

>> 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 1

CONTENU DU RAPPORT DE PRESENTATION ET ARTICULATION AVEC LA DEMARCHE D'ELABORATION

La vocation du rapport de présentation au sein du dossier de SCoT est triple. Il doit à la fois rendre compte des investigations techniques menées pour établir le projet, fournir les explications et les justifications des éléments formant le projet retenu et il doit enfin rendre perceptibles la démarche d'élaboration adoptée et les mécanismes qui ont concouru aux différentes décisions que comporte un schéma de cohérence territoriale. Cette troisième vocation s'est vue encore renforcée par l'intégration de la démarche d'évaluation environnementale et ses différentes composantes au contenu du rapport de présentation.

Si le rapport de présentation forme un document unique, sa réalisation concrète s'étale durant toute la durée de l'élaboration du SCoT et va même au-delà de l'arrêt, puisqu'il doit encore intégrer, juste avant son approbation, une partie exprimant la façon dont il a été tenu compte des avis exprimés lors des différentes phases de consultation (consultations post-arrêt et enquête publique)¹. La réalisation des différentes composantes du rapport de présentation est donc étroitement articulée avec la démarche d'élaboration.

La démarche d'élaboration d'un SCoT n'est pas linéaire. Elle est faite d'avancées, d'évaluations techniques et politiques, de modifications tenant compte de ces évaluations, d'investigations complémentaires et d'événements extérieurs qui, étant donné la durée d'élaboration, manquent rarement d'impacter la démarche et les contenus. On parle donc de démarche itérative : investigation, proposition, évaluation, et retour sur proposition, dans un cycle pouvant être répété plusieurs fois et donc nécessairement complexe.

Celui-ci doit toutefois s'exprimer ensuite au rapport de présentation destiné à en rendre compte et qui découpe ce cycle schématiquement en deux grandes parties correspondant au temps des investigations et au temps des explications.

Le temps de la clôture du rapport se traduit par l'écriture d'un ensemble d'éléments qui viennent compléter le rapport et qui ne peuvent être réalisés qu'à la toute fin de l'élaboration du SCoT. Il s'agit pour l'essentiel de la définition des critères, indicateurs et modalités de suivi, du résumé non technique, le cas échéant l'indication des phases de réalisation prévues et la synthèse de la façon dont il a été tenu compte des différents avis exprimés lors des consultations.

¹ Art. L. 121-14 : « [...] Elle met à leur disposition le rapport de présentation du document qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 121-11 et des consultations auxquelles il a été procédé[...] ; ».

1. Articulation et ordonnancement de ces différentes pièces avec la démarche d'élaboration d'un SCoT

1.1. Le temps de l'état initial et du diagnostic

C'est traditionnellement le premier temps de l'élaboration. Cette phase d'investigation est essentiellement dévolue aux acteurs techniques qui auront ensuite à partager ces éléments avec les acteurs politiques, les personnes associées et, plus largement, le public.

Cette phase doit permettre de dresser l'état initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution en dehors de l'action du SCoT, état qui servira ensuite de référence pour évaluer et juger des effets du SCoT et de la pertinence de ses choix.

Elle doit analyser les perspectives d'évolution démographique et économique, faire l'état d'un certain nombre d'éléments énoncés dans une liste établie à l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme, et plus largement examiner l'ensemble des éléments qui concourront à établir le projet politique du SCoT et ses objectifs et orientations exprimés dans le DOO. L'ensemble de ces investigations va permettre d'établir le diagnostic qui traduira les besoins, les manques, les risques, les atouts, les enjeux et les perspectives futures du territoire du SCoT.

Une fois établi cet état initial de l'environnement, ces investigations et le diagnostic technique qui en découle vont devoir être partagés avec les sphères politiques et publiques et formalisés dans le rapport de présentation.

