

# SCOT : rapport du site d'Orléans

*Je tiens ici à adresser mes plus sincères remerciements à Anne-Sophie Pecquet, responsable SCOT de l'agglomération orléanaise, et à Renaud Chambrun, conseiller juridique de l'agglomération orléanaise, pour la très précieuse aide qu'ils ont bien voulu m'apporter au cours de cette enquête. Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et le temps qu'ils m'ont consacré.*

Remarque préliminaire : les propos qui vont suivre concernent un SCOT en cours d'élaboration. Initialement, le SCOT d'Orléans devait être arrêté le 20 décembre 2007. La saisine du Préfet par trois communes considérant leurs intérêts menacés par certains projets évoqués par le SCOT ont conduit les responsables de la démarche SCOT à reporter l'enquête publique au printemps prochain. De la sorte est tenu compte du délai nécessaire pour que la commission départementale de conciliation étudie les demandes formulées.

## Résumé :

Le SCOT épouse le périmètre de la Communauté d'Agglomération d'Orléans. Le SCOT est le reflet de la volonté des élus locaux, l'influence de l'Etat ou d'autres acteurs locaux étant très faible.

Le SCOT d'Orléans met en avant deux priorités majeures : le développement économique et l'environnement. On doit relever que des thématiques telles que les déplacements ou l'habitat ne donnent pas lieu à des développements abondants et contraignants. Dans ces matières, le SCOT use régulièrement de la méthode du renvoi aux documents de planification sectorielle.

L'écriture normative se distingue par sa normativité relative. Le SCOT n'adopte pas une méthodologie stricte dans son écriture, méthodologie qui permettrait de faire varier l'intensité de telle ou telle prescription en fonction des priorités des auteurs du document. Au final, le document apparaît, sauf exceptions, peu contraignant et laisse d'importantes marges de manœuvre aux communes dans la mise en œuvre des dispositions du SCOT.

De plus, 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 ?

Le SCOT d'Orléans, par la phraséologie utilisée, se place résolument dans le sillon de la loi SRU. Toutefois, le poids des communes et la traduction normative des thèmes abordés laisse planer le danger d'une portée incertaine.

## 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 11

### **II. Le contenu du schéma, page 12**

- 1) le diagnostic et l'évaluation environnementale, page 12
- 2) le projet territorial, page 20
  - a) l'expression du projet : le PADD, page 20
  - b) les choix territoriaux, page 24
    - la destination des sols,
    - l'habitat,
    - les autres choix.
- 3) la norme stratégique, page 26
  - a) les modes d'écriture de la norme, page 26
  - b) la norme et son cadre légal, page 28

### **III. Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local, page 31**

- 1) le schéma et les autres instruments d'organisation territoriale, page 31
- 2) le schéma et sa mise en œuvre, page 33

### **IV. Synthèse et conclusion générale, page 34**

# **Introduction : présentation du territoire**

## **1) Caractères généraux**

L'aire urbaine d'Orléans occupe la partie ouest du département du Loiret, en limite de l'Eure et Loir et du Loir et Cher. Au sommet de la courbe de la Loire, elle associe 4 régions naturelles : la Beauce, l'Orléanais, le Val de Loire et la Sologne, au cœur desquelles se concentre l'agglomération d'Orléans.

Outre la Loire qui la structure fortement, un important réseau d'infrastructures lui assure une desserte de grande qualité (autoroute A10 et A71, RN 20, 60, 152, 157, liaisons ferrées Paris-Hendaye et Paris-Toulouse).

La géographie de l'aire urbaine, marquée par l'absence de relief marqué et sa proximité de la région Ile de France constitue un des éléments explicatifs de l'étalement urbain.

L'agglomération est structurée de part et d'autre de la Loire et de son lit majeur qui coupe en deux l'agglomération. Au nord et tournée vers Paris, une agglomération classique avec ses boulevards, sa rocade, ses pôles d'appui périphériques. Au centre, la Loire : élément structurant majeur de l'agglomération tout autant fédérateur en terme d'image et de paysages attractifs que séparateur en raison de l'important obstacle qu'elle constitue. Au sud : La Source, pôle urbain créé dans les années 60 qui accentue l'étalement de l'urbanisation et le déséquilibre spatial de l'agglomération. Entre la Loire et la Source, une urbanisation majoritairement résidentielle s'étire avec une moindre densité.

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

Le périmètre du SCOT regroupe 22 communes, pour une superficie de 33 432 hectares. La population s'élève à 266 446 habitants après le recensement de 1999, d'où une augmentation de 20 597 habitants depuis 1990.

## **3) Structuration territoriale**

Le SCOT est portée par une communauté d'agglomération, il n'y a pas de parc naturel régional, d'établissement public d'aménagement, ni de charte de pays applicable.

# **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, un schéma directeur constituait la planification stratégique de référence.

Ce schéma directeur a largement préfiguré le périmètre du SCOT, comme nous le verrons.

Quant au fond, le SCOT marque une rupture avec le SD : les auteurs du SCOT ont manifestement voulu s'engager dans une démarche nouvelle plutôt qu'une actualisation du SD. Pour autant, le schéma directeur n'est pas « renié » car il a constitué un laboratoire de travail intercommunal et des problématiques mises en exergue par le schéma directeur sont reprises par le SCOT. Dans cette perspective, le SCOT semble devoir être une véritable nouveauté qui s'inscrit toutefois dans une histoire.

On peut établir un lien entre le périmètre du SCOT et l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme : comme nous le verrons plus bas, la règle de l'urbanisation limitée fut une crainte qui a accéléré le choix de l'abandon de l'ancien schéma directeur au profit du SCOT.

L'articulation SCOT/interSCOT ou SCOT/schémas de secteurs a-t-elle influé sur la détermination du périmètre du SCOT ? Non. Une réflexion interSCOT ou inter-intercommunale n'a toutefois pas été écarté d'office. Seulement, les projets périphériques sont encore à l'état de projets assez embryonnaires. Ainsi, des pays bordant la communauté ont entrepris une réflexion sur un SCOT qui entourerait le périmètre communautaire. Mais le faible avancement de ce projet n'a pas permis une réflexion globale d'articulation interSCOT. Il y a la crainte d'une accumulation des structures. Malgré cela, les pays voisins de la communauté sont des partenaires privilégiés dans la démarche de planification : des rencontres, des échanges d'informations ont lieu... Cela est dû au fait que des dispositions du SCOT vont avoir des effets dépassant les frontières de la communauté.

La question des schémas de secteurs ne se pose pas.

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

L'histoire explique le choix du périmètre du SCOT d'Orléans.

Le 29 mars 1974, le préfet arrête le SDAU de l'agglomération orléanaise par arrêté suivant la procédure de l'élaboration conjointe en vigueur. Ce SDAU couvrait 40 communes. Suite à l'obsolescence du schéma et à l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, la question de la révision du schéma commença à se poser.

Il apparut vite qu'un consensus sur la révision ne pourrait être obtenu à l'échelle des 40 communes. Dès lors, on assista à une scission de fait du schéma. En effet, une première révision intervint, révision concernant la partie centrale du schéma et touchant 18 communes. Une deuxième révision fut engagée, révision concernant la partie périphérique du schéma et les communes non concernées par la première révision.

Il s'agissait de savoir si on se trouvait face à deux schémas directeurs autonomes ou à deux révisions partielles du même schéma directeur. L'enjeu étant de déterminer s'il y aurait passage au SCOT créé par la loi SRU. La loi SRU prévoit effectivement des dispositions transitoires s'agissant du maintien en vigueur des schémas directeurs existants. Parmi ces conditions figurent l'existence d'un établissement public compétent pour assurer le suivi et la gestion du schéma.

Or, la situation locale était la suivante : si le schéma central issu de la première révision du schéma directeur était doté d'un établissement public, tel n'était pas le cas du schéma périphérique issu de la seconde révision.

L'Etat considérait que le schéma directeur de 1974 était toujours en vigueur, même si deux révisions partielles étaient intervenues entre-temps : pour que l'ancien dispositif demeure, il fallait donc créer un établissement public pour assurer la gestion et le suivi du schéma sur l'ensemble des 40 communes. L'agglomération considérait pour sa part que le schéma central constituait un nouveau schéma. L'Etat s'opposait à cette vision. L'opposition de l'Etat et les craintes liées à l'article L. 122-2 sur l'urbanisation limitée (même si la loi UH a tempéré les craintes) vont convaincre les élus de s'engager dans la démarche SCOT.

Restait à déterminer le périmètre du nouveau schéma : couvrirait-il les 40 communes ou une échelle plus restreinte ? Les communes de la partie périphérique du schéma directeur refusèrent de s'engager dans la démarche SCOT et les élus de la partie centrale du schéma marquèrent aussi leur réticence à l'idée d'un établissement public qui couvrirait 40 communes. Le choix fut donc fait de retenir le périmètre de la communauté d'agglomération d'Orléans comme périmètre du SCOT, soit un SCOT couvrant 22 communes aujourd'hui. Le SCOT d'Orléans ne couvrent donc pas l'aire urbaine.

Il est intéressant de relever le délai entre l'adoption du projet de périmètre et le choix du Préfet d'approuver ce périmètre. C'est la manifestation d'une tentative de l'Etat de faire pression sur les élus et de faire prévaloir sa vision d'un SCOT dépassant le périmètre de la communauté d'agglomération d'Orléans. Ces tentatives furent des échecs et les élus locaux ont opté pour la correspondance SCOT- communauté.

L'Etat continue de marquer sa réserve quant au périmètre retenu : dans un avis rendu le 21 septembre 2008 à propos du SCOT, les services de l'Etat relève que l'option consistant à retenir le périmètre communautaire comme périmètre de la planification « conjuguée à l'absence de SCOT périphériques susceptibles d'offrir la possibilité de démarches de cohérence inter-SCOT, atténuée en partie la capacité du document à apporter des réponses globales à l'ensemble des enjeux de l'aire urbaine, tels que la maîtrise de l'étalement urbain ou la structuration de la couronne périurbaine. »

### c) Présentation de l'établissement public chargé du schéma

C'est la communauté d'agglomération d'Orléans qui est chargé du schéma, communauté d'agglomération qui a vu le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2002 à la suite d'une communauté de communes (à périmètre constant et à compétences égales).

Les 22 communes membres sont les suivantes : Boigny-sur-Bionne, Bou, Chanteau, La Chapelle-Saint-Mesmin, Chécy, Combleux, Fleury-les-Aubrais, Ingré, Mardié, Marigny-les-Usages, Olivet, Orléans, Ormes, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire-Saint-

Mesmin, Saint-Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Saran, Semoy.

