

**Programme de recherche confié par  
le Ministère de l'Équipement au Gridauh**

**Evaluation des premiers schémas de  
cohérence territoriale**

**SCOT DU PAYS  
YON ET VIE**

Jean-Claude HELIN  
Jean-François STRUILLLOU  
CERP3E (Université de Nantes)

Octobre 2007

## I. Le territoire du schéma

### A. Les territoires intercommunaux existants à la date de détermination du périmètre du scot

#### Les institutions intercommunales :

Deux communautés de communes :

- Pays Yonnais
- Vie et Boulogne

Ces deux communautés regroupent 23 communes

#### La planification stratégique avant le scot :

À la différence d'autres scot, aucune planification stratégique n'avait été par le passé définie sur le territoire retenu. Le scot est donc la première démarche de planification stratégique intercommunale qui voit le jour dans le département de la Vendée. La démarche est donc particulièrement novatrice sur ce territoire.

Ce manque d'expérience en matière de réflexion sur les grands équilibres d'un territoire supracommunal a, selon nous, pesé pendant l'élaboration du scot Yon et Vie. En effet, le contenu du scot montre que l'intérêt de cette démarche n'a pas toujours été clairement perçu par les acteurs, ce document se contentant parfois de juxtaposer un ensemble de choix communaux.

Ceci n'enlève rien à l'intérêt du scot sur le territoire, dès lors que cette première approche pourra, à l'avenir, aboutir à des résultats plus pertinents. Autrement dit, la démarche serait ici plus intéressante que le résultat en lui-même.

#### Les autres instruments de pilotage intercommunal

En l'occurrence, il a été décidé de s'engager à la fois dans une démarche d'élaboration du SCOT et **d'une charte de Pays**. Le projet de territoire du syndicat intercommunal "Yon et Vie" est ainsi décliné dans le SCOT et la Charte.

Ces deux documents ont donc été établis en parallèle, ce qui signifie qu'ils ont été élaborés et discutés au cours des mêmes réunions, bien qu'il s'agit là pourtant de deux dispositifs différents qui n'obéissent pas tout à fait aux mêmes objectifs et à la même logique. Le diagnostic est ainsi le même pour les deux documents. C'est également à partir de ce diagnostic qu'ont été dégagés les axes majeurs sur lesquels le Pays va s'appuyer « pour assurer son développement dans de bonnes conditions ».

Cette approche a eu, selon nous, une incidence sur le contenu SCOT. Ce dernier développe, en effet, dans certains points, une dimension économique qu'il n'est pas forcément censé contenir.

*Indications sur la charte de Pays ?*

*(indiquer l'organisme à qui cet instrument est confié, le périmètre, l'état d'avancement du document intéressé, donner quelques indications sur son importance dans les faits)*

*à vocation « générale » PNR, projet d'agglomération, charte de pays spécialisée PLH, PDU, notamment*

La charte de Pays a été approuvée. Celle-ci a été élaborée par les communes du syndicat intercommunal "Yon et Vie", la ville de la Roche-Sur-Yon, par les chambres consulaires et par le conseil de développement qui a été mis en place à cet effet.

## L'existence éventuelle d'une DTA (Non)

### B. Le choix du périmètre du scot

#### - L'idée d'élaborer un scot et les étapes de la détermination du périmètre

Plusieurs raisons ont conduit les élus locaux à lancer les procédures scot et charte de pays. D'une part, une prise de conscience quant à la relative exigüité de l'échelle communale et intercommunale actuelle pour mener à bien des projets de développement d'envergure. D'autre part, la volonté de renforcer les solidarités entre espace urbain et espace rural. Enfin, les élus locaux souhaitaient aussi susciter une dynamique des acteurs sur un territoire de projet. Notons encore que les limites choisies correspondaient aussi à un bassin de vie et d'emploi. Il existe en effet, sur le territoire choisi, une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale, ce qui a aussi conduit les 23 communes à solliciter la reconnaissance de ce territoire en tant que Pays couvert par un SCOT.

*qui a eu cette idée ? quand ? pourquoi ?*

*date (ou époque) de l'adoption du projet de périmètre par les communes et les EPCI compétents en matière de scot*

*y a-t-il eu débat, divergences sur le sujet ?*

*unanimité ? majorité ? quelles collectivités ont rendu un avis défavorable et pourquoi ?*

*quelle implication du préfet ?*

L'idée émane des élus locaux, en particulier, du président actuel de la Région Pays de la Loire, ancien maire de la Roche sur Yon, du président de la communauté de communes du Pays Yonnais et du président de la communauté de communes Vie et Boulogne.

Trois paramètres ont favorisé l'acceptation des intercommunalités et des communes de se lancer dans la procédure scot :

- "*L'absence de dispositions contraignantes*". Si les communes du périmètre, mais aussi les autres acteurs issus de la société civile, ont accepté d'entrer dans la démarche scot, c'était à la condition qu'il soit garanti que ce document ne contienne pas de dispositions par trop contraignantes. Cette condition a, par la suite, irrigué l'ensemble des débats, ce qui a conduit, selon nous, à l'élaboration d'un document *a minima*.

- *La règle dite des "15 kilomètres"* a également favorisé la mise en œuvre de la procédure SCOT, les communes visées par ces dispositions souhaitant maîtriser le zonage de leur territoire. Il s'agit toujours là d'une "valeur sûre" pour mettre en place le SCOT. En effet, au moment où la procédure a été lancée la règle des 15 km n'avait pas encore été modifiée par la loi de 2003 "Urbanisme et habitat" et donc s'appliquait aux communes riveraines de la Roche-sur-Yon. Une fois le processus déclenché les élus locaux ne sont pas revenus sur la procédure qui avait été lancée, alors même que la règle des 15 km n'était plus applicable.

- Le projet SCOT a aussi été accepté pour des *raisons purement financières*. La Région Pays de la Loire avait en effet incidemment subordonné le financement de certaines actions

à l'élaboration d'une charte de pays et d'un scot. Autrement dit, il y avait là une possibilité de faire financer par la région des programmes définis dans ces documents.

Notons que, dans le cas présent, l'hétérogénéité politique n'a pas été un obstacle au lancement de la procédure scot. Le fait que les présidents des deux syndicats à l'origine du scot n'appartenaient pas au même courant politique n'a pas gêné l'élaboration du projet. Il y avait ici très certainement une convergence d'intérêt pour bénéficier des aides allouées par la Région dans le cadre de la loi dite "Voiney".

Le préfet ne paraît pas avoir joué un rôle déterminant dans le lancement de la procédure. L'initiative est venue des autorités décentralisées et, ensuite, a été menée par ces dernières. Notons toutefois, que le projet scot a bénéficié d'une dotation de l'État (dotation générale de décentralisation, urbanisme, crédits exceptionnels) qui s'est élevée à 94 3256 €.

- Les données du choix du périmètre :

*les options possibles et les conditions de l'arbitrage entre ces options (éventuellement),*

23 communes

107 000 habitants

800 km<sup>2</sup>

1/5 du département de Vendée

Ici, les périmètres intercommunaux ont été pris en compte (II de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme).

Les périmètres des deux EPCI ont été déterminants pour la définition du périmètre scot. Il n'y a pas véritablement eu de discussions sur d'autres options possibles.

- Le périmètre du scot et l'article L. 122-2 C. urb. :

*quel est le périmètre des communes soumises à l'article L. 122-2 ? quelle influence a eu (éventuellement) ce périmètre sur le choix de celui du scot ?*

*des dérogations aux restrictions de zonage posées par l'article L. 122-2 ont-elles été accordées, par le préfet, par l'établissement chargé du scot ?*

Ainsi qu'il l'a été dit précédemment la règle dite des "15 km" a joué un rôle primordial dans le lancement de la procédure.

Elle n'a pas eu en revanche une incidence majeure sur le choix du périmètre du scot.

Quant à l'application des dispositions de l'article L. 122-2, celles-ci n'ont pas été appliquées, dans la mesure où, après la loi urbanisme et habitat, elles n'étaient plus applicables au territoire concerné par le SCOT.

- Est-il prévu une articulation scot / interscot ou scot/schémas de secteurs ?

*donner des précisions sur l'organisation, formelle ou informelle, de l'« interscot » et sur le nombre de secteurs et le cas échéant les EPCI ou les communes qui en sont chargés ;*

Il n'est pas prévu de schéma de secteur, les PLU étant ici chargés de décliner les orientations très générales contenues dans le scot.

Quant à l'articulation scot/interscot, celle-ci paraît aujourd'hui inexistante. D'ailleurs seul un projet de scot est concerné, le scot du pays du bocage vendéen qui est situé à l'est du scot "Yon et Vie". Au nord, au sud ou encore à l'ouest du territoire Yon et Vie, il n'y a pas de projet de scot.

