

# Le schéma de cohérence territoriale de Loches Développement

(Oct. 2007)

## Résumé

*Le SCOT couvre un territoire majoritairement rural, soumis à l'influence de l'agglomération de Tours. Il s'est organisé du point de vue institutionnel et de son aménagement autour de la commune de Loches. La création d'une Communauté de communes en 1996 a été déterminante. Le nom de Loches Développement, donné à la Communauté, a d'ailleurs été repris afin d'identifier le SCOT. Dès 1997, le projet d'adopter un schéma a d'abord concerné un Schéma Directeur avant de se reporter sur un SCOT, suite à l'adoption de la loi SRU en 2000. Ce qui avait été réalisé au titre de la préparation du Schéma Directeur a été utilisé dans l'élaboration du SCOT. Cette situation a facilité l'adoption assez rapide du document d'urbanisme, mais a aussi contribué à une approche souvent minimaliste du nouvel instrument SCOT, qu'il s'agisse de la procédure ou de son contenu. Ce territoire est, de plus, inclus dans le Pays de Touraine côté sud, constitué depuis janvier 2001.*

*Le schéma a été approuvé en octobre 2004. La question du développement économique en est l'axe principal. Le SCOT est l'instrument d'une stratégie de développement économique qui repose en priorité sur le renforcement de deux pôles, grâce à l'extension et la création de zones d'activités. Pour faire contrepoids à l'agglomération de Tours, ce développement concerne le nord du territoire et la ville centre de Loches, mais laisse subsister le déséquilibre avec le sud du territoire, à caractère rural. Le SCOT traite aussi en accompagnement de l'habitat, se concentre en matière d'équipement sur un équipement routier structurant, nord-sud. Il traite du tourisme de l'agriculture et de l'environnement, en particulier des vallées, de la diversité des paysages.*

*Le SCOT respecte les formes prévues par la loi SRU. Il faut néanmoins relever une part d'artifice, en ce qui concerne la distinction entre PADD et Orientations puisque les rédactions se recourent largement. Le SCOT comprend des cartes thématiques qui, en se complétant, se rapprochent d'une destination générale des sols, des Schémas directeurs antérieurs. Le SCOT a suivi la procédure imposée mais les principales innovations de la loi SRU n'ont qu'une faible incidence, qu'il s'agisse de porter à la connaissance en continu, ignoré ici, ou de la participation des citoyens. L'écriture du SCOT s'en tient le plus souvent à des formulations générales dans la partie Orientations qui laissent beaucoup de souplesse pour interpréter le rapport de compatibilité à l'égard des documents et des opérations auxquels il s'impose. S'il est plus précis, en raison des particularités du territoire couvert et de l'importance de la commune de Loches, il a tendance à reprendre les règles du PLU déjà en vigueur dans cette commune. Le SCOT ne va pas au-delà de l'objet d'un schéma. Il reste insuffisant sur la question nouvelle des déplacements. La Communauté de communes qui a élaboré le SCOT est aussi chargée de sa gestion. Toutefois, trois ans après son adoption, il n'existe pas encore de suivi, faute de moyens à lui consacrer.*

*Au total, l'adoption du SCOT de Loches Développement est une marque de volontarisme pour maîtriser l'aménagement qui comporte aussi des ambiguïtés. D'une part, le rôle joué par la commune centre, Loches, impulse une dynamique, mais interroge sur le fonctionnement de l'intercommunalité. D'autre part, le choix de concentrer les moyens sur des pôles principaux pose la question du déséquilibre de développement, au détriment du sud du territoire. Le suivi des résultats revêt donc un grand intérêt.*

## 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 5,
- 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 12***

- 1) le diagnostic et l'évaluation environnementale, page 12,
- 2) le projet territorial, page 14
  - a) l'expression du projet : le PADD, page 14
  - b) les choix territoriaux, page 15
    - la destination des sols,
    - l'habitat,
    - les autres choix.
- 3) la norme stratégique, page 19
  - a) les modes d'écriture de la norme, page 19
  - b) la norme et son cadre légal, page 20
    - les options étrangères à l'occupation du sol,
    - les options relevant d'une législation distincte et non coordonnée avec le scot,
    - les choix d'urbanisme qu'il n'appartient pas à un scot d'émettre.

### **III. Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local, page 21**

- 1) le schéma et les autres instruments d'organisation territoriale, page 21
- 2) le schéma et sa mise en œuvre, page 23

## **Introduction : présentation du territoire et des investigations**

Le schéma de cohérence territoriale de Loches Développement réunit 20 communes :

- Loches, la ville centre, située à 41 kilomètres au Sud - Est de Tours
- 19 communes situées au Nord et au Sud de la Loches. Ces communes forment un ensemble, regroupé autour de Loches, dont l'axe est constitué par la RN, devenue RD, 143. Ce groupement de communes est soumis à l'influence de Tours au Nord puisque deux communes sont situées à moins de 15 kilomètres de l'aire urbaine (au sens de l'INSEE) de Tours. Le Sud du territoire est proche des villes de Châtellerault et de Châteauroux (situées chacune à environ 20 kilomètres du périmètre du Scot). Cet ensemble territorial, situé dans la vallée de l'Indre, reste majoritairement rural. L'arrondissement de Loches est, d'ailleurs dans sa totalité, situé en zone éligible du programme européen Leader+, dédié au développement local en milieu rural.

Ce territoire, d'une superficie de 408 km<sup>2</sup>, comptait en 1999, 20669 habitants. Loches, une des deux sous-préfectures de l'Indre-et-Loire, est la commune la plus peuplée (6914 habitants). Les autres communes comptent de 146 à 1768 habitants pour Beaulieu-les-Loches, située à proximité immédiate de Loches.

Toutes les communes sont regroupées dans la communauté de communes, Loches Développement, créée le 1<sup>er</sup> janvier 1996 pour succéder au SI de Loches, créé en 1987. Elle a elle-même initié dès 1997 la préparation d'un schéma directeur. La procédure n'étant pas terminée, et n'ayant pas pu être terminée dans les délais prévus par la loi S.R.U., la procédure a repris en respectant les dispositions introduites par la loi du 13 décembre 2000 et le SCOT de Loches a été approuvé le 14 octobre 2004.

Il n'est pas soumis au décret du 27 mai 2005 sur l'environnement.

La moitié des communes du SCOT sont couvertes par un POS ou un PLU, deux sont dotées d'une carte communale et sept sont soumises au Règlement National d'Urbanisme.

Les investigations ont, pour l'essentiel, été conduites aux mois de mai et de septembre 2007. Les personnes rencontrées ont marqué une grande disponibilité, tout spécialement Gilles Le Cnuff, responsable du service Environnement, Aménagement, Tourisme de la communauté de communes « Loches Développement » (CCLD) et M. Le Ravalec (DDE 37) à qui nous adressons nos plus vifs remerciements.

