terme à un équilibre social dans l'habitat à l'échelle de l'îlot ou du quartier ;

²⁰ DOG, p.19.

-ou si, dans les communes de moins de 3500 habitants, une opération ou construction présente un déséquilibre financier avéré du seul fait de l'intégration de 20% de logements locatifs sociaux : dans ce cas, ce taux pourra, après accord de la commune et en concertation avec l'EPCI porteur du PLH, être réduit, avec un plancher de 10% ».

- La voie plus détournée : c'est celle du PLH. Si le DOG affirme la nécessité pour toutes les communes de contribuer à la production de logements sociaux, il précise que ce sont les PLH qui traduiront cette volonté en objectifs de production précis. Le SCOT précise tout de même :

*-« que les communes de plus de 3500 habitants chercheront à atteindre et à garantir un taux minimum de 20% de logements locatifs sociaux au sein du parc de résidences principales ;
-et que les autres communes chercheront à atteindre et à garantir un taux minimum de 10% de logements locatifs sociaux au sein du parc de résidences principales ;
...et ce dans des conditions à préciser par les PLH (en termes d'échéances, de répartition, etc...) ».*

Ces dispositions doivent être appréhendées au regard de l'arrivée à échéance en 2008 des deux PLH qui couvrent le territoire du SCOT.

- Le développement économique et commercial

Le thème du développement économique est abordé dans le DOG sous la forme d'orientations générales, d'orientations particulières à certains secteurs de « localisations préférentielles et d'orientations spécifiques à certains projets. La question commerciale, très sensible sur ce territoire considéré parfois comme « le supermarché de Genève », est traitée de façon plus diffuse à l'occasion de l'énoncé des orientations économiques.

Au titre des orientations essentielles du SCOT, on retient l'exigence d'un développement économique et commercial dans les secteurs identifiés comme « localisations préférentielles » par le document graphique n°2. En dehors de ces secteurs, indique le document, « *il s'agira d'éviter de nouveaux développements économiques* »²¹. Suit ce principe, une exception, la possibilité pour les PLU d'identifier des zones permettant un développement limité d'activités, admises dans la mesure où le projet répond à l'un au moins des cinq objectifs ensuite énumérés²². Les orientations données au développement des pôles d'activités existants sont centrées sur la nécessité de favoriser la mixité des activités, parfois en insistant sur l'opportunité de localiser sur tel ou tel site un type d'activité particulier. Le souci d'améliorer la qualité des accès et du stationnement est également très présent dans la partie économique du SCOT. Eviter un renforcement de l'activité commerciale est aussi un impératif fixé pour de nombreux sites.

²¹ DOG, p.20.

²² DOG, p.21.

- Les déplacements

Le thème des déplacements est très présent dans les différents documents du SCOT compte tenu de l'ampleur des dysfonctionnements constatés au niveau de l'agglomération : importance des flux, usage quasi-exclusif de la voiture individuelle, faiblesse des transports collectifs, flux de transit empruntant les centres d'agglomération, liaisons avec la Suisse inadaptées... La mise en place sur le territoire d'une politique cohérente des transports est, dès lors, l'une des ambitions du PADD déclinées dans de nombreuses orientations du DOG axées sur le développement des transports en commun, des modes de déplacement doux et une utilisation différente des voiries. Les préconisations sont tournées autant vers les PLU que vers le PDU, en cours d'élaboration, qu'il s'agisse de mieux prioriser les voiries, de les redimensionner, de prendre des mesures dissuasives à l'égard du trafic automobile ou de repenser les conditions de stationnement.

Ces différentes ambitions ne trouvent toutefois guère de déclinaisons très concrètes. Le document ne s'accompagne d'aucune cartographie des projets en matière de voirie ni même de schéma d'intention qui identifieraient visuellement des priorités. Il ne paraît pas non plus dépasser le stade des bonnes intentions à propos du stationnement : aucun des équipements souhaités, notamment les parkings relais, n'est localisé, même sommairement.

La troisième partie du DOG s'attarde sur certains grands projets d'infrastructure de transport (voir à ce sujet les observations qui suivent sur « La norme et son cadre légal »).