La traduction formelle de ce temps des investigations recouvre globalement les éléments décrits aux paragraphes 1 à 3 de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme :

Article R. 122-2 :

« *Le rapport de présentation :*

1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 et présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ;

2° Décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 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 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. »

1.2. Le temps des explications

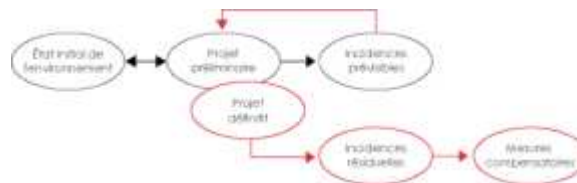
Les définitions d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et du DOO vont déclencher la phase de formalisation des explications et des justifications diverses exigées par le code de l'urbanisme. Cette formalisation, qui conclut généralement la démarche d'élaboration, est essentielle à la compréhension des mécanismes qui ont conduit au projet par les utilisateurs du dossier, qu'ils soient en charge de son instruction, de son

application, ainsi qu'en cas de contentieux. La qualité rédactionnelle de cette partie du rapport est d'ailleurs également essentielle pour conforter la solidité juridique du dossier.

Ces explications doivent porter tout d'abord sur le projet lui-même, en particulier au regard du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des effets du dossier au regard des objectifs de protection de l'environnement. C'est ici qu'on retracera notamment les choix qui ont été retenus et ceux qui ont été écartés lors de l'élaboration du PADD et du DOO². Ce qui sous-entend une forme d'exégèse de la démarche d'élaboration et donc son historisation au fur et à mesure par les auteurs, afin d'en faciliter l'écriture ultérieure. L'objectif poursuivi est que le lecteur du rapport puisse comprendre la logique et l'enchaînement des choix qui ont conduit au PADD et au DOO.

Ces explications s'appuieront sur l'analyse des incidences du SCoT sur l'environnement, ce champ se devant d'être l'un des fils conducteurs des choix opérés, même si les autres thématiques relevant d'un SCoT et leurs interdépendances ne doivent pas pour autant être omises.

C'est également dans cette phase de l'élaboration que doivent être retracées et présentées les mesures d'évitement, de réduction et de compensation que le SCoT a le cas échéant retenues au fur et à mesure de son élaboration au regard de ses incidences notables prévisibles, selon le déroulé schématique ci-après :



2. La clôture du rapport de présentation

Le dernier temps de la démarche d'élaboration, c'est celui que l'on pourrait baptiser *clôture du rapport de présentation*.

Il s'agit pour les auteurs de venir exposer la façon dont le dossier de SCoT fera l'objet d'un suivi de son application et de ses effets notamment – mais pas seulement – dans le champ environnemental. En effet, si l'article R. 122-2 ne mentionne explicitement que le champ environnemental, se bornant à indiquer que les indicateurs, modalités et critères de suivi doivent permettre de suivre les effets du SCoT « *notamment* » sur ce champ, l'article L. 122-13 est lui plus explicite : lors de son évaluation au plus tard à l'échéance de six ans, le SCoT doit être soumis à une analyse qui devra également porter sur les transports et les déplacements, ainsi que sur la maîtrise de la consommation de l'espace et les implantations commerciales. Si ces champs complémentaires de l'environnement sont obligatoires, ils ne sont pas exclusifs d'autres éléments, puisque, là encore, l'article L. 122-13 précise, par le biais d'un « *notamment* », que ces matières peuvent être complétées par d'autres champs thématiques.

² Art. R. 122-2, 5°) : « [le rapport] explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs [...] ».

Le rapport est également complété d'un résumé non technique. Le contenu de ce résumé fait l'objet, avec les pièces découlant plus particulièrement de l'évaluation environnementale, d'une fiche spécifique.

Si le schéma le prévoit, le rapport de présentation doit aussi rendre compte du phasage imaginé pour sa réalisation.

C'est également lors de cette phase de « clôture » que le rapport de présentation est complété par l'exposé de la façon dont il a été tenu compte des différentes consultations réalisées, enquête publique comprise (celle-ci correspond en effet à la « consultation » du public). De fait, c'est généralement la dernière partie ajoutée au rapport de présentation avant son approbation.

En conclusion, on voit que le rapport de présentation s'écrit tout au long de la démarche d'élaboration du SCoT. Du fait du caractère itératif de la démarche, sa rédaction définitive gagne toutefois souvent en cohérence à n'être formalisée qu'une fois l'ensemble des discussions autour du PADD et du DOO menées, afin de garantir la parfaite cohésion interne du rapport, depuis l'état initial et le diagnostic jusqu'aux explications du projet retenu.