## C. L'évolution du périmètre et (du contenu du SCOT)

*Le périmètre du schéma a-t-il fait l'objet d'évolution, par agrandissement ou rétrécissement, notamment en application des dispositions de l'article L. 122-5 C. urb. ? Quelles sont les perspectives d'évolution du périmètre du scot, en relation éventuellement avec des projets de regroupements de communautés d'agglomération ou de communes ?*

Le périmètre n'a pas fait l'objet d'évolution par agrandissement ou par rétrécissement. L'idée de départ, qui était d'élaborer un scot sur le territoire des deux intercommunalités, n'a pas évolué au cours des discussions. Le périmètre du scot est également le périmètre de la charte du pays. Ces périmètres ont été adoptés par le préfet en 2002 (4 juin pour la charte, 8 juillet pour le scot).

Aussi la question, aujourd'hui, est-elle moins de faire évoluer le périmètre du scot – ce qui ne paraît pas avoir été envisagé – que de conforter le contenu même de ce document. En effet, certains des acteurs ayant participé à l'élaboration du schéma souhaiteraient donner, dans l'avenir, davantage de consistance et de force à ce document. En ce sens il est indiqué dans le scot que les élus du syndicat n'ont pas souhaité figer ce document. Ils se sont en effet engagés à poursuivre les réflexions enclenchées lors de l'élaboration du scot. De nouvelles orientations et des objectifs plus précis devraient donc être intégrés, dans le futur, au fur et à mesure de l'avancement des réflexions.

Dans le cas présent, le scot apparaît donc comme un premier pas, celui-ci ayant le mérite d'avoir permis de créer des habitudes de travail en commun et d'engager de nouvelles réflexions à une échelle intercommunale.

## II. L'élaboration du schéma de cohérence territoriale

### A. Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et pilotage du projet

#### - L'établissement public du schéma de cohérence territoriale :

*à quelle catégorie appartient-il (communauté, syndicat mixte...), indiquer les principaux éléments du statut (place des intercommunalités et des communes « autonomes », conditions de représentation, durée, attributions autres que celle de l'élaboration et de la gestion du scot, notamment) préciser, le cas échéant, s'il s'agit d'un syndicat mixte de PNR exerçant son attribution au titre de l'article L. 122-4-1 C. urb.,*

Au départ l'établissement public du scot était le syndicat intercommunal Yon et Vie. Il a été créé par arrêté préfectoral en date du 24 janvier 2002 avec pour mission initiale de réaliser des études stratégiques pour l'aménagement et le développement du bassin de vie. Ce syndicat a par la suite été transformé en un syndicat mixte fermé désormais dénommé « syndicat mixte Yon et Vie ».

*prévoir d'annexer les statuts de l'établissement public du scot au compte rendu d'investigation*

#### - La maîtrise d'œuvre :

*qui est chargé de préparer le projet de schéma : un service de l'établissement public, une agence d'urbanisme, un bureau d'études privée ? dans ces deux derniers cas, dans quelles conditions le choix de l'organisme a-t-il été fait, avec ou non appel à la concurrence notamment)*

Dans un premier temps, l'élaboration du SCOT a été confiée à une agence d'urbanisme privée.

Celle-ci a été très rapidement remerciée. Il semble que les responsables du scot reprochaient à cette agence de proposer, pour alimenter le contenu du scot, des orientations ou des dispositions par trop contraignantes, alors que les élus locaux avaient écarté, dès le départ, cette approche souhaitant que le scot reste un document souple.

Aussi, dans un second temps, les documents nécessaires à l'élaboration du scot ont été préparés par les services administratifs du syndicat Yon et Vie et par une responsable des services d'urbanisme de la ville de la Roche-sur-Yon. Il existait en effet une convention d'assistance avec la ville centre.

Il a aussi parfois été fait appel à des cabinets d'étude privés pour réaliser des études ponctuelles.

On est donc ici dans une configuration totalement différente de celle qui a prévalu dans le cadre de l'élaboration du scot de la métropole Nantes Saint-Nazaire, où le scot a été établi par une "machinerie" particulièrement lourde.

#### - Le pilotage de la mise au point du schéma :

*a-t-il été constitué une structure formelle ou informelle ad hoc*

*groupe(s) technique(s) général ou/et sectoriel(s) ?*

*comité de pilotage « politique » ?*

*une instance intégrant les personnes associées (du type des groupes de travail de POS ou des commissions locales d'aménagement et d'urbanisme des anciens SDAU) a-t-elle été mise en place ?*

*Modalités de financement du projet (aides de l'Etat, participations des EPCI et communes)*

Pour la mise au point du schéma, il a été constitué trois structures :

- des commissions d'élus (3) ;

- un comité syndical (fonctionnaires territoriaux)

- un conseil de développement (représentants de la société civile).

Ces différentes structures ont travaillé ensemble la mise au point du scot. En l'occurrence des membres du conseil de développement ont directement été associés au travail des commissions d'élus.

## B. Les étapes de la mise au point et de l'adoption du projet

- Chronologie générale du projet. Comparaison entre le calendrier prévu et le calendrier tenu  
La procédure a débuté en janvier 2002 par la création du syndicat "YON et Vie" et s'est achevée le 11 décembre 2006 par l'approbation du scot.

#### - la délibération lançant la procédure

Le périmètre est créé par arrêté préfectoral le 8 juillet 2002.

Une délibération du même jour – 8 juillet 2002 – fixe les objectifs poursuivis, lance la procédure d'élaboration du scot et détermine les modalités de la concertation pour le scot Yon et Vie.

adoption unanimité.

Pas de débat.

information sur les débats de l'organe délibérant (le cas échéant)

contenu,

éventuellement assignation d'une « feuille de route »

Il s'agissait ici :

- de faire un état de l'existant à l'échelle d'un bassin de vie en matière d'économie, d'habitat, de cadre de vie, de déplacement et d'environnement ;

- d'inscrire formellement la démarche de dialogue entre les communes ;
  - de coordonner des actions de planification ;
  - de favoriser ainsi la construction de l'intercommunalité ;
  - d'inscrire les problématiques obligatoires édictées par la loi SRU en les adaptant au territoire ;
  - de traduire ces problématiques dans le DOG, « lorsqu'elles faisaient consensus ».
- modalités de la concertation (sur ce point voir infra)

- Le débat sur les orientations du PADD du scot

*date,*

*information sur la teneur du débat et les objets débattus*

Délibération en date du 18 octobre 2004.

Le débat a notamment porté sur le développement économique (point transversal du scot), sur le développement résidentiel, ainsi que sur les conditions de déplacements.

Ce débat a également porté sur la protection et la valorisation de l'activité agricole, des paysages et du cadre de vie.

- La délibération arrêtant le projet de scot

*date,*

*information sur les débats de l'organe délibérant (le cas échéant)*

*bilan et prise en compte de la concertation (voir infra)*

*adoption unanimité/majorité expliciter*

Délibération du 20 mars 2006 qui tire le bilan de la concertation et arrête le projet de scot.

Là encore le comité syndical adopte la délibération arrêtant le projet de scot à l'unanimité.

Il n'y a pas de débat.

Les débats ont eu lieu antérieurement, pendant la phase d'établissement du projet scot.

- La délibération approuvant le schéma

Date : 11 décembre 2006.

*adoption unanimité/majorité expliciter*

*prise en compte des avis et de l'enquête publique*

Il n'y a pas ici eu de débat.

Le scot est approuvé à l'unanimité après que le président du syndicat ait précisé que la délibération sera transmise aux personnes publiques intéressées et que le scot sera tenu à la disposition du public.

*exercice par le préfet de ses pouvoirs de contrôle (voir infra)*

- Autres délibérations en rapport avec l'élaboration du scot (le cas échéant)

Non.

### C. Les acteurs concourant à l'élaboration du projet (sauf le public)

- l'État

Pendant l'établissement du schéma, les services de l'État ont eu un rôle, semble-t-il, *a minima*, c'est-à-dire celui qui lui a été assigné par la loi (porté à connaissance et avis) et pas davantage.

*Porter à connaissance : contenu, notamment des projets d'intérêt général figurent-ils dans ce PAC et quelles suites leur a-t-il été donné ? le préfet a-t-il défini une ligne générale ou s'est-il limité à porter à la connaissance de la collectivité des projets particuliers ? ou les deux ? .....*

Le porté à connaissance a été effectué par les services déconcentrés de l'État. Ce travail a permis de réunir pour ce territoire toute une série d'informations, prévention des risques (naturels et technologiques), espaces protégés (zones humides, Natura 2000, ZNIEFF), projets d'intérêt général, servitudes d'intérêt général, document de gestion de l'espace agricole...

