

SCOT : rapport du site de Chartres

Je tiens ici à adresser mes plus sincères remerciements à Séverine Charrier, chargée de mission Aménagement à Chartres Métropole et au SMEP, pour son très chaleureux accueil lors de notre entretien et pour la très précieuse aide qu'elle a bien voulu m'apporter au cours de cette enquête. Qu'elle soit remerciée pour sa disponibilité et le temps qu'elle m'a consacré.

Résumé :

Le SCOT de Chartres recouvre le territoire d'un syndicat mixte regroupant une communauté d'agglomération, trois communautés de communes et des communes indépendantes. Le SCOT a permis la rationalisation de la carte intercommunale dans le secteur en accélérant les adhésions des communes indépendantes dans des structures intercommunales. L'Etat s'est montré très présent dans l'émergence du document. Par contre, on ne relève pas l'existence de partenariats locaux poussés pour la négociation du SCOT.

Le SCOT de Chartres se place résolument dans la filiation de la loi SRU quant aux thématiques abordées. Le spectre des matières intéressant le SCOT est large. L'habitat, les déplacements, l'environnement, la lutte contre l'étalement urbain sont en effet autant de sujets abordés que de sujets caractéristiques de l'urbanisme post-SRU.

Toutefois, l'absence de hiérarchisation des priorités laisse planer un doute quant au caractère opérationnel des dispositions énumérées. Quels sont les éléments prioritaires du SCOT ? Que privilégier dans les dispositions à mettre en œuvre ?

L'écriture normative va également conditionner la portée du document : les dispositions réellement contraignantes, liant réellement les communes sont numériquement faibles. De plus, on relève que les communes réussissent parfois à contourner les éléments impératifs du SCOT.

Le document, en lui-même, ne suffit donc pas à assurer sa propre portée : cette dernière dépend pour une large part de l'intermédiation communale.

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 6,
 - direction,
 - partenariat,
 - intervention de l'Etat
- 3) le public et les associations, page 9

II. Le contenu du schéma, page 10

- 1) le diagnostic et l'évaluation environnementale, page 10,
- 2) le projet territorial, page 15
 - a) l'expression du projet : le PADD, page 15
 - b) les choix territoriaux, page 18
 - la destination des sols,
 - l'habitat,
 - les autres choix.
- 3) la norme stratégique, page 21
 - a) les modes d'écriture de la norme, page 21
 - b) la norme et son cadre légal, page 26

III. Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local, page 28

- 1) le schéma et les autres instruments d'organisation territoriale, page 28
- 2) le schéma et sa mise en œuvre, page 30

IV. Synthèse et conclusion générale, page 31

Introduction : présentation du territoire

1) Caractères généraux

L'agglomération chartraine est une agglomération moyenne située en région Centre.

Elle contient la préfecture de l'Eure et Loir et se situe à la porte de la Beauce, vaste région agricole. L'agglomération chartraine et le territoire du SCOT sont donc essentiellement des territoires agricoles. Le département est faiblement urbanisé, l'armature urbaine est peu dense et les villes sont de taille modeste.

L'agglomération chartraine a une identité paysagère marquée avec sa cathédrale, son patrimoine historique, sa ville agglomérée, ses plateaux, ses réseaux de vallées, l'Eure et ses espaces boisés.

L'agglomération chartraine a une position particulière dans la Région, c'est à dire une position excentrée. Elle ne bénéficie pas de la dynamique Orléans-Blois-Tours et n'est pas reliée par liaison ferroviaire avec Tours et Orléans. Chartres est le seul chef-lieu de département à ne pas être reliée par voie ferrée ou autoroute à sa capitale régionale. Cette position excentrée va faire de l'agglomération chartraine un carrefour de grandes régions (Ile de France, Centre, Grand Ouest, Normandie) et une périphérie de la région parisienne.

2) Superficie, nombre d'habitants, nombre de communes

La superficie du territoire couvert par le SCOT est de 510 km² (source INSEE).

La population totale du SMEP atteint, au dernier recensement de 1999, 113 382 habitants.

Le SCOT regroupe 39 communes.

7 communes constituent la communauté d'agglomération de Chartres : Chartres, Lucé, Mainvilliers, Champhol, Luisant, Lèves, Le Coudray.

9 communes composent la communauté de communes du Val de l'Eure (1996) : Amilly, Bailleau l'Evêque, Briconville, Cintray, Fontenay sur Eure, Fresnay le Gilmert, Meslay le Gremet, Nogent sur Eure, Saint George sur Eure.

15 communes forment la communauté de communes de l'Orée de Chartres (2000) : Berchères Saint Germain, Berchères les Pierres, Challet, Clévilliers, Coltainville, Corancez, Gasville-Oisème, Gellainville, Houville le Branche, Jouy, Morancez, Nogent le Phaye, Poisvilliers, Prunay le Gillon, Sours.

6 communes forment la communauté de communes du Bois Guesclin : Ver les Chartres, Dammarie, Fresnay le Comte, Mignières, Thivars, La Bourdinière Saint-Loup.

2 communes sont « indépendantes » (elles n'appartiennent pas à une structure intercommunale au titre de leur intégration au SCOT) : Saint Prest, Barjouville.

3) Structuration territoriale

Le SCOT est porté par le syndicat mixte d'études et de programmation qui se compose de :

- CA de Chartres
- CC du Val de l'Eure (mise en place en novembre 1996)
- CC de l'Orée de Chartres (constituée en décembre 2000)
- CC du Bois Guesclin
- Communes de Saint Prest et Barjouville

L'agglomération chartraine a adhéré au Pays Chartrain en 2003. Le Pays Chartrain compte 105 communes qui regroupent 170 000 habitants soit le quart des communes de l'Eure et Loir.

Il n'y a ni parc national régional ni établissement public d'aménagement qui renforceraient l'état de la coopération intercommunale sur l'espace considéré.

I. Elaboration du schéma

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

a) Données de la détermination du périmètre

Avant le SCOT, le territoire était couvert par un schéma directeur.

Le 9 janvier 1991, fut créé par arrêté préfectoral le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation du Schéma Directeur de l'agglomération chartraine (SIEP). Il avait pour unique objet de conduire les procédures de création et de révision du Schéma Directeur.

L'approbation du premier schéma directeur de l'agglomération chartraine par délibération du comité syndical du SIEP eut lieu le 16 janvier 1995.

Le 18 octobre 1997 fut prescrite la première révision du schéma directeur par délibération du comité syndical du SIEP.

Le 26 mai 2000, le SIEP est transformé, par arrêté préfectoral, en syndicat mixte d'études et de programmation (SMEP). Son objet est inchangé, mais il devient pérenne.

Le 10 décembre 2001 fut approuvé le second schéma directeur de l'agglomération chartraine par délibération du comité syndical du SMEP.

Le schéma directeur passe sous le régime des SCOT institués par la loi SRU le 1er janvier 2002.

Le 18 novembre 2002 fut prescrite la seconde révision du schéma directeur par délibération du comité syndical du SMEP. Fut proposé à cette occasion un périmètre élargi à 37 communes.

Si nous ne disposons pas d'éléments de bilan du schéma directeur, on relève que le SCOT fut conçu dans la continuité de la planification stratégique antérieure. Pour autant, des choix de développement différents ont pu être réalisés.

L'idée de l'élaboration d'un SCOT revient au SMEP qui trouvait insuffisante la portée de la révision du SD opérée en 2001 au regard des objectifs de la loi SRU et qui souhaitait approfondir deux thèmes : le développement économique et le développement commercial.

Il s'agissait de bâtir un projet à partir des articles L. 121-1 et L. 122-2 du code de l'urbanisme : à cette fin, la SMEP voulut élaborer un SCOT.

Le maire de Chartres, président de la communauté d'agglomération et président du SMEP a pris l'initiative de cette démarche SCOT. A noter que cette initiative est survenue après un changement de majorité politique.

La règle de la constructibilité limitée n'a pas eu d'impact sur l'adoption du périmètre du SCOT. Les personnes publiques engagées dans la démarche SCOT disposaient dans leur immense majorité de documents d'urbanisme, sauf quelques communes éparses.

Rappelons que l'agglomération chartraine a adhéré au Pays Chartrain en 2003.

b) Débats et raisons du choix retenue pour la détermination du périmètre

Le choix du périmètre n'a pas donné lieu à des débats particuliers.

La base de réflexion fut le périmètre du SD dont on a essayé d'améliorer les contours en convaincant des communes indépendantes isolées à intégrer la démarche SCOT. Il n'y a pas eu de véritables alternatives présentées. Chartres a fait le choix d'une continuité rationalisée : retenir le périmètre originaire du SD et l'améliorer par des adhésions.

Quant à la question de l'articulation SCOT/interSCOT ou SCOT/schémas de secteurs, le SCOT se contente d'indiquer son souhait d'être en synergie avec le SCOT du canton de Maintenon (approuvé) et le SCOT de Courville-Illiers (en cours de réflexion) pour permettre un développement équilibré et cohérent des territoires.

Les schémas de secteurs n'existant pas et l'interSCOT relevant du souhait, on ne peut donc dire que ces éléments ont influé sur la détermination du périmètre.

c) Présentation de l'établissement public chargé du schéma

Le SCOT de Chartres est porté par un syndicat mixte, le Syndicat mixte d'études et de programmation (SMEP).

Le SMEP réunit une communauté d'agglomération, trois communautés de communes et deux communes indépendantes.

Le syndicat a le SCOT pour unique objet... Son élaboration, mais aussi sa gestion (suivi, révision, bilan).

Chaque commune est représentée au comité du syndicat à raison d'un délégué jusqu'à 1500 habitants, de deux délégués si la population se situe entre 1501 et 3000 habitants et d'un

délégué supplémentaire par tranche de 3000 habitants au-delà. Les communes complètent éventuellement leur représentation après officialisation des résultats du recensement général et des recensements complémentaires. Pour les communes, un délégué suppléant est élu pour chaque délégué titulaire. Le bureau est composé du président, de vingt membres du bureau dont des vice-présidents, leur nombre étant librement déterminé par l'organe délibérant sans excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

d) Appréciation de la pertinence du territoire

La pertinence du territoire du SCOT n'est pas remis en cause par les élus.

Toutefois, il est admis que le périmètre du SCOT est un peu étroit, notamment quant à la question des déplacements (l'aire urbaine se prolongeant au-delà du SCOT) et de la trame commerciale. Mais il était délicat d'envisager un périmètre plus important au moment de la mise en place du document, en raison d'un sentiment d'appartenance au territoire de l'agglomération assez faible. Le périmètre du schéma est donc le résultat d'une démarche pragmatique qui partit d'un périmètre existant pour l'élargir aux communes qui le souhaitaient (principe du volontariat et du sentiment d'appartenance). Un objectif majeur était que le périmètre du SMEP corresponde à ceux des EPCI, ce qui fut réussi.

