

Projet de Fin d'Etudes

LE MYTHE DE LA COHERENCE DANS LA PLANIFICATION URBAINE : LE CAS DE L'INTERCOMMUNALITE



2007-2008

**Directeur de recherche
MARTOUZET Denis**

BENBIHI Sophie

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS.....	4
INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE.....	6
2. DEFINITION DES NOTIONS CLES	11
3. LA METHODE ENVISAGEE	17
4. LES RESULTATS DE L'ETUDE DE CAS.....	25
5. LA COHERENCE, MYTHE OU PROPHETIE ?.....	36
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	41
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	44
TABLE DES MATIERES	45

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Je tiens à remercier Denis Martouzet, Maître de Conférences, mon Directeur de Recherche pour son soutien et ses précieux conseils durant cette année scolaire ayant aboutie à ce projet de fin d'études.

La fin des années 1990 est un tournant pour la planification urbaine. La loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000 relance la planification urbaine en France. Le discours sur le développement durable devient porteur d'une double logique de développement des espaces : une logique qui permet aux générations actuelles de se développer tout en préservant les richesses pour les générations futures et une logique qui suppose un développement économique, social et environnemental équilibré et harmonieux (GENESTIER, 1996). Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont l'instrument créé pour assurer la coordination de l'ensemble des politiques de développement d'un territoire à l'échelle de l'aire urbaine.

En matière de cohérence, il est intéressant de voir que le Traité de Maastricht souligne l'importance pour la Communauté Européenne de l'approche des "trois C" : complémentarité, coordination et cohérence. Même si cette règle n'est pas clairement énoncée pour la planification urbaine en France, elle n'en est pas moins implicite. C'est notamment le cas pour les SCOT, pour lesquels sont mises en place des équipes de travail interdisciplinaires assurant ainsi la complémentarité des compétences mises en jeu et la coordination des différentes politiques sectorielles du territoire concerné. La question de la cohérence dans la planification urbaine est centrale. Cependant s'est-on jamais demandé si cet objectif de cohérence fixé par les documents officiels est réellement atteint. Dans le cas contraire, peut-on dire qu'il relève du mythe ?

Ces questionnements m'ont donc amenée à formuler la question principale suivante :

La mise en cohérence des territoires par la planification, mythe ou réalité ?

Il est néanmoins important de souligner que les mythes sont des éléments constitutifs d'une société, ils représentent les fondements d'une culture commune. C'est pourquoi, l'idée directrice de cette recherche est que *la cohérence dans la planification urbaine est un mythe fédérateur, constructif*. Même si cet objectif n'est pas réellement atteint, son existence et l'importance qui lui est accordée de la part des décideurs en font un élément décisif quant à l'efficacité de la planification urbaine.

Parmi la multitude des échelles de planification urbaine en France, l'intercommunalité est la plus récente. Toutefois, la loi SRU, à travers la mise en place des SCOT, a clairement fait de la cohérence un leitmotiv censé constituer le cadre des projets de territoire intercommunaux. Les objectifs qui incombent aux SCOT étant posés, il m'a donc semblé pertinent de s'intéresser à cette échelle dans le cadre de ma recherche, ce qui m'a conduite à formuler la problématique suivante :

La cohérence dans les documents de planification intercommunaux relève-t-elle du mythe ?

Dans l'optique de répondre à cette problématique, l'analyse d'un SCOT au regard de la cohérence apparaît intéressante. C'est la raison pour laquelle nous verrons l'étude du cas du SCOT de l'Agglomération Orléans Val de Loire. A cet effet, la mise en place d'un outil d'analyse s'est révélée nécessaire, afin de centrer l'étude sur la recherche de cohérence dans le contenu du document.

Afin de mieux comprendre les enjeux qui sous-tendent la planification intercommunale, nous verrons donc dans un premier temps le contexte dans lequel s'inscrit la recherche. Puis afin de cerner les notions clés la deuxième partie effectue un cadrage sur celles-ci. Ensuite nous verrons la méthode employée pour réaliser l'étude de cas. La quatrième partie s'attache à analyser les résultats de l'analyse du SCOT d'Orléans. Et enfin la cinquième et dernière partie met en regard les résultats avec la définition du mythe.

1. LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Les premières lectures, et notamment le rapport de Master 2 recherche Aménagement et recomposition Territoriale de Delphine Jolivet, intitulé « L'inversion du rapport entre le projet d'aménagement et la planification : la question des temporalités » ont fait ressortir que la cohérence dans la planification urbaine implique 3 niveaux de réflexion :

- Le temps, présent dans tous les documents, notamment en termes de phasage, est propre à chaque programme, et la temporalité diffère selon la nature du plan ou du projet.
- Le contenu des documents (le fond), est lui aussi propre à chaque projet stratégique, il dépend du territoire concerné et de la nature du document.
- Les échelles spatiales, le périmètre concerné par le document de planification. Elles peuvent être communales, intercommunales etc. Le périmètre concerné par l'application du document peut être celui d'une structure administrative existante comme par exemple le PLU pour la commune, ou encore propre au document stratégique, comme c'est parfois le cas pour les SCOT.

Ces trois niveaux peuvent être représentés de la manière suivante :

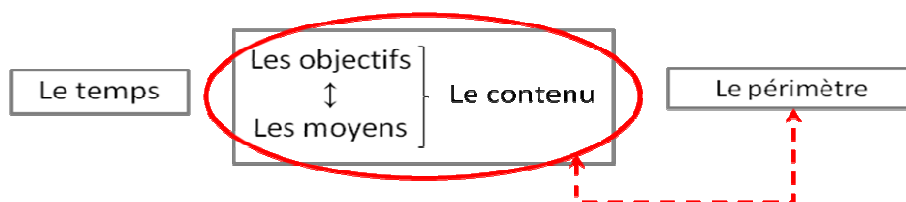


Figure 1 : Les 3 niveaux de réflexion d'un document de planification

Réalisation SB PFE 2008

Le contenu est composé de deux types d'éléments : les objectifs fixés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre ces objectifs. La notion des temporalités ayant déjà été étudiée dans un certain nombre d'études, j'ai choisi de plutôt m'intéresser au contenu des documents de planification. Toutefois la notion de périmètre et encore plus le processus de définition du périmètre sur lequel on compte appliquer le document semble essentielle. En effet, il semble que ce processus ait un impact sur le contenu des documents. Par exemple, si la définition du périmètre a été conflictuelle et que les acteurs concernés ont éprouvé des difficultés pour trouver un terrain d'entente, le contenu des documents peu alors refléter cette mésentente. C'est pourquoi, même si la recherche n'est pas centrée sur le processus de définition du périmètre, celui-ci sera étudié à l'occasion de l'étude de cas, car il pourra peut-être expliquer certaines tendances.

La multiplication des échelles de planification est à l'origine d'une complexification de la lecture des territoires. Aujourd'hui, le territoire français est découpé en régions, départements, pays, communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines...

Dans un tel contexte de « mille-feuilles » administratif, il est compréhensible d'une part que la population éprouve des difficultés à comprendre les subtilités administratives de leur territoires, et à s'identifier à ce territoire, et d'autre part que les décideurs rencontre des difficultés à mettre en place une planification urbaine efficace et surtout cohérente. En effet, certains sont impliqués à plusieurs échelles par exemple communale et intercommunale et ce double engagement leur cause parfois des problèmes notamment quand il s'agit de prioriser les enjeux du territoire.

Ayant choisi de m'intéresser au contenu des documents, j'ai pris le parti d'étudier plus particulièrement l'échelle intercommunale. Cette décision était motivée par le fait que la coopération intercommunale, me paraît être une échelle à la fois intéressante en ce qu'elle est assez récente par rapport aux communes, Régions et Départements, mais également car elle est au cœur de nombreux débats notamment en ce qui concerne la représentativité des élus intercommunaux. Afin d'être à même de comprendre pleinement les mécanismes de la planification intercommunale, il m'a semblé essentiel de revenir d'une part sur le contexte législatif de l'intercommunalité, et d'autre part sur les résultats de cette structure, c'est-à-dire ce que cette nouvelle échelle a apporté et les difficultés rencontrées.

A. Le contexte législatif de l'intercommunalité

La coopération intercommunale s'est renforcée dans les années 1960 et connaît depuis les années 1990 un regain d'intérêt de la part de l'Etat, en témoignent les nombreuses lois qui traitent du sujet : la loi ATR du 6 février 1992, la LOADT du 5 février 1995, la loi Voynet (LOADDT) du 29 juin 1999, la loi Chevènement du 13 juillet 1999, la loi SRU du 13 décembre 2000 et la loi du 13 août 2004. De plus, des formes multiples et variables d'intercommunalité peuvent être relevées d'un territoire à l'autre tant au niveau de la morphologie, de la structuration ou des enjeux. Pour certains territoires, l'intercommunalité émane d'une volonté des décideurs locaux de mettre en place un projet de territoire commun, les structures se sont alors créées sur la base du volontarisme. En revanche, pour d'autres, la création des EPCI, est majoritairement due aux mesures financières encourageant ces dernières.

En outre, la diversité des structures intercommunales (EPCI, Pays, Syndicats) semble complexifier l'action intercommunale. En effet, selon la nature de la structure, les obligations et les compétences sont différentes. On comprend bien que la mise en place d'une planification urbaine « cohérente » au sein d'un tel « mille-feuilles » administratif et géographique est légèrement compromise. La difficulté que connaissent ses structures pour définir leur périmètre vient d'ailleurs renforcer cette idée.

B. Les résultats de l'intercommunalité

Selon G. Orliac¹, les limites des communes, héritées de la Révolution française sont dépassées en ce sens que le territoire ne s'organise plus aujourd'hui sur les limites administratives mais sur plusieurs niveaux où l'on trouve une identité de projet, une communauté de destin fondée sur une articulation socio-économique ou tout simplement sur une volonté de complémentarité. Le fait que les projets d'Aménagement se réfèrent plus ou moins à des niveaux qui ne correspondent plus aux découpages administratifs traditionnels freine l'émergence et la prise en compte de projets de développement locaux. De plus, les communes en France souffrent de la concurrence des territoires qui a pour conséquences la perte en capital de matière grise et le gaspillage de fonds publics. La situation actuelle induit une concurrence interne très forte, donc une insuffisance de synergie, de complémentarité et un éparpillement des moyens. D'où la question du « territoire pertinent susceptible de regrouper de façon cohérente les collectivités locales »². Dans ces conditions, « la coopération intercommunale s'impose comme étant le cadre pertinent du développement local et de la cohésion sociale ». G. Orliac rapporte les propos de Marc Censi, président de l'Assemblée des

¹G. ORLIAC.- *L'intercommunalité de projet : expérience et perspectives*.- La Lettre du Cadre Territorial (Dossier d'Experts).- Août 1997.- p 41-57

² Ibid

districts et communautés de France : « L'intercommunalité c'est avant tout la prise en compte de la réalité qui fait qu'aujourd'hui le bassin de vie ou bassin de convivialité quotidienne ne correspond plus aux limites administratives. Ce qui importe, ce n'est pas de se regrouper pour le plaisir de se regrouper : c'est tout simplement de reconnaître que se sont formées au fil du temps des communautés de destin qui ne perdurent que si elles deviennent des communautés de projet. »¹ Ainsi l'efficacité des structures intercommunales tient à l'objectif qu'elles se fixent. Au regard de l'évolution des territoires, la coopération intercommunale se révèle comme étant un cadre pertinent pour la recherche d'un développement stratégique, toutefois, la recherche d'un projet commun semble conditionner la pertinence de la structure administrative.

Le rôle des communes serait alors de gérer le présent, les contraintes locales et la satisfaction des habitants tandis que le rôle du groupement de communes serait de préparer et imaginer le futur au travers d'un projet stratégique.

Plus particulièrement, selon Claude Ducert², président de la communauté de ville de Labège, nous donne le point de vue d'un homme de terrain : « l'intercommunalité, relayée par la notion de Pays, est à ce jour l'un des moyens les plus efficaces pour éviter la dichotomie « urbain-rural » et faire travailler ensemble ces deux mondes qui ont tendance à s'ignorer, ce qui entraîne souvent incohérence et gâchis de crédits publics. » Cependant, le dépassement du maillage communal répond à une double logique : Une logique urbaine qui consiste à mettre en adéquation les structures et modalités de gestion avec le fonctionnement urbain. Et une logique rurale qui est l'incitation au regroupement pour atteindre un seuil budgétaire, économique et démographique, facilitant l'action sur les territoires.

Pour Orliac, l'intercommunalité c'est avant tout selon ses termes :

- beaucoup de communication,
- beaucoup de psychologie,
- un partage équitable de pouvoir entre les élus décisionnaires,
- l'application du principe de subsidiarité qui consiste selon la pratique allemande, à traiter au plus près des citoyens tout ce qui peut l'être.

D'après Martin Vanier³, il est question d'espérance à travers l'intercommunalité, avec plus de solidarité et moins de concurrence entre les territoires, plus de rationalité, d'équité et d'efficacité et moins d'éparpillement de la dépense publique dans la gestion locale des services, plus de pertinence à l'égard des territoires vécus qui dessineraient partout des bassins de vie naturellement intercommunaux que l'institution n'aurait plus qu'à prendre en compte. Mais cette vision idéaliste ne tient pas compte d'une réalité qui déforme les paysages intercommunaux qui n'est autre que l'ambition politique des décideurs locaux et les contraintes du territoire.