Le présent projet de rapport a été alimenté par :

- l'examen du dossier du Scot approuvé, non accessible sur Internet. Nous n'avons pas pu obtenir communication du dossier du projet arrêté. La CCLD chargée de la gestion du Scot, n'ayant pas mis en place de service d'archivage, n'a pu nous fournir, outre le dossier de SCOT, que les délibérations relatives à l'élaboration du Scot, le dossier d'enquête publique et l'avis du préfet mais sans les avis des autres personnes associées ni le porter à connaissance du préfet. Nous avons demandé à la Préfecture d'Indre-et-Loire à consulter le dossier d'enquête publique. Il nous a été répondu qu' « en matière d'enquête publique concernant un projet de SCOT, l'article R.122-10 du code de l'urbanisme confie en effet au seul président de l'établissement public compétent l'exercice des compétences habituellement attribuées au préfet par les articles R.123-7

à R.123-23 du code de l'environnement issus de la codification du décret du 23 avril 1983 pris pour l'application de la loi Bouchardeau. » (Christophe Rouil, Chef du pôle juridique, Préfecture d'Indre-et-Loire) et que l'on ne pouvait donc obtenir que le dossier soumis aux personnes publiques associées, le porter à connaissance et l'avis du préfet, seule pièce obtenue jusqu'à présent. Nous avons obtenu auprès de M. Audurier (Vice - Président de la CCLD) le dossier d'enquête publique, auprès de M. Le Cnuff, l'avis du préfet et auprès de M. Le Ravalec (DDE 37) le porter à connaissance.

- l'examen du PLU et du PLH de la ville de Loches,
- des entretiens avec MM. Audurier, Vice-Président de la CCLD, chargé de l'environnement, avec M. Le Cnuff (CCLD), M. Le Ravalec (DDE 37) et des échanges de courrier électronique avec M. Dudognon (Chef du bureau de l'environnement et de l'urbanisme à la préfecture d'Indre-et-Loire), Mme Bucheron (Chambre d'agriculture 37) qui nous a fourni l'avis de la chambre d'agriculture.

## I. L'élaboration du schéma

### Chronologie

- **1<sup>er</sup> janvier 1996 : création de la communauté de communes « Loches Développement » ;**
- **6 février 1997 : définition du périmètre du schéma directeur par délibération de la communauté de communes à l'unanimité ;**
- **15 septembre 1997 : arrêté préfectoral fixant ce périmètre ;**
- **18 septembre 1997 : arrêté préfectoral modifiant le périmètre, passé de 18 à 19 communes ; délibération du conseil communautaire prescrivant l'élaboration d'un schéma directeur sur ce périmètre ;**
- **2001, reprise de la procédure, sous forme de SCOT, après adoption de la loi SRU ;**
- **5 juillet 2001 : approbation du nouveau périmètre du SCOT par la communauté de communes à l'unanimité, suite à l'entrée dans celle-ci de la commune de Cormery ;**
- **31 décembre 2001 : arrêté préfectoral fixant le nouveau périmètre ;**
- **28 mars 2002 : délibération du conseil communautaire approuvant les modalités de la concertation ;**
- **débat sur les orientations du PADD ( la date n'a pas pu être obtenue) ;**
- **9 octobre 2003 : délibération du conseil communautaire tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de SCOT à l'unanimité ;**
- **8 juin au 8 juillet 2004 : enquête publique ;**
- **14 octobre 2004 ; délibération du conseil communautaire approuvant définitivement le SCOT a l'unanimité.**

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

Le SCOT étudié s'appuie sur une Communauté de communes qu'il s'agisse de son périmètre ou de sa prise en charge. Ce qui en facilite a priori la conception et la gestion mais n'est pas sans recéler aussi des faiblesses au vu d'autres regroupements territoriaux.

Le périmètre du SCOT de Loches correspond exactement au périmètre de la communauté de communes « Loches Développement », lui-même pratiquement identique au canton de Loches qui compte seulement deux communes de moins (Cormery et Saint-Senoch), ces deux communes ayant demandé à intégrer la communauté de communes « Loches Développement » en 1997.

Ce périmètre a été retenu en 1996 pour la mise en place du SD. Pour le vice-Président de la communauté de communes, le choix de la coïncidence des périmètres du schéma et de la CCLD s'est imposé de lui-même aux élus et n'a soulevé aucune difficulté. Le périmètre a d'ailleurs été adopté à l'unanimité.

L'aménagement de l'espace étant une des compétences de la communauté de communes, elle a décidé d'élaborer un SCOT pour trois raisons, figurant dans le rapport de présentation du SCOT (p. 5). Il s'agit d' « harmoniser les politiques communales en matière d'aménagement de l'espace définies dans le cadre des Plans Locaux d'Urbanisme », de « préserver et mettre en valeur les atouts de développement de leur territoire de façon solidaire » et de « garantir le maintien de la qualité des paysages et de l'environnement qui constitue un des atouts majeurs du territoire ».

Cependant, le rapport du commissaire enquêteur s'interroge sur la pertinence de ce périmètre et notamment sur le fait qu'une commune, Courçay, constitue un « creux » dans le périmètre en appartenant à une autre communauté de communes et préconise un rapprochement qui n'a pas eu lieu et qui ne devrait pas avoir lieu car cette commune devrait faire partie d'un autre Scot, en cours d'élaboration.

Aujourd'hui, le périmètre du SCOT de Loches est inclus, avec trois autres communautés de communes dans le périmètre du pays Touraine Côté Sud (67 communes et 50086 habitants). Ce pays, constitué le 5 janvier 2001 vient d'adopter un nouveau contrat de pays. Ce contrat de pays semble pour M. Auturier, notamment, mieux adapté pour assurer la cohérence du territoire. D'ailleurs le rapport de présentation lui-même évoque : « une dynamique de développement à l'échelle du pays » (RP p. 10). L'avis du préfet souligne également que dans le cadre du suivi du SCOT, une réflexion devrait être menée pour tenir compte du pays ce qui permettrait un meilleur équilibre à l'intérieur même du SCOT. Mais il ne semble pas question de faire évoluer le périmètre retenu en 1997. M. Auturier relève aussi que le territoire du SCOT ne correspond pas non plus à l'alimentation en eau qui est assurée par quatre syndicats, regroupant également des communes qui ne font pas partie de la CCLD, et trois communes gèrent en régie leur adduction d'eau potable. Quant à la gestion des déchets, elle est confiée à un SITCOM regroupant 36 communes.

En outre, la question de la proximité de Tours a aussi été évoquée, tout comme l'existence d'autres SCOT « limitrophes » en cours d'élaboration. Les relations « inter-SCOT » pourraient permettre de mettre en place une cohérence mais il n'existe aucune action en ce sens.

Il n'existe ni parc naturel régional ni DTA ni PDU sur le territoire du SCOT de Loches.

La charge de l'élaboration du schéma a été confiée, en 2001, à un bureau d'études privé « Sycomore ». La procédure lancée avant l'adoption de la loi SRU avait confié le soin

de l'élaboration à la communauté de communes de Loches qui est aujourd'hui chargée de la « vie » du SCOT, dans le cadre de sa compétence « aménagement de l'espace communautaire ». Cependant, il existe une seule personne à la CCLD chargée à la fois de tout ce qui est aménagement et environnement, M. Le Cnuff que nous avons rencontré et qui nous a confié qu'il manquait de temps pour se consacrer à la gestion du SCOT, ce qui nous a été confirmé par M. Auturier, vice-Président de la CCLD qui a même indiqué que le SCOT se « fossilisait » et que, de toute façon, la procédure était trop lourde pour envisager une refonte de ce document.

### Carte des EPCI et pays en Indre-et-Loire



## **2. La mise au point du schéma**

Elle a été tributaire du passage du régime du Schéma directeur à celui du SCOT. En effet, il n'a pas été possible ici de terminer le SD selon le régime transitoire prévu par la loi SRU (art. L. 122-18 C. urb.). Seuls les SD arrêtés avant l'entrée en vigueur de la loi, pouvaient être adoptés dans le délai d'un an suivant cette entrée en vigueur. Le rapport de présentation tire les conséquences de la réforme : *« l'état d'avancement des études n'ayant pas permis de parvenir à l'arrêt du projet avant la date fixée par la loi, la démarche devait être poursuivie dans le cadre de la loi SRU »* (p. 2). Cependant, le fait que la précédente procédure ait été initiée depuis 1997, explique la relative rapidité de l'élaboration du SCOT.

