

Le schéma de cohérence territoriale du pays Mareennes Oléron

résumé :

le SCoT recouvre le territoire littoral du pays Mareennes Oléron (pour lequel a été établie une charte de développement durable), composé de deux communautés de communes. Les habitudes prises de travaux conjoints ou en commun de ces communautés de communes ont facilité l'élaboration du schéma, marquée par le souci de la concertation, d'un partenariat élargi et de la préservation des intérêts communaux.

Le schéma approuvé en décembre 2005 privilégie deux axes, d'une part de la protection des espaces naturels et des paysages pour l'essentiel dans le cadre des exigences de la loi Littoral, d'autre part d'un effort en faveur du logement des résidents permanents ; en revanche deux points paraissent en retrait ; il s'agit d'abord des déplacements qui sont l'objet d'un diagnostic insistant sur les conséquences de la fréquentation touristique de l'île d'Oléron mais pour lesquels une véritable politique n'est pas définie, il s'agit ensuite des activités économiques (notamment celles liées au tourisme, la conchyliculture et le commerce) rapidement traitées pour ne pas dire négligées. Il est enfin très peu question d'équipements, si ce n'est au travers de la mention de deux éventuelles déviations routières d'agglomération.

S'il se coule bien dans les formes requises par la loi SRU, le document se rattache aussi à la famille des schémas directeurs faisant apparaître, au travers de deux séries de cartes, la destination générale des sols. L'écriture normative se singularise par l'énoncé d'orientations ou de prescriptions dont l'application n'est pas assurée, d'une part faite pour le schéma d'être opposable aux destinataires de ces prescriptions, d'autre part parce que le document ne se cantonne pas aux objets fixés par le code de l'urbanisme et aborde des points qui relèvent plutôt de la charte de pays. On relève quelques prescriptions impératives en matière de logements, auxquelles les PLU paraissent faire un écho atténué.

Enfin, le souci affiché par le schéma de la mise en place d'un dispositif de mise en œuvre demeure, pour une large part près de deux ans après l'approbation, toujours en recherche d'une traduction.

Au total, ce schéma présente un intérêt indiscutable pour l'apprentissage du vivre ensemble de communes réunies en pays et l'explicitation des problèmes communs. Mais en l'absence de la définition d'un réel projet, la portée du schéma tient surtout dans l'énoncé de contraintes de destinations spatiales, dérivées des exigences de la loi littoral.

Sommaire

Présentation du territoire et des investigations, page 3

I. L'élaboration du schéma, page 4

- 1) la détermination du périmètre et l'établissement public, page 4,
- 2) la mise au point du schéma, page 7,
 - direction,
 - partenariat,
 - intervention de l'Etat
- 3) le public et les associations, page 10

II. Le contenu du schéma, page 13

- 1) le diagnostic et l'évaluation environnementale, page 13,
- 2) le projet territorial, page 14
 - a) l'expression du projet : le PADD, page 14
 - b) les choix territoriaux, page 16
 - la destination des sols,
 - l'habitat,
 - les autres choix.
- 3) la norme stratégique, page 25
 - a) les modes d'écriture de la norme, page 25
 - b) la norme et son cadre légal, page 27
 - les options étrangères à l'occupation du sol,
 - les options relevant d'une législation distincte et non coordonnée avec le SCoT,
 - les options relevant du SCoT mais sujettes à interrogation juridique.

III. Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local, page 30

- 1) le schéma et les autres instruments d'organisation territoriale, page 30
- 2) le schéma et sa mise en œuvre, page 31

MISE A JOUR (février 2008), page 33

ANNEXE, page 34

Introduction : présentation du territoire et des investigations

Le schéma de cohérence territoriale du pays Marennnes Oléron réunit 15 communes :

- 8 de l'île d'Oléron, dont l'identité géographique est évidente,
- 7 situées sur le continent, formant le canton de Marennnes, dont l'axe est constitué par la route principale d'accès à l'île d'Oléron et qui est limité au sud par la Seudre, rivière côtière. S'il comporte quelques traits d'unité géographique, notamment physique avec le voisinage du littoral et la présence de marais, cet ensemble territorial n'est pas parfaitement homogène ; on peut grossièrement distinguer à l'intérieur du périmètre du schéma Oléron marqué par sa forte identité insulaire, Marennnes et Bourcefranc, marqués comme Oléron par l'activité ostréicole et les autres communes de la partie continentale, pour la plupart à caractère rural.

Ce pays, d'une superficie de 356 km², comptait en 1999 32410 habitants (60% dans l'île d'Oléron, 40 % dans le bassin de Marennnes), étant entendu que ce nombre ne prend pas en compte l'afflux touristique estival, essentiellement dans l'île d'Oléron. Saint-Pierre d'Oléron est la commune la plus peuplée (6000 habitants) ; sur la partie continentale du pays, Marennnes, ancienne sous-préfecture (supprimée en 1926), a une population de 4700 habitants.

Toutes les communes sont groupées dans des communautés de communes, l'une de l'île d'Oléron, l'autre du bassin de Marennnes, elles-mêmes réunies au sein d'un syndicat mixte du pays Marennnes Oléron. Elles sont couvertes par un POS ou un PLU, sauf une –Saint-Sornin-, dotée d'une carte communale.

Les investigations ont, pour l'essentiel, été conduites au mois de juillet 2007. Les personnes rencontrées ont marqué une grande disponibilité, tout spécialement Marianne Rullier, chargée de mission auprès du syndicat mixte d'études du pays de Marennnes Oléron, à laquelle j'adresse de vifs remerciements. Le présent rapport a été alimenté par :

- l'examen du dossier du SCoT approuvé et de celui du projet arrêté ont été communiqués ; à titre complémentaire,
- l'examen des PLU de trois communes comprises dans le schéma ont été examinés (La Brée-les-bains, Saint-Georges-d'Oléron, Saint-Denis-d'Oléron),
- des entretiens avec MM. Lagarde, président du syndicat mixte, Quinzelaire, chargé de mission du syndicat mixte à l'époque de l'élaboration du schéma, , Métayer, responsable du service d'aménagement territorial à la DDE de la Charente maritime, et avec M^{elle} Marianne Rullier.

I. L'élaboration du schéma

Chronologie

- 23 juin 2002 : création du syndicat mixte d'études du pays Marennnes Oléron par arrêté préfectoral du 23 juin 2002,
- 17 septembre 2002 : détermination du périmètre du schéma par arrêté préfectoral (après approbation donnée par la communauté de communes de l'île d'Oléron par 33 voix et une abstention et par la communauté de communes du pays de Marennnes à l'unanimité),
- 15 octobre 2002, lancement de la procédure d'élaboration du schéma, fixation des objectifs et des modalités de la concertation, par délibération du comité du syndicat mixte,
- 29 juin 2004, débat sur les orientations du PADD et délibération sur des ajustements des modalités de la concertation, par le comité du syndicat mixte,
- 26 avril 2005, délibération sur le bilan de la concertation et arrêt du projet de SCOT par le comité du syndicat mixte
- 8 septembre 2005, ouverture de l'enquête publique par arrêté du président du syndicat mixte,
- 28 décembre 2005, approbation du schéma par le comité du syndicat mixte.
- 30 décembre 2005, arrêté préfectoral autorisant la création du syndicat mixte du pays Marennnes Oléron, issu de la fusion du syndicat mixte d'études du pays Marennnes Oléron et du syndicat mixte pour la promotion touristique en pays Marennnes Oléron

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

Deux éléments fondamentaux marquent la détermination du périmètre du schéma de cohérence territoriale :

- le premier tient dans l'existence d'une planification intercommunale propre à l'île d'Oléron ; celle-ci a été dotée d'un schéma directeur en 1973, révisé en 1990 ; une nouvelle révision a été engagée en 1999 mais n'a pas été menée à son terme principalement à raison de la donnée nouvelle de la loi SRU ; il convient au passage de relever le bilan de l'application du schéma de 1990, fort critique, établi par les services de l'Etat : « Globalement, on pourrait dire que le seul élément positif est la maîtrise spatiale de l'urbanisation, pour ce qui est du reste, les objectifs du schéma directeur de 1990 n'ont pas été atteints »¹ ;

¹ Rapport pour le schéma de cohérence territoriale du pays Marennnes Oléron établi par la DDE 17, janvier 2003, 91 pages.

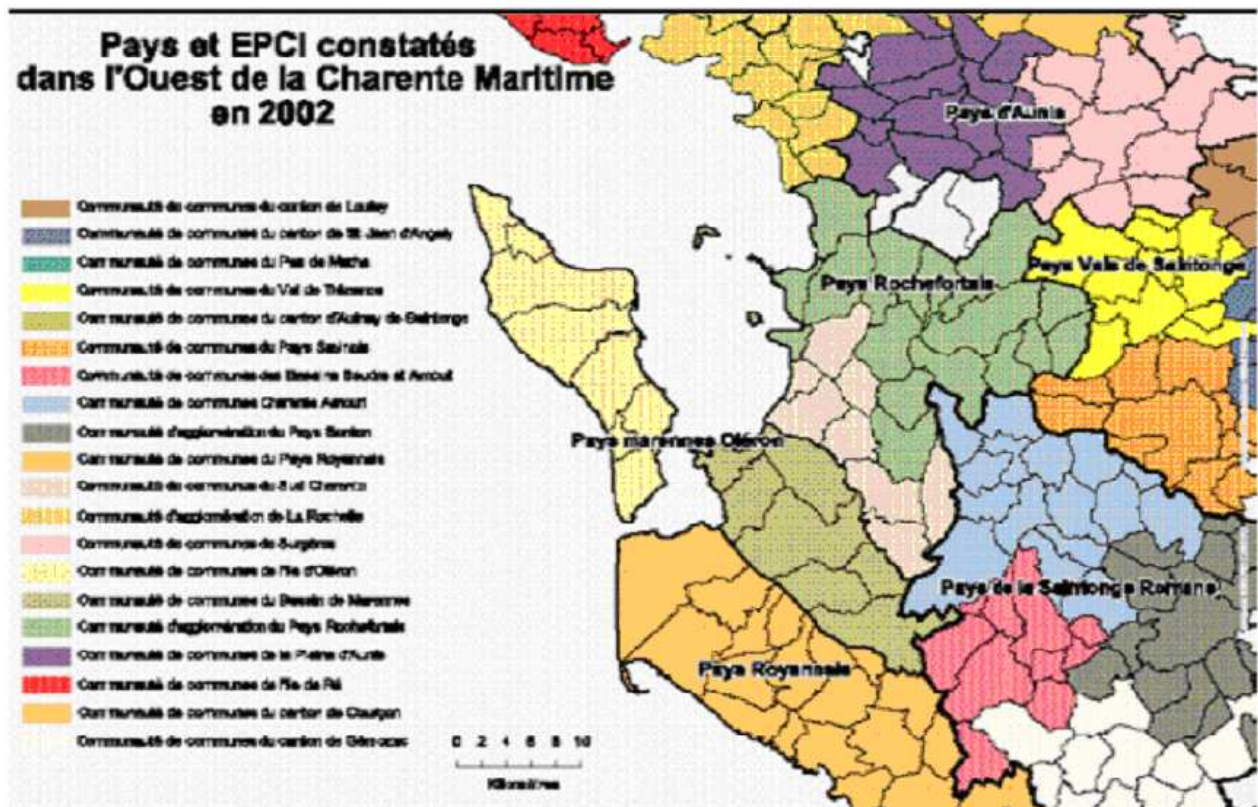
- le second tient à ce que les deux communautés de communes ont établi depuis plusieurs années une collaboration, concrétisée par la reconnaissance de la qualité de pays, au sens de la législation relative à l'aménagement du territoire, reconnue par arrêté préfectoral du 10 juillet 1996.