Ainsi, quand deux pouvoirs (communaux et intercommunaux) se réfèrent au même territoire, on peut alors observer trois scénarios :

- Premier cas de figure, le pouvoir communal s'évanouit au profit de l'intercommunalité. Cette situation est possible pour les grandes agglomérations où

¹ Ibid

² G. ORLIAC.- *L'intercommunalité de projet : expérience et perspectives*.- La Lettre du Cadre Territorial (Dossier d'Experts).- Août 1997.- p 41-57

³ M. VANIER.- Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial.- p.204-208.- in R. LE SAOUT et F. MADORE.- Les effets de l'intercommunalité.- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004.- 224p

l'identité d'agglomération pèse déjà aussi lourd que les identités locales.

- Deuxième cas de figure, l'intercommunalité reste un appareillage de coopération sans légitimité politique forte car le pouvoir technico-politique communal résiste fortement. Cette vision est assez crédible, surtout pour les territoires multipolaires avec des identités communales fortes.
- Dernier cas de figure, aucun des deux pouvoirs ne l'emporte, l'intercommunalité et le pouvoir communal parviennent à s'équilibrer.

On comprend donc ici l'enjeu de la définition de l'intérêt communautaire qui a un rôle législateur, politique et juridique crucial.

Selon Vanier¹, après la commune, le Département et la Région, le quatrième acteur qu'est l'acteur intercommunal n'est pas seulement un niveau supplémentaire qui vient s'insérer entre la commune et le département comme on le résume simplement. Il est le même que l'acteur communal, mais investi d'une mission interterritoriale. Ainsi, les acteurs sont les mêmes, cependant ils sont investis d'une mission différentes sur le terrain intercommunal. Il ne s'agirait donc pas de rajouter une échelle, mais de compléter les compétences des acteurs communaux, pour qu'ils s'investissent à une échelle supérieure, dépassant le cadre de leur électorat.

Les Maires des communes intégrées dans ces structures craignent de n'être plus que des simples maires d'arrondissement, ce dont ils ne veulent à aucun prix. Rien n'oblige un président de groupement à faire une place à l'opposition politique au sein des instances délibérantes, ce qui constitue un problème pour l'exercice d'une véritable démocratie.

Les EPCI deviennent un enjeu de lutte pour la conquête de nouvelles positions de pouvoir au sein de l'espace politique local. Les représentants étant élus par leurs pairs et non par les habitants, une nouvelle hiérarchisation des carrières politiques des élus locaux est apparue.¹

Cependant, d'après R. Dormois² deux règles d'actions collectives sédimentent les intercommunalités :

- Une recherche permanente du consensus politique dans les processus de décision. L'intercommunalité est le lieu où se stabilisent des échanges territorialisés, où se forment des accords politiques, tandis que la commune est le lieu d'opposition et de la prégnance des logiques partisans. La recherche d'adhésion élargie au sein de l'intercommunalité implique un effort systématique en faveur d'un équilibrage territorial des actions intercommunales. Le consensus devient alors une norme qui permet d'évaluer la légitimité de la décision intercommunale.
- Le respect de l'autorité politique du Maire, de la souveraineté communale. Les Maires bénéficient d'un traitement particulier par rapport aux autres élus intercommunaux. Ce sont des interlocuteurs privilégiés du président de l'EPCI pour la définition des politiques intercommunales. Cette gratification symbolique, enjeu dans la compétition politique offre deux ressources aux Maires : d'une part ils bénéficient d'un niveau d'information privilégié concernant l'action intercommunale, et d'autre part, ils ont l'opportunité d'engager des négociations bilatérales avec le président de l'EPCI et donc de faire prendre en compte les intérêts communaux.

¹ S. VIGNON.- Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s).-p.17-18.- in LE SAOUT R. et MADORE F., Les effets de l'intercommunalité, Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004.- 224p

² R. DORMOIS.- *Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée*.- p.145-158.- in R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité*.- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004

Il faut cependant remarquer que l'attention centrale accordée à la procédure risque de mettre en arrière-plan le contenu et que la priorité donnée à la recherche du consensus implique que le document de planification n'explicite plus les arbitrages entre les logiques d'intérêts contradictoires.

Le succès remporté par l'intercommunalité, ne saurait toutefois occulter les problèmes qu'elle rencontre. Ces problèmes sont de trois ordres : structurel, financier et politique :

« En premier lieu, outre la grande diversité juridique des structures intercommunales, il existe une très grande diversité fonctionnelle de ces mêmes structures. Pour s'en tenir aux seules communautés, une typologie a été présentée par Buisson, elle permet de distinguer 4 sortes de communautés :

- Les communautés « coquilles vides » ; ce sont les communautés de communes ou d'agglomération dont les compétences sont réduites au minimum légal et dont les moyens sont très modestes ;
- Les communautés « de mission » ; ce sont des communautés qui ont été constituées pour élaborer des projets très ciblés, qui n'ont en conséquence pas vocation à faire de la gestion et qui s'appuient de ce fait de façon prépondérante sur les services communaux ;
- Les communautés « magasins » ; elles sont conçues comme des centres de ressources au service des communes ; elles peuvent disposer de moyens importants, mais ne cherchent pas à développer les services ou équipements communautaires ;
- Les communautés « supracommunales » ; ce sont les groupements auxquels les communes ont transféré l'essentiel de leurs compétences et de leurs moyens, ce qui peut se traduire par la mise en place de services communs.

Cette diversité fonctionnelle a pour effet d'accentuer la complexité, voire l'opacité du phénomène intercommunal. En outre, le fait est que la coopération entre collectivités territoriales n'est pas facilement compréhensible et lisible par les citoyens : la variété des champs territoriaux concernés, la diversité des outils juridiques et des procédés institutionnels et le financement ou la gestion en commun sont autant de sources d'incohérence et d'incompréhension. De plus, le phénomène semble amplifié si les périmètres de coopération ne sont pas fondés sur des critères pertinents ou des objectifs communs. La multiplication des structures est à l'origine d'un enchevêtrement des organismes de coopération et d'une dilution de la responsabilité.

En deuxième lieu, l'intercommunalité, en tant qu'elle n'est qu'une superposition par rapport aux communes, souffre des défauts et des insuffisances de la fiscalité directe locale. En effet, les recettes des EPCI proviennent à 90% de la taxe professionnelle, impôt qui pénalise l'activité industrielle et qui est facteur de mise en concurrence des communes.

En troisième lieu, même si l'intercommunalité instaure une démocratie participative qui autorise les citoyens à participer activement à la vie locale, elle est victime d'un déficit démocratique qui nuit à sa légitimité. En effet, alors même qu'ils ont le droit de lever l'impôt, les membres des conseils de communauté ne sont pas élus directement par les électeurs des communes concernées. »¹

¹ J. BUISSON.- *L'intercommunalité*. - Regards sur l'actualité. - La Documentation Française n°314. - Octobre 2005. - p5-16

2. DEFINITION DES NOTIONS CLES

A. Le Mythe

Un mythe est un récit fabuleux, généralement transmis par tradition, destiné à expliquer de manière symbolique les énigmes du monde ou de la civilisation, les aspects de la condition humaine.

La fonction du mythe serait d'offrir les médiations logiques qu'une société perçoit des oppositions qui lui semblent difficilement surmontables.

« Dans l'usage courant, le mythe désigne une croyance illusoire, ou du moins une croyance en une chose (un lieu, un phénomène) dont la connaissance scientifique a établi le caractère erroné. Il s'agit d'un système de représentations collectives, prenant souvent l'aspect d'un récit, qui met en ordre les connaissances et les expériences des membres d'un groupe et instaure un rapport de celui-ci au monde. A partir du début du XX^{ème} siècle, la notion de mythe devient un outil pour penser la généalogie des cultures. Le concept devient alors progressivement central dans l'interprétation des sociétés, de la pensée et des imaginaires collectifs. On a progressivement vu dans le mythe, un récit qui porte sur le monde, ses origines et son devenir, qui donne sens à ce monde et aux pratiques qui s'y inscrivent (Eliade, 1963) et confère à cette société une stabilité de fonctionnement et d'organisation qui garantit sa reproduction. Le mythe est alors un outil de compréhension opératoire des sociétés ».¹

« On peut noter deux conditions principales pour qu'un événement singulier devienne un mythe :

- Il faut que ses éléments entrent dans un rapport de compatibilité sémantique et formelle avec l'ensemble des mythes de la population concernée. C'est-à-dire que la compatibilité doit à la fois concerner le sens et la forme des mythes.
- Il faut que son origine individuelle soit effacée, oubliée, pour devenir une histoire générale exemplaire.

Le temps joue un rôle capital dans la définition du mythe et dans son processus de fabrication. Il est présent de deux façons dans les mythes :

- Il figure en ouverture, pour se déprendre de la réalité et devenir métaphore.
- L'autre façon touche directement à la nature particulière du matériel en montrant des actions en complète contradiction avec les lois de la nature et de la société, le mythe renvoie immédiatement à une autre temporalité.

Le rapport d'adéquation du mythe à la réalité est capital. Il est au principe de sa fonction qui est de rassembler un groupe d'hommes et de femmes autour d'un même ordre du monde et d'une même conception de l'existence, d'où l'importance du souci de consensus »².

¹ J. LEVY et M. LUSSAULT.- *Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés*.- Ed Belin.- septembre 2003.- p.646-649.- 1033p

² Bonte et Izard.- *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*.- Editions PUF.- mars 2000.- p 498-501.- 842p

B. Le symbolisme

La symbolique est un « ensemble de composantes du monde matériel et idéal qui réfère à une réalité d'un autre ordre, d'une autre nature, les rapports entre l'élément et ce à quoi il réfère étant pensés comme nécessaires. La dimension nécessaire du rapport entre le symbole et l'autre réalité à laquelle il renvoie lui confère souvent une forte résonance psychique ou collective ».

Selon Cooley (1926), « le symbole n'est rien en lui-même mais seulement un moyen approprié pour développer, communiquer et mémoriser du sens ».

Si l'on entend le symbole comme expérience psychique, « est symbole ce qui, dans l'environnement du sujet, a pour ce dernier un pouvoir de retentissement qui échappe à l'intelligibilité du signe. »¹

« Le symbolisme sert à qualifier des œuvres de cultures qui ont pour caractéristiques d'être pourvues d'une valeur perçue comme immédiatement expressive : mythe, rites, croyances...

Dans son acception large, l'adjectif symbolique renvoie donc à ce processus constitutif de l'état de culture qu'est l'attribution de sens au monde. Chaque société sélectionne des significations ; chacune classe, réunit, oppose, hiérarchise les objets de la réalité selon sa manière propre qui est à la fois le cadre d'intelligibilité qu'elle se donne et la condition de la communication entre ses membres. Toute culture se présente comme un certain ordre symbolique. Les systèmes symboliques sont considérés dans leur dimension instrumentale et mis en relation avec des modes d'organisation ou de domination. » Selon Lévi-Strauss, le sens des symboles « ne tient pas aux éléments isolés qui entrent dans leur composition mais à la manière dont ces éléments se trouvent combinés. »²

Il semble alors évident que les notions de mythe et de symbole doivent être rapprochées des croyances collectives, à ce propos, Gérard Bronner affirme que : « pour qu'une croyance naisse, se diffuse, rencontre un succès sur le marché cognitif, il est préférable qu'elle soit défendue par un médiateur crédible, que le produit proposé repose sur une argumentation convaincante mais aussi qu'elle soit reçue par des individus dont la sous-culture soit compatible avec les propositions faites. »³

Toutefois, quelques différences entre mythe et symbole existent. En effet, dans le cas du symbolisme, le symbole, entité idéale, réfère toujours à une entité réelle tandis que le mythe est une croyance illusoire. De plus, le mythe a pour fonction même de rassembler, tandis que dans le cas du symbole, le fait de toucher un groupe n'est qu'une caractéristique.

¹ J. LEVY et M. LUSSAULT.- *Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés*.- Ed Belin.- septembre 2003.- p882-883.- 1033p

² Bonte et Izard.- *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*.- Ed PUF.- p 688-691

³ G. BRONNER.- *Vie et mort des croyances collectives*.- Ed Hermann.- 2006.- p.8.- 166 p

C. La cohérence

Cette notion est peu explicitée dans les ouvrages précédemment cités, le dictionnaire de la langue française de M. Larousse définit la cohérence comme étant une harmonie logique entre les divers éléments d'un ensemble d'idées ou de faits¹. Il faut cependant noter que la cohérence est ici définie comme une harmonie, or la signification de ce terme est tout aussi floue que celle de la cohérence. Dans le langage courant, de nombreux termes sont utilisés comme synonymes du mot cohérence tels que : accord, connexion, harmonie, homogénéité, liaison, rapport, articulation... Toutefois, ces synonymes s'éloignent souvent de la signification première de la cohérence.

Selon, C. Levy et M. Lussault, « avec l'accessibilité et la pertinence, la cohérence constitue l'une des trois tensions fondatrices de la connaissance scientifique. Elle repose sur la recherche d'un ordre interne au discours scientifique. Elle s'appuie sur la logique formelle mais aussi, plus largement, sur des règles contextuelles variables, fixant ce qui est licite de ce qui ne l'est pas dans les opérations de définition de l'objet, de découpage du réel, de présentation du problème et d'établissement d'un énoncé. La nécessité de cohérence fait partie du commun des sciences, quel que soit leur objet. Cela étant, les limites de la cohérence rejoignent celles de la formalisation puisque celle-ci répond à la recherche d'une adéquation aussi parfaite que possible du discours scientifique avec les principes fondateurs de la logique formelle (identité, non-contradiction). L'une des clés de la cohérence se trouve dans la capacité à maîtriser les premières étapes de la construction des énoncés : problématisation, hypothèse, modèles explicatifs appropriés. »²

On comprend donc ici l'importance que tient la formulation du discours pour la cohérence. On pourra donc distinguer d'une part, la cohérence par le discours et d'autre part, la cohérence par l'action. La cohérence est utilisée par les décideurs politiques comme un gage de rationalité et donc de crédibilité. Cette notion évolue, elle est de plus en plus « englobante ». On peut donc craindre d'avoir à faire à un nouveau « mot-valise », utilisé à tort et à travers pour la crédibilité qu'il dégage.