La procédure initiée pour le schéma directeur a été poursuivie, après le vote de la loi SRU, pour le SCOT, ce qui explique la relative rapidité de son élaboration. Mais, selon les responsables de la Communauté de communes, cela a constitué également un handicap, car c'est le premier SCOT qui a été adopté dans le département ; ils n'ont pas pu bénéficier de l'expérience des autres et ont été très isolés. Le travail a été réalisé un peu trop vite et un peu « bâclé ». Les élus et les citoyens n'étaient pas informés sur ce nouvel outil et il y a eu une certaine « incompréhension » de celui-ci.

La procédure est toutefois jugée encore trop longue et compliquée. Certains projets inscrits dans le SCOT étaient déjà terminés lors de son adoption. Le document est jugé trop complexe.

### **a) La direction et le travail d'étude**

La direction de l'élaboration a été assurée par le Président de la Communauté de communes, M. Pierre Louault et le Vice-Président chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire, M. Audurier, maire de la commune de Tauxigny. Un contractuel a été chargé du suivi du dossier.

L'élaboration du SCOT a été confiée au bureau d'études SYCOMORE, situé à Clermont-Ferrand, qui a aussi été chargé de celle du PLU de Loches. Il a été également chargé d'assister le maître d'ouvrage dans la mise en œuvre de la concertation (v. plus loin).

Coût du SCOT : 84.197 euros, dont 83.772 pour l'étude (et 425 pour la publicité de l'enquête publique). Financé à hauteur de 33.046 euros par des subventions (DRIRE et FEOGA) ; 50.726 euros restant à la charge de la communauté de communes.

### **b) L'organisation du travail partenarial**

Au sein de l'établissement, c'est, pour l'essentiel, dans le cadre de la commission environnement, que le travail a été réalisé. Il n'y a pas eu constitution de structure ad hoc.

Cette élaboration a été un peu « confidentielle », les élus ne s'étant pas sentis concernés par l'élaboration de ce document.

Une séance publique par an de l'assemblée plénière a été consacrée à l'élaboration du SCOT.

L'aide des services de l'État a été limitée, car ces derniers n'avaient encore aucune expérience de ce document de planification, qui représentait, pour eux, essentiellement un catalogue de bonnes intentions.

En revanche, des formations et des rencontres ont été organisées à Paris, par des structures comme l'École nationale des Ponts et Chaussées ou Mairie-conseils.

### **c) Les grandes étapes de la procédure**

V. Chronologie ci-dessus (p. 4).

### **d) L'intervention de l'Etat**

#### **« Porter à connaissance »**

Un seul « porter à connaissance » a été adressé par la Préfecture d'Indre-et-Loire à la communauté de communes, le 20 novembre 1997, lors du lancement de l'élaboration du schéma directeur. Il n'y a eu, semble-t-il, aucun « porter à connaissance complémentaire, lors de l'élaboration du SCOT en fonction des nouvelles dispositions applicables.

Ce « porter à connaissance » comporte une quarantaine de pages, consacrées, en l'absence de projet d'intérêt général dans le département, à un rappel de la seule loi d'aménagement et d'urbanisme s'appliquant au territoire (art. L. 121-10) et à des informations utiles sur :

- la nécessaire harmonisation des prévisions d'utilisation de l'espace par les collectivités publiques (rappel des politiques fortes et récentes de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement ; recherche de cohérence entre les politiques d'aménagement du territoire ; nécessaire prise en compte des relations avec les territoires avoisinants ; orientations des documents supra-communautaires à respecter) ;
- les enjeux sur le territoire de la communauté de communes, en matière d'environnement, d'habitat et de logement, d'infrastructures et de transports, d'économie, d'emplois et de services.

L'absence de nouveau porter à connaissance, alors même que la procédure reprend pratiquement cinq ans après son interruption, soulève une réelle difficulté.

L'article R. 121-1 du Code de l'urbanisme, reprenant l'obligation posée par l'article R. 122-6 dans sa rédaction antérieure à la loi SRU, prévoit qu'« *Au cours de l'élaboration du document, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public tout élément nouveau* ». Or, le porter à connaissance n'a pas été modifié entre 1997 et 2002 alors même que la loi SRU a profondément modifié le régime des schémas directeurs. Ainsi, le PAC (p.8) évoque une carte de destination générale des sols qui n'existe plus dans les SCOT et fait figurer en annexe des articles du code de l'urbanisme relatifs aux schémas directeurs dans leur rédaction antérieure à la loi SRU, sans les avoir actualisés. De façon plus générale, l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme indique que « *Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » et l'on peut s'interroger sur l'utilité pour l'EPCI compétent d'un PAC qui n'est pas actualisée.

## **Mode d'association**

Pendant la phase de concertation, le projet de Schéma a été présenté en réunion du 23 septembre 2003 à l'ensemble des services de l'État concernés (Préfecture, Sous-préfecture de Loches, DDTEFP, DDE, DDAF, Inspection académique) et au Conseil général, afin qu'ils puissent apporter leurs observations. Les remarques formulées ont fait l'objet d'un débat.

## **Avis sur le projet de schéma arrêté**

L'État a émis un avis favorable au projet, mais sous réserve de la prise en compte de ses remarques, les modifications devant être intégrées après l'enquête publique.

Après s'être félicité que le projet intègre le développement durable dans l'ensemble de ses problématiques et marque une volonté ambitieuse de développement économique, l'État a formulé un certain nombre d'observations de forme et de fond sur des éléments devant être reconsidérés ou améliorés, ainsi :

- l'évaluation du risque de déséquilibre nord-sud du territoire ;
- la prise en compte du rôle économique et social des activités agricoles et forestières ;
- la mise en place d'une politique foncière...

## **e) L'intervention des communes et EPCI compris dans le périmètre**

Les communes ont pu intervenir par l'intermédiaire de leurs délégués communautaires lors des débats en Assemblée plénière. Toutefois, il ne semble pas que les élus aient pris une part active à l'élaboration du projet, compte tenu de leur relative ignorance sur ce document ou de leur désintérêt. La ville de Loches a très peu participé et a laissé la communauté de communes l'élaborer.

Sollicitées pour présenter leurs éventuelles remarques ou commentaires sur le projet arrêté, certaines communes en ont néanmoins formulé à ce stade.

EPCI compris dans le périmètre consultés sur le projet arrêté :

- Le pays « Touraine Côté Sud », dont le président est le maire de Loches et le premier vice-président de la communauté de communes, J.-J. Descamps, a validé très logiquement ce projet.

- Le SIVOM du Lochois a donné également un avis favorable à ce projet, sans aucune réserve et observation.

