

Projet de Fin d'Etudes

## **Evolution des modes de planification spatiale des régions urbaines : Leçons pour le Val de Loire**



**2007-2008**

Directeur de recherche  
**DEMAZIERE Christophe**

**GAIRARD Stéphanie**







# 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

---

Je remercie l'ensemble des personnes citées pour leur patience et le temps précieux qu'elles m'ont accordé lors de nos entretiens et des correspondances que nous avons menées par courriels. Je remercie particulièrement M. le Préfet de département et M. Le Secrétaire Général qui m'ont permis d'assister aux réunions du Comité Technique Interministériel.

**Mme Barthelemy**, Architecte des Bâtiments de France, adjointe au Chef du Service Départemental d'Architecture et du Patrimoine d'Indre-et-Loire,

**M. Blondel**, Ingénieur de recherche au département aménagement de l'Ecole Polytech'Tours,

**Mme Collado**, Chargée de mission pour le Schéma de Cohérence Territoriale de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais,

**M. Dancette**, Chargé de politiques et projets de territoires, Unité Planification Territoriale et Urbaine, Service Développement Local et Cohésion Sociale à la Direction de l'Equipement d'Indre-et-Loire,

**M. Demazière**, Responsable et Enseignant du département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Chercheur au laboratoire de recherche UMR 6173 CITERES,

**M. Dupont**, Chargé de mission pour le Schéma de Cohérence Territoriale du Nord-Ouest-Touraine,

**M. Dudognon**, Attaché préfectoral, Chef du bureau de l'urbanisme et de l'environnement à la préfecture d'Indre-et-Loire,

**Mme El Mazouni**, Responsable de l'Unité Planification Territoriale et Urbaine, Service Développement Local et Cohésion Sociale à la Direction de l'Equipement d'Indre-et-Loire,

**Melle Ferrandon**, Adjointe de M. Dudognon, attachée préfectorale au bureau de l'urbanisme et de l'environnement de la préfecture d'Indre-et-Loire,

**Mme Madelain-Beau**, Architecte des Bâtiments de France, Chef du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine d'Indre-et-Loire,

**M. Lasserre**, Chargé des études générales et des PLU, dans le service Politiques publiques de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle,

**M. Le Ravalec**, Chargé de politiques et projets de territoires, Unité Planification Territoriale et Urbaine, Service Développement Local et Cohésion Sociale à la Direction de l'Equipement d'Indre-et-Loire,

**M. Perez**, Secrétaire Général de la Préfecture d'Indre-et-Loire,

**M. Subrémon**, Préfet du département d'Indre-et-Loire,

**Melle Stroobant**, Doctorante au département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours,

**M. Tallois**, Chargé de mission pour le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération Tourangelle.

# SOMMAIRE

---

<b>Partie 1 Introduction au Projet de Fin d'Etude .....</b>	<b>9</b>
<b>1. La définition des termes de l'intitulé.....</b>	<b>10</b>
1.1. La planification spatiale.....	10
1.2. Les modes de planification spatiale.....	10
1.3. Les régions urbaines et la planification .....	11
<b>2. Le choix du sujet .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Le déroulement de l'étude .....</b>	<b>15</b>
3.1. L'analyse bibliographique .....	15
3.2. La recherche .....	15
<b>Partie 2 La place de l'Etat dans l'élaboration des SCoT .....</b>	<b>16</b>
<b>1. L'Etat participe à l'élaboration des SCoT.....</b>	<b>17</b>
1.1. La loi SRU, le passage du SD au SCoT.....	17
1.2. Les interventions de l'Etat.....	20
1.3. L'engagement théorique de l'Etat .....	23
<b>2. L'Etat intervient en Val de Loire .....</b>	<b>25</b>
2.1. L'inscription sur la liste du patrimoine mondial.....	25
2.2. Une participation exemplaire attendue de la part de l'Etat.....	27
<b>Partie 3 L'inscription du Val de Loire dans les documents de l'Etat.....</b>	<b>29</b>
<b>1. L'état d'avancement des SCoT ABC, NOT, Tours.....</b>	<b>30</b>
1.1. Le SCoT d'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais .....	30
1.2. Le SCoT du Nord Ouest Touraine.....	33
1.3. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle .....	36
<b>2. La prise en compte du Val de Loire-patrimoine mondial dans les documents du SCoT .....</b>	<b>39</b>
2.1. Méthode d'analyse des documents de l'Etat.....	40
2.2. Le SCoT d'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais .....	42
2.3. Le SCoT du Nord Ouest Touraine.....	54
2.4. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle .....	60
2.5. Synthèse des analyses des documents SCoT .....	61
<b>3. Quelques points critiques relevant de l'analyse des documents .....</b>	<b>63</b>
3.1. Les points négatifs .....	63
3.2. Les points positifs.....	66
<b>Conclusion Générale.....</b>	<b>67</b>
<b>Table des Matières.....</b>	<b>68</b>
<b>Table des Figures .....</b>	<b>70</b>
<b>Liste des Sigles.....</b>	<b>71</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>72</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>74</b>



# **PARTIE 1**

## **INTRODUCTION AU PROJET DE FIN D'ETUDE**

---

# 1. La définition des termes de l'intitulé

---

L'étude va tout d'abord définir les termes de l'intitulé pour trouver les grands axes de la recherche qui s'annonce :

« **Evolution des modes de planification spatiale des régions urbaines : »**  
« **Leçons pour le Val de Loire »**

Trois termes ressortent de l'intitulé :

- ❖ la planification spatiale ;
- ❖ les modes de planification spatiale ;
- ❖ les régions urbaines.

## 1.1. La planification spatiale

Dans le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement de Merlin et Choay aux éditions PUF, la planification spatiale est « *une action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication* ».

La planification spatiale doit toujours prendre en compte et analyser les données et les contraintes naturelles, économiques et humaines et tenir compte des objectifs fixés par les responsables élus de la population qui, en dernier ressort, auront aussi à approuver les plans établis. Elle s'inscrit dans le temps, qu'un horizon (et un échéancier) soit ou non fixé dans le plan.

## 1.2. Les modes de planification spatiale

Il y a, selon Alain Motte dans son livre *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe* aux éditions PUCA 2006, **deux grands modes de planification spatiale** : celui à l'usage des sols et la planification stratégique spatialisée. Ils ont tous les deux des caractéristiques propres et revêtent des formes différentes suivant le pays dans lequel ils s'inscrivent ainsi que suivant l'échelle d'action utilisée.

Jusqu'en 2000, la planification spatiale se traduit en France par la mise en œuvre des **Plans d'Occupation des Sols (POS)** à l'échelle communale et des **Schémas Directeurs (SD)** à l'échelle intercommunale. Documents créés par la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967, ils ont en commun d'être des décisions administratives ayant pour objet de programmer l'utilisation de l'espace, tant par les administrations que par les diverses catégories d'administrés.

La loi **Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)** de 2000 a réformé en profondeur le Code de l'urbanisme, essentiellement en ce qui concerne les documents d'urbanisme, au sein desquels figurent les **Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)**, qui succèdent aux Schémas Directeurs et les **Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)** succédant aux Plans d'Occupation des Sols.

L'intérêt principal du « *stratégique* » est de tenter de dépasser la fragmentation des enjeux localisés. La démarche stratégique permet des consensus plus faciles à atteindre par le politique puisqu'il ne traite pas frontalement les conflits liés aux affectations des sols.

Ainsi, pour Alain Motte, les documents d'urbanisme ne doivent plus figer une bonne fois pour toutes les usages et affectations du sol. Un document de planification, même parfaitement étudié, ne peut plus s'imposer par la seule force de la prescription réglementaire. Bien au contraire, la gestation de la planification stratégique est de tester les possibles, de donner corps à une démarche, de matérialiser une adhésion, d'afficher une ambition raisonnable et professionnellement fondée et de constituer une référence

pour les ajustements, les décisions quotidiennes, les convergences d'investissements publics et privés. Un tel **impératif de flexibilité** ne saurait toutefois, à lui seul, guider les choix fondamentaux qui commandent le devenir d'un territoire, comme le remarque l'auteur. Cette souplesse des règles d'aménagement doit être subordonnée à la construction d'un **projet stratégique global**, identifiant sur le long terme les ambitions de ce territoire.

La loi et ses décrets d'application offrent aux élus, aux services, de nouveaux champs d'action. C'est le cas du Schéma de Cohérence Territoriale qui est, au-delà des anciennes dispositions réglementaires, un outils d'aménagement et de planification à part entière.

Privilégiant le dialogue et la concertation, il participe pleinement à la « gestion politique » des territoires, associant, autant que de besoin, **les services de l'Etat**.

### 1.3. Les régions urbaines et la planification

*« Une région urbaine est une aire dans laquelle se déroulent les **interactions de la vie quotidienne et des activités économiques**, interactions qui se traduisent par des relations en matière de réseaux de transports et d'équipements, de marchés fonciers et du travail. Cette aire ne correspond pas aux limites institutionnelles traditionnelles. »*<sup>1</sup>

Serge Wachter analyse la montée en puissance du phénomène urbain dans son livre *La ville contre l'Etat ?* aux éditions Belin, 1995. « *Il reste encore très difficile de rassembler l'ensemble des acteurs de la région urbaine autour d'enjeux forts de planification* ». Les Schémas de Cohérence Territoriale qui s'appuient sur cette échelle spatiale doivent donc avoir des difficultés à trouver une assise politique forte.

Dans le paragraphe suivant, Serge Wachter explique pourquoi la région urbaine n'est pas encore un espace légitimé.

La seconde moitié du XIXe siècle et la plus grande partie de ce siècle ont vu l'émergence et l'épanouissement de l'agglomération comme organisation formelle et fonctionnelle de la ville européenne.

Deux thèmes ressortent alors de l'épanouissement de l'agglomération, généralement associée à la mobilité généralisée :

- ❖ le premier thème privilégie la dimension morphologique de la ville. Le mot clé est celui de **l'étalement urbain**,
- ❖ le second thème est celui de **l'éclatement social et civique**, et du brouillage de l'appartenance territoriale.

Pris au pied de la lettre, ces différents axes s'articulent, selon Serge Wachter, de la manière suivante : étalement urbain et métropolisation génèrent, à l'échelle des régions urbaines, des liens structurants riches en qualité, mais difficilement « massifiables ». Dès lors, il est difficile de faire des **enjeux territoriaux** suffisamment grands tant dans l'ordre des solidarités nécessaires entre sous-territoires gagnants et perdants que dans celui de l'efficacité budgétaire.

Faute de ces grands enjeux au sens classique, et donc de grands projets d'aménagement qui impliquent une majorité d'acteurs territoriaux, **il devient encore plus difficile de légitimer l'instauration d'une autorité supralocale**.

A travers cette explication, nous pouvons en déduire que l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale ne va pas être aisée, aux regards des enjeux politiques et territoriaux qu'ils engendrent.

---

<sup>1</sup> Alain Motte. *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe 1995-2005* (Paris : PUCA, 2006). P.32.

## 2. Le choix du sujet

---

A travers l'analyse des termes de l'intitulé, l'étude a convenu de traiter des **Schémas de Cohérence Territoriale**, récents documents de planification stratégique spatialisée ayant pour échelle spatiale la région urbaine.

Actuellement, dans de nombreuses collectivités territoriales, les SCoT sont en cours d'élaboration. Nous avons eu l'occasion d'assister à une réunion du Comité Technique Interministériel d'Indre-et-Loire le 8 octobre 2007 qui avait pour objet de réaliser le porter-à-la-connaissance de l'Etat, son avis et son document d'enjeux pour trois SCoT en cours d'élaboration dans le département d'Indre-et-Loire :



❖ Le SCoT de l'Amboisie, le Blétois et le Castelrenaudais (SCoT ABC) ;

❖ Le SCoT du Nord-Ouest de la Touraine (SCoT NOT) ;



❖ Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle (SCoT Tours).

Cette réunion a permis à l'étude de réellement débiter. Nous avons pu prendre conscience des enjeux que détenaient les services de l'Etat en Indre-et-Loire en matière de planification.

L'Etat est le garant de l'homogénéité de tous les territoires qui font le territoire français. Il est également présent grâce aux grands projets d'intérêts nationaux qu'il porte. Or, l'Etat, depuis 1982, a engagé la réforme de décentralisation, qui s'accompagne également d'un phénomène de déconcentration des services de l'Etat au niveau local. Aujourd'hui, elles font toujours l'actualité, notamment avec la parution du Rapport de la Commission Attali à la fin de l'année 2007 sur la relance de la croissance française et en 2002 avec le volet II de la décentralisation, sous le gouvernement Raffarin.

Ainsi, les réformes de décentralisation et les récentes lois en urbanisme tendent à diminuer l'intervention de l'Etat. Pourtant, l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO du Val de Loire en tant que « *paysage culturel vivant* » l'oblige à rester très actif sur le périmètre.

Minja YANG, Directrice pour les projets spéciaux-secteur de la culture à l'UNESCO, lors des Premières Rencontres des sites français du patrimoine mondial à Tours, les 9 et 10 septembre 2004, a tenu à rappeler le rôle important de l'Etat français dans la conservation des sites UNESCO vis-à-vis des acteurs locaux mais aussi de la communauté internationale :

*«Le Comité [...] a choisi de privilégier l'approche régionale pour la soumission de ces rapports périodiques, selon un cycle de 6 ans. Je voudrais insister sur le fait que cette période très particulière qui demande tant d'efforts et d'implication de la part des Etats doit avant tout être vécue comme une occasion unique de mobiliser les consciences autour d'un enjeu qui recouvre la notion de patrimoine mondial et les responsabilités qui en découlent.[...]En tant que secrétaire pour l'UNESCO de la Convention de coopération France-UNESCO pour le patrimoine, j'aimerais vous dire combien d'espoir et d'attente j'ai placé dans le rapport périodique que remettra la France. »*

Ainsi, l'Etat français est responsable de la protection de ce « *paysage culturel vivant* ».

Or, les Schémas de Cohérence Territoriale orientent l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement. Ils doivent planifier l'organisation de leur territoire et l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

Les SCoT, à leur échelle, peuvent donc participer au « *renforcement de l'attractivité du Val de Loire-Patrimoine mondial par une exigence de qualité en matière de préservation du patrimoine paysager, naturel et bâti, de développement économique et social du territoire et d'accueil résidentiel et touristique* »<sup>2</sup>.

Il devient alors très intéressant d'analyser le rôle que détient l'Etat, garant de la bonne gestion du site auprès du Comité du Patrimoine Mondial de l'UNESCO, dans l'élaboration de ces trois SCoT du Val de Loire.

L'étude s'est focalisée sur l'analyse des documents que l'Etat doit fournir aux syndicats mixtes en charge de l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale. Ainsi, nous avons pu voir si l'Etat, à travers les documents qu'il rédige, a pris réellement en considération le Val de Loire en tant que patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette étude ne dépasse pas la sphère technique, le contexte politique étant très complexe à maîtriser « *J'ai mis un an et demi à comprendre le contexte politique dans lequel se trouvait l'agglomération tourangelle et encore, ce n'est que la partie immergée de l'iceberg !* » (entretien SCoT Tours, janvier 2008).

<b>Intitulé</b>	Evolution des modes de planification spatiale des régions urbaines : leçons pour le val de Loire
<b>Problème général</b>	L'élaboration des SCoT
<b>Contexte</b>	Usage des sols ⇔ stratégie spatialisé (passage des Schémas Directeurs aux SCoT)
<b>Question générale</b>	L'élaboration des SCoT permet-elle la valorisation du Val de Loire ?
<b>Problème spécifique</b>	Le rôle de l'Etat dans l'élaboration des SCoT et de la valorisation du Val de Loire
<b>Problématique</b>	<b>L'inscription au Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO est-elle assez mise en avant dans les documents que l'Etat rédige pour les SCoT d'Indre-et-Loire ?</b>
<b>Hypothèse</b>	L'inscription n'est pas assez présente dans les documents que l'Etat rédige pour les SCoT d'Indre et Loire

**Figure 1 : Schéma de l'étude**

Source : S. GAIRARD

Réalisation : S. GAIRARD

<sup>2</sup> UNESCO. *Charte d'engagement Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO* (Orléans, 2002).

L'hypothèse qui a été formulée « l'inscription n'est pas assez présente dans les documents de l'Etat » est le résultat d'une « pré-étude » réalisée sur les documents arrêtés du SCoT NOT et les documents approuvés du SCoT ABC. Cette « pré-étude », présentée en annexe, montre que le Val de Loire-patrimoine mondial ne représente pas d'enjeux forts de valorisation.

Or, l'objectif des documents de l'Etat en ce qui concerne le Val de Loire est la prise en compte de ses enjeux dans les SCoT. Si les enjeux du Val de Loire n'apparaissent pas fortement dans les documents de l'Etat, il y a de fortes probabilités pour qu'ils n'apparaissent pas dans les SCoT, ce qui est constaté dans la « pré-étude ». Bien-sûr, cette étude ne prétend pas affirmer que les liens de causes à effets entre les documents de l'Etat et les documents du SCoT sont aussi simples que cela. La prise en compte du Val de Loire peut s'effectuer par d'autres moyens que le support écrit.

Cette étude se restreint aux supports papier qui sont l'un des moyens dont l'Etat se sert pour transmettre l'information qu'il possède.

Ainsi, l'étude a mis en évidence les faiblesses des documents de l'Etat concernant le Val de Loire et certains points qui sont à l'origine de ses faiblesses.

## 3. Le déroulement de l'étude

---

### 3.1. L'analyse bibliographique

L'étude a débuté par une analyse bibliographique autour de « l'outil SCoT » et de la place de l'Etat dans son élaboration.

La problématique « L'inscription au Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO est-elle assez mise en avant dans les documents que l'Etat rédige pour les SCoT d'Indre-et-Loire ? » fait appel à des notions qu'il fallait analyser préalablement avant de se lancer dans toute forme de recherche.

Dans une première étape, l'analyse s'est centrée sur la place de l'Etat dans la planification : les réformes qu'il a engagé depuis 1945 dans l'aménagement du territoire et la manière dont il trouve sa place dans la planification après avoir engagé ces réformes. Cette partie du travail n'a pas été insérée au rapport.

Dans une deuxième étape, l'analyse s'est attardée sur les changements survenus après l'abrogation de la loi SRU, c'est-à-dire le passage du Schéma Directeur au SCoT. Les enjeux du nouveau SCoT et le rôle que l'Etat tient dorénavant sur celui-ci sont des thématiques qu'il a fallu aborder.

### 3.2. La recherche

La phase de recherche à proprement parlé a débuté avec les entretiens qui ont été menés à partir du mois de janvier 2008. Les chargés de mission qui participent à l'élaboration du SCoT et qui sont en contact, plus ou moins fréquemment, avec l'Etat et ses services déconcentrés dans le département d'Indre-et-Loire ont été interrogés. Du côté de l'Etat, les techniciens en charge de rédiger les documents de l'Etat ont été également questionnés. Les questions se concentraient sur trois grandes thématiques :

- ❖ les questions sur les étapes de l'élaboration ;
- ❖ les questions sur le fonctionnement interne des services de l'Etat ;
- ❖ les questions relatives aux évolutions des pratiques de l'Etat depuis le passage des schémas directeurs aux SCoT.

Cette première série d'entretiens a été fructueuse et nous a permis de saisir, dans le contexte local, les enjeux d'élaboration de ces trois SCoT. Il a fallu comprendre également que les SCoT étaient des projets politiques assez complexes. De nombreux acteurs locaux devaient travailler ensemble, ce qui pouvait parfois créer des tensions. Certaines questions devaient donc rester sans réponse et certaines réflexions ne pas être mises sur papier.

Une deuxième série d'entretiens réalisée en avril 2008 nous a permis de rencontrer d'autres personnes à la Préfecture d'Indre-et-Loire ou au Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine. Des questions plus ciblées ont été posées ce qui a permis d'affiner les recherches. Grâce aux bons contacts établis avec les personnes rencontrées en janvier, une grande partie des documents de l'Etat et des documents des SCoT ont été consultés. Il devenait alors très intéressant d'analyser en profondeur ces documents pour voir s'ils prenaient suffisamment en compte le Val de Loire-patrimoine mondial. En effet, cette prise en compte dans les documents de l'Etat devait être capitale pour une bonne intégration de l'inscription dans les documents finaux des SCoT.

## **PARTIE 2**

# **LA PLACE DE L'ETAT DANS L'ELABORATION DES SCoT**

---



# 1. L'Etat participe à l'élaboration des SCoT

---

## 1.1. La loi SRU, le passage du SD au SCoT

### 1.1.1 Le SD, document de planification qui n'a pas porté ses fruits

*« Sur quels fondements abandonnerait-on les Schémas Directeurs de 1967 dont on a pourtant dit qu'ils constituaient, par excellence, le document le plus approprié pour la gestion intercommunale de l'urbanisme ? N'aurait-on pas pu se contenter de les adapter, en modifiant, par exemple, leur procédure de révision ? »*<sup>3</sup>

Plusieurs arguments ont été avancés, s'enquit Seydou Traoré dans son livre *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000* L'harmattan 2001, pour condamner sinon les Schémas Directeurs eux-même, du moins leur pratique. Le conseil d'Etat, après d'autres, avait souligné le détournement des Schémas Directeurs de leur objectif d'encadrement des Plans d'Occupation des Sols. Dans certains cas, ils ont été mis au service des POS eux-même. La rareté des même Schémas Directeurs et la longueur de leur procédure de révision, leur obsolescence et l'absence de structure permanente gestionnaire de ces documents sont parmi les arguments et les critiques les plus couramment citées pour analyser et expliquer l'échec de la planification intercommunale. Le législateur qui s'est rendu à l'ensemble des arguments avancés tout en maintenant l'échelon intercommunal de la planification urbaine choisit de transformer les Schémas Directeurs de 1967 en SCoT censés combler les lacunes du dispositif existant. Outre le renouvellement des procédures, la périodicité imposée dans la gestion des SCoT et la redéfinition des objectifs et des orientations, il apparaît que la vraie mesure de la modernisation des documents d'urbanisme pourrait être mieux appréhendée à partir du nouveau périmètre retenu. Le législateur a affiché sa volonté de donner aux agglomérations les moyens de définir leur politique urbaine.