Le porté à connaissance a ainsi mobilisé plusieurs services déconcentrés de l'État.

Le préfet s'est ensuite borné à porter à la connaissance des auteurs du SCOT les éléments obligatoires.

*Quelles modalités pratiques ont été retenues pour l'association de l'Etat ?*

Quelle place a occupé les services déconcentrés et spécialement la DDE dans la mise au point du projet de schéma ? à quel(s) stades de la procédure ont-ils été le plus présents ?

Les services de l'État ont été conviés aux réunions de travail pendant l'établissement du SCOT. Reste que ces réunions ont eu lieu une fois que le scot a été arrêté.

C'est seulement à ce moment que les services de l'État se sont manifestés auprès du syndicat pour souligner les lacunes du scot sur certains points.

Des réunions ont alors été organisées pour échanger sur les points en litige. Il ne paraît pas que ces réunions ou ses observations ont particulièrement amélioré le contenu du document final.

C'est dire que les services L'État n'ont pas beaucoup contribué à l'enrichissement du contenu du scot pendant sa phase d'élaboration.

*Quelles ont été les interventions du préfet au cours de la procédure? notamment y a-t-il eu des compléments de PAC, des notifications de PIG en particulier ?*

*1) avis de l'État sur le rapport d'évaluation environnementale (4 juillet 2006)*

Les services de l'Etat ont fait un certain nombre de critiques sur l'étude environnementale. Ces critiques n'ont guère contribué à faire évoluer l'étude environnementale.

S'agissant de la description de l'état initial de l'environnement, il est essentiellement reproché à l'analyse de n'être pas assez précise sur certains points et de comporter des inexactitudes, notamment sur la question des ZNIEFF, des sites classés qui sont confondus avec les monuments historiques classés, ou encore sur la quantité d'eau potable disponible. L'avis regrette également l'absence de carte pour repérer les zones humides protégées ou encore les ZNIEFF.

L'étude souligne aussi l'insuffisance de la partie "perspective d'évolution", l'absence de développement sur les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable en matière d'environnement par la mise en œuvre du scot, et le caractère "très insuffisant" de l'évaluation des incidences notables prévisibles du document sur l'environnement. En particulier sur ce dernier point, il est reproché à l'étude de ne pas avoir étudié le fait que, pour la ville de la Roche sur Yon, la station d'épuration nécessitera à échéance de trois ans, en raison de l'augmentation de l'urbanisation, un plan d'épandage de 2500 à 3000 hectares de terres agricoles.

Les critiques formulées dans l'avis portent également sur les explications qui sont fournies à propos des choix retenus pour établir le PADD et le DOG. Selon l'avis, la compatibilité du scot avec les objectifs vitaux du SDAGE Loire Bretagne n'a pas été examinée, et le document ne fait pas ressortir suffisamment la cohérence entre les enjeux identifiés et les



réponses concrètes apportées ou non dans le DOG. Sont également contestées les mesures de suivi, du fait de leur grande imprécision.

Enfin la dernière partie de l'avis du préfet consacré à l'analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet scot est particulièrement critique. Elle reproche au scot :

- de comporter trop peu de mesures concrètes, prescriptives et transposables sans ambiguïtés dans les PLU ;
- de ne pas empêcher la poursuite de l'urbanisation linéaire au nord et en direction de l'aire urbaine des Olonnes ;
- de privilégier dans le scot un scénario "au fil de l'eau"
- de ne pas expliquer la cohérence entre l'urbanisation et les transports collectifs ;
- de ne pas comporter de documents graphiques opposables permettant d'illustrer le document d'orientations générales, ce qui « nuit également à la lisibilité du projet » ;
- de ne pas délimiter les grands secteurs de paysages et corridors, à préserver ou non ;
- de ne pas aller au-delà des protections édictées par l'État en matière de patrimoine naturel et culturel ;
- de ne pas identifier les zones agricoles qui ont vocation à être protégée par le document ;
- de ne pas concrétiser dans le DOG les objectifs fixés dans le PADD en matière de protection de l'eau.

Comme nous le verrons dans la suite des développements, la plupart des remarques qui ont ainsi été formulées dans l'avis du préfet n'ont pas été prises en compte par les auteurs du scot, sinon à la marge (pas de cartes dans le DOG, pas véritablement de mesures précises de nature à freiner l'étalement urbain...).

## *2) Avis du préfet sur le schéma arrêté (3 juillet 2006)*

Les critiques qui ont été formulées précédemment par les services de l'État sur l'étude environnementale sont reprises dans cet avis. Nous n'y reviendrons pas.

S'agissant du PADD, il est reproché au scot de prévoir un rééquilibrage du territoire quelque peu délicat, car si les aménagements se font de toutes parts, les déséquilibres persisteront. En outre le projet de territoire correspond de fait à un scénario "au fil de l'eau" et le projet n'est pas traduit dans le DOG.

Quant au DOG, l'avis reproche au scot :

- de ne comporter que des déclarations d'intentions générales ;
- de rappeler des éléments qui n'ont rien à faire dans un DOG ;
- de ne comporter que peu de mesures concrètes, prescriptives et transposables sans ambiguïté dans un PLU.

D'une manière plus précise, il est reproché au DOG de ne comporter :

- aucune mesure visant à préserver les zones agricoles
- aucune mesure visant à préserver la pérennité de l'activité agricole

- aucune mesure visant à protéger de nouvelles zones naturelles

De même les intentions exprimées pour limiter la consommation d'espaces restent très générales. Il en va de même des objectifs fixés en matière de mixité sociale. Pareillement, le DOG n'explique pas la cohérence entre l'urbanisation et les transports collectifs, ou encore ne comporte aucune précision sur les paysages à préserver.

Malgré ces critiques – qui ne seront prises en compte qu'à la marge la plus minime – le préfet émet un avis favorable sur le dossier « en souhaitant la prise en compte des remarques émises dans ce rapport et dans la technique jointe ».

L'avis le projet de schéma arrêté et les suites données par l'établissement public du schéma  
Le contrôle exercé à l'occasion de la délibération d'approbation, et notamment la demande de modifications en application de l'article L. 122-11 C. urb.

#### - Les personnes publiques associées

*quelles personnes avaient, pour ce schéma, un titre à être associées ? des modalités pratiques ont-elles été retenues pour leur association ?*

*des présidents de personne associées ont-ils demandé à être entendus ?*

*quelle a été la réalité de l'intervention de la personne associée ?*

*l'avis rendu sur le projet de schéma et les suites données par l'établissement public du schéma*

Les chambres consulaires ont été associées à l'établissement du scot. Elles ont ainsi été régulièrement associées au groupe de travail lors de l'élaboration des différents documents du scot.

#### *- Avis de la chambre d'agriculture*

En dépit des enjeux que représente l'agriculture sur le territoire du scot, l'avis de la chambre d'agriculture est des plus succincts : « le scot nous apparaît en parfaite conformité avec les différents éléments à prendre en compte et en particulier le souci de l'activité agricole de la commune. Le projet n'appelle aucune remarque de notre part ».

#### *- Avis du conseil général*

L'avis se borne ici à demander l'actualisation du scot sur un point particulier – la date de mise en fonctionnement d'une station d'épuration. L'avis fait également valoir qu'il serait souhaitable que le scot mentionne les contrats de restauration et d'entretien des cours d'eau liés au SAGE et les réalisations du conseil général de Vendée pour le Haut débit et les projets liés aux Vendéopôle.

#### *- Avis de la chambre des métiers et de l'artisanat*

Aucune remarque.

#### *- Avis de communauté de communes du canton de Saint-Fulgent*

Elle émet un avis favorable au projet en estimant que le PADD prend bien en considération la préservation et la valorisation des milieux naturels, des paysages et du cadre de vie en général.

#### *- Avis de la commune de la Boissière des Landes*

Elle donne simplement un avis favorable sur le projet.

#### - Les communes et les EPCI membres de l'établissement public du schéma

*ces communes et EPCI ont-ils été « associés » à la mise au point du schéma ? suivant quelles modalités ? quelle a été la réalité de leur intervention ?*

*ont-ils usé de la possibilité d'exiger des modifications en application de l'article L. 122-9 C. urb. , quelle suite y a été donnée ? ont-ils seulement menacé d'user de cette possibilité ?  
l'avis rendu sur le projet et les suites données par l'établissement public du schéma*

Les communes ont été associées à la mise au point du schéma (cf. supra). À cet effet un comité de pilotage composé d'élus locaux membres des différentes communes a été mis en place. Ce comité, lors des réunions de travail, était appelé à se prononcer et à formuler des propositions sur le projet de scot mais aussi sur le projet de charte de pays.