## **f) Autres personnes publiques consultées sur le projet de schéma arrêté**

- Les chambres consulaires : la CCI et la Chambre d'agriculture ont rendu un avis favorable, sans aucune réserve.
- Le conseil général d'Indre-et-Loire : il a donné également un avis favorable, mais demandé une association formelle à sa mise en œuvre, notamment dans les domaines qui intéressent ses compétences.
- La SNCF et Réseau ferré de France : ils ont formulé quelques remarques, mais approuvé ce projet.
- Le syndicat mixte de l'agglomération tourangelle, en charge du SCOT de celle-ci : il n'a pas émis d'observation particulière, si ce n'est la nécessité d'articuler dans l'avenir leurs projets de territoire et leurs démarches de développement local, notamment s'agissant de la commercialisation des zones d'activité.  
À la date de sa consultation (fin 2003, début 2004), ce syndicat n'avait pas encore initié son propre SCOT, tout comme le syndicat mixte chargé du SCOT d'Amboise, Bléré et Châteaurenault. Les élus en charge du SCOT de Loches Développement regrettent qu'il n'y ait pas eu dès lors plus de contacts avec eux lors de l'élaboration de celui-ci.  
Depuis, en revanche, des échanges intéressants ont eu lieu avec eux.
- Le Conseil général de l'Indre, département limitrophe : il a estimé que les textes ne lui donnaient pas pouvoir pour se prononcer.
- La commune riveraine de Truyes : elle a approuvé le projet à l'unanimité.

## **3. Le public et les associations**

### **a) Concertation :**

#### **Modalités**

La concertation s'est déroulée selon des modalités classiques :

- Une exposition dans les locaux de « Loches Développement » présentant les axes de stratégie de développement du territoire, du 24 juin au 22 juillet 2002. Les citoyens pouvaient s'exprimer en notifiant leurs remarques sur un recueil mis à leur disposition. Cette exposition était également destinée à informer les maires et les conseillers municipaux.
- Trois réunions publiques organisées à Loches, au nord (St-Jean-St-Germain) et au sud de Loches (Reignac), les 9 et 10 juillet 2002.  
Le bureau d'études a été missionné pour réaliser l'exposition et conduire les réunions publiques.

#### **Bilan**

La délibération arrêtant le projet de SCOT tire le bilan de la concertation très succinctement, en rappelant simplement les modalités exposées ci-dessus. Il ressort d'autres documents et de témoignages que la participation des élus aux réunions publiques, tout comme celle des citoyens a été faible (surtout à Loches) :

- Loches : 13 personnes
- St-Jean-St-Germain : 26
- Reignac : 37

## **b) Enquête publique**

**Durée :** un mois (8 juin au 8 juillet 2004)

### **Modalités**

Une commission d'enquête de trois membres a été chargée de l'enquête : un officier de l'armée de l'air, qui la présidait, un fonctionnaire de l'État et un attaché commercial, tous à la retraite. Se pose, encore une fois, la question de la compétence des commissaires enquêteurs pour étudier et apprécier des documents d'urbanisme très complexes.

La réception du public a eu lieu pendant cinq demi-journées au siège de la communauté de communes, aux jours et heures ouvrables + un samedi matin à la mairie de Loches.

La publicité de l'enquête a été effectuée uniquement par insertion légale dans la presse locale et affichage de l'avis d'enquête dans les mairies. La commission d'enquête, dans son rapport, déplore ce manque d'information.

Deux observations seulement ont été rédigées sur le registre par les deux seules personnes venues rencontrer la commission. Or ces observations à caractère individuel ne concernaient pas le SCOT.

Il y a, d'une manière générale, une tendance à confondre SCOT et PLU.

Il n'y a eu aucune visite d'associations et pas de demande de réunion publique.

La commission a constaté l'ignorance et le désintérêt total de la population concernant le SCOT.

Aucun élu ne s'étant exprimé, la commission d'enquête a prévenu, le 30 juin, l'ensemble des communes de la possibilité de s'exprimer. Seul un courrier de la ville de Loches a été reçu le dernier jour, demandant que le SCOT fasse valoir sur un site des possibilités de développement plus larges que la seule activité touristique, notamment des activités industrielles ou artisanales.

### **Rapport et avis de la commission d'enquête**

Le rapport d'enquête est très critique vis-à-vis de la ville de Loches.

Les remarques acerbes de la commission d'enquête à son égard, compte tenu de son « réveil » tardif et de sa situation privilégiée (« la ville de Loches...est particulièrement bien servie par ce projet de SCOT, en limite même de l'indécence, vis-à-vis des petites communes » (...)) Les communes dites du « Sud » bénéficient de toute la compassion de la commission qui estime qu'elles mériteraient un peu plus de rééquilibrage dans tous les domaines pour fixer la population », ont été source d'une polémique. Le ton très critique de la commission dénote avec la neutralité habituelle des documents officiels.

Elle a émis d'autres observations relatives à l'« incohérence territoriale » du SCOT, compte tenu de l'enclave de Courçay, et au risque que ce projet « ne soit qu'un simple montage ou enrobage destiné à créer et agrandir des zones artisanales, commerciales

ou industrielles », et demandé que le projet ne soit pas approuvé sans prise en compte des avis du préfet et des personnes publiques associées, en particulier la SNCF et la chambre d'agriculture. Mais elle a émis avis favorable et sans réserves à l'unanimité, ce qui peut paraître étonnant, compte tenu du ton du rapport.

### **Portée :**

La délibération approuvant définitivement le SCOT précise que le rapport définitif « inclut les remarques des personnes publiques associées, ainsi que celles de la commission d'enquête ».

### **c) Associations agréées**

Les présidents d'association sont intervenus lors de l'enquête publique, mais n'ont pas participé à l'élaboration du projet. Ils n'ont pas été consultés. Aucune réunion avec eux n'a été organisée.

## **II - Le contenu du schéma**

Le dossier du schéma comprend les trois pièces prévues par les textes, à savoir un rapport de présentation de 128 pages, le projet d'aménagement et de développement durable de 14 pages et le document d'orientations générales de 47 pages. Il s'agit d'un dossier relativement « léger » pour ce type de document (en dessous de 200 p. et comportant 8 cartes).

Ce dossier respecte la présentation prévue par le code de l'urbanisme. Il répond sur l'essentiel à ses exigences. Il comporte des défauts qui ne touchent pas à la substance.

### **1. le diagnostic et l'évaluation environnementale**

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

Le rapport de présentation a été établi suivant les dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure au décret n°2005-608 du 27 mai 2005, 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 rapport de présentation reste de facture classique et respecte les prescriptions des articles L. 121-1 et R. 122-2. Il s'en tient au contenu imposé, sans inclure la partie facultative prévue à l'art. R. 122-2 4° : «*Précise le cas échéant les principales phases de réalisation envisagées* ». D'ailleurs, le préfet, dans son avis, regrette l'absence de «*hiérarchisation ou phasage des actions envisagées* ».

Il lui arrive de s'en écarter partiellement dans la forme et même sur l'objet à traiter mais sans violation des formes substantielles. Ces écarts montrent la lourdeur de la procédure.

Le rapport de présentation permet de comprendre les raisons du SCOT et l'importance de l'environnement. L'avis du préfet montre que le document a dû être modifié pour tenir compte des prescriptions du code de l'urbanisme et notamment distinguer le RP du PADD.

Le diagnostic proprement dit est introduit par des généralités sur le régime du SCOT et le contexte particulier du SCOT de Loches développement.

Il traite de la question environnementale, sous l'angle de l'état initial de l'environnement et des incidences sur l'environnement selon le régime antérieur à la réforme sur l'évaluation environnementale : état initial et incidences sur l'environnement (60 p.).

Le diagnostic (92 p.) est la composante la plus développée du rapport de présentation, et même de l'ensemble du dossier. Il comprend une partie analytique sur les thèmes imposés : démographie, habitat, commerce services équipements, développement économique emploi formation qui est complétée par une synthèse.

La question des transports n'est pas identifiée en tant que telle, mais traitée sous le titre des infrastructures.

Concernant l'environnement, le diagnostic inclut la partie du rapport de présentation qui doit porter sur l'état initial de l'environnement.