Monsieur Traoré est d'avis que le choix du périmètre en raison de ses implications institutionnelles juridiques et géographiques pour les communes concernées mérite d'être analysé spécifiquement. On ne peut plus se contenter d'évoquer le périmètre seulement dans le cadre de la procédure d'élaboration du nouveau document.

### 1.1.2. La loi SRU qui tente de relancer la planification

Le SCoT est considéré, par M. Traoré, comme la principale innovation de la loi SRU aussi bien sur le terrain des objectifs que se fixe la loi à travers cette institution que sur celui des armes dont elle se pourvoit pour les atteindre.

C'est effectivement sur les SCoT que se concentrent les principaux objectifs que les auteurs de la loi se sont forgés :

- ❖ celui d'une **relance de l'urbanisme volontariste**, jugé aujourd'hui un peu englué dans les problèmes techniques et juridiques de la gestion du droit des sols. On passe alors de l'occupation des sols à du stratégique : l'intérêt principal du « *stratégique* » est de tenter de dépasser la fragmentation des enjeux localisés. La démarche stratégique permet des consensus plus faciles à

---

<sup>3</sup> Seydou Traoré. *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000* (Paris : L'Harmattan, 2001). P.36.

atteindre par la politique puisqu'il ne traite pas frontalement les conflits liés aux affectations des sols.

Cette relance de l'urbanisme doit, en effet, s'accompagner de véritables « projets urbains ». C'est alors d'un diagnostic urbain que le SCoT partira, ses orientations seront définies au travers d'un débat public : en somme, il faut faire de la politique urbaine.

- ❖ celui d'un **développement important de l'urbanisme et de la planification urbaine intercommunaux**, jusqu'à maintenant réduits à la mesure du développement relatif des institutions intercommunales.

L'intercommunalité est manifestement l'élément clef de la stratégie contenue dans la loi « SRU », que l'on peut résumer de la manière suivante : faisons fonds sur ce qu'a apporté la loi Chevènement de 1999, ajoutons la règle de constructibilité limitée qui incitera fortement à élaborer des SCoT, et nous réussirons enfin à rehausser l'essentiel de la définition et de la mise en musique juridique des politiques urbaines au stade intercommunal de l'agglomération.

- ❖ celui, enfin, d'une **meilleure coordination des politiques** touchant à l'aménagement là où règne aujourd'hui la segmentation, qu'entretient sur le plan juridique le principe d'indépendance des législations.

### 1.1.3. L'élaboration des SCoT : gros enjeux

#### a) Une lourde responsabilité

Avant même qu'ils soient élaborés par les collectivités locales, les SCoT, analysés à travers la loi SRU, avaient une lourde responsabilité en matière de planification. Tout fraîchement apparus dans la loi, ils sont présentés comme la clé de voûte de la nouvelle planification territoriale et considérés comme des « *instruments très sophistiqués* »<sup>4</sup>.

Ainsi, « la sophistication » des SCoT réside dans le passage d'une planification à l'usage des sols à une planification stratégique spatialisée. Cette planification territoriale stratégique appelle en effet une production intellectuelle de haute qualité.

Ce nouveau document de planification a-t-il des ambitions trop élevées au regard des moyens mis en place pour le réaliser ? Le paragraphe suivant annonçant le « triple défi » des SCoT semble corroborer le fait que les ambitions de la loi SRU sont très ou trop ambitieuses.

#### b) Un triple défi...<sup>5</sup>

##### ...dans la délimitation de leur périmètre et donc de leur territoire

Le SCoT doit mettre en cohérence les enjeux et les problématiques qui concernent l'ensemble du territoire jugé localement, le plus pertinent en prenant en compte les dimensions géographique, économique et sociale en particulier des aires urbaines qui sont le champ d'application territorial privilégié des SCoT.

En plus de ces considérations palpables, la délimitation des périmètres SCoT est confrontée à des considérations politiques résultant de la recomposition récente du paysage institutionnel et des nouvelles intercommunalités. Cette délimitation devra être

---

<sup>4</sup> Pierre Soler-Couteaux. *Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre...*, RDI 2001, p.285

<sup>5</sup> Patrick Hocreitere. « Préface » in *Le SCoT, Schéma de cohérence territoriale. Du schéma directeur au SCoT. Périmètre, élaboration et gestion*, écrit par Benoît, Cécile. (Paris, éditions du Moniteur, 2001). P.9

acceptable à la fois politiquement et juridiquement. Tout compromis en la matière, aussi intelligent soit-il, risquera d'être fragile juridiquement et de remettre en cause à terme les efforts accomplis sur une longue durée et le SCoT lui-même.

...dans leur élaboration laquelle sera loin d'être aussi simple qu'on aurait pu le penser

L'élaboration des documents de planification est assez longue et son principal ennemi peut être l'enlisement. Elle implique, après la définition des programmes, la rédaction de cahiers des charges et la passation de marchés, la réalisation d'études relativement longues et complexes, une articulation étroite et régulière entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre, la mise en place de processus de concertation et d'échanges...

Cette élaboration implique également le respect d'un certain nombre de règles de forme et de procédure trop souvent considérées comme secondaires au regard du processus mis en œuvre et du projet que l'on détermine. Le procès fait aux règles de forme et de procédure conduit à oublier ce qu'elles représentent. Ces règles sont largement complémentaires aux règles de fond dans l'élaboration, la méthodologie et la mise en perspective de ce projet. Dans un domaine comme celui de l'aménagement, où se manifestent des enjeux et des intérêts publics ou privés, multiples et contradictoires, ces règles disposent aux plans politique, juridique et philosophique d'un prestige incomparable pour assurer la transparence, l'équité et l'impartialité des décisions. De plus, la loi SRU a plus « déformalisé » que simplifié les procédures. Les acteurs intervenant dans l'élaboration des SCoT y sont plus nombreux que ceux qui interviendraient dans l'élaboration des schémas directeurs. Ces procédures d'association et de consultation s'enchevêtrent et se confondent par ailleurs faisant perdre tout point de repère sur leur mise en œuvre respective.

...dans leur faisabilité, compte tenu des ambitions qui leurs sont attachées

Selon l'exposé des motifs du projet de la loi SRU, par rapport aux schémas directeurs qui s'étaient centrés de façon trop exclusive sur la planification spatiale en négligeant les liens que celle-ci doit entretenir avec toutes les autres politiques au niveau local, le SCoT doit permettre d'établir un projet d'aménagement et de développement durable et des orientations mettant en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipements commerciaux, d'environnement. La loi SRU vise « à revoir la définition des SCoT pour en faire véritablement des documents de planification stratégique ». Elle appelle une production intellectuelle de haute qualité. Elle se traduit par un ensemble de démarches, de méthodes, d'instruments d'observation, de diagnostic et d'évaluation visant à assurer la cohérence des différentes interventions sectorielles d'aménagement sur un même territoire, leurs conséquences sur la prospective et, par suite, leur mise en perspective dans le cadre d'une stratégie globale.

Mode de pensée et de travail capable de comprendre et de mettre en évidence les logiques de l'évolution urbaine, de définir les équilibres essentiels de l'espace, ses tendances, ses mutations pour parvenir à une prospective à moyen et long terme, la planification territoriale stratégique implique à la fois intelligence et savoir-faire. L'élaboration des SCoT implique donc la mise en réseau d'un certain nombre de compétences, une ingénierie publique et privée, aujourd'hui largement déficitaire dans un grand nombre de territoires, tant au sein des services de l'Etat et des collectivités locales que dans le milieu professionnel privé. **Cet aspect de la question relativise fortement les ambitions des SCoT.**

## 1.2. Les interventions de l'Etat

Nous allons tout d'abord définir quels sont les ressources théoriques que l'Etat doit mettre en jeu tout au long de la phase d'élaboration du SCoT.

Pour cela, la Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au **rôle de l'Etat dans la relance de la planification** permet de mettre en évidence les actions qui sont attendues de la part de l'Etat.

L'Etat intervient sur cinq points clé :

- ❖ Le périmètre ;
- ❖ L'association ;
- ❖ La mise à disposition ;
- ❖ Le porter à la connaissance ;
- ❖ L'arrêt du projet ;
- ❖ L'entrée en vigueur.

### 1.2.1. Le périmètre

L'Etat dispose d'un **pouvoir d'appréciation** pour l'arrêté de délimitation du périmètre du schéma comme pour la création éventuelle de l'établissement public chargé d'élaborer et de suivre le schéma. Si, malgré les informations qu'il a fournies et les discussions préalables, certains périmètres proposés paraissent présenter une illégalité manifeste en méconnaissant les principes définis par la loi, il doit les rejeter en indiquant aux élus concernés les raisons de sa décision.

L'Etat vérifie que :

- ❖ les projets de périmètre respectent les **conditions minimales fixées par la loi** (territoire d'un seul tenant et sans enclave, comprenant l'ensemble de chacun des établissements publics de coopération intercommunale intégrés précités) ;
- ❖ la prise en compte des critères relatifs d'une part à des **périmètres préexistants** de structures ou de documents de planification intercommunaux, d'autre part aux différents **types de déplacements urbains**, en n'acceptant pas les périmètres d'opportunité destinés à permettre à quelques communes de se soustraire aux règles de maîtrise de l'urbanisation prévues à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme sans pour autant inscrire leur développement dans un projet cohérent, ou ceux qui ne comprennent pas les enjeux essentiels de l'aire urbaine en termes de développement économique, d'habitat social, etc ;
- ❖ aucune commune incluse dans le rayon de 15 kilomètres ne se trouve située, contre son gré ou sans en avoir mesuré la portée, **hors du périmètre** d'un schéma de cohérence territoriale et, le cas échéant, l'Etat lui précise l'intérêt qu'il y aurait pour elle à y entrer.

Lorsque le périmètre s'étend sur plusieurs départements, il doit se rapprocher des autres préfets concernés afin de préparer un arrêté conjoint ; celui-ci pourra préciser celui des préfets qui sera chargé de conduire la procédure.

### 1.2.2. L'association et la mise à disposition

#### a) L'Association

La loi a redéfini l'association de l'Etat à l'élaboration des documents d'urbanisme. Son déroulement ne sera plus formalisé par un arrêté de mise en œuvre,

ce qui doit permettre, outre la suppression de sources de contentieux, de mettre l'accent sur les questions de fond et l'organisation d'un véritable dialogue.

N'ayant plus à participer à l'ensemble des réunions d'élaboration, l'Etat pourra **apporter sa contribution** non seulement à l'occasion des réunions spécifiques organisées par la collectivité territoriale mais aussi, le cas échéant, par écrit. Il pourra provoquer une réunion chaque fois qu'il l'estime nécessaire en s'appuyant sur le pouvoir d'initiative que lui donne la loi.

Il porte une attention particulière à l'**association aux Schémas de Cohérence Territoriale** qui auront une influence déterminante sur l'organisation du territoire, notamment parce que les autres documents de planification communaux ou intercommunaux devront être compatibles avec eux. Il reste néanmoins présent dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme en tenant compte des responsabilités que la loi lui donne et des enjeux liés aux politiques nationales.

Il s'assure, au cours de l'association, du **respect des principes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme**, en apportant si nécessaire des propositions concrètes sur la base des problématiques et des enjeux propres au territoire, qu'il pourra confronter à celles des autres personnes publiques. Il doit également veiller à la prise en compte des projets des collectivités publiques autres que celle qui élabore le document d'urbanisme.

Par ailleurs, l'association est le lieu où **il exprime et concrétise les attentes et les objectifs qui résultent des politiques nationales** (transport, habitat, politique de la ville, aménagement du territoire, universités, environnement, etc.), et plus généralement le point de vue et les réflexions stratégiques de l'Etat sur le territoire. Il peut par exemple : proposer les coupures d'urbanisation prévues par la loi sur le littoral, dont la localisation et l'ampleur sont laissées à l'appréciation des collectivités, veiller à ce que les règlements des plans locaux d'urbanisme ne fassent pas obstacle à l'implantation de logements sociaux dans des conditions économiquement acceptable, travailler sur les modalités de prise en compte d'un projet d'infrastructure dans le document d'urbanisme, etc.

#### b) La mise à disposition

La loi a maintenu la possibilité de **mise à disposition des services de l'Etat chargés de l'urbanisme** (directions départementales de l'équipement) pour l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme si les collectivités compétentes le demandent. Pour organiser cette activité de mise à disposition, il convient de tenir compte des demandes prévisibles, de la situation des collectivités concernées, des moyens dont l'Etat dispose. **Il privilégie autant que possible des interventions prenant la forme de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'études, etc.**

L'organisation et le renforcement des services des collectivités locales devraient leur permettre de prendre en charge progressivement la réalisation des documents d'urbanisme et de réduire en conséquence la place de la mise à disposition.

#### 1.2.3. Le porter à la connaissance

Selon les termes de la loi, l'Etat porte à la connaissance des collectivités locales les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Il s'agit toujours d'un exercice obligatoire, mais qui n'est plus tenu dans un délai réglementaire. Il ne doit pas moins transmettre les informations qu'il détient déjà, le plus complètement et rapidement possible, dès l'engagement des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. Toutefois, il pourra porter à la connaissance des collectivités les informations nécessaires au fur et à mesure de leur élaboration ou de leur disponibilité pendant toute la durée de la procédure.

L'article R. 121-1 du code de l'urbanisme précise le contenu du « porter à la connaissance ». Il inclura :

- ❖ les **éléments à portée juridique certaine** tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général de l'État et des autres personnes publiques, les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine, etc ;
- ❖ les **autres informations nécessaires aux collectivités**, parmi lesquelles les études dont il dispose en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement. L'Etat peut ainsi transmettre les études et données utiles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie, d'emplois et de gestion de l'eau, par exemple les diagnostics territoriaux établis par les services de l'État, les études réalisées dans le cadre des DTA, les études de DVA, etc. Il transmet également, en fonction de leur avancement, les informations relatives aux projets de l'État qui pourraient orienter les choix des collectivités, dont celles relatives aux projets inscrits dans les schémas de services collectifs.

Lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, il doit transmettre, s'il y a lieu, la proposition faite par l'Architecte des Bâtiments de France de modifier un ou plusieurs périmètres de 500 mètres de protection de monuments historiques.

Le porter à la connaissance est désormais tenu à la disposition du public au cours de l'élaboration du document. Tout ou partie peut être annexé au dossier d'enquête publique. La responsabilité de l'Etat peut être engagée s'il ne transmet pas les documents nécessaires, en particulier ceux prévus à l'article R. 121-1 du code. Il faudra donc apporter une vigilance accrue à sa constitution, tant sur le fond que sur la forme.

L'Etat transmet les documents correspondants par écrit, en les identifiant clairement comme partie du porter à connaissance, en précisant le statut et la portée des différents types d'informations fournies.

#### 1.2.4. L'arrêt du projet de schéma : l'avis de l'Etat

Le document arrêté sera adressé à l'Etat pour avis avant l'enquête publique. Les nouvelles dispositions réglementaires du code de l'urbanisme ne permettent plus à la collectivité de modifier ce document avant l'enquête pour tenir compte de cet avis, mais prévoient que cet avis sera joint au dossier d'enquête. L'Etat veille donc à faire part de toutes ses observations aux collectivités dans le cadre de l'association, pour ne pas leur envoyer dans l'avis des informations dont elles n'auraient pas disposé antérieurement.

#### 1.2.5. L'entrée en vigueur

Après approbation du document, la loi permet toujours à l'Etat de demander des modifications par lettre motivée. Elle a toutefois réduit le champ de cette possibilité, en la limitant aux questions de compatibilité du projet de Schéma de Cohérence Territoriale ou de Plan Local d'Urbanisme avec d'autres documents ou de mise en cause grave des principes fondamentaux du code de l'urbanisme. De plus, pour les Schémas de Cohérence Territoriale, elle ne lui permet plus de se substituer à la collectivité pour approuver le document avec les modifications que l'Etat a demandé, mais celui-ci ne sera exécutoire que lorsque la collectivité aura délibéré pour prendre en compte ses demandes.

En tout état de cause, **le contrôle de légalité** qu'il convient d'exercer sur les documents d'urbanisme doit porter sur leur contenu (prise en compte des politiques nationales et du porter à connaissance notamment) et pas uniquement sur le respect des procédures qui ont été volontairement simplifiées par la loi.

## 1.3. L'engagement théorique de l'Etat

### 1.3.1. Conforter la réflexion stratégique de l'Etat

L'Etat doit être en situation de répondre pleinement aux différents enjeux portés par la loi. **Seule une connaissance approfondie et structurée du territoire**, de ses enjeux et de ses projets prioritaires lui permet :

- ❖ de garantir la qualité et l'exhaustivité des informations portées à la connaissance des collectivités ;
- ❖ de motiver solidement son association aux documents de planification ;
- ❖ d'inscrire ses interventions dans le contexte de recherche de cohérence et de refonte des politiques territoriales porté à la fois par la loi SRU et par les lois relatives à l'aménagement durable du territoire et à l'intercommunalité.

Il doit pour cela repérer ou rassembler les données dont il dispose, de manière à en permettre le suivi et la mise à jour régulière, à en travailler la lisibilité, et à les rendre disponibles sans délai à ses partenaires. Il peut également développer les réflexions stratégiques déjà engagées lors des diagnostics d'agglomération élaborés pour la préparation de la contractualisation territoriale et lors des autres diagnostics territoriaux menés par ses services (stratégie de l'État en région, document unique de programmation, diagnostics préalables aux contrats de ville, aux grands projets de ville, aux plans de déplacements urbains, aux dossiers de voirie d'agglomération, études préalables aux directives territoriales d'aménagement, etc.).

Il veille à ce que ces travaux ne se limitent pas au périmètre d'un document en cours d'élaboration, mais qu'ils prennent en compte, à l'échelle des aires urbaines ou des secteurs littoraux, les territoires pertinents au regard des problématiques majeures, comme le fonctionnement économique, la protection de l'environnement, la péri-urbanisation, les déplacements, le renouvellement urbain, l'habitat, etc. Il les met en perspective à l'échelle des grands territoires, celle des directives territoriales d'aménagement, des aires métropolitaines, des grandes façades littorales, des massifs ou parties de massif, des secteurs à forts enjeux transfrontaliers, etc., où il décline les enjeux nationaux, notamment les options des schémas de services collectifs.

### 1.3.2. Mobiliser l'ensemble des compétences

Les actions à engager devront être mises à profit pour renforcer les capacités d'étude au sein des services déconcentrés dans les champs de l'observation et de l'analyse des territoires, pour encourager la reconstitution d'équipes pluridisciplinaires d'urbanisme et d'aménagement, ainsi que pour favoriser le partage des connaissances et la transversalité des approches, en mobilisant l'ensemble des compétences disponibles dans les réseaux professionnels ou de recherche, les agences de Bassin, les agences d'urbanisme.

Ces dernières disposent de compétences intégrées en ingénierie urbaine à une échelle qui se rapproche de l'aire urbaine, et elles peuvent être un espace de négociation. Elles doivent exercer un rôle éminent pour aider à la mise en œuvre de la planification intercommunale, que l'Etat veille à faire prendre en compte dans le programme mutualisé de travail des agences, que ce soit pour l'élaboration des documents sous la responsabilité des collectivités locales ou pour s'appuyer dans l'exercice de ses compétences. Néanmoins, il veille dans ce dernier cas à préserver sans ambiguïté ses prérogatives, particulièrement pour les porter à connaissance.

Les actions à engager incombent en premier lieu aux préfets de département, avec en particulier comme objectif de garantir la dimension interministérielle des

positions de l'Etat. Elles pourront être l'occasion pour les services les plus concernés de mettre en place des modalités de travail pérennes (pôle de compétence, dossiers documentaires, bases de données, etc.), notamment dans le cadre du projet territorial de l'Etat. Pour appuyer les préfets, les directions départementales de l'Equipement disposent de l'expérience nécessaire et de nombreuses informations qu'il convient de mettre à jour. Elles peuvent également mobiliser.

Il appartient aux Préfets de Région de soutenir les actions menées à l'échelon départemental en fournissant les études et les données produites à leur niveau, et en facilitant la prise en compte des échelles supra départementales. Ils pourront s'appuyer sur les directions régionales de l'Equipement, aussi bien pour préciser les positions de l'Etat à l'échelle régionale que pour animer sur le plan méthodologique le travail réalisé dans les départements.



## 2. L'Etat intervient en Val de Loire

### 2.1. L'inscription sur la liste du patrimoine mondial

#### 2.1.1. L'inscription comme « paysage culturel vivant »

**L'inscription du site est intervenue en novembre 2000.** Le territoire, continu sur 280km, d'une superficie de 800km<sup>2</sup> s'étend de Sully sur Loire à Chalonnes sur Loire et concerne plus d'un million deux cent mille habitants.

Deux régions (la région Centre et la région Pays de la Loire), quatre départements (Loiret, Loire et Cher, Indre et Loire, Maine et Loire), six agglomérations (Orléans, Blois, Chinon, Tours, Saumur et Angers) et 160 communes.

**Le Val de Loire présente la spécificité d'être le plus vaste site jamais inscrit en France par l'UNESCO.**

S'il est mondialement connu pour sa richesse patrimoniale, c'est en tant que « *paysage culturel vivant* » qu'il a été retenu : notion adoptée par le Comité International du Patrimoine de l'UNESCO de 1992 comme catégorie d'identification d'un bien au même titre qu'un bien essentiellement culturel. En plus de la dimension patrimoniale du site, il convient désormais d'insister sur le lien de l'homme avec son environnement physique, culturel, économique et social. L'inscription prend en compte la totalité des paysages, remarquables et ordinaires, dans une même approche globale et intégrée du territoire.

On perçoit donc bien l'enjeu majeur auquel nous sommes confrontés. La sélection au titre des « *paysages culturels vivants* » fonde une véritable politique volontariste pour l'élaboration d'un projet global de valorisation durable du Val de Loire.