La communauté est administrée par un conseil composé de délégués des communes adhérentes, à raison d'un délégué par commune et d'un délégué supplémentaire par tranche de 5000 habitants à partir de 1001 habitants. Est prise en compte la population totale, c'est à dire incluant la population comptée à part et les doubles comptes, constatée lors du dernier recensement général ou complémentaire. Aucune commune ne peut disposer seule de la moitié des sièges. Le conseil de communauté élit en son sein un bureau composé du président, des vice-présidents et de membres, le nombre total de personnes siégeant au bureau est au minimum égal au nombre de communes adhérentes plus le président, et au maximum à quarante pour cent du nombre total de délégués titulaires du conseil de communauté plus le président.

#### d) Appréciation de la pertinence du territoire

Depuis 2002, il n'y a pas eu d'évolution de périmètre. A terme, il n'y a pas de perspective d'évolution, même si certaines communes avoisinantes semblent vouloir entrer dans la communauté.

On peut donc porter deux appréciations quant à la pertinence du territoire : c'est un territoire manifestement homogène, mais qui ne couvre pas l'aire urbaine.

On a vu que l'Etat marquait sa réserve quant à la pertinence du périmètre retenu.

## 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 est confiée à l'agence d'urbanisme, sans mise en concurrence préalable.

La communauté a établi un partenariat avec l'agence, partenariat aux termes duquel elle confie à l'agence un certain nombre de travaux, dont le SCOT, contre une subvention versée par l'agglomération.

Le programme partenarial de travail avec l'agence d'urbanisme est matérialisé par une convention annuelle qui fixe le montant global de subvention alloué par la communauté à l'agence pour l'ensemble des travaux ainsi que les études (SCOT, PLH, PDU, réflexions sur les zones d'activités économiques, coopération métropolitaine...).

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

Le pilotage de la mise au point du schéma a donné lieu à deux grandes étapes informelles ayant conduit à la constitution de structures ad hoc.

La première étape a eu lieu de décembre 2003 à juillet 2004 sous la forme d'ateliers stratégiques regroupant spécialistes et représentants de la société civile.

La seconde étape a débuté en mars 2005. Elle a vu les élus reprendre en main la procédure : ils ont constitué un comité de pilotage politique qui a opéré un tri dans les propositions des

ateliers stratégiques et hiérarchisé les données issues du « brainstorming ». Les élus ne sont toutefois pas les seuls à s'occuper du SCOT.

Un conseil de développement continue de suivre les travaux du SCOT et adresse ses avis aux élus au fur et à mesure de la procédure d'adoption du SCOT. Ce conseil de développement a été créé pour se consacrer exclusivement au SCOT. Il s'est réuni très régulièrement (au moins une fois par mois pendant un an durant la phase préliminaire) et a nourri la réflexion SCOT par des groupes de travail, des rapports, des communications au conseil communautaire...L'Etat a d'ailleurs présenté son projet à connaissance au conseil de développement. Le bilan, au fond, est toutefois mince : les orientations préconisées par le conseil de développement ne sont pas suivies par les élus. On pense à la politique foncière et au logement notamment : le conseil proposait une meilleure prise en compte de ces thématiques par le SCOT et ne fut pas suivi.

Le projet SCOT est essentiellement financé par l'agglomération au vu des caractéristiques du document (via les subventions à l'agence et divers crédits engagés en communication). L'Etat participe toutefois au financement par le biais d'une dotation globale de développement exceptionnelle (10 000 euros).

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

Par une délibération du 27 juin 2002, le conseil de communauté propose que le périmètre du SCOT corresponde au périmètre de la communauté d'agglomération.

Le 27 mars 2003, le Préfet a approuvé le périmètre.

Le 10 juillet 2003, le projet de périmètre est définitivement adopté.

En 2004 a été adoptée la délibération sur les modalités de la concertation.

Entre 2004 et 2005 se tinrent les travaux des ateliers thématiques.

En janvier 2006, le conseil de communauté a adopté une délibération faisant la synthèse des réflexions du comité de pilotage politique avant l'écriture du PADD.

Le PADD a été arrêté le 28 septembre 2006.

Le débat sur les orientations du PADD n' a pas été consensuel... Le débat fut long et assez disputé. De nombreux amendements furent demandés par les maires.

A noter, de plus, que le PADD a été débattu deux fois en commission des communes (instance où siègent les 22 maires) puis a été soumis aux conseils municipaux de juin à septembre avant le débat en conseil de communauté fin septembre 2006.

L'arrêt du PADD ne s'est pas fait à l'unanimité (notamment quant à la question du franchissement est).

Le projet de SCOT est arrêté depuis le 21 juin 2007, ce qui a pour effet de voir l'arrêt du DOG et du rapport de présentation (diagnostic, état initial de l'environnement, effets du document sur l'environnement).

Les prochaines étapes de la procédure conduisant à l'approbation du SCOT seront les suivantes :

- Eté 2007 : consultation des personnes publiques
- Septembre 2007 : Réunions publiques d'information
- Octobre 2007 : Enquête publique
- 20 décembre 2007 : approbation du SCOT par les élus communautaires

d) L'intervention de l'Etat

Le Préfet a réalisé son porter à connaissance en janvier 2004. Depuis, il n'y a pas eu d'actualisation de ce porter à connaissance. Le porter à connaissance n'a pas donné lieu à la notification de PIG. Ce porter à connaissance a nourri les débats au sein des ateliers stratégiques.

Le PAC est tout à fait révélateur de la volonté de l'Etat de faire transparaître dans les SCOT les nouvelles priorités du droit de l'urbanisme, priorités mises en avant par la loi SRU.

Le PAC est structuré en deux parties.

La première partie exprime les enjeux et les recommandations de l'Etat. Les thématiques abordées dans cette première partie sont les suivantes : l'organisation urbaine et la mixité sociale, la diversification de l'offre habitat, les transports et les déplacements, le développement économique, les orientations de l'offre commerciale, la protection des espaces naturels , agricoles et ruraux.

La seconde partie du PAC connaît deux temps. D'abord, la présentation des prescriptions réglementaires et les informations utiles par thème (Ville-Habitat, Eau-assainissement, Elimination des déchets, Patrimoine naturel et urbain, Environnement, Risques naturels et technologiques, Agriculture, Transports-déplacements, Bruit des infrastructures terrestres, Energie et pollutions atmosphériques). Ensuite, la présentation des servitudes d'utilité publique et des autres contraintes réglementaires (les servitudes liées à la conservation du patrimoine naturel et urbain, les servitudes et contraintes liées aux risques naturels prévisibles, la question de l'alimentation en eau potable, les servitudes et contraintes liées aux infrastructures et réseaux).

Le PAC se termine sur un bibliographie et des cartes.

Le PAC du Préfet manifeste la souhait de l'Etat de transmettre une vision du territoire. Il définit un véritable parti global d'urbanisme. Les prescriptions apparaissent comme la conséquence logique de l'état du territoire et des nouvelles ambitions du droit de l'urbanisme post-SRU pour transformer et préserver ce territoire.

La première partie du PAC est donc tout à fait intéressante, c'est bien elle qui illustre les projets de l'Etat pour le territoire, projets déclinés selon différentes thématiques. La nature de l'exercice ne nous permet pas d'être exhaustif sur tous les points abordés par le PAC. Tentons d'illustrer toutefois l'idée selon laquelle l'Etat manifeste à travers son document une vraie vision du territoire à travers quelque exemples.

En matière d'organisation urbaine et de mixité urbaine, l'Etat met l'accent sur la question du foncier (p. 12). Il appelle à la mise en œuvre d'une véritable politique foncière dans le SCOT pour faire face à l'étalement urbain constaté et mettre en œuvre ainsi un potentiel de développement et de densification de l'agglomération.

L'Etat manifeste ses attentes en matière d'habitat (p. 16). Il met en avant des objectifs que le SCOT devra intégrer. Citons trois exemples : la formulation d'objectifs spatialisés qui renforcent la mixité urbaine pour aboutir à une diversité sociale réelle et durable de l'habitat ; l'intégration des problématiques urbaines, et notamment celles des déplacements, dans la définition de la politique de l'habitat pour prévenir la reprise de l'étalement urbain ; la responsabilisation des collectivités en définissant des priorités explicites pour le logement social afin d'assurer une répartition équilibrée des nouveaux programmes au sein de l'agglomération

Enfin, dernière illustration que nous retiendrons, l'Etat présente ses recommandations en matière de déplacements (p. 18). Citons trois exemples : la réservation d'une capacité d'accès au cœur de l'agglomération depuis sa périphérie Nord et le sud de la Région Ile de France en tentant de sortir l'entrée Nord par la RN 20 de son étai de zones commerciales ; l'organisation de l'accès au cœur de l'agglomération en coordonnant l'ensemble de modes d'accès avec l'ensemble de lignes de transports en commun en vérifiant l'adéquation avec les capacités du réseau viaire ; prêter attention aux possibilités d'accès à la zone centrale de l'agglomération en coordonnant ces accès avec les TCSP existants et futurs quand la possibilité est offerte.

Toutefois, ce PAC et les enjeux locaux de l'Etat n'ont guère été pris en compte par les élus lorsque ces derniers ont repris les choses en mains avec la phase du comité de pilotage politique. L'Etat a finalement été peu associé, les élus ont largement déterminé le sens du SCOT. C'est ainsi que de son propre aveu, la DDE n'a guère été associée à la confection du SCOT. A noter toutefois l'organisation régulière de rencontres entre le Préfet et le Président de l'EPCI, rencontres qui ont certainement permis de garantir un suivi de l'évolution du SCOT par les deux personnes publiques.

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

Les communes ont été associées à l'élaboration du schéma.

Le Président a souhaité une information spécifique des conseils municipaux sur le projet de schéma pour recevoir les avis des conseils avant l'arrêt du projet. Les communes ont donc une double possibilité de consultation : par le conseil des communes (structure regroupant les maires des communes de l'agglomération) qui reçoit les projets de l'agglomération avant le conseil de communauté et par la saisine directe des conseils municipaux.

Le sort du PADD illustre cette forte association communale : le PADD a été débattu deux fois en commission des communes (instance où siègent les 22 maires). Puis, il a été soumis aux conseils municipaux de juin à septembre avant le débat en conseil de communauté fin septembre 2006.

On relève donc l'existence d'une forte implication communale, implication qui va au delà de ce que prévoient les textes.