**- Les autres intervenants , pour avis, prévus par les textes**

*quels étaient, pour ce scot, les intervenants dont l'avis était requis ?  
avis et suite donnée*

*pour le SCOTERS (Strasbourg), l'intervention des collectivités frontalières allemandes  
la chambre d'agriculture, l'INAO et le centre régional de la propriété forestière ont-ils été consultés parce que le projet prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers ?  
les associations agréées se sont-elles manifestées ?*

Sur les intervenants dont l'avis était requis (cf. supra).

Quant aux associations, elles ont participé à l'élaboration du scot à travers le conseil de développement qui a été mis en place pour suivre l'établissement du schéma.

**- Les intervenants dans le processus de l'élaboration du schéma non envisagés par le code**

*qui, pourquoi , à l'initiative de qui ?*

*quelles modalités ? quelle portée de l'intervention (si elle peut être mesurée)*

*quel usage a fait le président de l'établissement public de la possibilité prévue par la loi de « recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes » ( L.122-7 C. urb.) ?*

"Afin de renforcer la Démocratie et d'impliquer les acteurs locaux dans les choix qui les concernent", il a été décidé de créer un Conseil de développement le 1er octobre 2002.

Ce conseil est composé de 135 membres (issus du monde économique, associatifs et institutionnels du territoire).

Ce conseil est réparti en trois commissions (Développement économique, environnement, agriculture et aménagement).

Il a participé à l'élaboration du diagnostic et à l'élaboration des autres documents du scot.

Celui-ci est censé traduire les idées essentielles des acteurs. Volonté de ne pas suivre une démarche académique.

## D. Le schéma de cohérence territoriale et le public

**- la concertation**

*quelles modalités retenues ?*

*comment la concertation s'est-elle déroulée ? qui est principalement intervenu ? pourquoi ?*

*quel bilan a été établi par le président de l'établissement public du scot ?*

*quelle suite a été donnée au bilan de la concertation ?*

**- l'enquête publique**

*date ? durée ? un commissaire ou une commission d'enquête ? modalités d'organisation ? quel usage le commissaire ou la commission a fait de ses prérogatives (organisation d'un débat, communication de pièces), qui est intervenu pendant l'enquête et pourquoi ? quel bilan le commissaire a-t-il tiré ? quel a été son avis sur le projet de schéma ?*

**- la communication sur le projet de schéma**

*l'établissement public a-t-il cherché à communiquer sur le projet de schéma ? par quel(s) vecteur(s) ? quels moyens ont été mobilisés pour cette communication ?*

*le projet de schéma a-t-il donné lieu à des communications dans la presse de la part des partenaires de l'élaboration (prise en position rendue publique...)  
les médias locaux ont-ils accordé une place à l'élaboration du schéma ?*

### **Organisation et déroulement de la concertation**

La délibération du 8 juillet 2006 qui l'organise en précise les modalités :

- dépôt d'un dossier « complété en fonction des études », et d'un registre au siège de chacune des intercommunalités et au SPOT
- dépôt d'un dossier sommaire et d'un registre dans chaque commune
- articles spécifiques dans les magazines des deux communautés et dans les revues municipales
- 3 permanences (de 14 H à 18 H) tenues au siège de chacune des communautés et une au siège de l'antenne de l'université à La Roche Sur Yon. (10 février, 20 février, 13 mars)
- Une exposition itinérante présentant le SCOT, la démarche qui accompagne son élaboration et ses orientations générales (une semaine au siège de chaque communauté)

Ces modalités ont été complétées en pratique par :

- un courrier à l'ensemble des conseillers municipaux les invitant personnellement aux réunions de concertation
- des publications dans la revue du syndicat intercommunal en charge de l'élaboration du SCOT en 2004 (nature du document et stratégies), 2005 (présentation du PADD), 2006 (information sur la date des réunions publiques)
- information dans la presse locale sur l'objet du SCOT et l'annonce des réunions publiques
- trois réunions publiques dont une au siège de chacune des communautés de communes.

### **Bilan présenté de 6 mars 2006.**

- les permanences auprès du public ont été peu fécondes (faible participation). Le public peu nombreux est pour l'essentiel venu pour trouver des réponses à des questions qui ne sont pas traitées par le SCOT (constructibilité des parcelles notamment) ce qui a conduit à un renvoi sur les mairies respectives.
- Les réunions publiques n'ont guère eu plus de succès au siège des intercommunalités (30 personnes environ le 15 février à 18 H 30, dont une majorité d'élus, 40 environ le 20 février, toujours avec une majorité d'élus) Celle du 13 mars, présidée par le président du syndicat mixte (et président du Conseil Régional), beaucoup plus solennelle, a mobilisé un public plus nombreux ( grand public, ensemble des conseillers municipaux, personnes publiques associées, membres des conseils de développement, conseils de quartier de La roche Sur Yon)

Mais le document qui présente le bilan de la concertation indique laconiquement :  
« Aucune remarque sur le projet »

## Remarques

- sur le contexte : le syndicat mixte est entré avec prudence dans la démarche SCOT qui n'était pas obligatoire.
- les modalités d'organisation témoignent d'une volonté incontestable d'informer à défaut de faire participer à chaque stade de l'élaboration du projet.
- le parti retenu semble avoir été surtout celui d'une information/sensibilisation en direction de tous les élus locaux, en l'espèce des conseillers municipaux, et il semble bien que, de ce point de vue, le pari ait été réussi.
- Sentiment de lassitude des élus devant la multiplicité des réunions de travail et de présentation des résultats.
- il s'agit d'une information descendante sans que des alternatives aient été présentées permettant un choix entre plusieurs solutions.
- La concertation institutionnelle (personnes publiques associées, conseil de développement) semble avoir assez bien fonctionné.
- les associations locales se sont très différemment mobilisées. La LPO a été très présente avec des interventions allant très au-delà de la protection des oiseaux (zones humides, gestion des vallées, protection de l'environnement d'une façon générale). Une association mycologique s'est également manifestée ainsi qu'une association de quartier, mais leur intervention était sans rapport avec l'objet du SCOT.
- La population ne s'est pas mobilisée, et lorsqu'elle l'a fait c'est généralement sur des questions ne relevant pas du SCOT.
- Pas d'utilisation des NTIC à l'occasion de la concertation. L'hypothèse a été envisagée pour l'enquête publique. Mais le souhait de mettre en ligne le dossier s'est heurté à la réticence du président de la commission d'enquête estimant qu'il y avait un flou juridique sur le statut des observations faites par internet.

## Enquête publique

Elle s'est déroulée du 16 au 18 août 2006.

Elle a été précédée d'une réunion préalable le 2 juin avec la personne chargée du suivi du projet pour définir les modalités de l'enquête, déterminer le calendrier des permanences et préciser les modes de fonctionnement de la commission pendant la durée de l'enquête. Le 12 juin une réunion de présentation du projet s'est tenue à la demande des membres de la commission.

À noter que les modalités du déroulement de l'enquête étaient consultables sur le site internet de la ville de La Roche Sur Yon et a fait l'objet d'annonces sur canal 15, la télévision locale qui diffuse des programmes sur la ville.

14 permanences ont été tenues pour un maigre résultat. Pour 8 d'entre elles aucune personne ne s'est présentée. « Seulement une quinzaine de personnes est venue consulter les dossiers d'enquête ou rencontrer les commissaires enquêteurs durant leur permanence ». Quatre observations ont été notifiées sur les registres ( 7 d'entre eux sont restés vierges) et 4 courriers ont été adressés à la commission. La plupart des observations des particuliers étaient soit trop générales pour être prises en compte, soit étrangères à l'objet du SCOT. Deux séries d'observations se distinguent cependant par leur contenu: celle d'un conseil de quartier, et celle très argumentée de la ligue de protection des oiseaux qui a porté sur la plupart des questions environnementales soulevées par le DOG et le rapport de présentation générale.

Un courrier de la présidente de la commission du 4 septembre 2006 au président de la commission du SCOT faisant état des observations de la commission d'enquête sur le rééquilibrage Nord/Sud du territoire, sur l'insuffisance ou l'absence de cartographie, sur la protection de l'environnement, a fait l'objet d'une réponse motivée de l'intéressé le 12 septembre.

Dans ses conclusions la commission d'enquête relève quelques « faiblesses » du SCOT notamment « sur les mesures de mise en œuvre pour atteindre les objectifs définis dans le document d'orientations générales », qu'il s'agisse des questions de transport en commun ou de logement social. Mais elle y voit « la contrepartie d'un consensus incontournable » et note par ailleurs la volonté affichée des élus de débattre de nouveau de ces questions et émet un avis favorable sans réserves ni recommandations au projet.

### **Remarques**

Une enquête publique sans aucune mobilisation du public.