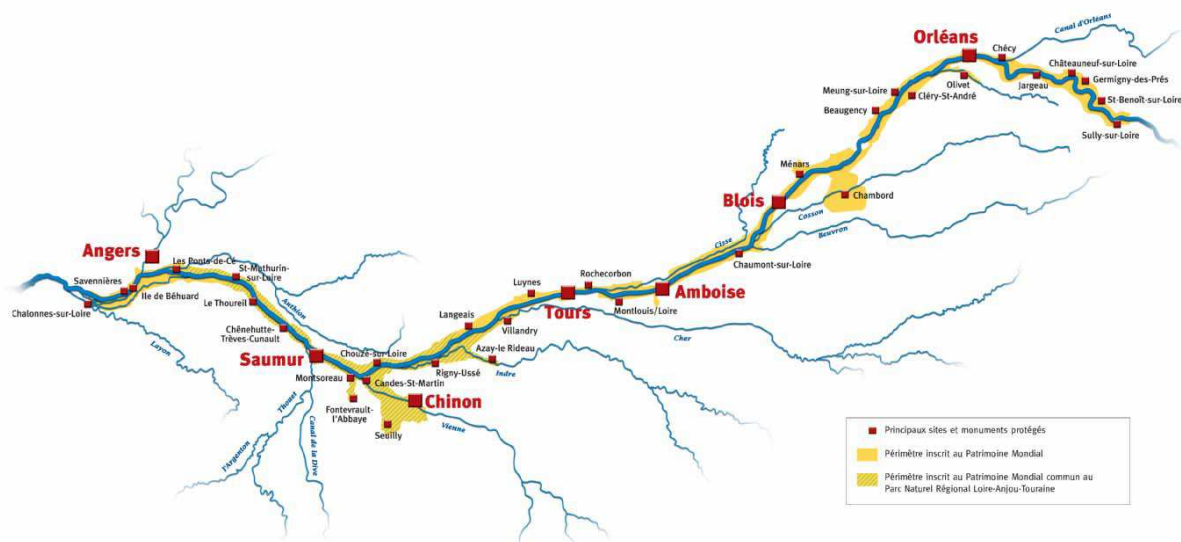


Figure 2 : Site UNESCO  
du Val de Loire

Source : Mission Val de Loire

#### 2.1.2. Le dispositif de gestion

Le travail d'identification, de protection, de conservation, de mise en valeur et de transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel est **à la charge de l'Etat**.

L'Etat et les collectivités locales, à la demande du Comité du Patrimoine mondial de l'UNESCO, ont alors mis en place un dispositif de gestion s'appuyant sur **trois organes constitutifs** :

**La Conférence territoriale Val de Loire-*Patrimoine mondial***, présidée par le Préfet coordonnateur du Plan Loire, est le lieu d'expression des collectivités maîtres d'ouvrage. La Conférence définit les orientations de la Mission et valide le programme d'actions annuelles.

**Le Comité de développement Val de Loire-*Patrimoine mondial*** est l'organe consultatif de la Conférence territoriale. Il fonctionne dans le cadre de rendez-vous annuels, ainsi que de groupes de travail thématiques créés selon les priorités retenues par la Conférence territoriale.

**La Mission Val de Loire-*Patrimoine mondial*** coordonne, anime et participe à la mise en oeuvre et au suivi du programme d'actions « Val de Loire - Patrimoine mondial » validé par la Conférence territoriale. La Mission est portée juridiquement par un Syndicat Mixte Interrégional créé par les régions Centre et Pays de la Loire. Elle assure notamment, par délégation de l'Etat, la gestion du label. Elle agit pour informer et sensibiliser les acteurs locaux et promouvoir l'image du Val de Loire à l'échelle nationale et internationale. Elle impulse et favorise le développement d'actions innovantes susceptibles de contribuer à la valorisation du Val de Loire.

### 2.1.3. Les enjeux de l'inscription

Les enjeux territoriaux sont au nombre de trois :

- ❖ Qualifier le cadre de vie en assurant le meilleur niveau d'équipements et de services mais, aussi et surtout, en évitant la standardisation des aménagements et en favorisant la créativité dans la conception de nouveaux espaces ;
- ❖ Renforcer l'attractivité des territoires dont la valeur patrimoniale et paysagère est devenue une valeur économique essentielle pour le tourisme ainsi que pour l'accueil des entreprises ;
- ❖ Garantir un développement pérenne du territoire car la qualité paysagère est directement liée à l'équilibre entre besoins sociaux, économiques et environnementaux.

*« Le paysage est ce qui nous unit. Il est appelé à devenir une composante majeure des politiques publiques d'aménagement : Intervenir sur les paysages signifie définir une gestion concertée fondée sur des valeurs communes de connaissance et d'appropriation, une gestion globale qui associe les paysages remarquables aux paysages ordinaires comme nous y invite la Loi « Paysages » du 8 janvier 1993 »<sup>6</sup>.*

### 2.1.4. Les espaces de ces enjeux d'aménagement

Les paysages fluviaux du lit majeur :

- ❖ Les îles de Loire, sanctuaires d'une faune et d'une flore protégées ;
- ❖ Les paysages prairiaux et forestiers des zones humides du fleuve dont le reboisement excessif ferme les vues et appauvrit la biodiversité des sols ;
- ❖ Les quais et cales, les digues et les ouvrages civils du fleuve, autant d'espaces publics longtemps délaissés qui focalisent, aujourd'hui, des enjeux identitaires urbains et touristiques.

---

<sup>6</sup> Extrait de l'Atelier 4 « Valorisation des paysages du Val de Loire » in *Actes des Deuxièmes Rendez-vous du Val de Loire - patrimoine mondial*. (Angers, 12 décembre 2003). P.104

### Les vues panoramiques et les perspectives transversales du «Grand paysage» du Val de Loire :

Les vues panoramiques, les jardins-belvédère et les perspectives transversales sont les éléments fondamentaux des compositions paysagères qui fabriquent l'image «Val de Loire-Patrimoine mondial». Leur prise en compte et leur entretien est un enjeu essentiel.

### L'évolution des paysages des bords et fronts de Loire :

Ce sont des espaces naturels ponctués de sites villageois et urbains aux origines portuaires, fortement soumis aux pressions de l'expansion urbaine et périurbaine. Ces fronts de Loire concernent, aussi, les coteaux et leurs sites troglodytiques, éléments esthétiques et fonctionnels du paysage ligérien, réhabilités pour de nouveaux usages d'accueil résidentiel et parfois touristique.

### L'intégration des infrastructures dans l'organisation des paysages :

Le franchissement du fleuve, le traitement des axes de circulation (SNCF, routes), les lignes EDF de haute tension restent des enjeux paysagers majeurs de tout corridor fluvial. Outre les impacts des infrastructures sur l'organisation des paysages, la qualité du traitement de ces ouvrages et de leurs abords est un enjeu fondamental de cadre de vie.

## **2.2. Une participation exemplaire attendue de la part de l'Etat**

*« L'Etat et ses services déconcentrés doivent être naturellement très présents au sein de ce périmètre, ne serait-ce que pour rendre compte de son action auprès du Comité du Patrimoine mondial de l'UNESCO.*

*Cette démarche, qui vise en premier lieu la mise en place d'une politique de protection sur un site inscrit par l'UNESCO au patrimoine mondial nécessite une parfaite coordination entre les différents services de l'Etat, tant au niveau national que régional et départemental. Cette coordination a prévalu tout au long des visites sur les sites et de la rédaction du présent rapport. Elle devra se poursuivre par une concertation avec les collectivités locales, directement concernées par la mise en oeuvre des actions sur le terrain, en liaison avec les services de l'Etat. »*

**Extrait du rapport n°2004-0066-01 des Ponts et Chaussées. Politique des sites dans le Val de Loire inscrit au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, section Maine-et-Loire. Avril 2005.**

*« Notre action concernant la Loire classée au Patrimoine Mondial doit se concrétiser et s'amplifier pour répondre aux « enjeux du paysage culturel vivant ».*

*Je souhaite que nous intervenions à 3 niveaux :*

*Le premier est celui de la connaissance de nos patrimoines culturels, naturels et paysagers. Avec les services de l'Etat, avec la mission Val de Loire et l'Institut Fleuves et Patrimoine, avec le Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine, l'ensemble du site inscrit doit faire l'objet d'une analyse et d'une description cartographiée et illustrée des patrimoines naturels et paysagers.*

*A partir de cette connaissance qu'il faut rendre exploitable pour les communes et les communautés, un effort substantiel doit être fait au niveau des cartes communales, des PLU et des SCoT pour une prise en compte rigoureuse de la sauvegarde et de la mise en valeur des paysages.[...]L'Etat devra jouer ici un rôle plus important au titre du « porter à la connaissance » dont il a la charge et qui n'est pas suffisamment fait[...] »*

**Yves Dauge.** Extrait du colloque *Imaginer le Val de Loire*. Blois, jeudi 13 sept. 2007.

*« Le Val de Loire se doit d'engager une démarche exemplaire qui concilie protection et valorisation. Les acteurs publics- Etat, collectivités locales- ont une responsabilité particulière dans cette recherche d'exemplarité pour développer avec les habitants du site une véritable culture du paysage. L'appropriation de cette culture est un enjeu majeur de l'inscription.*

*Les clefs de réussite d'une conduite de projet adaptée au paysage sont, au regard des bonnes pratiques présentées dans le référentiel, de s'assurer :*

- ❖ D'une concertation très en amont avec les habitants préalablement sensibilisés aux paysages ;*
- ❖ D'une prise en compte des enjeux économiques et sociaux ;*
- ❖ D'une intercommunalité de la démarche ;*
- ❖ D'une évaluation de l'action réalisée ;*
- ❖ D'une qualité d'ingénierie dans toutes les phases de la conception.*

*L'échange et la capitalisation d'expériences, l'ouverture internationale de cet échange sont les clefs de cette qualification de l'ingénierie.*

*Intervenir sur les paysages signifie faire appel à une vraie culture de projet fondée sur l'ingénierie de la connaissance, de la capitalisation d'expériences et de l'information des habitants. L'objectif est de maintenir un souci d'excellence et d'innovation dans toutes les décisions d'aménagement afin de qualifier ce cadre de vie et lui rendre cette singularité, reconnue comme valeur universelle par la Communauté internationale.»*

**Myriam Laidet.** *Vivre l'inscription du Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO, Comprendre, gérer et construire les paysages du site. Mission Val de Loire.*

A travers ces citations, nous voyons que l'Etat doit exercer sa responsabilité de gestion patrimoniale et environnementale du Val de Loire. Sa protection est d'intérêt public. Une action publique à l'échelle du site appelle alors des principes communs de protection et de valorisation des paysages et une gestion partagée qui passe par le soutien aux initiatives locales .

L'Etat est le garant de l'intérêt public et doit assurer l'homogénéisation du territoire, en particulier dans le Val de Loire par une démarche de projet.

**PARTIE 3**  
**L'INSCRIPTION DU VAL DE**  
**LOIRE DANS LES DOCUMENTS**  
**DE L'ETAT**

---

# 1. L'état d'avancement des SCoT ABC, NOT, Tours

## 1.1. Le SCoT d'Amboisie, du Blérois et du Castelrenaudais

### 1.1.1. Le contexte géographique et communautaire

Le territoire du SCoT d'Amboisie, du Blérois et du Castelrenaudais (SCoT ABC) est composé de **quatre communautés de communes**, comme figuré sur la carte ci-dessous (figure 3).

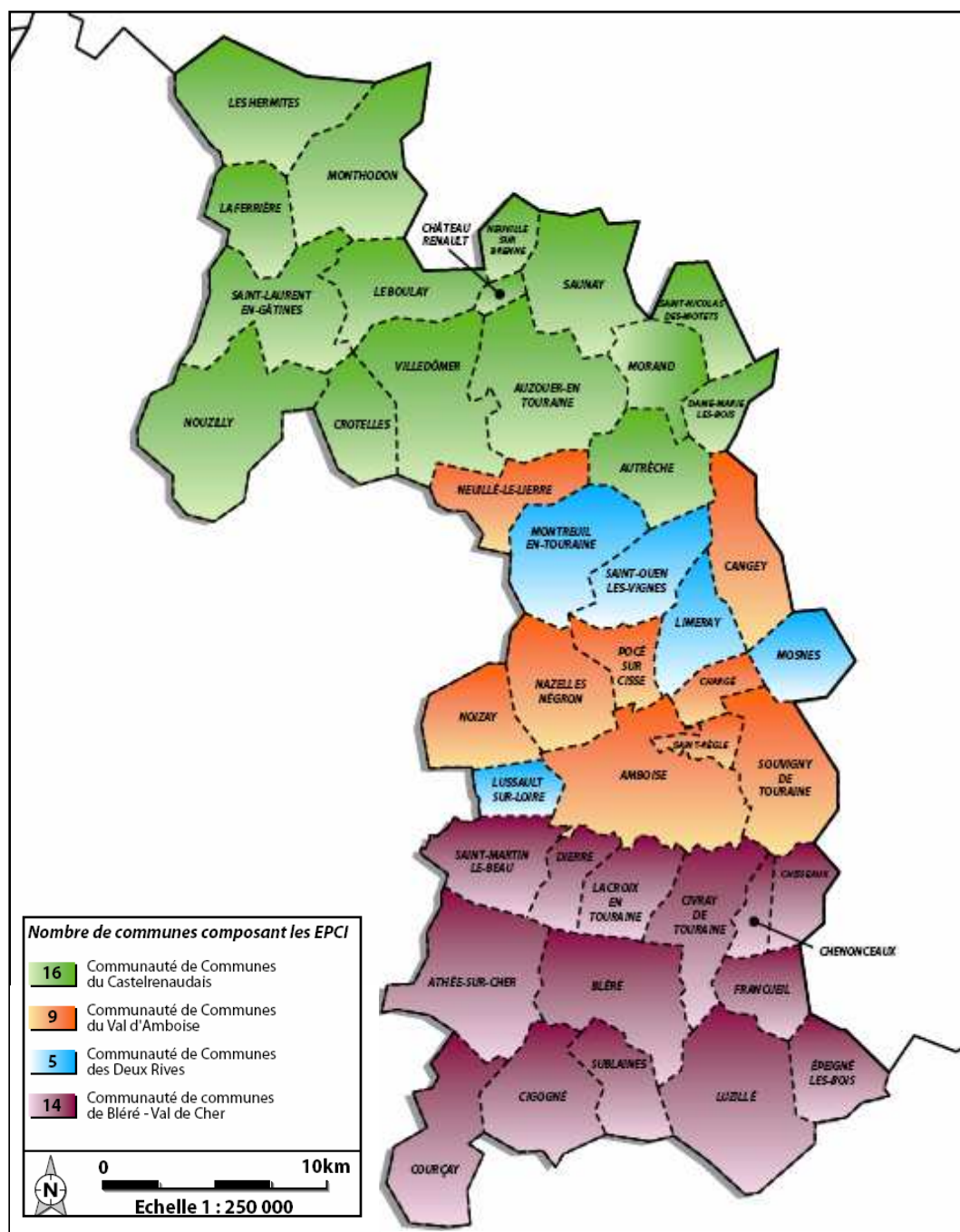


Figure 3 : le périmètre du SCoT ABC

Source : SCoT ABC  
Réalisation : CODRA



Le territoire se situe à l'**Est de l'agglomération tourangelle**. La frange Ouest du territoire constitue un secteur résidentiel privilégié de l'agglomération tourangelle qui, dans son rôle de centre, connaît une extension spatiale de plus en plus importante. Le territoire est traversé d'Est en Ouest par le fleuve de la **Loire** et la rivière du **Cher**.

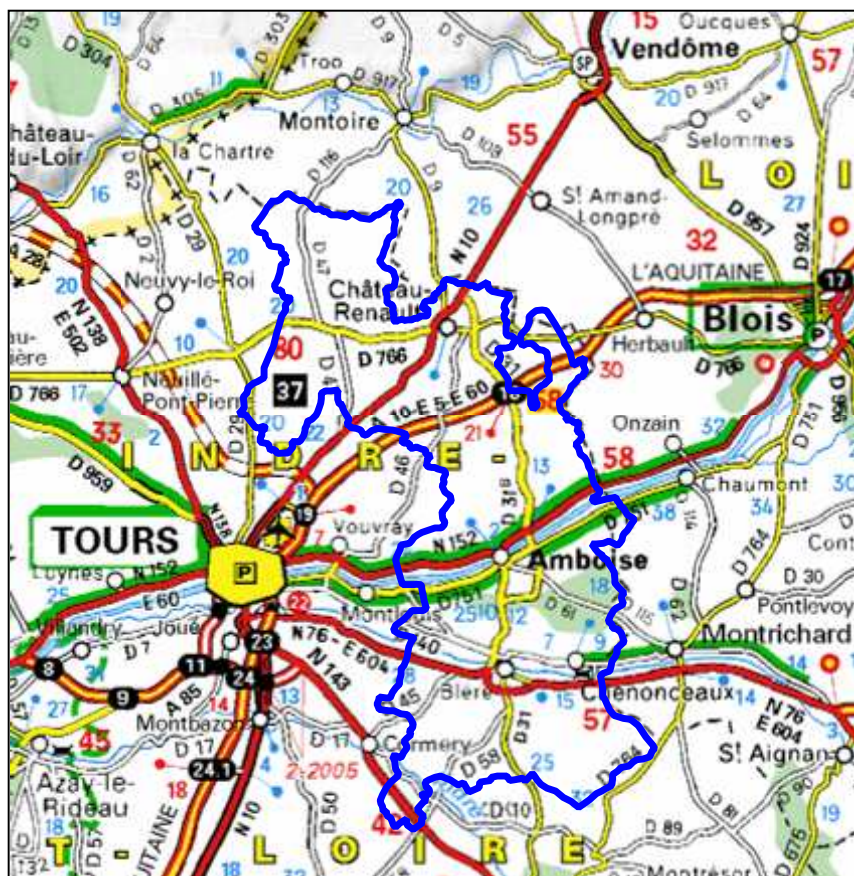


Figure 4 : le contexte géographique du SCoT ABC

Source : carte Michelin  
Réalisation : DDE37, document d'association de l'Etat au SCoT ABC

### 1.1.2. Les grandes dates de l'élaboration du SCoT

Le **périmètre** du SCoT a été arrêté en mai 2003. La création du syndicat mixte qui allait porter le projet de SCoT a été arrêtée en octobre 2003 : il se compose de 44 communes et de 4 communautés de communes.

Le **porter-à-la-connaissance** a été transmis par l'Etat au syndicat mixte en avril 2006. (document attendu un peu avant car présentation du diagnostic du bureau d'études en mars à Amboise). Le mois de mai 2006 a vu l'arrivée de la nouvelle chargée de mission, Géraldine COLLADO.

Le SCoT a été **arrêté** le 18 juillet 2007 par le conseil syndical. Il s'en est suivi une **consultation** des personnes publiques associées, qui a duré trois mois. Les avis de l'Etat ainsi que ceux des communautés, des communes, du Conseil Général, etc... ont été formulés.

L'**avis de l'Etat** a été le suivant : « avis favorable sous réserve de la prise en compte des observations de l'Etat après enquête publique ». Il a été donné en octobre 2007 suite à la réunion, le 7 octobre 2007, du Comité technique Interministériel, regroupant l'ensemble des services départementaux et régionaux de l'Etat.

L'**enquête publique** s'est déroulée du 12 novembre au 14 décembre 2007. Après enquête, le syndicat mixte a analysé l'ensemble des avis de la population à travers le commissaire enquêteur et ceux des personnes publiques associées. Les réunions du syndicat les 4 décembre 2007 et 10 janvier 2008 ont permis de valider la prise en compte ou non de ces observations.

Le SCoT a été **approuvé** lors du conseil syndical du 25 février dernier. A partir de cette date, l'Etat a eu deux mois pour décider d'utiliser son droit de veto ou

non. Ce SCoT « *ayant des faiblesses aux frontières du juridique et du politique* » (entretien Préfecture, avril 2008), l'Etat a dû se décider sur le caractère exécutoire du document. L'Etat avait trois possibilités qu'il a dû soumettre au syndicat le 22 avril :

- ❖ La première possibilité est l'utilisation de son droit de veto : suspension du caractère exécutoire du SCoT, sans condition de délai. Aux vues des tensions politiques, « *ce choix verrait la mort du SCoT* » (entretien Préfecture, avril 2008), les élus décidant certainement de ne pas modifier le SCoT. De son côté, l'Etat a reçu une circulaire interne notifiant qu'il ne fallait pas être « *trop dur* » avec les premières générations de SCoT : « *mieux vaut avoir un SCoT imparfait que de n'en avoir pas du tout* » (entretien Préfecture, av. 08).
- ❖ La deuxième possibilité est de laisser le SCoT exécutoire en promesse de modifications du SCoT d'ici un an à un an et demi. L'aspect financier va certainement ne pas permettre les modifications. Le syndicat a déjà bénéficié de la part de l'Etat de l'euro par habitant. Cette subvention ne peut pas se cumuler à d'autres. Le syndicat devrait donc trouver seul des fonds.
- ❖ La troisième possibilité est d'abandonner le projet de SCoT au profit de schémas de secteurs, géographiquement plus ciblés. L'Etat a peur qu'ils ne puissent pas répondre aux enjeux d'aménagement du territoire, comme l'aurait fait le SCoT, à son échelle.

(paragraphe réalisé à partir des entretiens avec le syndicat mixte de l'Amboisie du Blérois et du Castelrenaudais et avec l'Etat, avril 2008)

### 1.1.3. Le contexte politique d'élaboration du document

L'élaboration de ce SCoT, dont l'exécution n'est pas certaine, n'a pas été simple. Le **contexte politique** n'a pas été bénéfique pour instaurer de bonnes relations entre l'Etat local et le syndicat mixte. Les **élections municipales** ont été un frein supplémentaire, certains remanements électoraux pouvant affaiblir d'autant plus le SCoT (entretien Etat avril 2008). Les avis de diverses personnes participant à l'élaboration de ce SCoT ont montré que les responsabilités étaient autant du côté de l'Etat que de celui du syndicat mixte.

L'Etat a rendu son **porter-à-la-connaissance** en retard, ce qui fait que « *la présentation du diagnostic du SCoT en mars 2006 n'a pas tenu compte du document de l'Etat, reçu en avril 2006* » (entretien syndicat janvier 2008).

Le syndicat mixte, de son côté, était au départ très enthousiaste à l'idée du projet de SCoT. Mais au fur et à mesure de son élaboration, le syndicat s'est rendu compte que le projet prenait petit à petit une **ampleur politique**. Le SCoT devenait contraignant et l'enthousiasme des élus s'est effacé. Aucun des élus influents du territoire ne voulaient soutenir politiquement le projet de SCoT. Les tensions avec l'Etat local ont commencé à apparaître (entretiens Etat avril 2008).