3. La norme stratégique

a) Les modes d'écriture de la norme

Plan et hiérarchie interne des orientations

Le DOG suit un plan simple et efficace qui ne reprend pas la succession des cinq points visés à l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme ni le déroulement du PADD. Le volet explicatif du DOG précise toutefois systématiquement la correspondance entre les orientations du PADD et celles du DOG.

Le DOG comporte trois parties, la première relative à la préservation et à la valorisation du cadre naturel et agricole, la deuxième sur la maîtrise et la valorisation du développement et la troisième sur les sites et les grands projets à enjeux majeurs pour l'attractivité du territoire.

L'une des particularités importante du document est de comporter une hiérarchie entre les orientations contenues dans ces différentes parties. La première phrase de la première partie du DOG est ainsi libellée :

« L'application des orientations figurant dans cette première partie restera prioritaire par rapport à l'application des orientations figurant dans la deuxième partie ».

Cette affirmation s'accorde avec la volonté des auteurs du SCOT, énoncée dans le PADD, de favoriser un rééquilibrage de l'usage des sols en faveur de la préservation et de la valorisation

du patrimoine naturel et agricole afin de donner une nouvelle identité au territoire. Pour autant, la hiérarchie interne qu'elle crée au sein du DOG laisse dubitatif. Elle ne repose sur aucune disposition particulière du code. Surtout, elle s'appuie sur un concept de « priorité », inédit dans la réglementation d'urbanisme, donc sujet à interprétation. La difficulté d'appréciation de la portée de cette hiérarchie est renforcée par l'absence d'indication très nette dans le DOG sur le sens à donner à l'expression. Elle est pourtant réelle dans la mesure où la hiérarchie est présentée comme étant d'application générale puisque ce sont toutes les orientations de la partie I qui ont la priorité sur l'ensemble de celles de la partie II. Certes, le document explicatif s'efforce d'éclaircir ces rapports en précisant comment appliquer les orientations du DOG²³. Il n'y parvient pas vraiment. Il ne formule, selon ses propres termes, que des suggestions. Par ailleurs, il introduit la notion de compatibilité entre les orientations alors que le DOG ne se réfère qu'à celle de priorité. Quant aux orientations de la partie III, le volet explicatif précise simplement qu'« *elles ne font que préciser et compléter les orientations des deux autres parties sur les grands projets : par conséquent, elles doivent respecter les orientations plus générales des parties I et II, sauf dans certains cas particuliers où le DOG indique dans quelles conditions il est possible d'y « déroger»* ». Dès lors, la priorité ainsi donnée à la partie I risque de générer des difficultés importantes d'interprétation. La formulation des orientations devrait suffire à traduire l'exigence de protection des espaces naturels et agricoles.

Cartographie et localisation des prescriptions

Le DOG fait une utilisation parcimonieuse des documents graphiques. Il comporte en annexe quatre documents graphiques auxquels les orientations renvoient.

Le document n°1 relatif aux périmètres de protection se différencie nettement des autres graphiques. Il comporte une carte de synthèse des sites protégés et onze cartes présentant le détail des périmètres de protection. Le SCOT fait ici une application des dispositions de l'article L. 122-1, cinquième alinéa, reprises dans l'article R. 122-3 3° qui autorisent une délimitation des espaces naturels et agricoles ou forestiers. Les obligations substantielles qui accompagnent ces périmètres sont énoncées dans la première partie du DOG. La délimitation est réalisée à l'échelle 1/10000 donnant une précision, indique le rapport de présentation, à une vingtaine de mètres près²⁴. Il faut toutefois considérer que la contrainte est assouplie par l'absence de distinction, dans le document graphique comme dans la formulation des orientations, entre les espaces naturels, agricoles ou forestiers. La protection de ces espaces est envisagée globalement.

La préservation du cadre naturel s'opère également par la « localisation » de certains sites. Cela concerne essentiellement trois sites. La localisation ne fait pas l'objet d'une carte mais d'indications dans le texte. Des références volontairement approximatives sont utilisées : « *en limite des premières pentes des Voirons au nord-est* »... « *jusqu'aux abords de la RD 1206 à l'est* »... A l'absence de périmètre précis correspondent des mesures de protection moins lourdes que celles appliquées aux espaces délimités. Une urbanisation peut être admise dans ces secteurs à condition de ne pas compromettre l'objectif prioritaire de protection.