Le diagnostic s'appuie sur des données chiffrées de l'INSEE, des différents observatoires thématiques à l'échelon local (ex. Observatoire économique de l'Indre, p.31). Dans la logique d'un document stratégique de long terme, la partie rétrospective remonte au moins aux dix dernières années. Il met l'accent sur « les points forts », « les points faibles », pour chaque thématique étudiée. Les besoins et perspectives sont traités à part.

L'explicitation des choix retenus (p.114-120) est faite de façon simplifiée. Elle est présentée eu égard au seul PADD, et non eu égard également aux Orientations, comme prévu par l'art. R.122-2 3°. Elle est présentée par référence aux dispositions générales sur les objectifs et les principes applicables aux documents d'urbanisme : art. L. 110 et L. 121.1 : (équilibre et diversité, maîtrise des déplacements, gestion économe des sols, protection des milieux naturels et des paysages, salubrité sécurité publique).

Au-delà de la structure formelle, le rapport de présentation comporte des informations détaillées qui permettent de comprendre la situation du territoire. Les éléments les plus nombreux concernent l'environnement et s'appuient largement sur les informations fournies par le porter à connaissance du Préfet. Mais c'est la synthèse du diagnostic (p.103- 107) qui se révèle très éclairante. Elle traite de cinq défis « démographique », « des services à la population », « économique », « de l'accessibilité », « environnemental et paysager »,

identifiant les forces les faiblesses du territoire, les enjeux, les priorités à retenir dans le PADD et plus largement dans le SCOT. Elle fournit ainsi une motivation synthétique et pertinente du document.

## **b) examen particulier de l'étude environnementale**

La partie diagnostic de l'environnement (p.47-101) est complétée par les incidences sur l'environnement (p. 122-128). La conception de l'environnement retenue est large dans son objet mais n'entre pas dans l'analyse détaillée des effets du SCOT puisque celui-ci est antérieur au décret du 27 mai 2005.

L'environnement est entendu pour inclure faune, flore, sachant que le territoire est concerné par le réseau Natura 2000, aussi les forêts, le patrimoine architectural en y incluant le « petit patrimoine » en milieu rural, le paysage, l'eau, les pollutions, celles liées aux activités humaines : à l'agriculture (nitrates), aux transports (bruits, pollution de l'air), les risques technologiques (établissement classé, Seveso), les risques naturels (inondations), les déchets. Parmi ces composantes, il faut noter ici l'importance de la ressource en eau avec la présence de rivières et de vallées. Elle est prise en compte au titre des espaces naturels, des risques, de l'économie. Le paysage fournit une autre composante majeure, selon une conception extensive, pour déterminer différents types de paysages naturels, bâtis, qui caractérisent le territoire. Il s'agit des paysages, au-delà des espaces protégés, envisagés au quotidien, des paysages en voie de dégradation, avec identification des menaces dont ils sont l'objet.

La partie « incidences sur l'environnement » se concentre sur quatre orientations du SCOT : la politique d'urbanisation, la création d'espaces d'activités, l'aménagement de la vallée de l'Indre, les projets d'infrastructures et traite pour chacune « des incidences » et « des mesures ». La rédaction marque un volontarisme des auteurs du SCOT, pour une maîtrise de l'aménagement, et la réduction des impacts sur l'environnement. Dans le cas de la création d'espaces d'activités, les mesures portent sur la limitation de l'impact sur l'agriculture, la prise en compte des déplacements et la maîtrise des effets sur les milieux.

## **2. le projet territorial**

### **a) l'expression du projet: le PADD**

Il est assez concis. Il opte pour : « *une stratégie d'aménagement et de développement intégrée, qui mobilise et met en synergie des ressources et compétences de l'ensemble du territoire dans une perspective de développement durable* ».

Il fixe *des objectifs* selon des axes stratégiques (8) de politiques publiques d'urbanisme, mettant en avant l'économique (3 axes) ; l'accessibilité l'irrigation du territoire (1) ; l'habitat, l'équipement (2 axes) ; l'environnement (2 axes).

Sur la question la plus nouvelle des déplacements, le PADD est ici en retrait de ce que le code de l'urbanisme prévoit. L'axe qui en traite, le fait sous le thème « améliorer l'accessibilité et l'irrigation du territoire » (axe n°2).

Il ne fait pas de distinction entre déplacement des personnes et celui des marchandises. Selon les particularités du territoire, priorité est donnée au désenclavement à l'amélioration de la qualité des transports collectifs, pour réduire le recours à l'automobile. Il ne traite pas du « stationnement des véhicules » et se contente d'affirmer l'objectif général de « *renforcer la sécurité et la commodité des déplacements dans la ville et dans les bourgs* ».

## **b) les choix territoriaux**

- La destination des sols.

Le schéma respecte les prescriptions du code de l'urbanisme issues de la loi SRU en ne faisant pas apparaître de carte de destination générale des sols. Cependant, la volonté du Scot de contribuer à la détermination d'une destination générale des sols apparaît dès la première phrase du DOG.

« *La définition du parti d'organisation de l'espace répond à une double préoccupation : assurer à la population sans discrimination des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources et de gérer de manière économe et équilibrée les espaces de la Communauté de communes* » (1.1 Les principes généraux, p. 4).

Pour répondre à ces préoccupations, le SCOT décide de « conforter l'existant » en décidant de développer l'urbanisation en continuité « *des centres urbains, bourgs et villages existants* » et de « *préserver les grands espaces naturels : vallées et forêts qui structurent et qualifient ce territoire ainsi que les espaces nécessaires à une agriculture qui gère une grande partie du territoire* » (p.4).

Le DOG consacre son second chapitre aux « orientations spatiales » qui explicitent cette volonté à la fois pour les « espaces à préserver » et les zones d'urbanisation.

- les espaces à préserver.

L'article L. 122-1 C. urb. prévoit que les SCOT « *déterminent les espaces et sites naturels, agricoles<sup>1</sup> 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).

Le SCOT de Loches fait apparaître sur une carte sa « stratégie paysagère » en délimitant des zones où « une agriculture gestionnaire de l'espace » doit être maintenue, les forêts qui doivent être protégées, et un petit espace près de Loches correspondant à un espace naturel péri urbain devant être préservé et mis en valeur<sup>2</sup>. Mais cette carte ne fait pas apparaître les limites des parcelles et délimite seulement des zones.

La préservation des massifs forestiers et des terres agricoles est réaffirmée (points 1.2.7 et 1.2.8, p.9). Le DOG mentionne les forêts de Loches, Verneuil et Chanceaux (p. 9 et 16) mais se borne à évoquer, pour les zones agricoles, « *les grandes cultures de la Champagne au Nord et les secteurs de polyculture plus au Sud* ».

---

<sup>1</sup> 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 de Loches et qu'en conséquent, il ne lui était pas opposable.

<sup>2</sup> Cet espace semble correspondre aux espaces péri urbains visés par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux

- les zones d'urbanisation

Aucune carte ne localise les zones ouvertes à l'urbanisation et, a fortiori, ne détermine des volumes d'espace constructible par commune ou autre.

C'est seulement dans la partie écrite du DOG que le parti d'organisation de l'espace est précisé en distinguant trois zones : Loches, les communes du Nord et les communes plus rurales du Sud et de l'Est. Cette répartition en trois zones est matérialisée sur la carte « les grandes orientations d'aménagement de l'espace » par deux grands traits scindant en trois le territoire du Scot.