Le document qui a été réalisé par un bureau d'études parisien n'est pas assez complet du point de vue de l'Etat. Lors des réunions des personnes publiques associées, il a répété à plusieurs reprises qu'il voulait que le syndicat mixte tienne compte de ses remarques. « *Des réunions informelles ont été entreprises entre certains élus et le Secrétaire Général* » (Préfecture) mais sans résultat apparent (entretiens Etat avril 2008).

Jusqu'au dernier moment, l'Etat a hésité à donner un avis favorable au document. De plus, l'analyse de la prise en compte de ses observations n'a pas pu se faire dans de bonnes conditions. En effet, l'Etat n'a reçu que le DOG (**D**ocument d'**O**rientation **G**énérale) avant approbation du document. Il n'a donc pas pu analyser les deux autres documents essentiels, ce qui réduit fortement la profondeur de l'analyse et son pouvoir d'intervention.

Maintenant qu'il est approuvé, l'Etat veut continuer à faire valoir son point de vue au syndicat. La réunion du 22 avril aura été décisive.

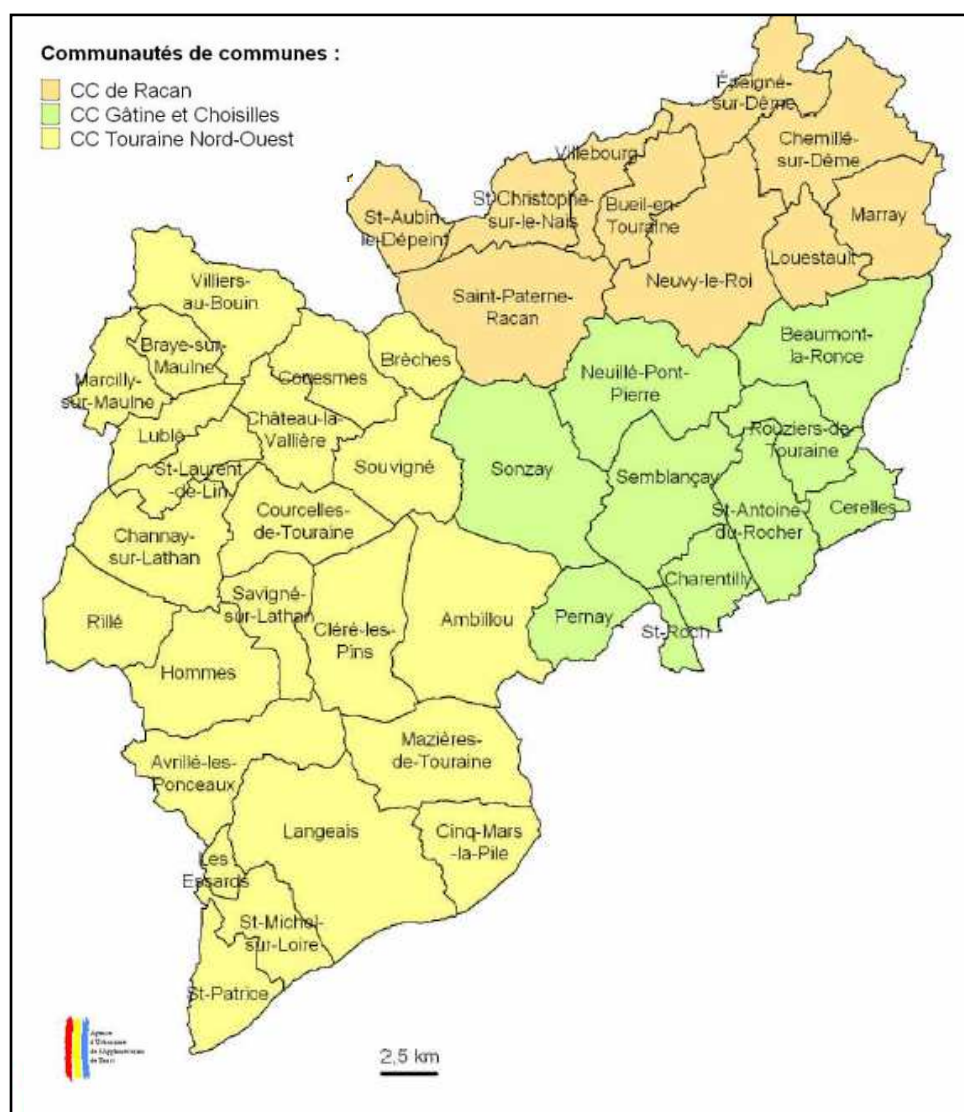


## 1.2. Le SCoT du Nord Ouest Touraine

### 1.2.1. Contexte géographique et communautaire

Constitué de quarante trois communes organisées en **trois Communautés de Communes** (CC Racan, Gâtine et Choissilles, Touraine Nord-Ouest), le périmètre du SCoT du Nord-Ouest de la Touraine couvre un territoire globalement localisé entre le coeur de l'agglomération tourangelle et la limite Nord-Ouest du département d'Indre-et-Loire.

**Le périmètre du SCOT et celui du syndicat mixte du Pays Loire Nature concordent strictement.**

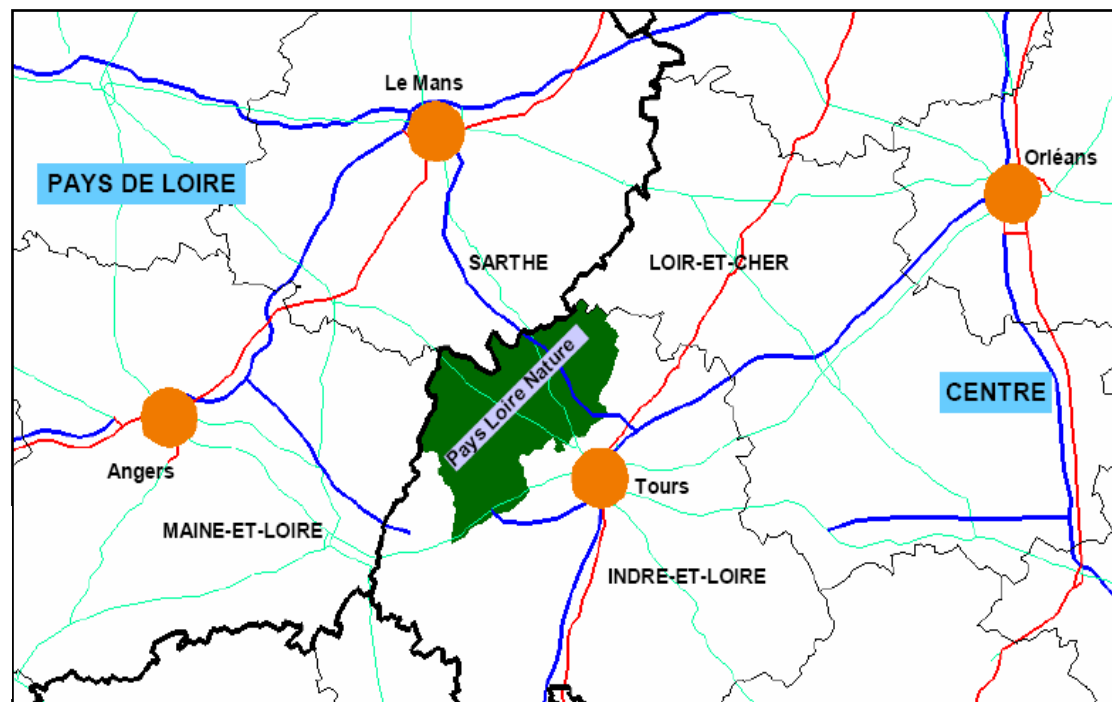


**Figure 5 : le périmètre du SCoT NOT**

Source : SCoT NOT

Réalisation : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours

Situé au Nord-Ouest du département d'Indre-et-Loire, le **Pays Loire Nature** se situe à la croisée de deux régions (Pays de la Loire, Centre) et de quatre départements (Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Maine-et-Loire et Sarthe).



**Figure 6 : le contexte géographique du SCoT NOT**

Source : SCoT NOT  
Réalisation : DDE37, document d'association de l'Etat

### 1.2.2. Les grandes dates d'élaboration du SCoT

Le périmètre du SCoT a été arrêté le **5 novembre 2003**. La création du syndicat mixte du SCoT du Nord-Ouest Touraine date de juin 2006.

Les études ont démarré dès **novembre 2006**. Le diagnostic a été finalisé en février 2007. Le PADD (**P**rojet d'**A**ménagement et de **D**éveloppement **D**urable) a fait l'objet d'un dernier débat au sein du syndicat mixte en septembre 2007. S'en est suivi la traduction réglementaire dans le DOG, finalisé au premier trimestre 2008.

Le projet de SCoT a été arrêté par le conseil syndical le **3 mars 2008**. Dès le **1<sup>er</sup> avril**, la consultation des personnes publiques associées, dont l'Etat, a été lancée. L'avis de l'Etat est attendu au tout début de l'été, après la période de consultation.

L'enquête publique débutera vraisemblablement en juin ou juillet. Le commissaire enquêteur a déjà été désigné mais les dates ne sont pas encore fixées précisément.

(paragraphe réalisé à partir des entretiens avec le syndicat mixte du Nord-Ouest de la Touraine, avril 2008)

### 1.2.3. Le contexte politique d'élaboration du document

Dès la formation du syndicat mixte, des tensions ont émergé en raison du **budget** qu'il fallait allouer à l'élaboration des documents du SCoT. Avec le 1 euro par habitant, l'Etat a donné environ 36 000 euros. Cela représente peu de moyens. De plus, il s'est basé sur le recensement de 1999 et depuis, la population a augmenté de près de 3 000 personnes. L'Etat a donc financé à hauteur de 20% l'élaboration du SCoT. Le reste a donc été à la charge des communes, à hauteur d'environ 2,5 euros par habitant, ce qui représente un **effort financier** considérable de la part de ces petites communes.

« Au début de l'élaboration, l'adhésion politique au SCoT n'était donc pas très forte, il était même envisagé de faire un **SCoT sans grande envergure**. Il s'agissait d'élaborer un document très simple, avec un maximum d'économies de moyens » (entretien syndicat SCoT NOT, avril 2008). Au fur et à mesure, les élus ont consentis à faire un effort pour avoir un document de SCoT à la hauteur de leur territoire. En novembre 2006, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle a été choisie comme prestataire de services. L'Etat a été associé à la démarche. Cette même année, le poste de « chargé de mission » a été créé, M. Dupont a alors été embauché sur un mi-temps, les charges de fonctionnement étant très lourdes.

Du côté de l'Etat, M. Le Ravalec (DDE/SDELCO/PTU) a été désigné pour suivre le SCoT NOT. Très vite, de bonnes relations de travail se sont instaurées. Des **réunions informelles** ont été organisées avec la participation d'autres techniciens de l'Etat en charge des SCoT. Ainsi, lors des réunions avec les personnes publiques associées, les interlocuteurs ne s'attardaient pas « *sur les formes diplomatiques* » (entretien syndicat SCoT NOT, avril 2008). Chacun des représentants parlaient librement, les « points d'ombre » ayant été réglés auparavant dans les réunions informelles. Les réunions officielles étaient alors plus efficaces, l'élaboration du document a été plus aisée. Le travail a été fait « *main dans la main* » (entretien syndicat SCoT NOT, avril 2008). Ainsi, M. Dupont était l'interface avec les élus concernant le point de vue politique. M. Le Ravalec était l'interface juridique avec les représentants de l'Etat à la préfecture.

Avec les récentes élections municipales, la présidence du syndicat va être changée. Pour le moment, le SCoT est « *un peu en veille, les documents sont partis en consultation et l'enquête publique va démarrer dans quelques mois* » (entretien syndicat SCoT NOT, avril 2008).

## 1.3. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle

### 1.3.1. Le contexte géographique et communautaire

Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle est constitué de cinq Etablissements Publics de Coopération Intercommunale : **quatre Communautés de Communes et une Communauté d'Agglomération**, la Communauté d'Agglomération de Tours.

Ce SCoT rassemble environ 350 000 habitants sur une superficie de 830 km<sup>2</sup>. Tours est la préfecture d'Indre et Loire, c'est la plus grande ville du département. Elle joue un grand rôle dans l'attractivité du territoire.

La situation du SCoT est centrale : il détient un nombre important d'enjeux politiques, en aménagement et urbanisme.

Cette première carte montre les périmètres du SCoT et de l'aire urbaine de Tours. On remarque que le SCoT a une position centrale à l'échelle du département tant au niveau géographique qu'au niveau démographique.

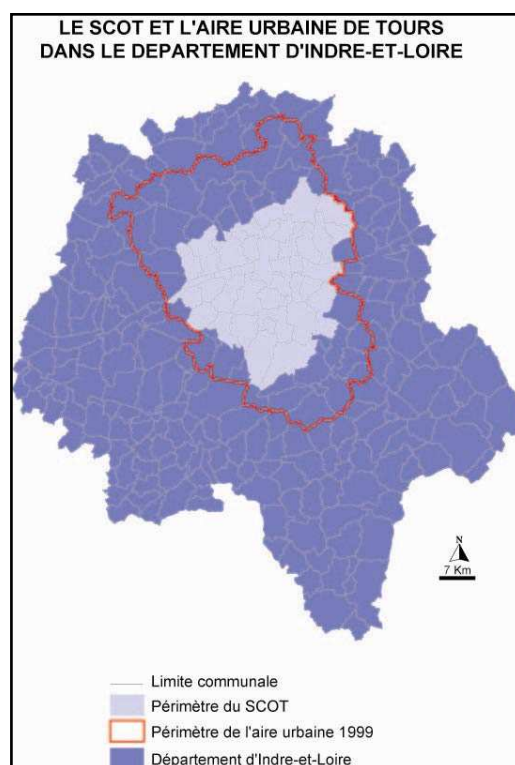
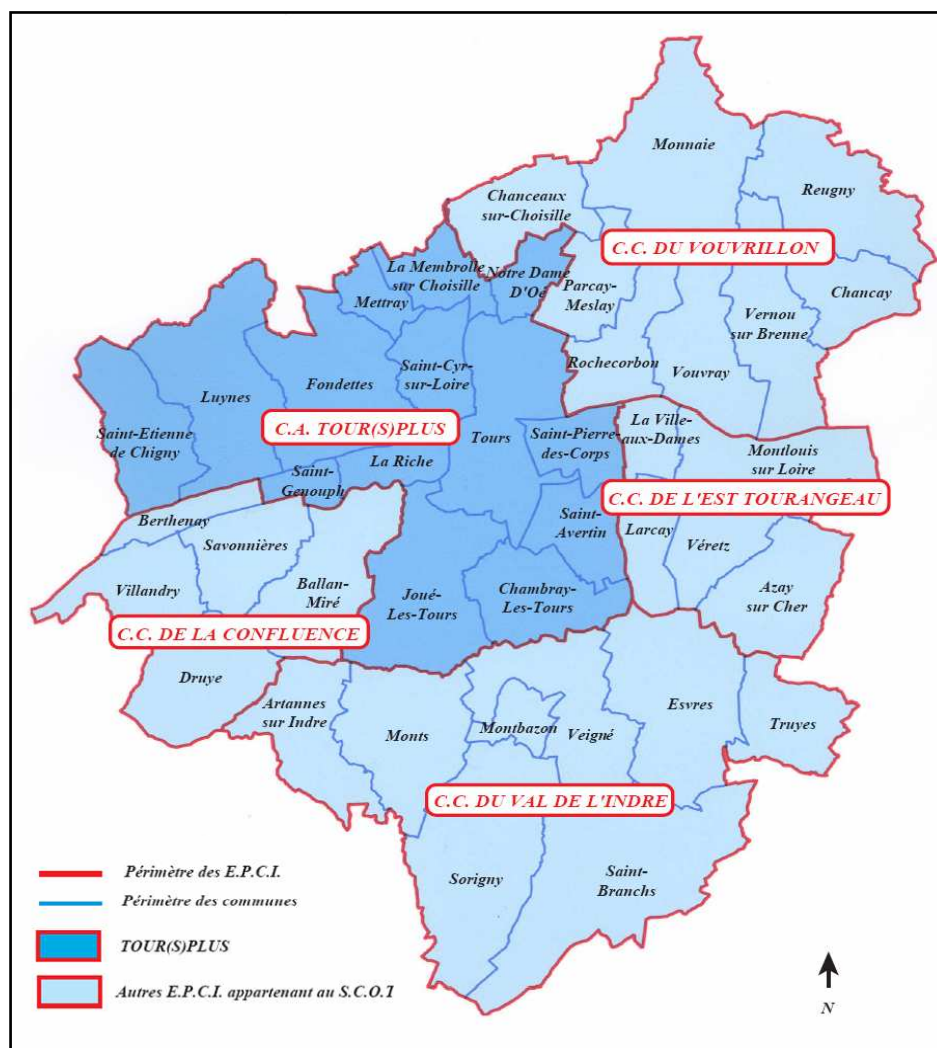


Figure 7 : le contexte géographique du SCoT Tours

Source : Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle

Cette deuxième carte présente en détail le **périmètre du SCoT** avec les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) qui le caractérisent.



**Figure 8 : le contexte périmètre du SCoT Tours**  
Source : Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle

### 1.3.2. Les grandes dates d'élaboration du SCoT

Le 1<sup>er</sup> arrêté de périmètre de SCoT a été pris le **21 juillet 2002**. Il n'a pas été suivi d'une délibération sur la structure qui allait porter le SCoT : l'arrêté est donc devenu caduque et le périmètre n'a pas été fixé.

Le **26 mars 2003**, un 2<sup>e</sup> arrêté de périmètre a été fixé. Le **25 juin 2003**, l'arrêté délimitant le périmètre du Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle (SMAT) a permis de réellement entamer la démarche de SCoT.

Le **10 nov 2003**, l'arrêté de création du SMAT permet de déterminer la structure qui portera le SCoT. Le 20 octobre 2004, le SMAT s'installe.

**Début 2005**, une étude méthodologique est entreprise. Elle permet entre autre aux élus de prendre réellement connaissance du contenu du SCoT. Le 26 mai 2005, une feuille de route est adoptée.

Le **1<sup>er</sup> septembre 2005**, M.Tallois prend le poste de chef de projet. L'élaboration effective du SCoT ne débute réellement qu'à partir du mois de janvier 2006. Quatre commissions sont créées, elles rendent toutes un rapport de type diagnostic sur les thèmes « rayonner », « résider », « travailler » et « valoriser ».

Au fur et à mesure, un retard dans l'élaboration du SCoT se creuse. Il atteint aujourd'hui 18 à 24 mois. Ce retard a plusieurs causes :

- ❖ Un manque d'appropriation de la démarche de la part des élus ;
- ❖ Les élections municipales qui créent des tensions politiques et ne sont pas favorables à une atmosphère de travail sur un document aussi stratégique et politique ;
- ❖ Une prise de connaissance des EPCI par les élus qui ont l'habitude en Indre et Loire d'être en compétition : les EPCI les amènent à changer de point de vue pour travailler en complémentarité.

Avec ce retard important, le budget global réel d'élaboration du SCoT a largement dépassé les prévisions. Le retard est aussi du côté de l'Etat qui n'a pas fourni la totalité de son porter-à-la-connaissance. Il devait en effet le fournir le premier volet en avril 2006 : il est arrivé en décembre 2007. Le 2<sup>e</sup> volet a 18 mois de retard sachant qu'il devait parvenir au SMAT fin 2006 et qu'il n'est toujours pas arrivé.

Le SCoT sera certainement remis en route en septembre, une fois que l'ensemble des nouveaux élus auront bien pris leurs marques.

(paragraphe réalisé à partir des entretiens menés avec le syndicat mixte de l'agglomération tourangelle, janvier 2008)

### 1.3.3. Le contexte politique d'élaboration du SCoT

Le contexte politique du territoire qui recouvre le SCoT n'est pas très favorable à une élaboration simple et rapide du document. Les différentes communes n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, sous la forme communautaire. Ainsi, avant même que la question du SCoT apparaisse, le regroupement en intercommunalités en l'an 2000 a été très difficile à concrétiser.

L'objectif du SCoT est tout de même d'avoir un document qui tranche avec l'ancien Schéma Directeur : « *il faut dorénavant avoir un document plus qualitatif que quantitatif* » (entretien syndicat SCoT Tours, janvier 2008). Cependant, le retard accumulé dans l'élaboration du SCoT dévoilent les tensions politiques qui doivent régner entre tous les élus du périmètre SCoT. Des objectifs communs à l'ensemble des communes du périmètre vont avoir beaucoup de mal à émerger.

(paragraphe réalisé à partir des entretiens menés avec le syndicat mixte de l'agglomération tourangelle, janvier 2008)





## 2.1. Méthode d'analyse des documents de l'Etat

Cette partie débute par l'analyse de l'ensemble des documents du SCoT d'Amboisie, du Bléroid et du Castelrenaudais.

L'analyse suivante concerne les documents du SCoT du Nord Ouest Touraine. Le SCoT étant plus récent, les services de l'Etat ont mis à profit l'expérience qu'ils ont acquise lors de l'élaboration du SCoT ABC pour le SCoT NOT (entretien Etat, avril 2008). Il a été alors très intéressant de travailler en comparant les documents de ces deux SCoT.

Enfin, le SCoT de l'agglomération tourangelle a été traité. Etant donné que le projet n'est pas très avancé, son analyse est très sommaire et ne porte pas, à ce stade, de réel intérêt.

Pour chaque SCoT, les documents apparaissent dans l'ordre chronologique de leur création. Il y a le porter à la connaissance, le document d'association de l'Etat et l'avis de l'Etat.

L'ensemble des documents qui ont été collectés ont été analysés pour comprendre comment le Val de Loire-patrimoine mondial a été pris en considération dans les trois SCoT. Pour cela, l'étude distingue les passages qui citaient explicitement l'inscription de ceux qui ne faisaient que la suggérer. Cependant, le degré implicite de certains textes sur l'inscription UNESCO est difficile à déterminer. Une sélection de mots-clés se rapportant assez directement à l'inscription au patrimoine mondial a été réalisée. Leur présence a permis d'intégrer le passage implicite à l'analyse :

- ❖ Val de Loire ;
- ❖ Paysage/ identité paysagère ;
- ❖ Patrimoine remarquable/ Richesse patrimoniale ;
- ❖ péri-urbanisation.

Pour analyser le degré d'implication de l'Etat dans les propos qu'il tient, il faut déterminer à chaque passage porteur d'intérêt le type de texte. Pour cela, une typologie formelle a été utilisée.

