

>> **Écriture du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**

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

LA RÉDACTION DU PADD

I. UN PROJET POLITIQUE... AU CONTENU ENCADRÉ

I.1. Discours politique et écriture juridique

Il est coutume d'affirmer que le PADD représente le volet politique du schéma de cohérence territoriale. En tant que document central du SCoT, c'est effectivement lui qui va donner tout son sens au contenu du SCoT.

Toute atteinte à son économie générale nécessite une révision du SCoT et dès lors que l'ordonnance de clarification et de simplification des procédures entrera en vigueur ¹, c'est même **tout changement** aux orientations du PADD qui nécessitera une révision du SCoT ².

On voit au travers ces dispositions législatives l'importance cruciale de ce document : lui porter atteinte, c'est porter atteinte au SCoT lui-même.

Son caractère politique en fait le document par excellence des élus en charge du SCoT. Il doit fixer le cap, les objectifs et les principes qui vont gouverner le SCoT, et donner ainsi du sens au projet de territoire dans lequel les élus doivent pouvoir se reconnaître. Pour autant, son écriture obéit à un contenu législatif, et celui-ci s'est même renforcé avec la loi ENE qui est venue ajouter de nouveaux champs à ce document.

Article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme – « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte*

¹ Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012.

² Art. L.122-14 modifié par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, art. 2 : « I.- Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 envisage des changements portant sur : I 1° Les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; [...]. »

contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. »

Ce contenu est impératif et le rédacteur du SCoT doit s'assurer que, d'une façon ou d'une autre, l'ensemble des champs prévus par cet article sont bien couverts par le PADD.

Le mode d'écriture du discours politique, soucieux de communication et de clarté, est ici confronté à la tentation d'une rédaction plus stéréotypée, s'appuyant sur les différentes têtes de chapitre que suggèrent l'article L. 122-1-3 dans l'optique d'une sécurité juridique dans l'écriture.

Il n'existe pas de recette toute faite. Une trame composée d'axes, de défis à relever, d'enjeux majeurs n'est pas meilleure ou moins bonne qu'une autre construite directement sur la trame du code de l'urbanisme. Les deux approches sont d'ailleurs parfaitement mixables.

Le rédacteur du PADD devra veiller, quelle que soit la structure retenue pour son document, à doser entre la pertinence du discours, l'adaptation aux réalités et aux préoccupations du territoire et le souci du respect des contenus obligatoires assignés au PADD.

La véritable originalité, si tant est qu'elle soit un objectif en soi, ne réside pas dans le choix de la table des matières, mais bien dans le contenu des différents éléments du PADD.

I.2. La tentation des contenus hors champ

Certains projets politiques de SCoT, dans le souci louable de montrer la cohérence d'ensemble des actions publiques, peuvent avoir à cœur de s'attacher à exprimer les liens entre les champs de l'urbanisme et ceux d'autres domaines d'action des collectivités, en fixant des orientations dans des champs ne relevant pas de l'habilitation législative du SCoT, tels la sécurité publique, la politique de santé publique ou encore le contrôle de la publicité.

Pour louables que soient ces intentions, elles n'ont pas vocation à figurer au PADD, dès lors qu'elles sortent des champs déclinés par l'article L. 122-1-3. Au mieux, les liens et les cohérences d'action peuvent être mis en exergue dans le rapport de présentation pour montrer que l'action politique ne s'arrête pas au seul SCoT, mais certainement pas au sein du PADD.

En effet, la liste des champs fixée par l'article L. 122-1-3 est limitative, ce qui n'autorise donc pas les digressions et, par ailleurs, le document d'orientations et d'objectifs doit avoir un contenu qui respecte les orientations et les principes définis par le PADD. Si ce dernier fixe des orientations qui sortent de ce qu'un DOO peut faire, soit aucune suite ne sera donnée aux orientations du PADD, ce qui peut s'avérer juridiquement gênant ; ou, plus risqué encore, on pourrait voir des DOO fixer des orientations dans des domaines pour lesquels ils n'ont pas d'habilitation législative, comme celui de la publicité par exemple.

S'il est encore trop tôt pour trouver des exemples de SCoT post-Grenelle ayant succombé à ce travers, on a pu le retrouver dans quelques couples PADD/DOG existants où il constitue une épine dans la solidité juridique de ces SCoT.