Pour la zone de Loches, le DOG réaffirme la volonté de « *confirmer l'organisation spatiale actuelle en matière commerciale et d'équipements* » (p.6) en « *consolidant les pôles d'équipements et de services existants* » et cite les zones concernées (p.19) et de conforter également la ville centre en matière d'habitat.

Pour la zone Nord, il s'agit de « *maîtriser la dynamique démographique et résidentielle en orientant le développement sur les bourgs les mieux équipés* » (p.6) et de profiter de la proximité de Tours pour développer une zone industrielle et commerciale.

Pour la zone Sud, il s'agit de « *valoriser le patrimoine bâti des bourgs et de prévoir des espaces de développement à l'échelle des capacités d'accueil des communes* » (p.7).

Le Scot ne prévoit aucun instrument réglementaire que les communes devraient insérer dans leur PLU ou carte communale et leur laisse, finalement, une large marge d'appréciation pour ouvrir leur territoire à l'urbanisation car la règle générale est toujours suivie d'une possibilité d'y déroger.

- l'habitat.

L'habitat fait l'objet de l'axe stratégique n°3 du PADD « *Accompagner le développement du territoire par une offre d'habitat diversifié de qualité* » (p.6), repris dans le DOG : « *ajuster l'offre d'habitat aux perspectives de développement de chaque secteur* » (p. 21) mais aucun objectif quantitatif n'est précisé. Rien n'est précisé non plus pour répondre à la question du vieillissement de la population alors même que le diagnostic relevait cette caractéristique.

Seules des intentions qualitatives figurent dans le DOG.

Le DOG définit des orientations pour les trois zones du Scot.

Pour la zone Loches, il s'agit de conforter sa place de ville centre. Le DOG précise que « *le Scot confirme le principe établi dans le cadre du POS qui exclut un développement de l'urbanisation au-delà du contournement pour préserver l'espace agricole et les paysages* » (p.22) et renvoie au PLU et aux règlements de lotissement le soin de prendre les mesures nécessaires pour « *dégager des capacités d'accueil dans le périmètre urbanisé à l'intérieur du contournement* » (p.22). Le Scot reprend donc explicitement le parti d'aménagement retenu par le POS et n'indique pas de réglementation du PLU pour accompagner la volonté de densification.

Pour la zone Nord, le DOG invite à « *répondre de manière maîtrisée à la pression de l'urbanisation au Nord en l'orientant sur les principaux bourgs équipés* » (p.23). Cette « *forte pression foncière* » est présentée comme susceptible d'être amplifiée par la programmation de nouveaux sites économiques au Sud de Tours et le Scot « *préconise de dégager des superficies suffisantes* » sur trois communes. Il précise que « *le développement doit être orienté principalement sur les bourgs dans la continuité de l'existant* » et précise ces secteurs

de développement (secteur est de Tauxigny, sud de Cormery, ouest de Reignac). Cependant, le Scot n'exclut pas le développement des autres villages ; il est seulement demandé, dans cette hypothèse, de veiller « à la protection des activités agricoles et aux capacités des réseaux ». Les communes disposent donc d'une marge d'appréciation pour ouvrir à l'urbanisation leur territoire.

Pour la zone Sud, le Scot prévoit de « préserver les équilibres du territoire en permettant le développement des communes rurales autour des bourgs et des villages » (p.24). Il s'agit ici plutôt d'inciter au développement des bourgs et des villages mais sans l'accompagner d'instruments d'accomplissement et sans autre consigne que de porter « une grande vigilance à la question de l'assainissement dans les secteurs déclarés inaptes à l'assainissement individuel ».

Il n'existe pas de mesure forte permettant de répondre au déséquilibre entre les communes du Nord et du Sud pourtant mentionné dans le RP et dans le PADD. Il n'existe pas non plus d'indicateurs qui auraient permis d'évaluer la poursuite des objectifs du PADD et du DOG et notamment ceux consistant à mettre en chantier des programmes de logements sociaux individuels de petite taille et surtout qui répondent aux objectifs chiffrés de demandes de logements qui figurent dans le RP (p.64).

La communauté de communes de Loches a été le premier EPCI d'Indre-et-Loire à se doter d'un PLH en 1997. Ce PLH a été mis en révision en 2003 puis la procédure s'est poursuivie pour prendre en compte la loi de 2004. Sa réalisation a été confiée à un bureau d'études privé qui a rédigé le rapport final soumis en juin 2006 aux communes de la CCLD. Ce nouveau PLH reprend à son compte les objectifs posés par le Scot mais sans les décliner davantage ( p. 45 et 46 du PLH). En outre, le programme d'action n'est pas territorialisé (entre les trois zones distinguées dans le SCOT) sauf la fiche d'action n° 1 portant sur le logement locatif aidé.

- Les autres orientations du schéma

Le thème principal du SCOT est l'économie auquel le tourisme peut être ajouté. Quelques éléments sur l'environnement figurent dans le DOG ; les autres thèmes sont traités succinctement.

Le volet « économique » est le premier objectif du SCOT de Loches. Il constitue l'axe 1 du PADD et 3 des 8 orientations du DOG.

Ces documents indiquent la volonté des initiateurs du SCOT de « conforter le tissu économique du territoire en s'appuyant sur les pôles existant ».

Il existe 2 pôles principaux :

- la ville de Loches (qui compte 5 zones d'activité sur les 14 du territoire du SCOT)
- le Nord du territoire du SCOT (notamment Tauxigny)

Ces deux zones représentent environ 120 ha sur les 140 ha de zones d'activité du territoire.

Le SCOT prévoit de renforcer l'attractivité de ces deux zones en s'appuyant sur :

- les infrastructures routières : l'A 85 et l'échangeur situé près de Tauxigny au Nord et la N. 143, devenue D. 143 entre Tours et Loches
- le développement des liaisons ferroviaires, notamment entre Tours et Loches
- les offres en matière d'habitat qui doivent être ajustées « aux perspectives de développement de chaque secteur sur le plan quantitatif et qualitatif » ( DOG, p. 21)
- le renforcement des commerces en « consolidant les pôles d'équipement et de services

existants » ( DOG p. 28)

Les objectifs « collent » au territoire mais en restant souples pour éviter les blocages et permettre tout type de développement.

Les zones d'activité existantes se développent, notamment celle de Tauxigny dont la superficie va doubler en 2007, pour atteindre 50 ha. Son attractivité est renforcée, dans le cadre d'un territoire concurrentiel avec la mise en place d'une « charte de qualité » au niveau environnemental et social (restaurant inter entreprises, crèche..).

Des projets non prévus expressément dans le SCOT sont en cours de montage. Il s'agit, par exemple, de l'implantation de parcs éoliens, notamment à Tauxigny et de deux des quatre pôles d'excellence rurale que compte le Pays Touraine Côté Sud. L'un est situé à Loches ( un centre de balnéothérapie) et l'autre est situé à Tauxigny ( un planétarium). Le SCOT, par sa souplesse, permet de trouver un équilibre entre les nécessités du développement économique, en n'interdisant pas ce type d'activités, et la protection du paysage et des zones agricoles en évoquant à de nombreuses reprises l'obligation de sauvegarder les espaces naturels.

Ces projets correspondent, à des évolutions qui n'étaient pas envisagées au moment de l'élaboration du SCOT mais il n'est pas justifié de modifier le SCOT pour en tenir compte.