Le linguiste allemand Egon Werlich a mis au point en 1975 une typologie permettant de distinguer les textes dans le livre « Typologie der Texte ». Il distingue alors cinq types de textes :

- ❖ Le texte **descriptif** qui présente des arrangements dans l'espace ;
- ❖ Le texte **narratif** : concentré sur des déroulements dans le temps ;
- ❖ Le texte **expositif** : associé à l'analyse et à la synthèse de représentations conceptuelles ;
- ❖ Le texte **argumentatif** : centré celui-ci sur une prise de position ;
- ❖ Le texte **instructif** : (ou prescriptif, exhortatif) qui incite à l'action.



Un dernier niveau dans l'analyse des documents correspond à la manière dont l'Etat justifie les propos qu'il tient. Une classification de justifications publiques a été réalisée par le chercheur Hervé Gumuchian dans son livre intitulé *Les acteurs, ces oubliés du territoire* en 2003.

Type de justification	Auteur de référence en philosophie politique	Mots clés	Positionnement dans les débats sur la construction territoriale
Civique	J.J Rousseau	Volonté collective, égalité	La construction territoriale doit servir les intérêts de la collectivité. Elle doit rechercher l'égalité entre les Habitants-Usagers-Citoyens (HUC)
Industrielle	Saint-Simon	Productivité, efficacité, compétence	La construction des territoires a pour objet la recherche d'une efficacité. Leur organisation doit répondre à une amélioration de la « productivité »
Domestique	J.B Bossuet	Relation de confiance, personnalisation	Les territoires doivent être des lieux d'échanges, permettre le développement du lien social. La confiance entre les acteurs doit être maximisée.
Opinion	T. Hobbes	Reconnaissance par autrui	Les discours tenus dans les débats publics sur la construction des territoires ont pour objet la reconnaissance par autrui
Marchande	A. Smith	Marché, affaires au sens de transactions	L'objectif de l'organisation d'un territoire doit être de répondre aux besoins du marché
Inspirée	Saint-Augustin	Créativité, liens entre une personne et une totalité	Ce type de justification ne semble pas impliquer un positionnement dans les débats sur les projets de territoire

**Figure 11 : Six registres de justification publique ou l'essence de la pluralité des acteurs**

Source : Gumuchian, H. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. 2003.  
Réalisation : S. GAIRARD

Pour plus de clarté et de lisibilité, la compréhension formelle des documents se distingue des réflexions qui en découlent. Les encadrés correspondent donc aux réflexions faites à partir de l'analyse des documents.

## 2.2. Le SCoT d'Amboise, du Blémois et du Castelrenaudais

### 2.2.1. Le Val de Loire dans le porter à la connaissance

Dans le porter à la connaissance, nous trouvons un paragraphe entier d'informations sur le Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO. Nous découvrons son nouveau statut, nous comprenons comment s'organise la gestion du site, nous pouvons lire les engagements que doivent respecter les signataires de la charte pour la valorisation du site... Les communes du périmètre SCoT qui ont signé la charte d'engagement UNESCO sont listées.

Le dernier paragraphe (**texte narratif et expositif**) suggère à l'ensemble des collectivités de protéger et mettre en valeur leur patrimoine. Il incite en fait, par des tournures impersonnelles, le syndicat mixte à prendre en compte le Val dans le SCoT.

Un encadré propose une adresse mail ([smi@mission-valdeloire.fr](mailto:smi@mission-valdeloire.fr)) pour obtenir plus d'informations sur le sujet. Le lien se dirige directement sur la messagerie de la Mission Val de Loire.

Remarques sur le fond
L'encadré ne fait pas appel aux différents documents qui ont été rédigés sur le site inscrit et qui permettraient de mieux appréhender sa mise en valeur, en plus du texte qui a été rédigé pour le porter à la connaissance.
Les enjeux et la démarche de projet prônés par la mission Val de Loire sont absents.

### 2.2.2. Le Val de Loire dans le document d'association de l'Etat

#### a) Diagnostic stratégique de l'Etat

Le diagnostic s'organise en neuf parties distinctes.

**La troisième partie** intitulée « *un patrimoine naturel, architectural et urbain d'une qualité historique rare* » comprend deux sous-parties : le constat et une première réflexion sur les enjeux. Le Val de Loire-patrimoine mondial n'est clairement cité que dans le constat comme étant une reconnaissance de son héritage historique exceptionnel. Il n'est cité que pour appuyer le fort attrait touristique du territoire. **Le texte est expositif**, il ne s'agit que d'un rappel de l'inscription. Cette dernière est intégrée dans l'énumération d'autres informations sur l'environnement et le paysage.

Dans les enjeux, le Val de Loire-patrimoine mondial n'est abordé qu'implicitement. On parle alors de « *valoriser le patrimoine* ». Les axes de réflexion proposé par le document d'association se concentrent sur :

- ❖ la qualité paysagère ;
- ❖ le tourisme et l'attractivité du territoire ;
- ❖ les terroirs viticoles.

Là, le **texte est argumentatif**. Pour la qualité paysagère, l'Etat propose au syndicat en charge de rédiger les documents du SCoT d'envisager une réflexion sur l'amélioration de la qualité paysagère des itinéraires touristiques et l'amélioration globale des aménagements urbains, ainsi que la localisation de l'urbanisation et de la forme urbaine. Pour le tourisme et l'attractivité du territoire, l'Etat formule des questions ciblées qui ont vocation d'inciter à la réflexion, en matière de transport, de balisages touristiques, de structures d'accueil. Enfin, pour les terroirs viticoles, l'Etat demande de manière plus radicale d'améliorer leur valorisation et insiste sur la nécessité de protéger strictement les terroirs de grande qualité (aire géographique de l'appellation d'origine contrôlée régionale Touraine) exploités ou non.

**La sixième partie** intitulée « *un phénomène de périurbanisation croissant et un maillage d'infrastructures de transport dense qui favorisent l'accroissement des déplacements pendulaires* » parle explicitement de l'inscription, mais uniquement dans les enjeux. Il s'agit alors pour l'Etat de prendre conscience du phénomène grandissant de périurbanisation et de ses conséquences sur la qualité des paysages et l'identité du site. L'Etat propose de nouveau dans cette partie de mener une réflexion sur la protection des paysages, en particulier autour des axes de communications. Le texte est à la fois expositif et instructif : il allie le constat à l'action.

<b>Remarques sur la forme</b>
Les enjeux proposés par l'Etat dans les deux parties concernées par l'inscription au patrimoine mondial ne se ciblent pas seulement au Val de Loire. L'Etat ne focalise pas ces réflexions sur le site UNESCO. Il l'intègre dans une réflexion plus large, à l'échelle du territoire SCoT tout entier.
Le site ne fait pas l'objet d'un paragraphe entier intégrant des pistes de réflexion propre au site. Le lecteur ne sait alors pas clairement ce qu'attend l'Etat du Val de Loire, sachant que le scénario « au fil de l'eau » n'est pas souhaitable.
<b>Remarques sur le fond</b>
L'inscription n'a été mise en relation qu'avec les problématiques de paysage, tourisme/patrimoine et déplacement/périurbanisation.
L'Etat justifie l'inscription et son discours par le type de justification « opinion » comme le propose Hervé Gumuchian. Il fait appel à une tierce personne (l'organisation internationale de l'UNESCO) pour appuyer ses idées dans le SCoT.

## b) Enjeux de l'Etat

Dans cette partie du document d'association de l'Etat, l'inscription au patrimoine mondial n'apparaît que dans le dernier des trois enjeux généraux présentés.

### Le Val de Loire cité plus ou moins explicitement

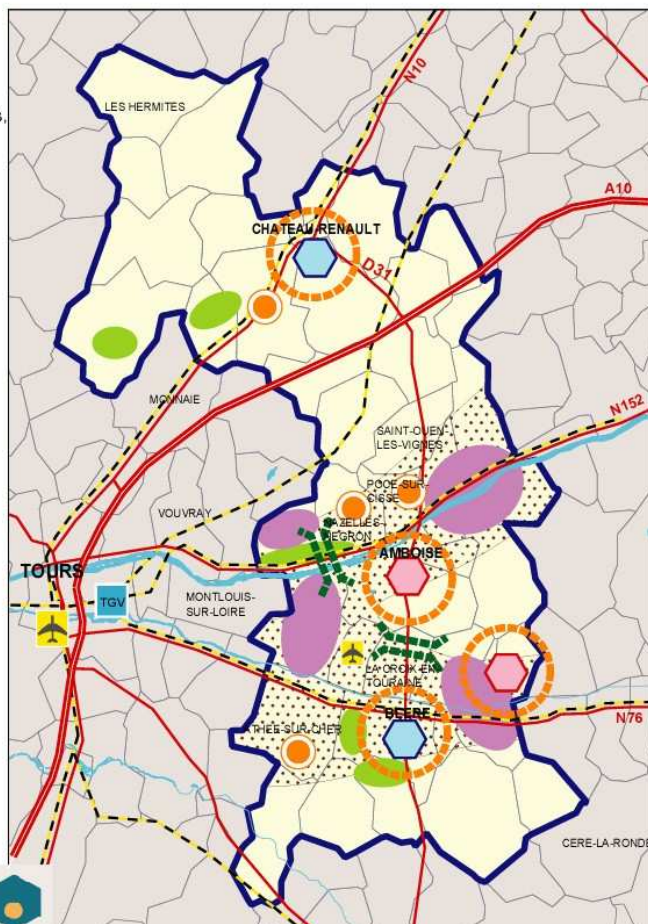
Le troisième enjeu « *L'amélioration de la qualité globale du cadre de vie et de l'environnement naturel* » se décline en sept points. Le deuxième, se penchant sur « *la préservation du patrimoine culturel* », nomme le site du Val de Loire. L'inscription sert d'introduction à la liste des enjeux proposés par l'Etat : il s'agit d'appuyer et de conforter le point de vue de l'Etat. Les propositions formulées pour affirmer l'identité patrimoniale du territoire sont prescriptives (**texte prescriptif**) comme « *respecter les particularités de l'architecture vernaculaire, notamment de l'intégration des constructions nouvelles* » ou « *réaliser un inventaire permettant d'identifier et de mettre en valeur les typologies significatives du bâti, des parcs et jardins* ».

Un document graphique (voir la figure 12 page suivante) permet de visualiser les enjeux de qualité des espaces. Le document ne met pas en avant explicitement l'inscription du Val de Loire. Cependant, l'ensemble des idées proposées dans le diagnostic (tourisme/ patrimoine culturel et naturel, périurbanisation/ déplacement et paysage) vont dans le sens de la protection et du développement maîtrisé du site.

## Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCOT "ABC"

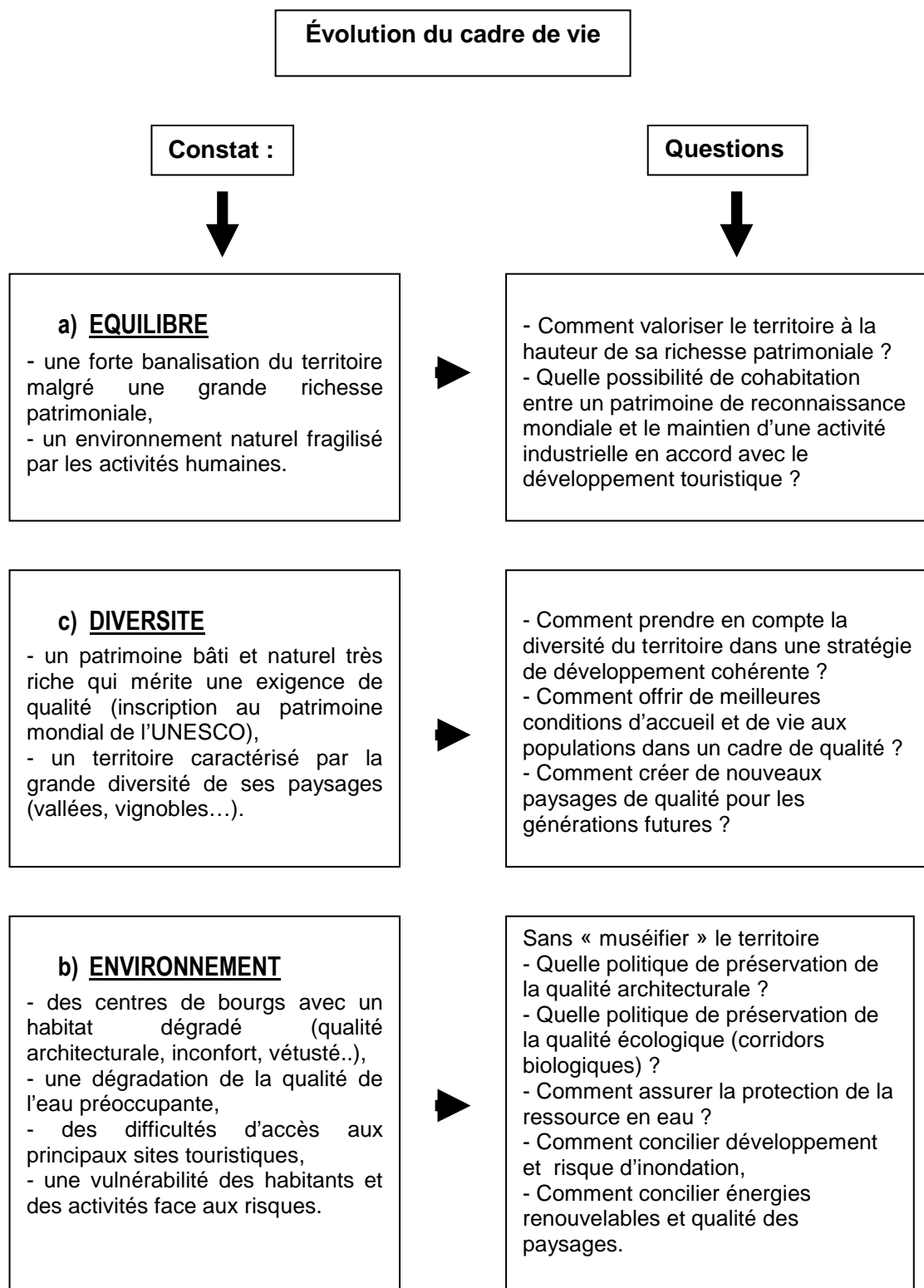
### Enjeux de qualité des espaces

-  Revitaliser les pôles de services secondaires, étoffer l'offre de services et de logements
-  Maîtriser l'urbanisation autour des sites villes et grands sites touristiques
-  Préserver la qualité urbaine par la mise en place de ZPPAUP
-  Préserver la qualité des entrées de ville
-  Gérer les coupures vertes pour éviter la banalisation des paysages
-  protéger la ressource en eau
-  Assurer la protection des espaces naturels sensibles sous pression urbaine
-  Préserver les périmètres AOC de l'urbanisation



**Figure 12 : Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCoT ABC : enjeux de qualité des espaces**  
 Source : DDE37/SDELCOS/PTU, document d'association de l'Etat.  
 Réalisation : RCT.

En conclusion de ce troisième et dernier enjeu, un schéma récapitulatif est proposé (voir ci-dessous la figure 13). L'inscription apparaît dans le cadre « diversité » pour appuyer, sous forme de constat préalable aux enjeux, la richesse du patrimoine bâti et naturel.



**Figure 13 : Schéma de synthèse, Evolution du cadre de vie**  
Source : DDE37/SDELCOS/PTU,  
document d'association de l'Etat  
pour le SCoT ABC.

### Le Val de Loire cité plus ou moins implicitement

Dans le diagnostic, l'inscription a été mise en avant pour introduire les thématiques paysage, tourisme/ patrimoine et déplacement/ périurbanisation. Elle n'apparaît plus dans le document d'enjeux pour les thématiques paysage et déplacement/ périurbanisation. Cependant, sans mettre en avant explicitement le site de l'UNESCO, les enjeux vont dans le sens de la préservation de ce « patrimoine culturel vivant ». Sans rentrer dans les détails des enjeux proposés par l'Etat et qui se rapportent implicitement à l'inscription du Val de Loire comme montré ci-dessous avec un exemple, nous pouvons analyser certains documents graphiques.

#### **Exemple d'enjeux montrant une prise en compte implicite de l'inscription par l'Etat :**

Dans le point 1 du troisième enjeu, « *une attention particulière portée au tissu urbain et aux paysages* », on peut par exemple lire une proposition de l'Etat qui est : « *d'éviter la standardisation et la monotonie du paysage urbain, en créant des quartiers respectueux des composantes urbaines des villes et des bourgs, en privilégiant les petites opérations, valorisant l'architecture* ».

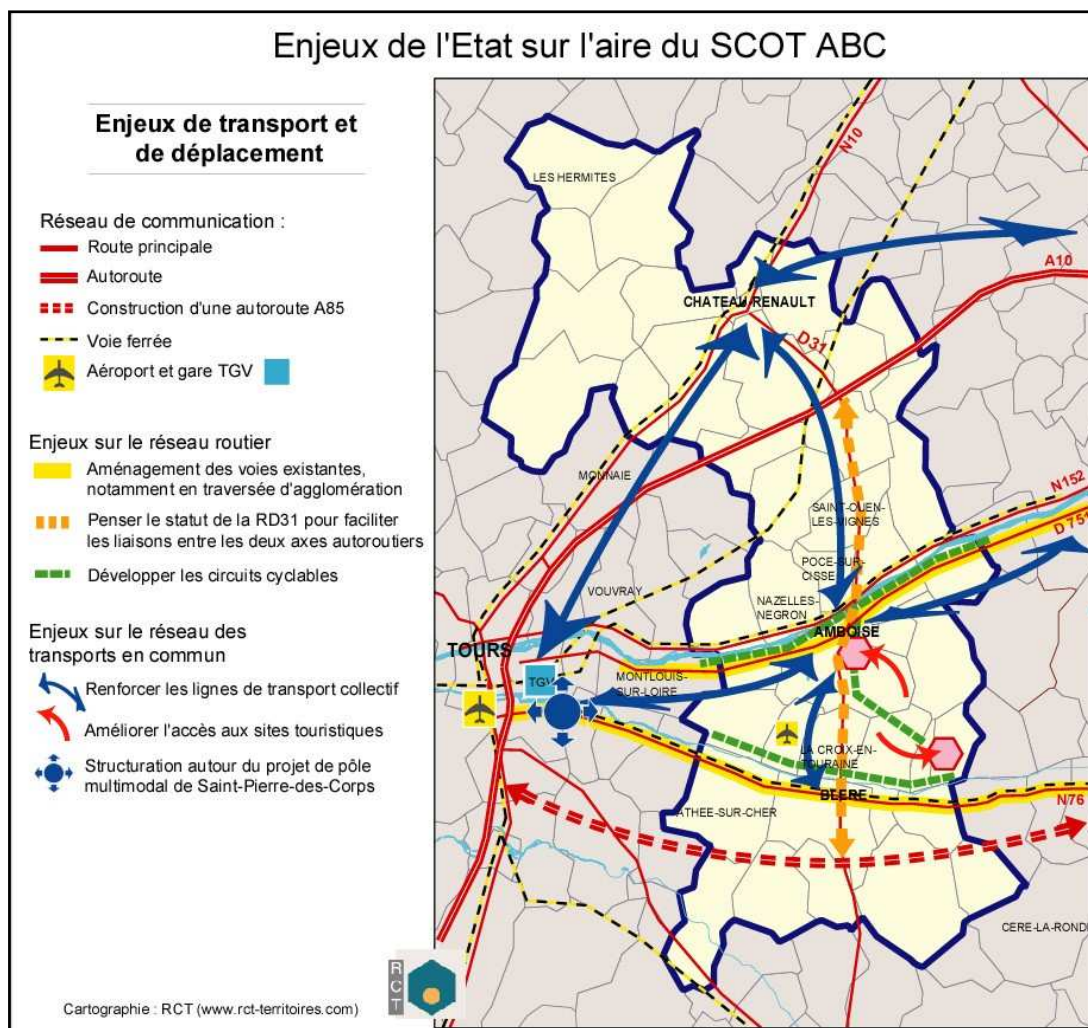
#### **Analyse de la prise en compte implicite de l'inscription dans les documents graphiques**

Les deux cartes suivantes sont comprises dans la première partie du document « *Gestion de la périurbanisation et des relations avec l'agglomération tourangelle* ». Les enjeux que l'on peut visualiser sur les cartes ont été explicitement mis en lien avec le Val de Loire-patrimoine mondial dans le diagnostic mais pas dans le document d'enjeux. C'est pour cette raison que l'étude parle « de prise en compte implicite » dans les documents graphiques.

### Carte 1 : enjeux de transport et de déplacement

Cette carte permet de visualiser les idées que l'Etat avait développées dans son diagnostic en partie 3 intitulée « un patrimoine naturel, architectural et urbain d'une qualité historique rare » :

- ❖ Développer les circuits cyclables ;
- ❖ Améliorer l'accès aux sites touristiques.



**Figure 14 : Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCoT ABC, enjeux de transport et de déplacement**

Source : RCT

Réalisation : DDE37/SDELCO/PTU,  
document d'association de l'Etat  
pour le SCoT ABC.