Moyen d'intervention fort pour un conseil de quartier et pour la LPO qui est intervenue d'une façon générale sur la plupart des questions environnementales. En raison de leur pertinence il semble bien que ses observations ont été prises en compte dans le document approuvé.

### ***Estimation du coût des procédures de participation.***

Pour les éléments de coût liés à la concertation / information / communication :

1. la concertation (Mars 2006) = exposition et fournitures diverses = 2 600 euros
2. l'enquête publique (été 2006) = commission d'enquête + annonces officielles = 11 500 euros

A cela, sont à rajouter :

3. les frais d'études juridiques pour approbation du SCOT après enquête publique = 1 600 euros
4. les frais de communication et de reprographie des documents (diagnostic en 2004, documents arrêtés et documents approuvés) = 18 800 euros.

Soit un total de 34 500 euros (sans compter les frais annexes liés au coût des fournitures, affranchissements... ni le coût du personnel ).

### III. Le contenu du schéma de cohérence territoriale

#### A. La structure générale du dossier

le dossier comprend toutes les pièces exigées par le code (C. urb., art. R. 122-1).

- 1) Un rapport de présentation
  - Diagnostic (Juin 2003)
  - Articulation du schéma avec les autres documents (non daté)
  - État initial de l'environnement (2006)
  - Évaluation environnementale du projet de SCOT (2006)
  - Résumé non technique (2006)
  - Les phases de réalisation (ce point est traité non pas dans le rapport de présentation mais dans le document d'orientations générales)
- 2) Un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- 3) Un document d'orientations générales

Quel est le volume global du dossier ?

Le Dossier est très volumineux, ce qui ne facilite pas, selon nous, sa lisibilité.

*Quel est le volume respectif de chacune des pièces ?*

- 1) Rapport de présentation
  - Diagnostic (155 pages dont 30 pages d'annexe) ;
  - Articulation du schéma avec les autres documents (12 pages) ;
  - État initial de l'environnement (58 pages avec les annexes) ;
  - Évaluation environnementale du projet de SCOT (87 pages)
  - Résumé non technique (10 pages)
  - Phases de réalisation (3 pages)
- 2) Projet d'aménagement et de développement durable (43 pages)
- 3) Document d'orientations générales (28 pages)

*les pièces sont-elles bien en cohérence de manière telle que rapport de présentation, PADD et document d'orientations générales s'emboîtent à la manière de poupées gigognes ?*

Le dossier est en cohérence.

Il distingue bien le Rapport de présentation des autres pièces du dossier (PAAD, DOG), les différents éléments le composant n'étant pas rassemblés au sein d'un même document.

Autres remarques générales

- Document peu formaliste. Si le SCOT comprend bien les trois grandes parties que doit comporter le rapport de présentation, les différents points abordés dans ces trois parties respectent rarement l'ordre indiqué par le code de l'urbanisme.
- Le contenu légal du SCOT conduit les auteurs de ce document à faire de nombreuses répétitions. En d'autres mots, cette configuration légale aboutit en pratique à des redondances.

## B. Le rapport de présentation

### B.1. - Remarques générales

#### 1) *Sur la démarche qui a été suivie par les acteurs pour élaborer le rapport de présentation.*

Au-delà des textes, les acteurs qui ont été associés à l'élaboration du rapport ont cherché à faire du rapport « une photographie dynamique du territoire ».

Ce document doit, selon ses auteurs, un « inventaire pertinent mais pas exhaustif de l'existant, tous domaines confondus sur le territoire ».

Contient des données :

- Objectives (basées sur les statistiques) ;
- subjectives (issues d'entretien avec les acteurs)

Le rapport cite les sources dans lesquelles ont été puisées les informations qui figurent dans le rapport (RGP INSEE 1975,1982,1990 et 1999, pour la population et l'habitat).

#### 2) *Rapport avec la décentralisation*

La lecture du diagnostic montre que ce document a été essentiellement élaboré par des élus et des acteurs de terrain.

Le diagnostic expose les problèmes sociaux, environnementaux, économiques... rencontrés sur le territoire (par exemple, le manque de médecins, le manque de places dans les maisons de retraite, la disparition du petit commerce...), c'est-à-dire les difficultés quotidiennes rencontrées par la population du territoire.

Il montre aussi la volonté d'inscrire toutes les problématiques obligatoires dictées par la loi SRU en les adaptant au territoire.

*Pour chacun des points envisagés par l'article R. 122-2 C. urb., il convient de mesurer comment le rapport de présentation les renseigne.*

*Attention, le contenu du rapport de présentation a été revu par un décret du 27 mai 2005 pour prendre en compte les exigences de la directive européenne plans-programmes du 27 juin 2001, transposée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 2004. Ci-dessous sont citées les exigences résultant du décret du 27 mai 2005. L'examen de leur prise en compte revêt un très grand intérêt, comme vous vous en doutez : notre recherche va permettre de procéder à ce qui sera la première observation de la pratique de l'évaluation environnementale.*

### 1) **schémas soumis à l'article R. 122-2 dans sa rédaction issue du décret du 27 mai 2005**

*1° « Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 », à savoir « au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »*

Tous les "items" ont été mentionnés avec une certaine précision dans le diagnostic. Ce dernier respecte l'ordre dans lesquels ils sont présentés à l'article L. 122-1.

#### 1.1. - Le Diagnostic

1.-1. Le diagnostic du SCOT YON et VIE paraît complet au regard des exigences de l'article L. 122-1.

Il expose tout d'abord les prévisions démographiques et économiques du territoire.

Il va au-delà des dispositions de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme, en ce sens qu'il ne se borne pas à dresser les besoins répertoriés en matière de développement économique,



d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services, mais dresse aussi un bilan détaillé de l'évolution de la population, de l'habitat, de l'offre de formation, de l'emploi, des activités commerciales, artisanales, des services, des déplacements, du tourisme, de l'environnement. Si ce bilan est particulièrement détaillé, les prévisions sont, quant à elles, parfois moins précises.

Aussi, le diagnostic a-t-il été complété par un document intitulé "synthèse et actualisation des dynamiques remarquables du territoire" qui, à partir du diagnostic, décrit de manière plus exhaustive les différents enjeux du territoire : par exemple développer les transports en commun qui sont défaillants sur le territoire, améliorer les gardes d'enfants, améliorer les eaux de surface... Les enjeux par rapport à l'étalement urbain ne sont pas très pertinents.

Comme dans le SCOT de Nantes, on trouve également l'idée que, au cours des prochaines années, la population va augmenter sur le territoire du SCOT et qu'il convient, par conséquent, de prévoir la construction de 1000 logements par an.

On peut également regretter la présence, dans le diagnostic, de nombreuses données qui nous paraissent inutiles et qui alourdissent le document. D'une part, ce dernier contient de nombreuses informations sur les salaires des ménages, sur le taux d'imposition des ménages, sur le montant des retraites et des salaires. D'autre part, les annexes du diagnostic contiennent également quantité de données dont la présence ne semble pas requise et qui n'apportent pas grand-chose à la dynamique du SCOT. Ont ainsi été répertoriés dans les annexes l'ensemble des musées, des terrains de football, des plateaux de basket, le nombre d'élève de tous les établissements scolaires ou universitaires, le nombre d'établissements scolaires...

Au-delà du constat et des prévisions, le diagnostic fait également état des tensions qui existent entre agriculture et développement de l'urbanisation (habitats, zones d'activités).

*2° Décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou 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 SCOT analyse dans un premier point l'articulation du SCOT :

- avec les PLU (pour constater que ceux-ci ont déjà été adoptés. L'analyse est ici relativement formelle, pour autant que le SCOT se borne à rappeler la procédure applicable afin que l'établissement soit en mesure de vérifier cette articulation (procédure d'avis).

Dans un second temps, le SCOT analyse l'articulation du SCOT avec toutes une série de documents environnementaux, mais aussi – ce qui ne paraît pas demandé – avec des lois environnementales ou encore des textes internationaux (comme par exemple la Convention de Ramsar).

Est ainsi analysée l'articulation du SCOT avec :

- la loi paysage
- les ZNIEFF
- Le SDAGE et les futurs SAGE
- les Zones humides
- les espaces ruraux
- la lutte contre les pollutions
- la qualité de l'air
- la gestion des déchets
- la qualité de l'ambiance acoustique
- la protection des biens et des personnes.

On retrouve ici le même problème que dans le SCOT de Nantes.

Cette rubrique aboutit à des redites avec les autres rubriques du SCOT et à des renvois. En effet, pour justifier cette articulation, le SCOT fait référence à d'autres parties du document.

En outre, cette partie du SCOT "Yon et Vie" n'est pas très claire. Il existe ici une certaine confusion entre les plans et programmes et la législation environnementale.

Peut-on par exemple traiter ici de la compatibilité des ZNIEFF et du SCOT ?