Le manque de précision dans la définition de cette notion, m'a conduite à considérer ma propre déclinaison de la cohérence. Il est important de dégager deux degrés de cohérence, une cohérence faible et une cohérence forte. Par cohérence faible, j'entends ici le principe de non-contradiction, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune contradiction entre les éléments d'un ensemble. La cohérence forte peut être représentée comme la relation unissant les éléments d'un ensemble qui vont dans le même sens pour atteindre un objectif fixé.

¹ LAROUSSE.- *Dictionnaire de la langue française*.- Ed Larousse.- p231.- 1785p

² J. LEVY et M. LUSSAULT.- *Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés*.- Ed Belin.- septembre 2003.- p.171-172.- 1033p

D. La planification urbaine

D'après F. Choay et P. Merlin, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'Aménagement, « la planification urbaine est un ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement (...) puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. (...) Mais cette expression n'a pas de signification précise et ne correspond pas à une démarche particulière et organisée des pouvoirs publics »¹.

Selon J. Lévy et M. Lussault, « la planification est un dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou un espace, pour une durée et à une échéance déterminées »².

La définition juridique de la planification est quant à elle restrictive : elle « cantonne l'activité planificatrice à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents de planification sectorielle et de contractualisation qu'ils soient juridiques ou non, les démarches informelles de type projet d'agglomération ou charte de développement, mais aussi des scènes de négociation dont l'agenda est constitué par de questions d'aménagement de l'espace. »³

Cependant, définir la planification à partir de ses dispositifs d'action conduirait à une impasse, il faut la définir à partir de ses finalités.⁴

Lorsque l'on traite de planification, plusieurs termes reviennent régulièrement, tels que plan, programme, projet, stratégie. C'est pourquoi il semble intéressant de s'interroger sur la signification de chacun et son rôle dans le domaine de la planification urbaine.

D'après J. Lévy et M. Lussault, « le plan (d'urbanisme) émerge à un univers plus strictement technique et opératoire : le plan (dans toutes ses déclinaisons pratiques) est un document à teneur essentiellement graphique. Il spatialise les règles d'implantation pour un territoire donné et s'oppose au tiers une fois qu'il est approuvé, faisant alors partie des objets juridiques. Le plan, tout à la fois permet et circonscrit les actions, quels qu'en soient les instigateurs. »

Etymologiquement, programme signifie « ce qui est écrit à l'avance ». D'après F. Choay et P. Merlin, dans le Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement, le décret « ingénierie » a codifié les différentes étapes de la conception et de la réalisation, dont la première est l'élaboration du programme. Il régleme les rapports contractuels entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

En ce qui concerne la notion de projet urbain, J. Lévy et M. Lussault le définissent comme étant « une procédure stratégique, pragmatique et contextuelle de fabrication intentionnelle de l'urbain qui tend à se substituer à la planification standard théorique et universelle ». Le projet est lié à un quasi-personnage (une ville, une agglomération) et se situe au niveau des généralités. Depuis les années 1980, le terme de projet est un passe-partout de l'action territoriale, urbanistique et architecturale. Fondamentalement non technique, à la différence de la règle et du plan, le projet est surtout médiatique et renvoie au politique.

En matière de cohérence et d'articulation des projets, « la coordination est selon J.L. Lemoigne (1977), un problème de programme et de réseau. », en effet, au travers du programme, les temporalités et la succession des étapes du projet permettent la coordination ; le réseau d'acteurs concernés et leur implication peut également avoir des incidences sur la coordination du projet. Elle provient également de l'ancrage territorial des projets.

¹ P. MERLIN et F. CHOAY.- Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.- Ed PUF.- mars 2005.- p.668-683.- 963 p

² J. LEVY et M. LUSSAULT.- Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés.- Ed Belin.- septembre 2003.- 1033p

³ J. LEVY et M. LUSSAULT.- Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés.- Ed Belin.- septembre 2003.- 1033p

⁴ R. DORMOIS.- Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée.- p.145-158.- in R. LE SAOUT et F. MADORE.- Les effets de l'intercommunalité.- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004

L'articulation des différents projets se réalise à la fois à travers leur contenu et leur calendrier¹. Il est toutefois intéressant de se demander si ces seuls critères peuvent garantir la cohérence du fond des documents de planification.

- En termes de coordination par programme, la séquentialité permet de régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent et de coordonner les différents projets entre eux. La séquentialité est gage d'efficacité car elle permet d'échelonner les opérations selon leur degré de maturité.
- La coordination par le contenu permet de réaliser des recoupements grâce à la multiplicité des acteurs concernés, facteurs de cohérence.
- Le « territoire pertinent » : Selon B. Chevalier¹, l'articulation et la cohérence entre différents projets proviennent de leur ancrage territorial : les recoupements des projets ou leurs interrelations recherchent des points d'ancrages que constitue l'espace. Le projet même, s'il doit être ouvert sur l'extérieur, s'inscrit dans un champ territorial.

Dans ce contexte, selon B. Chevalier¹, l'Etat et les Régions ont pour rôle d'aider les territoires à définir et à mettre en œuvre leurs stratégies de développement et d'articuler les projets pour les mettre en cohérence au sein de programmes régionaux, nationaux et communautaires.

Enfin, Patrizia Ingallina explique que la cohérence dans la planification, implique un dépassement des logiques locales et un élargissement de l'échelle à celle de l'agglomération. Elle explique également que l'intérêt communal et les querelles de clocher sont à l'origine d'une difficulté à réaliser une stratégie plus globale. C'est une des raisons pour lesquelles l'échelle intercommunale est mal acceptée. Elle montre en outre que l'articulation entre les échelles du projet urbain se fait par une série d'opérations emboîtées allant de la planification stratégique à la programmation urbaine, jusqu'à la planification opérationnelle et au phasage des projets².

Ainsi, l'échelle intercommunale, semble pertinente quant à la mise en place d'une planification cohérente. De plus, la planification est une étape cruciale de la réalisation du projet urbain. Cependant, la planification intercommunale rencontre des difficultés notamment liées à l'acceptation de cette nouvelle échelle. Toutefois, les relations existant entre planification et intercommunalité sont plus complexe qu'il n'y paraît.

¹ B. CHEVALIER.- *Planification par projet et organisation des territoires*.- Ed L'Harmattan.- p.129-137.- 189p

² P. INGALLINA.- *Que sais-je ? Le Projet Urbain*.- Ed PUF.- 2001.- p.23-32.- 127p

E. Intercommunalité et planification urbaine

D'après F. Choay et P. Merlin, le projet stratégique, du fait du morcellement communal et de la métropolisation, repose en grande partie sur la mise en place de l'intercommunalité.

L'intercommunalité et l'activité planificatrice ont des effets croisés de régulation politique¹ :

Le travail politique par les élus de l'intercommunalité nécessite une mise en forme de règles d'actions collectives et un partage de valeurs. Cet ensemble de valeurs partagées permet de renforcer l'acceptabilité politique des démarches de planification urbaine. Dans le même temps, l'activité planificatrice implique des ressources qui peuvent être mobilisées dans des entreprises de structuration d'un leadership politique à l'échelle d'une agglomération.

Concrètement, l'intercommunalité et le travail politique entraîne un renforcement de l'acceptabilité des démarches planificatrices. L'activité planificatrice entraîne une structuration d'un leadership politique.

Dans la durée, la pratique intercommunale aboutit à la stabilisation des systèmes de décision urbaine.

Dans la planification urbaine, éclatent avant tout des conflits d'intérêts économiques. Organiser territorialement le développement urbain conduit à privilégier certains intérêts aux dépens d'autres en contrôlant la destination de l'usage des sols par exemple. La planification urbaine donne lieu à l'expression de luttes territoriales entre élus qui appartiennent à des secteurs différents de l'agglomération et qui dénoncent l'iniquité des choix faits en matière de développement territorial. Parmi ces luttes territoriales, les oppositions entre élus des communes périphériques et élus de la ville-centre sont récurrentes. Cependant des solidarités territoriales se manifestent régulièrement entre élus.

La mise en œuvre des deux règles d'action collective citées précédemment (une recherche permanente du consensus politique dans les processus de décision et le respect de l'autorité du Maire), aboutit à la définition d'identités politiques nouvelles, différentes des identités traditionnelles comme par exemple les confrontations entre majorité et opposition. Ainsi, les comportements lors des votes décisionnels de l'intercommunalité sont parfois différents des affiliations partisans ; l'intériorisation de ces règles par les élus intercommunaux évite la politisation des démarches de planification urbaine.

L'élaboration consensuelle et la reconnaissance au Maire d'un statut particulier permettent une structuration des échanges qui accompagnent l'élaboration et la mise en œuvre des démarches de planification urbaine. L'existence de règles stabilisées implique que la négociation n'apparaît plus comme une série de transactions au résultat incertain, et accroît la confiance dans l'issue des démarches de planification urbaine.

La planification urbaine et l'intercommunalité entretiennent des relations croisées en ce qui concerne la codification et la diffusion des règles d'actions collectives, de principes ou de valeurs qui apportent une stabilité des systèmes de décision dans un contexte de complication de la conduite de l'action publique urbaine. La planification urbaine n'est donc plus seulement une technique d'urbanisme prévisionnel, c'est aussi une technique de gouvernement urbain. Les développements introduits par la loi SRU tendent à faire du document de planification urbaine une forme d'institution politique intercommunale différente des intercommunalités.

¹ R. DORMOIS.- *Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée*.- p.145-158.- in R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité*.- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004

Dans un premier temps, la recherche bibliographique a permis d'une part de définir les différentes notions abordées par ce sujet, et d'autre part, de recentrer le sujet de recherche sur la recherche de cohérence dans le contenu des documents permettant la mise en œuvre de la planification urbaine à une échelle particulière qu'est l'intercommunalité. Dans un deuxième temps, une recherche approfondie sur l'intercommunalité et notamment sur la mise en œuvre de la planification dans le cadre de l'intercommunalité et sur les résultats de l'intercommunalité a permis de contextualiser la recherche et donc de mieux comprendre les mécanismes de l'intercommunalité et plus particulièrement de la planification intercommunale.

La deuxième étape de ma recherche est l'étude de deux cas, l'un étant plus approfondi que l'autre. J'ai choisi de m'intéresser aux Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), d'une part car ils sont les nouveaux documents fondateurs de la planification intercommunale, et d'autre part, leur dénomination en tant que Schéma de **Cohérence** Territoriale m'a semblée d'autant plus pertinente dans le cadre de mon étude. J'ai alors choisi de m'intéresser à deux SCOT : le SCOT de la Communauté d'Agglomération Orléans Val de Loire que j'ai finement analysé, et le SCOT du Pays d'Ancenis qui m'a servi de point de comparaison. En effet, ce dernier était intéressant en ce sens que ce territoire s'est construit une histoire intercommunale depuis une trentaine d'années : les communes se sont d'abord regroupées en un Pays en 1977 et ont signé leur premier contrat de Pays, pour enfin en 2000, prendre la forme d'une communauté d'agglomération, pour laquelle elles ont élaboré un document de planification. Ce document bénéficie donc d'un fort portage politique et n'a pas fait l'objet de discussions, quant au périmètre concerné. Il est important de souligner que les communes constituant le Pays d'Ancenis travaillent en accord depuis 30 ans, le projet développé dans le nouveau document de planification est donc le fruit d'une longue collaboration sans accroc.

En ce qui concerne la Communauté d'Agglomération Orléans Val de Loire, les communes se sont regroupées en Communauté de Commune en 1999 puis celle-ci a été transformée en Communauté d'Agglomération au 1^{er} Janvier 2000. Le projet du SCOT a été influencé par les nombreux documents de planification précédents que sont le Schéma Directeur D'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1974, le Projet d'Aménagement de la Loire Moyenne de 1975, le Schéma Directeur de l'Agglomération Orléanaise (SDAO) de 1994, le Schéma Directeur de la Région Urbaine d'Orléans (SDRUO) de 2000. De plus, le périmètre du SCOT a fait l'objet de nombreuses discussions relativement houleuses. Il a vocation à donner de la crédibilité à l'agglomération et affirmer une solidarité entre les partenaires car comme l'expliquent les représentants de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise, le sentiment d'appartenance des élus à une communauté est encore faible.

A. Les bases de la méthode

Le SCOT de la Communauté d'Agglomération orléanaise a donc été étudié sous l'angle de la cohérence de son contenu. Il s'agissait d'en analyser toutes les composantes. Comme je l'ai dit précédemment, le contenu des documents est composé d'une part des objectifs attendus, et d'autre part, des moyens que l'on compte mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Néanmoins, une première lecture du document, a mis en évidence l'existence de trois niveaux de réflexion :

- des objectifs généraux, définissant les lignes directrices du document comme par exemple dans le SCOT de l'agglomération orléanaise, « Un territoire à vivre ».
- des objectifs plus détaillés, qui précisent les ambitions des objectifs généraux, comme par exemple « Intégrer l'ensemble des concitoyens » est un objectif précisant ce que l'Agglomération entend par « un territoire à vivre »

- des moyens qui doivent permettre de répondre aux objectifs détaillés et donc indirectement, aux objectifs généraux.