Le périmètre retenu par arrêté préfectoral du 17 septembre 2002 est celui du pays Marennnes Oléron. Pour le Président du syndicat mixte chargé du SCOT, le choix de la coïncidence des périmètres du schéma et du pays s'est imposé de lui-même aux élus des deux communautés de communes : il s'inscrivait dans la continuité d'un travail en commun engagé depuis plusieurs années et permettait de tirer parti pour la réalisation du schéma des études conduites pour le pays ; il est à cet égard révélateur que les démarches de pilotage intercommunale paraissent aujourd'hui constituer un binôme d'une même politique et que certaines pièces du schéma ont repris des éléments figurant dans le pays. Le représentant des services de l'Etat ne conteste pas le poids de la logique de pays mais observe que celle-ci ne s'est pas imposée avec la force de l'évidence ; le préfet a pesé dans le choix de substituer au schéma limité à l'île d'Oléron celui étendu au bassin de Marennnes, notamment parce que cette solution permettait d'inclure des communes du continent dans un périmètre de schéma et d'échapper ainsi à l'application de la règle d'urbanisation limitée en l'absence de schéma posée par l'article L. 122-2 C. urb.

La charge de l'élaboration du schéma a été confiée à un syndicat mixte « fermé » constitué entre les deux communautés de communes disposant chacune de 16 sièges, ménageant ainsi la possibilité de réserver une représentation à chacune des 15 communes comprises dans le périmètre du futur schéma. Ce « syndicat mixte d'études du pays Marennnes Oléron n'a pas seulement pour objet l'élaboration du schéma ; il est également chargé de la politique de pays ».

carte des EPCI et pays de l'ouest de la Charente Maritime

voir page suivante



2. la mise au point du schéma

sur les étapes de la procédure, voir l'encart page 2 ci-dessus

- **direction et maîtrise d'œuvre**

La direction de l'élaboration est assurée par le président du syndicat mixte d'études, M. Lagarde, maire de la commune de Niulle-sur-Seudre, située dans la partie continentale du schéma. Un bureau d'études, sélectionné après la mise en œuvre d'une concurrence simplifiée, est chargé du travail d'étude, d'animation des commissions thématiques (sur ces commissions, voir plus loin) et d'assistance au maître d'ouvrage dans la mise en œuvre des modalités de concertation.

- **partenariat**

La préparation du projet de schéma a été marquée par le souci attentif d'un travail partenarial. A cette fin, une délibération du comité syndical du 15 octobre 2002 fixe le cadre de ce travail distinguant :

- « un travail thématique réparti entre 4 commissions réunissant plusieurs délégués syndicaux (en présence du Président et sous la responsabilité d'un Rapporteur), les personnes qualifiées (notamment les services de l'Etat, des chambres consulaires et des autres collectivités), ainsi que le maître d'œuvre,
- un travail de synthèse en comité de pilotage réunissant les membres du bureau, le maître d'œuvre et un ou plusieurs représentants des services de l'Etat pour formaliser les études et préparer les décisions du Comité ».

Les 4 commissions thématiques ont été chargées, respectivement, de l'habitat, des déplacements, de l'économie et du paysage. :

- elles comprennent entre 6 et 9 membres du conseil syndical ;
- y participent des représentants des services de l'Etat intéressés (c'est ainsi que dans toutes les commissions figurent le sous-préfet et la DDE, dans la commission chargée de l'environnement, la DIREN, la DDAF et le SDAP, dans celle chargée de l'économie l'Inspection académique, le Rectorat, la TG, les Directions départementales des affaires maritimes et de la Jeunesse et des sports, la Direction des services fiscaux, les directions régionales du tourisme et des douanes, la DRAC, la DRIRE, l'Armée de terre, l'Aviation civile ;
- y participent également des représentants des autres personnes publiques associées intéressées par le thème de la commission (dans toutes les commissions, le Conseil général et le Conseil régional, dans la commission chargée de l'économie, les chambres consulaires², la section régionale de la conchyliculture,
- figurent enfin dans les commissions des représentants d'autres organismes, publics et privés, qui n'ont pas la qualité de personne associée ; ce point mérite d'être remarqué ; c'est ainsi que sont intervenus des représentants d'établissements publics de l'Etat, tels que l'ONF et l'Office national de la chasse (commission environnement), l'ANAH (commission habitat), la SNCF (commission déplacements) ; des transporteurs privés routiers et maritimes (commission déplacements), des aménageurs (OP départemental de HLM, SEM locales (commission habitat), également la Chambre départementale des notaires et le syndicat national des aménageurs et lotisseurs (commission habitat).

Le Comité de pilotage comprend 8 élus, pour l'Etat, un représentant de la sous-préfecture et de la DDE, pour les autres personnes associées, un représentant des personnes associées (Conseil général, Conseil régional, chambres consulaires, section régionale de la conchyliculture)

Au total pour la préparation du projet de schéma arrêté par le comité syndical, le président du syndicat mixte relève 12 réunions de commissions thématiques, 3 réunions de

² Deux chambres de commerce sont intervenues, dont le ressort couvre une partie du territoire du scot, celle de La Rochelle (Ile d'Oléron) et celle de Rochefort (pays de Marennes).

comité de pilotage auxquelles il convient d'ajouter 7 autres réunions sur des problèmes spécifiques (par exemple, sur le problème du camping sur parcelles privées).³

- **l'intervention de l'Etat.**

La participation de l'Etat a été substantielle. Outre la présence dans les instances partenariales ci-dessus, l'Etat s'est exprimé au travers de « porter à connaissance ». Un premier « porter à connaissance », au moment du lancement de l'élaboration du schéma, a consisté dans un dossier en trois parties ; la première faite d'informations relatives au cadre normatif (recensement des normes que le schéma doit respecter et des servitudes d'utilité publique), la troisième faite d'annexes comprenant notamment une carte figurant les obligations résultant de l'application de la loi littoral, et entre les deux un catalogue de thèmes qui, aux yeux de l'Etat, doivent être pris en compte dans le schéma, ordonnés autour de 7 thèmes (capacité d'accueil et habitat, déplacements, sécurité routière et stationnement, environnement et paysage, résorption du stationnement des caravanes, activités économiques, risques et SMVM, équipements publics liés au développement, gouvernance) ; à ce dossier est joint un rapport « le schéma de cohérence territoriale du pays Marennes Oléron » consistant dans un diagnostic établie à partir du porter à connaissance établi en avril 2000 pour la révision du schéma directeur de l'île d'Oléron. Trois « porter à connaissance » complémentaires ont été adressés pendant le cours de la procédure.

En outre, l'Etat a fourni un avis favorable au projet de schéma arrêté (sur cet avis, voir ci-dessous).

- les avis et observations sur le projet de schéma arrêté par le comité syndical.

D'une manière générale, le projet de schéma reçoit un bon accueil des instances et personnes consultées.

Parmi les personnes publiques autres que l'Etat, une seule, la CCI de La Rochelle émet des réserves significatives en estimant que le projet de schéma apporte une réponse insuffisante aux besoins d'une fréquentation touristique qui, à ses yeux, devrait être stimulée.

L'avis de l'Etat retient toute l'attention. Il reconnaît la qualité du déroulement de la procédure « conduite dans un souci permanent de concertation locale et d'échanges avec les partenaires institutionnels »⁴ et en particulier avec les services de l'Etat. Mais en ce qui concerne le contenu du schéma, l'avis présente cette particularité de conclure un cortège d'observations critiques par un avis favorable qui ne comporte pas de réserves, si ce n'est qu'il « invite la collectivité à prendre en compte les remarques ci-dessus » ; or certaines parmi ces observations ou « remarques » sont loin d'être négligeables ; on relève notamment :

³ Compte rendu de la séance du comité syndical du 25 avril 2005 par le journal Le Littoral du 29 avril 2005.

⁴ Conclusion de l'avis du préfet de la Charente Maritime du 8 septembre 2005.

- au sujet de la maîtrise de l'urbanisation, un sévère reproche : « alors que le projet de SCOT affiche une intention de rééquilibrage des tendances actuelles, les droits fonciers sont attribués aux différentes communes proportionnellement aux surfaces déjà urbanisées. Il s'agit d'une contradiction forte qui peut conduire à amplifier les problèmes identifiés par ailleurs dans le diagnostic »,
- les critiques de l'application faite des exigences de la loi Littoral : la détermination de coupures d'urbanisation comprenant des espaces déjà urbanisés, une identification des espaces proches du rivages prenant en compte le seul critère de distance, au mépris de l'approche « multifactorielle » résultant de la jurisprudence « commune de Gassin »⁵,
- le constat que le schéma ne définit pas d'orientations au sujet du problème fort sensible du devenir du camping sur parcelles privées dans l'île d'Oléron,
- l'interrogation au sujet de la compatibilité entre la proclamation de sauvegarde des activités agricoles et les perspectives d'extension urbaines,
- le constat général que le projet de schéma a une approche segmentaire des problèmes de l'organisation et de l'aménagement du territoire et, faute d'une vision synthétique, ne prend pas en compte les interactions.