Cet interventionnisme communal est institutionnalisé dans une Charte de fonctionnement. D'un point de vue « philosophique », cette Charte proclame en préambule que « la communauté d'agglomération s'inscrit dans une tradition permanente de recherche de consensus et d'équilibre entre les petites et les grandes communes ».

La Charte organise de la façon suivante les relations entre les communes et la communauté.

La communauté d'agglomération engagera pour chaque projet une concertation avec la (ou les) communes (s) concernées (s).

Avant que le projet ne soit présenté au conseil de communauté, le programme des aménagements que la communauté d'agglomération pourrait envisager ainsi que leur montage juridique et financier devront faire l'objet de concertation entre la communauté et la (ou les) commune (s) sur le territoire de laquelle (ou desquelles) les aménagements seraient réalisés.

A l'issue du débat en conseil de communauté, si la commune territorialement concernée fait valoir que le projet prévu par la communauté d'agglomération va, pour des raisons majeures, à l'encontre de son intérêt communal, ou si celle-ci a déjà un projet à l'emplacement prévu par le projet de la communauté d'agglomération, le président de la communauté d'agglomération ne soumet pas la délibération au vote du conseil de communauté.

Le conseil de communauté peut être à nouveau saisi de cette question à une date ultérieure, après un délai de trois mois qui permette de poursuivre la concertation et la négociation et d'atteindre le consensus le plus large possible. La délibération adoptant le projet concerné devra être voté au conseil de communauté à la majorité des 2/3.

La charte prévoit donc une concertation systématique avec les communes, ces dernières conservant un droit de veto, veto qui ne peut être contourné que si une majorité qualifiée est réunie...

#### f) Les autres partenaires, associés ou consultés

La communauté a fait le choix d'impliquer des personnes dont l'association n'était pas rendue obligatoire par le code d'où une liste de personnes associées assez large .

Au final, les personnes associées sont les personnes publiques associées prévues par le code ainsi que d'autres personnes : l'Etat (préfecture, DRE, DDE, DDASS, SDAP, DRIRE, DIREN), le Conseil Régional du Centre, le Conseil Général du Loiret, la Chambre de commerce et d'industrie du Loiret, la Chambre d'agriculture du Loiret, la Chambre des métiers et de l'artisanat du Loiret, l'INAO, le Centre régional de la propriété Ile de France Centre, le Syndicat mixte du pays Sologne Val Sud, le Syndicat mixte du pays Loire-Beauce, le Syndicat mixte du pays Forêt d'Orléans Val de Loire, des Communes limitrophes (Gidy, Cercottes, Chaingy, Bucy ST Liphard, Bricy, Chevilly, Rebréchien, Sandillon, ST Lyé la Forêt, Donnery, Marcilly en Villette, La Ferté ST Aubin, St Ay, Mézières les Cléry, Ardon, Vennechy, Cléry Saint André), l'Université, l'UDEL.

Toutefois, l'association est restée limitée. D'une part, quant à sa structuration : les exigences légales ont été remplies, mais sans qu'un suivi plus poussé ait été organisé. Certes, le Président de l'EPCI a multiplié les contacts personnels pour que l'élaboration du SCOT donne lieu à un minimum de publicité. L'informel a donc une grande place. D'autre part, quant à sa portée. Les personnes publiques associées ont manifesté leur intérêt par courriers et la

formulation de propositions recueillies par le comité de pilotage politique. Mais le dernier mot est resté aux élus.

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

#### a) Concertation

La concertation relative au SCOT d'Orléans est en cours, aucun bilan ne peut donc en être tiré.

La concertation est multiforme : elle est passée par les ateliers stratégiques qui associaient des représentants de la société civile ; la création d'un conseil de développement le 26 juin 2007 ; un débat organisé sur le PADD du SCOT ainsi que sur le document d'orientations générales le 21 mai 2007.

#### b) Enquête publique

L'enquête publique doit commencer en octobre 2007, pour un mois. Cette durée de principe peut être renégociée avec la commission d'enquête.

#### c) Associations agréées

Il faut noter qu'aucune association agréée ne s'est manifestée en dehors des ateliers stratégiques et depuis la fin de la tenue de ces ateliers.

#### d) Communication sur le projet de schéma

Il fut prévu de communiquer au public un document vulgarisateur des enjeux du SCOT et de l'intérêt du document en mai. En septembre, il est envisagé de tenir des réunions publiques (selon des modalités à préciser) ainsi que d'organiser des expositions. Les médias locaux n'ont pas spécifiquement couvert la question du SCOT.

La difficulté majeure, s'agissant de la communication, réside dans la période électorale qui s'ouvre et qui limite les capacités de communication de la communauté (pour éviter toute confusion avec la propagande électorale).

## **II. Contenu du schéma**

### **Introduction**

Les différentes pièces du dossier furent arrêtées le 21 juin 2007.

Le rapport de présentation représente 158 pages (40 pages pour le diagnostic, 16 pages pour les effets du documents sur l'environnement, 102 pages pour l'état initial de l'environnement), le PADD représente 42 pages, le DOG représente 76 pages.

Au total, le SCOT d'Orléans devrait comporter 276 pages.

### **1) Le diagnostic et l'évaluation environnementale**

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

Le SCOT d'Orléans est soumis à l'article R. 122-2 dans sa rédaction postérieure au décret du 27 mai 2005.

Le rapport de présentation du SCOT d'Orléans contient toutes les dispositions obligatoires posées par l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction postérieure 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 ne sont pas renseignés de la même façon.

Le diagnostic est construit en 3 parties :

- Une agglomération au développement des plus dynamiques (p. 4)
- La croissance à l'épreuve de l'urbanisme et de l'environnement (p. 26)
- Une agglomération en quête d'image (p. 36)

Reprenons les différents points qui doivent être abordés pour réaliser un diagnostic conforme à l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme et voyons si le rapport de présentation les aborde.

- Développement économique : la question est très largement développée, dans les trois parties du diagnostic. On peut citer quelques intitulés de sous parties : « quelles sont les composantes du dynamisme orléanais et les conditions de sa poursuite ? » (p. 4), « la nouvelle donne de la croissance économique » (p. 7), « Spécificités et perspectives de l'économie locale » (p. 8), « Problématique foncière et développement économique » (p. 14)
- Agriculture : l'agriculture est abordée dans la sous partie consacrée aux composantes du dynamisme orléanais, p. 12. Il n'y a pas donc pas d'item particulier consacrée à la question agricole. A noter qu'une carte illustre la place de l'agriculture dans l'agglomération, p. 13.

- Aménagement de l'espace : il n'y a pas à proprement parler une partie ou une sous partie utilisant le vocable « aménagement de l'espace ». On peut toutefois dire que c'est la deuxième partie qui se rapproche le plus des enjeux portés par cette notion. La problématique de la deuxième partie est en effet la suivante : « comment la croissance urbaine s'est elle traduite sur le terrain, quelles sont les leçons à tirer pour l'avenir ? » (p. 26). On trouve une carte à la page 27 qui montre l'évolution de l'occupation du sol entre 1992 et 2003.
- Environnement : l'environnement est peu abordé dans le diagnostic, l'introduction de ce dernier précisant que les « questions environnementales sont développées dans le rapport spécifique Etat Initial de l'Environnement » (p. 3). Le diagnostic consacre toutefois, dans la deuxième partie, des développements consacrés au paysage naturel (p. 29), au développement durable et aux contrecoups environnementaux du développement de l'agglomération (p. 31)
- Equilibre social de l'habitat : dans la première partie du diagnostic, des développements sont consacrés à « la question du logement » p. 23. On note que c'est la question du logement qui est abordé, pas celle, plus spécifique, de l'équilibre social de l'habitat. Toujours dans la première partie, des développements sont consacrés à la répartition du parc locatif social, avec une carte pour illustrer le propos (p. 18). Ces développements sont insérés dans la partie consacrée aux retombées de la croissance. Toujours sur cette thématique particulière, la deuxième partie du diagnostic se contente de dire, p. 33, que « le développement passé de l'agglomération ne s'est pas toujours accompagné de diversité en matière d'habitat et de situations sociales ».
- Transports : on ne trouve pas de développements spécifiques à la problématique des transports dans le diagnostic. On trouve des mentions de cette thématique de façon éparse et synthétique dans tout le diagnostic. En particulier dans la deuxième partie du diagnostic, p. 30. La question des transports est abordée à travers l'angle des grandes coupures urbaines, d'où des retours sur la création des voies rapide, les transports en commun...
- Equipements : dans la première partie, une sous partie est intitulée « La place des équipements et des services », p. 24
- Services : dans la première partie, une sous partie est intitulée « La place des équipements et des services », p. 24
  - 2° Le rapport de présentation décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération

Le diagnostic ne se livre pas à un tel travail d'articulation. A peine cite t-il, p. 28, le PPRI et un PIG inondation. Il n'y a aucune démarche tendant à présenter les documents, plans et programmes avec lesquels le SCOT doit être compatible, ou qu'il devrait prendre en considération.

- 3° Le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma

Le rapport de présentation contient un état initial de l'environnement.

Cet état initial se penche sur le paysage ou l'identité de territoire (p. 7), ce qui le conduit à aborder la question de l'environnement climatique. Des exigences incontournables sont ensuite présentées (p. 25) quant à la qualité des composantes naturelles (p. 26), la gestion des nuisances (p. 46), la gestion des risques (p. 55). Enfin, il aborde les domaines présentant une forte valeur ajoutée (p. 69), qu'ils s'agissent d'espaces naturels (p. 70) ou de développement local durable (p. 78).

Dans son introduction, l'état initial de l'environnement proclame sa volonté de ne pas constituer un simple énumération de l'étant, un état des lieux descriptifs (p. 5).

Pour autant, on ne trouve pas dans cette pièce les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de façon notable par la mise en œuvre du schéma. De manière générale, l'impact du schéma sur l'environnement n'est pas traité : l'existence d'une pièce spécifique intitulée les effets du documents sur l'environnement a sans doute motivé les auteurs à ne pas répéter les éléments de ce dernier dans l'état initial de l'environnement. On a donc bien l'exposé des risques encourus par l'environnement dans cet état initial de l'environnement, mais des risques « extérieurs », pas ceux pouvant provenir de la mise en œuvre du schéma. Citons 3 exemples de risques encourus par l'environnement présentés dans l'état initial : le changement climatique (p. 11) ; la qualité moyenne des eaux de la Loire (p. 26) ; au niveau de l'air, la menace de l'ozone comme polluant le plus préoccupant (p. 36)

On pourrait multiplier ainsi les exemples : contentons nous de relever que les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par des facteurs autres que le SCOT sont là.