Le SCOT est composé de cinq documents : le diagnostic, l'étude de l'état initial de l'environnement, l'étude des effets du projet sur l'environnement, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et le Document d'Orientations Générales (DOG). Le Document d'Orientations Générales est essentiel, mais il apporte des précisions permettant la réalisation du projet présenté dans le PADD. Il spatialise le projet et rassemble les prescriptions qui permettront sa mise en œuvre. J'ai pris le parti d'analyser uniquement le PADD car celui-ci est l'élément central du SCOT, en effet, il présente les tenants et les aboutissants du projet politique que constitue le SCOT sans expliquer précisément les moyens techniques à mettre en œuvre. On peut toutefois se demander si certains des objectifs généraux présentés dans le PADD ne relèvent pas plutôt du slogan politique. Prenons un exemple : « Un territoire à vivre » la formulation assez vague ne permet pas d'envisager les moyens concrets qu'il implique. De plus, la notion de cadre de vie implicitement évoquée ici est largement développée dans les projets politiques développés actuellement.

Il est également intéressant de s'interroger sur les prescriptions développées dans le DOG. En effet, le PADD constitue le projet politique élaboré par la collectivité ainsi, on pourrait se demander si ce dernier ne devrait pas uniquement présenter les objectifs du projet, tandis que le DOG devrait détailler les moyens techniques permettant de mettre en œuvre les objectifs. Il est donc intéressant de se demander où se trouve la limite entre politique et technique, ainsi, pour le SCOT, les objectifs détaillés semblent représenter une charnière entre ces deux domaines.

Pour évaluer la cohérence du SCOT, j'ai réalisé un travail en cinq étapes :

- Etape 1 : étude de la cohérence entre les objectifs généraux eux-mêmes
- Etape 2 : étude de la cohérence entre les objectifs détaillés
- Etape 3 : étude de la cohérence entre les moyens
- Etape 4 : analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés
- Etape 5 : analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens

A chaque étape, il s'agissait de confronter les deux entités comparées dans un tableau à la définition de la cohérence. Je regardais d'abord s'il y avait cohérence faible, c'est-à-dire non-contradiction, puis s'il y avait cohérence forte, c'est-à-dire que les deux entités vont dans le même sens et quand il n'y avait ni cohérence faible, ni cohérence forte, j'ai considéré qu'il y avait incohérence.

La liste des 15 objectifs généraux, 43 objectifs détaillés et 56 moyens relevés dans le PADD est présentée dans la figure 2 ci-après. On remarquera que dans certains cas les objectifs ne présentent pas de moyens. On pourra alors s'interroger sur la raison d'une telle absence, à savoir si elle est due au fait que les moyens impliqués par un objectif sont évidents ou bien au contraire, si la collectivité ne s'est pas interrogée quant à la démarche à adopter pour certains objectifs bénéficiant d'une forte popularité comme par exemple « Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable ».

Objectifs	Objectifs détaillés	Moyens
Objectif général : La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques des collectivités	Périmètre du SCOT calé sur le périmètre des documents définissant les politiques sectorielles	
	Etablir de nouvelles relations	
Faire émerger des projets aux bonnes échelles	Trouver une complémentarité avec l'ensemble du territoire, au-delà du périmètre du SCOT	
Intégrer le pôle économique de l'Ile-de- France	Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux	
	Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique commun dans le respect des équilibres entre les différents territoires	Communication avec Paris et l'Europe (par route et par fer)
		Logistique (autoroute ferroviaire)
		Recherche (pôle de Saclay, voisin)
"Coopération métropolitaine" avec Tours	Mettre ses atouts et ses complémentarités au service du renforcement économique et culturel de cet axe majeur	
Un développement urbain cohérent	Concilier au mieux les intérêts des différents partenaires	Entretenir des échanges avec d'éventuels établissements publics en charge de l'élaboration de SCOT ou avec les communes limitrophes, le Département et la Région
Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable		
Maintenir un développement démographique		
Positionner l'environnement au cœur des projets de territoire	Prise en compte accrue des conditions nécessaires à la santé	Limiter les pollutions et nuisances
		Préserver les ressources
		améliorer la gestion des déchets
		améliorer la gestion de l'assainissement

Réalisation : SB PFE 2008

Objectifs	Objectifs détaillés	Moyens
Poursuite de la croissance économique	Se distinguer au niveau international	Augmenter l'attractivité
	Ancrage local des entreprises	
	Ancrage local des habitants	
	Attirer de nouveaux acteurs	
	Renforcer et valoriser les spécificités du tissu économique existant	
	Préserver et renforcer l'innovation et le transfert des technologies	
	Développer l'université	
	Soutenir tout investissement de nature à conforter la position stratégique d'Orléans	Autoroutes, réactivation de voies ferrées, équipements aéroportuaires
Un territoire à vivre	intégrer l'ensemble des concitoyens	
	rendre accessible la ville aux PMR	
	Répondre aux besoins en logements	Soutenir et organiser l'effort de construction
		Diversifier l'offre de logements
		Faciliter les parcours résidentiels des ménages
	Requalifier les grands pôles commerciaux	
	Disposer de grands équipements à la hauteur d'une capitale régionale	Enrichir le réseau des grands équipements
		Privilégier la localisation des grands équipements près des lignes de TC
		Equilibrer la répartition spatiale des grands équipements
		Développer un fonctionnement en réseau
	Optimiser l'efficacité des infrastructures et des systèmes de transport	Harmoniser les contournements
		Réaménager les grands axes en voies urbaines
		Développer l'intermodalité et les pôles d'échanges

Réalisation : SB PFE 2008

Objectifs	Objectifs détaillés	Moyens
Organiser la ville des proximités	Inventer de nouvelles formes urbaines	Renforcer les centralités
		Favoriser le renouvellement de la ville sur elle-même
		Réinvestir l'espace public
		Organiser "la ville des faibles distances" autour de pôles de centralités
		Mettre en œuvre de nouvelles formes d'habitat
		Intégrer l'aménagement "d'espaces nature" dans le cahier des charges de tout nouveau programme
		Soutenir le commerce de voisinage
		Développer les services et les équipements de proximité
	Concevoir une ville agréable, sûre et solidaire	Répondre aux besoins de publics en difficulté
		Développer des services adaptés à une population vieillissante
		Assurer la sécurité face aux risques naturels
	Organiser les déplacements de proximité	Favoriser les modes de déplacements doux
		Inciter à l'utilisation des TC
	Conforter les centres villes et le cœur d'agglomération	Renforcer la vocation de la ville centre
		Valoriser le potentiel historique
		Améliorer l'accessibilité des centres

Réalisation : SB PFE 2008

Objectifs	Objectifs Détaillés	Moyens
Un cadre de vie durablement sain	Réduire la pollution	Réduire la longueur et le nombre de déplacements motorisés
	Economiser l'énergie	Concevoir un bâti moins énergivore
	Optimiser la gestion de l'eau	L'alimentation en eau potable : garantir une ressource en eau de qualité
		L'assainissement
		Limiter la pollution des eaux
		Raisonner la consommation
	Limiter l'exposition au bruit	Réduire l'impact sonore de la circulation des véhicules
		Minimiser les nuisances sonores liées à l'activité économique
	Gérer les déchets de manière intelligente	
La nature, composante essentielle du cadre de vie	Préserver les grands espaces et les paysages naturels	Conforter la diversité paysagère
		Intégrer la ville au paysage
	Elargir le rôle des grands espaces naturels	Faciliter l'accès aux espaces boisés
		Protéger les espaces fréquentés
	Penser la nature dans la ville	Donner forme au projet Loire-trame verte
		Intégrer la nature dans les secteurs résidentiels
	Préserver la biodiversité	
Alimenter la dynamique de l'emploi	Maintenir la diversification des emplois	
	Développer les services à la personne	
	Développer la fonction tertiaire	
	Pérenniser le rôle de l'agriculture	
	Jouer la carte du tourisme	
Accueillir et ancrer les entreprises sur le territoire de l'agglomération	Conforter le tissu économique existant	
	Créer de nouveaux espaces d'activités adaptés à la diversité des besoins	Apporter des réponses dans le tissu existant
		Optimiser l'occupation des parcs d'activités déjà existants
		Créer de nouveaux parcs
	Aménager les parcs d'activités en exigeant la qualité	Gérer les déplacements liés à l'activité économique
		Inciter la qualité environnementale des parcs d'activités
		Développer les services internes aux parcs d'activités

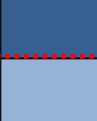
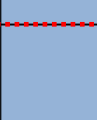
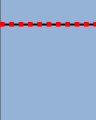
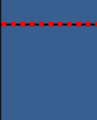
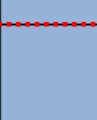
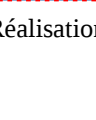
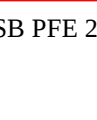
B. La mise en place d'un outil d'analyse

Pour effectuer cette analyse, j'ai réalisé 5 tableaux, correspondants aux cinq étapes décrites précédemment. Vous trouverez ces tableaux dans un fichier EXCEL intitulé SCOT Orléans, sur le CD fourni avec ce rapport (la dimension des ces derniers étant trop importante pour figurer entièrement dans ce document). Dans chaque tableau, j'ai placé en ligne et en colonne les éléments à comparer. J'ai utilisé un code couleur permettant d'identifier la nature des relations entre les entités comparées :

	Cohérence faible
	Cohérence forte
	Incohérence

On notera qu'aucune nuance n'a été prise en compte en ce qui concerne l'incohérence. En effet, celle-ci peut prendre la forme d'une opposition, d'une contradiction ou encore d'un décalage.

Ci-dessous (Figure 3) est présenté un extrait du tableau permettant de comparer les objectifs généraux et les objectifs détaillés :

Objectifs Généraux	Objectif général : La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques des collectivités	Faire émerger des projets aux bonnes échelles	Intégrer le pôle économique de l'Île- de-France	"Coopération métropolitaine" avec Tours	Un développement urbain cohérent	Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable	Maintenir un développement démographique	Positionner l'environnement au cœur des projets de territoire
Objectifs Détaillés								
Périmètre du SCOT calé sur le périmètre des documents définissant les politiques sectorielles								
Etablir de nouvelles relations								
Trouver une complémentarité avec l'ensemble du territoire, au-delà du périmètre du SCOT								
Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux								
Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique commun dans le respect des équilibres entre les différents territoires								
Mettre ses atouts et ses complémentarités au service du renforcement économique et culturel de cet axe majeur								

Réalisation : SB PFE 2008

Ainsi, par exemple, on peut dire que l'objectif général « Intégrer le pôle économique de l'île-de France », et l'objectif détaillé « établir de nouvelles relations », vont dans le même sens, il y a donc cohérence forte. Ensuite, l'objectif détaillé « Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux » et l'objectif général « Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable » ne présentent pas de contradiction, il y a donc au moins cohérence faible, toutefois il semble difficile de dire que ces deux objectifs vont dans le même sens, il n'y a donc pas cohérence forte. Enfin, prenons l'objectif détaillé « Mettre ses atouts et ses complémentarités au service du renforcement économique et culturel de cet axe majeur » et l'objectif général « Positionner l'environnement au cœur des projets de territoire », il semble qu'il y ait ici une certaine contradiction, étant donné que le renforcement économique peut conduire à une surconsommation des espaces et une augmentation des trajets liés à l'activité économique.

J'ai ensuite réalisé un comptage de chaque tableau. Pour cela, j'ai compté en ligne et en colonne le nombre d'occurrence de la cohérence forte, de la cohérence faible et de l'incohérence. Le résultat de ces comptages est représenté dans des tableaux, disponibles dans le fichier numérique EXCEL intitulé « analyse statistique » sur le CD fourni.

J'ai ainsi obtenu 8 tableaux répertoriés ci-dessous :

Analyse de la cohérence entre Objectifs Généraux et Objectifs détaillés	- La cohérence des objectifs généraux confrontés aux objectifs détaillés - La cohérence des objectifs détaillés confrontés aux objectifs généraux - La cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés correspondants
Analyse de la cohérence entre Objectifs détaillés Moyens	- La cohérence des objectifs détaillés confrontés aux moyens - La cohérence des moyens confrontés aux objectifs détaillés - La cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens correspondants
Analyse de la cohérence entre les Objectifs généraux	- La cohérence entre les objectifs généraux
Analyse de la cohérence entre les Objectifs détaillés	- La cohérence entre les objectifs détaillés
Analyse de la cohérence entre les Moyens	- La cohérence entre les moyens

Figure 4 : Récapitulatif des tableaux d'analyse
Réalisation : SB PFE 2008

Suite au comptage, j'ai réalisé des diagrammes en camembert pour montrer les proportions de cohérence forte, cohérence faible et incohérence de chaque tableau. J'ai également fait des histogrammes pour les trois derniers tableaux pour pouvoir observer la répartition de la cohérence forte et des incohérences.

Nous verrons donc successivement les résultats obtenus dans les différents tableaux d'analyse.

4. LES RESULTATS DE L'ETUDE DE CAS

A. La cohérence entre objectifs généraux et objectifs détaillés

Dans un premier temps, il est important de noter la prédominance de la cohérence faible ce qui signifie que généralement, les objectifs étant les éléments le plus souvent mis en avant ne présentent pas de contradiction. Mais comme le montre le diagramme ci-contre, on peut observer quelques incohérences.

Suite au comptage du tableau, voyons maintenant parmi tous les objectifs généraux présentés, ceux qui comptabilisent le plus d'incohérences lorsqu'on les compare aux autres objectifs détaillés.