Les documents graphiques n°2, n°3 et n°4 ont un caractère plus schématique que le document n°1. Le document n°2 identifie sommairement les différents pôles urbains ainsi que les pôles

²³ DOG p.5.

²⁴ Volet 4/6, explications du DOG, p.18.

d'activités et les sites des grands projets de développement, traités respectivement dans les parties I et II du DOG. Les deux derniers documents graphiques permettent une visualisation des orientations paysagères relatives, d'une part, aux entrées de territoire, aux entrées d'agglomération et aux « coupures non bâties d'intérêt paysager majeur » et, d'autre part, aux « réseaux d'espaces collectifs structurants »²⁵.

Au final, il faut convenir que le document se tient sagement à l'écart des pratiques antérieures à la loi SRU. Il ne présente rien d'équivalent à l'ancienne carte de destination générale des sols même si de nombreuses orientations font l'objet d'une localisation.

Le nuancier normatif

Le DOG présente une grande variété de niveaux normatifs qui vont de la simple déclaration d'intention jusqu'à des exigences formulées en termes impératifs. Malgré tout, la lecture du document révèle la volonté de ses auteurs de donner une valeur contraignante à la plupart des orientations énoncées dans le document, en tout cas à celles qui participent à la réalisation des principaux axes du projet (maîtrise de la consommation de l'espace ; organisation du développement économique) et qui ont pu faire l'objet d'un consensus politique.

Le DOG utilise plusieurs procédés pour affaiblir la portée obligatoire de certaines de ses prescriptions :

- Une distinction entre des « orientations générales » et des « orientations particulières ». Les premières ont vocation à fixer une stratégie d'aménagement, de grands objectifs. Elles se rapprochent alors des formulations du PADD. C'est le cas, par exemple, des « orientations générales en terme de prévention des risques » qui se contentent pour l'essentiel d'exhorter les communes à « mettre en œuvre les moyens techniques permettant de réduire de façon satisfaisante les risques naturels et technologiques existant sur le territoire » ou encore des quatre pages d'orientations générales qui débute la troisième partie pourtant relative à des sites et des grands projets précis. Les « orientations particulières » font référence à des exigences plus précises. Néanmoins, certaines d'entre elles, notamment celles relatives à la mixité économique²⁶ ou sociale²⁷, en restent à des généralités tandis que quelques orientations générales comportent des objectifs précis, par exemple celles relatives au développement de l'habitat en dehors des pôles identifiés par le document²⁸.
- Un vocabulaire modérateur. Une multitude d'expressions permettent de tempérer l'utilisation de l'impératif pour formuler une orientation ou un objectif : « les zones urbanisées et à urbaniser doivent être si possible reliées à un réseau d'assainissement collectif existant ou à créer » ; « Il s'agira d'éviter » ; « une dissuasion forte de la circulation automobile sera

²⁵ Sur le contenu de ces orientations, voir le point de l'étude consacré au projet territorial.

²⁶ Pages 24 du DOG.

²⁷ Pages 15 et 16 du DOG.

²⁸ DOG, page 14.

recherchée dans le cœur d'agglomération » ; « *les PLU chercheront à* » ; ...

- La formulation d'objectifs qui pourraient être déclinés de la même façon sur n'importe quel territoire. Les orientations en matière de déplacement en sont une illustration. Certaines relatives à la préservation du paysage également.

Le DOG contient néanmoins de nombreuses orientations précises dont la portée contraignante ne fait guère de doute. On peut citer à cet égard les mesures prévues par le SCOT pour maîtriser et organiser le développement des espaces à dominante naturelle ou agricole non délimités dans le document qui ne pourra être admis, précise le DOG, que sous réserve de respecter les orientations suivantes : extrait de la page 10 à insérer

Le même souci de précision se rencontre, par exemple, dans les orientations spécifiques en matière commerciale pour le cœur d'agglomération : extrait de la page 22 à insérer

La nécessité d'une maîtrise du développement commercial et des entreprises de service de certaines zones d'activités à vocation plus industrielle et artisanale conduit également à des prises de position très fermes des auteurs du SCOT consistant à imposer aux communes l'identification de sous-secteurs au sein desquels « *le développement commercial et des services pour l'avenir doit être exclu* ».