Par contre, pour mesurer l'impact du SCOT sur ces zones, il faut regarder une autre pièce du rapport de présentation.

- 4° Le rapport de présentation analyse les incidences prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R.214-22 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000

Le rapport de présentation consacre une pièce entière aux effets du documents sur l'environnement. Il remplit donc les exigences posées par la loi de ce point de vue.

Le plan retenu par cette pièce du dossier pour présenter les effets du SCOT sur l'environnement est immuable. D'abord, présentation des contraintes caractéristiques de

chaque zones de l'agglomération. Les contraintes sont spatialisées : Nord-Ouest, Nord-Est, Val, Centre, Sud. Ensuite, présentation des incidences potentielles du schéma par rapport à ces contraintes pour chaque zone retenue (incidences positives puis négatives). Enfin, présentation de mesures compensatoires pour ces incidences négatives pour chaque zone retenue.

Sur la forme, les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement citées par le code de l'urbanisme ne font pas l'objet d'un traitement détaché du découpage géographique retenu. Sur le fond, la pièce ne manque pas de les citer. Bien plus, les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement bénéficient d'un traitement particulier de protection, avantageux. Prenons le cas des sites Natura 2000 en guise d'illustration. Allant au-delà des exigences de la loi (qui appelle à poser les problèmes posés par l'adoption du schéma pour la protection de ces zones), le SCOT s'engage à ne pas leur porter atteinte (p. 15).

- 5° Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOG et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le rapport de présentation n'expose pas les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés ni les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées. Le rapport de présentation n'explique pas non plus les choix retenus pour établir le DOG et le PADD.

De manière générale, l'articulation entre le rapport de présentation et le reste du SCOT est très faible, voire inexistante. D'un point de vue formel, on ne relève pas de développements tendant à expliquer pourquoi le PADD et le DOG retiennent telles ou telles options.

Il faut faire remarquer à ce stade que le PADD et le DOG furent les premières pièces du SCOT à être arrêtées. Il était sans doute délicat de faire expliquer les choix du PADD et du DOG par un document chronologiquement antérieur...

- 6° « Le rapport de présentation présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de son approbation »

Le rapport de présentation remplit cette obligation posée par la loi. Toutefois, il n'en fait pas une pièce à part entière, autonome, présentée individuellement.

On trouve ces mesures compensatoires (pour reprendre l'expression du rapport de présentation lui-même) dans la pièce intitulée «les effets du document sur l'environnement».

On a vu plus haut qu'après avoir exposé les incidences positives et négatives du document sur l'environnement, la pièce exposait les mesures compensatoires de ces incidences dommageables. Par contre, on ne trouve pas mention que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de son approbation

- 7° Le rapport de présentation comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

On trouve l'exposé de la manière dont l'évaluation a été effectuée dans le Préambule de cette dernière (p. 3) : « La réalisation de l'évaluation passe par la rédaction d'un rapport environnemental, la consultation et l'information du public et des autorités compétentes. » L'originalité de l'évaluation environnementale tient au fait qu'elle repose sur deux principes : une responsabilisation forte du maître d'ouvrage autour d'une démarche d'auto évaluation (principe de sincérité) et une évaluation externe par les consultations organisée (principe de transparence) ». L'évaluation pose les principes qui ont guidé sa confection, il n'y a toutefois pas de précision sur les modalités concrètes de l'élaboration.

On ne trouve pas de résumé non technique des éléments précédents (le concept de « résumé » en la matière est-il envisageable ? le concept de « résumé non technique » également ?).

- 8° Le rapport de présentation précise le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées

Le rapport de présentation ne précise pas les principales phases de réalisation envisagées.

Le rapport de présentation fait donc le choix de se structurer en trois parties : le diagnostic, les effets du document sur l'environnement, l'état initial de l'environnement.

On note que les mesures compensatoires qui doivent figurer dans le rapport de présentation sont intégrées dans les effets du document sur l'environnement. De manière générale, il y a intégration des éléments imposés par la loi dans ces trois pièces.

On ressent bien que la séparation en trois pièces est assez artificielle. C'est ainsi que la conclusion de la pièce « Les effets du document sur l'environnement » s'intitule : « Conclusion de l'évaluation environnementale » (p. 14).

Le rapport de présentation retient très clairement deux priorités : l'environnement et le développement économique. D'où la référence répétée à la notion de développement durable censée réconcilier ces deux impératifs en apparence contradictoires. On a vu comment le diagnostic était consacré de façon écrasante à l'économie, l'environnement bénéficiant de pièces spécifiques comme l'état initial de l'environnement.

On est frappé par la faible articulation du rapport de présentation avec les autres parties du SCOT. Il n'y a presque pas de renvois explicites au DOG et au PADD. A cela, on a pu avancer une explication qui tient aux conditions de la rédaction du SCOT :

chronologiquement, ce sont le PADD puis le DOG qui furent formalisés les premiers. On pourrait presque dire que le rapport de présentation fut rédigé pour correspondre au PADD et au DOG plutôt que l'inverse... C'est ainsi que l'on trouve dans l'introduction de l'état initial de l'environnement les plans du PADD et du DOG, pièces censées résultées du rapport de présentation.

Dès lors, la justification des choix du PADD et du DOG n'apparaît pas suffisante. On ne dira pas que le rapport de présentation est une accumulation d'informations dictée par le souci de respecter les obligations légales. Mais le fait qu'il soit venu postérieurement au PADD et au DOG se ressent dans l'écriture de cette pièce du SCOT : l'articulation est faible, la justification est faible.

Le rapport de présentation ne comporte pas d'indications sur les modalités d'application du document, ses effets sur les PLU ou autres documents.

#### b. Examen particulier de l'étude environnementale

La notion d'environnement telle qu'elle est appréhendée dans l'étude environnementale semble largement entendue.

Telle est l'idée que l'on peut s'en faire lorsque l'on voit la richesse des thèmes abordés : environnement climatique (p. 8), les entités paysagères (p. 12), l'occupation des sols (p. 19), eaux superficielles et souterraines, assainissement (p. 26), qualité de l'air (p. 35), qualité des sols (p. 41), le bruit (p. 46), les déchets (p. 50), risques naturels (p. 56), risques technologiques (p. 64), les espaces naturels (p. 70), ressources énergétiques (p. 78), l'agriculture (p. 84), les projets innovants et alternatifs (p. 88).

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 de cartes ou zonages).

On ne relève pas de réserves formulées par les auteurs de l'étude tenant aux difficultés rencontrées et à la pertinence de l'analyse réalisée.

Quelle interprétation faire de l'utilisation des nouveautés de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme ?

La nouvelle rédaction de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme introduit l'exigence de « description » de l'articulation du rapport de présentation avec d'autres documents et plans. On ne ressent pas dans le rapport de présentation un parti d'écriture désireux de « décrire » une telle articulation, comme on a pu le voir plus haut.

Par contre, on peut être plus satisfait de la manière dont le rapport de présentation exploite les autres nouveautés de l'article.

Les perspectives d'évolution de l'environnement sont bien perçues par le rapport de présentation qui indique dans l'introduction de l'état initial de l'environnement qu'il « doit analyser l'état comme un temps dans une évolution prospective : quelles sont ses tendances évolutives, quels sont les risques ? » (p. 5). C'est ainsi que chaque thème abordé dans l'état

initial de l'environnement se conclut par une partie intitulée « Enjeux et perspectives ». Cette partie met en exergue les priorités et les évolutions possibles de la situation environnementale.

La nouvelle rédaction de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme indique également la nécessité de relever les incidences notables prévisibles du SCOT sur l'environnement. Le rapport de présentation consacre une partie entière à cette disposition, partie intitulée « Les effets du document sur l'environnement ». Dans cette partie, les incidences positives et les incidences négatives du document pour chaque zone géographique retenue sont présentées. On peut illustrer cette démarche.

Pour la zone Nord, on relève parmi les incidences négatives du SCOT (p. 4) :

- l'aménagement du Mecapôle et d'un pôle mixte dans le secteur Nord de Saran serait susceptible de générer des nuisances sonores et des émissions de polluants
- l'aménagement d'un pôle d'établissements industriels à Ormes, dans un secteur karstifié où la nappe de Beauce est très vulnérable, est susceptible d'avoir des incidences négatives sur les eaux souterraines

Pour la zone Sud, on relève parmi les incidences négatives du SCOT (p. 11) :

- Le pôle de commerces - services prévu dans le bois de Noras à Olivet est certes bien situé, à proximité du péage de l'A71, mais il impactera un vaste massif boisé d'intérêt écologique en bordure de Sologne, avec des conséquences négatives prévisibles sur les paysages, le fonctionnement écologique et la biodiversité.

La nouvelle rédaction de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme introduit l'exigence de préciser les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement. Dans la partie intitulée « Les effets du document sur l'environnement », on trouve les mesures compensatoires prévues pour faire face aux incidences dommageables du document. On peut illustrer cette démarche.

Pour la zone Nord, on relève parmi les mesures compensatoires du SCOT (p. 4) :

- élaborer un schéma préalable, pour positionner les zones à urbaniser, l'axe routier, les zones naturelles à conserver ou à reconstituer et le phasage de l'ensemble, chaque phase d'implantation d'activité étant à réaliser avec la desserte correspondante
- réserver l'emprise pour le contournement nord-ouest s'il n'est pas réalisé en même temps, ainsi que les emprises pour les aménagements d'insertions et de suppression des impacts (protections phoniques, bassins...)

Pour la zone Sud, on relève parmi les mesures compensatoires du SCOT (p. 12) :

- la zone d'activités prévue dans le bois de Noras devra adopter un parti d'aménagement du type « parc de charbonnière » permettant de conserver au maximum le boisement existant et de limiter les incidences des activités économiques sur les espaces naturels et la biodiversité ».

La valeur ajoutée de la nouvelle évaluation environnementale, s'agissant de l'énumération des difficultés soulevées par la mise en œuvre du schéma et les moyens de les limiter, est réelle.

Dans quelles conditions furent mises en oeuvre les articles L.121-12 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ? Ou dans quelles conditions ces articles seront-elles mises en oeuvre ?

On peut dire à ce stade de la procédure que l'évaluation environnementale a été appréhendée comme partie constitutive du projet de SCOT. Elle a été travaillée en amont avec les services de la DIREN.