Il s'agit pour ce tableau de compter le nombre de cases orange pour chaque colonne, c'est-à-dire pour chaque objectif général :

- Poursuite de la croissance économique (11 cases orange sur 43)
- Accueillir et ancrer les entreprises sur le territoire de l'agglomération (9 sur 43)
- Positionner l'environnement au cœur des projets (8 sur 43)
- La nature composante essentielle du cadre de vie (7 sur 43)
- Intégrer le pôle économique de l'Ile de France (6 sur 43)

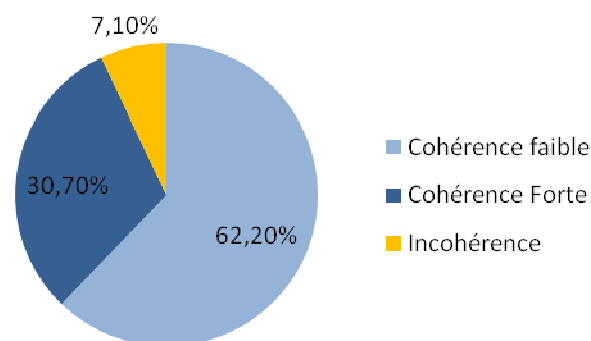
Regardons les objectifs détaillés qui comptabilisent le plus d'incohérences lorsqu'ils sont confrontés aux objectifs généraux, il s'agit ici de regarder le nombre de cases orange pour chaque ligne :

- Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux (4 cases orange sur 15)
- Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique (3 sur 15)
- Disposer de grands équipements à la hauteur d'une capitale régionale (3 sur 15)

Il est important de noter dans un premier temps que les objectifs généraux font ressortir plus d'incohérences que les objectifs détaillés, ce qui est notamment dû au nombre plus important d'objectifs détaillés. En effet, chaque objectif général est comparé à 43 objectifs détaillés, tandis que chaque objectif détaillé est comparé à 15 objectifs généraux. Ainsi, il est normal que pour chaque objectif général, le risque de voir apparaître une incohérence est plus important. Il ne s'agit pas ici d'une conséquence due aux caractéristiques propres aux objectifs.

Les incohérences se retrouvent souvent lorsque l'on confronte les objectifs liés au développement économique de l'agglomération, tels que : « Poursuite de la croissance économique », et les objectifs liés à la protection de l'environnement tels que : « Elargir le rôle des grands espaces naturels ». En effet, la poursuite de la croissance économique passe par l'accueil de

Figure 5 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés



Réalisation : SB PFE 2008

nouvelles entreprises ou encore de nouveaux équipements, ce qui peut conduire à une consommation accrue des sols au détriment des espaces naturels.

Ensuite, certaines incohérences sont dues à la différence d'échelles entre certains objectifs. Certains objectifs ont une portée très vaste, tandis que d'autres sont beaucoup plus précis. C'est par exemple le cas lorsque l'on confronte les objectifs intitulés « organiser la ville des proximités » et « se distinguer au niveau international ». Cet écart est parfois à l'origine d'une incohérence qui peut être dû soit à la forme du discours, soit au fond, qui après avoir été mis au même niveau, peut paraître paradoxal.

De la même manière, si l'on regarde maintenant les objectifs généraux qui comptabilisent le plus de cohérence forte lorsqu'on les compare aux objectifs détaillés, c'est-à-dire en comptant le nombre de cases bleu foncées pour chaque colonne :

- Un territoire à vivre (27 cases sur 43)
- Alimenter la dynamique de l'emploi (26 cases sur 43)
- Accueillir et ancrer les entreprises sur le territoire (21 cases sur 43)
- Poursuite de la croissance économique (21 cases sur 43)
- Un cadre de vie durablement sain (20 cases sur 43)
- Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable (15 cases sur 43)

On remarque d'une part que les thématiques concernées, sont le développement économique, le cadre de vie et le développement durable. Ces thématiques sont celles qui présentent les plus grandes quantités de mesures envisagées, mais se sont également des domaines fortement médiatiques. Or il est important de rappeler que le SCOT est avant tout un projet de territoire, élaboré par des élus et donc un projet politique.

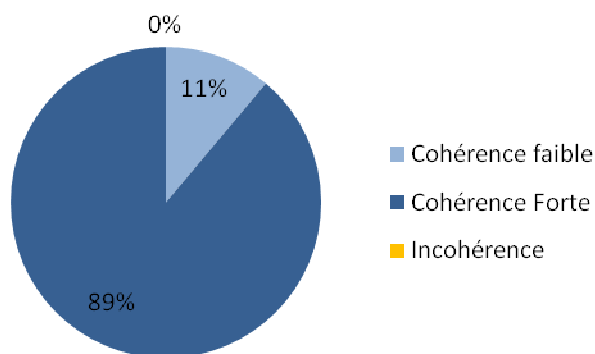
Regardons maintenant les objectifs détaillés présentant le plus de cohérence forte quand on les confronte aux objectifs généraux (on compte ici le nombre de cases bleu foncées pour chaque ligne) :

- Développer les services à la personne (8 cases sur 15)
- Maintenir la diversification des emplois (7 cases sur 15)
- Etablir de nouvelles relations (7 cases sur 15)
- Ancrage local des entreprises (6 cases sur 15)
- Ancrage local des habitants (6 cases sur 15)
- Organiser les déplacements de proximité (6 cases sur 15)
- Conforter le tissu économique existant (6 cases sur 15)

Là encore, les considérations précédentes sont vérifiées, avec une prédominance des objectifs liés au développement économique. Ainsi, la portée politique du SCOT conduit à développer des mesures à même de plaire et de recueillir l'aval des concitoyens.

Regardons maintenant les résultats de l'analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés correspondants :

Figure 6 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés correspondants



Réalisation : SB PFE 2008

On peut tout d'abord remarquer l'absence d'incohérence et la prédominance de cohérence forte, ce qui montre que dans un même thème, la plupart des objectifs visés vont dans le même sens.

Toutefois, il y a 11% de cohérence faible, ce qui montre qu'il est peut être difficile d'assurer une cohérence forte entre tous les champs d'actions couverts par un SCOT.

B. La cohérence entre objectifs détaillés et moyens

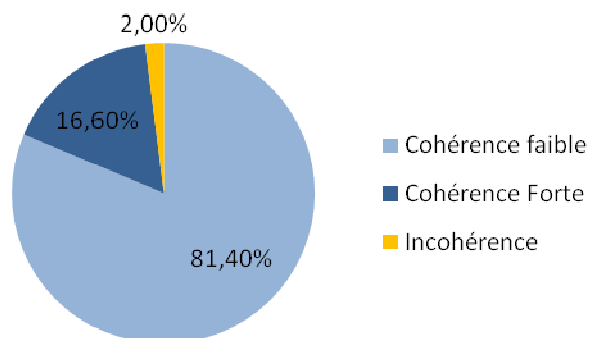
J'ai ici placé en ligne les moyens développés dans le PADD et en colonne les objectifs détaillés :

Moyens \ Objectifs détaillés	Communication avec Paris et l'Europe (par route et par fer)	Logistique (autoroute ferroviaire)	Recherche (pôle de Saclay, voisin)	entretenir des échanges avec d'éventuels établissements publics en charge de l'élaboration de SCOT ou avec les communes limitrophes, le Département et la Région	Limites les pollutions et nuisances	Préserver les ressources	améliorer la gestion des déchets	améliorer la gestion de l'assainissement	Augmenter l'attractivité	Autoroutes, réactivation de voies ferrées, équipements aéroportuaires
Périmètre du SCOT calé sur le périmètre des documents définissant les politiques sectorielles										
Etablir de nouvelles relations										
Trouver une complémentarité avec l'ensemble du territoire, au-delà du périmètre du SCOT										
Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux										
Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique commun dans le respect des équilibres entre les										

Figure 7 : Extrait du tableau comparant les objectifs détaillés et les moyens
Réalisation : SB PFE 2008

Comme pour le tableau des objectifs généraux confrontés aux objectifs détaillés précédemment analysé, le diagramme ci-contre fait ressortir la prédominance de la cohérence faible sur la cohérence forte. Toutefois, la proportion d'incohérences est moins importante. Ceci peut être dû au fait que dans le tableau précédent les objectifs présentés étaient généraux et englobaient donc un certain nombre de notions présentées dans les objectifs détaillés. Tandis que dans ce tableau, les objectifs sont plus précis, tout comme les moyens présentés. Les problèmes d'échelles ne sont donc plus concernés, il y a moins d'ambiguïté.

Figure 8 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens



Réalisation : SB PFE 2008

Regardons les objectifs détaillés qui comptabilisent le plus de cohérence forte lorsqu'on les compare aux moyens. Pour ce tableau, il s'agit de compter le nombre de cases bleu foncées pour chaque ligne:

- Organiser les déplacements de proximité (21 cases sur 56)
- Réduire la pollution (19 cases sur 56)
- Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique commun dans le respect des équilibres entre les différents territoires (18 cases sur 56)
- Optimiser l'efficacité des infrastructures et des systèmes de transport (18 cases sur 56)
- Concevoir une ville agréable, sûre et solidaire (16 cases sur 56)

Les moyens qui présentent le plus de cohérence forte quand on les confronte aux objectifs détaillés sont les suivants (on compte le nombre de cases bleu foncées pour chaque colonne) :

- Augmenter l'attractivité (36 cases sur 43)
- Limiter les pollutions et nuisances (16 cases sur 43)
- Enrichir le réseau des grands équipements (16 cases sur 43)
- Inciter la qualité environnementale des parcs d'activités (14 cases sur 43)

Là encore on peut observer que les thématiques abordées relèvent du cadre de vie, du développement économique, du rayonnement du territoire et de son attractivité. Nombreux sont les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ces thèmes sont fortement développés dans le SCOT et traduisent la volonté de garantir l'adhésion des élus et des concitoyens à ce projet politique.

Regardons les objectifs détaillés qui rassemblent le plus d'incohérences une fois confrontés aux moyens (on compte le nombre de cases orange pour chaque colonne) :

- Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique (8 cases sur 56)
- Préserver les grands espaces et les paysages naturels (7 cases sur 56)

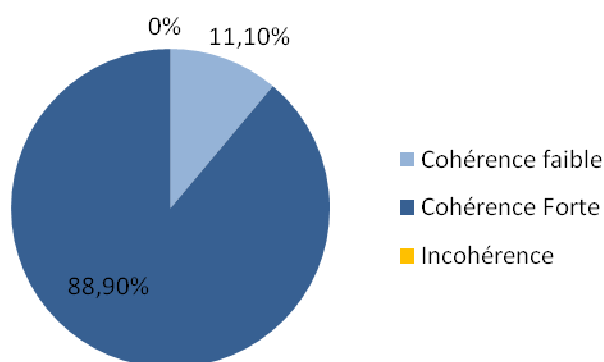
- Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux (6 cases sur 56)
- Elargir le rôle des grands espaces naturels (5 cases sur 56)

Les moyens qui totalisent le maximum d'incohérences quand on les compare aux objectifs détaillés (on regarde le nombre de cases orange pour chaque ligne) sont les suivants :

- Autoroutes, réactivation de voies ferrées, équipements aéroportuaires (7 cases sur 43)
- Soutenir et organiser l'effort de construction (5 cases sur 43)
- Enrichir le réseau des grands équipements (5 cases sur 43)
- Minimiser les nuisances sonores liées à l'activité économique (4 cases sur 43)
- Développer les services et les équipements de proximité (4 cases sur 43)
- Soutenir le commerce de voisinage (4 cases sur 43)

On peut déceler deux types d'incohérences. Certaines sont dues au fait que l'on confronte des objectifs ambitieux liés au développement économique et des moyens de protection de l'environnement ou bien l'inverse, on confronte des objectifs de protection de l'environnement et des moyens d'augmenter le rayonnement économique de l'agglomération. Ainsi, les actions envisagées ne sont pas toujours compatibles comme par exemple « Préserver les grands espaces et les paysages naturels » et « Autoroutes, réactivation de voies ferrées, équipements aéroportuaires ». D'autres incohérences proviennent du rapprochement d'objectifs ayant une portée assez large, j'entends par là les objectifs liés à l'intégration de l'agglomération à l'Ile de France et au rayonnement international du territoire mis face à des moyens d'action relatifs à la « ville des proximités » comme par exemple « Développer les services et les équipements de proximité » ou encore « Soutenir le commerce de voisinage ».

Figure 9 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens correspondants



Réalisation : SB PFE 2008

En ce qui concerne la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens correspondants, comme précédemment il n'y a pas d'incohérence.

La cohérence forte est encore prédominante et on peut observer que les proportions sont similaires au tableau précédent qui rassemblait 89% de cohérence forte et 11% de cohérence faible. Ce résultat est intéressant car il confirme le fait que la présence de cohérence faible entre les objectifs détaillés et les moyens correspondants est due à la multitude des champs d'actions abordés par le SCOT.

C. La cohérence entre les objectifs généraux

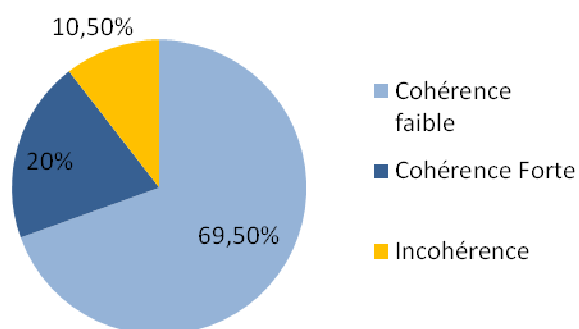
Dans ce tableau, j'ai comparé les objectifs généraux entre eux, c'est pourquoi la diagonale du tableau est vide.