Les collectivités composantes du syndicat mixte donnent un avis favorable, à l'unanimité des membres de leur comité syndical. Alors même que la création des communautés de communes ait eu pour effet de les dessaisir de leurs attributions en matière de scot⁶, les 15 communes comprises dans le périmètre du projet de schéma ont été sollicitées de donner leur avis ; toutes ont donné un avis favorable, le plus souvent à l'unanimité des membres du conseil municipal, dans certains cas avec des réserves (cas de Saint-Pierre-d'Oléron).

Il convient à cet égard de relever le cas original du maire de La Brée-les-bains qui exprime des critiques non négligeables sur le sort réservé à sa commune dans le cadre de l'enquête publique après que le conseil municipal a donné à l'unanimité un avis favorable et sans réserve au projet (le maire de Saint-Pierre-d'Oléron exprime également des critiques au cours de l'enquête publique, mais en relais des réserves émises dans l'avis émis par le conseil municipal)⁷.

Il ne semble pas faire de doute que notamment par le truchement de la composition du syndicat mixte où toutes les communes sont représentées et au bénéfice de l'unanimité, les communes ont à tout le moins été en mesure de peser sur le contenu du document et d'assurer la préservation de leurs intérêts.

⁵ CE 12 février 1993, Commune de Gassin, publié au recueil Lebon, voir les conclusions du commissaire du gouvernement Le Châtelier, Semaine juridique éd. Générale,.

⁶ Voir article 3 du statut de la communauté de communes du Bassin de Marennes-Oléron (arrêté préfectoral du 18 décembre 1996 modifié) et arrêté préfectoral du 26 décembre 1995 portant création de la communauté de communes de l'île d'Oléron. modifié.

⁷ D'autres maires sont intervenus au cours de l'enquête publique : ceux de Bourcefranc-Le Chapus et de Saint-Just-Luzac.

3. le public et les associations

- **concertation :**

Le syndicat mixte a appliqué un soin attentif à l'organisation de la concertation prévue par l'article L. 300-2 C. urb⁸. Cette concertation, que les élus ont entendu articuler avec celle dont la charte de développement durable, comporte des modalités distinctes selon qu'elle s'applique aux « habitants » ou aux associations et aux forces vives.

La concertation avec les « habitants » comporte 3 phases, l'initiative de l'élaboration du schéma, l'établissement du diagnostic, la détermination du PADD et les orientations générales du schéma. Pour chacune de ces phases sont prévues la mise à disposition d'un dossier et la diffusion d'information dans les bulletins municipaux et communautaires ; en outre pour la détermination du PADD et des orientations du schéma, une exposition a lieu dans les mairies et un registre d'observations est mis à la disposition du public et enfin une réunion publique est organisée. Mais dans le cadre de cette concertation avec les habitants a été organisée une information à destination de tous les conseillers municipaux des communes comprises dans périmètre du schéma ; cela peut surprendre au regard des principes de la démocratie participative qui inspire la concertation ; cette solution a été jugée expédiente par les responsables du syndicat mixte car dans un pays marqué par une proximité entre les élus communaux et les habitants le conseiller municipal remplit une fonction de vecteur d'opinion.

La part active prise par le public dans cette concertation a finalement été assez modeste : moins d'une vingtaine d'observations ont été consignées dans les trois registres réunis et les deux réunions publiques qui se sont tenues en septembre et octobre 2004 n'ont réuni au total que 7 participants pour celle de Marennes et 14 pour celle de Saint-Pierre d'Oléron.

La concertation avec les associations et les forces vives comporte principalement deux éléments, d'une part l'organisation d'un séminaire de présentation du SCOT qui s'est tenu le 22 juin 2004 à la citadelle du Château d'Oléron avec la participation de techniciens des services de l'Etat, d'autre part l'avis du Conseil de développement du pays, rendu le 1^{er} décembre 2004.

- **L'enquête publique**

L'enquête publique sur le projet de schéma s'est déroulée du 3 octobre au 4 novembre 2005 : le dossier et un registre d'enquête ont été déposés au siège du syndicat mixte et de deux communautés de communes et dans les mairies, le commissaire enquêteur a tenu une permanence d'une demi-journée dans chaque lieu d'enquête. Le rapport d'enquête présente un bilan synthétique de son déroulement d'où il ressort d'une manière générale que la participation du public a été modeste : 85 personnes se sont manifestées

⁸ Les modalités de concertation sont prévues par une délibération du 15 octobre 2002 et font l'objet d'un « ajustement » par une autre délibération du 29 juin 2004

mais peu parmi elles ont produits des observations sur le registre ou par courrier ; le commissaire enquêteur classe les participants suivant la typologie suivante:

- « les personnes qui ont suivi les réunions de concertation en amont de l'enquête, qui sont venues voir si le SCOT arrêté correspondait à ce qu'on leur avait dit et qui, semblant être satisfaites, n'ont donc pas consigné d'observations sur le registre d'enquête,
- les personnes qui ont confondu SCOT et PLU (la grosse majorité) et qui se sont étonnées de ne pas retrouver le parcellaire sur les plans annexés au dossier et qui, après explications fournies par le commissaire enquêteur, n'ont pas jugé utile de consigner d'observations sur le registre d'enquête,
- les rares personnes (majoritairement des associations ou des élus) qui ont consigné des observations concernant directement le SCOT et les personnes qui, bien que sachant que leurs observations étaient hors sujet, ont tenu malgré tout à les consigner sur le registre d'enquête ».

En complément de ces observations du commissaire enquêteur :

- il apparaît que dans 7 des 15 mairies, aucune observation n'a été adressée ou portée dans le registre, dans 3 mairies et à la communauté de communes de Marennes, une personne seulement a consigné des observations et que le grand nombre est à Saint-Pierre d'Oléron (5 par lettre et 4 sur le registre),
- parmi les auteurs d'observations, on relève 5 maires de communes comprises dans le périmètre du schéma et des associations : l'Association des propriétaires de terrains de loisirs à Oléron (APTLO) qui a consigné des observations dans deux mairies, la Fédération de l'hôtellerie de plein air (qui a déposé tout un dossier), l'Union civique et sociale et Nature et environnement 17.

Le commissaire enquêteur a rendu un avis favorable au projet de schéma, en émettant toutefois le souhait que deux demandes émises par les maires de Saint-Just-Luzac et Saint-Pierre-d'Oléron soit prises en compte.

- **Les associations agréées**

Le milieu associatif, que le syndicat mixte s'est préoccupé de faire intervenir dans la concertation, a été présent principalement au travers de Société de protection des paysages de l'île d'Oléron qui a demandé la communication du dossier du schéma arrêté et par Nature Environnement 17 qui, au titre de sa qualité d'association agréée, a demandé à être entendue et à faire connaître son avis sur le projet arrêté, avis au demeurant critique notamment en ce qu'il regrette que les enjeux du diagnostic n'aient pas l'écho attendu dans les orientations retenues.

II. Le contenu du schéma

Le dossier du schéma comprend les trois pièces prévues par les textes, à savoir un rapport de présentation de 220 pages, le projet d'aménagement et de développement durable de 55 pages et le document d'orientations générales de 57 pages.

1. le diagnostic et l'évaluation environnementale

a) **approche d'ensemble du rapport de présentation**

Diagnostic et étude environnementale figurent sans surprise dans le rapport de présentation qui a été établi au regard des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 C. urb. dans sa rédaction antérieure au décret n°2005-608 du 27 mai 2005 - les exigences attachées à la directive européenne plans-programmes n'étaient pas encore applicables -; il doit donc comporter:

- le diagnostic «établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports et de services » (article L. 122-1 C. urb.),
- l'analyse de l'état initial de l'environnement,
- l'explication des choix retenus pour établir le PADD et le document d'orientations générales,
- l'évaluation des incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et l'exposé de la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Le plan du rapport de présentation révèle à la fois le souci de respecter les prescriptions du code de l'urbanisme - un chapitre particulier est réservé à chacun des items ci-dessus – et la préoccupation dominante du schéma qui est appliquée à l'environnement et spécialement au traitement des espaces naturels et aux paysages. Après le rappel en introduction du statut du schéma de cohérence territoriale et le constat d'une application décevante du schéma directeur de l'île d'Oléron, le premier chapitre du rapport est consacré à l'état initial de l'environnement ; il occupe 112 pages (sur les 220 du rapport). Les autres éléments de diagnostic territorial sont plus rapidement traités : 83 pages dont seulement 14 pour l'économie ; et encore faut-il observer dans ces développements sur l'économie, le traitement sommaire des deux éléments majeurs que sont le tourisme (3 pages) et l'activité ostréicole (1 page) ; l'activité portuaire occupe 7 lignes de textes auxquelles s'ajoute une photo d'un quai du port de La Cotinière ; le rapport n'aborde pas le problème de la navigation

de plaisance (à la page 67 figure une carte des sites de fréquentation touristique avec la localisation erronée des ports de plaisance).

Le rapport de présentation comporte bien des éléments d'explication des choix opérés par le PADD et le document d'orientations générales. Ils sont établis à partir de deux scénarios assortis d'une explicitation cartographique, l'un « stratégie n°1 » consistant dans l'extrapolation des tendances du passé éclairé par une présentation cartographique dénommée « banalité » et l'autre, « stratégie n°2 », exprimant un choix « volontariste », avec une présentation cartographique dénommée « identité » ; le rapport de présentation indique que les auteurs se sont ralliés, pour l'essentiel, au second scénario. Au passage on peut regretter que le rapport n'apporte pas d'indication au sujet des méthodes au regard desquelles les localisations cartographiques des scénarios ont été établies ; il en va particulièrement des zones dégradées dont le scénario n°1 localise les extensions et le scénario n°2 la résorption.

b) examen particulier de l'étude environnementale

D'une manière générale le rapport de présentation exprime une conception de l'environnement assez large, correspondant à celle qu'exprime la directive plans-programmes (point f de l'annexe 1 de la directive), prenant en compte « *la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages* ».

En revanche la présentation des interactions entre ces facteurs, envisagée par la directive, est ici gênée par le choix du plan du chapitre sur l'état initial de l'environnement, notamment en ce qu'il retient le parti de séparer l'étude des milieux naturels et celle des paysages.