En tant qu'élément du rapport de présentation du SCOT, elle est effectivement soumise actuellement pour avis, au même titre que l'ensemble des éléments, aux services de l'Etat.

L'avis de l'Etat a été centralisé par la DDE du Loiret et formalisé dans un document en date du 21 septembre 2007 avant sa transmission aux services de l'agglomération. On peut ici mettre en exergue quelques remarques tirées de l'avis de l'Etat sur l'évaluation environnementale du SCOT d'Orléans :

- Les différents éléments devant composer l'évaluation environnementales figurent dans le rapport de présentation. Néanmoins, les principes d'une évaluation environnementale axée, en priorité, sur une hiérarchisation des enjeux et une justification des choix retenus ne sont pas suffisamment respectés dans le projet de SCOT, notamment dans l'articulation des différentes parties entre elles.
- 
- Un argumentaire sur l'articulation du schéma avec les autres plans et programmes s'avère nécessaire
- 
- L'état initial de l'environnement aborde de façon satisfaisante l'ensemble des grandes thématiques caractérisant le territoire de l'agglomération. Néanmoins, une synthèse finale présentant une hiérarchisation des enjeux à l'échelle de l'agglomération faciliterait la compréhension stratégique du document.
- 
- Le PADD évoque de manière très générale les grands principes relatifs aux objectifs de protection prioritaires au niveau international, communautaire et national. Les obligations qui en découlent auraient dû trouver une déclinaison territoriale. De plus, il devrait développer un argumentaire justifiant les choix retenus au regard du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, en explicitant les solutions étudiées et les solutions rejetées.
- 
- Dans le document « Effets du projet SCOT sur l'environnement et les mesures envisagées », l'analyse des incidences n'est abordée que par comparaison des effets attendus par grandes zones, en référence à un scénario dit « au fil de l'eau ». Il est souhaitable que soient définis d'autres scénarios fixant des objectifs en terme de préservation ou de gains environnementaux.
- 
- L'évaluation environnementale ne traite que des mesures compensatoires qui, pour le plus grand nombre d'entre elles, renvoient à des études ultérieures. Dans l'attente du résultat de ces études, il est important que le SCOT définisse plus précisément les mesures compensatoires attendues. Par ailleurs, il conviendrait d'évoquer un volet

« réduction des conséquences dommageables sur l'environnement » ; notamment concernant les grands projets retenus dans le SCOT.

- 
- La cohérence entre les indicateurs affichés dans le document « Suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation du SCOT » et les orientations du SCOT n'apparaît pas clairement : il serait profitable de mieux cibler les indicateurs correspondant à des orientations précises du SCOT ou des enjeux sur lesquels les autorités soumises au SCOT ont une véritable marge de manœuvre. Par ailleurs, la plupart des indicateurs sont à accompagner, autant que possible, d'une valeur initiale de base permettant le suivi d'une évolution dans le temps. La périodicité envisagée pour renseigner les indicateurs doit aussi être prévue.
- 
- Le rapport de présentation doit comprendre un résumé des différentes étapes de l'évaluation environnementale et une description de la manière dont cette évaluation a été effectuée. Le document « résumé non technique » ne semble pas répondre à cette définition : il se contente de reprendre les orientations du SCOT, mais leur évaluation environnementale en tant que telle (hiérarchisation des enjeux environnementaux, synthèse de l'analyse des incidences...).

L'Etat précise également un élément fondamental, à savoir qu'il appartient à l'établissement public du SCOT de préciser la manière dont il a été tenu compte du présent avis qui sera joint au dossier d'enquête publique, ainsi que des résultats de cette consultation. A suivre...

### **3) Le projet territorial**

#### **a. L'expression du projet : le PADD**

Les exigences du code de l'urbanisme (article L. 122-1 et R. 122-2-1 ) relativement au PADD sont donc de deux ordres : on doit trouver la formulation d'objectifs, ces objectifs doivent concerner des matières limitativement énumérées.

##### **1) Les matières abordées par le PADD**

Le PADD se structure autour de trois thématiques :

- L'Homme au quotidien (p. 11)
- L'Homme dans son cadre de vie (p. 21)
- L'Homme au cœur du développement (p. 29)

Le PADD du SCOT ne retient donc pas un choix d'entrées thématiques reprenant les dispositions du code. L'entrée est le territoire, décliné selon ses différentes fonctions. Reste à rechercher si les différentes matières présentées par la loi comme devant être abordées par le PADD le sont réellement.

##### **a) L'habitat**

La question de l'habitat est traitée dans la partie du PADD relative à « L'Homme au quotidien ». L'habitat est abordée dans la perspective plus générale de l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Au fond, le PADD veut soutenir et organiser l'effort de construction (p. 12), diversifier l'offre de logements (p.12), inventer de nouvelles formes urbaines (p. 15), répondre aux besoins spécifiques de publics en difficulté ou d'une population vieillissante.

Sur les 7 pages de la partie « L'Homme au quotidien », la question de l'habitat occupe l'équivalent d'une page (lorsque les différents fragments consacrés au sujet sont réunis). On ne peut donc pas dire qu'un large espace soit consacré à cette question. L'existence d'un PLH et les enjeux politiques du sujet expliquent sans nul doute cette modestie.

#### b) Le développement économique

Le développement économique se voit consacré une partie entière du PADD, la troisième, dite « L'Homme au coeur du développement ». Cette troisième partie met en avant les priorités des auteurs du PADD en matière de développement économique :

- alimenter la dynamique de l'emploi (p. 30) : maintenir la diversification des emplois (p. 30), développer les services à la personne (p. 30), développer la fonction tertiaire (p. 30), pérenniser le rôle de l'agriculture (p. 31), jouer la carte du tourisme (p. 32)
- Accueillir et ancrer les entreprises sur le territoire de l'agglomération (p. 33) : conforter le tissu économique existant (p. 33), créer de nouveaux espaces d'activités adaptés à la diversité des besoins (p. 33), aménager les parcs d'activités en exigeant la qualité (p. 34)

L'importance du sujet économique pour les auteurs du PADD n'est, dès lors, pas à démontrer.

#### c) Les loisirs

La question des loisirs n'est jamais abordée en tant que telle.

Tout au plus trouve-t-on des mentions éparses du sujet. Ainsi dans la partie relative à « L'homme dans son cadre de vie », on peut lire que le PADD s'attache à faciliter l'accès aux espaces boisés ou encore à protéger les espaces fréquentés (p. 26). De même, dans la partie relative à « L'Homme au quotidien », on trouve trace des loisirs à travers les grands équipements envisagés, comme un complexe sportif majeur par exemple (p. 13). Les loisirs ne sont abordés qu'au soutien d'une perspective plus vaste.

#### d) Les déplacements des personnes et des marchandises

La question des déplacements est principalement abordée dans la partie relative à « L'Homme au quotidien ». Il n'y a pas de distinction formelle entre les personnes et les marchandises, le PADD abordant le sujet indistinctement à travers des objectifs généraux relatifs aux contournements (p. 14), au réaménagement des grands axes en voies urbaines (p. 14), au développement de l'intermodalité et des pôles d'échanges (p. 14), à la favorisation des modes de déplacements doux et à l'utilisation des transports en commun (p. 17).

On retrouve la question des transports de marchandises abordée plus spécifiquement dans la partie relative à « L'Homme au coeur du développement ». Il s'agit clairement de gérer les déplacements liés à l'activité économique (p. 34).

La question globale des déplacements semblent donc faire l'objet d'un traitement idoine, surtout si l'on ajoute aux dispositions citées celles consacrées aux infrastructure de transport.

#### e) Le stationnement des véhicules et la régulation du trafic automobile

La question du trafic automobile relève de ce qui précède, les éléments du PADD relatifs aux déplacements tendant finalement à une régulation du trafic automobile. La question du stationnement n'est pas abordée.

#### Attention :

Le PADD du SCOT d'Orléans aborde un sujet non prévu par les textes : l'environnement.

On peut même dire que le PADD érige ce sujet en priorité puisque une partie entière du PADD, la deuxième, est consacrée à la thématique environnementale sous l'intitulé « L'Homme dans son cadre de vie ». La démarche est éloquente du souci des auteurs du PADD de mettre l'accent sur le sujet. Balayons les thématiques abordées par le PADD : réduire la pollution - économiser l'énergie (p. 22), optimiser la gestion de l'eau (p. 22), limiter l'exposition au bruit (p. 23), gérer les déchets de manière intelligente (p. 23), préserver les paysages et les grands espaces naturels (p. 24), élargir le rôle des grands espaces naturels (p. 26), penser la nature dans la ville (p. 26), préserver la biodiversité (p. 27).

#### 2) Les objectifs fixés par le PADD

Le code est sans ambiguïté : le PADD fixe des objectifs, non des prescriptions. Reste à déterminer la façon dont sont formulés ces objectifs. Car même s'il ne s'agit que d'objectifs, ces derniers peuvent être plus ou moins contraignants en fonction du mode d'écriture. En effet, on peut fixer des objectifs chiffrés, imposer un calendrier précis de réalisation, fixer des secteurs pour la réalisation d'objectifs particuliers, poser des conditions à la réalisation de tel acte ou telle opération pour faire respecter tel ou tel objectif.

Tels ne furent pas les choix des auteurs du PADD. Les objectifs ne sont jamais chiffrés, des échéances de réalisation ne sont jamais fixées, des secteurs ne sont pas mis en avant, le conditionnement opérationnel est marginal (mais pas inexistant). Le PADD énumère des objectifs généraux par matière.

En matière de logement, on peut lire que la diversification du parc de logements sera « poursuivie » (p. 12), qu'il faut « favoriser » le renouvellement de la ville sur elle-même (p. 15).

En matière d'équipement, on peut lire que les grands projets d'équipements seront « réalisés en adéquation avec les demandes de la population » (p. 13), que « les services et les équipements feront l'objet d'une attention particulière pour être répartis de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire, et pour faciliter leur accessibilité par les modes de déplacement doux » (p. 16).

En matière de transport, on peut lire qu'il faut « viser la création d'une continuité d'itinéraires de contournement des cœurs de ville » (p. 14), qu'il faut « influencer sur la longueur et le nombre des déplacements en véhicules motorisés » (p. 22).

En matière d'environnement, on peut lire que « la frontière verte sera renforcée en la protégeant d'une urbanisation qui dénaturerait son rôle d'écrin boisé » (p. 24), que « la nature et le paysage seront intégrés comme éléments de programme de tout projet urbain », que la mise en valeur du cadre urbain, du patrimoine historique et de la présence du fleuve « sera poursuivie » (p. 18).