La concentration des moyens sur deux zones principales permet de faire jouer l'effet de levier. Il est ainsi prévu des pôles secondaires autour de Loches et au Nord (en particulier la zone d'activité de Reignac et la commune de Dolus-le-Sec qui devrait accueillir un parc éolien)

Cet effet de levier est repris en matière de tourisme. Les moyens sont essentiellement concentrés sur Loches et son patrimoine historique. Au Sud, il existe uniquement la création d'un golf géré en régie par la commune de Verneuil. La vocation agricole du Sud du territoire est très largement confirmée. Le PADD indique que « *le nombre des exploitations agricoles* » devra être maintenu (p.12) même si le DOG ne prévoit pas explicitement de moyens pour remplir cet objectif alors même que l'avis de la chambre d'agriculture attirait l'attention sur « *la diminution permanente et inconsiderée de la S.A.U.* » (surface agricole utile).

L'agriculture est conçue à la fois comme un moyen de développement économique et comme un acteur de « *la gestion des paysages* » (axe n° 7 du PADD). Mais rien ne vient étoffer ces deux affirmations. Notamment, il aurait pu être envisagé la création de « fermes - relais » comme l'indique l'avis du préfet.

- Les autres thèmes ne sont que sommairement traités

La question des déplacements fait l'objet du point 5 du DOG : « *Répondre aux besoins de déplacements dans une perspective de développement durable en assurant une égalité d'accès à la mobilité* » mais après avoir indiqué que « *l'accès à la mobilité est un défi majeur du territoire* » (p. 26).

Seule une page et demie est consacrée à ce thème et n'évoque qu'en termes généraux le renforcement du réseau du territoire et ne répond pas à l'avis de la SNCF qui évoque la question de la limitation de la circulation routière.

Le dernier point du DOG est consacré à la prise en compte des risques naturels et technologiques mais il se borne à indiquer que « *les PLU doivent intégrer les prescriptions du PPRI* » (p.46). Le SCOT a comme objectif de mettre en œuvre les prescriptions du PPRI, révisé le 24 avril 2005, qui existe sur les communes de Loches et de Beaulieu-les-Loches (PADD, p.11) et il tient compte de ce document pour le classement des espaces naturels à protéger (vallée de l'Indre, DOG, p. 46). Mais il ne précise pas de mesures par exemple qui devraient être insérées dans les PLU.

Les équipements publics ne sont pas traités ; il n'est notamment pas question du traitement des déchets qui pose pourtant problème avec la nécessité de moderniser et agrandir une usine de dimension intercommunale de traitement de déchets et alors même que le porter à connaissance insistait sur ce thème en écrivant notamment qu'il « conviendra de se préoccuper de la réhabilitation d'une ancienne décharge et de la mise en place de centres de transit ».

Les questions d'assainissement, de préservation et protection de la ressource en eau sont abordées dans le rapport de présentation qui montre qu'il s'agit d'un des enjeux majeurs du SCOT mais ni le PADD ni le DOG ne reviennent sur ces thèmes. Là encore le porter à connaissance avait pourtant insisté sur cette question en y consacrant 7 pages sur 38.

### 3) la norme stratégique

#### a) **les modes d'écriture de la norme.**

L'articulation est satisfaisante entre le PADD et le Document d'Orientations Générales (nombreuses références explicites du DOG, au PADD) en particulier sur les axes majeurs du développement économique, de la protection de l'environnement. La cartographie est ici distincte du PADD et du DOG.

Sur l'interrogation du PADD réellement « clef de voûte » du SCOT, il ressort du texte que le PADD en constitue « l'armature », faisant ressortir les grands axes, mais ces derniers sont aussi contenus dans les orientations.

A noter qu'il existe plus de difficultés à distinguer la spécificité du PADD de celle du DOG qu'à dissocier le PADD du règlement dans le cas du PLU (nature du document et certaine proximité des notions d'objectif et d'orientation).

Les orientations sont présentées en relation avec les objectifs du PADD et correspondent aux questions à traiter selon l'art. R. 122-3.

Le document porte sur « *les orientations spatiales ; protéger les espaces et sites naturels et urbains ; les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces naturels* » ; traite ensuite des *différents objectifs* (R. 122-3 4° non limitatifs) en y incluant expressément, de plus, le tourisme

Ces orientations restent d'ordre général. Le SCOT n'utilise pas la faculté de réglementation plus précise relative au développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs, comme l'indique l'article R. 122-3 5° : « *le cas*

*échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles ou agricoles à la création de dessertes de transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservies par les réseaux ».*

Pour la protection des espaces, sites naturels et urbains, il procède simplement à la localisation. Concernant les vallées, trois sont localisées (Indre, Indrois, Echandon cf. cartographie).

La cartographie porte sur des thématiques particulières (6) développement économique, équipements et services, habitat, déplacements, tourisme, environnement patrimoine. Deux cartes sont plus synthétiques portant respectivement sur les grandes orientations d'aménagement de l'espace, la stratégie paysagère. C'est une cartographie qui reste classique et le rapprochement des différentes thématiques revient à connaître la destination générale des sols.

## **b) la norme et son cadre légal**

Le SCOT lui-même se réfère aux dispositions de principe du code de l'urbanisme qui doivent être respectées : art. L. 110, L. 121.1 dans le rapport de présentation (explication des choix retenus), dans le PADD (en tête). Il paraît être surtout tenu compte des principes de gestion économe de l'espace et de respect de l'environnement.

Le SCOT reste dans l'ensemble peu directif. Il définit des localisations : par exemple, renforcer et moderniser les deux pôles d'équipement sportifs et de loisirs existants sur Loches ( DOG, Vauzelles, et dans la vallée de l'Indre. Identifiés sur la cartographie).

Il reste plus incertain :

- en matière de sites à vocation touristique et de loisir. Il retient un site pour lequel le choix d'affectation n'est pas encore déterminé. Le « *Scot prévoit de maintenir un éventail ouvert de choix possibles pour l'affectation de ce secteur qui peut aussi répondre à des nécessités de développement économique* » (DOG, p.36, site du Fretay à Loches).

- en matière d'accueil d'activités à risques, il n'est pas prévu de localisation précise (DOG, p.33).

Le SCOT est rédigé de manière assez souple.

Même si on peut reconnaître au PADD un caractère volontariste car il affiche des priorités et finalise les objectifs autour des formules telles que : conforter (agriculture) ; adapter (parc de logements) ; valoriser (en matière forestière) ; permettre ; améliorer ; favoriser ; développer, rééquilibrer (le parc locatif social public) ; éléments structurants : Loches comme un pôle structurant à l'échelle du pays.

Il convient de souligner aussi les limites de ce volontarisme. Par exemple « *développer et moderniser les équipements sportifs et de loisirs* ». et relevant plus du « discours » : « *développer les coopérations entre les communes en matière d'équipement et d'animation socioculturelle et sportive pour assurer une bonne complémentarité des équipements et des initiatives* » (p. 7).

Les orientations reprennent des formulations du PADD et restent assez générales. Elles définissent plus exceptionnellement des conditions, des préconisations des exigences, (plus rarement doit). Elles reconnaissent dans certains cas « *la nécessité de ne pas contraindre de manière excessive* » (possibilités d'accueil/bourgs : capacité d'accueil et patrimoine bâti des bourgs villages du sud fragilisés, DOG, p.7).

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

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

Le SCOT fait référence aux documents de planification inférieurs, que lui-même a vocation à encadrer et qui doivent lui être compatibles et tout d'abord en matière d'habitat. Lorsqu'il traite du PLH, adopté en 1997 et mis en révision en 2003, c'est pour confirmer ses options et simplement identifier des problèmes supplémentaires à traiter : « *une réflexion spécifique est à conduire dans le cadre du PLH sur l'accueil des personnes âgées et le logement temporaire des jeunes* »( DOG, p. 24). Le PLH adopté en 2006 renvoie au SCOT et consacre 2 des 7 thématiques à répondre à ces deux thèmes.

