

>> **Écriture du rapport de présentation**

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

Christian Dupont, urbaniste, directeur d'étude à l'Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise (ADEUS)

Fiche 2

LES CONTENUS DU DIAGNOSTIC

L'article L. 122-1-2 dispose que le projet d'aménagement et de développement durables ainsi que le document d'orientations et d'objectifs sont établis en « *s'appuyant* » sur un diagnostic. Il résulte de cette disposition que ce diagnostic doit servir de fondement aux choix retenus, établissant ainsi un lien formel entre les éléments de la chaîne de décision qui guide l'élaboration d'un SCoT, le rapport de présentation ayant pour tâche de présenter cette chaîne logique de causalité. La partie réglementaire n'apporte aucune précision complémentaire sur ce diagnostic, le premier alinéa de l'article R. 122-1 se bornant à énoncer que le rapport doit « *exposer le diagnostic* » prévu à l'article L. 122-1-2.

C'est donc dans la partie législative du code de l'urbanisme que l'on a une indication directe de la façon dont ce diagnostic doit être réalisé¹.

Le diagnostic est établi « *au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services* ». Il comporte nécessairement deux volets, l'un consacré aux prévisions démographiques et économiques, l'autre à l'analyse d'un certain nombre de domaines thématiques, le diagnostic consistant à tirer les enseignements de ces deux ensembles d'éléments, au travers leur mise en enjeux, en interrogations, en questions... afin d'éclairer les choix à effectuer pour le territoire.

Mais on ne doit pas s'arrêter à ce seul contenu formel issu du L. 122-1-2. En effet, les contenus du PADD et du DOO étant établis en « *s'appuyant* » sur ce diagnostic, on peut penser que le code attend d'un diagnostic qu'on y trouve aussi les éléments nécessaires aux explications des choix du PADD et du DOO, en filiation plus ou moins directe. Si le lien juridique formel n'est pas établi en l'absence de définition de la notion d'appui développée ici, il peut s'avérer utile, non seulement pour la qualité du diagnostic mais surtout pour l'élaboration des contenus du PADD et du DOO, de disposer des éléments d'investigation dans les champs techniques qui leur sont propres. En effet, le PADD et le DOO, du fait de leurs contenus obligatoires et facultatifs, portent sur des champs qui n'apparaissent pas dans l'énoncé de l'article L. 122-1-2. Cette fiche s'attache donc à identifier l'ensemble des éléments qui, en fonction des contenus retenus pour l'établissement du PADD ou du DOO, seront éventuellement nécessaires à la réalisation du diagnostic.

Dans un dernier temps, on essaiera d'identifier les conséquences de cette composition du diagnostic sur la façon de l'élaborer.

¹ Art. L. 122-1-2 c. urb.

1. **La notion de diagnostic proprement dit**

En préambule, il y a lieu de rappeler qu'il faut distinguer la démarche d'état initial, quels que soient les champs couverts, de la démarche de diagnostic.

Le dictionnaire rappelle que faire un diagnostic, c'est réaliser à partir de signes une prévision, une hypothèse. Établir la liste des signes, c'est-à-dire l'état des lieux, n'est pas établir un diagnostic. Il faut pour cela problématiser les phénomènes observés, établir des hypothèses ou des prévisions d'évolution, lesquelles résultent soit de l'état de l'art, soit des convictions ou des hypothèses retenues par les auteurs. À ce titre, il ne saurait donc exister de diagnostic « neutre » ou totalement impartial au regard des phénomènes observés, ce qui impose bien de le partager avec l'ensemble des publics associés à la démarche d'élaboration du SCoT, en cherchant à en expliciter les hypothèses qui ont prévalu à sa fabrication.

Dresser un état des lieux sous la forme d'un simple portrait du territoire, aussi juste et complet soit-il, ne fait donc pas un diagnostic.

Faut-il le rappeler, ce qui est attendu dans un rapport de présentation de SCoT, y compris pour les champs environnementaux d'ailleurs, c'est bien la somme d'une démarche d'état initial et de diagnostic.