S'il n'y a pas à proprement parler de projet d'évolution du périmètre, une volonté de rationalisation institutionnelle qui permettrait d'accroître l'efficacité du SCOT commence à se manifester. L'idée commence à germer d'une grande communauté d'agglomération (celle de Chartres ne comportant que 7 communes) qui aurait le périmètre du SMEP. Le constat que les grandes problématiques se posent au delà des limites de la communauté d'agglomération actuelle (économie, habitat...) soulève cette question. Ce projet pourrait se réaliser dans les années à venir si le contexte politique reste favorable.

2) La mise au point du schéma

a) La direction de la mise au point du schéma et le travail d'étude

La maîtrise d'œuvre a été confié à un bureau d'études choisi suite à une procédure de mise en concurrence simplifiée.

b) L'organisation du travail partenarial

Après l'initiative du président de lancer la démarche SCOT, des commissions de travail thématiques se sont réunies pour débattre des options du SCOT en fonction des différents thèmes abordés par le document.

Quatre élus président les quatre commissions mises en place :

- la commission déplacement. Cette commission se structure elle-même en groupe de travail restreints réunis sur des thèmes précis (le transport collectif, les infrastructures).
- La commission habitat. Elle fut en particulier chargée de travailler sur la possibilité de transformer, à long terme, des espaces d'activités

intra-urbain en espaces résidentiels. Pour répondre à cette question fut mis en place un groupe de travail restreint composé d'élus.

- La commission Environnement.
- La commission Economie.

Le pilotage fut donc essentiellement politique, même si une ouverture à des partenaires extérieurs fut faite.

c) Les grandes étapes de la procédure

La décision de s'engager dans une démarche SCOT fut prise le 18 novembre 2002. Le président a fait part à cette occasion de sa volonté d'aller vite dans l'adoption du SCOT (avec un objectif initial d'une procédure de 18 mois qui s'avérera intenable).

Cette initiative a recueilli l'accord des élus intéressés. Il n'y a pas eu d'opposition à la démarche SCOT. Ce qui perla, c'est l'inquiétude des élus de voir le SCOT se transformer en « usine à gaz », ainsi que celle de voir une démarche engagée sans aboutissement (les précédents échecs du PLH et du PDU ne rassuraient pas).

Après l'organisation de la procédure de mise en concurrence permettant de le retenir, le bureau d'études a commencé à travailler fin 2003.

Le débat sur les orientations du PADD a eu lieu le 6 juillet 2004. Les modifications apportées au PADD lors du débat n'ont pas modifié l'équilibre du document qui a été approuvé à la majorité.

Avec l'arrêt du DOG, une première mouture du projet fut arrêté le 31 janvier 2005.

La nécessité de modifications conséquentes apparut suite aux avis transmis dans le cadre de la consultation. Des modifications furent ainsi apportées au DOG et aux documents graphiques. La précision de localisations fut ainsi introduite. Des interdictions également.

Le second arrêt du projet de SCOT eut lieu le 3 octobre 2005. A la majorité.

L'Etat conseilla de reprendre les consultations et l'enquête publique et il fut suivi par la délibération du 3 octobre 2005.

En mars - avril 2006 se tint une commission de conciliation avec le Préfet. Deux communes se sont montrées mécontentes des dispositions du SCOT et ont saisi le Préfet pour qu'il convoque cette commission. L'Etat soutint le projet de SCOT, choix logique car les dispositions ayant mécontentées les communes furent inspirées par l'Etat.

Le SCOT fut approuvé le 15 mai 2006.

d) L'intervention de l'Etat

L'Etat a été assez présent dans cette démarche SCOT, présence tendant à soutenir le projet de planification stratégique.

L'Etat a essayé de peser pour que le SCOT retenu soit le plus prescriptif possible pour empêcher que les communes soient trop libres dans la mise en œuvre des PLU. L'Etat ne manque d'ailleurs jamais de rappeler aux communes que le SCOT existe quand il intervient en matière de PLU.

Au delà de ce soutien « moral », l'Etat a également contribué plus matériellement à la genèse du SCOT.

D'une part, par une contribution financière non négligeable : le total de l'enveloppe financière étatique s'élève à 75 000 euros.

D'autre part, par un porter à connaissance fourni. Le PAC étatique, au delà du contenu réglementaire, a transmis les objectifs de l'Etat pour le territoire. Le PAC a constitué un véritable document stratégique. Le document présentait donc un certain intérêt. Toutefois, son exploitation ne fut pas optimale. D'un côté, car les éléments mis en avant par l'Etat ne correspondait pas toujours aux préoccupations locales. Des observations de l'Etat étaient difficilement exploitables localement. D'un autre côté, le document de l'Etat est arrivé un peu tard, après l'établissement du diagnostic. Des éléments qui auraient pu être repris dans le SCOT ne le furent pas car des orientations avaient été déjà prises.

D'un point de vue méthodologique, l'Etat a été associé aux réunions du comité syndical en étant invité systématiquement à ses réunions. De même, il fut invité aux commissions de travail. A noter que l'Etat ne s'est véritablement impliqué dans la procédure qu'au moment des discussions sur le PADD et le DOG. L'association était assez formelle avant cela.

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

Les communes ont été associées de façon décisive à l'adoption du SCOT. Le projet de SCOT a ainsi été transmis aux EPCI membres du SMEP mais aussi aux communes qui l'ont demandé. C'est ainsi que les communes ont été associées en dehors de tout texte à l'adoption du SCOT. Il a été considéré logique de procéder à cette association vu que ce sont les communes qui mettent en œuvre le SCOT par l'intermédiaire des PLU.

La représentation communale au sein du syndicat et des différentes communautés membres n'a donc pas suffi, il a fallu associer les communes membres de ces différentes structures lorsque celles – ci en ont manifesté la volonté. Cette association n'est pas passée par une conférence des maires, ou une commission des communes. Tout s'est déroulé en comité syndical. Il n'y a jamais eu de formalisation de l'idée selon laquelle l'opposition de communes conduirait à retirer ou amender le projet de SCOT. Le poids et le volontarisme du président ont contribué à empêcher la reconnaissance officielle d'un droit de veto aux communes. Toutefois, il n'est pas exagéré de dire que l'intercommunalité n'a pas été considérée comme la structure décisionnelle pour le SCOT.

Schématiquement, on peut dire que l'intercommunalité propose un document et qu'un consensus doit s'établir à ce sujet. La négociation est un facteur clé. L'influence communale est donc très forte, elle transcende les appartenances aux différentes intercommunalités en présence et son impact sur l'adoption du SCOT est patente.

Des communes ont exigé la modification du SCOT en application de l'article L. 122-9. Deux communes en particulier contestaient le SCOT parce que celui-ci contenait des dispositions

qui les empêchaient de lancer une ZAC (le SCOT empêchant toute urbanisation dans le secteur en cause) et d'autoriser l'installation d'un centre commercial. L'Etat ayant influencé le contenu du SCOT sur les dispositions contestées, c'est très logiquement que le Préfet n'a pas donné suite aux demandes des communes. Qui ont lancé un recours contentieux.

Les intercommunalités comprises dans le périmètre du SCOT ne semblent pas avoir menées d'interventions particulières méritant d'être relevées dans la mise en place du document. Quant aux intercommunalités non comprises dans le périmètre du SCOT, le « transfrontalier », force est d'admettre que la démarche « interSCOT » ne s'est pas manifestée avec vigueur. Le SCOT de Chartres se contente d'indiquer son souhait d'être en synergie avec le SCOT du canton de Maintenon (approuvé) et le SCOT de Courville-Illiers (en cours de réflexion) pour permettre un développement équilibré et cohérent des territoires.

f) Les autres partenaires, associés ou consultés

De nombreuses personnes furent associées : la région, le département, les chambres consulaires, des services de l'Etat (DIREN par exemple), des délégués de service public (notamment de transports), l'ANPE, RFF, la SNCF, La Poste, EDF, GDF, l'Office du tourisme, les OPHLM...

La majorité des personnes associées ont suivi les travaux sans plus d'implication, notamment du fait de l'absence de sensibilité aux enjeux du SCOT. Chacune de ces personnes a mis en avant des préoccupations relevant de son domaine particulier (la région quant au logement social, la DIREN quant à la directive paysage...). A noter toutefois la contribution importante de la CCI qui a réalisé une étude (payante) sur les pratiques commerciales, étude qui a contribué à la rédaction du diagnostic et à la formalisation du document. La Chambre d'agriculture a également effectué un travail remarqué.

En pratique, cette association s'est traduite par des invitations envoyées systématiquement et au recueil des questions et avis de ces personnes (les avis de la région apparaissant particulièrement travaillés). A part les exemples précités, les contributions des différentes personnes associées ne furent toutefois pas décisives dans la constitution du document.

A noter l'absence d'association de poids qui aurait pu peser sur l'écriture du document. Quelques associations se sont manifestées sur des points ponctuels, mais le monde associatif n'a pas pesé sur la procédure globalement.

3) Le public et les associations

a) Concertation

Des réunions publiques se sont tenues s'agissant du diagnostic et du PADD. Ces réunions n'ont pas mobilisé beaucoup de monde. Faire un bilan de cette concertation est donc impossible, cette concertation n'a pas conduit à la modification du projet.

b) Enquête publique

L'enquête publique a réuni plus de personnes. En effet les communes en opposition avec le projet de SCOT ont mobilisé leurs habitants pour que ceux – ci protestent contre le contenu du document.

Les deux enquêtes publiques ont duré un mois chacune, une commission d'enquête s'est chargée de les mener (après décision du TA en ce sens au vu de l'ampleur du projet). Il y a eu 8 sites d'enquête publique, une au siège, puis dans 7 communes. Le tout fut mené par 4 commissaires enquêteurs et 24 permanents. Mais les résultats de la première enquête publique furent très faibles. Le document fut modifié au regard des avis transmis par les personnes consultées plutôt qu'au regard de l'enquête publique.

c) Associations agréées

A noter l'absence d'association de poids qui aurait pu peser sur l'écriture du document. Quelques associations se sont manifestées sur des points ponctuels, mais le monde associatif n' a pas pesé sur la procédure globalement.

d) Communication sur le projet de schéma

Il n'y a pas eu de communication particulière sur le projet de SCOT, la volonté du président d'aboutir au plus vite et la complexité d'un sujet qui n'est pas au centre des préoccupations des gens ont ainsi dissuadé les auteurs du document de communiquer. Il n'y a pas eu de budget consacré à la communication par exemple.

II. Contenu du schéma

Introduction

Le dossier comporte toutes les pièces exigées par le code et comporte au total 302 pages.