Il convient enfin de regretter le caractère sommaire de l' « exposé de la manière dont le schéma prend en compte le souci de (la) préservation (de l'environnement) et de sa mise en valeur », comme le prévoit l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la réforme de 2005. Les 5 pages du rapport d'incidences sont essentiellement consacrées aux bénéfices attendus du projet de territoire, éclairés par la présentation d'orientations qui, pour un certain nombre, relèvent d'outils distincts du schéma, comme le montre l'extrait ci-après

Le patrimoine

La qualité du patrimoine paysager et bâti est conservée et sera renforcée par :

- *la prise en compte des sites et espaces remarquables dans le cadre de la loi littoral,*
- *la mise en place d'une ZPPAUP pour l'ensemble des zones urbaines de l'île d'Oléron,*
- *la mise en place d'une charte intercommunale pour le paysage, l'urbanisme et l'architecture sur l'ensemble du Pays Marennes Oléron,*
- *l'application d'un guide de l'architecture ostréicole pour le patrimoine bâti des cabanes ostréicoles,*

- la création d'un site classé généralisé sur l'Ile d'Oléron et d'un site inscrit sur le Bassin de Marennes.

(...)

Les orientations en matière de gestion des espaces naturels

Plusieurs des orientations du SCoT préconisent une meilleure gestion des espaces naturels, favorable à la biodiversité :

- *une meilleure maîtrise de la fréquentation touristique, notamment un meilleur équilibre entre les différentes composantes du territoire, et une meilleure canalisation des flux dans les espaces sensibles*
- *la poursuite des acquisitions foncières et des mesures contractuelles visant à une gestion conservatoire des espaces naturels,*
 - *le développement de l'information et de la sensibilisation.*

On peut également relever que l'exposé de la prise en compte de l'environnement fait figurer « *l'anticipation et la création de stations d'épurations adaptées aux besoins de traitement des eaux usées, prenant en compte les pics estivaux de fréquentation* » ; or ni le PADD, ni le DOG ne comporte d'orientations intéressant les stations d'épuration.

c) la question de la détermination des capacités d'accueil

Il est un point que l'on pourrait s'attendre à trouver dans le rapport de présentation, c'est un diagnostic de la capacité d'accueil du territoire intéressé que, selon l'article L. 146-2 C. urb., les documents d'urbanisme des communes littorales doivent déterminer, en tenant compte de plusieurs paramètres (la préservation des espaces remarquables, la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, de la fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés). De cet élément déterminant pour la conception du projet de territoire littoral, le schéma de cohérence territoriale fait bien mention, notamment dans le document d'orientations générales (page 51), mais sans rendre compte des (éventuelles) études et de leurs résultats.

2. le projet territorial

a) l'expression du projet: le PADD

Le PADD expose de manière tout à fait claire le projet territorial du schéma. en 55 pages aérées et fortement structurées : pour l'essentiel, le plan s'aligne sur celui du rapport de présentation, dans trois parties consacrées respectivement aux espaces naturels et aux paysages, à l'habitat et à l'économie, aux déplacements. Il révèle bien les préoccupations dominantes et la stratégie, sans se limiter aux objets assignés par l'article R. 122-3 C. urb., autour de trois axes, la protection d'un patrimoine naturel et paysager de qualité et fragile, une politique de l'habitat endiguant le développement des résidences secondaires et répondant aux

besoins cruciaux de la population permanente, la recherche de solutions au problème de l'encombrement des routes d'accès à l'île d'Oléron et de circulation dans l'île pendant la saison touristique. En revanche, on mesure à la lecture des passages qui leur sont consacrés que l'activité économique (et notamment celle répondant aux besoins du tourisme) et que les équipements sont des points mineurs du projet territorial.

Les propositions du PADD dépassent l'objet purement spatial assigné aux schémas de cohérence territoriale et, notamment dans un souci de mise en perspective, prend en compte différents éléments concourant à l'expression du projet, intéressant notamment la mise en œuvre du projet spatial – on peut citer l'action foncière (thème qui figure de manière récurrente dans le PADD), et les « mesures agri-environnementales » par voie de contrats (page 12). Le PADD envisage des aspects non spatiaux du projet territorial, tels que le comblement du déficit de formation de la population qui fait l'objet d'une des 5 rubriques du « projet pour l'économie » (page 41) :

Un des handicaps actuels à la diversification économique du Pays apparaît être le faible niveau de formation de la population au regard des moyennes départementales ou nationales. Ce constat est notamment lié à la position géographique du territoire mais également à son économie (facilité de trouver du travail saisonnier : tourisme et ostréiculture).

Cependant, pour accompagner la nouvelle dynamique de diversification des emplois mais également pour mieux satisfaire la demande notamment qualitative des entreprises locales, un effort de renforcement des formations est à mener au niveau du pays. Une déclinaison en 2 axes est possible :

- *le renforcement des formations liées à l'économie locale, notamment pour les métiers du bâtiment et du tourisme et des services aux personnes où il est nécessaire de préparer rapidement le processus de reprise des entreprises existantes,*
- *le développement de formations ou la valorisation de formations susceptibles d'attirer des entreprises (tertiaire, ...)*

Un sujet d'étonnement tient à ce que le PADD reste muet au sujet de son articulation avec la politique de pays pour laquelle les élus consacrent des efforts tout à fait significatifs et dont l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme prévoit la prise en compte⁹. On s'en étonne d'autant plus que les démarches de planification urbaine et de définition de la charte de développement durable du pays ont été conduites parallèlement et de manière partiellement intégrée (avec notamment des éléments communs de diagnostic) et que le code de l'urbanisme prévoit, depuis la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat : « lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou en partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de

⁹ selon l'antépultième alinéa de l'article L. 122-1, introduit par la loi Urbanisme et habitat du 3 juillet 2003, « Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays ».

développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays ».

Un autre sujet d'étonnement tient à ce que, pas plus que le rapport de présentation, le PADD n'expose pas l'évaluation de la capacité d'accueil, résultant notamment des perspectives retenues pour l'ouverture à l'urbanisation, qui paraît avoir aux yeux du législateur une fonction déterminante dans la conception des documents d'urbanisme (article L. 146-2 C. urb.)

Compris entre rapport de présentation et document d'orientations générales, le PADD comporte quelques éléments de redondance. Il faut dire que cela résulte pour une part du découpage du dossier du SDRIF retenu par le code de l'urbanisme, qui conduit à d'inévitables recoupements et à une sorte de « tuilage » entre les pièces de ce dossier. Le PADD comporte également des prises de position d'ordre juridique qui paraissent relever plutôt du document d'orientations générales ; à cet égard, on relève deux passages, l'un qui donne du pouvoir d'appréciation des collectivités en matière d'urbanisation une vision qui paraît dépasser le cadre légal :

La maîtrise de l'étalement urbain se pose donc en objectif. Il est primordial de gérer l'ouverture des terrains à l'urbanisation au gré des projets proposés aux collectivités. Dans ce cas, les collectivités peuvent après examen du projet décider d'ouvrir ou de bloquer le foncier urbanisable. La maîtrise du foncier et des droits à bâtir est dans ce cas quasi-totale : c'est une grande responsabilité réglementaire et un moyen de régulation puissant dont les collectivités ont la charge (page 27)

l'autre qui envisage une orientation qui n'est que très partiellement reprise par le DOG :

Pour limiter l'étalement urbain qui ne cesse de se développer comme nous l'avons vu dans le diagnostic et dans un souci de gestion économe de l'espace, il semble primordial de prôner la densité dans les opérations d'urbanisation. Repenser les extensions urbaines, les lotissements est un objectif qui devra trouver sa traduction réglementaire dans les PLU (Page 25).

b) les choix territoriaux

Le schéma de cohérence territoriale du pays Marennes Oléron se distingue par la coexistence de choix et de non choix, plus ou moins assumés.

- La destination des sols.

Pour la destination des sols, le schéma se coule dans la doctrine de rupture par rapport aux schémas directeurs suivant laquelle il ne fait pas apparaître de carte de destination générale des sols. Il s'y coule du moins de manière formelle ; car à y regarder de plus près, la

combinaison des cartes figurant dans le document d'orientations générales et les orientations définies dans le texte que les accompagne fait que le SCOT s'inscrit dans la continuité des schémas directeurs, du moins de ceux de la dernière génération à l'image de celui de l'arrondissement de Lille.

Le premier élément contribuant à la détermination d'une destination générale des sols tient dans les cartes « Les espaces naturels à préserver et les coupures d'urbanisation ». Elles figurent tout un ensemble de contraintes spatiales, principalement déduites des exigences posées par la loi Littoral, mais pas seulement ; en plus elles localisent les « espaces à valoriser (destination à définir : naturelle, agricole, forestière ou localement urbaine) » et des « espaces agricoles à gérer de façon économe ».

- les espaces à préserver.

L'article L. 122-1 C. urb. prévoit que les SCOT « *déterminent les espaces et sites naturels, agricoles¹⁰ ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation* », les documents graphiques devant, dans le second cas, « *permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites* » (article R. 122-3). Il semble que le SCOT du pays Marennes Oléron ait choisi de ne pas se couler dans le choix que lui ménageait la loi. En effet, les documents graphiques dessinent des contours de zones inspirés par un souci de délimitation plutôt que de simple localisation sur un fond de carte où se distinguent les limites des parcelles rurales ; en revanche, il est indiqué dans le dernier chapitre du DOG relatif à la mise en œuvre du schéma que « la délimitation détaillée des espaces à préserver sera précisée dans les documents d'urbanisme dans un esprit de compatibilité. L'ensemble de ces espaces devra faire l'objet de protections dans le cadre des PLU ou des cartes communales » (DOG, page 54).

- les coupures d'urbanisation.

Le schéma a une approche originale de la notion des « coupures d'urbanisation » envisagées par l'article L. 146-2 C. urb., en ce sens qu'il distingue entre des « *coupures d'intérêt local* » appliquées à des « *séquences non urbanisées* » et des « *coupures d'intérêt général* » qui, elles, peuvent comprendre des espaces en partie urbanisés, comme c'est le cas pour celle du sud-ouest de la commune de Saint-Denis d'Oléron et de celle située entre Dolus et la côte sauvage (sur cette distinction voir DOG, page 3).

- les « espaces à valoriser (destination à définir : naturelle, agricole, forestière ou localement urbaine) ».