*Comment est-il rendu compte de l'articulation, pour chacun d'entre eux ?*

Dans le cas présent, le rapport de présentation ne rappelle pas les options pertinentes du SCOT. Il se contente d'affirmer la prise en considération par le schéma et la compatibilité de ce dernier aux documents d'urbanisme et aux plans et programmes sans trop les expliciter.

Cette position peut s'expliquer par le fait qu'une argumentation détaillée sur la compatibilité du SCOT avec les autres documents aurait conduit à de nouvelles redites, ce point ayant déjà été traité dans l'évaluation environnementale, voire dans le diagnostic.

Ici encore le document est peu formaliste.

Il ne distingue pas vraiment les termes « articulation », « compatibilité » ou « prise en compte ». Ici les "subtilités" de langage des juristes ne sont pas « prises en compte ».

*3° 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 ;*

*bien mesurer ici tous les points que doit aborder le rapport de présentation*

- analyse de l'état initial,
- perspectives de son évolution (ce qui conduit à envisager l'évolution « au fil de l'eau » en l'absence de schéma)
- « zones » touchées de manière « notable » par le schéma : notamment à partir de quel(s) critère(s) ont été retenues les « zones » en question ?
- quelle idée de la notion d' « environnement » le rapport de présentation exprime-t-il ? s'inscrit-il dans celle de la directive plans-programmes qui conduit notamment à envisager les effets « sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs » (f de l'annexe 1 de la directive).

Deux remarques sur le rapport intitulé « État initial de l'environnement ».

1) L'analyse de l'état initial de l'environnement sur le territoire du SCOT "Yon et Vie" paraît être exhaustive et s'appuie essentiellement sur d'autres documents (ZNIEFF, SAGE, SDAGE, plans sur la qualité de l'air, plan d'exposition aux bruits, plan départemental d'élimination des déchets).

Elle ne porte pas exclusivement sur les espaces naturels, les paysages et le patrimoine historique, mais s'intéresse également aux pollutions – eau, air, sols, le bruit occasionné par les véhicules – et à la prévention des risques naturels et des risques technologiques.

S'agissant des espaces naturels, des paysages et des monuments historiques l'étude s'appuie essentiellement sur les inventaires écologiques et les protections réglementaires pour recenser et analyser le patrimoine à protéger. Sont exclusivement recensées : les ZNIEFF et les sites classés ou inscrits ainsi que les zones humides et le bocage.

L'analyse de l'état initial de l'environnement dépasse aussi la simple étude des protections réglementaires existantes en s'intéressant (fortement) à la protection des terres agricoles,

des paysages ou du patrimoine culturel qui n'ont pas fait l'objet de protection au titre de telle ou telle législation environnementale. Ce document souligne ainsi l'importance des terres agricoles, du bocage, des paysages banals ou du "petit patrimoine historique" et de la nécessité de prendre en compte ces différents patrimoines.

Quant aux pollutions, l'analyse de l'état initial de l'environnement dresse un bilan de la qualité de l'eau, de l'air, des sols sur le territoire du SCOT tout en s'intéressant au bruit et aux déchets. Sont ici étudiés les principaux facteurs de pollution, ainsi que les politiques qui, jusqu'ici, ont été mises en place pour améliorer la qualité de l'eau et de l'air, pour traiter les déchets, ou encore pour lutter contre les nuisances sonores.

Enfin, le rapport recense les différents risques auxquels les populations du SCOT peuvent être exposées : risques naturels prévisibles et risques technologiques. Là encore sont rappelées, les différentes mesures qui ont déjà été édictées pour protéger les populations et les biens contre ces différents risques.

D'une manière plus générale, il nous semble que cette étude de l'état initial de l'environnement n'est pas dépourvue d'intérêt. D'une part, elle révèle une prise de conscience des auteurs de ce document de la richesse de leur territoire. D'autre part, cette étude permet aussi aux auteurs du SCOT de dégager et de réfléchir aux problèmes qui se posent en matière environnementale sur le SCOT. La lecture du document montre clairement que les problèmes qui se posent sur ce territoire – comme sur bien d'autres d'ailleurs – ont été appréhendés : étalement urbain, pollution des eaux superficielles, traitement des déchets, fragilité du bocage, pression accrue sur les espaces naturels du fait des activités touristiques, bruits engendrés par les voies de circulation, pollution engendrée par le tout véhicule (25 000 personnes entrent ou sortent chaque jour de la Roche sur Yon)

2) Si l'état initial de l'environnement paraît ainsi avoir été bien étudié, en revanche, les auteurs du rapport semblent avoir rencontré davantage de difficultés à analyser les perspectives d'évolution de cet état initial de l'environnement. Autant il est aisé d'effectuer un constat concret de données qui, bien souvent, ont déjà été recensées dans d'autres documents administratifs, autant il est plus difficile d'analyser ces perspectives d'évolution.

Ainsi, s'agissant des espaces naturels, le rapport n'identifie pas véritablement les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma. Tout au plus, l'étude dresse le bilan des menaces qui pèsent sur les zones naturelles du fait des fortes pressions dues au développement de l'urbanisation, à l'étalement urbain.

Ce document affirme également une volonté forte de protéger les terres agricoles, de réduire la consommation de ces terres (sur le territoire Yon et Vie 9 000 hectares de terres agricoles ont été consommées en 20 ans).

Notons enfin qu'ici le document grille les étapes. Plutôt que d'analyser les effets du SCOT sur certains territoires, il décrit déjà les actions entreprises ou prévues pour limiter les pressions anthropiques sur l'environnement, sauf à estimer qu'il s'agit là des effets positifs. Les actions ainsi décrites sont souvent celles qui sont mentionnées dans d'autres documents (SAGE, Plan air, Plan départemental d'élimination des déchets).

*4° Analyse les incidences notables 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 (1) 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 ;*

En l'occurrence, les auteurs du SCOT ont donné au mot "environnement" un contenu très large, en ce sens qu'ils analysent les effets du SCOT sur le cadre de vie des habitants, mais aussi sur la vie économique.

Dans ce paragraphe, le SCOT analyse surtout les incidences des projets d'infrastructures routières sur les milieux naturels (en particulier le contournement sud de la Roche sur Yon).

Incidences, sur les paysages, les zones humides, le bocage et la biodiversité.

Sont également étudiées, les incidences du SCOT en matière d'habitat. En ce sens, le SCOT recommande de limiter l'urbanisation et l'étalement urbain.

Des recommandations sont également formulées pour assurer la pérennisation des exploitations agricoles.

Il faut noter que les développements sur les incidences du SCOT sur l'environnement sont très succincts. Les effets du SCOT sur le bocage (élément essentiel du patrimoine naturel du territoire Yon et Vie) ne sont pas traités, pas plus que les incidences du SCOT sur les paysages ou la biodiversité.

Enfin nous avons aucune information sur l'existence ou non de zones protégées sur ce territoire (arrêtés de biotope, zones natura 2000, réserves naturelles... ? à vérifier).

*5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales 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 SCOT Yon et Vie reste dans une logique de développement (même si elle peut apparaître moins forte que dans le SCOT de Nantes). Aussi le SCOT préconise-t-il :

- l'accueil de nouveaux équipements et de nouvelles zones d'activité ;
- le développement d'activités à haute valeur ajoutée ;
- la poursuite du développement de grandes infrastructures routières.

Ce document contient aussi quelques développements visant la maîtrise de l'urbanisation. Le Scot "invite" les communes à favoriser prioritairement leur développement autour des surfaces déjà urbanisées. (On est toujours dans l'infra droit).

La création d'un observatoire pour protéger l'agriculture est également préconisée.

Ici, il semble que les acteurs n'ont pas pu aller plus loin dans les choix retenus, pour autant qu'il existait certains désaccords sur les choix retenus.

*6° 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 dix ans à compter de son approbation ;*

Cette partie du SCOT critique l'approche ici retenue par les textes réglementaires. Il est dit que les mesures compensatoires sont difficiles à définir, au motif que le SCOT est un « document stratégique ».

Aussi, cette partie nous paraît-elle avoir été mal renseignée, même si pour définir ces mesures compensatoires le SCOT fait appel à un autre document qui a été élaboré parallèlement au SCOT et à la Charte de Pays : La convention de développement durable. Celle-ci identifie les actions qui seront instaurées pour répondre aux objectifs du SCOT et qui font l'objet d'un financement.

Deux raisons expliquent l'insuffisance de cette partie.

Tout d'abord, les mesures compensatoires envisagées pour limiter les conséquences dommageables du SCOT sur l'environnement ne sont pas à la hauteur des nouveaux défis environnementaux. Seulement quatre mesures sont préconisées. Les deux premières sont insignifiantes :

- améliorer l'intégration paysagère des nouveaux lotissements (autrement dit, il n'est pas envisagé de réduire le développement de ce type d'urbanisation) ;
- aider le ravalement des façades.