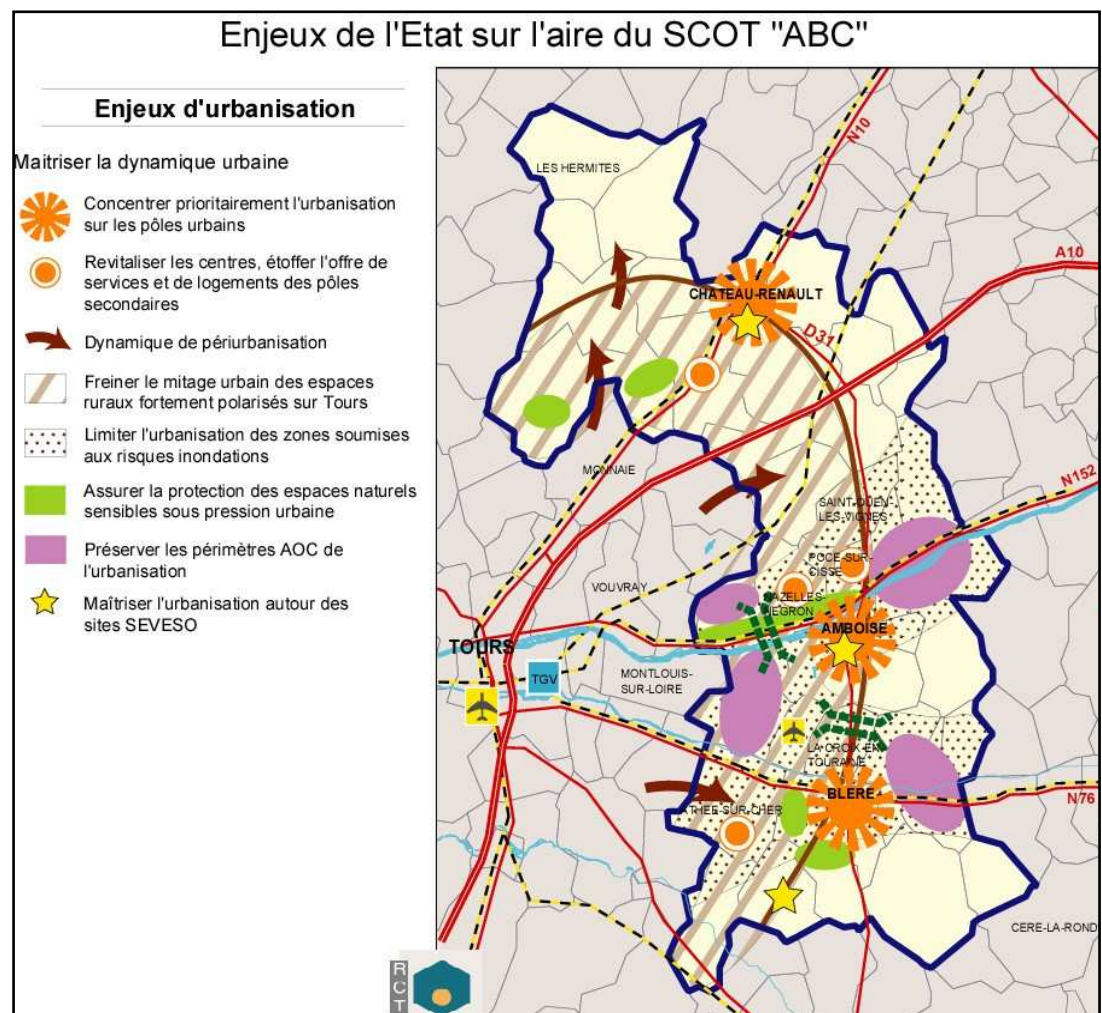


## Carte 2 : enjeux d'urbanisation

Cette carte permet de visualiser les enjeux primordiaux de l'Etat en matière d'urbanisation. Les enjeux qui se présentent autour du Val de Loire représentent ce qui a été dit dans la sixième partie du diagnostic intitulée « *un phénomène de périurbanisation croissant et un maillage d'infrastructures de transport dense qui favorisent l'accroissement des déplacements pendulaires* ». Cette partie nommait le Val de Loire-patrimoine mondial et se souciait du phénomène grandissant de la périurbanisation. Cette carte représente alors, sans citer l'inscription, les enjeux suivants :

- ❖ Concentrer prioritairement l'urbanisation sur les pôles urbains ;
- ❖ Freiner le mitage urbain des espaces ruraux fortement polarisés sur Tours ;
- ❖ Limiter l'urbanisation des zones soumises aux risques d'inondations.

De plus, la carte reprend des éléments déjà montrés dans la carte « enjeux de qualité paysagère » expliquée un peu plus haut.



**Figure 15 : Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCoT ABC, enjeux d'urbanisation**

Source : RCT

Réalisation : DDE37/SDELCOS/PTU,  
document d'association de l'Etat  
pour le SCoT ABC.

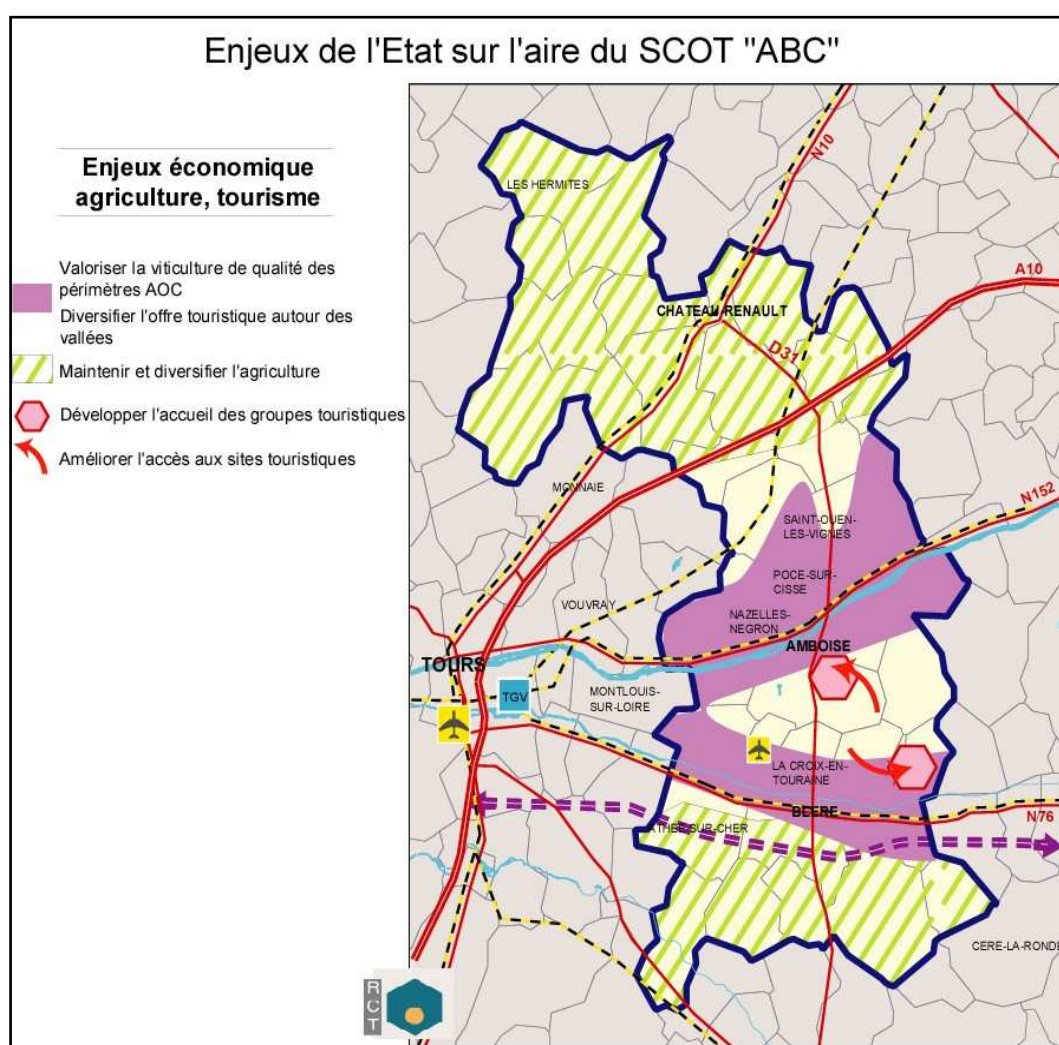


### Carte 3 : enjeux économique, agriculture, tourisme

Cette carte permet de visualiser les enjeux de l'Etat concernant l'économie. Celle-ci repose très fortement sur l'industrie, l'agriculture et le tourisme. C'est pour cela que la carte met en relief les potentiels touristiques, les plus importants se situant autour du Val de Loire. Sans nommer l'inscription au patrimoine mondial, l'Etat souligne le caractère exceptionnel du patrimoine « de renommée internationale ».

Dans le texte qui accompagne la carte, on peut lire une piste d'action qui reprend plus en détail les représentations graphiques qui concernent le tourisme (« développer l'accueil des groupes touristiques » et « améliorer l'accès aux sites touristiques ») :

- ❖ dynamiser les activités touristiques en développant des structures d'accueil adaptées, ( camping, hôtellerie, accueil de groupes,..) et en diversifiant l'offre ( art de vivre, gastronomie).



Remarques sur la forme
Dans ce document, l'inscription n'est réellement présente que pour la thématique « patrimoine culturel ». Cela manque de cohérence avec la partie de diagnostic où l'inscription apparaissait également dans les thématiques tourisme/patrimoine, déplacement/péri-urbanisation et paysage. Cependant, malgré l'absence de formulation explicite, les enjeux de ces thématiques vont dans le sens de la préservation du site.
Il y a un manque de clarté dans la classification des enjeux (redondance) : des idées mises en avant par l'Etat apparaissent dans les trois parties du document.
Remarques sur le fond
La carte sur les enjeux de la qualité des espaces ne fait pas apparaître le site inscrit.
Les cartes sont assez répétitives ; les thématiques reviennent dans plusieurs cartes (tourisme par exemple) : nous en déduisons un manque de cohérence.
Les thématiques « habitat /économie » ne font pas du tout appel au Val de Loire, patrimoine culturel vivant. Or, elles font parties intégrante de l'analyse puisque le patrimoine mondial doit avoir un projet global de développement durable jouant sur les trois piliers (social, économie, environnement).
Les citations de l'inscription dans les enjeux permet à l'Etat d'argumenter ses positions face au syndicat mixte.
Conclusion de l'analyse
Ce document semble assez neutre, sans parti-pris fort de la part de l'Etat pour ne pas froisser le syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT : le Val de Loire est à la charge de l'Etat mais ce sont les élus locaux qui décident des scénarii d'avenir : l'Etat doit donc faire preuve de « diplomatie ».

### 2.2.3. Le Val de Loire dans l'avis de l'Etat

L'avis de l'Etat se divise en deux parties distinctes :

- ❖ les pistes d'exemplarité ;
- ❖ les thématiques.

#### a) Pistes d'exemplarité

L'une des pistes d'exemplarité annonce au syndicat mixte que l'ensemble des documents est « *parfois pas assez prescriptif parfois trop général* ». Cet avis concerne, entre autre, les projets spécifiques au territoire. Un des projets concerne le périmètre UNESCO. L'Etat note qu'il y a un manque d'investissement entre ce qui a été formulé dans le PADD et les réelles orientations inscrites dans le DOG. Ainsi, l'enjeu « *respecter et valoriser les paysages exceptionnels et classés au patrimoine mondial de l'UNESCO* » n'est pas assez pris en compte selon l'Etat dans le DOG.

Une autre piste d'exemplarité intègre l'inscription au patrimoine mondial du Val de Loire. Il s'agit « *des obligations ou incitations du PLU qui sortent de son champ d'application* ». L'Etat est anxieux face à la transcription des objectifs du SCoT en actions concrètes dans les PLU. Le PLU ne peut pas tout imposer, comme le définit le code de l'urbanisme.

Ainsi, pour qu'il y ait une certaine homogénéité dans les actions menées à l'échelle intercommunale, il faut que le SCoT prévoit de cadrer les actions futures. Pour appuyer son discours, il prend l'exemple du patrimoine mondial : « *afin d'assurer une cohérence d'ensemble sur le territoire, dans le respect d'économie des espaces naturels, de prise en compte du patrimoine UNESCO, etc., le SCoT peut imposer des*

*prescriptions relatives à la forme urbaine dans les orientations d'aménagement des « zones à urbaniser » des PLU »* L'Etat se soucie donc de l'intégration du Val de Loire dans le SCoT pour que, au-delà de ce document de planification, les PLU s'en préoccupent.

Remarques sur la forme
Il y a un manque de clarté dans la rédaction des notions traitant du Val de Loire.
Une multiplication des passages traitant du Val de Loire dans l'avis de l'Etat montre que l'inscription n'a pas été prise suffisamment en amont, lors des premiers documents échangés avec le syndicat mixte. L'Etat ne s'est soucié que trop tardivement du Val de Loire. Nous en déduisons donc un manque de coordination et de communication en amont du projet.
Remarque sur le fond
L'inscription ne fait appel ici qu'aux « paysages exceptionnels ». le patrimoine culturel vivant doit traiter dans son projet de tous les aspects et pas uniquement les lieux exceptionnels de son territoire

## b) Les thématiques

Cette partie se divise en trois sous-parties correspondant aux trois piliers du développement durable : environnement, social et économie.

Le Val de Loire-patrimoine mondial apparaît dans la sous-partie « environnement » et plus particulièrement lorsque le « paysage » est traité. L'Etat relève explicitement un manque de prise en compte du Val de Loire dans le DOG et de la protection du paysage en général, sur l'ensemble du territoire. Les orientations reprennent uniquement les objectifs généraux inscrits dans le PADD sans plus de précision. *« S'agissant du « Val de Loire patrimoine mondial de l'UNESCO », le DOG se limite à reprendre les objectifs du PADD sans plus de précision quant à leur mise en oeuvre. Ce territoire doit faire l'objet de protections (sites inscrits, ZPPAUP, etc.) dans le cadre d'une politique régionale ».*

Comme l'on peut le lire dans l'extrait précédent, l'Etat incite fortement le syndicat à revoir les orientations pour la protection du site dans un **texte de type prescriptif**. Il insiste également sur la préservation des « cônes de vues ».

Le paragraphe « urbanisation » dans la sous-partie « social » de l'avis de l'Etat lui permet de résumer les points positifs et négatifs des transcriptions des enjeux du PADD en prescriptions dans le DOG. Ainsi, l'Etat dit que les objectifs du PADD sont explicites en matière de prise en compte des engagements de la charte du Val de Loire UNESCO. Cependant, la transcription dans le DOG n'est pas assez stricte et *« limite très fortement la portée de la volonté [du PADD] et rend pour le moins fort difficile la maîtrise du développement urbain »*. Le constat de l'Etat est donc assez négatif vis-à-vis de la maîtrise de l'urbanisation. Lorsqu'il propose une mise à niveau des prescriptions du SCoT, il est alors très clair *« l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial nécessite un meilleur cadrage de l'extension urbaine »*. Cette phrase, très directive, a été supprimée dans la version finale du document. La seule phrase du même type qui reste dans le document est la suivante : *« Le classement UNESCO, la présence de sites Natura 2000,... mérite en encadrement plus précis, en particulier dans les documents d'urbanisme. »*

Toujours dans la sous-partie « social », paragraphe « les équipements et services à la population », l'Etat utilise l'inscription pour avertir le syndicat sur les nouveaux franchissements de la Loire. Ce type de projet demande d'intégrer l'ensemble des acteurs et les territoires voisins. l'Etat aborde une autre vision du « projet Val de Loire » initié par la Mission Val de Loire. Il s'agit de travailler en

commun, de porter une attention particulière à la communication entre différents acteurs, de créer des équipes pluridisciplinaires et posséder une vision à l'échelle du site tout entier.

Remarques sur la forme
Cette simple phrase « <i>l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial nécessite un meilleur cadrage de l'extension urbaine</i> » peut mettre en relief l'écart qu'il y a entre la vision du syndicat et celui de l'Etat : il est déjà trop tard lorsque l'Etat rédige son avis pour modifier en profondeur son DOG. A part quelques modifications que le syndicat portera après enquête publique et avant approbation, le document ne sera pas revu de manière globale. L'Etat n'a donc pas réussi entièrement à faire accepter par le syndicat mixte sa vision du site et de sa protection.
La suppression de cette phrase « trop » directive montre à quel point l'Etat fait attention à la rédaction et tournure de ces phrases : il ne veut pas être trop prescriptif.

## 2.2.5. Le Val de Loire dans l'analyse du tableau de synthèse et des réponses du syndicat sur l'avis Etat et sur l'avis évaluation environnementale

L'avis de l'Etat a été donné favorable, sous réserve de la prise en compte des observations de l'Etat. Après enquête publique, le syndicat a réalisé un tableau faisant la liste de toutes les observations faites par les personnes publiques associées et du commissaire enquêteur. En réunions de bureaux, le syndicat a décidé de la prise en compte ou non de ces différentes observations. L'Etat a réagi face à ce tableau de synthèse et les réponses du syndicat sur l'avis de l'Etat et celui de l'évaluation environnementale.

L'Etat est très clair lorsqu'il fait appel au patrimoine mondial de l'UNESCO. « *La prise en compte de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO se réduit au lit majeur du fleuve en prenant simplement en compte les limites du site Natura 2000* ». Il est assez ferme et dit implicitement qu'il ne cautionne pas les choix de protection du Val de Loire, insuffisante à ses yeux.

## 2.2.6. Conclusion de l'analyse des documents de l'Etat pour le SCoT ABC

La conclusion de l'analyse est présentée sous forme de tableau pour plus de clarté. Les mêmes thématiques seront reprises dans la conclusion de l'analyse des documents du SCoT NOT. La comparaison des documents entre les deux SCoT en sera d'autant plus facilitée.

<b>Le fond : un manque d'exhaustivité</b>	
Exposition de l'inscription	Pas assez de documents présentant le Val de Loire et ses enjeux
Thématiques abordées	Absence de l'inscription dans certaines thématiques comme le transport : l'inscription est donc trop réductrice dans les thèmes abordés
	Un certain nombre de réflexions et d'enjeux manquent, conséquence du manque de considération de l'Etat vis-à-vis du Val de Loire-patrimoine mondial
Représentation graphique	Absence de représentation graphique du périmètre UNESCO
	Dans les cartes d'enjeux de l'Etat, le Val de Loire n'est pas mentionné en tant qu'enjeux de planification

<b>La forme : un problème de communication</b>	
Clarté	Les enjeux de l'Etat pour le site UNESCO ne sont pas regroupés dans un seul paragraphe : difficulté pour le lecteur de comprendre globalement la position de l'Etat
	Ecriture implicite qui détériore la lisibilité du texte
Cohérence	Manque de cohérence entre les documents : pour une même thématique, l'inscription n'apparaît pas dans tous les documents qui sont évolutifs (diagnostic, enjeux, propositions)
	Redondances des enjeux dans plusieurs thématiques parlant de l'inscription
	Déséquilibre dans l'apparition de l'inscription entre tous les documents : multiplication du nombre de citations du patrimoine mondial jusque dans l'avis de l'Etat. Il y a donc un manque d'intégration de l'inscription en début d'élaboration
Rédaction	Ecriture des idées faite de manière très réservée : l'Etat essaie de ne pas se montrer trop directif : tournures diplomatiques adressées au syndicat mixte
Justification	L'Etat justifie ses idées en intégrant implicitement l'organisation internationale de l'UNESCO comme tierce personne dans l'élaboration des documents : il s'agit de la justification de type « opinion », comme l'écrit H.Gumichian.

## 2.3. Le SCoT du Nord Ouest Touraine

Une comparaison des documents du SCoT NOT comprenant **le porter à la connaissance et le document d'association** a été entreprise avec les documents du SCoT ABC analysés précédemment.

Grâce à une carte tirée du rapport de présentation du SCoT NOT arrêté, nous pouvons localiser grossièrement le périmètre de l'inscription UNESCO. Il s'agit du cercle rouge.

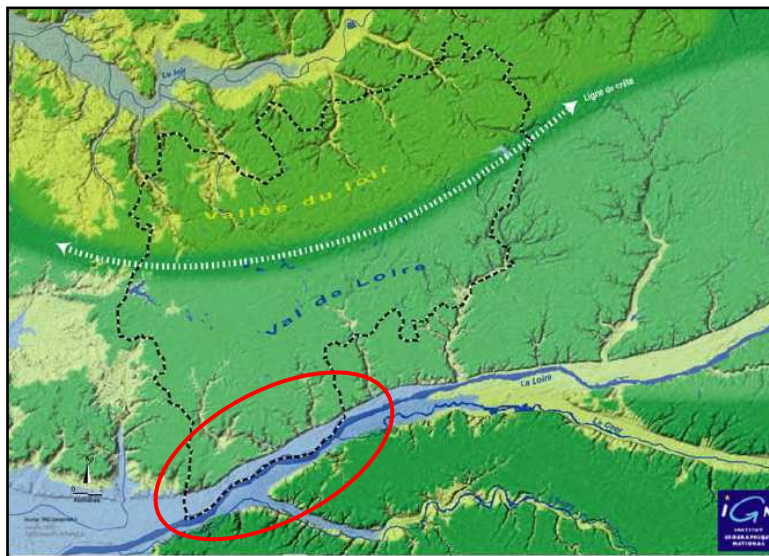


Figure 17 : La topographie du SCoT NOT formé par le Val de Loire et la Vallée du Loir

Source : IGN

Réalisation : Agence d'urbanisme de l'Agglomération tourangelle pour le SCoT NOT.

### 2.3.1. Le Val de Loire dans le porter à la connaissance

Le porter à la connaissance semble de même constitution que celui du SCoT ABC. En ce qui concerne le patrimoine mondial de l'UNESCO, un paragraphe entier est consacré à sa présentation. Le texte est le même que celui du SCoT. Le seul changement réside dans l'absence de l'encadré qui conseillait au syndicat mixte de contacter la Mission-Val de Loire pour avoir plus de renseignements.

Le Val de Loire-patrimoine mondial n'est donc pas plus mis en évidence que l'ensemble des autres priorités de l'Etat. C'est la remarque que M. Dupont (entretien avril 2008) a faite lorsque la question de l'intégration par l'Etat dans le porter à la connaissance du Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO a été posée en entretien: « le Val de Loire est écrit dans le document mais au même titre que l'ensemble des priorités de l'Etat, comme l'eau par exemple, il n'est pas plus mis en avant ».

### 2.3.2. Le Val de Loire dans le document d'association de l'Etat

Le document comprend trois parties distinctes. La première partie « Le Nord Ouest de la Touraine dans son contexte territorial » fait office de diagnostic tandis que la deuxième « Approche thématique des enjeux du territoire » restitue les enjeux traduisant les réflexions qui ont émergé du diagnostic.

**La première partie** fait apparaître le Val de Loire-patrimoine mondial à deux reprises.

Il s'agit en page 10 de remarquer les opportunités du territoire en matière d'attractivité touristique. L'Etat met en avant les aspects importants que le syndicat

devra prendre en compte pour ne pas passer à côté d'opportunités touristiques majeures. L'inscription ainsi que le PNR et le label « pôle d'excellence rurale » au titre du « tourisme de nature » sont listés. Les quatre communes intégrées au patrimoine mondial sont citées.

Un enjeu se profile déjà dans cette partie : il s'agit de la « polarisation » de la partie Sud du territoire inscrite dans le Val de Loire et comprenant les quatre communes citées. Cette partie du territoire fait alors déjà l'objet de profonds questionnements en terme de tourisme, de préservation du cadre naturel et d'urbanisation.