II. UN SEUL PADD... MAIS DES PROJETS ALTERNATIFS

II.1. Des choix explicites

Les choix qui ont conduit au PADD doivent être expliqués au rapport de présentation.

Article R. 122-2 – « *Le rapport de présentation : [...] 5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique 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.* »

De cette disposition résultent des conséquences pour l'écriture du PADD. Le rédacteur doit garder présent à l'esprit que les orientations, les principes et les objectifs posés par le PADD découlent de choix. Il devra pouvoir en retrouver les racines et pouvoir en décrire la filiation. Les choix du PADD devront reposer sur le diagnostic et l'état initial de l'environnement. En termes de déroulement de l'élaboration d'un SCoT, ceci milite pour écarter les projets définis trop en amont, notamment avant que le diagnostic ne soit à peu près posé, même si, en réalité, on est face à un processus itératif beaucoup plus complexe, où les allers et retours entre diagnostic, hypothèses et choix sont parfois nombreux.

Cette préoccupation de devoir par la suite expliciter les éléments du projet doit être constante dans l'écriture du PADD où elle écarte en principe tout choix arbitraire, au sens qu'on ne pourrait expliquer.

Ceci doit également être une alerte pour le contenu du diagnostic, qui ne doit pas être un simple état des lieux. Il doit indiquer autant que possible la nature des questions qui sont posées au territoire et à ses élus, le PADD étant par nature la réponse donnée à ces questions.

II.2. Comment construire des alternatives

Qui dit choix dit alternative. Faire un choix suppose en effet retenir une option plutôt qu'une autre, et c'est toute la responsabilité politique de l'élaboration d'un SCoT que de faire ces choix.

Le nombre de choix réalisés lors de l'élaboration d'un SCoT est immense, et il ne saurait être question d'en tenir le compte détaillé. C'est pourquoi le code ne demande de détailler ces alternatives que « *le cas échéant* ». Pour autant, il

semble nécessaire, d'autant qu'on est dans le cadre d'une évaluation environnementale, de décrire les grands choix écartés.

Différentes techniques existent, la plus connue étant celle des scénarios.

Celle-ci n'est toutefois pas exclusive d'autres approches, et de nombreux SCoT en ont fait l'économie, préférant travailler par itération à partir des éléments du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des attentes exprimées par le code de l'urbanisme, en les combinant les uns aux autres. Chaque itération permet d'écartier des options et de tester la validité de celles restantes face aux sensibilités politiques, aux réalités du terrain et de s'assurer de leur cohérence réciproque et d'ensemble. Cette approche a le mérite de mieux s'accorder avec une réalité nécessairement complexe, mais l'inconvénient d'être plus longue et surtout plus difficile à communiquer en un temps réduit à un public non averti. Elle est également plus difficile à faire valoir dans un rapport de présentation, étant donné la complexité des choix combinés.

La méthode des scénarios, pour peu que les hypothèses qui les sous-tendent ne soient pas trop réductrices ou caricaturales, facilite au contraire l'accessibilité au public de la direction proposée et la lisibilité des choix à faire. Pour pouvoir expliquer les motifs qui ont conduit à en écartier certains, ces scénarios doivent toutefois constituer des alternatives que l'on est tenté de qualifier de crédibles aux choix effectués effectivement lors de l'élaboration du PADD, et non de simples faire-valoir outranciers du scénario médian retenu, entre l'ambitieux mais irréaliste et le fil de l'eau synonyme de renoncement politique. Le principal risque du recours aux scénarios reste la caricature, qui simplifierait à l'extrême la multiplicité des choix réellement à effectuer par un territoire et ses élus.

Si les alternatives permettent de mettre en évidence l'adéquation des choix effectués au regard du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, rappelons que leur place, malgré le possible surcroît de lisibilité du projet politique du SCoT, n'est pas dans le corps du PADD ni même dans une annexe à celui-ci, mais bien dans le rapport de présentation.

III. **QUAND RÉDIGER LE PADD ?**

La question peut sembler saugrenue, mais elle n'est pas innocente.

Aux termes du code de l'urbanisme, seul le débat sur les orientations générales du PADD est requis au plus tard quatre mois avant l'adoption du SCoT, nullement un débat sur la lettre du PADD.