Le DOG procède également à la formulation de principes généraux. Certains n'ont guère de consistance en eux-mêmes, à l'image de ceux visant à favoriser le lien urbanisation - mobilité ou l'intermodalité qui renvoient à d'autres points du DOG²⁹. D'autres, au contraire, énoncent de véritables contraintes. Ainsi, dans les espaces naturels ou agricoles délimités par le SCOT, le DOG précise que « *toute urbanisation nouvelle et tout aménagement nouveau est à proscrire* ». Les orientations générales en matière de développement urbain sont tout aussi impératives : « *Toute urbanisation nouvelle qui conduirait à accentuer le phénomène de mitage du territoire et de dispersion des constructions est à proscrire. Par conséquent, toute urbanisation nouvelle, quelle que soit sa fonction (habitat, économie, équipement...), ne pourra s'effectuer qu'à l'intérieur ou en continuité immédiate d'espaces urbanisés existants* ». Egalement, un principe général de développement des activités économiques dans les pôles de « *localisations préférentielles* » est formulé dans le DOG.

Chaque principe est assorti d'assouplissements ou d'exceptions dont la précision du libellé permet d'affirmer qu'ils ne dénaturent pas le principe. Manifestement, les auteurs du document ont été attentifs aux formulations. Il faut rappeler que ces nuances constituent le complément nécessaire d'une orientation fortement contraignante. Elles évitent une assimilation des prescriptions du SCOT aux règles des PLU. Les SCOT ne doivent en effet pas interférer avec les dispositions des PLU, notamment au regard de leur précision. C'est là une condition de leur légalité (CE 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charentes-Maritime, req. n°269239, DAUH 2007, n°225).

²⁹ Page 36 du DOG.

Quantification des objectifs : un volontarisme tempéré

Le SCOT de la région d'Annemasse comporte, nous l'avons vu, des objectifs quantifiés en matière de logement afin d'amener les communes à augmenter sensiblement leur parc de logements sociaux. Néanmoins, le document témoigne d'une certaine réticence à la quantification des objectifs. Il est possible d'en observer plusieurs manifestations :

- l'absence de données quantifiées pour d'autres objectifs que le logement. Ainsi, l'un des enjeux essentiels du projet, la maîtrise de l'étalement urbain, n'a pas conduit à définir par des données chiffrées les possibilités de densification ouvertes par le document, notamment à propos de l'urbanisation des dents creuses dans les espaces urbanisés existants et de l'urbanisation en continuité immédiate d'espaces urbanisés existants. Le DOG fixe simplement des conditions au développement de cette urbanisation ;
- le renvoi au PLH pour traduire « en objectif de production précis » la volonté de développer le logement social, même si le DOG définit des taux minimum de logements (voir partie 2 b) le point relatif à l'habitat);
- les précautions prises à l'égard de l'obligation de production de logements sociaux à l'occasion de la réalisation de certains projets, à hauteur de 20% de la SHON programmée précise le DOG³⁰. Trois hypothèses de modulation à la baisse sont envisagées. Deux d'entre elles prennent manifestement leur distance avec une production quantifiée (il s'agit de deux premières dérogations (voir partie 2 b) le point relatif à l'habitat).

b) La norme et son cadre légal

Au regard de l'article R. 122-3

Même s'il est structuré différemment de l'article R. 122-3, le DOG de la région d'Annemasse traite les différents points de cette disposition. Il définit des orientations générales et particulières du développement des espaces urbanisés. De nombreux développements sont consacrés à la protection des espaces naturels. La protection du cadre bâti est aussi envisagée, il est vrai avec plus de discrétion. L'équilibre qu'il convient de réaliser entre le développement urbain et la préservation des espaces et des milieux naturels fait l'objet d'orientations fermes ; c'est d'ailleurs un axe important du document.