Objectifs généraux	Objectif général : La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques des collectivités	Faire émerger des projets aux bonnes échelles	Intégrer le pôle économique de l'Ile-de-France	"Coopération métropolitaine" avec Tours	Un développement urbain cohérent	Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable	Maintenir un développement démographique
Objectif général : La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques des collectivités							
Faire émerger des projets aux bonnes échelles							
Intégrer le pôle économique de l'Ile-de-France							
"Coopération métropolitaine" avec Tours							
Un développement urbain cohérent							
Etre un outil de pédagogie pour partager une vision de l'avenir et permettre la mise en œuvre du développement durable							

Figure 10 : Extrait du tableau comparant les objectifs généraux entre eux
Réalisation : SB PFE 2008

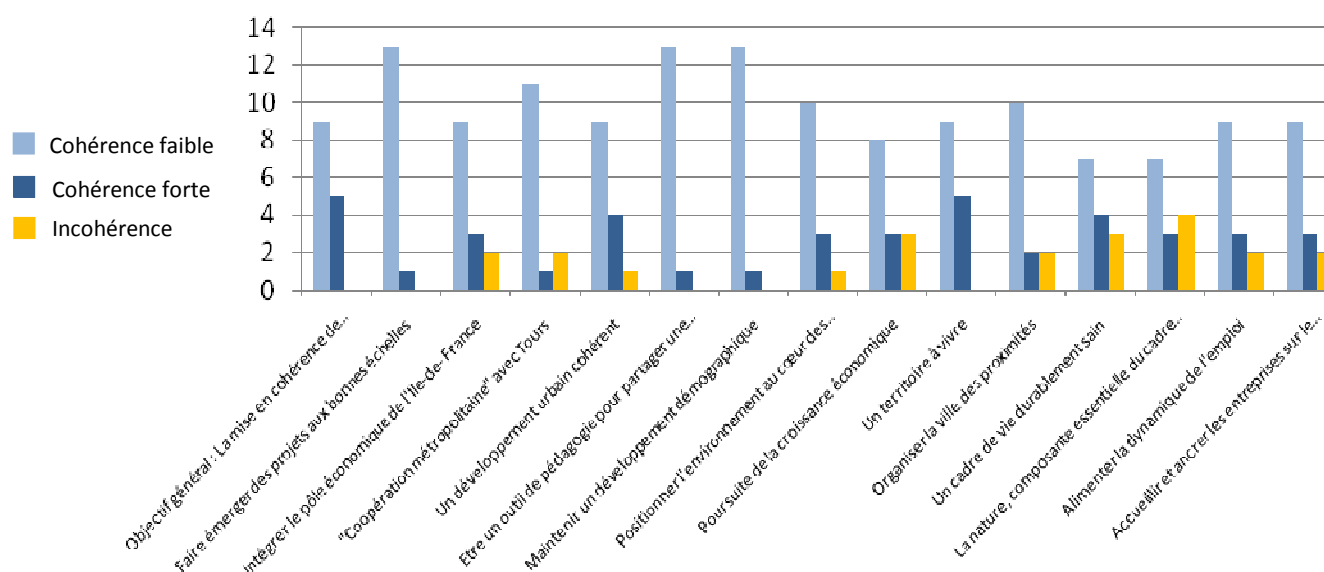
Il est intéressant de voir que là encore, la cohérence faible prédomine. De plus, les proportions ne sont pas très éloignées de celles relevées dans le tableau comparant les objectifs généraux avec les objectifs détaillés (62,6% de cohérence faible, 30,7% de cohérence forte et 7,1% d'incohérences).

Figure 11 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux



Réalisation : SB PFE 2008

L'histogramme (Figure 12) suivant représente les résultats obtenus après avoir comptabiliser les cases :



Réalisation : SB PFE 2008

On peut tout d'abord observer que les objectifs recueillent le plus de cohérence forte sont :

- La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques des collectivités (5 cases sur 14)
- Un territoire à vivre (5 cases sur 14)
- Un développement urbain cohérent (4 cases sur 14)
- Un cadre de vie durablement (4 cases sur 14)

Le premier est un objectif assez large, qui couvre tous les domaines abordés par le SCOT. Toutefois, il faut noter que le nombre maximal de cohérence forte obtenu est 5, or chaque objectif a été confronté aux quatorze restants. Ainsi, aucun objectif ne semble être en cohérence forte avec un grand nombre d'autres objectifs. Les cohérences fortes sont dispersées, chaque objectif en comptabilise au moins une.

En ce qui concerne les incohérences on peut faire le même constat, aucun objectif ne montre un grand nombre d'incohérences, le maximum obtenu est 4, pour l'objectif « La nature composante essentielle du cadre de vie ». Autre constatation, l'objectif « un cadre de vie durable », qui rassemble 4 cohérences fortes, recueille aussi 3 incohérences celles-ci correspondent encore une fois à la comparaison de cet objectif relevant du développement durable aux objectifs de développement économique.

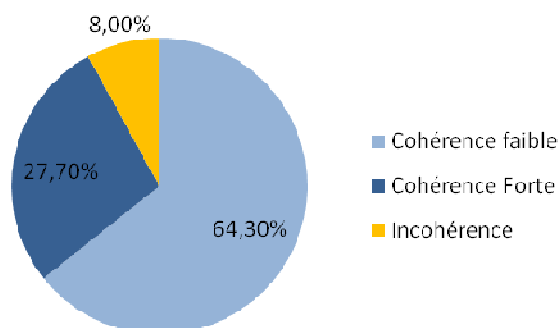
D. La cohérence des objectifs détaillés

Objectifs détaillés \ Objectifs détaillés	Périmètre du SCOT calé sur le périmètre des documents définissant les politiques sectorielles	Etablir de nouvelles relations	Trouver une complémentarité avec l'ensemble du territoire, au-delà du périmètre du SCOT	Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux	Appuyer les actions de nature à renforcer la puissance économique et le rayonnement de l'espace géographique commun dans le respect des équilibres entre les différents territoires	Mettre ses atouts et ses complémentarités au service du renforcement économique et culturel de cet axe majeur	Concilier au mieux les intérêts des différents partenaires	Prise en compte accrue des conditions nécessaires à la santé
Périmètre du SCOT calé sur le périmètre des documents définissant les politiques sectorielles								
Etablir de nouvelles relations								
Trouver une complémentarité avec l'ensemble du territoire, au-delà du périmètre du SCOT								
Positionner l'agglomération pour qu'elle participe à un développement ambitieux								

Figure 13 : Extrait du tableau comparant les objectifs détaillés entre eux
Réalisation : SB PFE 2008

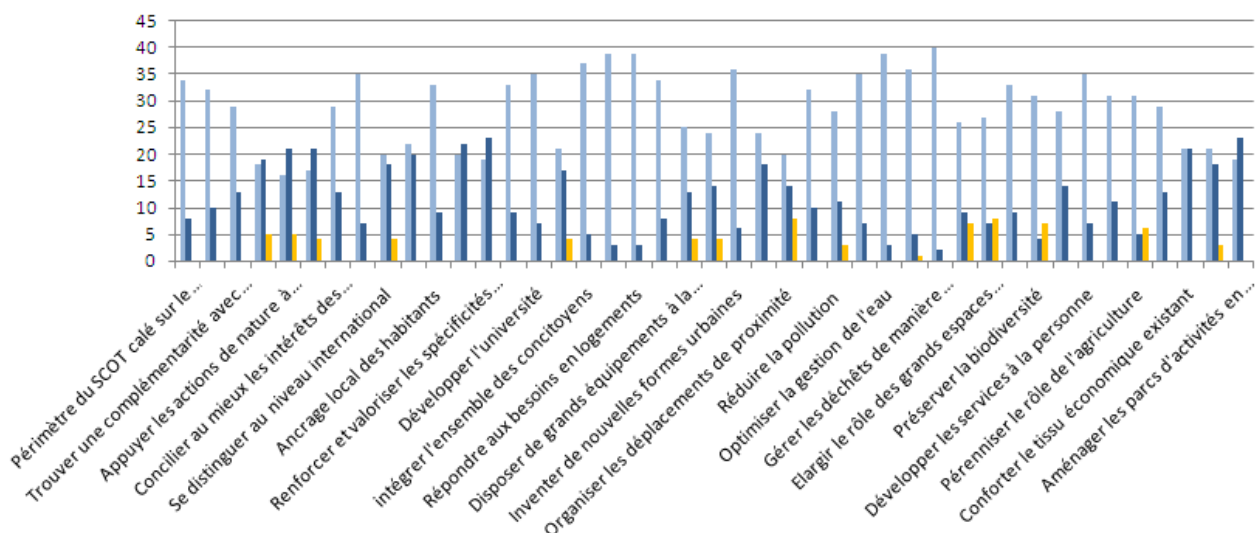
Il est intéressant d'observer que les proportions sont quasi similaires au tableau précédent. Les incohérences sont encore une fois dues d'une part à la comparaison d'objectifs visant le développement économique et d'objectifs visant la protection de l'environnement. D'autre part elles peuvent provenir de la confrontation d'objectifs ayant une portée différente (le rayonnement international et la ville des proximités).

Figure 14 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés



Réalisation : SB PFE 2008

Figure 15 : Répartition de la cohérence entre les objectifs détaillés



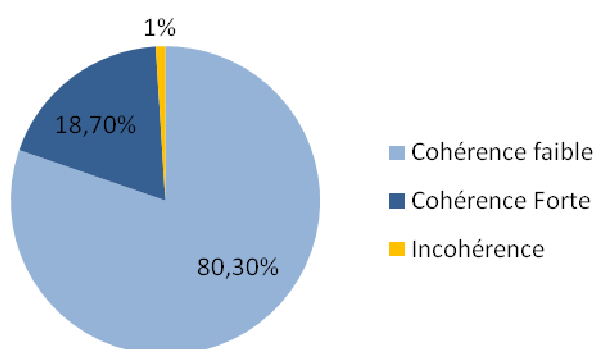
E. La cohérence des moyens

Moyens Moyens	Communication avec Paris et l'Europe (par route et par fer)	Logistique (autoroute ferroviaire)	Recherche (pôle de Saclay, voisin)	entretenir des échanges avec d'éventuels établissements publics en charge de l'élaboration de SCOT ou avec les communes limitrophes, le Département et la Région	Limitier les pollutions et nuisances	Preserver les ressources	améliorer la gestion des déchets
Communication avec Paris et l'Europe (par route et par fer)							
Logistique (autoroute ferroviaire)							
Recherche (pôle de Saclay, voisin)							
entretenir des échanges avec d'éventuels établissements publics en charge de l'élaboration de SCOT ou avec les communes limitrophes, le Département et la Région							
Limitier les pollutions et nuisances							

Figure 16 : Extrait du tableau comparant les moyens entre eux
Réalisation : SB PFE 2008

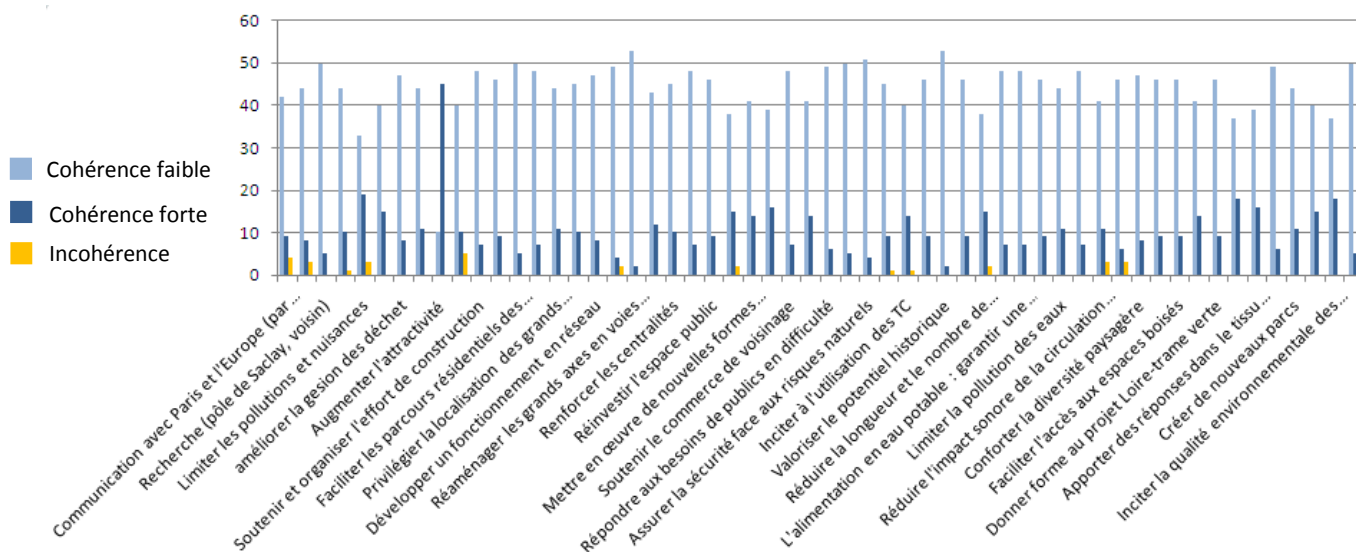
On peut remarquer ici que la proportion d'incohérences est assez faible, ce qui est probablement dû à la précision des moyens, ce qui laisse peu de place à l'ambiguïté. Néanmoins la proportion de cohérence faible est très importante par rapport à la cohérence forte.