Article L. 122-8 – « *Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 122-1-3, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du schéma.* »

Le rédacteur du SCoT doit donc nécessairement s'interroger sur le moment opportun pour produire le texte définitif du PADD. S'il est parfois nécessaire d'entériner rapidement les accords et compromis politiques que recouvre le contenu d'un PADD pour permettre de progresser sans remise en question permanente des objectifs politiques du SCoT, la rédaction du PADD va aussi figer son contenu et, partant, limiter les options et les nuances pour l'expression ultérieure du DOO.

Il est souvent préférable de proposer au débat une version simplifiée du futur PADD, qui indique les grandes tendances retenues mais laisse libre leur adaptation ultérieure, quand débiteront les débats et les choix sur le contenu du document d'orientations et d'objectifs. Dans ce cas de figure, ce n'est qu'une fois ces débats autour du DOO bien engagés que pourra se peaufiner la rédaction du PADD. Cette écriture « retardée » permet d'apporter les nuances nécessaires et de veiller à la plus grande cohérence entre les choix du DOO et ceux du PADD, ce qui peut s'avérer crucial pour l'adoption du SCoT *in fine*.

En tout état de cause, la procédure d'élaboration d'un SCoT ne nécessite aucunement la production d'un PADD entièrement rédigé pour tenir le débat d'orientation prévu par l'article L. 122-8. La preuve en est qu'en cas de révision, on peut même tenir ce débat lors de séance initiale de l'organe délibérant.

Trop souvent, on a pu voir des territoires qui ont « validé » le PADD, parfois même l'ont « adopté » lors du débat d'orientations générales, certains ayant même eu recours au vote dans le cadre d'une délibération. Le risque est alors très fort de devoir redélibérer en cas de changement de rédaction du PADD ou, pire, de ne pas le changer, alors même que le lien de cohérence avec le DOO serait devenu fragile.

IV. LA PLACE DES DOCUMENTS GRAPHIQUES

Les textes issus de la loi ENE sont venus préciser que chaque document du SCoT pouvait être accompagné d'un ou plusieurs documents graphiques.

Article L. 122-1-1 – « *Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.* »

Il y a d'ailleurs une certaine incohérence rédactionnelle entre cet article législatif qui l'énonce comme une possibilité et le nouvel article R. 122-1 issu du décret du 29 février 2012 qui, le pluriel indiquant que l'ensemble des documents sont visés, en fait une obligation :

Article R. 122-1 – « *Le schéma de cohérence territoriale comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement*

durables et un document d'orientation et d'objectifs assortis de documents graphiques. »

À supposer que l'on s'en tienne au seul texte législatif, faut-il dès lors assortir le PADD de documents graphiques ? L'immense majorité des PADD aujourd'hui en vigueur étant accompagnés de documents graphiques, et ce depuis longtemps, cette question, là encore, peut sembler étrange.

Toutefois, il y a bien lieu de s'interroger sur la place et surtout la portée de ces documents graphiques : énoncent-ils en eux-mêmes des orientations, des principes ou des objectifs, ou sont-ils l'illustration de principes énoncés par ailleurs dans le corps du texte du PADD ?

Dans le premier cas, ils sont légitimes à figurer dans le PADD, dans le second, leur place est peut-être plus appropriée dans le rapport de présentation. En faisant coexister des éléments de texte et des éléments graphiques (la plupart du temps, il s'agit de cartographie, plus ou moins symbolique ou stylisée), avec la même valeur juridique d'injonction pour le DOO, on doit veiller à s'assurer de la parfaite clarté du lien entre le texte et le graphisme, et à la plus grande cohérence possible entre les deux éléments pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté dans ce que le DOO doit respecter.

À noter qu'avec l'ordonnance de simplification et de clarification des procédures, un changement dans la cartographie associée au PADD, si elle a rang d'orientation ou d'objectif, entraîne la nécessité d'une révision.

Le respect formel de ce futur texte pourra donc avoir des conséquences lourdes selon ce qu'on a choisi de donner comme sens aux documents graphiques et aux cartes associés à un PADD : dans certains cas, le simple ajout de communes à un SCoT peut engendrer sa révision, alors que le sens du PADD, son économie générale, ne sera pas modifié.

Certains SCoT, confrontés à ce dilemme par le passé, ont choisi de préciser que les cartes jointes au PADD, à forte valeur communicante puisqu'elles permettent d'un seul coup d'œil de comprendre la portée du PADD, n'avaient valeur que d'illustration.