En matière économique, on peut lire que « le secteur agricole sera soutenu » (p. 31), qu'il faut « mobiliser au mieux les parcs d'activités existants touchés par la déprise et la vacance » (p. 34), que « le développement d'un environnement propice au maintien et à l'essor du tissu économique local sera poursuivi » (p. 33), qu'il faut « encourager les raccordements des parcs d'activités au réseau ferroviaire » (p. 35)

On reste donc dans le domaine de la généralité et dans la formulation d'objectifs, somme toute, consensuels.

Il existe toutefois quelques sursauts de normativité. Ainsi, le PADD « conditionne » l'ouverture des parcs d'activité à la présence d'infrastructures routières adaptées (p. 34). De même, la création de nouveaux secteurs urbains sera « subordonnée » à l'implantation de nouvelles dessertes en transports en commun (p. 17).

Ces formulations contraignantes sont toutefois minoritaires. La majorité des objectifs sont formulées sur le mode du « il conviendrait de » qui laisse aux communes une très large marge de manœuvre pour interpréter ce qu'il conviendrait de faire et aussi les moyens de le faire. De la même façon, on doit relever un phénomène préoccupant, le recours à la technique du renvoi. Lorsqu'il existe une planification sectorielle à côté du SCOT, c'est la planification sectorielle qui va faire autorité sur la question en cause. Le SCOT se contentera de propos généraux et renverra aux planifications sectorielles pour plus de prescriptions. C'est particulièrement vrai pour l'habitat et les transports.

Faut-il regretter cette faible normativité ? On nous répondra que telle est la nature du PADD... Que c'est le DOG qui doit renfermer cette fameuse normativité. Le PADD semble donc surtout insister sur le développement économique et l'environnement. On ne trouve pas de développements portant sur d'autres matières, par exemple le fonctionnement des services publics.

Le PADD n'établit pas de liaison avec d'autres documents exprimant une stratégie de territoire comme une charte de pays ou un projet d'agglomération.

Plus surprenant encore, le silence du PADD à l'égard des autres pièces du SCOT... La logique du document veut que le rapport de présentation « présente » l'état initial du territoire et que le PADD fixe des objectifs à partir de l'étant. Pour autant, aucune trace de cette démarche dans le PADD. Ce qui est au final compréhensible lorsque l'on sait que le PADD fut la première pièce du SCOT finalisée... Le rapport de présentation venant après le PADD. De la même façon, on ne trouve pas une seule mention du DOG censé traduire en prescriptions les objectifs du PADD. On a vu que le PADD n'empiétait pas pour autant sur l'espace du DOG, à savoir la fixation des prescriptions. Le PADD se limite à la formulation d'objectifs, il n'y a guère qu'à deux reprises (précitées) qu'il sort de son rôle pour contraindre les communes.

Le PADD semble ainsi une pièce isolée du SCOT. Ou plutôt, « l'élément central du SCOT » comme on peut le lire dans le PADD (p. 4). Du fait de cette centralité, il reviendrait aux autres pièces de se référer au PADD. Telle est l'interprétation que l'on peut faire du mutisme du PADD à l'égard de ce qui l'entoure. Ce qui justifie ce caractère central du PADD serait sa nature politique.

En effet, les auteurs du PADD, citant le rapport « SCOT-Contenu et méthode » élaboré par la FNAU, le CERTU et la DGUHC en juin 2003, annoncent clairement dans l'introduction au PADD qu' « élaboré sous la responsabilité des élus, le projet est d'abord un projet politique » (p. 4). La notion de projet apparaît clairement comme un outil aux mains des élus pour matérialiser leur vision du territoire. Citant toujours le même rapport, le PADD dispose qu' « il appartient aux partenaires locaux, et en premier lieu aux élus locaux, d'inventer le devenir de leur territoire et de se donner les moyens de le mettre en œuvre ». Le projet semble dès lors correspondre à un instrument détenu par les élus pour forger leur perspective du territoire.

Les auteurs du PADD ont recherché une présentation pédagogique du PADD. On en veut pour preuve cette volonté de ne pas reprendre les différentes thématiques imposées par le code de l'urbanisme en les énumérant. C'est ainsi que ces thématiques furent reprises au travers de trois grandes entrées structurées autour de l'homme, au quotidien, dans son cadre de vie, au cœur du développement.

De nombreux objectifs sont posés par le PADD. Une difficulté réside dans l'absence de hiérarchisation des objectifs, 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 extrêmement nombreux.

#### 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.

Commençons par les équipements. Le DOG va distinguer deux catégories d'équipements, les équipements du quotidien et les grands équipements (p. 21).

Pour les premiers, le DOG va poser les orientations suivantes (p. 21) : privilégier leur localisation dans les pôles urbains et les centralités existantes, à proximité des dessertes en transports en commun ; prévoir systématiquement leur desserte par les modes de déplacement doux ; établir leur répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire, en fonction de la population concernée et avec le souci d'équité sociale, en réservant par avance leurs emplacements dans les PLU.

Pour les seconds, le DOG va poser les orientations suivantes (p. 21) : subordonner la construction de nouveaux grands équipements à la présence ou la création de lignes de transports collectifs efficaces et de dessertes routières adaptées à la fréquence attendue ; veiller à la cohérence de l'offre d'équipements de même nature en terme de programmation, de tarification et de répartition géographique, de manière à éviter des concurrences coûteuses pour au contraire créer des complémentarités positives.

A la page 22, on trouve un tableau récapitulant les projets de grands équipements, leur nature, leur localisation, leur surface, l'appréciation de leur desserte routière, l'appréciation de leur

desserte en transports en commun, les prescriptions urbanistiques et paysagères attachées aux projets en cause. A la page 23, on trouve une carte intitulée « projets d'équipements structurants ». Page 25, une mention intéresse la problématique de l'équipement : « seuls des équipements d'intérêt général ou des infrastructures publiques pourront être réalisés par anticipation » dans les pôles préférentiels d'urbanisation à dominante habitat.

Les équipements apparaissent par là comme une priorité du SCOT.

On note la systématisation d'une exigence, celle de la desserte satisfaisante. Cette exigence ne doit pas en dissimuler une plus globale, celle de l'optimisation de l'équipement considéré, optimisation quant à la desserte, mais aussi quant à leur utilisation pour éviter des doublons coûteux et inutiles. Il s'agit de la sorte de remplir l'objectif fixé par le PADD, à savoir disposer de grands équipements à la hauteur d'une capitale régionale (p. 13).

En matière d'agriculture, le DOG dispose que cette dernière « est une composante du domaine économique que l'agglomération soutiendra dans les secteurs géographiques reconnus comme offrant un réel potentiel de viabilité » (p.36). Un tableau succède à cet énoncé, tableau présentant la localisation de pôles d'activités agricoles, leur surface actuelle et en extension, apprécie leur desserte routière et en transports communs, présente les prescriptions urbanistiques et paysagères attachées à ces pôles (p. 36). Une carte complète cette présentation page 37. Les options présentées en matière d'agriculture sont donc plutôt succinctes. En tout cas, on a l'impression d'un décalage avec le PADD selon lequel il faut « pérenniser le rôle de l'agriculture » « dont le rôle reste important » (p. 31).

En matière d'habitat, l'existence d'un PLH explique sans doute la modération du SCOT, ce que nous aurons l'occasion de voir plus loin.

En matière de commerce, le DOG cite la Charte d'orientation et de développement du commerce adoptée en février 2004 dont il veut conserver l'esprit (p. 38). Le DOG ne se contente pas de citer cette Charte : il établit un tableau établissant la localisation des pôles de commerces, leur surface existante et leur surface après extension, évalue leur desserte routière et en transports en communs, édicte des prescriptions urbanistiques et paysagères pour mettre en œuvre ses orientations en matière de pôles de commerces. Une carte va illustrer cette thématique « commerce » (p. 39). Le DOG fait plus que le PADD qui traite globalement de la question économique sans passer par la mise en avant d'une problématique commerciale spécifique.

Au niveau du DOG, on retrouve la même démarche pour les autres politiques sectorielles (comme la recherche et le développement, le tourisme...), à savoir un bref exposé de la politique générale de l'agglomération sur le sujet suivi d'un tableau synthétisant localisation (au sens large) et prescriptions attachées au domaine.

Le PADD ne met pas en avant d'autres politiques sectorielles, sauf la question du tourisme qui fait l'objet d'un développement spécifique (p. 32).

Pour le reste, la présentation sous l'angle du développement économique a un effet englobant qui empêche toute mise en exergue particulière.

### 3) La norme stratégique

#### 1) Les modes d'écriture de la norme

##### a) La lisibilité du document

Le DOG se structure en trois parties qui se subdivisent elles-mêmes en sous parties mettant en avant les principaux choix d'aménagement du document :

- Créer les conditions favorables au rayonnement du territoire (p. 5) : renforcer la place de l'agglomération dans les réseaux d'infrastructures (p. 6), Valoriser la proximité parisienne (p. 7), Développer le rayonnement de la capitale régionale (p. 7), Organiser un développement équilibré de l'aire orléanaise (p. 8)
- Mettre en œuvre le développement durable (p. 11) : Un territoire équilibré entre ville et campagne (p. 12), Organiser la ville de proximités (p. 14), Anticiper, organiser et renouveler l'offre d'espaces pour le développement économique (p. 28)
- Promouvoir un environnement de qualité (p. 47) : Intégrer et prévenir les risques (p. 48), Préserver l'identité des territoires (p. 53), Requalifier le paysage des entrées de ville et des principaux axes urbains (p. 54), Valoriser le patrimoine nature : la trame verte et bleue (p. 60)

Comment apprécier la lisibilité du plan retenu ? On constate d'emblée que le DOG retient une présentation différente du PADD : on aurait pu penser que le DOG retiendrait le plan du PADD et déclinerait en prescriptions ce que le PADD présentait sous forme d'objectifs.

On a vu que le PADD se structurait trois temps : l'homme, au quotidien, dans son cadre de vie, au cœur du développement.

On retrouve la partie spécifiquement consacrée à l'environnement dans le DOG, qui glisse de la deuxième à la troisième place.

Par contre, les considérations qui étaient développées dans des parties différentes, (le développement économique, l'habitat, les transports pour ne citer que ces exemples) se trouvent abordées et mêlées dans les première et deuxième partie.