Le rapport de présentation représente 233 pages (le diagnostic comporte 104 pages et 14 cartes, l'état initial de l'environnement 94 pages et 7 cartes, les choix retenus 10 pages, les incidences du projet sur l'environnement 4 pages). Le PADD représente 38 pages. Le document d'orientations générales représente 25 pages et 6 cartes.

1) Le diagnostic et l'évaluation environnementale

a) Approche d'ensemble du rapport de présentation

Le SCOT de Chartres est soumis à l'article R. 122-2 dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mai 2005.

Le rapport de présentation du SCOT de Chartres contient toutes les dispositions obligatoires posées par l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mai 2005 :

- 1° Le rapport de présentation expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1

Les différents points devant faire l'objet du diagnostic sont renseignés.

Ces points sont organisés de la façon suivante :

- I : Identité du territoire du SCOT de l'agglomération chartraine (situation géographique, cadre de vie, développement économique) (p. 5)
- II : Un territoire inscrit dans un réseau de déplacements à compléter (réseaux de voirie, territoire de migration) (p. 29)
- III : Vers une mixité sociale et fonctionnelle (disparités sociales à atténuer, polarité de la CA à conforter ou une mixité fonctionnelle à développer) (p. 47)
- IV : Des polarités économiques à conforter (s'appuyer sur le positionnement favorable du territoire, faiblesse des liens entre formations, recherche et tissu économique, armature commerciale, activités agricoles) (p. 67)
- V : Des potentialités de ressources à protéger (contraintes liées aux milieux naturels et des pressions sur l'environnement, préserver les ressources environnementales) (p. 81)
- Synthèse des enjeux pour le SCOT annexes (p. 85)

L'information est fournie.

- 2° Le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement

Le SCOT remplit l'exigence de présenter un exhaustif état initial de l'environnement. Cette présentation se fait de la façon suivante :

- I : Ressources et éléments structurants (p. 3)
- II : Contraintes liées aux milieux naturels et pressions sur l'environnement (p. 31)
- III : Gestion des ressources naturelles (p. 53)
- Synthèse des enjeux pour le SCOT (p. 79)
- Annexes (p. 85)

- 3° Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOG

Dans le rapport de présentation, on entend par « expliquer les choix » la présentation des choix retenus par les élus du SMEP. On est dans clairement dans une démarche de restitution plus que dans une démarche de justification... Ces principaux choix, qui ont fait l'objet d'un débat en séance du comité syndical du 6 juin 2004, ont permis de construire le PADD puis les orientations générales. Trois axes structurants ont été retenus pour « présenter » ces choix :

- Encourager et assurer la croissance démographique (p. 2)
- Bâtir un territoire solidaire (p. 5)
- Valoriser le cadre de vie et l'environnement (p. 8)

- 4° Le rapport de présentation précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées

Le rapport de présentation n'aborde pas ce point.

- 5° Le rapport de présentation évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et expose la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur

Le rapport de présentation présente les outils qui lui permettront d'évaluer les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement.

C'est ainsi qu'il énumère des indicateurs (recensement, réalisations, évolution du parc social, évolution de la surface bâtie, évolution des zones naturelles sensibles et espaces protégés, calcul des taux de pesticides et de nitrates, évaluation des risques naturels et technologiques...p. 2) et des institutions (observatoires spécialisés en différents domaines, p. 1) permettant de mesurer l'incidence prévisible du schéma sur l'environnement.

C'est un tableau qui expose la façon dont le schéma prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement (p. 3). Ce tableau récapitule les propositions du SCOT par rapport aux grandes dimensions de l'environnement afin de voir si celles-ci sont prises en compte dans l'aménagement de l'agglomération.

On note donc que le rapport de présentation retient le plan du code de l'urbanisme et respecte dans l'ordre les exigences de l'article R. 122-2, même s'il présente les incidences sur l'environnement avant les choix retenus pour établir le PADD et le DOG.

A la lecture du rapport de présentation, il apparaît que quatre thématiques sont récurrentes : le développement économique, le patrimoine naturel, les déplacements, l'habitat.

Le patrimoine naturel est l'objet même de l'établissement de l'état initial de l'environnement et de la mesure des incidences du SCOT sur l'environnement. On trouve également une large présence de la problématique du patrimoine naturel dans le diagnostic. C'est ainsi qu'une sous partie du diagnostic, appartenant à la 1ère partie du diagnostic « Identité du territoire du SCOT de l'agglomération chartraine » p. 5, est intitulée « un cadre de vie privilégié », p. 9. Cette sous partie aborde la question des paysages. Une partie du diagnostic, la 5ème, est intitulée « Des potentialités de ressources à protéger », p. 81. Enfin, les choix retenus pour établir le PADD et le DOG sont structurés en 3 axes. Le 3^{ème} axe est intitulé « Valoriser le cadre de vie et l'environnement », p. 8.

La problématique économique est elle aussi bien représentée dans le document. Le diagnostic a une 4^{ème} partie intitulée « Des polarités économiques à conforter » p. 67. Cette partie aborde la question du positionnement économique du territoire. Les choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOG abordent également cette question économique. L'axe 1 de ces choix, « Encourager et assurer la croissance démographique », présente comme vecteur de réalisation de cette ambition la mise en place d'une politique de développement économique, p. 2. L'axe 2 de ces choix, « Bâtir un territoire solidaire », p. 5, présente

l'organisation du développement des zones d'activités économiques comme un moyen de réalisation de l'objectif affiché.

Le poids non négligeable des questions liées aux déplacements et à l'habitat marque bien le caractère « post SRU » de la planification stratégique de Chartres.

On trouve la problématique de l'habitat dans le diagnostic. La 3^{ème} partie de ce diagnostic est intitulée « Vers une mixité sociale et fonctionnelle », p. 47. Après avoir relevé les disparités sociales à atténuer dans l'agglomération, il ressort de cette partie que l'habitat est une clé majeure pour la résorption des ces disparités sociales. C'est ainsi que sont mis en avant les solutions de la mixité de l'habitat, la valorisation du parc de logement... On retrouve l'habitat dans les choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOG. L'axe 1 de ces choix est intitulé « Encourager et assurer la croissance démographique », p. 2. Un des vecteurs de réalisation de cet objectif est la mise en place d'une politique de l'habitat en cohérence avec les ambitions démographiques, p. 3. Ce qui passe par la diversification de l'offre en logements, la mise en place d'une mixité urbaine...

On rencontre la problématique des déplacements dans le diagnostic. La 2^{ème} partie du diagnostic s'intitule « Un territoire inscrit dans un réseau de déplacements à compléter », p. 29. Cette partie présente les réseaux de voirie, les migrations domicile-travail, les transports de marchandises, les différents modes de transports utilisés dans l'agglomération... On retrouve les transports dans les choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOG. Parmi ces choix, on a un axe 2 intitulé « Bâtir un territoire solidaire », p. 5. Un des vecteurs de réalisation de cet objectif consiste à mettre en œuvre un système de déplacement durable (p. 6). Cela consiste, notamment, à améliorer l'accessibilité de l'agglomération, rééquilibrer les déplacements, maîtriser les déplacements...

Le rapport de présentation comporte 233 pages... C'est un euphémisme de préciser qu'il est particulièrement conséquent... Cette importante pagination a pour conséquence que le parti de rédaction est difficilement mis en exergue. Le premier sentiment suscité par la lecture du rapport de présentation est d'être écrasé par la masse des informations exhaustives sur les différents thèmes abordés. Il serait toutefois erroné de dire que le rapport de présentation se limite à une accumulation d'informations dictée par le souci de respecter les obligations légales.

La stratégie des rédacteurs du rapport de présentation fut de mettre à profit les introductions, les chapeaux, les synthèses conclusives des différents pièces du rapport de présentation pour créer du lien entre le rapport de présentation et les autres pièces du schéma, voire entre les différentes parties du rapport de présentation elles-mêmes. On ne peut donc parler de compilation d'informations à propos du rapport de présentation.

C'est ainsi que l'introduction du diagnostic rappelle ce qu'est un SCOT (p. 2)... Elle insiste sur la fin du document qui est la matérialisation d'un projet de territoires à l'échelle de 39 communes... Elle présente le SCOT comme un cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles dont elle assure la mise en cohérence, de même que pour les PLU communaux. Fondamentalement, le SCOT apparaît comme un lieu d'arbitrage. L'introduction du diagnostic présente également la fonction du diagnostic qui est de constituer l'outil privilégié pour mener la concertation auprès des structures associées et de la population, notamment en vue de la construction du PADD (p. 3).

La 5^{ème} partie du diagnostic, « Des potentialités, des ressources à protéger » (p. 81), est suivie d'un chapeau, chapeau qui établit un lien avec le PADD présenté comme un lieu d'arbitrage pour la qualification de l'état des ressources et des espaces naturels. Au même endroit, l'état initial de l'environnement est présenté comme le support des réflexions à mener dans le cadre du PADD.

La synthèse finale du diagnostic (p. 85) va encore plus loin dans la référence aux autres pièces du SCOT. En effet, l'ultime point de cette synthèse a pour vocation de constituer l'introduction au PADD, présenté à nouveau comme un lieu d'arbitrage des élus entre des exigences contradictoires .

L'état initial de l'environnement est plus pauvre quant à l'établissement de liens avec le reste du dossier. Tout au plus l'introduction de cet état initial nous apprend que ce dernier a pour objet de dresser un diagnostic des ressources naturelles afin d'ouvrir des pistes de réflexion pour aller dans le sens d'un développement durable (p. 1). Pourquoi un tel isolement ? Une formule de l'introduction du diagnostic revient alors en mémoire, formule présentant l'état initial de l'environnement comme une pièce indépendante du dossier (p. 3).

C'est la pièce du rapport de présentation consacrée à l'étude de l'incidence du projet sur l'environnement fait le lien avec « l'extérieur ». : « Une fois le SCOT approuvé, le SMEP en assurera le suivi et en accompagnera la mise en œuvre. Le SCOT doit rester en prise directe avec les réalités de l'aménagement. Ainsi, le SMEP devra être associé systématiquement à l'élaboration, à la révision des POS, PLU et cartes communales ainsi qu'à l'élaboration ou la révision des autres documents cités à l'article L. 122-1 (PLH, PDU, schéma de développement commercial, plan de sauvegarde et de mise en valeur, opérations foncières et opérations d'aménagement). Le but de cette démarche concertée est d'assurer la cohérence, la pérennité et la complémentarité des documents d'urbanisme et de planification aux différents échelles du SCOT de l'agglomération chartraine. » (p. 1)

La dernière pièce du rapport de présentation est significativement intitulé « Choix retenus ». La logique n'est pas articulatoire, on ne trouve pas de références claires à une démarche d'articulation ni même de renvoi.