La désignation par la carte « Les espaces naturels à préserver et les coupure d'urbanisation » particulière à l'île d'Oléron » recouvre ce qui est traité par ailleurs dans le dossier du schéma sous la dénomination « zones perturbées ou dégradées ». Ces dernières constituent, selon le rapport de présentation

¹⁰ il convient d'observer que le qualificatif « agricoles » a été ajouté par la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, postérieurement à l'approbation du SCOT du pays Marennes Oléron et qu'en conséquent, il ne lui était pas opposable.

« une particularité de l'île d'Oléron qui est très peu présente sur la presqu'île de Mareennes : l'abandon de l'agriculture et la pression touristique créent des paysages incertains, en attente. Les friches et les parcelles à camper qui se sont développées fragilisent à leur tour les terres agricoles restantes (difficultés d'accès, surfaces trop restreintes,...). Ce phénomène de labyrinthisation est considérable sur l'île et son résultat figera à moyen terme l'image et la réputation de l'île. Les zones perturbées ou dégradées qui figurent sur la carte de synthèse occupent 2 067 ha de l'île. À titre de comparaison, les surfaces réunies du tissu bâti (ancien et récent), des équipements et campings représentent 3 148 ha de l'île) ».

La principale préoccupation ici est de traiter du difficile problème des « terres à camper », parcelles mitant l'espace rural, que des particuliers ont acquis au cours des quarante dernières années pour faire du camping ou du caravaning, souvent de manière illégale¹¹. L'objectif de résorption de ces terres à camper présentant de multiples inconvénients (risque d'incendie près des forêts, pollution des nappes, morcellement des terres agricoles, altération du paysage, phénomène de « labyrinthisation »¹²) se heurte depuis longtemps à la persuasion de la légitimité de leur occupation de la part de propriétaires souvent de condition modeste, qui ont de surcroît le sentiment d'avoir été floués par vendeurs, notaires et élus locaux. L'identification des « espaces à valoriser » est, pour une bonne part, la réponse donnée par le planificateur intercommunal.

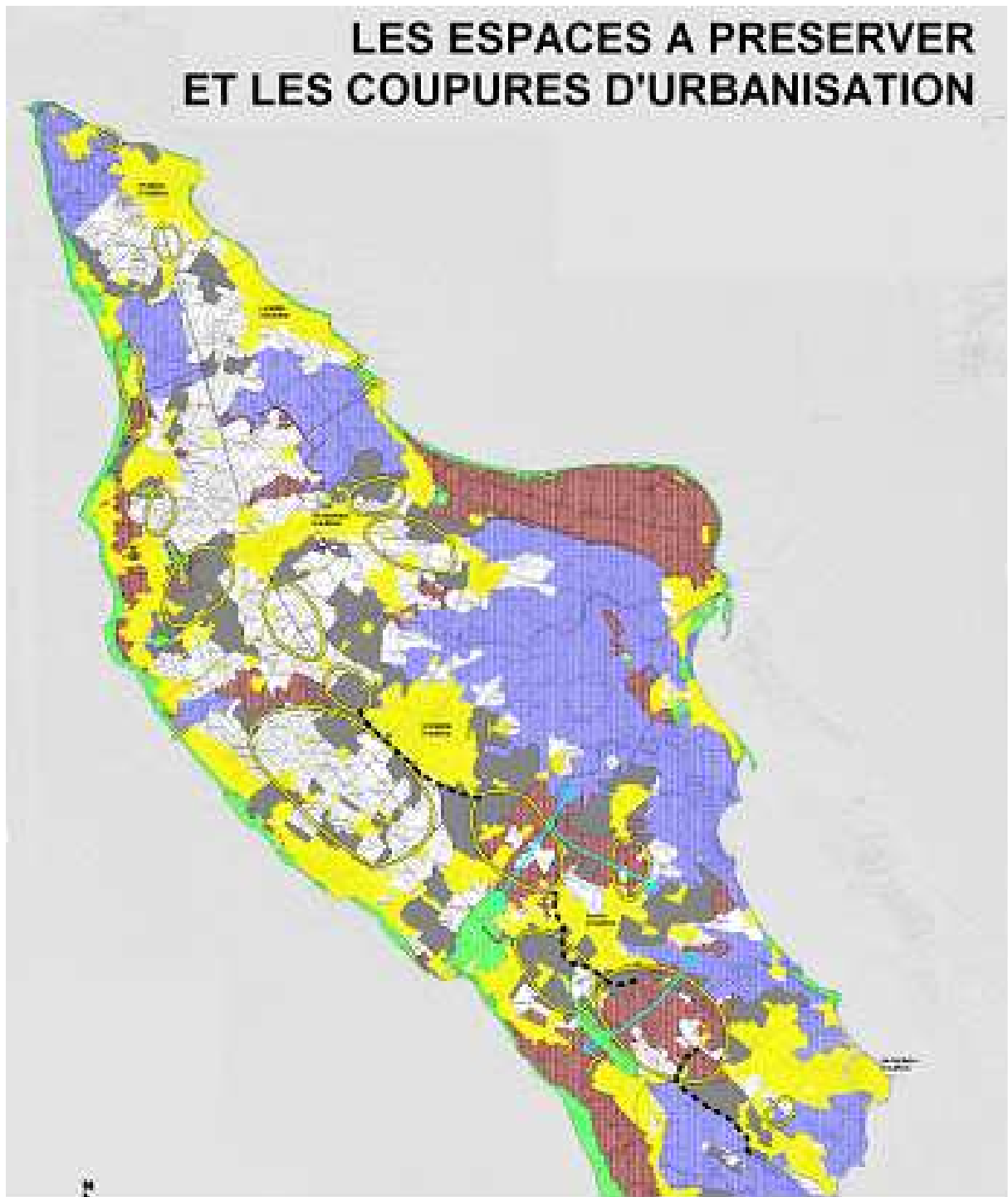
Le DOG explicite :

« Le SCoT qui veut rehausser la qualité paysagère transformera cette évolution négative par la définition claire des vocations des espaces naturels, agricoles, ostréicoles ou forestiers à préserver à long terme et de façon irréversible par rapport aux espaces urbanisables. La priorité dans la résorption des zones perturbées sera donnée aux occupations naturelles et agricoles. Les espaces riverains des axes de communication méritent ici une attention particulière. Toutefois, en concordance avec les autres orientations et en cohérence avec l'urbanisation existante il sera possible dans ces zones perturbées ou dégradées de réserver localement quelques secteurs à des destinations urbaines lorsqu'ils se trouvent en continuité avec des agglomérations ou villages existants. »

L'objectif est clair mais sa mise en œuvre laisse perplexe, dans la mesure où elle repose sur une simple affirmation du schéma et que, finalement, elle réserve aux communes intéressées, le soin de déterminer les modes d'utilisation de la valorisation attendue ; l'avis de la commune de Saint-Georges-d'Oléron sur le projet de schéma arrêté ne s'y est pas trompé qui prend « acte que le SCoT laisse au PLU des communes toute latitude et initiative pour résoudre la problématique du camping sur parcelles privées, qui sur notre territoire a un impact important tout sur le plan du paysage que sur le plan sanitaire ».

¹¹ Un indice de la forte préoccupation de l'auteur du schéma au sujet de ces terres à camper tient dans le nombre des occurrences de cette locution : 35 dans le rapport de présentation.

¹² Cette expression apparaît dans le rapport de présentation, pages 120 et 126.

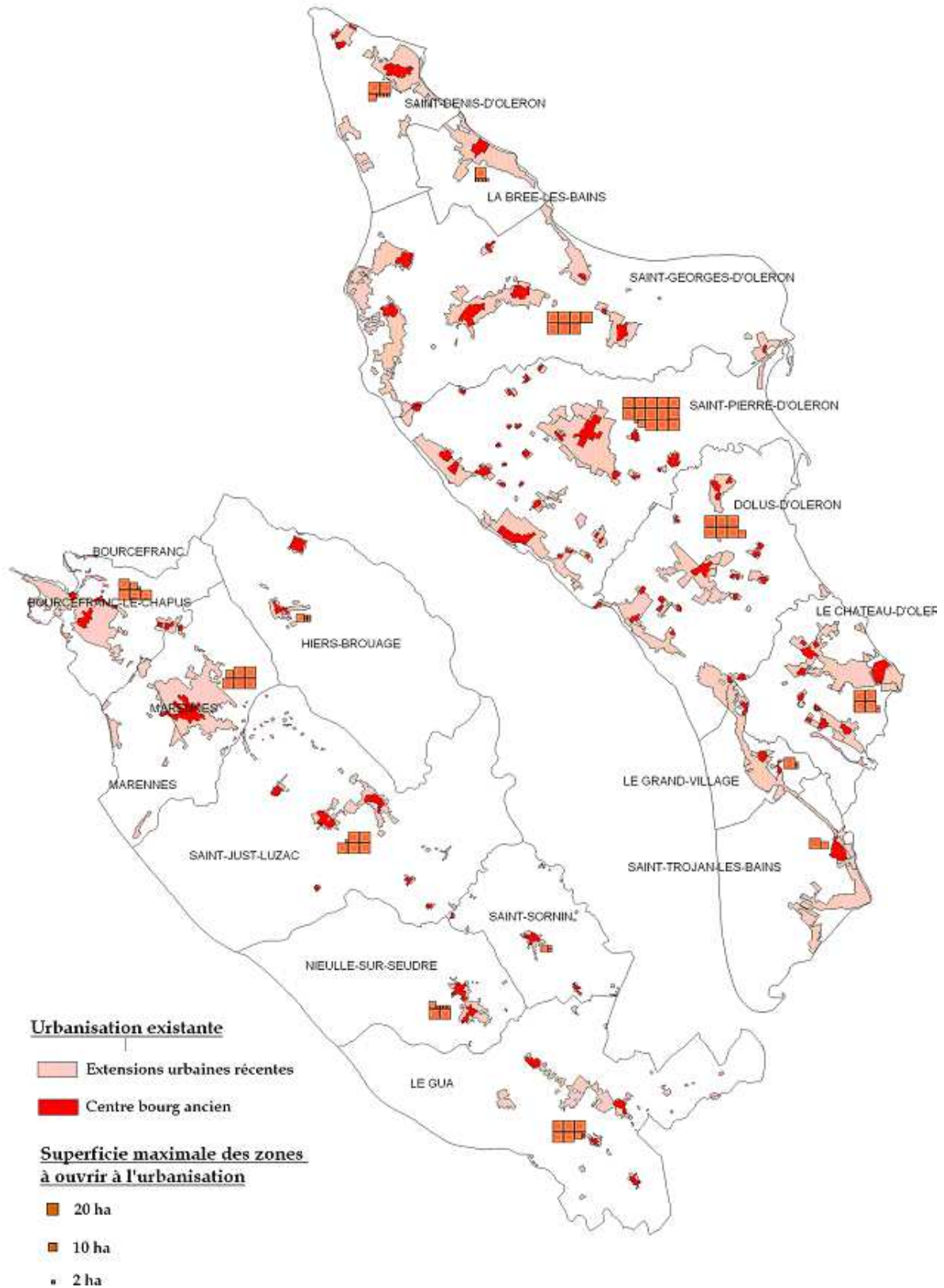


Le second élément contribuant à la détermination générale de l'utilisation des sols intéresse les espaces ouverts à l'urbanisation.