2. **Les contenus du diagnostic cités directement par l'article**

L. 122-1-2

2.1. **La notion de prévision**

Les prévisions économiques

La notion de prévision fait appel en général à l'appareillage statistique permettant d'analyser un phénomène et, partant, d'en prolonger les tendances en variant les hypothèses. Le champ économique, surtout à petite échelle territoriale, n'est pas le plus propice à cet exercice, la conjoncture étant sujette à revirement régulier déjouant les prévisions à l'échelle d'un SCoT. Pour autant, ce champ du diagnostic fait partie des contenus obligatoires. Mais s'il est obligatoire d'exprimer une vision du futur probable en l'absence de SCoT, la manière de l'établir n'est pas dictée par le code de l'urbanisme.

Le contrôle exercé sur le contenu du PADD et du DOO implique toutefois que ces prévisions qui assoiront en partie les choix du SCoT soient suffisamment vraisemblables au regard des éléments de connaissance dont on dispose pour éviter de fragiliser le PADD et surtout le DOO. Prévoir un boom économique démesuré pour mieux justifier les prévisions de croissance des extensions à vocation d'activités peut s'avérer une prise de risque juridique, même si on peut s'attendre à ce que le contrôle n'aille pas au-delà de la vraisemblance justifiée et explicitée des hypothèses retenues. À noter toutefois qu'avec la capacité du préfet à suspendre le caractère exécutoire des documents en cas d'autorisation de consommation excessive du foncier, les hypothèses retenues pour expliquer les possibilités de consommation de foncier fixées par le SCoT, tant pour l'économie que pour la démographie et le logement ci-après, auront tout intérêt à rester dans les limites de la vraisemblance.

Les prévisions démographiques

Les prévisions démographiques sont l'un des éléments clés du diagnostic d'un SCoT. L'utilisation de méthodes statistiques est là bien plus aisée, car en dehors des phénomènes migratoires forts qui peuvent exister sur certains territoires très attractifs, on est face à des phénomènes temporels lents, bien connus des démographes, qui permettent d'établir des hypothèses et des simulations d'une assez grande fiabilité. Ces éléments sont en général la pièce maîtresse des choix en matière de politique de logement, d'emploi, d'équipement et d'organisation du territoire et sont donc essentiels à tout diagnostic territorial.

2.2. La notion de besoin répertorié

La notion de « besoin répertorié » est à lire sous deux entrées. La première, ce sont les besoins connus et déjà identifiés par ailleurs (étude, documents de rang supérieur...). Ceci n'exonère pas le SCoT de répertorier et de traduire dans sa propre problématique un certain nombre de domaines listés par le code : besoins de déplacement, besoins environnementaux, etc.

Les auteurs des SCoT doivent donc se livrer à leur propre analyse des besoins, ces besoins étant autant d'injonctions en direction du projet politique. Dans les manières de réaliser un diagnostic, faire aboutir celui-ci à un ensemble de besoins auquel le projet d'aménagement et de développement durables déterminera le niveau de réponse est une expression assez efficace du chaînage logique qui doit exister entre état des lieux, diagnostic, projet et explication du projet. Déterminer ces besoins sur le territoire entraîne un certain nombre de recherches et d'analyses spécifiques qui font qu'on ne peut pas seulement s'en tenir aux études déjà effectuées pour répondre à cette notion de « besoins répertoriés ».

Le code fournit une première liste de champs d'investigation « obligatoires », dont la formulation large permet beaucoup d'initiative dans leur organisation et leur acception.

En matière de développement économique

Les besoins en matière de développement économiques au sens d'un document de planification territoriale peuvent être multiples. Sans exhaustivité, on peut citer les besoins de créer des emplois, de foncier, de rénover des friches, de créer une nouvelle dynamique économique, de se positionner dans l'armature régionale, de développer une spécificité territoriale, ceux en lien avec le tourisme, l'agriculture (en tant que composante économique), la sylviculture, l'agro-pastoralisme, le commerce, l'artisanat, les besoins de desserte particulière ou spécifique nécessaire au développement économique, ou encore les besoins de connectivité électronique, voire de niveau de prix foncier, etc.

Face à l'analyse de ces besoins, le projet politique fera correspondre une envie et une capacité à y répondre, le DOO décrivant lui plutôt les moyens nécessaires et les orientations à prendre pour y parvenir. Ce chaînage rédactionnel et méthodologique trouvera à s'exprimer pour l'ensemble des besoins répertoriés et déterminés lors de cette phase de diagnostic.