De plus, les différents thèmes du 4° de l'article R. 122-3 sont déclinés dans le DOG (logement social ; lien urbanisation – transport collectifs ; localisation préférentielle des activités économiques, notamment commerciales ; protection des paysages ; prévention des risques). Il convient toutefois ici de faire deux observations, l'une relative à l'écriture du document, l'autre à son contenu. D'une part, le parti pris rédactionnel du DOG est différent de celui suggéré par le 4° de l'article R. 122-3 dans la mesure où les orientations générales ne sont pas systématiquement déclinées en « objectifs », le terme étant toutefois largement utilisé. D'autre

³⁰ DOG, p.20.

part, la prévention des risques visée au e) du 4° de l'article R. 122-3 reste une thématique très marginale du document. Les auteurs du document paraissent avoir considéré que le SCOT n'a pas vocation à se substituer aux plans de protection issus de la législation environnementale, ce que confirme la lecture de l'évaluation environnementale³¹.

Le DOG entend utiliser presque toutes les facultés ouvertes par l'article R. 122-3. En particulier, le document utilise les possibilités de localiser et de délimiter les espaces naturels et agricoles ou forestiers (voir à ce sujet les développements précédents relatif à la cartographie et à la localisation des prescriptions). Il identifie également des grands projets d'équipement et de service comme lui en offre la possibilité l'antépénultième alinéa de l'article R. 122-3. Il fait toutefois preuve, sur ce terrain, d'une certaine prudence, notamment à l'égard des projets de voirie qu'il se contente d'esquisser. En réalité, les grands projets d'infrastructure évoqués par le SCOT sont déjà des « coups partis », certains résultant de la réflexion menée au niveau transfrontalier dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (pôle multimodal de la gare d'Annemasse, projet ferroviaire CEVA, prolongement du tramway genevois).

Les mesures prises en faveur du développement des transports en commun méritent une attention particulière. La thématique est très présente dans le DOG, notamment dans sa partie II, parfois sous la forme de dispositions précises, ménageant toutefois aux communes des marges de manœuvre. C'est ainsi, par exemple, qu'il est prévu qu'« *Au-delà des centralités urbaines, les secteurs suivants de la ville agglomérée seront également considérés dans les PLU comme des lieux privilégiés pour un développement de l'habitat (si nécessaire par densification et/ ou renouvellement du tissu urbain existant :*

-tout d'abord, les secteurs situés à proximité des points d'arrêt existants ou programmés du réseau de transports collectifs urbains primaire ainsi que des gares et haltes ferroviaires existantes et futures,

-ensuite, les secteurs situés à proximité des points d'arrêt existants ou potentiels du réseau de transports collectifs secondaire, afin d'optimiser le potentiel d'utilisateurs sur ce secteur.

Plus remarquables encore sont les dispositions relatives à certains sites de grands projets de développement qui figurent dans la partie III du DOG. Ces dispositions conditionnent l'aménagement des sites au renforcement du réseau des transports en commun. Ainsi, pour l'un des secteurs du « site des Îles », il est prévu que « *l'aménagement de ce pôle d'excellence est conditionné par la mise en place concomitante d'une desserte de ce pôle par une ligne de transports collectifs urbains régulière, visant notamment à le connecter au cœur d'agglomération* ». L'aménagement en cause consiste notamment à créer un nouveau pôle d'activités économiques. Pour un autre sous-secteur de ce même site où il est envisagé à long terme la création d'un nouveau quartier, le DOG précise : « *L'aménagement de ce nouveau quartier d'habitat est conditionné à la mise en place concomitante d'une desserte de ce quartier par une ligne de transports collectifs urbains régulière, visant notamment à le connecter au cœur d'agglomération* ». Ces mesures s'inspirent très directement d'un des alinéas de l'article R. 122-3 qui permet de subordonner « l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs ».

³¹ Volet 6/6 du rapport de présentation, p.23.

Finalement, il n'y a guère que la disposition autorisant le DOG à subordonner un développement de l'urbanisation à l'utilisation préalable de terrains équipés situés en zone urbanisée qui n'est pas exploitée par le DOG.