Peut-on dénoncer une trop faible articulation avec le reste du dossier SCOT ? Le reproche serait facile... L'inflation législative provoque corrélativement une inflation des informations à faire figurer dans le document. Dès lors, ce dernier atteint rapidement un volume considérable... Trop occupé à respecter la loi et à faire figurer toutes les mentions nécessaires à la légalité du document, le rédacteur du SCOT ne peut que difficilement avoir une rédaction assurant clairement l'articulation entre les différentes pièces du dossier. La méthode consistant à mettre à profit introductions, chapeaux et conclusions pour assurer un minimum de liant entre les différentes pièces du dossier ne peut être reproché dans un tel contexte. Mais il est certain que la coexistence entre le respect des obligations légales et la clarté de l'écriture ne peut être un long fleuve tranquille...

Prenons l'exemple de la justification des choix du PADD et du DOG. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette partie s'intitule « Choix retenus » dans le rapport de présentation. Il ne s'agit pas de justifier ou d'expliquer, mais bien de présenter des choix réalisés. La justification est elle dès lors insuffisante ? Oui, si on se limite à la lecture de cette pièce du rapport de présentation. Toutefois, si on se réfère au diagnostic, par exemple, on comprend mieux le sens des choix retenus, pourquoi ces choix ont été réalisés... La lecture seule des choix retenus ne suffit pas. Telle ou telle partie du rapport de présentation se comprend mal si

elle n'est appréhendée qu'isolément. Une lecture globale rend l'articulation des éléments plus aisée. Mais lorsque le rapport de présentation dépasse les 200 pages du fait des exigences législatives, l'idée d'une lecture globale n'est-elle pas utopique ?

b. Examen particulier de l'étude environnementale

Rappelons que l'étude environnementale du SCOT de Chartres relève du régime antérieur au décret du 27 mai 2005.

La notion d'environnement perçue par le rapport est très large, on est assez impressionné de l'ampleur des thèmes abordés par l'étude : relief (p. 6), climat (p. 6), géologie, pédologie (p. 7), hydrologie et qualité des cours d'eau (p. 10), gestion des eaux (p. 12), milieux et espèces remarquables (p. 15), les mesures d'inventaire, de protection et de gestion (p. 18), le paysage (p. 24), les sols (p. 33), qualité de l'air (p. 39), risques naturels et technologiques (p. 45), ambiance acoustique (p. 49), la ressource en eau potable (p. 55), l'assainissement (p. 63), les déchets (p. 71).

Pour tous les points cités abordés par l'étude environnementale, l'information est abondante, c'est à dire précise (avec caractérisation de l'état, des difficultés et des exigences), chiffrée (hectares, volumes...), datée, spatialisée (géographiquement ou par le biais des zonages).

L'étude environnementale se livre donc à un véritable inventaire exhaustif de la situation environnementale, effort d'autant plus méritoire que l'environnement est une notion très largement entendue par les auteurs du rapport.

Les auteurs ne formulent pas de réserves tenant aux difficultés rencontrées et à la pertinence de l'analyse réalisée.

3) Le projet territorial

a. L'expression du projet : le PADD

Le PADD n'expose pas les objectifs énumérés par l'article R. 122-2-1 du code de l'urbanisme suivant la présentation du code, mais selon une présentation en 3 axes qui déclinent le projet d'urbanisme. C'est au sein de ces axes que l'on retrouve les différents points énumérés par le code. A l'exception des loisirs qui ne font pas l'objet de développements. L'environnement prend par contre une place non négligeable alors qu'il n'est pas une rubrique imposée par le code. Illustrons cela.

Les trois axes du PADD sont les suivants :

- Encourager et assurer la croissance démographique. Cet axe se focalise sur l'exigence de mise en place d'une politique de développement économique, d'une politique d'habitat en cohérence avec les ambitions démographiques et économiques du SMEP, d'un développement des équipements structurants et des services à la population. On retrouve au sein de cet axe les objectifs imposés par le code au PADD en termes de développement économique, d'habitat. (p. 5)

- Bâtir un territoire solidaire. Cet axe se focalise sur l'exigence de détermination d'un mode d'urbanisation adapté au territoire limitant la consommation d'espace et sur la mise en place d'un système de déplacement durable. On retrouve ici les objectifs imposés par le code au PADD en matière de déplacement au sens large (des développements consacrés à la maîtrise des déplacements renvoient à l'idée de régulation du trafic automobile contenue dans le code). (p. 18)
- Valorisation du cadre de vie et de l'environnement (sur la qualification des paysages du territoire, la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles, l'optimisation de la gestion des ressources naturelles) (p. 29)

Le PADD annonce d'emblée qu'il vise à exposer des objectifs politiques et non des éléments prescriptifs qui relèvent du DOG (p. 2). Le PADD se positionne comme un projet politique exigeant une forte implication des élus pour orienter, décider et « dessiner » leur projet. Pour ses auteurs, le PADD constitue le milieu de la chaîne du SCOT, SCOT conçu en trois étages (p. 3) :

- « le socle : base du projet, décline des objectifs sur lesquels tout le monde s'accorde » (en clair, le rapport de présentation)
- « les axes structurants : répondent aux objectifs issus du diagnostic » (le PADD)
- « les actions d'accompagnement qui permettent de décliner les axes structurants » (le PLU, mais sans doute également les opérations foncières et opérations d'aménagement)

On a donc une vision pragmatique du PADD perçue comme un outil souple devant permettre de matérialiser librement la vision du territoire des élus.

Mais si le PADD est un outil devant traduire le projet des élus pour le territoire, cela ne signifie pas que cet outil ne sera que le reflet de « caprices » politiques. On note à cet égard que les auteurs du PADD ont tenté de rendre « objective » l'écriture du PADD, c'est à dire d'instaurer des critères et des méthodes dans l'écriture du PADD qui puissent conférer à ce document un appui dans le réel qui ne soit pas seulement la volonté des élus. Il s'agit d'asseoir la légitimité du document dans des données objectives, « scientifiques »... C'est ainsi que le PADD est conçu d'après deux sources d'éléments (p. 3) :

- « des données externes, les opportunités et menaces du contexte chartrain, des constats et enjeux révélés dans le diagnostic »
- « des outils techniques, prospectives démographiques, cartes des espaces naturels, de l'habitat, du pays, études économiques, études complémentaires, PAC... »

De même, les auteurs fixent 3 principes généraux de méthodes dans l'écriture du PADD (p. 3) :

- « prise en compte des enjeux par filtres identifiés dans le diagnostic : identité, accessibilité, mixité, polarité, étude initiale de l'environnement »
- « complémentarité et/ou interdépendances de chacune des thématiques »
- « localisation stratégique et réfléchie des fonctions : habitat, activités, équipements... »

Le PADD entretient des rapports étroits avec le rapport de présentation. La conclusion du rapport de présentation sert d'introduction au PADD : « Introduction au PADD » est l'intitulé

de la dernière partie de la conclusion du diagnostic (p. 94). Si le rapport de présentation est la base du projet et décline des objectifs sur lesquels tout le monde s'accorde, le PADD, lui, détermine les axes structurants sous l'éclairage des constats apportés dans le diagnostic (p. 2). Le rapport de présentation pose un diagnostic de l'état qui conduit le PADD à poser des solutions répondant aux attentes du diagnostic. Quant à la méthode, le PADD revendique la reprise à son compte de critères, de grilles d'analyse, de filtres déjà utilisés dans le rapport de présentation (« prise en compte des enjeux par filtres identifiés dans le diagnostic : identité, accessibilité, mixité, polarité, étude initiale de l'environnement », p. 3).

Par contre, on est frappé de voir le silence du PADD à l'égard du DOG. On peut se demander si le PADD ne joue pas le rôle du DOG, ce qui pourrait expliquer ce silence pudique. La lecture du PADD semble devoir écarter cette hypothèse : les éléments figurant dans le PADD correspondent bien à des objectifs, objectifs énumérés dans les domaines exigés par le code. Il ne paraît pas qu'une dérive soit survenue dans l'écriture du PADD et que des objectifs soient devenues de normes, des règles qui auraient dû avoir leur place dans le DOG. On peut énumérer quelques exemples de domaines pour lesquels le PADD fixe des objectifs et voir quels sont ces objectifs afin de nous convaincre de ce qui précède.

Le PADD fixe des objectifs afin de diversifier la nature de l'habitat (p. 13) comme la définition de la proportion de logements sociaux nécessaires, le développement de logement intermédiaire afin d'encourager la rotation du parc social, l'encouragement de l'offre dans le locatif privé, l'encouragement de l'offre en logements haut de gamme, la prévision de l'accueil des gens du voyage.

Le PADD fixe les filtres, les critères à partir desquels la localisation des équipements doit être analysée (p. 17) : la pertinence de l'équipement à l'échelle du SCOT, en termes de concurrence et de capacité, l'assurance d'une accessibilité optimale des équipements, la réflexion sur l'insertion dans l'environnement de l'équipement.

Le PADD fixe les objectifs afin de lutter contre l'étalement urbain (p. 19) : donner la priorité au renouvellement urbain, opter pour un développement concentrique, privilégier les secteurs d'extension proches des polarités existantes, maintenir le ratio agglomération/périurbain, promouvoir de nouvelles formes d'habitat.

En matière de ZAE, « il est proposé de réaliser 4 grands pôles préférentiels de développements économiques localisés à proximité immédiate de la zone urbaine, répartis de façon équilibrée autour d'elle, et s'appuyant sur des zones et infrastructures existantes. » (p. 21)

Le PADD fixe les objectifs suivants s'agissant de la question de la maîtrise des déplacements (p. 26) : le développement d'une politique globale de stationnement, l'affirmation des liaisons radiales par les transports en commun, l'amélioration de la compétitivité du transport collectif urbain, le développement d'une offre de transport collectif adaptée aux zones peu denses, le développement de l'intermodalité, le partage de la voirie entre les différents modes de déplacement, la sensibilisation des entreprises.

Le PADD fixe les objectifs suivants pour équilibrer les espaces ouverts et les espaces agglomérés (p. 30) : la protection et la valorisation du cadre environnemental et du patrimoine, la création d'espaces de détente « urbains », la préservation des vues les plus remarquables sur la cathédrale.

On le voit, sur ces différents thèmes, le PADD se contente de fixer des objectifs qui laissent au DOG son rôle de les transformer en normes, en règles contraignantes.

Il n'y a qu'en matière de ZAE que l'on constate une rédaction proche de celle d'une norme... La spécificité du rôle du PADD par rapport au DOG semble préserver. Toutefois, une meilleure articulation avec le DOG aurait pu être mise en place, sur le modèle de l'articulation entre le rapport de présentation et le PADD.