Quant aux deux dernières, si elles paraissent intéressantes, elles ne suffisent pas toutefois à l'analyse :

- aider la construction de locaux phytosanitaires
- sensibiliser le public sur le traitement des déchets.

En revanche, on a aucune information sur les mesures compensatoires concernant le bocage ou les zones humides. Ces deux éléments constituent pourtant les deux éléments essentiels du patrimoine naturel du SCOT.

De même, pour les transports, le SCOT botte en touche et renvoie à une étude future le soin de définir une politique durable des transports favorisant, peut-être, le transport en commun.

Ensuite, les auteurs du SCOT qualifient de mesures compensatoires des mesures qui, selon nous, n'ont rien à faire dans cette partie du document. Ainsi, il est ici préconisé au titre des mesures compensatoires :

- d'aider à la mise en place de structures pour la petite enfance ;
- de favoriser le commerce de proximité ;
- d'aménager des parcs d'activités.

Enfin, s'agissant de l'agriculture, les mesures paraissent également ne pas répondre aux défis auxquels cette activité est aujourd'hui confrontée, le document se bornant à créer un observatoire de l'agriculture et à préconiser le déplacement des sièges d'exploitation. Autrement dit, les auteurs du texte semblent ici indiquer que l'agriculture doit plier devant le développement urbain, sans qu'une réflexion soit engagée pour tenter de maintenir une agriculture près des bourgs.

*4° - 5° - 6° (bis) L. 121-12-1er al. et R. 121-15 du code de l'urbanisme. Avant l'enquête publique le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.*

*7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;*

Ces deux points sont contenus dans le SCOT Yon et Vie.

Il comporte un résumé non technique de lecture facile.

Le résumé se borne à reprendre le plan du rapport de présentation et expose succinctement le contenu de chaque section.

Il comporte aussi une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ou, plus exactement, la référence des documents qui ont servi à l'élaboration du SCOT.

*8° Précise le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.*

*Est-ce le cas pour ce schéma ?*

Le SCOT Yon et Vie consacre plusieurs pages à cette question.

Il est envisagé de mettre en place un dispositif de suivi pour mesurer et analyser les résultats de l'application du schéma au regard des orientations formulées dans le DOG. À cet effet, le SCOT propose toute une série d'indicateurs.

Le SCOT précise la date à laquelle les travaux d'infrastructure prévus par le SCOT débiteront.

### C. Le PADD.

Le PADD n'a pas vocation à définir des règles, mais des politiques publiques en matière d'urbanisme (C. urb., art. R. 122-2-1).

Trois remarques générales sur la PADD de Yon et Vie.

Tout d'abord, les politiques publiques en matière d'urbanisme qui sont définies dans ce document le sont souvent par référence à d'autres documents. Ainsi, le PADD renvoie au SAGE (pour la préservation de l'eau potable), aux plans air pour la protection de l'atmosphère ou encore au plan départemental d'élimination des déchets (pour améliorer la gestion et la valorisation des déchets). Il faut donc constater que sur ces points le PADD n'est pas très original.

Ensuite, les politiques qui sont définies dans le PADD, lorsque celles-ci ne sont pas déterminées par référence à un autre document, restent relativement floues.

Enfin, le PADD met en avant l'objectif de développement du territoire. Le SCOT préconise ainsi d'accompagner le développement démographique en :

- favorisant la construction de nouveaux logements (1000 par an) la population devant augmenter de 20 à 30 000 habitants dans les 15 prochaines années ;
- installant de nouvelles zones d'activité, en particulier, dans le sud du département ;
- créant un nouveau pôle commercial dans la zone « Roche Sud » ;

- développant les infrastructures routières pour mieux desservir les petites communes (après les routes l'urbanisation).

Les mesures préconisées ne paraissent pas toujours à la hauteur des nouveaux enjeux :

- le déplacement automobile reste privilégié, même si le SCOT envisage le développement des pistes cyclables ou des sentiers piétons. Si ce document admet la nécessité de renforcer le développement des transports en commun, il renvoie à un document futur le soin de définir ce développement.
- Quant à la protection des espaces agricoles ou naturels, le PADD paraît également en retrait. Certes il préconise de protéger ces espaces, de les identifier, de suivre leur évolution grâce à un observatoire, d'aider le déplacement des agriculteurs. Il n'en demeure pas moins, qu'il n'existe pas de mesures concrètes dans le SCOT qui permettrait de freiner l'étalement urbain (le foncier agricole semble toujours appréhender comme une réserve foncière pour le développement de l'urbanisme ou de l'aménagement). Reste donc à savoir si le PADD est suffisant, alors qu'il est souligné dans le scote que 10 % des 700 exploitations agricoles du territoire sont menacées par l'étalement urbain.
- Les espaces naturels sont ici aussi considérés comme devant être utilisés par l'homme. Il s'agit toujours de renforcer leur vocation récréative. Il ne s'agit donc plus seulement de concilier développement urbain et protection de l'environnement mais aussi d'exploiter en quelque sorte cette richesse patrimoniale

Le PADD recommande également un rééquilibrage de l'offre commerciale.

In fine, il n'y a pas non plus de véritable réflexion sur :

- le problème de l'étalement urbain ;
- sur le lien urbanisation et développement ou à l'existence de transports urbains
- sur la concentration des équipements.

*Cas particulier des scot couvrant en tout ou en partie un pays : le PADD tient-il compte de la charte de développement du pays, comme le prévoit l'article L. 122-1 C. urb. ?*

Oui, ces documents ont été élaborés conjointement. Comme il l'a déjà été dit, cette élaboration conjointe a rejailli sur le contenu du scot et a, selon nous, généré une certaine confusion entre les deux documents. En d'autres termes, ceci n'est pas allé sans risque, le schéma s'étant quelque peu trop appuyé sur la charte de pays.

## D. Le document d'orientations générales.

Remarques générales sur le DOG.

- Il réaffirme clairement que « le bassin de vie "Yon et Vie" se trouve dans une dynamique de développement qu'il convient d'accélérer... » afin d'accentuer l'attractivité du territoire et assurer son développement au service des entreprises et des habitants.
- Il contient les différentes rubriques obligatoires mentionnées par l'article R. 122-3. L'ordre de présentation indiqué par cet article est respecté ;

- le DOG indique également que certaines des thématiques abordées pourront, dans l'avenir, faire l'objet d'approfondissements ;
- D'une manière générale, il comporte essentiellement des déclarations d'intention générale et, par conséquent, il ne comporte que peu de mesures concrètes, prescriptives et transposables dans les PLU ;
- il ne donne pas non plus de véritable traduction à certains objectifs affichés dans le PADD ;
- il renvoie trop souvent à d'autres documents ou contient des protections réglementaires qui n'ont pas leur place dans un scot.

*Le DOG est ici présenté sous forme thématique. Il n'applique pas véritablement le dégradé normatif qui ressort de la lecture de l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme.*

### *1) Organisation de l'espace*

Cette organisation est abordée à partir du développement du territoire (développement des zones d'activité, accueil du TGV, nouvelles infrastructures routières...). Rééquilibrage du territoire SUD.

Le parti pris pour le développement durable du territoire paraît très flou : le SCOT parle de « développement harmonieux du territoire », « d'urbanisme respectueux du cadre de vie », de « chercher à garantir la pérennisation de l'activité agricole », « l'amélioration de la gestion des risques et des nuisances », etc...

### *2) Les espaces naturels et sites naturels ou urbains à protéger*

Ce point de fait que reprendre les protections réglementaires déjà existantes en matière environnementale.

Quant aux espaces agricoles, le DOG rappelle le rôle de l'observatoire de la chambre d'agriculture pour suivre le grignotage des terres. Il se borne ensuite à rappeler que les PLU doivent distinguer les zones agricoles et les zones à urbaniser, ce qui ne va pas très loin.

Enfin, s'agissant du patrimoine urbain, le DOG reprend toutes les protections existantes sur le territoire au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Cette liste n'a, nous semble-t-il, rien à faire dans un DOG.

### *3) Les grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser et espaces agricoles et naturels.*

Ici, le DOG contient une mesure quelque peu contraignante.

Il stipule que les communes « devront s'attacher à développer les zones les plus urbanisées des communes (notion de centralité) en priorité par rapport aux hameaux, ce qui doit permettre la limitation de l'urbanisation diffuse (le DOG ne condamne pas pour autant le développement de l'urbanisation autour des hameaux).

Le scot rappelle aussi, ce qui paraît aller de soi, que l'urbanisation doit se faire en priorité là où existent des réseaux d'assainissement collectif.