En matière d'aménagement de l'espace

Les besoins d'aménagement de l'espace renvoient plus largement à l'aménagement du territoire et aux interrogations autour des besoins d'organisation de cet espace :

- trame urbaine existante, souhaitée, nécessaire,
- besoins de rééquilibrage résultant de documents supérieurs,
- besoins de desserte du territoire,
- besoins de développement,
- de rééquilibrage régional ou transrégional,
- etc.

Les besoins en foncier nécessaire au développement urbain sont aussi légitimes à cet endroit du diagnostic, et il peut être opportun de présenter ici les attentes sur ce territoire des documents de rang supérieur quand ils existent.

On peut également insérer sous ce chapitre les besoins d'aménagement de type plus opérationnel : le besoin de structurer ou de réaliser des opérations d'urbanisation nouvelles par exemple, ou encore de réaménager un secteur particulier de telle ou telle ville. Les besoins d'aménagement ou de réaménagement autour de points clés du territoire, tels les abords des gares par exemple, pourraient, si le sujet revêtait une importance particulière, y figurer.

En matière d'environnement

On entre ici dans les résultats et les enseignements à tirer de l'état initial de l'environnement. Dans l'immense majorité des documents produits, la structuration du rapport de présentation fait de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution un chapitre spécifique. Mais, comme son nom l'indique, c'est avant tout un état initial qui servira de référence pour évaluer les actions et les effets du SCoT afin de fournir une aide à la décision. Ce chapitre du diagnostic n'a pas nécessairement vocation à se substituer à cet état initial, mais il constitue un élément obligatoire de contenu du diagnostic. Les auteurs auront donc à cœur d'exprimer, soit dans un chapitre dédié du diagnostic, soit en conclusion de l'état initial de l'environnement, les perspectives issues de cet état initial de l'environnement sous forme de besoins : besoins de reconnexion écologique, d'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau, de prise en compte de tel ou tel risque, nuisance, de préservation de ressource rare ou menacée, etc.

En matière d'équilibre social de l'habitat

Le code exprime ici une préoccupation ancienne puisqu'apparue avec la création des SCoT par la loi Solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000. Auparavant, les schémas directeurs établissaient leur contenu en la matière « *au regard de prévisions en matière d'habitat* ». On peut voir dans cette nouvelle formulation une approche différente de la question du logement, moins quantitative et plus assise sur des préoccupations de mixité sociale, d'accès au logement, etc.

Ce champ obligatoire du diagnostic entraîne assez logiquement la présentation de l'état de départ de l'équilibre social de l'habitat : où sont les logements, qui les occupe, qui peut y accéder, comment se déroule le parcours résidentiel, où sont

les blocages, où sont les déséquilibres dans la capacité à se loger pour l'ensemble des populations actuelles et futures, selon la formule consacrée par l'article L. 121-1 ?

Comment évolue ce parc, quel équilibre pourrait s'en dégager du point de vue de l'occupation et du besoin social, quelle accessibilité, pour qui, où sont les besoins de rééquilibrage éventuels ? Autant de thèmes non limitatifs dont l'analyse aidera à déterminer les besoins d'équilibre à dégager au travers le projet d'aménagement et de développement durables.

La présentation du code de l'urbanisme **en termes de besoins d'équilibre** suggère donc de façon assez pertinente les questions et les enjeux et préfigure la structuration et l'expression des réponses possibles...

En matière de transports

Le diagnostic se doit de présenter les besoins de transport. Après une partie de type état initial (par exemple, qui se déplace, comment, vers où, etc.) qui sont les champs de base d'un rapport de présentation de SCoT (comme d'un PLU d'ailleurs), il est nécessaire de faire apparaître les besoins qui existent : ceux qui sont satisfaits ou qui ne le sont pas, ou pas totalement, ou pas d'une manière satisfaisante, mais aussi la façon dont ces besoins sont satisfaits, au besoin par mode pour sérier les choses plus aisément et séparer les objectifs futurs et les moyens d'action...

Le SCoT, pour mémoire, se doit de définir, *in fine*, les conditions permettant d'assurer la « diminution des obligations de déplacement »² et les explications doivent permettre de comprendre comment cet objectif est traduit et sur quelle analyse initiale.