Au regard du champ des règles d'urbanisme

Les options étrangères à l'occupation du sol ou relevant de législations distinctes

De toute évidence, le DOG s'est efforcé de ne pas déborder le champ de l'urbanisme. La présence continue d'un cabinet d'avocats aux côtés des rédacteurs du document y a peut-être contribué. On relève tout de même dans le document quelques mesures, soit étrangères à l'occupation du sol, soit relevant de législations distinctes :

- L'obligation d'aménager des « passages à faune (largeur de 5 à 20 m minimum en fonction des contraintes techniques » lorsque « cela s'avère nécessaire » pour atteindre l'objectif de maintien de la biodiversité ;
- L'obligation faite aux communes d'établir des périmètres de protection stricte à proximité des sources et captages. Rappelons d'ailleurs que ces périmètres relèvent de la compétence préfectorale ;
- La demande adressée aux communes, « au travers leurs actions dans le domaine économique, financier, et au travers de leurs documents d'urbanisme » d'« encourager une meilleure maîtrise de l'énergie, en développant notamment des énergies alternatives aux combustibles fossiles » ;
- L'incitation des communes à « prendre toutes les mesures pour faciliter les équipements et les aménagements liés au recyclage des déchets », et, plus encore, à « conduire une politique contrôlant la ressource naturelle en granulat » ;
- La nécessité de lutter « contre une implantation anarchique et diffuse des panneaux à usage de publicité ».

Les options en direction de documents relevant d'une législation distincte mais devant être compatibles avec le SCOT

Le SCOT contient plusieurs orientations à destination des PLH (les PLH existants arrivent à échéance en 2008) et du PDU (dont l'élaboration est consécutive au SCOT). Certaines de ces mesures sont destinées à être mises en œuvre à la fois par ces documents et les PLU, par exemple, concernant le développement du réseau de transports collectifs. Le DOG précise dans ce cas les orientations dont la réalisation repose sur les PLU et celles qui visent le PLH ou le PDU³². D'autres dispositions du DOG s'adressent exclusivement aux documents sectoriels. C'est le cas pour de nombreuses dispositions relatives aux déplacements, par exemples celles portant sur la mise en place d'un réseau intercommunal de liaisons douces, sur la hiérarchisation du réseau de voirie, sur la limitation des capacités routières en entrée de ville agglomérée dont le PDU doit préciser le principe général ou encore celles sur la politique de stationnement, notamment la mise en place de parcs de rabattement.

³² Sur le logement social, DOG p. 18 et sur les la problématique des déplacements, DOG p.34.

On peut s'interroger sur les limites du SCOT en la matière. Le SCOT peut-il se comporter comme un document d'encadrement de politiques sectorielles et avec quel degré de précision, sachant que l'obligation de compatibilité des planifications sectorielle vis-à-vis du SCOT n'abolit pas nécessairement et totalement toute frontière entre les législations ?

III – Les schémas dans le système d’organisation de l’espace

1. Le schéma et les autres instruments d’organisation du territoire

La conception du SCOT a permis l’amorce d’une véritable réflexion et d’une action intercommunales sur un territoire à l’identité mal affirmée et qui n’avait jusqu’alors pas connu de démarches équivalentes (voir les développements à ce propos dans la partie I). Auparavant, les communes s’étaient rassemblées uniquement pour assurer la gestion collective de certains services ou équipements. Ne préexistait à la décision de délimitation du périmètre de SCOT aucun document ou projet de dimension intercommunale.

Il faut toutefois nuancer le propos compte tenu de l’antériorité des réflexions menées à l’échelle de l’agglomération franco-valdo-genevoise par le Comité régional franco-genevois créé en juillet 1973 par l’Etat français et le Canton de Genève pour résoudre des questions fiscales. Ce comité s’est engagé depuis 1992 dans une réflexion sur l’avenir de l’agglomération. Une charte d’aménagement a été arrêtée en 1997 afin de mettre en œuvre dix projets de dimension transfrontalière. Elle a bénéficié d’un soutien financier INTERREG. Depuis 2001, la volonté de coopération transfrontalière est réactivée dans le cadre du projet d’agglomération franco-valdo-genevois issu de la rencontre de la politique d’agglomération menée par la Suisse et du projet de coopération métropolitaine initiée par la France. Les collectivités territoriales françaises sont regroupées en association pour assurer leur participation au projet (ARC). Ce travail collectif n’a toutefois pas eu d’influence sur le périmètre des SCOT comme nous l’avons précédemment observé (partie I).