Dans la partie écrite du DOG, figurent deux options :

- une volonté de densifier les bourgs et villages mais sans l'accompagner des instruments d'accomplissement, notamment au travers de la réglementation des PLU,
- l'obligation, affirmée sans ambiguïté, selon laquelle « *les extensions urbaines devront se faire exclusivement en continuité des espaces urbains afin de créer de réelles continuités urbaines et non pas encourager la création de nouveaux pôles d'urbanisation en discontinu qui aboutiraient à une structure urbaine polynucléaire déconnectée du tissu urbain* » (DOG, page 27).

Des cartes particulières à l'urbanisation déterminent des volumes d'espaces constructibles par commune, déterminés en hectares. Pour la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation, les communes disposent d'une marge d'appréciation et peuvent les prélever dans les espaces qui n'ont pas été soustraits à l'urbanisation, à savoir les zones à valoriser ou dans les zones agricoles « à gérer de manière économe ».



Un dernier élément important de la destination des sols touche les colonies de vacances de l'île d'Oléron, appartenant souvent à des personnes publiques et en attente d'affectation à un autre usage. Tout un passage du DOG y est consacré tendant à convaincre d'une part qu'il s'agit là d'un enjeu important et d'une opportunité pour les personnes publiques et d'autre part que la réaffectation est laissée aux bons soins des communes (le passage du DOG est reproduit à l'annexe n°1, pages 32 et 33 ci après).

- l'habitat.

L'habitat est l'objet des intentions les plus volontaristes du planificateur intercommunal. C'est qu'il entend porter remède à une situation préjudiciable pour les actifs locaux tenant au déséquilibre dans la construction de logements, entre les résidences secondaires et les résidences principales et à l'insuffisance de logements locatifs. A cette fin, sont prescrits :

- des quotas de construction de résidences secondaires établis par portion du territoire couvert par le schéma ; c'est ainsi que le DOG prévoit, page 31 :

« La consommation foncière des résidences secondaires ne devra pas excéder :
40% de la consommation foncière des résidences principales dans le territoire de centralité principal
50% de la consommation foncière des résidences principales pour le territoire de concentration touristique
30% de la consommation foncière des résidences principales pour le territoire de centralité secondaire
20% de la consommation foncière des résidences principales pour le territoire de renforcement résidentiel
20% de la consommation foncière des résidences principales pour le territoire de stabilité »

- des objectifs quantifiés de logements locatifs à construire d'ici 2020, établis également par portion du territoire du SCOT et, pour faciliter la réalisation de ces objectifs, l'assignations adressées aux PLU de « prévoir que toute opération significative de plus de 800 m² de SHON (ou 5 lots) » devra comporter soit un pourcentage de logements locatifs sociaux déterminés, soit réserver une portion de terrain que la « collectivité » pourra acquérir pour la réalisation des logements en question (cette prescription est reproduite, ci après, page 27).

- Les autres orientations du schéma

Un certain nombre de thèmes sont peu ou pas traités par le schéma :

¹³ Ce qualificatif ne fait pas l'objet d'éclaircissement dans le dossier du schéma ; des discussions avec des responsables du syndicat mixte, il intéresse non seulement les logements locatifs sociaux mais également d'autres logements, n'ayant pas un caractère social bénéficiant d'une aide telle l'avantage fiscal « de Robien ».

- 4 pages et demi du DOG abordent les activités économiques, de manière sommaire ; c'est ainsi que le commerce est l'objet de deux points ; le premier consiste dans l'assignation faite aux PLU de :

« privilégier les actions pour :

Conforter les commerces dans les centres villes

Limiter le développement des centres commerciaux

Garantir le développement mesuré de commerces spécialisés :

à proximité des sites portuaires

à proximité des sites commerciaux

au sein de la future zone d'activités intercommunale du Bassin de Mareennes » ;

le second prévoit que :

« les équilibres et limitations des surfaces commerciales fixées par les Schémas de Développement Commercial existants doivent servir de référence, jusqu'à l'établissement de nouveaux SDC »

Mais il convient d'observer que la désignation « schémas de développement commercial » est trompeuse. Il ne s'agit pas des documents dont le statut est défini par le décret n° 2002-1369 du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial ; et qui est élaboré par l'observatoire départemental de l'équipement commercial et dont l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme prévoit l'articulation avec le schéma de cohérence territorial. Il s'agit ici de documents établis en « partenariat » par chacune des communautés de communes, la chambre de commerce de LA Rochelle (pour l'île d'Oléron) ou de Rochefort (pour le pays de Mareennes) et la chambre de métiers de Charente maritime, sans fondement légal¹⁴ ;

- Les orientations en matière de tourisme sont également fort sommaires ; c'est ainsi que les ports de plaisance, il est simplement observé, en caractères gras, page :

« Les communes souhaitent prévoir l'entretien mais également l'extension des ports de plaisance, en tant que de besoins afin d'en assurer leur pérennité. Toutefois, en l'absence de SMVM et volet maritime du SCoT, celui-ci ne peut établir d'orientations sur cette question. »

- la question des déplacements ne fait pas l'objet d'orientations à la hauteur des problèmes mis en relief par le rapport de présentation, lequel fait notamment état de prévision qui « traduisent un risque important de blocage du cœur démographique du territoire (page 177) et fait apparaître en caractères gras :

« un des enjeux majeurs pour territoire est donc de définir une politique double, de gestion des besoins actuels de déplacements et de maîtrise des besoins futurs, en

¹⁴ Sur la confusion entre le schéma prévu par le décret et ces documents*, voir le « guide pratique pour la constitution d'un dossier en vue d'un passage en Commission départementale d'équipement commercial » établi par la Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle, page 28 et 27, <http://www.larochelle.cci.fr/solutions/commerce/guidecdec.pdf>

choisissant entre une stratégie d'accompagnement ou bien une stratégie de rupture » (page 192)

Le DOG consacre bien à la question tout son chapitre 7 « Les objectifs relatifs à la cohérence entre urbanisation et création de desserte en transports collectifs ». Parmi les mesures destinées à maîtriser le trafic routier, le péage sur le viaduc d'Oléron est présenté comme un élément de solution mais qui ne relève pas du champ du schéma ; il est bien envisagé d'autres mesures, notamment intéressant le stationnement, les modes de transports alternatifs, la perspective de deux déviation routière d'agglomération ; mais les termes souvent généraux dans lesquels elles sont définies peuvent être difficilement tenus pour l'exposé d'une politique.

- des équipements publics, il n'est pratiquement pas question, si ce n'est au travers de formulations très générales, telles que, pour les « grands équipements de dimension intercommunale (page 50) :

Ils devront être localisés prioritairement dans les zones urbaines et périurbaines en liaison avec la création de desserte de transports collectifs ou dans les zones de renouvellement urbain (notamment les sites des anciennes colonies de vacances).

En cas d'absence de foncier disponible dans ces zones, ils pourront être localisés dans les zones d'activités intercommunales si cela est compatible avec leur image ou sur des sites à définir dans le respect toutefois des espaces naturels protégés et des principes de la loi Littoral.

3. la norme stratégique

a) les modes d'écriture de la norme.

Le document d'orientations générales est établi suivant un plan qui reprend les rubriques de l'article R. 122-3 C. urb. (sans qu'il ait été veillé à l'adéquation du contenu au regard de l'intitulé : voir à cet égard le chapitre 9).

Le contenu du DOG suscite un certain nombre d'observations :

- comme on l'a vu plus haut, le SCoT ne comporte pas de carte de destination générale des sols mais il suffit de superposer la carte relative aux espaces protégés et celle sur l'urbanisation pour avoir tous les éléments d'une destination générale des sols, comme dans le cas des schémas directeurs (mais le texte qui accompagne les cartes prend des précautions afin que la cartographie ne soit pas celle d'un « superPLU » à la manière des schémas directeurs « superPOS » (voir plus loin, la 3^{ème} observation) ;

- le texte du DOG n'est pas entièrement normatif ; certains points sont clairement présentés comme non opposables et sont présentés comme des « *recommandations* » (pour la protection de certains sites, page 9), des conseils adressés aux auteurs de PLU (page 33 pour les zones agricoles) ou encore des préconisations (page 4 pour l'élargissement de la bande d'inconstructibilité de l'article L. 146-4 III C. urb. ;

- d'une manière générale, le SCoT marque la volonté de limiter la portée normative de ses orientations. On sait le problème posé par les normes stratégiques qui doivent normalement s'inscrire dans le respect d'une idée de subsidiarité ménageant une certaine latitude d'application aux auteurs des documents subordonnés et du PLU en particulier et qui doivent se prêter à des ajustements rendus nécessaires par les circonstances et l'évolution dans le temps. Le SCoT du pays Marennes Oléron s'y emploie de diverses manières :

en ce qui concerne la carte des protections, la portée des délimitations est atténuée par la disposition suivant laquelle « *la délimitation détaillée des espaces à préserver sera précisée dans les documents d'urbanisme dans un esprit de compatibilité* » (pages 2 et 56) ;

le texte retient des formulations empruntées à un registre lexical destiné à atténuer l'impression d'autorité et destiné à conforter l'idée d'une normativité atténuée : des secteurs « *sont proposés à préserver* » (page 1), « *il est proposé de préserver ce secteur* » (page 2), « *le SCoT propose la protection* » (page 5)

certaines affirmations fortes font l'objet d'atténuations ; c'est ainsi que le principe fermement posé suivant lequel « *les extensions urbaines doivent se faire exclusivement en continuité des espaces urbains* » est tempéré d'une part par une approche extensive de la notion d'espace urbanisé (cf la carte figurant page 29 fait apparaître parmi les espaces urbanisés des micro-espaces : un peu plus de 20 pour la commune de Saint-Pierre, plus de 10 pour celle de Le Gua, tout un chapelet d'écarts à Saint-Just), d'autre part par la formule suivant laquelle « *les nouveaux terrains à urbaniser des PLU devront être majoritairement¹⁵ situés en continuité des bourgs ou des espaces structurés existants* », ce qui signifie qu'ils peuvent être localisés ailleurs (page 27)

le schéma retient des objectifs quantifiés pour la consommation du foncier pour la construction de résidences secondaires, mais leur portée est atténuée par la mention suivant laquelle cette quantification est présentée comme pouvant « servir de base au suivi et à l'évaluation du SCoT

pour certains points du schéma, le schéma entend se présenter moins comme un appareil de prescriptions que comme un document de référence guidant les décisions prises par des autorités conservant un pouvoir d'appréciation ; cela apparaît dans le cas des localisations commerciales pour lesquelles le SCoT fait référence aux schémas de développement commercial