Figure 17 : Analyse de la cohérence entre les moyens



Réalisation : SB PFE 2008

Figure 18 : Répartition de la cohérence entre les moyens



Réalisation : SB PFE 2008

Si l'on observe les résultats, on remarque que la encore la cohérence forte est répartie sur tous les moyens. Cependant, l'un d'entre eux présente un nombre plus important de cohérence forte que de cohérence faible, il s'agit « d'augmenter l'attractivité » du territoire. En effet, celui-ci entre en accord avec tous les autres moyens, qu'ils relèvent du développement économique, pour attirer de nouvelles entreprises ou de l'amélioration du cadre de vie, pour maintenir la population ou encore attirer de nouveaux habitants.

F. Analyse des résultats

▪ Cohérence et développement durable

Si l'on revient sur les résultats obtenus, on peut remarquer l'omniprésence du développement durable. En effet, il constitue le fil conducteur du PADD, mais néanmoins celui-ci est parfois à l'origine de certaines incohérences. En effet, tout au long de l'analyse des résultats nous avons pu observer que les incohérences avaient deux origines. L'une d'entre elles est la confrontation des objectifs et/ou moyens liés au développement économique avec ceux qui concernent la protection de l'environnement et des espaces naturels. Or ces deux thématiques sont deux piliers du développement durable. La Communauté d'Agglomération Orléanaise cherche à se donner les moyens d'une part de développer son potentiel économique et d'autre part de développer le rôle de ses espaces naturels. Toutefois certains des moyens mis en œuvre pour chacun de ces objectifs sont contradictoires, voire parfois incohérents. Répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations futures, de pouvoir répondre à leurs propres besoins : telle est l'ambition du « développement durable ». La définition première du développement durable ne semble en aucun cas pouvoir être à l'origine de quelque incohérence dans un SCOT. Cependant, le processus vise à concilier l'écologique, l'économique et le social, en établissant une sorte de cercle « vertueux » entre ces trois piliers. Or les acteurs concernés par ces trois piliers ont toujours fait preuves de relations conflictuelles. Leurs priorités divergent et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour atteindre leurs objectifs dans chacun de ces domaines ne sont pas toujours cohérents. C'est notamment le cas lorsque d'une part la collectivité annonce qu'elle souhaite protéger les espaces naturels et

augmenter leur rôle et quand d'autre part elle décide de créer de nouvelles zones d'activités. Certes ces zones d'activités se veulent respectueuses de l'environnement mais la consommation d'espaces qu'elles vont engendrer est assez contradictoire avec la protection des espaces naturels. On peut donc s'interroger sur l'efficacité des mesures favorables au développement durable. Cependant ici la remise en cause ne se situe pas au niveau des moyens mis en œuvre par la collectivité mais plutôt au cœur de la notion de développement durable. Finalement est-il possible de développer un territoire de façon à ce qu'il soit économiquement viable, socialement équitable et environnementalement vivable lorsqu'on sait qu'un certain nombre de mesures concernant chacun de ces domaines peuvent être contradictoires ?

La notion de développement durable est à rapprocher de l'interdisciplinarité, en effet, le développement durable suppose de combiner les compétences économiques, sociales et environnementales.

▪ **Cohérence et interdisciplinarité**

Nous avons pu remarquer que pour tous les tableaux réalisés, la cohérence faible était prépondérante. Ceci montre que la cohérence forte est difficile à atteindre pour tout un projet de planification. En effet, les domaines couverts par le SCOT sont très vastes : développement économique, social, transport, culture, gestion de l'eau, des déchets, de l'énergie... On parle alors d'interdisciplinarité. Celle-ci est censée permettre de mettre toutes les politiques au départ sectorielles en cohérence. En ayant connaissance des objectifs de chacune de ces politiques, il peut paraître plus simple au premier abord de mettre en place un projet qui soit cohérent sur tous les fronts. Cependant, au regard des résultats obtenus ici, la cohérence forte est finalement obtenue que partiellement. Ceci peut alors faire ressortir les limites de l'interdisciplinarité, finalement la connaissance de toutes les politiques n'entraîne pas la maîtrise de celles-ci et encore moins la cohérence de toutes les mesures engagées. L'interdisciplinarité apparaît alors plutôt comme un idéal, dont les ambitions semblent répondre aux objectifs du SCOT mais dont la réalisation se révèle compliquée.

▪ **Cohérence et différence d'échelles**

L'analyse des tableaux a montré que la seconde origine des incohérences provient de la différence des échelles concernées par les objectifs et/ou moyens envisagés dans le PADD. En effet, certains d'entre eux visent à intégrer la Communauté d'Agglomération aux activités économiques de l'Ile de France ou bien encore à se doter d'un rayonnement international, tandis que d'autres se concentrent sur le développement d'une ville des proximités, des faibles distances. Ainsi, en cherchant à s'intégrer à l'Ile de France, la Communauté d'Agglomération espère attirer des actifs vivant en Ile de France, ou encore à permettre aux habitants de l'agglomération de travailler en Ile de France. Ceci est alors nettement contradictoire avec la volonté de développer la « ville des faibles distances ». Les ambitions économiques semblent ici contradictoires avec l'amélioration du cadre de vie.

De plus, comme je l'ai précisé avant, le SCOT est un projet politique, à travers lui, les élus cherchent à recueillir d'adhésion de tous les concitoyens de l'agglomération. C'est pourquoi comme l'ont montré les résultats de l'analyse, un grand nombre de moyens sont mis en œuvre pour améliorer le cadre de vie, augmenter l'attractivité ou encore assurer le développement durable du territoire. Ces thématiques sont actuellement particulièrement en vogue. Elles constituent un bon élément de communication. C'est pour cela qu'on les retrouve à tous les niveaux du PADD. De plus, ces thématiques étant présentes dans la plupart des SCOT, l'attractivité et le rayonnement d'un territoire, le cadre de vie et le développement durable représentent les fondements d'un grand nombre de projets intercommunaux.

5. LA COHERENCE, MYTHE OU PROPHEETIE ?

A. La cohérence dans les SCOT

Comme nous l'avons vu précédemment, le SCOT de l'Agglomération Orléans Val de Loire présente en grande majorité une cohérence faible. Mais peut-on considérer la non-contradiction comme étant la cohérence. Il semble ici que la cohérence forte soit plus significative.

De plus, la lecture du SCOT du Pays d'Ancenis, m'a permis de me rendre compte que la plupart des objectifs présents dans le SCOT de l'Agglomération Orléanaise se retrouvent dans le précédent. Il s'agit d'objectifs relatifs notamment au développement durable, à l'attractivité et au rayonnement du territoire. On pourrait généraliser en estimant que ces notions sont également présentes dans la quasi totalité des documents de planification des territoires français. Il devient alors plus difficile de considérer qu'il y ait une réelle recherche de cohérence spécifique à chacun des SCOT. La cohérence faible relèverait plutôt d'une cohérence formelle du projet en tant que document écrit, ce qui donne une certaine rationalité en termes de forme, d'apparences.

En termes de fond, nous avons donc pu établir le caractère erroné de la cohérence forte en tant qu'élément fondateur du SCOT. Toutefois, l'objectif de cohérence que se donnent les décideurs lorsqu'il s'agit d'élaborer le projet de territoire, en fait un élément qui rassemble. Ainsi, ces deux caractéristiques permettent de rapprocher la cohérence de la notion de mythe. On peut toutefois nuancer étant donné que l'on retrouve assez facilement la cohérence faible dans la plupart des documents de planification. Une forme de cohérence serait alors concrètement mise en œuvre. Comme nous l'avons vu précédemment, les mythes sont à rapprocher des croyances. En termes de religions notamment, les mythes font entièrement partie des croyances. Parmi celles-ci les prophéties représentent un concept intéressant et proche des constats effectués concernant la cohérence.

B. La notion de prophétie autoréalisatrice

Selon Robert K. Merton, sociologue fonctionnaliste, fondateur de la notion de prophétie autoréalisatrice, "c'est, au début, une définition fausse de la situation qui provoque un comportement qui fait que cette définition initialement fausse devient vraie". Une prophétie autoréalisatrice se produit lorsqu'une croyance a modifié des comportements de telle sorte que ce qui n'était que croyance advient réellement. Cependant, qualifier de fausse une prophétie autoréalisatrice est en fait une contradiction dans les termes car la prophétie a une dimension prédictive, il ne s'agit pas d'une « définition d'une situation ».

Dans ce contexte, le rapport entre la réalité et les représentations que l'on s'en fait posent deux types de problèmes¹.

- Une première difficulté tient à la nature des représentations. Sont-elles de pures constructions, de pures productions culturelles, ou sont-elles des reflets de la réalité ? Le problème porte sur le mouvement qui va de la réalité vers les représentations de celle-ci.

¹ Jean-François Staszak. - Prophéties autoréalisatrices et géographie.- L'espace géographique tome 29 n°2-2000 BELIN.- p105-119

- Une seconde difficulté porte sur le mouvement inverse, sur la façon dont nos représentations participent à la production de la réalité. Nos actions ont un effet sur la réalité, et nos représentations déterminent pour une part nos actions. Il faut donc admettre que la réalité – pour une partie au moins- est le fruit de nos représentations.¹

Le sociologue R.K. Merton définit également ainsi la prophétie autoréalisatrice : « la prophétie autoréalisatrice est une définition d'abord *fausse* d'une situation, mais cette définition erronée suscite un nouveau comportement, qui la rend *vraie* »² On peut alors se demander ce qui rend une prophétie autoréalisatrice. Selon Salomon, ce n'est « pas nécessairement le fait qu'elle soit fausse, mais plutôt qu'elle conduise la personne qui en est l'objet à de nouveaux comportements »³

On peut distinguer les prophéties autoréalisatrices, qui suscitent de *nouveaux* comportements, et les prophéties auto-entretenues, qui « renforcent ou maintiennent des comportements existants »⁴.

Cependant, qualifier de fausse une prophétie autoréalisatrice est en fait une contradiction dans les termes car dimension prédictive de la prophétie et non « définition d'une situation ».

Staszak propose une définition plus large : « une prophétie autoréalisatrice est une assertion qui induit des comportements de nature à la valider »⁵. On peut distinguer la notion de prophétie autoréalisatrice de celle d'énoncé performatif pour lequel « dire c'est faire ». L'énoncé de la prophétie constate, il ne fait pas. La réalisation de l'énoncé performatif ne s'effectue pas par le biais des comportements qu'il induirait mais par sa simple énonciation. Tandis que dans le cas de la prophétie autoréalisatrice, entre la formulation et la réalisation, il y a les comportements.

C. La cohérence dans la planification intercommunale, une prophétie autoréalisatrice ?

Certains résultats à la suite de l'étude de cas, nous permettent de rapprocher la cohérence de la notion de prophétie autoréalisatrice. En effet, selon la définition expliquée précédemment, la prophétie autoréalisatrice par de l'énoncé prédictif d'une situation. Cet énoncé va ensuite engendrer des comportements. Dans le cas de la planification intercommunale, l'énoncé pourrait être que la mise en place des SCOT va permettre de mettre en place un projet cohérent à l'échelle intercommunale. Au départ, les SCOT devaient être les documents cadre de la planification intercommunale, ils devaient être élaborés avant les PLU et ainsi permettre la mise en cohérence de tous les documents communaux et intercommunaux. Cependant, ce ne fut pas le cas, un grand nombre de SCOT ont été élaborés après les PLU, ainsi, la mise en cohérence des PLU par les SCOT n'a pas pu être mise en place.

La représentation de la réalité est également importante. Il est intéressant de se demander si dans le cas de la planification intercommunale, celle-ci relève de la production culturelle ou d'un reflet de la réalité. La seconde vision serait moins pessimiste, cependant, la cohérence dans la planification est devenue une priorité lorsque la loi SRU du 13 décembre 2000 a abordé cette notion. En effet, la SRU est explicitement à la recherche d'une plus grande cohérence entre les documents d'urbanisme. L'exposé des motifs de cette loi est clair. Il s'agit, selon son titre premier, de « renforcer la cohérence des politiques urbaines. » On peut donc penser que

¹ Jean-François STASZAK.- Prophéties autoréalisatrices et géographie.- L'espace géographique tome 29 n°2-2000 BELIN.- p105-119

² R.K. MERTON.- The self-fulfilling prophecy.- The Antioch Review.- vol 8 n°2.- 1948.- p.195

³ SALOMON.- Self-fulfilling and self-sustaining prophecies and the behaviors that realize them.- 1981.- p.1452

⁴ Ibid

⁵ Jean-François STASZAK.- Prophéties autoréalisatrices et géographie.- L'espace géographique tome 29 n°2-2000 BELIN.- p105-119

dans ce contexte, la représentation actuelle de la cohérence est le fruit d'une production culturelle.

La notion de prophétie autoréalisatrice met en évidence l'importance des comportements qu'elle suscite. Dans le cas des SCOT, il est important de distinguer les comportements engendrés par la loi SRU qui impose de les mettre en place, et les comportements réellement liés à la volonté de mettre en place un projet cohérent. En effet, actuellement tous les territoires doivent réaliser un SCOT on comprend donc que les décideurs se soient rapidement emparés de cette occasion, notamment pour pouvoir promouvoir leur territoire à travers ce nouveau projet. Toutefois il est clair que certains ont vu dans les SCOT un moyen de mettre en place une réelle démarche de réflexion quant à l'avenir de leur territoire. Des comportements favorables au développement d'une cohérence dans la planification intercommunale se sont donc révélés.