Le PADD n'établit pas non plus d'articulation avec les autres documents exprimant une stratégie de territoire, comme un projet d'agglomération ou une charte de pays. A lire le PADD, rien ne laisse penser que l'agglomération chartraine a adhéré au Pays chartrain en 2003. La seule référence au Pays dans le PADD est assez édifiante : « Dans le cadre du développement des espaces de loisirs et pour relier l'ensemble de ces espaces de détente "urbain", le SCOT encourage la mise en cohérence des démarches engagées par le Pays Chartrain, le Conseil Général (schéma départemental des pistes cyclables d'Eure-et-Loire) et la communauté d'agglomération de Chartres » (p. 31).

Le projet de territoire n'en reste pas moins très visible, notamment grâce à la pédagogie d'articulation entre le rapport de présentation et le PADD. La reprise des mêmes critères, des mêmes grilles d'analyse, de la même phraséologie rend le PADD familier dès la première lecture, le projet de territoire n'en est que mieux appréhendé.

L'ennui réside dans l'absence de hiérarchisation des objectifs. On ne dénote pas de priorité donnée à une thématique en particulier, ce qui peut poser problème dans la phase de mise en œuvre du document. Cette lacune est d'autant plus inquiétante que les sujets abordés par le PADD sont, comme on l'a vu, extrêmement nombreux .

Toutefois, le choix de ne pas hiérarchiser les objectifs est pleinement revendiqué par les auteurs du SCOT : selon eux, le SCOT est plus un exercice de recherche de cohérence entre les thématiques qu'un exercice de hiérarchisation. L'idée est de contribuer à ce que les différentes composantes du développement évoluent en cohérence.

b. Les choix territoriaux

Le PADD et le DOG ne mettent pas en avant de destination générale des sols.

Différentes thématiques permettent de décliner son utilisation.

b-1) L'équipement

On trouve mention de l'équipement à la page 16 du PADD. La politique d'équipement doit répondre à deux objectifs : répondre aux besoins d'une agglomération de 130 000 habitants à l'échelle de 15 ans et répondre aux besoins aujourd'hui non satisfaits en termes de culture, de formation, de sport, de loisirs (...) afin de garantir l'attractivité du bassin de vie et de satisfaire les besoins d'une population dont l'accompagnement de la mutation sociologique a été affirmé comme enjeu.

La politique d'équipement doit également obéir à des règles de localisation destinées à préserver le fonctionnement du territoire. La localisation des équipements doit être analysée à travers 3 filtres : la pertinence de l'équipement à l'échelle du SCOT (en termes de

concurrence et de capacité), l'accessibilité optimale des équipements, l'insertion de l'équipement dans l'environnement.

On trouve mention de l'équipement à la page 12 du DOG. Le DOG va commencer par fixer des prescriptions s'agissant de l'équipement et l'implantation des activités commerciales. Les projets d'implantation commerciale devront respecter les orientations stratégiques suivantes: assurer le développement du centre-ville de Chartres, renforcer et moderniser les pôles de proximité et coeurs de villes et villages, maîtriser et adapter les pôles commerciaux périphériques.

Outre ces orientations stratégiques, les projets d'implantation commerciale devront également être analysés à travers trois critères techniques : la pertinence des projets à l'échelle de l'agglomération et de son bassin de vie, l'optimisation de l'accessibilité, l'insertion dans l'environnement.

Le DOG va ensuite fixer des prescriptions s'agissant des grands équipements. Il commence par indiquer que le SCOT ne fixe pas de dispositions particulières concernant la localisation des grands équipements répondant aux critères précités. Il poursuit en disposant que l'implantation des équipements publics ou des équipements répondant aux objectifs fixés par les politiques publiques sera facilitée. Ainsi, les zones AU pourront être utilisées par anticipation pour réaliser des équipements publics. Les trois critères techniques précités serviront de grille d'analyse pour apprécier l'implantation des grands équipements (la pertinence des projets à l'échelle de l'agglomération et de son bassin de vie, l'optimisation de l'accessibilité, l'insertion dans l'environnement)

b-2) Agriculture

L'agriculture est abordée à la page 33 du PADD. D'après le PADD, l'agriculture a un double rôle, à la fois économique et paysager, qui participe à l'identité du territoire et qu'il convient de reconnaître, d'intégrer et de préserver. Les fonctions de l'agriculture périurbaine sont doubles : fonction économique mais aussi environnementale (gérer les paysages, entretenir des zones naturelles non productives). Le PADD précise que les terres agricoles susceptibles de mutation vers d'autres fonctions doivent être identifiées, notamment dans le document d'orientations.

L'agriculture est abordée à la page du 19 du DOG. Le DOG aborde très succinctement la problématique agricole. Il se contente de préciser que conformément aux orientations de maîtrise de l'urbanisation, les PLU feront en sorte que les zones agricoles soient protégées par une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et par la priorité accordée au renouvellement urbain.

b-3) Commerce

On trouve mention du commerce à la page 10 du PADD. L'organisation de l'offre commerciale apparaît comme un enjeu fort du SCOT. En s'appuyant sur les constats du diagnostic et l'étude réalisée par la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Eure-et-Loir, trois axes de travail sont affirmés : le développement du centre-ville de Chartres, le renforcement et la modernisation des pôles de proximité et coeurs de villes et villages, la maîtrise et l'adaptation des pôles commerciaux périphériques.

Les orientations relatives au développement des équipements commerciaux seront précisées au travers d'une Charte ou d'un Schéma d'équipement commercial élaboré à l'échelle du territoire du SCOT.

On trouve mention du commerce à la page 12 du DOG. Le DOG dispose que les projets d'implantation commerciale devront respecter les orientations stratégiques précitées (le développement du centre-ville de Chartres, le renforcement et la modernisation des pôles de proximité et coeurs de villes et villages, la maîtrise et l'adaptation des pôles commerciaux périphériques)

Outre ces orientations stratégiques, les projets d'implantation commerciale devront également être analysés à travers les trois critères techniques que nous connaissons : la pertinence des projets à l'échelle de l'agglomération et de son bassin de vie, l'optimisation de l'accessibilité, l'insertion dans l'environnement.

b-4) Habitat

On retrouve la thématique Habitat à la page 13 du PADD.

Le premier objectif du PADD en matière de logement consiste à *diversifier l'offre en logements*. Cette diversification passe par un certain nombre de vecteurs. *Le premier vecteur est la diversification de la nature de l'habitat* qui peut être obtenue par un certain nombre de moyens : la définition de la proportion de logements sociaux nécessaire, le développement de logement intermédiaire afin d'encourager la rotation du parc social, une offre d'accession de qualité adaptée, l'encouragement de l'offre dans le locatif privé, l'encouragement de l'offre en logements haut de gamme, la prévision de l'accueil des gens du voyage. *Le second vecteur est la diversification de la typologie de l'habitat*. Cette diversification passe par un certain nombre de moyens : l'encouragement de nouvelles formes d'habitat pour le parc privé et social, l'offre des typologies de logements adaptées en termes de superficies.

Le deuxième objectif du PADD est d'encourager la mixité sociale. La diversification de nature et de typologie d'habitat doit se réaliser au sein des secteurs urbanisés afin d'encourager la mixité sociale et générationnelle. Dans les projets de construction et de renouvellement urbain, il s'agit d'éviter la constitution de quartier mono générationnel ou socialement très stigmatisé.

Le troisième objectif du PADD est d'encourager les collectivités locales à constituer des réserves foncières. L'enjeu est de permettre aux collectivités de maîtriser les coûts du foncier pour développer une offre de logements intermédiaires.

On retrouve la thématique Habitat à la page 9 du DOG. Le DOG considère qu'une forme d'habitat adaptée peut permettre de lutter contre l'étalement urbain. Le DOG précise ensuite que les opérations d'aménagement doivent elles aussi intégrer la nécessité de mettre en valeur de nouvelles formes d'habitat. Le DOG rappelle à la page 10 le sens de l'article 55 de la loi SRU. Le DOG indique alors que le parc immobilier du territoire du SCOT possède 28 % de logements sociaux, Chartres Métropole en possédant 33 % et concentrant 97 % des logements sociaux du territoire. Le DOG indique que le PADD a fixé deux grands objectifs, à savoir : ne pas accentuer la proportion de logements sociaux actuelle et mieux répartir le parc social afin de limiter l'hyper concentration de l'habitat social dans les communes de Chartres, Lucé et Mainvilliers.

Le DOG renvoie alors Programme Local de l'Habitat de l'Agglomération Chartraine qui devra préciser les modalités de la relocalisation du parc social. Il indique toutefois un certain nombre d'éléments quant à cette relocalisation : elle concernera prioritairement les communes de Chartres métropole et plus particulièrement les secteurs présentant un niveau de service et d'équipement satisfaisant ; elle devra être effectuée de façon diffuse et à travers des typologies d'habitat diversifiées au sein d'un même secteur ; elle concernera les secteurs d'extension mais aussi les possibilités de reconversion de l'habitat existant.

Le DOG chiffre le besoin en logements nécessaire à l'accueil des 17 000 habitants supplémentaires prévus à l'horizon 2020 à 600 unités par an. Toutefois, il ne pose pas d'échéancier ou de programme de réalisation. Il se contente d'indiquer qu'il conviendra de réaliser les conditions de la mixité sociale au fur et à mesure des opportunités offertes par les nouvelles opérations de construction de logements.

Le DOG va énoncer un certain nombre de vœux permettant de réaliser les ambitions de l'agglomération en termes d'habitat. Nous parlons sciemment de vœux, car les éléments mis en exergue ne paraissent pas très prescriptifs. Le DOG indique ainsi que les réserves foncières réalisées pour des opérations de construction organisant une mixité sociale seront favorisées, à condition qu'elles respectent les principes d'extension. Il ajoute que dans les nouvelles opérations de logements, il s'agira d'intégrer une proportion de logements sociaux. Et termine en indiquant que dans les opérations de renouvellement urbain ou de réhabilitation de quartiers sociaux, il s'agira d'intégrer du logement privé tout en diversifiant les types d'habitat afin d'encourager la mixité sociale des quartiers.

On trouve malgré tout une prescription en matière d'habitat : les nouvelles opérations de construction visées à l'article R.122-5 du Code de l'Urbanisme devront contenir un minimum de 20 % de logements sociaux, ce qui permettra d'assurer le remplacement des logements démolis dans le cadre des opérations de renouvellement urbain (maintien du nombre de logements sociaux en valeur absolue) et d'abaisser la proportion du parc locatif social dans le parc global. (nous reviendrons dessus lorsque nous aborderons le DOG)

Après cette prescription, on retombe sur des éléments moins juridiquement contraignants que l'on peut citer : les opérations de construction moins importantes devront prévoir, dans la mesure du possible, un minimum de logements sociaux, principalement dans les communes de l'agglomération qui n'atteignent pas les 20 % de logements sociaux fixés par l'article 55 de la loi SRU. Les communes rurales pourront aussi se doter de logements sociaux afin de répondre aux besoins des populations souhaitant résider en milieu rural.