La distinction entre « Créer les conditions favorables au rayonnement du territoire » et « Mettre en œuvre le développement durable » n'est donc pas évidente (« anticiper, organiser et renouveler l'offre d'espaces pour le développement économique » figurant dans la deuxième partie, p. 28, pourrait aisément figurer dans la première par exemple).

Le décalage par rapport à la construction du PADD renforce cette impression.

##### b) La cartographie

La première partie n'est illustrée par aucune carte. Par contre, la deuxième partie est illustrée par 13 cartes. La troisième partie est illustrée par 7 cartes.

Il y a donc une forte place donnée à la cartographie.

La cartographie retenue est particulière : elle ne permet pas de repérages précis. Philippe Baffert, commentant les cartes du SCOT d'Orléans, a exprimé l'idée selon laquelle ces cartes seraient symptomatiques, topiques de la cartographie de la planification stratégique post-SRU. Il s'agit de cartes repoussant toute idée de spatialisation précise afin d'éviter de tomber dans les excès du schéma directeur et la « parcellisation » de la cartographie. A l'aune de cet objectif, on peut dire que la cartographie retenue par le SCOT d'Orléans est pertinente.

### c) Le caractère prescriptif du document

La première partie du DOG consacrée aux conditions favorables au rayonnement du territoire présente les projets qui auraient les faveurs de la communauté mais sur lesquels elle ne dispose pas de pouvoir décisionnel. La normativité de cette partie est donc très faible, la communauté exprimant là ses souhaits, ses vœux et non des règles juridiques.

Reste les deux dernières parties.

Le code de l'urbanisme, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Lebreton, a prévu un « dégradé normatif » entre des orientations, des grands équilibres, des objectifs. L'objectif est clair : lier les communes au contenu du SCOT en fonction de l'importance de la disposition défendue par la planification stratégique.

On relève que le DOG utilise parfois la phraséologie du code. Mais sans en respecter l'esprit. C'est ainsi qu'au sein des orientations relatives à l'orientation urbaine on relève les locutions suivantes : « privilégier », « favoriser », « encourager » etc. etc. que l'on aurait cru réserver à la formulation des objectifs. De la même façon, le DOG ne recourt pas à la quantification (exemple : nombre de logements par hectare) ou à la fixation d'échéanciers pour imposer aux destinataires du document des obligations de résultat.

Le DOG n'a donc pas été rédigé, telle est la lecture que nous en faisons, dans l'idée d'un dégradé normatif consciemment établi. Orientations, équilibres, objectifs n'ont pas été vu comme devant représenter des niveaux de normativité différents. Dès lors, le champ lexical de la contrainte n'est pas systématique dans le DOG : privilégier, prévoir, veiller, promouvoir, favoriser, encourager, poursuivre, améliorer, préconiser... sont des formules très usitées dans le DOG.

Des sursauts de normativité sont toutefois possibles.

C'est ainsi que l'urbanisation sera *restreinte* dans les territoires non desservis par les transports en commun pour maintenir et développer l'identité des bourgs et villages (p.12). Le DOG va « lier l'urbanisation de secteurs en extension urbaine à la création de dessertes en transports collectifs efficaces » (p. 14). Par ailleurs, le DOG *subordonne* la construction de nouveaux grands équipements culturels, touristiques, sportifs, de santé ou d'enseignement, à la présence ou création de lignes de transports collectifs efficaces et de dessertes routières adaptées à la fréquentation attendue. (p. 21). De même, pour le DOG, il faut *prévoir systématiquement* la desserte des équipements du quotidien par des modes de déplacement doux (p.21). En attendant que les conditions opérationnelles permettant l'urbanisation des pôles préférentiels d'urbanisation à dominante habitat « soient remplies, les emprises foncières *seront protégées de toute urbanisation* par les PLU communaux. Seuls des équipements d'intérêt général ou des infrastructures publiques pourront y être réalisées par anticipation ». (p. 24). Enfin, on peut évoquer l'exigence selon laquelle les PLU doivent être

compatibles avec les projets d'infrastructures à long terme et *ne comporter aucune disposition qui en empêcherait la réalisation* (p.43).

Parfois, les sursauts de normativité sont immédiatement tempérés par une formule ménageant les communes. Le DOG prévoit de la sorte que l'extension urbaine se fera en continuité des masses bâties existantes. Et ajoute que cela se fera selon des périmètres *laissées à l'appréciation des collectivités concernées*.

On note que les prescriptions ne sont pas accompagnées d'un exposé des motifs.

Le DOG renvoie à d'autres instruments, aux PLU en particulier. Par ces renvois, le DOG interdit aux documents d'urbanisme communaux certaines dispositions ou incite à l'adoption d'autres dispositions. Illustrons cela.

Il arrive donc que le DOG interdise aux PLU certains contenus. C'est ainsi que les PLU doivent être compatibles avec les projets d'infrastructures à long terme et *ne comporter aucune disposition qui en empêcherait la réalisation* (p.43). De même, en zone naturelle, les PLU ne pourront pas reclasser en zones U ou AU les emprises potentielles des tracés projetés (p. 43)

Le DOG peut aussi imposer aux PLU certains contenus. On relève à cet égard qu'en attendant que les conditions opérationnelles permettant l'urbanisation des pôles préférentiels d'urbanisation à dominante habitat « soient remplies, les emprises foncières seront protégées de toute urbanisation par les PLU communaux. Seuls des équipements d'intérêt général ou des infrastructures publiques pourront y être réalisées par anticipation ». (p. 24). De la même façon, on note qu'il faut agir sur le paysagement et le traitement des arrières de parcelles des lignes grands voyageurs en direction de Paris, Tours et Vierzon, par le biais des PLU » (p. 58)

On trouve également trace de références au PLH et au PDU, références sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

## 2) 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 de trois grandes entrées : « Créer les conditions favorables au rayonnement du territoire », « Mettre en œuvre le développement durable », « Promouvoir un environnement de qualité ».

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 : on trouve principalement ce sujet abordé par la deuxième partie relative à la mise en œuvre du développement durable. La volonté d'un « territoire équilibré entre ville et campagne » (p. 12) et l'organisation de « la ville de proximités » (p. 14) apparaissent comme les éléments clés de la problématique de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés.

- Espaces et sites naturels ou urbains à protéger : le thème est abordé dans la partie relative à la promotion d'un environnement de qualité notamment à travers les entrées « protection du patrimoine ordinaire » (p. 53) et « protection des paysages et des écosystèmes » (p. 53).
- Habitat (équilibre social et logements sociaux) : le sujet est abordé dans la deuxième partie relative à la mise en œuvre du développement durable, une entrée « Habitat » (p. 16) étant ménagée dans la perspective plus globale de l'organisation de la ville des proximités. De même, sous l'entrée sites à forts enjeux urbains, des sites d'urbanisation à dominante habitat sont définis (p.24).
- Cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs : la question des déplacements est abordé dans la deuxième partie relative à la mise en œuvre du développement durable (p. 17). Mais si les déplacements sont abordés, la question d'un lien avec l'évolution de l'urbanisation ne l'est pas. Le sujet déplacement a été vu de façon autonome au delà de l'exigence de cohérence avec l'urbanisation.
- Equipement commercial et artisanal, localisations préférentielles des commerces et autres activités économiques : la question est abordé dans la deuxième partie relative à la mise en œuvre du développement durable une entrée étant consacrée à « Anticiper, organiser et renouveler l'offre d'espaces pour le développement économique » (p. 28) Dans cette entrée, des localisations sont faites et des projets de nouvelles infrastructures présentées.
- Protection des paysages, mise en valeur des entrées de ville : thème largement abordé par le DOG dans sa troisième partie consacrée à la promotion d'un environnement de qualité. Une entrée spécifique est réservée aux entrées de villes (p. 54), une autre à la préservation et à la valorisation des territoires (p. 53 et 60).
- Prévention des risques : thème largement abordé par le DOG dans sa troisième partie consacrée à la promotion d'un environnement de qualité. Une entrée est spécifiquement consacrée à l'intégration et à la prévention des risques (p. 48).
- Favorisation du développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs : dans sa deuxième partie consacrée à la mise en œuvre du développement durable, le DOG reprend expressément la formule législative dans une entrée consacrée à l'organisation urbaine (p. 14).

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 des nouveaux vecteurs de contraintes juridiques de l'article R. 122-3. Jean-Pierre Lebreton a mis en exergue que le code de l'urbanisme offrait des possibilités nouvelles au DOG quant à la question des contraintes juridiques pouvant être insérées dans le document. Voyons si celles-ci furent exploitées par les auteurs du DOG.

Le DOG peut définir la localisation ou la délimitation des espaces et sites naturels ou urbains à protéger (R. 122-3 alinéa 2). Le DOG ne le fait pas. Il relève que les sites et monuments

exceptionnels sont parfaitement protégés dans les PLU au titre des monuments historiques ou des sites classés. Il précise qu' « il appartient à chaque commune d'arrêter les modalités de préservation de l'identité de ses centres, bourgs, faubourgs ou quartiers par des démarches de repérage, de valorisation avec une perspective de réhabilitation du bâti, d'intervention qualitative sur l'espace public et de définition de règles de construction compatibles avec l'identité de ces lieux » (p. 55). Le renvoi aux communes est patent. Quant aux milieux écologiques majeurs, zones paysagères sensibles qui font l'objet de protections particulières (ZNIEFF, Natura 2000, zones de protection spéciale...), le DOG précise qu'il n'impose pas d'orientations supplémentaires par rapport à leur protection (p. 55).

Le DOG peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et des extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des équipements (R. 122-3 alinéa 5). Sur ce point, le DOG est ambivalent : il *lie* l'urbanisation de secteurs en extension urbaine à la création de dessertes en transports collectifs efficaces. Créer un lien est-il synonyme de créer une subordination ? On peut le penser à la lecture du PADD. Ce dernier dispose explicitement que la création de nouveaux secteurs urbains sera « subordonnée » à l'implantation de nouvelles dessertes en transports en commun (p. 17).

L'article R. 122-3 alinéa du code de l'urbanisme permet, enfin, au DOG de définir les grands projets d'équipements et de services nécessaires à la mise en œuvre du schéma ainsi que de préciser leur localisation. Relevons que le DOG consacre une entrée aux équipements dans la deuxième partie consacrée à la mise en œuvre du développement durable. Le DOG définit bien les équipements en cause, mais bien plus il leur donne une localisation, prévoit leur surface et envisage leur desserte.

Le DOG s'attache à sa fonction normative, même si la manière dont il exécute cette fonction peut prêter à discussion.