Il est néanmoins intéressant de se demander comment dans ce contexte, la représentation agit sur la réalité. Celle-ci a probablement eu des conséquences sur les comportements. En effet, la cohérence étant vue comme le nouvel objectif à atteindre, tous les territoires en ont fait leur mot d'ordre. Ainsi, l'assertion (le Schéma de Cohérence Territoriale doit permettre de mettre en place un projet cohérent à l'échelle intercommunale) qui au départ n'était que prédictive a permis au territoire de mettre en place une certaine cohérence. En effet nous avons pu observer lors de l'analyse du PADD que lorsque l'on compare les objectifs généraux et les objectifs détaillés, on obtient 30,7% de cohérence forte. Ce qui signifie que les comportements commencent à changer, les territoires ont entamé une nouvelle démarche, influencée par l'énoncé de départ. On comprend donc que d'une certaine façon, la cohérence dans la planification intercommunale peut être apparentée à une prophétie autoréalisatrice.

L'étude du SCOT de l'Agglomération Orléans Val de Loire a permis de faire ressortir certains résultats essentiels en ce qui concerne la cohérence dans la planification intercommunale. Tout d'abord, d'une manière générale, dans le document étudié la cohérence faible domine, c'est-à-dire la non-contradiction. En effet, la grande majorité des objectifs et des moyens mis en œuvre dans le SCOT ne sont pas contradictoires. La prédominance de la cohérence faible met en évidence l'importance donnée à la cohérence formelle. La cohérence forte quant à elle, n'est que rarement atteinte. Une part non négligeable d'incohérences a également pu être relevée. Celles-ci avaient principalement deux origines. D'une part, un grand nombre d'incohérences a pour origine la comparaison entre des moyens et/ou objectifs relevant de la protection de l'environnement et des moyens et/ou objectifs en lien avec le développement économique. D'autre part, la seconde origine des incohérences est le décalage entre les échelles concernant certains objectifs et/ou moyens. La première origine des incohérences conduit à s'interroger sur la notion de développement durable. En effet, les stratégies de développement proposées dans les documents de planification stratégiques s'appuient de plus en plus sur la logique de développement durable. Mais finalement, les résultats ont permis de montrer qu'il est difficile de mettre en place des actions cohérentes à la fois sur un plan économique, social et environnemental. Le développement durable, aujourd'hui fortement médiatisé représente aux yeux des élus une garantie pour obtenir l'adhésion des administrés au nouveau projet. On peut alors se demander si tout comme le développement durable, le terme de cohérence n'est pas utilisé pour la crédibilité qu'il dégage. Ces considérations amènent également à se pencher sur la question de l'interdisciplinarité. Le SCOT, document généralement réalisé par une équipe interdisciplinaire, aborde un grand nombre de thématiques parmi lesquelles la cohérence forte est difficile à trouver. Ainsi, la connaissance des enjeux de chacune des disciplines concernées n'implique pas automatiquement la maîtrise des enjeux combinés de toutes les thématiques.

La présence de cohérence forte, même en faible proportion, témoigne de l'apparition de comportements en faveur de la cohérence. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la planification intercommunale, la cohérence peut être assimilée à une prophétie autoréalisatrice. En effet, la prédiction d'une mise en cohérence des politiques de développement d'un territoire au travers du SCOT a commencé à engendrer des comportements permettant d'observer une part de cohérence forte entre les objectifs du nouveau projet de territoire envisagé dans le SCOT et les moyens mis en œuvre pour les atteindre les objectifs.

Le projet de territoire retranscrit dans le document de planification a été élaboré par les élus intercommunaux, à cet égard, il constitue un projet politique. Le développement durable, l'attractivité, le rayonnement du territoire et le cadre de vie en sont les fils conducteurs. La lecture du SCOT du Pays d'Ancenis a permis d'observer que ces thématiques sont également centrales pour ce dernier. Ceci nous amène à généraliser, en effet, ces idées constituent la trame de la plupart des SCOT. Les objectifs formulés dans les deux SCOT étudiés sont également similaires on peut alors se demander si des documents de planification similaires, concernant des territoires distincts peuvent être considérés comme étant cohérents.

L'échelle intercommunale, comme l'affirme Orliac, constitue une échelle pertinente lorsqu'il s'agit de regrouper les collectivités de manière cohérente. Elle représente également une échelle qui n'a de raison d'être que si elle est porteuse d'un projet de territoire. Ceci pose alors la question de l'existence d'autres facteurs pouvant influencer la cohérence du projet de territoire. Parmi ceux-ci, on peut envisager l'histoire de la collectivité, les relations qu'entretiennent les différents acteurs impliqués, le choix du périmètre, l'identification des habitants au territoire intercommunal. Ces facteurs constituent autant de paramètres qu'ils seraient intéressants d'étudier pour mieux saisir les rouages de la cohérence dans la planification intercommunale. Cette recherche permanente de cohérence dans la planification urbaine relève finalement de la prophétie autoréalisatrice, mais « la cohérence pourrait faire oublier la réalité de l'aménagement et de l'urbanisme qui est faite de ruptures et de discontinuités. »¹

¹ M. FORTIER.- Territoire et Convention. La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003).- 2003.- 401 pages.- p. 327

Les ouvrages

- AVITABLE.- *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches.*- Ed L'Harmattan Villes et Entreprises.- 2006.- 329 pages
- M. BEAUD.- *L'art de la thèse.*- Ed La Découverte, Collection Guides Grands Repères.- Août 2006
- BONTE, IZARD.- *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie.*- Ed PUF.- mars 2000.- 842 pages
- C. COMBETTE-MURIN.- *Les Pays.*- Ed La documentation Française.- Coll Territoires en mouvement.- 2005.- 86 pages
- G. BRONNER.- *Vie et mort des croyances collectives.*- Ed Hermann.- 2006.- 166 pages
- B. CHEVALIER.- *Planification par projet et organisation des territoires.*- Ed L'Harmattan.- 1999.- 189 pages
- F. CHOAY et P. MERLIN.- *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement.*- Ed PUF.- 2005.- 963 pages
- P. INGALLINA.- *Que sais-je ? Le projet urbain.*- Ed. PUF.- 2001.- 127 pages
- J. LEVY et M. LUSSAULT.- *Dictionnaire de la Géographie, de l'espace et des sociétés.*- Ed Belin.- septembre 2003.- 1033 pages
- P. MOQUAY.- *L'intercommunalité en 12 facteurs. Comprendre le contexte local.*- Ed Syros.- 1996.- 271 pages

Les contributions à ouvrages collectifs

- N. BUE, F. DESAGE et L. MATEJKO.- *L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique.*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004
- R. DORMOIS.- *Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée.*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004
- T. GUINEBERTEAU.- *Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initié.*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004
- M.-J. MARCHAND.- *Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle.*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004

- M. VANIER.- *Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial.*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004
- S. VIGNON.- *Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s).*- IN R. LE SAOUT et F. MADORE.- *Les effets de l'intercommunalité.*- Ed Presse Universitaire de Rennes.- Juillet 2004

Les articles

- V. ANGEON et S. LAUROL.- *Les pratiques de sociabilité et de solidarité locales : contribution aux enjeux de développement territorial.*- Espace et Société n°127.- 2006.- p.14-28
- D. BEHAR et P. ESTEBE.- *Le local entre en politique.*- L'Etat des régions françaises.- Ed La Découverte.- 2003
- P. D'AQUINO.- *Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante.*- Espace Géographique.- Tome 31, n°1.- 2002.- p.3-23
- S. DUFAY, F. BODIN, E. BONNET.- *Planification urbaine intercommunale et développement durable à la française. Le SCOT et le PLU : leurres ou véritables outils de politique de développement durable ?*- p.1-10
- N. FREYMOND, D. MEIER, G. MERRONE.- *Ce qui donne sens à l'interdisciplinarité.*- A contrario.- Vol 1, n°1.- 2003.- p. 3-9
- B. KAHANE.- *Les conditions de cohérence des récits stratégiques. De la narration à la naraction.*- Revue française de gestion.- 2005/6, n° 159.- p. 125-147
- R. LE SAOUT.- *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé.*- Revue française de science politique.- Année 2000.- Volume 50, n° 3.- p. 439 - 461
- G. ORLIAC.- *L'intercommunalité de projet : expérience et perspectives.*- La Lettre du Cadre Territorial (Dossier d'Experts).- Août 1997
- J.-F. STASZAK.- *Prophéties autoréalisatrices et géographie.*- L'Espace Géographique.- Tome 29, n°2.- 2000.- p.105-119

Les rapports et études

- M. FORTIER.- *Territoire et Convention. La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003).*- Mémoire de thèse.- 2003.- 401 pages
- D. JOLIVET.- *L'inversion du rapport entre le projet d'aménagement et la planification : la question des temporalités.*- Mémoire de Master Recherche Aménagement et Recomposition Territoriale.- 2005-2006.- 122 pages

Les documents de planification

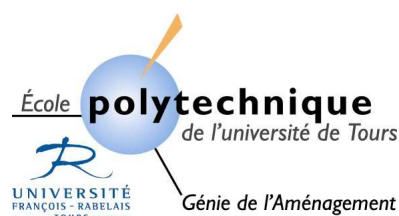
- *Projet d'Aménagement et de Développement Durable du territoire de l'agglomération orléanaise.*- Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération orléanaise.- arrêté le 21 juin 2007
- *Document d'Orientations Générales.*- Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération orléanaise.- arrêté le 21 juin 2007
- *Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Pays d'Ancenis.*- Document provisoire du 20 décembre 2006
- *Charte du Pays d'Ancenis.*- juillet 2000

Figure 1 : Les 3 niveaux de réflexion d'un document de planification.....	6
Figure 2 : La liste des objectifs et moyens du PADD du SCOT de l'agglomération Orléans Val de Loire.....	19
Figure 3 : Extrait du tableau permettant de comparer les objectifs généraux et les objectifs détaillés.....	23
Figure 4 : Récapitulatif des tableaux d'analyse.....	24
Figure 5 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés.....	25
Figure 6 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux et les objectifs détaillés correspondants.....	27
Figure 7 : Extrait du tableau comparant les objectifs détaillés et les moyens.....	28
Figure 8 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens.....	28
Figure 9 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés et les moyens.....	29
Figure 10 : Extrait du tableau comparant les objectifs généraux entre eux.....	30
Figure 11 : Analyse de la cohérence entre les objectifs généraux.....	30
Figure 12 : Répartition de la cohérence entre les objectifs généraux.....	31
Figure 13 : Extrait du tableau comparant les objectifs détaillés entre eux.....	32
Figure 14 : Analyse de la cohérence entre les objectifs détaillés.....	32
Figure 15 : Répartition de la cohérence entre les objectifs détaillés.....	32
Figure 16 : Extrait du tableau comparant les moyens entre eux.....	33
Figure 17 : Analyse de la cohérence entre les moyens.....	33
Figure 18 : Répartition de la cohérence entre les moyens.....	34

SOMMAIRE	2
REMERCIEMENTS.....	4
INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE.....	6
A. Le contexte législatif de l'intercommunalité	7
B. Les résultats de l'intercommunalité	7
2. DEFINITION DES NOTIONS CLES	11
A. Le Mythe.....	11
B. Le symbolisme	12
C. La cohérence	13
D. La planification urbaine	14
E. Intercommunalité et planification urbaine	16
3. LA METHODE ENVISAGEE	17
A. Les bases de la méthode.....	17
B. La mise en place d'un outil d'analyse	23
4. LES RESULTATS DE L'ETUDE DE CAS.....	25
A. La cohérence entre objectifs généraux et objectifs détaillés.....	25
B. La cohérence entre objectifs détaillés et moyens.....	27
C. La cohérence entre les objectifs généraux	30
D. La cohérence des objectifs détaillés.....	32
E. La cohérence des moyens	33
F. Analyse des résultats.....	34
5. LA COHERENCE, MYTHE OU PROPHETIE ?.....	36
A. La cohérence dans les SCOT	36
B. La notion de prophétie autoréalisatrice.....	36
C. La cohérence dans la planification intercommunale, une prophétie autoréalisatrice ?...	37
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	41
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	44
TABLE DES MATIERES	45

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :

Benbihi Sophie

Martouzet Denis

Projet de Fin d'Etudes
DA5
2007-2008

Résumé : (250 mots environ)

La question de la cohérence dans la planification urbaine est centrale. Cependant s'est-on jamais demandé si cet objectif de cohérence fixé par les documents officiels est réellement atteint. Dans le cas contraire, peut-on dire qu'il relève du mythe ?

Il est néanmoins important de souligner que les mythes sont des éléments constitutifs d'une société, ils représentent les fondements d'une culture commune. C'est pourquoi, l'idée directrice de cette recherche est que *la cohérence dans la planification urbaine est un mythe fédérateur, constructif*.

Dans le cadre de cette recherche, il semble pertinent de s'intéresser à l'échelle intercommunale, ce qui m'a conduite à la problématique suivante : *La cohérence dans les documents de planification intercommunaux relève-t-elle du mythe ?*

Dans l'optique de répondre à cette problématique, l'analyse d'un SCOT au regard de la cohérence apparaît intéressante. A l'occasion de l'étude du cas du SCOT de l'Agglomération Orléans Val de Loire, la mise en place d'un outil d'analyse s'est révélée nécessaire, afin de centrer l'étude sur la recherche de cohérence dans le contenu du document.

L'étude de ce SCOT a permis de faire ressortir certains résultats essentiels en ce qui concerne la cohérence dans la planification intercommunale. Tout d'abord, d'une manière générale, dans le document étudié la cohérence faible domine, c'est-à-dire la non-contradiction. La présence de cohérence forte, même en faible proportion, témoigne de l'apparition de comportements en faveur de la cohérence. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la planification intercommunale, la cohérence peut être assimilée à une prophétie autoréalisatrice.

Mots clés +mots géographiques : Cohérence, mythe, planification urbaine, intercommunalité, SCOT, symbole, croyance, prophétie autoréalisatrice, développement durable, Agglomération Orléans Val de Loire, Pays d'Ancenis