4) La norme stratégique

a. Les modes d'écriture de la norme

La lisibilité du plan du DOG est excellente. Le DOG structure ses orientations selon 3 axes :

- les orientations générales en matière d'urbanisme (p. 5)
- les orientations en matière de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements (p. 14)
- les orientations en matière de protection et d'environnement (p. 19)

Les orientations générales en matière d'urbanisme mettent en avant les grands partis suivants : la mise en exergue des secteurs d'urbanisation préférentiels (p. 5), le renouvellement urbain (p. 8), l'affirmation de la mixité (p. 10), des orientations en matière d'équipements (p.12).

Les orientations en matière de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements mettent en avant les grands partis suivants : des projets d'infrastructures (p. 14), la volonté d'une urbanisation et d'une politique d'équipement favorisant la maîtrise des déplacements (p. 16), des aménagements de voirie (p. 17).

Les orientations en matière de protection et d'environnement mettent en avant les grands partis suivants : la protection du patrimoine (p. 19), la protection du milieu naturel (p. 21), la mise en valeur des paysages (p. 22), la prévention des risques et des contraintes (p. 24)

Le DOG comporte 25 pages et est accompagné de 6 cartes :

- carte n° 1 : orientations générales en matière d'urbanisation – habitat
- carte n° 2 : orientations en matière d'urbanisation - pôles de développement économique
- carte n° 3 : orientations en termes de déplacements - grandes infrastructures
- carte n° 4 : orientations en termes de déplacements - amélioration de la trame viaire
- carte n° 5 : orientations en termes d'environnement
- carte n° 6 : synthèse des orientations générales

On constate qu'il n'y a pas de correspondance absolue entre le découpage du DOG et le choix des cartes. Le premier axe du DOG, les orientations générales en matière d'urbanisation, se voit géographiquement illustrer par deux cartes, l'une se focalisant sur la problématique de l'habitat, l'autre sur les pôles de développement économique. Le deuxième axe du DOG, les orientations en matière de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements, est prolongé par deux cartes se focalisant sur les grandes infrastructures et la trame verte. Le troisième axe du DOG, les orientations en matière de protection et d'environnement, est illustré par une carte. Enfin, une carte de synthèse est jointe au dossier. Il y a plus de textes que de cartes, il n'y a pas de systématisation de l'illustration des textes par une carte.

Le type de cartographie retenu ne permet pas un repérage de localisation précis. Le principe retenu pour la cartographie est celui de la superposition : à une carte administrative grise se superpose la représentation graphique colorée des orientations en cause. Grâce à cette superposition on arrive à percevoir « en gros » sur quel territoire porte les orientations, mais sans localisation plus précise, à l'échelle de la parcelle.

Dans l'introduction du DOG, on a une notice sur le mode de lecture des documents graphiques. On peut lire que « contrairement aux PLU, les représentations du document d'orientations sont symboliques et les localisations indicatives, elles inscrivent un principe. Le PLU et les cartes communales quant à eux sont la traduction réglementaire, la traduction parcellaire et zonale des orientations du SCOT. » (p. 4) Voilà une réponse à la dérive du schéma directeur qui est devenue avec le temps un super-POS... En tout cas ici, il n'y a pas de possibilité de confondre les cartes du DOG avec une carte de destination générale des sols.

Penchons nous désormais sur la normativité du texte même du DOG.

Commençons avec la distinction recommandations/précriptions.

L'écriture du DOG de Chartres est assez atypique par rapport à la notion de norme telle qu'on l'entend traditionnellement. On sent assez peu la force contraignante de la norme. On ne note pas une écriture normative qui tendrait à lier les contraintes les plus fortes aux thématiques prioritaires du schéma. En réalité, la stratégie d'écriture est conçue d'une autre façon. Le DOG adopte une voie médiane entre la recommandation et la prescription : l'encadrement principiel ou encore la formulation de principes que devront prendre en compte les communes pour leurs documents d'urbanisme ou pour leurs opérations foncières ou d'aménagement. On retrouve très régulièrement cette façon de procéder.

En matière de réserves d'urbanisation. Le DOG précise qu'il s'agit de secteurs stratégiques du territoire pour réaliser l'habitat, les activités économiques, les équipements publics. En dépit de cette importance, le DOG précise que l'objectif du SCOT est de prescrire quelques principes qui permettront de guider l'utilisation, l'extension ou la création de ces réserves foncières (p. 5).

Voyons le cas des pôles préférentiels de développement économique. Le DOG indique que ces pôles devront, dans leur localisation et leur conception, prendre en considération (p. 7) : des critères d'accessibilité, des critères d'équilibre économique du territoire, des critères d'optimisation économique des dessertes en transports collectifs.

On pourrait multiplier ainsi les exemples... C'est ainsi que le DOG pose les principes qui devront être pris en compte par les collectivités compétentes en matière de développement économique dans les PLU (p. 7). De même, le DOG indique que l'urbanisation des friches urbaines devra respecter des principes énumérés (p. 8). Idem pour l'implantation de grands équipements qui sera analysée à travers des critères techniques énumérés (p.13).

Le DOG ne s'engage pas, alors que sa nature l'y autorise, dans une démarche d'édition de normes contraignantes. Mais il ne se contente pas de formuler des recommandations qui ne lieraient pas les communes.

C'est donc bien une voie médiane qui émerge : pour la plupart des thématiques mises en exergue par le DOG, ce dernier indique les principes que devront prendre en compte les communes avant de formuler des normes ou de mener des actions relevant de ces thématiques. Le principe est plus souple que la règle : il est susceptible d'interprétation et laisse une marge de manœuvre de la commune qui n'est pas dessaisie de tout pouvoir décisionnel par le principe. Le principe est plus exigeant que la recommandation : il doit être pris en compte par la commune qu'elle soit dans un rôle normateur ou opérationnel.

Evidemment, le DOG ne se limite pas à formuler des principes guidant l'action communale, on trouve également des recommandations et des prescriptions plus classiques. Mais cette voie de l'encadrement principiel est assurément originale et très présente dans le DOG.

Le premier regard sur la structuration du DOG laisse penser que la rédacteurs du SCOT n'ont pas voulu utilisé le dégradé normatif rendu possible par le code (R. 122-3 : orientations, grands équilibres, objectifs).

Les trois parties du DOG sont en effet rédigées de la façon suivante :

- Orientations générales en matière d'urbanisme
- Orientations en matière de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements

- Les orientations en matière de protection et d'environnement

Le DOG semble donc exclusivement constituer d'orientations. Le DOG revendique même ce parti d'écriture : il est « nécessaire de rappeler que le SCOT ne définit que les grandes orientations et doit laisser une certaine liberté aux communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Il ne comprend pas de carte de destination générale des sols. » (p. 3)

Une lecture plus précise du DOG permet d'ajouter que ces orientations ne sont pas contraignantes pour nombre d'entre elles. On peut mettre en exergue de nombreuses formules allant en ce sens. Citons quelques exemples.

S'agissant de la question des réserves d'urbanisation, des secteurs d'urbanisation préférentiels, le DOG indique que c'est aux communes de définir précisément les zones concernées, leur destination et les modalités de leur ouverture à l'urbanisation (p. 5). L'objectif du SCOT est de prescrire quelques principes pour guider l'utilisation, l'extension ou la création de ces réserves foncières (p. 5).

On peut également relever le sort fait aux friches urbaines. Le DOG indique que c'est aux communes de les identifier précisément, de les maîtriser et de mettre en œuvre les mesures de reconversion (p. 8).

De manière générale, on peut dire que le DOG se place résolument dans la perspective d'orientations très générales préservant les marges de manœuvre communales. Les normes clairement prescriptives sont très faiblement représentées au profit de formulations invitant les documents d'urbanisme communaux « à tenir compte », « à prendre en considération », « à éviter », « à prendre en compte », « à contribuer », « à organiser », « à faire en sorte que », « à porter une attention particulière », « à faciliter la mise en œuvre », « à traduire cette préoccupation », « à s'adapter à »...

De même, le DOG utilise un certain nombre de standards qui ménagent la liberté communale (qu'est ce qu'un « développement maîtrisé » de secteurs mal desservis cité page 16 par exemple ? ; de même, la notion de densification doit s'apprécier en fonction du tissu urbain existant).

On ne trouve pas de normes quantifiées sauf exception. La démarche du DOG n'est pas de lier les communes mais fixer des principes encadrant leur action. Exemple topique : le logement. Le DOG relève que « le besoin en logements nécessaires à l'accueil des 17 000 habitants supplémentaires prévus à l'horizon 2020 est estimé à 600 unités par an. » (p. 10). Il ne fixe pas pour autant un programme de réalisation contraignant, c'est à dire quantifié. Ainsi, sur la question de la mixité sociale, le DOG indique qu'il « conviendra de réaliser les conditions de la mixité sociale au fur et à mesure des opportunités offertes par les nouvelles opérations de construction de logements. » (p. 10)

La lecture du DOG montre donc son cantonnement majoritaire à la formulation d'objectifs et de principes ou de critères à respecter pour édicter une norme ou mener une opération. Le DOG fixe ainsi les principes que devront respecter les communes pour accomplir ces objectifs. Parfois, il propose une gamme d'options permettant la réalisation de ces objectifs... Mais ce sont les communes, *in fine*, qui choisiront le moyen de réalisation de ces objectifs.

La prescription n'est toutefois pas absente du DOG. D'un point de vue formel, ces prescriptions ne sont pas accompagnées d'un exposé des motifs. D'un point de vue numérique, on note qu'elles sont assez faiblement représentées. Ainsi, on peut énumérer les dispositions du DOG qui marquent une véritable contrainte pour les communes :

- le DOG localise des pôles d'activités, désigne des pôles de développement commercial susceptibles d'accueillir des centres commerciaux nouveaux (p. 6, carte n° 2).
- le DOG précise que la rocade doit être considéré comme la limite de l'urbanisation (p.6).
- le DOG précise que lorsqu'un projet à dominante habitat comporte 5000 m² de SHON, 20 % des logements doivent être sociaux (p.10).
- Le DOG fixe un objectif en termes de développement de l'urbanisation : il faut maintenir une répartition démographique de la population correspondant à un ratio 75/25 soit 75% de la population au sein de l'agglomération et 25% en dehors de l'agglomération. Les réserves d'urbanisation à vocation habitat des communes de l'agglomération doivent être utilisées en priorité. Il s'agit de contrôler le développement de l'urbanisation (p. 5).

Les communes essaient de s'affranchir de ces dispositions normatives. On a vu comment deux communes ont lancé un recours contre le DOG du fait de la disposition localisant des pôles d'activités qui bride leur marge de manœuvre en la matière. Est également contesté la disposition du DOG fixant la rocade comme limite de l'urbanisation. Les communes essaient de fractionner leur projet à dominante habitat de telle sorte à ne pas atteindre la barre des 5000 mètres carrés de SHON. Les communes contournent, ou ont la possibilité de contourner l'objectif du DOG d'un ratio 75/25 s'agissant de la répartition de la population entre l'urbain et le péri - urbain. En effet, le SCOT ne désigne pas de zones d'habitat. L'absence de spatialisation et l'absence d'armature ou de consistance donnée à la notion de péri – urbain permettent aux communes de croître comme elles l'entendent.