Le DOG apparaît bien comme le seul document à exercer cette fonction normative, même si on a vu précédemment que le PADD avait pu s'écarter à deux reprises de la formulation d'objectifs pour imposer des normes.

Mais le DOG ne se cantonne pas à une fonction normative. Il joue un rôle incitateur. S'il ne peut ou ne veut imposer, il conseille des « comportements normatifs ». Le champ lexical relevé à cet égard est révélateur : privilégier, prévoir, veiller, promouvoir, favoriser, encourager, poursuivre, améliorer, préconiser... sont des formules très usitées dans le DOG.

De même, on ne peut pas oublier la technique du renvoi à laquelle il recourt régulièrement. Renvoi au PLH, au PDU, ce que nous verrons plus loin, à des mesures de protection relevant du droit de l'environnement (comme les ZNIEFF, les ZICO, p. 53). Il s'agit là pour le DOG de jouer un rôle d'articulation entre le SCOT et d'autres planifications, d'autres zonages...

Au delà du code de l'urbanisme, le DOG ne comporte pas de prescriptions qui relèveraient d'une législation distincte du code de l'urbanisme.

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

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

- a) Les instruments auxquels le schéma est soumis par une obligation de compatibilité

Il n'y a pas de PNR, de charte de pays ou de DTA qui influeraient sur le devenir du SCOT.

Par contre, le territoire du SCOT est couvert par un SDAGE (p. 52). Deux SAGE sont en cours d'élaboration. L'article L. 122-1 alinéa 10 du code de l'urbanisme dispose que le SCOT tient compte du SDAGE : certes, l'articulation n'est pas juridiquement contraignante (tenir compte) mais on ne peut déterminer dans quelle mesure cette prise en compte est assurée en raison du silence du document quant à cette Charte. Il n'y a pas de formules explicites sur la manière dont le SCOT appréhende sa relation avec le SDAGE, sauf la mention selon laquelle ce dernier encadre la gestion de la ressource en eau. Le SCOT ne se limite pas à une référence au SDAGE, il expose ses prescriptions par rapport à la problématique de l'eau. Relevons que ces prescriptions sont localisées (prescriptions différenciées selon les captages en cause) et diverses (abandon de captages, mise en place de protections, diversification de l'approvisionnement...)

Le pilotage intercommunal du SCOT tient beaucoup au projet d'agglomération. Le projet d'agglomération est le document d'une durée de référence de 5 années (nous sommes actuellement sous le document élaboré en 2002) qui matérialise la volonté politique des maires, leur vision de l'avenir de l'agglomération. Ce projet d'agglomération est une base de travail en commun pour le SCOT. En 2007, la plupart des ambitions du projet d'agglomération sont en phase opérationnelle. En 2008, viendra l'heure du bilan et de la réflexion pour un nouveau projet avec les nouveaux élus. Par contre, on ne trouve pas dans le document de références explicites à ce projet d'agglomération.

- b) Instruments d'agglomération soumis à une obligation de compatibilité avec le schéma

La communauté dispose d'un PLH. Celui-ci a été approuvé en septembre 2006. Il a été conçu comme devant être parallèle au SCOT. C'est ainsi que les dispositions relatives à l'habitat dans le SCOT sont générales et renvoient le plus souvent aux prescriptions plus précises du PLH.

Le PDU est entré en phase de révision après la période 2000-2005. Le projet de PDU révisé a été arrêté en conseil communautaire le 24 mai 2007 ; il devrait être approuvé à la fin de l'année.

On peut s'interroger sur l'opportunité du calendrier : est-il intéressant de conduire en même temps l'élaboration du SCOT et du PDU ? Cette méthode permet-elle de mettre en exergue le rôle de mise en cohérence du SCOT ? Existe-t-il un risque de voir toutes les problématiques liées au transport placées dans le document de planification sectorielle réduisant ainsi le SCOT à une portion congrue ?

De manière générale, se pose donc la question de l'articulation dans le temps de l'élaboration des documents mettant en cohérence avec les documents qui doivent être mis en cohérence.

L'esprit qui a guidé l'élaboration des documents de planification sectorielle est identique.

Ainsi, ces deux planifications sectorielles couvriront le même territoire que le SCOT et seront pilotées par les mêmes élus que ceux qui pilotent le SCOT. Une volonté politique affirmée l'a voulu ainsi.

La conséquence pour le SCOT est sa généralité en matière d'habitat : il se contentera de renvoyer aux prescriptions des planifications sectorielles lorsque les questions qu'elles couvrent seront abordées. On peut illustrer cette idée. C'est ainsi que l'on peut lire dans la partie du DOG consacrée à l'habitat que les « orientations et le programme d'actions du PLH constituent les guides opérationnels de la politique publique en matière d'habitat, dont les grandes options seront maintenues au delà des 6 années couvertes à minima par le PLH ». (p. 16)

Les choses sont moins brutales en matière de déplacement, du fait de l'absence de PDU approuvé. Aussi, on lit que « le PDU de l'agglomération visera à renforcer l'efficacité des transports en commun et à inciter à leur utilisation, en agissant sur les orientations suivantes » (p. 17). Le DOG ne se contente pas ici d'un renvoi à la planification sectorielle : l'absence de celle-ci expliquant cela...

On peut relever l'existence d'une charte d'urbanisme commercial élaborée en 2004 et qui sera réactualisée en 2008. Cette Charte d'orientation et de développement du commerce adoptée en février 2004 est citée dans le DOG qui veut conserver son esprit (p. 38). Le DOG ne se contente pas de citer cette Charte et édicte des prescriptions urbanistiques et paysagères pour mettre en œuvre ses orientations en matière de pôles de commerces et de services. Il use de divers procédés pour cela : la requalification de rues, le traitement d'entrées de villes, l'extension de zones... (p. 38)

Les planifications sectorielles ont été conçues en compléments du SCOT, on ne peut les séparer. On ne peut donc mettre en avant un rôle « entraînant » du SCOT : le PLH et la Charte de développement commercial le précède. L'adoption du SCOT a tout de même un impact sur l'adoption d'un PDU qui ne peut être repoussé car visé explicitement par le SCOT.

Est-il possible de parler d'une influence des PLU, POS ou cartes communales sur la formalisation du SCOT ? Non, car l'échelle de temps est bien différente. Pour le SCOT, les élus ont réfléchi à plus long terme que pour les PLU en considérant que ce qui est inscrit dans les PLU est déjà en phase de réalisation.

Par ailleurs, le territoire de l'agglomération est couvert par un contrat de ville. Toutefois, là encore, étant donné les échelles de temps bien différentes, il n'a aucunement influencé le SCOT.

## **2) Le schéma et sa mise en œuvre**

Le SCOT ne comporte pas de dispositions intéressant sa mise en œuvre, comme par exemple des renvois à des schémas de secteurs ou à un mode particulier de suivi du respect de certaines prescriptions.

L'EPCI ne dispose pas d'attributions lui permettant de suivre la mise en œuvre du schéma et de peser sur celle-ci.

Même si le SCOT n'est pas encore adopté, constate-t-on une influence, une prise en compte du SCOT dans les procédures de modification-révision des PLU des communes de l'agglomération ? Dans une certaine mesure, oui. Un certain nombre de communes de l'agglomération ont un PLU en cours d'élaboration. La plupart du temps, dans les PADD, sont évoqués des projets à plus long terme inscrits dans le SCOT. Mais ce n'est pas toujours le cas. Cela dépend essentiellement de la couleur politique de la municipalité.

## **IV. Synthèse et conclusion générale**

Le SCOT d'Orléans pose de nombreuses questions de fond quant à la planification stratégique

Se pose, d'abord, la question territoriale. Existe t-il une échelle pertinente quant à la planification stratégique ? L'aire urbaine est-elle la seule à pouvoir assurer un urbanisme efficace ? Le SCOT d'Orléans sera, dans cette perspective, un étalon intéressant au vu de son échelle moyenne et de son absence de couverture de l'aire urbaine.

Se pose, ensuite, la question de la mise en cohérence. Le SCOT doit assurer, en théorie, la cohérence territoriale des politiques connexes à l'urbanisme. Pour assurer cette mise en cohérence, encore faut-il que le SCOT *aborde* les questions méritant mise en cohérence et *assure véritablement* cette mise en cohérence.

Cette fonction de mise en cohérence, dans l'esprit du législateur, devait être exercée par l'établissement public chargé du schéma sans se limiter aux attributions de l'établissement public. Le SCOT, *en lui même*, vaut attribution permettant l'harmonisation des politiques locales intéressant l'urbanisme. On croit relever, pourtant, que le SCOT ne met en cohérence que les matières pour lesquelles la communauté d'agglomération est compétente. Dès lors que des attributions communales sont en cause, il apparaît que le SCOT ne joue plus son rôle de mise en cohérence pour se contenter de citer des thématiques ou édicter à leur égard des dispositions peu opposables. Le contexte intercommunal orléanais, marqué par la préservation du pouvoir communal, peut expliquer cela.

Se pose, enfin, la question du rapport entre la planification stratégique et le droit. Le SCOT est, en droit, un document d'urbanisme qui appartient à une hiérarchie des normes. Il se doit donc de présenter une certaine normativité. Pas une normativité excessive : le SCOT n'est pas le PLU, il se place dans la perspective d'orientations et non de commandements. Mais il se doit tout de même de lier ses destinataires...Là est l'enjeu de la planification stratégique : trouver un équilibre entre la normativité et une expression souple de cette normativité. Equilibre délicat à trouver : si le SCOT est trop normatif, il se transforme en super-POS, s'il ne l'est pas assez, son intérêt devient symbolique.

A cet égard, on relève des formules parfois ambiguës dans le SCOT. On peut lire ainsi dans l'introduction du DOG que le « SCOT est conçu comme un *guide d'action* plutôt qu'un document normatif » (p. 2). La conclusion du PADD va plus loin encore : le SCOT est « un *exercice de prospective*. » Le SCOT serait un document symbolisant « *une nouvelle planification stratégique où les documents à portée juridique normative cèdent de plus en plus la place à d'autres, à portée politique* ». La dynamique créée par le SCOT serait ainsi « *plus importante que le contenu du document* ». De même, au sein même du document, on a pu relever des formules dans le DOG qui auraient pu être placées dans le rapport de présentation en raison de leur très faible normativité. La question de la juridicité du SCOT, de son caractère opposable, est donc posé.

On le voit, les enjeux sont nombreux et ne concernent pas seulement l'agglomération orléanaise : c'est bien la pertinence de la stratégie adoptée par la loi SRU quant à la planification stratégique qui est en jeu.