En matière d'équipements et de services

Ce champ fait partie des composantes obligatoires du diagnostic. Il impose vraisemblablement aux auteurs du SCoT de s'intéresser au niveau territorial et de rayonnement des équipements dont le SCoT entend se préoccuper, celui-ci étant variable d'un territoire à un autre. En outre, le SCoT n'a pas nécessairement vocation à se substituer aux documents locaux dans leur réflexion communale.

L'état de l'existant, celui des manques potentiels, tant en termes de couverture territoriale que de type d'équipement, permettra d'identifier les éventuels besoins non satisfaits ou ceux qui mériteraient d'être complétés.

On trouve là encore dans l'expression proposée par le code de l'urbanisme une piste rédactionnelle et méthodologique pour la suite de l'élaboration : le besoin existe-t-il ? est-ce que le SCoT doit s'attacher à le satisfaire et pourquoi ? vont et doivent être des réflexions issues du diagnostic qui seront autant d'éléments guide pour la conception du PADD et du DOO.

La notion de service est à prendre avec précaution, le SCoT reste un document de planification territoriale qui n'a pas d'habilitation pour déterminer la politique des services de l'État ou des autres collectivités, quelle que soit l'importance ou

² Cf. l'article L. 121-1 définissant les objectifs que se doit de poursuivre chacun des documents d'urbanisme. Voir les fiches thématiques sur *SCoT, transports, déplacements et communications électroniques*.

l'intérêt que revêt la présence de tel ou tel service public, dont par exemple la santé, la police, le maintien d'une couverture scolaire, etc. Son champ décisionnel porte essentiellement sur l'opportunité et la localisation préférentielle des implantations futures éventuelles d'équipements.

3. Les contenus du diagnostic découlant de ceux du PADD et du DOO

3.1. Contenus complémentaires

Les articles L. 122-1-3 pour le PADD et L. 122-1 à L. 122-1-10 pour le DOO définissent des contenus obligatoires ou facultatifs³. Dans la mesure où le rapport de présentation se doit d'exposer les choix effectués pour l'écriture de ces deux documents « *en s'appuyant sur le diagnostic* »⁴, on peut s'interroger sur la nécessité d'avoir un diagnostic couvrant ces champs. Bien que l'obligation juridique issue de la rédaction de l'article L. 122-1-2 soit ténue (expliquer les choix en « *s'appuyant* » sur le diagnostic n'induit pas un lien direct mais plus une référence) et reste sujet à supputation en l'absence de jurisprudence, il semble néanmoins nécessaire pour une bonne articulation des composantes du SCoT de pouvoir retrouver dans le diagnostic les éléments qui serviront de support aux explicitations, et ce, pour les différents contenus obligatoires du PADD et du DOO, ainsi que vis-à-vis des éléments facultatifs du DOO lorsqu'il est décidé d'en faire usage.

Si certains de ces champs sont déjà couverts par les contenus figurant dans l'article L. 122-1-2, d'autres en sont totalement absents. Il résulte de cette combinaison d'articles que les auteurs des SCoT auront tout intérêt à balayer dans leur diagnostic également ces champs thématiques pour étayer les contenus du PADD et du DOO et l'explication de leurs choix. Et à tout le moins, même si l'obligation juridique venait à être démentie par la jurisprudence, c'est très certainement une bonne pratique pour la qualité technique du document.

Bien qu'aucune forme ou structure ne soit imposée par le code de l'urbanisme, dans un souci de cohérence rédactionnelle du diagnostic, les champs balayés au regard des besoins d'explications des contenus du PADD et du DOO gagneraient à être présentés eux aussi en termes de besoins adressés tant aux réflexions politiques autour du projet d'aménagement et de développement durables qu'à celles plus techniques sur les objectifs et les orientations prescrites par le DOO.

À noter qu'il existe des contenus spécifiques pour les SCoT valant schéma de mise en valeur de la mer ou permettant la création d'UTN en zone de loi Montagne (art. L. 122-1-10 et L. 122-1-11). Afin de permettre les explications de ces contenus spécifiques dans leur PADD et leur DOO, ils devront faire l'objet d'investigations dédiées à ces champs qui ne figurent pas en tant que telles dans les contenus du diagnostic décrit à l'article L. 122-1-2.

³ Voir les fiches sur l'écriture du PADD et du DOO.

⁴ Cf. art. L. 122-1-2 c. urb.