Un deuxième enjeu se profile également et concerne le reste du territoire, sur le plateau Nord Ouest de la Touraine. Il s'agit de profiter de l'attractivité du Val de Loire pour développer le tourisme sur la partie plateau.

L'inscription apparaît également en page 12. Il s'agit dans cette sous-partie intitulée « l'environnement : sa richesse est très significative » de faire la liste de quelques aspects montrant l'importance de l'environnement sur le territoire : les sites naturels Natura 2000, le PNR Loire Anjou Touraine, le label « pôle d'excellence rurale » au titre de « tourisme de nature », l'inscription au patrimoine mondial et l'adoption de la charte environnementale à l'échelle du pays Loire Nature.

Le diagnostic se termine par un paragraphe de transition vers l'énumération des enjeux par thématiques en deuxième partie. L'Etat se questionne par rapport au diagnostic qu'il vient de réaliser. Deux questions traitent indirectement du Val de Loire-patrimoine mondial et font appel aux paragraphes du diagnostic qui traitaient de l'inscription :

- ❖ Comment s'articuler aux grands réseaux touristiques ?
- ❖ Quels équilibres en préservation et valorisation des richesses d'un milieu naturel qui a permis au pays de s'articuler à des enjeux territoriaux régionaux et nationaux ?

<b>Remarques sur la forme</b>
L'inscription apparaît en tant qu'atout du territoire à prendre en compte dans les réflexions de planification. Elle n'apparaît plus comme un simple argument, comme c'était le cas pour le SCoT ABC. La justification de l'Etat est ici de type « civique » et non plus de type « opinion » : le patrimoine mondial est un moyen de développer le territoire.
L'inscription est intégrée à d'autres démarches qui vont dans le même sens de préservation et de développement harmonieux du territoire. L'ensemble apparaît plus cohérent que dans le document d'association du SCoT ABC. Le lecteur cerne davantage les enjeux.
Les thématiques qui traitent du Val de Loire sont plus diversifiées et rédigées de manière plus claire.
<b>Remarque sur le fond</b>
<p>L'inscription fait appel aux trois piliers du développement durable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-En matière d'environnement, le Val de Loire est présent pour la conservation des paysages et des richesses naturelles.</li> <li>-En matière d'économie, le Val de Loire permet d'appuyer les thématiques « tourisme » et « agriculture, vignobles AOC ».</li> <li>-En matière de social, le Val de Loire est utilisé pour protéger le territoire d'une urbanisation non contrôlée et pour sauvegarder son patrimoine culturel</li> </ul>

**Dans la deuxième partie**, l'inscription apparaît quatre fois. Elle est intégrée dans les trois thématiques suivantes :

- ❖ Le patrimoine naturel et l'occupation de l'espace ;
- ❖ Le patrimoine architectural ;
- ❖ Urbanisation et habitat.

Pour le « patrimoine naturel et occupation de l'espace », l'Etat s'inquiète de la diminution de l'espace agricole. Aux premières lignes, les coteaux sont les plus vulnérables. Ils synthétisent des enjeux environnementaux, des enjeux agricoles et des enjeux d'urbanisation. Il s'agit pour l'Etat de préserver les parcelles viticoles qui relèvent d'une AOC et les paysages qui leur sont associés. Cependant, pour les côtes du val de Loire, l'exploitation de la vigne devient relicaire et les potentiels sont très faibles voire inexistants. La présence de l'inscription appuie la préservation des terroirs (activité et paysages) qui ne font pas partis du Val de Loire inscrit. Il s'agit d'utiliser l'inscription à une échelle plus large en profitant de l'appellation « patrimoine culturel vivant » qui peut s'appliquer au-delà de la limite de l'inscription. L'intégration paysagère touche alors un territoire beaucoup plus grand et permet d'homogénéiser l'ensemble du périmètre du SCoT : il peut profiter sur tout son territoire de l'inscription grâce au vin, comme il l'était déjà demandé dans le diagnostic (utiliser les réseaux touristiques du val de Loire pour le territoire de plateaux).

**Remarque sur le fond**

L'Etat utilise le Val de Loire pour asseoir sur tout le territoire le prestige de ses vins. Ainsi, l'inscription peut servir à tout le SCoT et pas seulement au Val. Cette réflexion rejoint celle qui avait émergée dans le diagnostic : utiliser le Val de Loire et son réseau touristique pour en faire profiter l'ensemble du territoire. Il s'agit d'une justification de l'Etat de type « industriel ».

Pour la thématique « patrimoine architectural », l'Etat conseille au syndicat de gérer les paysages et le patrimoine du territoire autour de la valorisation du « label » UNESCO. Ainsi, comme le dit l'Etat, la prise en compte du patrimoine par l'ensemble des réseaux d'acteurs permettra de développer et de profiter des grands réseaux touristiques. Une liste des « secteurs à forte valeur patrimoniale susceptibles d'orienter une politique culturelle cohérente » est présentée : il y a notamment dans le secteur Sud, « *secteur d'intérêt patrimonial majeur inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco au titre des paysages culturels, le long de la Loire en bordure du PNR Loire-Anjou-Touraine* » le château de Langeais. L'Etat propose d'en faire un pôle culturel majeur en ayant recours à une ZPPAUP.

**Remarque sur le fond**

L'Etat porte beaucoup d'attention au pôle Langeais-Cinq Mars La Pile. La proposition d'en faire une ZPPAUP montre que l'Etat essaie d'inciter à la création de zones de protection dans lesquelles il a un droit de regard. Il est alors plus aisé pour lui de gérer les espaces sous sa responsabilité directe. Par déduction, nous remarquons que l'Etat a beaucoup de mal à organiser une protection qui soit différente de celle qu'il pratique aujourd'hui.  
(voir page 65 pour de plus amples explications concernant le « droit »)

Ensuite, l'Etat propose d'autres pistes d'actions plus générales qui permettraient de mieux valoriser l'ensemble des sites historiques tout en préservant les paysages spécifiques du territoire.

Une liste de questions reprenant les idées citées précédemment permettent de recentrer le débat autour des enjeux primordiaux : développement économique autour du tourisme, protection de la qualité paysagère, protection et mise en valeur du patrimoine architectural, prise de conscience des acteurs locaux...etc.



Le dernier paragraphe qui mentionne l'inscription du Val de Loire concerne la thématique « urbanisation et habitat : changements accélérés ». Le territoire fait face à une très forte dynamique démographique due à sa proximité à l'agglomération tourangelles. La pression foncière est grande sur la plupart des communes du territoire. Pour ne pas défigurer les paysages qui font l'identité du territoire, ne pas épuiser la ressource en eau, faire des économies d'énergie, l'Etat demande de limiter l'extension urbaine. Cela passe par une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux : l'Etat souligne que cette mobilisation est déjà entamée, « les acteurs se sentent responsables de la préservation du patrimoine naturel et bâti dans leurs choix d'urbanisation », à travers notamment la présence de la charte environnementale, l'inscription au Patrimoine Mondial de l'Unesco, le Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine, ...

#### **Remarque sur le fond**

L'Etat annonce que les acteurs sont impliqués dans la lutte contre l'extension urbaine. Cette affirmation semble un peu anticipée. Il semblerait que l'Etat tente de « flatter » les élus du syndicat mixte pour tisser des liens solides. Ces mêmes liens permettraient une meilleure collaboration dans l'élaboration du SCoT : il s'agit d'une justification de type « domestique ».

#### **Remarques générales sur l'ensemble du document d'association**

##### **Remarques sur la forme**

Ce document d'association regroupe le diagnostic et les enjeux de l'Etat. Il ne les sépare pas comme dans le document d'association pour le SCoT ABC. La lecture en est d'autant plus facilitée puisque le lecteur arrive plus rapidement à comprendre comment le document a été construit. Ainsi, les enjeux découlent directement de ce qui a été rédigé dans le diagnostic. Les idées sont mieux organisées. Le lecteur suit correctement la réflexion qui est menée.

Il n'y a pas de formulation explicite des enjeux du territoire : il s'agit juste d'une rédaction qui s'approche de celle des enjeux sans en être vraiment une. L'Etat ne fait que suggérer ce qu'il voudrait que le syndicat prenne en compte pour la valorisation de son « paysage culturel vivant ». La formulation est très « diplomatique ».

##### **Remarques sur le fond**

Le terme « UNESCO » apparaît six fois dans le document alors qu'il n'apparaît que quatre fois dans les deux documents d'association de l'Etat du SCoT ABC : sa prise en compte est plus marquée.

Il n'y a pas de cartes faisant la synthèse graphique des enjeux du territoire : la cause en est technique : « *Ce document n'identifie pas les enjeux spatialement car il s'agit soit d'enjeux bien identifiés soit d'enjeux généraux. De plus la synthèse des préoccupations des services de l'Etat a été réalisée avec l'aide de bureau d'études différents; ce qui a entraîné des différences d'expression* ».

(entretien Etat, avril 2008)

#### **Conclusion de l'analyse du document d'association**

La partie « enjeux » est mieux traitée dans le document d'association du SCoT NOT, tant dans le contenu (vision plus poussée et détaillée du territoire et perspectives d'évolutions présentées) que dans la forme (parties mieux agencées, clarté de l'expression, meilleure communication...).

L'inscription est vue comme un moyen de développer le territoire : cette justification de la prise en compte de l'inscription est plus communicative que celle utilisée par l'Etat dans le SCoT ABC. En effet, la justification de type « opinion » était de l'ordre de l'avertissement : « si vous ne prenez pas en compte l'inscription, l'organisation de l'UNESCO retirera son label ! ».

### 2.3.3. La synthèse de l'avis des services de l'Etat sur l'avant-projet de SCoT

Ce document fait suite à une **consultation informelle** sur les documents provisoires du SCoT en cours d'élaboration entre l'Etat et le syndicat mixte. Il ne s'agit pas de l'avis de synthèse de l'Etat qui devrait être rédigé avant l'enquête publique qui sera lancée au début de l'été. Cette consultation a été faite sur la base de deux documents en cours de « finalisation », le PADD et le DOG, dans le but de mettre en évidence d'éventuelles insuffisances sur les points essentiels. Les services de l'Etat ont été conviés à donner leur avis sur ces deux documents. Ces derniers ont alors été retravaillés avec l'Etat pour une meilleure prise en compte de ses remarques.

Concernant le Val de Loire-patrimoine mondial, un petit paragraphe met en avant l'attention particulière du Ministère de la Culture et de la Communication. **Le texte est expositif**, il met en avant le fait que « les documents de PADD et DOG font à peine référence à l'inscription, sans aucune précision concernant une quelconque prise en compte particulière ».

Remarques générales
Ce genre de document informel n'a pas été fait dans le cadre du SCoT ABC
Le texte est très directif, la citation dans la même phrase du Ministère de la Culture et de la Communication et du manque de prise en compte de l'inscription rend la formulation de la phrase assez autoritaire. Une explication peut être avancée : en voyant le manque d'intérêt porté à l'inscription, l'Etat a voulu être très directif pour que le syndicat réagisse face à la valorisation du Val de Loire.

### 2.3.4. Conclusion sur l'analyse des documents du SCoT NOT par rapport au SCoT ABC

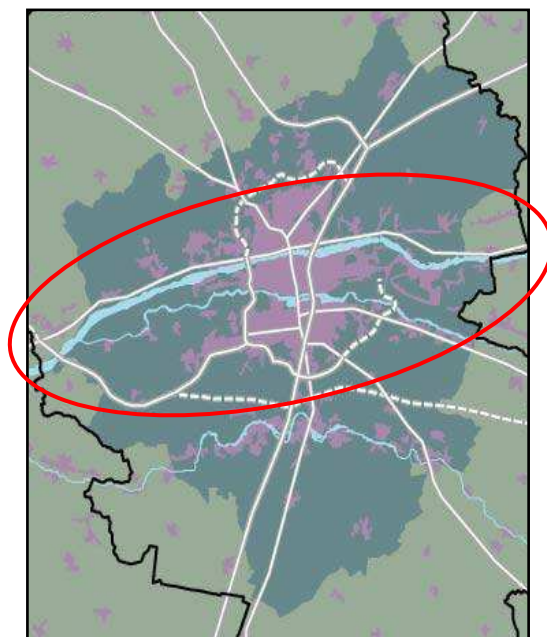
Ce tableau de conclusion a la même structure que celui réalisé pour le SCoT ABC. Nous y voyons les mêmes thématiques qui font la comparaison entre les deux SCoT analysés jusqu'ici.

<b>Le fond : peu d'apports supplémentaires</b>	
Exposition de l'inscription	Pas de données nouvelles par rapport au SCoT ABC
Thématiques abordées	Le Val de Loire est abordé dans un nombre plus important de thématiques, cela permet une meilleure prise en compte globale du phénomène qui ne doit pas se focaliser sur des aspects uniquement paysager
	Utilisation du Val de Loire pour développer l'ensemble du territoire, il est considéré comme un atout de développement
	Les thématiques sont traitées plus en profondeur
	On distingue de vrais enjeux de la part de l'Etat (pôle Langeais-Cinq Mars la Pile)
Représentation	Absence de cartes définissant clairement le périmètre UNESCO (voir des éléments d'explication en page 62)

<b>La forme : communication renforcée</b>	
Clarté	Lecture facilitée : clarification dans l'agencement des idées
	Absence de représentation graphique des enjeux de l'Etat : les enjeux du Val de Loire ne sont pas représentés graphiquement, ce qui pourrait améliorer la compréhension du document
	Présence de documents informels en plus des formels : les deux partis sont plus au courant des avis de chacun et tout avance plus vite et dans de meilleures conditions
Cohérence	Dans le document d'association, plus de cohérence entre le diagnostic et les enjeux
Rédaction	Ecriture des idées faite de manière moins réservée : l'Etat est parfois plus directif
	L'inscription n'est plus utilisée comme argument permettant d'appuyer les idées de l'Etat : il s'agit d'un atout pour le territoire et est intégré à d'autres démarches (PNR, Pays,...)
	Clarification de la rédaction
Justification	L'Etat justifie de manière beaucoup plus diversifiée la nécessité de la valorisation du Val de Loire par rapport aux documents du SCoT ABC : il ne s'agit plus seulement d'une justification de type « opinion » mais de types « civique », « domestique », ou « industriel » : la probabilité que le Val de Loire soit mieux pris en compte par le syndicat mixte est plus importante

## 2.4. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle

Cette carte du périmètre du SCoT de l'Agglomération Tourangelle permet de visualiser la Loire. Son passage est central au sein du territoire. Ainsi, le périmètre du Val de Loire-patrimoine mondial doit recouvrir très largement le SCoT. Sa prise en compte est primordiale, sachant qu'à ce niveau, les bords de Loire sont très urbanisés et donc très sensibles. Malheureusement, le SCoT n'est pas assez avancé dans sa phase d'élaboration pour permettre d'étudier convenablement l'intégration de ce patrimoine mondial dans les documents.



**Figure 18 : Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle au cœur du Val de Loire**

Source : Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle

### Le porter à la connaissance

Avant d'étudier le porter-à-la-connaissance, nous avons analysé le document intitulé « étude préparatoire au Porter à la connaissance du Schéma de Cohérence Territorial de l'Agglomération Tourangelle ». Ce document a été rédigé par Juliette LABRE en DESS Management des Territoires Urbains en 2003. Ce travail ne devait aborder que certaines thématiques. Tout ce qui avait attiré au Val de Loire-patrimoine mondial et la thématique environnement en général n'a pas été pris en compte.

Le porter à la connaissance à proprement parlé est un document semblable aux porter à la connaissance qui ont été réalisés pour les SCoT NOT et ABC. Un paragraphe traite spécifiquement du Val de Loire-patrimoine mondial. La rédaction est la même, à quelques choses près.

## 2.5. Synthèse des analyses des documents SCoT

Après avoir comparé les documents des SCoT ABC et NOT, l'analyse montre une amélioration de la qualité des documents rédigés par l'Etat, notamment dans le document d'association pour le SCoT NOT (clarification de la position de l'Etat vis-à-vis de l'inscription et amélioration de la qualité de l'étude). Cependant, il reste des lacunes dans l'accès à l'information et dans la rédaction, les deux piliers qui permettent à l'Etat, à travers ses documents, d'atteindre les objectifs inscrits dans la Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au **rôle de l'Etat dans la relance de la planification** et présentée dans la deuxième partie de ce rapport à la page 23 :

- ❖ Garantir la qualité et l'exhaustivité des informations portées à la connaissance des collectivités ;
- ❖ Motiver solidement son association aux documents de planification ;
- ❖ Inscrire ses interventions dans le contexte de recherche de cohérence et de refonte des politiques territoriales porté à la fois par la loi SRU et par les lois relatives à l'aménagement durable du territoire et à l'intercommunalité.

Concernant les documents de l'Etat, il est donc aussi important de détenir l'information que d'avoir la capacité de la transmettre le plus clairement et diplomatiquement possible, grâce à une justification développée.

### 2.5.1. L'information

Dans les porter à la connaissance, l'étude déplore un manque d'implication de la part de l'Etat pour la protection du Val de Loire. L'information est réduite, il est simplement décrit les grandes orientations à prendre en considération et l'organisation qui s'est créée autour de l'inscription au patrimoine mondial. Pour plus de précisions, le lecteur est redirigé vers la Mission Val de Loire.

Pour trouver les préconisations de l'Etat concernant les documents d'urbanisme dont les SCoT, il faut entreprendre une recherche sur internet. Un nombre important de documents, d'études, de rapports, de compte-rendus sont présents...Le site de la mission Val de Loire comprend beaucoup d'informations mais la navigation est assez difficile. Et là aussi, les enjeux de l'Etat vis-à-vis des documents d'urbanisme ne sont pas clairement affichés.

C'est dans l'évaluation environnementale du rapport de présentation du SCoT ABC que j'ai remarqué pour la première fois une liste concrète des priorités d'actions qui avait été formulée par la Mission Val de Loire. Nous avons alors cherché d'où avait été tirée cette liste. Nous l'avons retrouvé dans les cahiers du Val de Loire-patrimoine mondial *Vivre et faire vivre les paysages du Val de Loire, comprendre, gérer et construire notre cadre de vie* publiés par la mission en juin 2005. Ce cahier n'est pas téléchargeable sur le site de la mission, ce qui réduit d'autant plus l'accès à l'information.

Dans les documents d'association, les informations données par l'Etat sont très hétérogènes d'un SCoT à l'autre. Dans le document d'association pour le SCoT NOT, le Val de Loire est porté de manière beaucoup plus significative en étant intégré à de nombreuses thématiques. Cependant, il ne semble pas pour les destinataires du document (entretien syndicat mixte janvier 2008), que le Val de Loire ait été traité avec beaucoup plus d'intérêts que les autres thématiques sensibles de l'Etat. Le Val de Loire-patrimoine mondial est donc mieux traité pour le SCoT NOT mais replacé dans le contexte général d'élaboration du SCoT, il a tendance à passer au second plan.

## 2.5.2. La justification impliquant une rédaction minutieuse

L'Etat a une position assez peu confortable dans sa participation à l'élaboration des SCoT. Il n'est pas l'acteur principal, il ne rédige pas le document en lui-même et pourtant, les syndicats mixtes peuvent lui demander, en plus de l'aspect juridique obligatoire, de s'associer à l'élaboration. Il s'agit alors pour lui de rédiger un document d'association avec diagnostic et enjeux.

La rédaction de ce document, comme celle des autres documents (porter-à-la-connaissance, avis), est très délicate car c'est grâce à la qualité de la formulation et de la justification des propos que l'information va être prise en compte par les syndicats mixtes ou non. Bien-sûr, la part de subjectivité ne peut pas être supprimée, ce qui correspond d'une part à la compréhension des informations par les destinataires (deux élus peuvent comprendre des choses différentes pour une même idée) et d'autre part au contexte politique local (conflits ou ententes avec l'Etat local). L'Etat doit donc se montrer ferme dans ses propos mais pas intransigeant, de peur que les syndicats ne prennent pas en compte leurs points de vues. Il faut de la diplomatie, si le terme peut être employé ainsi.

Le Val de Loire-patrimoine mondial a été très peu mis en avant dans les SCoT ABC et NOT.

Pour le SCoT ABC, le manque de recul de l'Etat face à l'inscription n'a pas permis de l'intégrer correctement dans les enjeux : l'information n'a pas été comprise par les destinataires. Le contexte politique n'a pas non plus été favorable.

Pour le SCoT NOT, la rédaction a été mieux travaillée. Les justifications de l'Etat sont diversifiées ce qui permet certainement une meilleure acceptation des propositions de l'Etat par les élus. Cependant, il a fallu l'organisation de réunions informelles entre l'Etat et le syndicat pour que l'inscription soit réellement prise en compte, à la hauteur de ce qu'attendait l'Etat. Concrètement, des réunions ont été organisées entre le chargé de mission, le responsable du SCoT à l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours et deux techniciens de la DDE qui ont en charge la rédaction des documents de l'Etat. Ensemble, ils ont analysé le DOG : des formulations ont été reprises, des remarques ont été faites de la part des techniciens DDE sur le manque de prise en compte du Val de Loire. Ces remarques ont tout de suite été prises en compte par le chargé de mission, qui, avec l'accord du syndicat mixte, a intégré des prescriptions spécifiques au Val de Loire pour le pôle Langeais-Cinq Mars la Pile. (entretien Etat, avril 2008).

Les étapes formelles, prévues dans la loi ne sont peut-être pas forcément les plus efficaces en terme de communication...

### 3. Quelques points critiques relevant de l'analyse des documents

---

A travers les entretiens qui ont été menés durant tout le premier trimestre 2008, l'étude a pu mettre en évidence quelques points qui ont participé à la bonne prise en compte ou non du patrimoine mondial dans les documents de l'Etat. Quelques points ont été tirés du chapitre « les ressources » p.73 du livre de Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2001.

#### 3.1. Les points négatifs

##### 3.1.1. La définition du périmètre UNESCO

Lors d'un entretien mené en avril 2008 au Service Départemental d'Architecture et du Patrimoine (SDAP), l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) responsable du service, Mme Madelain-Beau, nous a confié qu'elle ne comprenait pas pourquoi un service comme le SDAP ne pouvait pas avoir le périmètre précis de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO. Selon elle, la délimitation permettrait de concrétiser toutes les propositions qui sont formulées et qui, pour le moment, ne sont pas mises en application. A l'échelle du SCoT, cette absence de limite précise de périmètre joue en défaveur de la protection du site. Le manque d'informations et le caractère assez flou du site n'incite pas forcément les élus locaux à participer à son projet de valorisation.