On voit que les éléments normatifs du SCOT ne doivent pas faire démesurément illusion. De plus, ces dispositions théoriquement contraignantes pour les communes sont très faibles numériquement, la majorité du document est composé de dispositions incitatives (quant à un objet ou une méthode) plus que normatives. La prescription est donc faible...

Mais le champ des matières abordées est large, le DOG ne se limitant pas à l'occupation et à l'utilisation du sol. Il fixe également des objectifs quant à la politique des transports, l'environnement...

Le DOG n'hésite pas à renvoyer à d'autres instruments.

Arrêtons nous d'abord sur le PLU : on ne saurait être exhaustif dans la présentation des renvois aux PLU. Le DOG se construit en articulation avec eux. Il fixe les principes généraux d'urbanisme (réglementaire et opérationnel) destinés aux PLU, ces derniers sont les premiers destinataires du contenu du DOG et sont chargés de mettre en œuvre ces principes généraux. Citons quelques exemples de formules relevées :

- il est demandé aux communes de définir précisément
- il est demandé aux communes de prendre en considération
- avant d'ouvrir à l'urbanisation les espaces agricoles ou de les classer en zones AU dans les PLU, les communes feront l'analyse de toutes les possibilités de densification et de reconversion du tissu urbain
- les PLU devront prendre en compte
- les PLU feront en sorte
- les PLU et les cartes communales porteront une attention particulière
- l'ensemble des documents communaux devra faciliter

Les autres renvois constatés sont les suivants : PDU (p. 5) ; PLH (p. 10) ; le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (p. 11) ; la charte ou schéma d'équipement commercial élaboré à l'échelle du territoire du SCOT ; le plan vert de l'agglomération (p. 20) ; le schéma départemental des pistes cyclables (p. 18) ; ZNIEFF, ZICO, Sites Natura 2000 (p. 21) ; Les SDAGE des bassins Seine - Normandie et Loire – Bretagne (p. 21) ; les zones de publicité restreinte (p. 23) ; les PPRI (p. 24) ; référence aux installations classées du code de l'environnement pour la protection de l'environnement (p. 24) ; Plan d'exposition au bruit (p. 25).

b. La norme et son cadre légal

De la même façon que pour le PADD, le DOG ne se soumet pas à une énumération des sujets abordés par le code dans l'ordre du code. Le DOG fait le choix de structurer toutes les matières envisagées par l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme autour des trois grandes catégories d'orientations précitées.

Il apparaît bien que les différents sujets soulevés par le code sont abordés dans le DOG :

- Organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés : le sujet est abordé dans la première partie du DOG, p. 5 (sur la mise en exergue des secteurs d'urbanisation préférentiels, le renouvellement urbain, l'affirmation de la mixité...)
- Espaces et sites naturels ou urbains à protéger : le sujet est abordé dans la 3^{ème} partie du DOG, p. 19. (sur la protection du patrimoine agricole et rural, la protection du milieu naturel, la mise en valeur des paysages)
- Habitat (équilibre social et logements sociaux) : le sujet est abordé dans la première partie du DOG, avec des développements consacrés à l'affirmation de la mixité, notamment la mixité sociale (p. 10)
- Cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs : le sujet est abordé dans la deuxième partie du DOG, cette partie étant entièrement consacrée aux orientations en matière de cohérence entre l'urbanisation et les déplacements (p. 14)
- Equipement commercial et artisanal, localisations préférentielles des commerces et autres activités économiques : le sujet est abordé dans la première partie du DOG, des

développements étant consacrés à l'équipement et à l'implantation des activités commerciales (p. 12)

- Protection des paysages, mise en valeur des entrées de ville : le sujet est abordé dans la troisième partie du DOG, on trouve des développements sur la mise en valeur des entrées de ville (p. 22), la mise en valeur des paysages et la protection du patrimoine (p. 19), la protection du milieu naturel (p. 21)
- Prévention des risques : le sujet est abordé dans la troisième partie du DOG avec des développements consacrés à la prévention des risques et des contraintes (p. 24 : risques naturels, prévention des risques industriels, nuisances sonores)

Le DOG respecte bien l'exigence formelle posée par le code d'aborder un certain nombre de questions.

Voyons maintenant comment ces sujets sont abordés à l'aune de la problématique de la normativité, examinons le DOG par rapport aux nouveaux vecteurs de contraintes juridiques de l'article R. 122-3.

Le DOG n'exploite pas les possibilités de l'alinéa 5 de l'article R. 122-3 qui rend possible la subordination de l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles ou d'extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5. Le DOG, p. 16, se contente de vouloir une urbanisation maîtrisée dans les secteurs mal desservis par les transports collectifs en précisant que « les communes du périmètre de transports urbains contribueront à une meilleure rentabilité de la desserte collective en permettant, à travers les règlements des PLU et à travers la conception des projets d'urbanisation, de développer des réalisations plus denses dans les secteurs d'extension ou dans les secteurs d'urbanisation diffuse. » Les communes gardent la haute main sur la réalisation de cette ambition d'une urbanisation maîtrisée dans les secteurs mal desservis par les transports collectifs.

De même, le DOG n'exploite pas les possibilités de l'alinéa 2 de l'article R. 122-3 qui rend possible la localisation ou la délimitation des espaces et sites naturels ou urbains à protéger. Le DOG précise même à ce sujet que ce sont les documents d'urbanisme communaux qui doivent déterminer ces secteurs à protéger (p. 19).

Le DOG n'utilise pas la possibilité offerte par l'alinéa 5 de l'article R. 122-3 de préciser le tracé ou de donner une localisation précise des projets d'équipements. Le DOG se contente de définir les grands principes devant guider l'élaboration des projets d'équipements sans préciser leur tracé ou donner une localisation précise (p. 12 et 13). Lorsque des équipements sont localisés, il ne faut pas le mettre au crédit d'une normativité du SCOT mais plutôt au crédit d'un consensus préexistant au document sur la localisation de ces équipements. Néanmoins, le lieu d'implantation de la future station d'épuration, qui faisait débat, fut imposé dans le SCOT.

On ne relève pas d'autres pièces du dossier qui comporteraient des éléments présentés en termes de normes. On a seulement relevé un élément du PADD qui ne relève pas de la formulation d'objectifs : le PADD pose en effet l'obligation de créer 4 pôles économiques.

Mais à part cette mention, il n'y a pas de formulations relevant de la norme ailleurs que dans le DOG.

Et encore, on a vu que le DOG était faiblement normatif, il comporte peu de normes entendues comme règles, comme commandements. Le DOG est plus dans la logique de l'encadrement de l'action communale que dans la détermination de l'action communale : il fixe des principes standards à partir desquels la commune doit fixer sa norme ou agir.

Le DOG ne comporte pas de prescriptions relevant d'une législation distincte du code de l'urbanisme. Seulement, il cite des prescriptions relevant de législations distinctes du code de l'urbanisme, en particulier les prescriptions relevant du code de l'environnement (exemple p. 21 : « les ZNIEFF et la ZICO doivent être prises en compte comme éléments de composition dans l'aménagement urbain »).

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

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

1. Instruments auxquels le schéma est soumis par une obligation de compatibilité

Il n'y a pas de projet d'agglomération qui aurait servi de « guide » à l'élaboration du SCOT.

Il n'existe pas de PNR sur le territoire du SCOT.

L'agglomération chartraine appartient depuis 2003 au Pays Chartrain. Pour autant, on ne trouve pas d'articulation marquée entre le SCOT et la Charte du Pays. Certes l'articulation n'est pas juridiquement contraignante (le tenir compte de l'article L. 122-1 alinéa 10 du code de l'urbanisme) mais on ne peut déterminer dans quelle mesure cette prise en compte est assurée en raison du silence du document quant à cette Charte. On trouve une seule mention de cette charte, dans le PADD, p. 31 : « dans le cadre du développement des espaces de loisirs et pour relier l'ensemble de ces espaces de détente "urbains", le SCOT encourage la mise en cohérence des démarches engagées par le Pays Chartrain, le conseil général et la communauté d'agglomération de Chartres ». La référence est minime.

Il existe un schéma de développement commercial. Le SCOT en a tenu compte, notamment à travers l'exigence de maîtriser le développement des grandes surfaces périphériques et de préserver le commerce de proximité.

L'article L. 122-1 al. 8 pose l'exigence de la compatibilité du SCOT avec le SDAGE et le SAGE. Le PADD dispose que « le SCOT se doit de prendre en compte les dispositions des SDAGE, SDAGE du bassin Seine – Normandie et SDAGE du bassin Loire – Bretagne. » (p. 35). Les SDAGE et SAGE ne sont donc pas ignorés. Toutefois, la prise en compte ne vaut pas la compatibilité. Mais le DOG dispose expressément : « les SDAGE du bassin Seine – Normandie et SDAGE du bassin Loire – Bretagne édictent les préconisations de protection de la ressource en eau qui concernent le périmètre du SCOT ». (p. 21). En matière de gestion de

l'eau, les règles applicables figurent dans les SDAGE et doivent être respectés. Le SCOT ne se contente toutefois pas de renvoyer au SDAGE, il édicte ses propres préconisations sur le sujet. (exemples : sur la protection des captages, l'interconnexion des réseaux quand celle-ci est envisageable).

2. Instruments d'agglomération soumis à une obligation de compatibilité avec le schéma

Il n'y a pas de PDU ni de PLH de l'agglomération chartraine. Il faut toutefois relever des tentatives avortées de se doter de ces documents relevant de la planification stratégique sectorielle. Ainsi, un PLH fut approuvé en 1997 mais cette approbation n'a pas donné lieu à une mise en œuvre opérationnelle. De même, une démarche PDU fut entreprise, mais abandonnée en 2000. Depuis que le SCOT est entré en vigueur, une nouvelle ambition se fait jour quant à ces documents. Le PLH est proche d'être adopté et une nouvelle réflexion sur le PDU est lancée. Il faut préciser que ce ne sont pas les mêmes autorités qui président aux destinées des différents documents de planification stratégique. Le SCOT est porté par le SMEP. Le PLH sera portée par la communauté d'agglomération de Chartres Métropole. Le PDU sera porté par un nouveau syndicat mixte des transports urbains. Nouveauté institutionnelle visant à faire correspondre l'aire du périmètre des transports urbains au périmètre du SMEP.

En dépit de l'absence de PLH ou PDU, ces documents sont cités par le SCOT.