3.2. Le cas particulier découlant de l'obligation de « justifier » les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière

Le contenu du rapport de présentation tel que fixé à l'article L. 122-1-2 comporte désormais l'obligation de présenter une analyse de la consommation foncière durant les dix années précédant l'approbation du schéma.

Déterminer si cette partie du rapport de présentation, présentée dans un alinéa rédigé indépendamment de celui décrivant le diagnostic, fait plutôt partie du diagnostic ou des explications est une question qui n'est pas totalement illégitime. Elle s'est d'ailleurs posée récemment lors d'échanges sur le forum professionnel Agorascot d'ETD fréquenté par les responsables de SCoT.

À relire le code de l'urbanisme, rien n'indique avec précision la structuration du rapport de présentation. Néanmoins, si on retient :

- d'une part, que le PADD doit énoncer les objectifs des politiques publiques de lutte contre l'étalement urbain et le DOO, les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière,
- et d'autre part, que l'on se doit de justifier ces objectifs,

il apparaît alors assez clairement que ces données de consommation foncière ont à la fois un rôle d'éclairage pour les choix à faire et d'éléments d'appui des explications et justifications des objectifs et orientations retenus. Ce qui positionne donc cet exposé de la consommation foncière plutôt dans la partie « *état initial* », sur lequel on formulera les hypothèses qui le transformeront en diagnostic.

À noter qu'à l'exception de cet objectif, l'obligation qu'établit le code sur le rapport de présentation est d'expliquer les cheminements qui ont conduit aux formulations du PADD et du DOO. Sur ces objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière, l'intention diffère manifestement puisque le rapport de présentation doit cette fois-ci établir une **justification** de ces choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière. Le vocable utilisé montre que l'on attend ici du rapport de présentation qu'il fasse plus qu'expliquer la chaîne de réflexions et de décisions qui a conduit à ce point spécifique du DOO. Il doit en démontrer la justesse et la pertinence, au regard en particulier du contenu du L. 121-1⁵, mais aussi des chiffres de la consommation foncière et des perspectives que ces chiffres dessinent dans le diagnostic.

4. Les conséquences de cette double origine des contenus du diagnostic au regard de sa démarche d'élaboration

Les contenus précis du PADD et du DOO ne peuvent par définition être déterminés au moment où s'élaborent les premières réflexions du diagnostic. Or, l'exposé ci-avant a montré l'intérêt de disposer dans le diagnostic des éléments

⁵ Cf. art. L. 121-1 : « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : 1° L'équilibre entre : le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; 2° l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, [...] ».

qui permettront d'expliquer, voire de justifier les choix effectués et les contenus retenus pour ces PADD et DOO.

Dans l'ordonnancement des travaux techniques nécessaire à l'élaboration du SCoT, il est donc vraisemblable qu'après les premières réflexions sur le contenu du PADD et plus encore après celles sur le contenu du DOO, il y aura lieu de reprendre les investigations pour apporter la matière nécessaire successivement au contenu du PADD ou au contenu du DOO, puis de les incorporer au diagnostic afin de pouvoir, selon la terminologie du code, s'appuyer dessus au moment de présenter les explications des choix du PADD et du DOO au rapport de présentation.

Ces compléments sont quasi inhérents aux attentes d'explications exprimées par le code de l'urbanisme. Si c'est sans incidence sur le contenu final du rapport de présentation qui doit présenter l'intégralité du diagnostic, c'est l'assurance, dans l'ordonnancement des tâches à mener par les auteurs du SCoT, de devoir, au moins partiellement, remettre sur le métier leur ouvrage.

Le code de l'urbanisme dans la rédaction du L. 122-1-2 suppose donc quasi systématiquement de faire, d'un point de vue technique mais aussi au niveau politique, des allers et retours entre investigations de type diagnostic et processus d'élaboration du PADD puis du DOO.

On peut en supputer au moins deux types de conséquences pour les cahiers des charges des maîtres d'ouvrage des SCoT :

- intégrer ce caractère itératif du travail et ses conséquences au niveau de leur planning prévisionnel d'élaboration du SCoT pour laisser le temps nécessaire à ces reprises de travaux de diagnostic ;
- penser la nature des rendus et leur système de validation pour que les différentes pièces du SCoT puissent bénéficier des enrichissements successifs qu'entraîne une telle démarche itérative.