C’est en réalité essentiellement depuis le travail réalisé dans le cadre de l’élaboration du SCOT, consécutivement aussi à la création des deux communautés de communes simultanément à la mise en place du SEGH, que plusieurs instruments de coopération ont été créés. En 2003, chacune des deux communautés s’est dotée d’un PLH. En juin 2005, une charte de développement commercial est approuvée par le SEGH. Ce document se donne pour objectif de préciser « pour 5 ans les orientations stratégiques de la politique économique définie par le SCOT ». En réalité, c’est le SCOT qui donne une véritable portée aux orientations de ce schéma sans valeur juridique. Egalement, sur la base des premières conclusions du SCOT, une charte de développement touristique a été élaborée par le SEGH. Elle a abouti à un document final en décembre 2006. Par ailleurs, une démarche de PDU a été engagée de façon à décliner les orientations du SCOT en matière de déplacement. Ainsi, sur la région d’Annemasse, le SCOT a réellement eu cet effet accélérateur, multiplicateur de l’énergie intercommunale. Il a fait naître et amplifié la volonté des élus de se doter d’outils de régulation de leur territoire.

La dynamique reste toutefois largement centrée sur le périmètre du SCOT. Aucune véritable démarche organisée d’inter-SCOT n’a été engagée, si ce n’est sous forme de rencontres ponctuelles à caractère technique.

Il faut aussi noter que le SCOT ne fait aucune allusion à la DTA des Alpes du Nord dont le périmètre l’englobe pourtant. Il est vrai que la DTA en est encore au stade des études.

2. Le schéma et sa mise en oeuvre

Le SCOT de la région d'Annemasse ne prévoit pas de schéma de secteur pour sa mise en œuvre, ce qui est compréhensible compte tenu de l'exiguïté du territoire. En revanche, le document comporte plusieurs mesures destinées à favoriser sa prise en compte par les autorités communales. On peut en observer deux ensembles de manifestations :

- Les précisions données par le DOG pour déterminer ce qui est attendu des PLU. Fréquemment, le document indique : « *les PLU devront* » ou encore « *il est demandé aux PLU...* ». Certaines formules, moins impératives, s'adressent toutefois directement aux auteurs des documents communaux : « *les PLU chercheront à...* » ;
- Les indications données dans le rapport de présentation, en particulier dans le volet explicatif du DOG, qui se présentent à plusieurs égards comme un guide d'application ou de bonnes pratiques du SCOT. Par exemple, pour vérifier la compatibilité d'un PLU avec les orientations du DOG, le volet explicatif « suggère » de procéder en 3 grandes étapes :
 1. *regarder en premier lieu si la commune est concernée par un ou plusieurs des grands sites et projets mentionnés dans la partie III du DOG, et de vérifier le cas échéant que les dispositions du PLU sont bien compatibles avec les orientations du DOG concernant chacun de ces sites et grands projets,*
 2. *vérifier ensuite que les dispositions du PLU sont bien compatibles avec les orientations figurant dans la partie I du DOG*
 3. *vérifier enfin que les dispositions du PLU sont bien compatibles avec les orientations figurant dans la partie II du DOG.*

Ces indications sont suivies d'un exemple détaillé de création d'une zone à urbaniser. Le volet explicatif du DOG comporte également quatre annexes qui font œuvre pédagogique. La première explique les périmètres de protection des espaces naturels et agricoles. Elle présente des « *éléments de détail* » commune par commune. Les annexes n°2 et n°3 comportent des schémas illustrant, d'une part, les orientations destinées à assurer un développement maîtrisé des bourgs et villages qui n'altère par le fonctionnement des exploitations agricoles et, d'autre part, l'urbanisation possible des hameaux. L'annexe n°4 est plus explicite encore : elle présente sous forme graphique les traductions possibles dans le zonage des orientations du DOG en matière de densification des bourgs et de développement des pôles d'habitat et des centralités urbaines, avec des variantes.

Par ailleurs, le syndicat mixte entend bien porter le document au-delà de son adoption. Il dispose de la compétence pour ce faire. Avant même que le SCOT soit arrêté, les services du SEGH ont d'ailleurs déjà œuvré pour que les communes prennent en compte les orientations du document, plus que ne l'exigeaient les dispositions légales. Chaque révision de PLU a notamment fait l'objet de discussions serrées avec les élus communaux et d'une présence active des techniciens du SEGH dans les groupes de travail. Il est toutefois difficile de dire si certaines ambitions du SCOT ont été altérées par des révisions prématurées de PLU ne se conformant pas aux orientations probables du document.