On a deux références au PLH. A la page 8 du DOG. Il est indiqué que l'optimisation des friches urbaines se fera en cohérence avec les objectifs du PLH. A la page 10 du DOG. Il est dit que le PLH de l'agglomération chartraine précisera les modalités de la relocalisation du parc social, l'objectif fixé par le PADD étant de mieux répartir le parc social afin de limiter l'hyper concentration de l'habitat social dans les communes de Chartres, Lucé et Mainvilliers. Le DOG fixe les principes généraux, le PLH précisera les modalités.

On trouve une référence au PDU : « si un PDU (ou tout autre document contribuant à l'amélioration des transports et déplacements) est mis en place, il pourra étudier la pertinence d'éventuels pôles intermodaux secondaires dans le système de transport collectif global. » (p. 15)

Le SCOT ne comporte pas de dispositions sur l'élaboration et le contenu de ces planifications sectorielles. Toutefois, on peut dire que le schéma joue un rôle accélérateur dans le recours à ces plans. Désormais qu'il figurent dans le SCOT, il faut bien qu'ils soient adoptés...

Peut-on dire que le SCOT est influencé par les PLU, POS ou cartes communales des communes de l'agglomération ? Non. Il n'y a pas eu, par exemple, d'analyse des POS existants pour ne pas s'exposer à devoir faire ensuite un SCOT qui n'aurait été que la somme de ces POS.

Il existe par ailleurs un contrat de ville. Toutefois, sans être en contradiction avec le contrat de ville, le SCOT a été peu influencé par celui-ci car ses objectifs (lutte contre l'insécurité, insertion économique, action éducative, santé, ...) n'ont pas été des enjeux porteurs pour le SCOT.

2) Le schéma et sa mise en oeuvre

Le schéma comporte peu de dispositions intéressant sa mise en oeuvre.

Il n'y a pas de renvois à des schémas de secteurs.

De même, il n'apparaît pas que l'établissement dispose d'attributions particulières lui permettant de suivre la mise en oeuvre du document et de peser sur celle-ci.

C'est dans la pièce du rapport de présentation consacrée à l'étude de l'incidence du projet sur l'environnement que l'on trouve le plus d'éléments portant sur la mise en oeuvre du schéma.

« Une fois le SCOT approuvé, le SMEP en assurera le suivi et en accompagnera la mise en oeuvre. Le SCOT doit rester en prise directe avec les réalités de l'aménagement. Ainsi, le SMEP devra être associé systématiquement à l'élaboration, à la révision des POS, PLU et cartes communales ainsi qu'à l'élaboration ou la révision des autres documents cités à l'article L. 122-1 (PLH, PDU, schéma de développement commercial, plan de sauvegarde et de mise en valeur, opérations foncières et opérations d'aménagement). Il sera mis à la disposition des structures porteuses des contrats d'agglomération, des contrats de pays, des chartes environnementales, des agendas 21 locaux. Le but de cette démarche concertée est d'assurer la cohérence, la pérennité et la complémentarité des documents d'urbanisme et de planification aux différents échelles du SCOT de l'agglomération chartraine. ». (p. 1)

Mais il est difficile de ne pas relever que les éléments mis en avant dans cette pièce ne sont que la reprise des dispositions de la loi... ainsi pour l'association des EPCI portant le SCOT à l'élaboration et à la révision des PLU.

On ne relève pas de mode particulier de suivi du respect de certaines dispositions.

On relève juste la mise en place d'indicateurs et l'annonce d'un travail commun avec des observatoires existants : ces éléments doivent permettre à la structure porteuse du SCOT de suivre les évolutions du territoire et d'adapter le document à ces évolutions. On retrouve ces éléments dans la pièce du rapport de présentation consacrée à l'étude de l'incidence du projet sur l'environnement. Citons quelques uns des indicateurs mis en avant (p. 2) : recensement, réalisations, évolution du parc social, évolution de la surface bâtie, évolution des zones naturelles sensibles et espaces protégés, calcul des taux de pesticides et de nitrates, évaluation des risques naturels et technologiques...). Citons ensuite quelques observatoires mis en avant (p. 1) : Observatoire de l'économie (maison des entreprises), Observatoire de l'environnement (conseil général), Observatoire des zones d'activités économiques (chambre de commerce et de l'industrie), Observatoire des zones agricoles (chambre de l'agriculture), Observatoire des déplacements (conseil général, conseil régional), Données sur les logements (direction régionale de l'Equipement, bailleurs sociaux).

Que dire des conditions d'élaboration des PLU à la suite de l'adoption du SCOT ? Pendant l'élaboration ou la révision des PLU ou cartes communales, les communes ne manquent pas de convier le président du SMEP. La responsable administrative du SCOT de l'agglomération ne manque de se déplacer à ces réunions. Les communes ont accepté l'idée que le SMEP avait son avis à donner au titre du SCOT. Elles sont même rassurées par la présence en réunion d'un représentant du SMEP capable de leur dire si leur projet est bien compatible avec les

orientations du SCOT. Une commission « compatibilité au SCOT » a été créée : c'est elle qui examine les projets de PLU ou cartes communales. Elle peut donner des avis informatifs avant l'arrêt des documents d'urbanisme communaux. Elle peut aussi préparer les avis officiels donnés par le Comité syndical sur les projets de PLU arrêtés.

Reste à déterminer si le SCOT a un impact réel, au fond, sur les documents d'urbanisme communaux. Il est difficile de donner une réponse définitive à cette problématique. Bien souvent, les communes oublient que le SCOT a désigné leur bourg principal comme pôle de densification prioritaire (ce qui signifie que les constructions dans les hameaux doivent être marginales). Elles prévoient généralement des perspectives de croissance démographiques élevées qui les conduisent à prévoir de trop larges zones d'urbanisation futures (qui équivalent parfois à un doublement des superficies urbanisées actuelles). Néanmoins, on peut citer quelques exemples d'impacts du SCOT sur les PLU :

- Cas d'une commune de l'agglomération qui souhaitait inscrire en ZAU plusieurs hectares situés à l'extérieur de la rocade (alors que le SCOT a désigné la rocade comme limite à l'extension urbaine). Le maire a supprimé le zonage AU qu'il prévoyait sur ce secteur. La structure porteuse du SCOT n'a pas eu à intervenir, la DDE avait alerté la commune.
- Cas d'une commune ayant pour projet d'ouvrir un lotissement de 50 lots près d'un hameau : même si ce hameau était proche de l'agglomération et desservi par le réseau d'assainissement de l'agglomération, le SCOT a alerté le maire sur le fait que ce projet était contradictoire avec l'idée de développer en priorité les bourgs centraux des communes. Le maire a accepté de modifier son projet de PLU et a réduit le projet de lotissement à une quinzaine de lots. Il a retravaillé son projet sur le centre-bourg.
- Cas d'une commune ayant préparé dans son PLU l'accueil d'un hypermarché alors que cette commune n'était pas désignée comme pôle pouvant accueillir la création ou le transfert d'hypermarché. Malgré de nombreuses discussions, la commune n'a jamais modifié son projet. Celui-ci a été arrêté en mars dernier, le comité syndical du SMEP a rendu un avis défavorable sur le projet : la situation en reste là pour l'instant.

On ne peut donc dire que le SCOT a une portée symbolique sur le territoire qu'il couvre...

IV. Synthèse et conclusion générale

Les éléments mis en exergue relativement à l'adoption du schéma semblent démontrer que le SCOT de Chartres n'est pas une rupture par rapport au schéma directeur, mais un accélérateur.

Le SCOT de Chartres n'est pas une rupture. D'une part, car il n'est pas la première planification stratégique mise en œuvre sur le territoire. L'expérience du schéma directeur est là, expérience d'ailleurs non traumatisante... D'autre part, car il n'est pas perçu comme une « nouvelle » planification stratégique, une nouvelle façon de concevoir la planification stratégique. Tout paraît montrer qu'il a été appréhendé en continuité avec le schéma directeur.

Le SCOT de Chartres est un accélérateur. Il a permis de rationaliser l'organisation intercommunale en suscitant de nombreuses adhésions de communes isolées dans les

différents EPCI. Le SCOT a permis ainsi le développement de l'intercommunalité dans l'espace considéré, les communes étant plus attirées par l'idée de contribuer à la formation d'un nouveau projet de territoire que de se rallier à un projet formé sans elles. De même, le SCOT, s'il est dans la lignée du schéma directeur quant au fond, a quelques singularités dont celle d'aborder de nouvelles thématiques déclinées dans la loi SRU. Le SCOT de Chartres est donc un accélérateur quant à l'élargissement matériel du projet de territoire, sa globalisation, sa « systémisation ».

L'interrogation juridique restant en suspens est la balance des pouvoirs entre communes et intercommunalité (s). On a vu comment les communes pouvaient être associées à l'adoption du document alors même qu'elles appartiennent à une intercommunalité de projet, intercommunalité de projet qui appartient elle-même à un syndicat. Malgré ces appartenances successives, les communes continuent d'avoir un mot à dire, mot décisif quant à l'avenir du SCOT. Est-il légal pour l'intercommunalité de consulter des communes sur le sort d'une attribution qu'elles n'ont plus ? La loi n'interdit pas une telle consultation... Le problème vient qu'en pratique cette consultation ne revient pas à demander l'avis, mais l'approbation des communes consultées. Il semble bien qu'en dépit de la médiation intercommunale (36 des 38 communes appartenant à une intercommunalité, ces intercommunalités de projet appartenant elles-mêmes à un syndicat), les communes conservent la faculté d'une expression directe qui tend même à la conservation d'un pouvoir, sinon décisionnel, en tout cas de blocage (le plus souvent informel). Ce constat relativise fortement les principes de spécialité et d'exclusivité de l'établissement public : loin d'être la compétence exclusive de l'intercommunalité comme les textes le disposent, le SCOT continue d'être un document dont l'adoption dépend d'un accord entre l'intercommunalité et les communes.

Quid du fond du document ?

Au terme de cette enquête relative au SCOT de Chartres, une formule nous revient à l'esprit, celle faisant du SCOT « la constitution locale ». Le choix de la notion de constitution n'est assurément pas neutre... Sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans de savantes réflexions juridiques, il nous suffira de dire que le SCOT, par cette expression, semble perçue, certes comme un document clé de voûte, mais aussi comme un document lointain. Le SCOT n'est pas perçue comme la loi du territoire, la loi qui régirait l'urbanisme au quotidien. Il semble plutôt considérer comme le document qui porte les valeurs du territoire et qui fixe les grands principes des politiques d'urbanisme. Le SCOT n'est pas le document du quotidien de l'action normative et opérationnelle. Ainsi, on évite toute dérive qui rapprocherait le SCOT du SD. Mais la généralité du SCOT, son cantonnement à des principes généraux suffiront-ils à assurer un encadrement suffisant des politiques d'urbanisme communales ?