- exceptionnellement la norme est posée dans des termes particulièrement prescriptifs qui s'apparentent à ceux d'un règlement de PLU ; pour la satisfaction des orientations des objectifs en matière de logement social, le DOG impose :

¹⁵ c'est nous qui soulignons.

les PLU devront prévoir que toute opération significative de plus de 800 m² de SHON (ou 5 lots) devra obligatoirement contribuer aux principes de mixité sociale :

Soit l'opérateur devra réaliser 25% de logements locatifs conventionnés dont 15% en logement locatifs sociaux,

Soit il devra préserver au moins 15% de la superficie de l'opération au pour la réalisation de logements locatifs sociaux. Ces 15% d'espace ne pourront être affectés à aucun autre type de construction. La collectivité pourra ainsi se porter acquéreur de cet espace et réaliser ou faire réaliser ces logements locatifs sociaux.¹⁶.

Il convient de relever la singularité de cette prescription qui marie à la fois rigueur - par le recours à des énoncés quantifiés - et souplesse - en ménageant une marge d'appréciation pour la détermination des opérations « significatives ». Cette prescription pose une autre question, celle de son admissibilité dans un SCOT.

b) la norme et son cadre légal

Le SCoT retient l'attention dans la mesure où, sur certains points, il ne s'est pas cantonné dans le cadre légal que lui assigne le code de l'urbanisme. Il retient des options qui sont étrangères à l'occupation du sol ou qui ont un objet touchant à l'occupation du sol mais relevant d'une législation distincte avec laquelle le droit de la planification urbaine n'est pas articulé ou encore qui ont bien un objet de planification urbaine mais dont on peut se demander s'il n'excède pas le champ réservé aux schémas de cohérence territoriale.

- les options étrangères à l'occupation du sol.

Il arrive que les documents de planification stratégique ne s'arrêtent pas à la frontière, normalement assignée aux documents d'urbanisme, qui est l'utilisation du sol¹⁷. Cette frontière peut à juste titre paraître une barrière artificielle ; une politique avisée d'organisation d'un territoire peut être amenée à envisager d'autres objets d'intervention tels que la sensibilisation des habitants et la politique culturelle (voir ce point le projet de SCoT arrêté pour Plaine-Commune) ou encore le fonctionnement de services collectifs tels que les transports ou la téléphonie. Le cas de Marennes-Oléron est lui-même exemplaire : comment définir une politique de déplacements sans se prononcer sur l'instauration ou non de l'éco-taxe pour le passage des véhicules à moteur sur le pont d'Oléron ? Mais il est important, ne serait-ce que pour des raisons d'information et de sécurité juridique, de séparer ce qui relève du registre de l'utilisation des sols et ce qui n'en relève pas. C'est ainsi que plusieurs directives territoriales d'aménagement ont retenu la solution de traiter les objets étrangers à l'utilisation du sol dans un chapitre particulier relatif aux « politiques d'accompagnement ».

Le statut du schéma de cohérence territoriale a été conçu par la loi SRU précisément pour respecter cette séparation. Le PADD définit un projet territorial qui n'est pas en lui-même opposable et se prête donc bien à une appréhension globale des problèmes du territoire.

¹⁶ DOG, page 36.

¹⁷ Voir à ce sujet avis n°349324 du 5 mars 1991 de la section des travaux publics du Conseil d'Etat relatif au schéma directeur de la région Ile-de-France

En revanche le document d'orientations générales a une fonction normative et devrait donc se concentrer sur les habilitations données par la loi pour régir l'utilisation du sol.

Or ce n'est pas le cas du schéma du pays Marennes Oléron. Il comporte un certain nombre d'éléments qui sont bien attachés à une politique territoriale mais qui relèvent d'une charte de pays plutôt que d'un document d'urbanisme. On peut citer :

- le parti d'instituer l'éco-taxe sur le point d'Oléron,
- la réglementation de la pêche à pied sur le rivage de la mer (page 20),
- la réglementation du stationnement,
- la réduction de la consommation d'eau potable (page 13)
- l'entretien des ouvrages hydrauliques,
- le fonctionnement des stations d'épuration,
- le fonctionnement des services de transports publics de personnes,
- les pratiques culturelles (page 23),
- les actions de sensibilisation du public (page 23),
- l'amélioration du niveau de formation (page 54)

- les options relevant d'une législation distincte.

On sait que le principe de l'indépendance de législations est perçu comme un obstacle à l'expression des choix d'urbanisme. Mais il appartient au seul législateur d'apprécier s'il convient d'établir une articulation entre des législations distinctes (c'est ainsi que la loi SRU a prévu des éléments d'articulation entre le SCoT et la législation de l'équipement commercial) ; l'absence d'articulation doit en revanche être interprétée comme un choix de maintenir les législations séparées ; le Conseil d'Etat maintient sur ce point une jurisprudence ferme.

Or le SCoT du pays Marennes Oléron retient des options, parfois affirmées de manière forte, sur des objets qui lui sont étrangers :

- la réglementation de la publicité (page 8 du DOG),
- la protection des sites.

Le deuxième point est assurément le plus troublant dans la mesure où le schéma prescrit la mobilisation d'outils sans en avoir le pouvoir (la création de ZPPAUP et le classement de sites) alors qu'il pourrait envisager la protection dans le cadre de la législation d'urbanisme, notamment les règles du PLU (voir notamment le 7° de l'article L. 123-1 C. urb.). C'est ainsi qu'il est prévu à la page 9 du DOG :

Le niveau de protection du patrimoine bâti et paysager du Pays de Marennes Oléron est relativement faible par rapport aux richesses présentes. L'objectif général du SCoT est de tendre vers plus de qualité. Dans cette logique, la priorité est donnée à une approche homogène pour le patrimoine présent sur le territoire dans son ensemble au lieu de rechercher des protections ponctuelles.

Les différents outils de protection disponibles sont : le site inscrit, le site classé et la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP). Ces outils seront utilisés de façon complémentaire :

- *Un site classé pour tous les espaces naturels, agricoles, ostréicoles et forestiers de l'île d'Oléron ; ce nouveau site classé remplacera les sites inscrits existants et englobe les deux sites classés existants.*
- *Une ZPPAUP pour toutes les zones urbaines de l'île (villes, villages, bourgs et hameaux). Cette orientation s'inscrit dans la démarche déjà engagée par plusieurs communes sur l'île (le Château-d'Oléron, Saint-Pierre-d'Oléron, et Saint-Georges-d'Oléron). Les deux protections (le site classé et la ZPPAUP) couvriront la totalité de l'île et son Domaine Public Maritime.*
- *Un site inscrit pour l'ensemble des communes du Bassin de Marennes. Ce nouveau site inscrit remplace les sites inscrits existants. Cette orientation permettra de mieux suivre l'évolution qualitative des sites et paysages de ce territoire. Ce dernier sera, en effet, soumis à des pressions diverses (urbanistiques, touristiques, ...) qui nécessiteront un suivi homogène.*

La mise en place de certaines protections ponctuelles est néanmoins recommandée : le phare de Chassiron, le fort des Saumonards, le canal de la Seudre à la Charente,.... Ces protections s'inscriront dans une politique de valorisation générale du patrimoine : moulins, habitations et fermes spécifiques, cabanes, fossés et écluses à poissons, ouvrages hydrauliques,... Ces éléments seront identifiés dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

- les options relevant du SCoT mais sujettes à interrogation juridique.

Le schéma comporte des dispositions dont l'objet relève incontestablement du champ couvert par le code de l'urbanisme mais qui justifie de la perplexité :

- il en va des dispositions par lesquelles le SCoT rend opposables des documents qui ont été élaborés par ailleurs : le guide de l'architecture ostréicole en Charente Maritime (page 3 et page 9) et la charte intercommunale pour le paysage, l'urbanisme et l'architecture dans l'île d'Oléron (page 9). Si légitimes que soient ces documents, on ne peut qu'être réservé au sujet de leur appropriation par le schéma et de la portée normative qui leur est donnée, en dehors de tout cadre légal et sans même les faire figurer en annexe afin que les participants à la procédure d'élaboration aient pu en prendre connaissance et prendre position sur le contenu (notamment le public au cours de l'enquête publique) ;
- il en va également des prescriptions subordonnant la réalisation d'opérations de construction à certaines conditions, notamment la réalisation, par l'opérateur ou une collectivité publique, de logements locatifs conventionnés .

On s'interroge sur deux points, le premier d'opportunité, le second de légalité :

d'une part pourquoi le schéma demande-t-il aux PLU de faire figurer ces exigences et ne les impose-t-il pas lui-même pour les opérations auxquelles il est directement opposable, à savoir celles qui portent sur une surface hors œuvre nette de plus de 5000 m² (article R. 122-5 3° C. urb.) ?

d'autre part (*mais cette interrogation dépasse le cas particulier du présent schéma et se rapporte à une pratique actuelle semble-t-il assez courante dans les documents de planification stratégique¹⁸*), dans quelle mesure un schéma, en dehors de toute habilitation expresse du code, peut-il énoncer une mesure qui, à raison de son objet et des termes très prescriptifs de sa formulation, s'analyse comme la préfiguration d'une servitude d'urbanisme normalement réservée aux documents de planification d'urbanisme réglementaire (donc du PLU, de surcroît dans les limites qui lui sont assignées, notamment par les b et d de l'article L. 123-2 C. urb. tel qu'ils ont été modifiés par la loi du 13 juillet 2006 ENL) ?