Enfin, le DOG pose deux obligations pour les PLU. Ces derniers doivent :



- prévoir un espace suffisant entre le développement de l'urbanisation et les installations agricoles ;
- un retrait entre le développement de l'urbanisation et les lisières de boisements protégés.

« Il s'agit d'encadrer le développement du territoire par quelques règles communes de nature incitative qui trouveront leur traduction réglementaire dans les documents communaux ».

#### *4) Equilibre social de l'habitat*

Le DOG "invite" les communes à :

- assurer un habitat diversifié ;
- développer le logement social.

#### *5) Cohérence urbanisation/transports collectifs*

Le DOG recommande de réaliser des études complémentaires sur ce point.

En outre, il préconise de développer les modes doux de transport (vélos, à pied).

#### *6) Équipement commercial et artisanal*

Le DOG préconise ici la mise en place de nouvelles zones d'activité et de conforter le commerce de proximité.

Pour les nouvelles zones d'activité, le DOG demande de prendre en compte leur impact sur l'agriculture et de conflit avec les autres usages du sol.

#### *7) Objectifs relatifs à la protection des paysages*

Ces objectifs paraissent bien limités en dépit de leur intérêt :

- Traitement paysager des grands axes de circulation ;
- Mise en valeur de certains espaces pour favoriser les pratiques de loisirs ou de tourisme.
- Créer une ceinture verte autour des secteurs urbanisés
- Mieux surveiller la création de plans d'eau.

#### *8) Prévention des risques*

Le DOG contient ici des dispositions contraignantes.

Il impose aux documents d'urbanisme « de préserver la trame des haies bocagères pour lutter contre l'érosion des sols et sauvegarder le biotope » (parcelles cultivées et nouvelles surfaces urbanisées).

Pour le reste, il renvoie une nouvelle fois aux SAGE, au plan air, au plan départemental d'élimination des déchets, au plan de déplacement urbain, ou encore à la législation nationale sur les installations à risque.

### *9) Développement de l'urbanisation et transports collectifs*

Le DOG rappelle la difficulté de traiter cette question pour un territoire composite (rural, urbain, périurbain).

Il recommande de construire en priorité à proximité des stations de transport en commun.

### *10) Grands projets d'équipement et de services*

Le Dog reprend ici la liste des grands projets sur son territoire

- arrivée du TGV
- réalisation d'un pôle d'échanges multimodal autour de la gare de la Roche sur Yon.
- contournement sud de l'agglomération
- équipement culturel, touristique ou sportif (Historial de la Vendée, maison de la libellule...)
- les projets routiers.

### *3° il convient de prêter attention au mode d'écriture*

- *quels principes ont été retenus pour la cartographie (cartes générales/ spéciales, cartes thématiques, degré de précisions des localisations)*

Le scot ne comporte pas de carte, ce qui nuit à lisibilité du document. La portée juridique du DOG est également amoindrie du fait de cette absence de cartographie voulue par les auteurs du scot.

- *quelle place accordée aux orientations définies en termes très généraux, ménageant l'appréciation pour la mise en œuvre,*

Les orientations définies en termes très généraux dominent très largement dans ce document. En effet, le DOG ne contient que très peu de mesures concrètes, prescriptives et transposables sans ambiguïté dans les PLU. Aussi, la marge d'appréciation dont disposent les autorités locales pour mettre éventuellement en œuvre ces orientations paraît ici extrêmement large. Le caractère très général des orientations, de formulation parfois équivoque, peut aussi rendre plus difficile l'application du scot au niveau communal, les auteurs du PLU étant ici confrontés à des intentions générales énoncées, parfois, en termes équivoques.

Parfois, le scot est proche d'un recueil de "bonnes intentions". Par exemple, lorsqu'il affirme que « le scot souhaite éviter une urbanisation diffuse », ou encore lorsqu'il « invite les communes » à faire progresser le parc de logements sociaux.

De même, les orientations pour l'activité artisanale se bornent à préciser que « chaque commune peut prévoir dans son document d'urbanisme des possibilités d'installation et de développement d'activités artisanales ». Notons que cette "orientation" va à contre sens des

objectifs pour lesquels un scot doit en principe être établis, puisque en aucun cas ce document doit être une juxtaposition de politiques communales, l'objectif et l'intérêt du document étant justement de dépasser l'approche communale des problèmes.

Le lien entre transport et urbanisation est aussi exprimé de manière très générale.

- *place accordée aux normes quantifiées en valeur absolue (par exemple N logements à l'ha) ou en valeur relative (proportion des opérations en renouvellement urbain par rapport à celles en extension comme dans le schéma directeur de Lille),*

La place accordée aux normes quantifiées en valeur absolue est inexistante. Il s'agit ici d'un choix des auteurs du scot, ces derniers ayant avant tout cherché à établir un document le moins contraignant possible.

- *place accordée aux normes clairement prescriptives, ne laissant pas de marge d'appréciation aux auteurs de PLU (à titre de comparaison, de telles normes prescriptives figurent dans la DTA des bassins miniers de Lorraine pour ce qui concerne la prévention des risques, voir cette DTA en ligne, voir également le cas cité en note ci-dessous intéressant le schéma directeur de l'île de Ré, objet d'un arrêt du CE 7 janvier 2007 FEDERATION DEPARTEMENTALE DE L'HOTELLERIE DE PLEIN AIR DE CHARENTE-MARITIME)*

Là encore la place accordée aux normes clairement prescriptives ne laissant pas de marge d'appréciation aux auteurs des PLU est extrêmement réduite. Les mesures prescriptives et transposables sans ambiguïté dans les PLU sont rares. Ici le scot renvoie fréquemment à d'autres documents.

Les normes prescriptives contenues dans ce document sont destinées au PLU et visent à préserver un écart entre les zones urbanisées et les espaces boisés, ou encore entre les espaces urbanisés et les installations agricoles existantes afin de créer des situations de nuisances. De même, des normes prescriptives figurant dans le DOG imposent aux documents communaux « de prendre en considération la nécessité de préserver la trame des haies bocagères pour lutter contre l'érosion des sols et sauvegarder le biotope. C'est aussi valable pour les parcelles cultivées que les nouvelles surfaces urbanisées ». Le scot, pour favoriser les initiatives respectueuses du développement durable, précise également que « les documents d'urbanisme ne doivent pas comporter inutilement de dispositions susceptibles de constituer une entrave : au recours aux énergies renouvelables pour la satisfaction des besoins particuliers (solaire et géothermie notamment) ; à la réalisation de citernes destinées à la récupération des eaux pluviales en vue de leur réemploi sur les propriétés des particuliers ».

- *place accordées aux simples recommandations (là encore, on peut en voir dans les chapitres « politiques d'accompagnement » des DTA,*

Les recommandations figurant dans le DOG sont plus nombreuses.

- *le schéma comporte-t-il, comme le schéma directeur de la région Ile-de-France, un « mode d'emploi » de la norme, qui précise ce qui parmi les pièces du dossier est prescriptif et, en cas de contradiction entre deux pièces, laquelle prévaut ?*

*Quels principes ont été retenus pour la cartographie (cartes générales/spéciales, cartes thématiques, degré de précisions des localisations)*

Le scot ne comporte pas de carte.

- le schéma comporte-t-il, comme le schéma directeur de la région Ile-de-France, un « mode d'emploi » de la norme, qui précise ce qui parmi les pièces du dossier est prescriptif et, en cas de contradiction entre deux pièces, laquelle prévaut ?
- SRU a eu des effets sur le mode d'écriture du schéma)

4° Il convient enfin de vérifier si le schéma de cohérence territoriale se limite à des normes relatives à l'occupation et l'utilisation du sol ou s'il envisage d'autres éléments de politiques territoriales (comme cela apparaît dans les derniers schémas directeurs et dans les DTA, comme on vient de le relever, au travers du chapitre « politiques d'accompagnement) : par exemple organisation et gestion de certains services publics tels que les transports en commun

Il envisage d'autres éléments de politiques territoriales. En ce sens, le scot s'intéresse aux transports pour formuler certaines recommandations ou envisager la réalisation d'études sur les modes de transport. De même, il s'intéresse à la prévention des risques ou préconise de prendre des mesures pour préserver la qualité de l'air et réduire les émissions de gaz à effet de serre notamment par « la promotion des énergies renouvelables dans les nouveaux programmes de constructions : exemple Thorigny ou la mise en place d'énergie renouvelable : exemple le projet d'installation d'un parc d'éoliennes à Beaufou ».

#### **IV. L' « aval » du schéma de cohérence territoriale et sa mise en œuvre**

Le suivi de la mise en œuvre du Scot est confié à l'établissement public qui a été chargé d'élaborer le Scot.

Ici les acteurs soulignent qu'à terme ce document mériterait d'être complété.