Depuis l'adoption du SCOT, le département d'Indre-et-Loire s'est doté le 1<sup>er</sup> avril 2005 d'un schéma de développement commercial qui fixe les stratégies locales en reprenant les dispositions des SCOT du département. Pour le territoire du SOT de Loches, il est prévu de « *renforcer l'attractivité du pôle Lochois et de conforter l'existant entre l'existant et l'équilibre entre le commerce traditionnel et les supermarchés dans les communes du Sud* » (p. 18 du SDC). Il semble donc que le SDC reprenne les grandes orientations du SCOT, notamment celle faisant jouer l'effet de levier dans le domaine économique.

Composante d'un territoire d'un Pays, le SCOT tient compte du contrat de Pays élaboré en 2001, de la charte de développement du Pays ; par exemple, en matière agricole le PADD (p. 12, p.4, cf. également DOG, p.9) reprend un axe du contrat sur le maintien et le développement l'élevage en sud lochois. Il tient compte encore de la stratégie du contrat de pays pour la mise en valeur et animation du patrimoine architectural et naturel (DOG, p.8). Le contrat de pays semble partager le parti du SCOT de Loches pour faire de la ville de Loches, la ville centre (d'ailleurs le pays a installé ses locaux à Loches dans le même bâtiment que la CCLD).

Le SCOT intègre des contraintes d'environnement, en plus des inventaires. Il faut relever l'importance ici du porter à connaissance du préfet, au sujet des espaces naturels, des risques. Le territoire comporte des ZNIEFF (11), un site Natura 2000 (validé par la Commission après adoption du SCOT). Pour traiter des risques naturels inondations, un

PPRI a été adopté. Le SCOT a comme objectif de mettre en œuvre les prescriptions du PPRI (PADD, p.11). Il tient compte de ce document pour le classement des espaces naturels à protéger (vallée de l'Indre, DOG, p. 46). La ressource en eau, a fait l'objet d'un SDAGE auquel il est fait référence « *Indre : Appliquer le SDAGE (4<sup>ème</sup> objectif : sauvegarder et mettre en valeur des zones humides- 7<sup>ème</sup> objectif : savoir mieux vivre avec les crues)* » (DOG p. 17).

Par contre, le SCOT ne mentionne pas un PPRT sur la zone d'activité de Cormery.

Le SCOT ne mentionne pas non plus ni le plan départemental d'élimination des déchets approuvé le 2 février 1996, révisé en 2004, ni le schéma départemental des gens du voyage, signé en 1995 et révisé le 9 juin 2002, ni le schéma départemental des carrières établi dès 1996 et révisé par arrêté du 29 avril 2002.

A l'égard des PLU, le SCOT se réfère aux dispositions telles qu'elles ont été adoptées et qui sont au fond considérées comme ayant anticipé sur la stratégie du SCOT, ceci est particulièrement vrai pour Loches : « *le SCOT confirme le principe établi dans le POS qui exclut un développement de l'urbanisation au-delà du contournement pour préserver l'espace agricole et les paysages* » (DOG, p.22 ).

Afin d'encadrer à l'avenir les PLU, les orientations sont de rédaction à portée variable :

- rédaction souple en matière de connaissance et préservation du petit patrimoine , « *L'élaboration des PLU est un des cadres appropriés au recensement et à la préservation de ce patrimoine par des inscriptions au titre des éléments caractéristiques du paysage et du patrimoine* »(DOG, p.39) Encore, concernant les espaces altérés, « *il conviendra notamment au travers des PLU de préserver et d'assurer la continuité des cheminements ; de préserver et compléter la trame végétale* »(DOG, p.40).

- rédaction contraignante en matière d'activités économiques dans les villages, « *la concentration des activités dans des espaces réservés est contraire au maintien de la diversité fonctionnelle des tissus bâtis. Les PLU doivent garantir le maintien des activités compatibles avec l'habitat dans les périmètres urbanisés* » (DOG, p. 33).

- rédaction contraignante pour mise en œuvre de la règle d'urbanisme concernant les entrées de ville. Le PADD reprend simplement les dispositions du code de l'urbanisme, art. L111-1-4 : les projets et prévisions d'urbanisme devront faire l'objet d'études d'urbanisme spécifiques et de prescriptions motivées au regard des nuisances, de la sécurité, de la qualité de l'urbanisme, de l'architecture et des paysages (p.14). Le DOG est ensuite plus précis pour « *conduire une politique qualitative des entrées de ville* ». Il s'agit de traiter des tronçons de voirie plus que les entrées de ville, au sens du code de l'urbanisme, et de « *définir des objectifs à intégrer aux différentes démarches de planification et d'aménagement* » par voirie. Par exemple pour la RN 31 sud-ouest : « *réduire l'impact visuel du centre technique municipal, maîtriser le processus d'urbanisation diffuse engagé sur RD 93, préserver le caractère naturel actuel, bloquer l'urbanisation au niveau de Bardine. Requalifier la friche industrielle du petit Bardine. Retraiter les abords des bâtiments. Préserver le Parc de la Folie qui joue un rôle important sur le plan visuel* » (DOG, p. 44).

M. Le Ravalec (DDE) nous a indiqué que le SCOT de Loches avait à deux reprises permis d'attirer l'attention des communes sur la nécessité de respecter les orientations fixées dans ce document lors de la révision de leur PLU.

## 2. le schéma et sa mise en œuvre

Un élément est à souligner : le SCOT renvoie à des documents complémentaires, d'orientation ou incitatifs. Il prévoit d'approfondir les études en vue d'aboutir à des schémas de secteur et d'y inclure les coteaux, « *pour assurer la cohérence des mesures réglementaires et d'aménagement au niveau de chaque commune* » (DOG, p. 14). En matière de patrimoine et d'environnement, il renvoie à l'élaboration de chartes : chartes de qualité architecturale, paysagère environnementale sur les zones d'activité (par exemple, sur la ZA Node Parc à Tauxigny), charte de traitement des espaces publics (DOG, p.39).

Par contre, le SCOT ne précise rien pour sa mise en œuvre alors même que l'article L.122-4 du Code de l'urbanisme précise que « *Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale* ». Il n'évoque non plus aucun outil d'évaluation alors même que le code de l'urbanisme exige qu' « *Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma notamment du point de vue de l'environnement et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc* » (art. L.122- 14 C. urb .).

Le SCOT s'applique à un périmètre qui est aussi celui d'une communauté de communes et ce sont les services de la communauté de communes qui sont chargés de la « gestion » ou du « suivi » du SCOT. Mais il n'existe aucune personne recrutée pour cette mission et aucun suivi du SCOT n'est organisé. La communauté de communes de Loches n'a pas prévu de bilan du SCOT et aucun rapport n'a été publié à ce jour. Aucune modification n'est intervenue depuis 2004.

La communauté de communes intervient seulement en qualité de personne publique associée, à l'élaboration et à la révision des plans locaux d'urbanisme.

Nicole LEROUSSÉAU,

Professeur de droit public à l'Université de Tours, Directrice du LERAD (EA 2108)

Bénédicte DELAUNAY,

Professeur de Droit public à l'Université de Tours, membre du LERAD (EA 2108)

Corinne MANSON

Maître de conférences à l'Université de Tours, membre du LERAD (EA 2108)