¹⁸ ce point sera un des thèmes abordés par le colloque organisé par le gridauh en collaboration avec l'Assemblée des communautés de France (ADCF) à Lyon « PLU et intercommunalité », le 26 janvier 2008.

III. Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local

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

Comme on l'a vu plus haut, le SCoT s'applique à un périmètre qui est aussi celui d'un pays, au sens de la législation d'aménagement du territoire. SCoT et politique de pays sont conduites conjointement par les deux communautés de communes et le syndicat mixte qui les réunit.

Cette politique territoriale est marquée par une dynamique qui est à la fois institutionnelle - la fusion des deux syndicats mixtes à la suite de l'approbation du schéma de cohérence territoriale – et fonctionnelle. Sur ce dernier point, on relève plusieurs éléments importants, montrant que le schéma exerce un effet de levier pour l'organisation du développement du territoire

- la démarche de Gestion intégrée des zones côtières dans laquelle le pays Marennes Oléron s'est engagé ; après avoir répondu à un appel à projets, le pays a été retenu pour s'engager dans une démarche expérimentale ; l'année 2007 est consacrée à la mise au point d'outils méthodologiques et à la mise en place d'un comité de suivi.

- la décision prise au printemps 2007 par les deux communautés de communes de se doter chacune d'un PLH, dont la préparation fera l'objet d'études menées conjointement,

- la mise au point d'outils de pilotage ; c'est ainsi que la communauté de communes de Marennes s'est dotée d'un « schéma de développement commercial », établi en dehors du cadre prévu par le décret du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial¹⁹ ; on peut également citer deux « chartes » de pays, l'une pour l'architecture, l'autre pour l'affichage publicitaire, en cours d'élaboration.

2. le schéma et sa mise en œuvre

-

Le SCoT du pays Marennes Oléron s'est préoccupé de sa mise en œuvre. Cette préoccupation a justifié un développement dans le document d'orientations générales, page 39 :

¹⁹ Voir sur ce point, infra page 10 et note 11.

Le principe de "vérification de la cohérence"

A la différence des schémas directeurs, la loi SRU a prévu la mise en place d'une évaluation du document de SCoT afin de permettre un réajustement si les objectifs ne sont pas atteints.

Afin de vérifier la cohérence entre les besoins en habitat et la consommation effective de foncier dans les sous-territoires (ou les communes), l'organisme chargé de l'élaboration du SCoT devra mettre en place une évaluation annuelle ou biennale. Les résultats de cette évaluation conditionneront l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation ainsi que les conditions dans lesquels ils pourront être ouverts.

Si le nombre de logements conventionnés n'a pas été atteint et que l'enveloppe foncière destinée aux résidences secondaires a été dépassée, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation devra se faire uniquement dans le cadre de projets d'ensemble, de plus, le projet devra être conforme aux orientations du SCoT.

Pour faciliter ce suivi ainsi que la mise en œuvre de l'évaluation du SCoT, la production maximale de foncier destiné à l'urbanisation d'habitat est déclinée par commune (à titre indicatif) dans la carte page suivante.

- *l'établissement public du schéma dispose-t-il d'attributions lui permettant de suivre la mise en œuvre et de peser sur celle-ci ?*
- *le cas échéant, informations sur les conditions d'élaboration des PLU à la suite de l'adoption du schéma.*

En outre, certaines dispositions du DOG rendent nécessaires la mise au point d'un dispositif de suivi, voire de contrôle. C'est le cas lorsque des prescriptions sont fixées par secteur, groupant plusieurs communes, comme la carte reproduite page 32 ci-après en donne l'illustration.

Or à ce jour, il ne semble pas que le suivi par le syndicat mixte de la mise en œuvre du schéma ait été organisé.

Le syndicat mixte intervient bien, en qualité de personne publique associée, à l'élaboration et à la révision des plans locaux d'urbanisme. Les positions qu'il prend ou sera amené prendre dans les avis sur les projets de plan seront à ce égard riches d'enseignements ; on peut observer que deux projets de plan ont été arrêtés au printemps 2007, pour les communes de Saint-Georges d'Oléron et La Brée les bains :

- dans le premier cas, comme on a pu le relever plus haut, le syndicat mixte a paru retenir une interprétation « modérée » des exigences du schéma en matière de logements (voir ci-dessus, pages 26 et 27 et la note infrapaginale) dans son avis du 19 juillet 2007,
- Il sera intéressant de connaître la position du syndicat mixte dans le second cas, le PLU de La Brée, qui ne fait pas application des exigences du

²⁰ Les passages surlignés seront revus après complément d'investigation.

schéma et pour lequel l'Etat a rendu en septembre dernier un avis défavorable, justifié notamment par le non respect des prescriptions du schéma en matière de logements.

Mise à jour du rapport (février 2008)

- avis sur les projets de PLU

Saisi pour avis sur les projets de PLU, le syndicat mixte a été amené à demander des ajustements pour assurer la compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale. C'est notamment le cas du projet de PLU de la commune de La Brée-les-bains ; la délibération du syndicat mixte du 18 octobre 2007 estime notamment que, « pour être compatible avec les orientations de mixité sociale de l'habitat », le plan devrait faire figurer les prescriptions prévues par le SCOT en matière de logement social (sur ces prescriptions, voir ci-dessus,

- évaluation de la mise en œuvre du schéma

La mise en œuvre du schéma a fait l'objet d'une délibération du syndicat mixte, adoptée le 19 février 2008 qui prévoit notamment :

Après 2 ans d'application, et s'il paraît prématuré de tirer de réelles conclusions sur les résultats du SCOT, il semble cependant nécessaire de procéder à un 1^{er} « bilan étape » qui aura pour objectif :

- *d'une part d'évaluer le niveau de prise en compte des orientations du SCOT dans les politiques locales et en particulier dans les documents d'urbanisme communaux ;*
- *d'autre part, d'affiner et de formaliser les modalités de suivi et d'évaluation à mettre en place de façon pérenne ;*
- *enfin, de se positionner par rapport aux évolutions qui seraient à prévoir en fonction de nouvelles données juridiques ou d'une hiérarchisation modifiée des enjeux du territoire.*

Le bilan étape sera réalisé en interne par les services du Syndicat Mixte du Pays Marennes-Oléron et piloté par la commission Environnement et Urbanisme du Pays.

ANNEXE

Extrait du document d'orientations générales, chap. 9 page 1 et s.

Les colonies de vacances

La mutation des sites des anciennes colonies de vacances devra s'effectuer par la prise en compte des grands équilibres définis dans les chapitres précédents, notamment les objectifs de résidences principales et de logements locatifs conventionnés.

Un certain nombre de colonies de vacances sont sur le point d'évoluer sous l'initiative conjuguée des propriétaires publics souhaitant s'en séparer et d'opérateurs privés qui ambitionnent d'y réaliser des projets immobiliers ou touristiques.

*Ce phénomène touche l'ensemble des communes et tend à s'accélérer depuis 2 ans. Le sort de ces espaces constitue **un enjeu de tout premier ordre** à l'échelle du territoire dans un contexte de rareté et de cherté du foncier. Les zones concernées ont aujourd'hui une valeur réduite, mais sont l'objet de fortes spéculations sur une vocation éventuelle. Les collectivités sont pourtant en position de force : elles seules peuvent donner une nouvelle valeur à ces zones à travers une modification du droit des sols.*

Les colonies sont des gisements privilégiés d'une intervention, directe ou non, de la collectivité. En effet, elles représentent un foncier important, appartenant à des organismes publics uniques et clairement identifiés, dont la valeur est attachée à la vocation actuelle. Elles sont ainsi de véritables opportunités pour mettre en œuvre les politiques publiques, en particulier d'habitat, de développement économique ou de préservation d'espaces naturels. Par ailleurs, si toute ou partie de ces réserves étaient mobilisées, cela ne porterait pas atteinte aux espaces agricoles ou naturels à maintenir.

La typologie des colonies de vacances suivante permettra dans le cadre des PLU d'analyser au cas par cas leur devenir

– *les colonies de vacances réserves foncières pour l'urbanisation*

Ce sont les secteurs proches des centres bourg ou de l'urbanisation existante. Leur occupation requiert une maîtrise de la collectivité, sans pour autant que le foncier doive être acquis. En effet, l'important est le respect d'un programme, l'opération pouvant être confiée à un opérateur privé ou semi-public. On pourrait également imaginer l'urbanisation d'espaces isolés, mais l'obligation de "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement" est un frein, au même titre que le niveau de desserte en équipements publics. Reste que ce sont sans doute les secteurs les plus stratégiques, à l'intérieur desquels de véritables opérations d'urbanisme peuvent être imaginées, à l'instar des expériences issues de l'appel à projet du CAUE 17.

– les colonies de vacances à vocation d'équipements ou d'hébergements touristiques

Certaines colonies, par leur situation ou leur caractéristiques pourraient être réaménagées afin d'orienter les produits touristiques sur le territoire vers des secteurs à renforcer, dans un souci de qualité et d'allongement de la saison. Certaines d'entre elles pourraient également participer à augmenter l'offre en hébergement pour les travailleurs saisonniers. Dans ce cas, une mobilisation des employeurs saisonniers et une étroite collaboration entre ces derniers et les collectivités est à encourager afin d'aboutir à des solutions efficaces.

Sur ces colonies, sont exclues les créations de nouveaux campings pour lesquels l'offre quantitative a été jugée suffisante. La transformation de ces espaces ne s'entend que sur la base d'un projet discuté établi en concertation et présentant des garanties quant au respect du programme, dans le respect d'une capacité d'accueil maximale de l'Ile d'Oléron au sens de la loi littoral.

– les colonies de vacances à recycler ou protéger

Il y a, parmi la variété des centres ou colonies de vacances, soit des espaces fortement dégradés ou sans réelle qualité ; soit des zones d'un fort intérêt patrimonial, naturel ou paysager. Leur sort doit donc être déterminé par la collectivité elle-même, avec une possibilité de retour à l'état initial dans un cas, ou de valorisation dans l'autre, au moyen de partenariat avec des opérateurs si nécessaire.

*En l'absence d'orientations générales débattues et d'éléments figurant au PADD des PLU, la sagesse impose de **figer la situation** des colonies de vacances afin d'une part de ne pas gaspiller des opportunités qui ne se représenteront pas et, d'autre part, de faire tomber la fièvre spéculative actuelle.*