Dans une brochure téléchargeable sur le site de la mission Val de Loire intitulée « Tout savoir sur l'inscription, ses atouts, ses conséquences/ bien répondre aux questions que vous vous posez », la mission explique pourquoi le périmètre du site inscrit n'est pas défini clairement : « *Les limites ne sont pas de type cadastral : elles ne suivent donc que fortuitement les limites communales et cherchent à délimiter des paysages et non des territoires administratifs. Le "Val de Loire - Patrimoine Mondial" ne se résume pas non plus aux monuments ou aux sites classés qui se trouvent dans ses limites* ».

Cette justification permet de cacher un enjeu politique : les responsables de l'inscription ne veulent pas que le périmètre soit défini très précisément. Les acteurs locaux pourraient refuser d'appliquer les enjeux de l'inscription qui peuvent être assez contraignants.

##### 3.1.2. La Mission Val de Loire

Dans un extrait de la convention entre l'Etat et le syndicat mixte interrégional « *l'Etat décide de déléguer à la Mission Val de Loire la gestion du label de l'UNESCO* ». Dans la brochure téléchargeable sur le site de la mission Val de Loire intitulée « Tout savoir sur l'inscription, ses atouts, ses conséquences/ bien répondre aux questions que vous vous posez », on peut lire un « question-réponse » qui atteste de l'autorité de la Mission pour l'inscription. Ci-dessous, un extrait est proposé, il signifie que la Mission a un rôle central dans la valorisation du site :

**Y a-t-il un chef de file, un interlocuteur unique coordonnant l'ensemble ?**

La mission "Val de Loire -Patrimoine Mondial" assure cette coordination.

**Les décideurs devront-ils tenir compte de l'inscription dans l'élaboration de leurs projets? Les travaux et les réalisations du ressort de l'Etat et des collectivités respecteront-ils davantage l'aspect patrimonial?**

Oui, une collégialité s'impose à tous pour le respect et la valorisation de cet héritage naturel et bâti.

Cependant, cette Mission n'a pas de compétences territoriales, selon Mme Madelain-Beau du SDAP (entretien SDAP, avril 2008). Elle ne doit donc pas être amenée à traiter des documents d'urbanisme... De plus, elle a une organisation de travail qui semble peu comptable, selon la préfecture (entretien Préfecture avril 2008), avec les services de l'Etat. Pour ces raisons, relevées lors des entretiens menés avec des services extérieurs à la Mission Val de Loire, cette dernière ne travaille pas en collaboration avec la Préfecture à l'élaboration des SCoT.

L'étude trouve que ce manque de communication est assez décevant car cette Mission concentre un certain nombre d'informations et a un réseau d'acteurs qui permettrait d'aller plus loin dans la démarche de l'inscription au sein des documents de planification. Il est alors possible que ce manque de coordination discrédite l'inscription elle-même auprès de l'ensemble des acteurs locaux.

### 3.1.3. La circulation de l'information

Pour que l'inscription soit prise en compte de manière optimale dans les documents d'association de l'Etat pour les SCoT, il serait nécessaire (ce qui semble logique) que les personnes qui soient en charge de la rédaction des documents soient également ceux qui connaissent le mieux les enjeux du Val. Ce n'est pas le cas.

Même si les informations circulent bien entre les services selon la préfecture (entretien Préfecture avril 2008), l'information est plutôt possédée par le SDAP ou la DIREN (**D**irection **R**égionale de l'**EN**vironnement) et la rédaction est effectuée par la **D**irection **D**épartementale de l'**E**quipement d'Indre-et-Loire, **S**ervice **D**Eveloppement **L**ocal et **C**Ohésion **S**ociale, **U**nité **P**lanification **T**erritoriale et **U**rbaine (DDE/SDELCO/PTU).

De plus, au sein de la DDE, c'est l'Unité Environnement et Prévention des Risques (au sein du Service Développement Local et Cohésion Sociale) qui s'occupe de collecter les informations concernant l'inscription au Val de Loire. L'unité Planification Territoriale et Urbaine ne détient alors que peu d'informations sur l'inscription.

### 3.1.4. Le temps

Pour le service de la DDE qui a la charge de la rédaction des documents, il est assez difficile de consacrer régulièrement du temps au SCoT (entretien DDE, mars 2008). En effet, le service n'est pas spécialement conçu pour les SCoT. Une responsable du service dit que la « *maîtrise des plans de charge est difficile et qu'il y a d'autres priorités qui arrivent par dessus : nous n'avons pas assez de temps à consacrer aux documents du SCoT* ».

Il est assez délicat pour l'ensemble des services de rendre les documents à temps pour les réunions du Comité par exemple. Chaque service a ses cycles de fonctionnement qui sont plus ou moins longs : il est difficile de les mettre tous au même rythme. Certains services ne font pas de prospective, ils ont donc une vision très floue de ce que peut être un SCoT. Ils leur faut donc une remise à niveau sur les documents de planification : des réunions ont été organisées à ce niveau pour palier au manque de connaissance. Ce manque de connaissance est également du temps pris sur l'élaboration du SCoT (entretien DDE, avril 2008).

Ce manque de temps est perçu par l'ensemble des acteurs locaux non étatiques qui participent à l'élaboration des SCoT (réunion PPA du SCoT NOT, 12 février 2008 à Langeais). Selon eux, « *l'Etat n'est pas assez rapide, trop en retard par rapport à l'avancée des syndicats, il a toujours une longueur de retard : il travaille sur les documents que nous avons déjà modifiés* » : Cela donne donc une mauvaise image de l'Etat sur sa capacité de travail.



### 3.1.5. Le droit

*« Le droit constitue la source de **légitimation par excellence**  
de toute action publique »<sup>7</sup>*

Le premier enjeu pour l'Etat dans les SCoT est de vérifier la conformité des documents du SCoT avec les lois d'urbanisme. Concernant l'inscription au Val de Loire, à part l'inscription ou la classification des monuments et des sites (l'Etat ayant un droit de regard), les autres espaces ne font aujourd'hui pas l'objet d'une protection juridique très importante (les sites Natura 2000 ou le périmètre du PNR Loire Anjou Touraine mis à part). La légitimation juridique de l'Etat dans le contexte d'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO n'est pas très importante.

Au moment de la rédaction des documents de l'Etat pour les SCoT, les services de l'Etat étaient en pleine discussion sur l'attitude à adopter face à l'inscription. Le Service départemental d'Architecture et du Patrimoine était très impliqué pour le Val de Loire-patrimoine mondial et a proposé d'inscrire l'ensemble du site UNESCO pour que l'Etat ait une plus grande légitimité à agir sur le périmètre.

Leur point de vue était assez alarmant. Selon eux, l'Etat n'a aujourd'hui pas les capacités juridiques suffisantes pour protéger le Val de Loire de l'urbanisation croissante du territoire. La présence des monuments et sites classés ne représentent que quelques % de l'ensemble du Val inscrit. Avec les modes de gestion actuels (inscription, classement des monuments et des sites), l'Etat ne peut pas réellement protéger le site (il a un droit de regard uniquement sur les sites et monuments classés et inscrits, pour tous les autres projets, le service n'est pas consulté). La proposition de protection à plus grande échelle a été proposée et est en pour-parler avec la préfecture. Mais cette demande est assez difficile à mettre en place politiquement et techniquement. L'Etat n'a pas les ressources en personnels pour gérer, comme on le fait aujourd'hui avec les sites protégés, un vaste territoire tel le Val de Loire. De plus, politiquement, ce serait très contraignant pour les élus locaux qui risquent de se montrer réticents face au projet. La Préfecture préfère, d'une part, protéger prioritairement les sites les plus sensibles et travailler pas à pas et d'autre part associer les élus à la protection des sites. Etant donné que ce sont les premiers décideurs sur leur commune, la préfecture doit les informer pour que chacun ait une part de responsabilité. Le problème est que cette association des élus dans la démarche de protection n'a pas été mise en œuvre pour les SCoT. En effet, *« cela faisait 7 ans que l'inscription au patrimoine mondial était en quasi sommeil »* (entretien Préfecture, avril 2008). Les craintes du SDAP face à une urbanisation qui ne semble pas s'arrêter sont donc particulièrement valables. Heureusement, depuis quelques mois, un ministère dont le nom n'a pas été donné en entretien a relancé la protection en envoyant une circulaire interne à tous les services qui traitent de l'inscription.

Cela met en évidence l'incapacité de l'Etat à valoriser un site sans légitimation juridique. Le fait qu'il n'y a pas de périmètre précis du Val de Loire est d'autant plus alarmant car la légitimation française concernant le patrimoine remarquable se base sur une délimitation précise des périmètres.

---

<sup>7</sup> Philippe Bernoux. *La sociologie des organisations*. (Paris : Le Seuil, 1985)

## 3.2. Les points positifs

### 3.2.1. Le consensus

Le consensus permet d'économiser sur d'autres points comme le droit ou le temps. Pour ces SCoT, il s'agit notamment d'organiser des réunions informelles qui ne sont pas prévues par la loi.

Ainsi, pour le SCoT ABC, des réunions de ce type ont permis au syndicat et à l'Etat de mieux connaître les points de vue de chacun. Cependant, elles n'ont pas permis d'aboutir à un document prenant mieux en compte les avis de l'Etat.

Pour le SCoT NOT, il y a eu plusieurs réunions informelles de travail. Les documents ont été relus ensemble et des idées ont été reformulées, ce qui a permis d'économiser du temps, de clarifier les positions de chacun et d'éviter les incompréhensions de part et d'autre. On peut citer par exemple le cas du Pôle Langeais-Cinq Mars la Pile. Dans le document de présentation, l'Etat pensait que l'inscription n'était pas assez mise en valeur. Il a été admis que dans le DOG, l'inscription ferait l'objet de prescriptions notamment pour le développement du Pôle. On peut en citer quelques-unes :

- ❖ Protéger la ligne de crête de constructions pavillonnaires ;
- ❖ Favoriser des cheminements piétons avec points de vue privilégiés sur le val ;
- ❖ S'appuyer sur la trame bocagère et le réseau de chemins pour dessiner la future trame urbaine ;
- ❖ Maintenir une rupture d'urbanisation entre les hameaux le Buisson et la Chaperonnière (Cinq-Mars-la-Pile).

### 3.2.2. Les Comité techniques Interministériels

La préfecture d'Indre-et-Loire a décidé de créer tout spécialement pour les SCoT un Comité Technique Interministériel. Ce Comité rassemble les services de l'Etat, régionaux et départementaux, associés à la démarche SCoT. Nous avons pu assister à deux réunions tenues par le Comité, le 8 octobre 2007 et le 7 février 2008.

La réunion du 8 octobre concernait plus spécifiquement le SCoT ABC : les services de l'Etat devaient se mettre d'accord sur le type d'avis à donner au syndicat mixte.

La réunion du 7 février concernait les SCoT NOT et ABC. Pour le SCoT ABC, il s'agissait de faire le point sur l'intégration par le syndicat dans les documents du SCoT des remarques formulées par l'Etat dans son avis. Pour le SCoT NOT, il fallait préparer la réunion « élus-administration » du 12 février organisée par le syndicat mixte correspondant à la présentation officielle du projet de SCoT.

Les réunions durent environ deux heures. Les techniciens de la DDE/ SDELCOS/ PTU chargés de collecter les informations des différents services rédigent les documents débattus en réunion. Après la prise de décision en Comité, c'est la Préfecture qui transmet les documents aux syndicats mixtes.

Les réunions du Comité sont efficaces pour l'avancement du SCoT. Elles permettent à l'Etat de réunir ses services et d'avoir un avis partagé commun. Les informations doivent normalement circuler facilement. Cependant, au début de l'exercice, certains services n'ont pas « joué le jeu : ils ne venaient pas régulièrement aux réunions du Comité » (entretien Etat, avril 2008). Il a fallu que le Préfet intervienne pour que les réunions retrouvent une certaine cohésion d'ensemble (entretien Préfecture avril 2008).

# CONCLUSION GENERALE

---

L'étude qui a été réalisée dans le cadre des Projets de Fin d'Etude a montré que l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO n'apparaît que sommairement dans les documents que l'Etat a rédigé pour les Schémas de Cohérence Territoriale d'Indre-et-Loire. Ce manque d'approfondissement a une conséquence assez grave sur l'élaboration des documents de ces trois Schémas de Cohérence Territoriale : ils l'intègrent peu dans leurs enjeux de planification. La valorisation du site risque donc d'être fortement compromise... si nous considérons que les SCoT ont un réel impact sur le territoire à travers les Plans Locaux d'Urbanisme.

La communication des informations de l'Etat par le support écrit n'a pas permis la transmission de ses enjeux. Pour le Schéma de Cohérence Territoriale du Nord-Ouest de la Touraine, c'est par transmission orale, lors de réunions informelles, que les informations ont été intégrées au SCoT. Nous pouvons donc nous poser la question de la pertinence des documents de l'Etat participant à l'élaboration de SCoT : le support écrit est-il un moyen pertinent pour transmettre les enjeux de valorisation du Val de Loire de l'Etat ?

Bien sûr, nous pouvons relativiser les liens de cause à effet entre les documents de l'Etat et les documents des SCoT. En passant de la sphère purement technique à la sphère politique, nous pouvons comprendre que le contexte politique peut également jouer en défaveur de l'Etat et de ses enjeux de valorisation (entretien syndicat SCoT ABC, janvier 2008) « *L'avis de l'Etat est basé sur les lois ; après, les élus choisissent de prendre en compte ou pas ses réflexions* ».

Aujourd'hui, l'enjeu fort de l'Etat est de pouvoir lire dans les documents des SCoT des prescriptions allant dans le sens d'une valorisation du Val de Loire. Il s'agit pour lui d'améliorer la qualité de ses documents ou d'imaginer d'autres moyens de communication pour que les enjeux du Val de Loire-patrimoine mondial soient transcrits par les syndicats mixtes dans les SCoT.

Pour améliorer la communication, il serait intéressant de rentrer en contact avec les autres départements traversés par le Val de Loire-patrimoine mondial. Les différentes préfectures départementales pourraient échanger leurs savoir-faire, leurs craintes... Une piste de réflexion a été menée lors de cette étude sans aboutir : il s'agissait de contacter David Couzin, ancien étudiant du CESA qui a aujourd'hui un poste à la DIREN des Pays de la Loire et qui a participé à la rédaction du rapport des Ponts et Chaussées sur le Patrimoine Mondial de l'UNESCO, département Maine-et-Loire. Ainsi, grâce à cette personne, il serait éventuellement possible de rencontrer des acteurs de l'Etat dans le département Maine-et-Loire qui sont en charge de rédiger les documents de l'Etat pour les SCoT du département. Une première comparaison entre les manières de faire des deux départements serait envisageable.

# TABLE DES MATIERES

<i>Formation par la recherche et Projet de Fin d'Etudes</i> .....	5
<i>Remerciements</i> .....	7
<i>Sommaire</i> .....	8
<i>Partie 1 Introduction au Projet de Fin d'Etude</i> .....	9
<b>1. La définition des termes de l'intitulé</b> .....	<b>10</b>
1.1. La planification spatiale.....	10
1.2. Les modes de planification spatiale.....	10
1.3. Les régions urbaines et la planification.....	11
<b>2. Le choix du sujet</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Le déroulement de l'étude</b> .....	<b>15</b>
3.1. L'analyse bibliographique.....	15
3.2. La recherche.....	15
<i>Partie 2 La place de l'Etat dans l'élaboration des SCoT</i> .....	<b>16</b>
<b>1. L'Etat participe à l'élaboration des SCoT</b> .....	<b>17</b>
1.1. La loi SRU, le passage du SD au SCoT.....	17
1.1.1 Le SD, document de planification qui n'a pas porté ses fruits.....	17
1.1.2. La loi SRU qui tente de relancer la planification.....	17
1.1.3. L'élaboration des SCoT : gros enjeux.....	18
1.2. Les interventions de l'Etat.....	20
1.2.1. Le périmètre.....	20
1.2.2. L'association et la mise à disposition.....	20
1.2.3. Le porter à la connaissance.....	21
1.2.4. L'arrêt du projet de schéma : l'avis de l'Etat.....	22
1.2.5. L'entrée en vigueur.....	22
1.3. L'engagement théorique de l'Etat.....	23
1.3.1. Conforter la réflexion stratégique de l'Etat.....	23
1.3.2. Mobiliser l'ensemble des compétences.....	23
<b>2. L'Etat intervient en Val de Loire</b> .....	<b>25</b>
2.1. L'inscription sur la liste du patrimoine mondial.....	25
2.1.1. L'inscription comme « paysage culturel vivant ».....	25
2.1.2. Le dispositif de gestion.....	25
2.1.3. Les enjeux de l'inscription.....	26
2.1.4. Les espaces de ces enjeux d'aménagement.....	26
2.2. Une participation exemplaire attendue de la part de l'Etat.....	27
<i>Partie 3 L'inscription du Val de Loire dans les documents de l'Etat</i> .....	<b>29</b>
<b>1. L'état d'avancement des SCoT ABC, NOT, Tours</b> .....	<b>30</b>
1.1. Le SCoT d'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais.....	30
1.1.1. Le contexte géographique et communautaire.....	30
1.1.2. Les grandes dates de l'élaboration du SCoT.....	31
1.1.3. Le contexte politique d'élaboration du document.....	32
1.2. Le SCoT du Nord Ouest Touraine.....	33
1.2.1. Contexte géographique et communautaire.....	33
1.2.2. Les grandes dates d'élaboration du SCoT.....	34
1.2.3. Le contexte politique d'élaboration du document.....	34
1.3. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle.....	36
1.3.1. Le contexte géographique et communautaire.....	36
1.3.2. Les grandes dates d'élaboration du SCoT.....	37
1.3.3. Le contexte politique d'élaboration du SCoT.....	38

<b>2. La prise en compte du Val de Loire-patrimoine mondial dans les documents du SCoT .....</b>	<b>39</b>
2.1. Méthode d'analyse des documents de l'Etat.....	40
2.2. Le SCoT d'Amboise, du Blémois et du Castelrenaudais .....	42
2.2.1. Le Val de Loire dans le porter à la connaissance .....	42
2.2.2. Le Val de Loire dans le document d'association de l'Etat.....	42
2.2.3. Le Val de Loire dans l'avis de l'Etat.....	50
2.2.5. Le Val de Loire dans l'analyse du tableau de synthèse et des réponses du syndicat sur l'avis Etat et sur l'avis évaluation environnementale.....	52
2.2.6. Conclusion de l'analyse des documents de l'Etat pour le SCoT ABC...	53
2.3. Le SCoT du Nord Ouest Touraine.....	54
2.3.1. Le Val de Loire dans le porter à la connaissance .....	54
2.3.2. Le Val de Loire dans le document d'association de l'Etat.....	54
2.3.3. La synthèse de l'avis des services de l'Etat sur l'avant-projet de SCoT	58
2.3.4. Conclusion sur l'analyse des documents du SCoT NOT par rapport au SCoT ABC .....	59
2.4. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle .....	60
Le porter à la connaissance .....	60
2.5. Synthèse des analyses des documents SCoT .....	61
2.5.1. L'information .....	61
2.5.2. La justification impliquant une rédaction minutieuse .....	62
<b>3. Quelques points critiques relevant de l'analyse des documents .....</b>	<b>63</b>
3.1. Les points négatifs .....	63
3.1.1. La définition du périmètre UNESCO .....	63
3.1.2. La Mission Val de Loire.....	63
3.1.3. La circulation de l'information.....	64
3.1.4. Le temps .....	64
3.1.5. Le droit .....	65
3.2. Les points positifs.....	66
3.2.1. Le consensus .....	66
3.2.2. Les Comité techniques Interministériels .....	66
<b><i>Conclusion Générale</i> .....</b>	<b>67</b>
<b><i>Table des Matières</i>.....</b>	<b>68</b>
<b><i>Table des Figures</i> .....</b>	<b>70</b>
<b><i>Liste des Sigles</i>.....</b>	<b>71</b>
<b><i>Bibliographie</i> .....</b>	<b>72</b>
<b><i>Annexes</i>.....</b>	<b>74</b>

# TABLE DES FIGURES

---

<b>Figure 1 : Schéma de l'étude</b>	<b>13</b>
<b>Figure 2 : Site UNESCO du Val de Loire</b>	<b>25</b>
<b>Figure 3 : Le périmètre du SCoT ABC</b>	<b>30</b>
<b>Figure 4 : Le contexte géographique du SCoT ABC</b>	<b>31</b>
<b>Figure 5 : Le périmètre du SCoT NOT</b>	<b>33</b>
<b>Figure 6 : Le contexte géographique du SCoT NOT</b>	<b>34</b>
<b>Figure 7 : Le contexte géographique du SCoT Tour</b>	<b>36</b>
<b>Figure 8 : Le contexte périmètre du SCoT Tours</b>	<b>37</b>
<b>Figure 9 : Occupation du sol (Corine Land Cover) du Val de Loire inscrit à l'UNESCO</b>	<b>39</b>
<b>Figure 10 : Les Schémas de Cohérence autour du Val de Loire-patrimoine mondial</b>	<b>39</b>
<b>Figure 11 : Six registres de justification publique ou l'essence de la pluralité des acteurs</b>	<b>41</b>
<b>Figure 12 : Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCoT ABC : enjeux de qualité des espaces</b>	<b>44</b>
<b>Figure 13 : Schéma de synthèse, Evolution du cadre de vie</b>	<b>45</b>
<b>Figure 14 : Enjeux de l'etat sur l'aire du SCoT ABC, enjeux de transport et de déplacement</b>	<b>47</b>
<b>Figure 15 : Enjeux de l'Etat sur l'aire du SCoT ABC, enjeux d'urbanisation</b>	<b>48</b>
<b>Figure 16 : Enjeux de l'etat sur l'aire du SCoT ABC, enjeux économique, agriculture, tourisme</b>	<b>49</b>
<b>Figure 17 : La topographie du SCoT NOT formé par le Val de Loire et la Vallée du Loir</b>	<b>54</b>
<b>Figure 18 : Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle au cœur du Val de Loire</b>	<b>60</b>

# LISTE DES SIGLES

---

**ABF** : Architecte des Bâtiments de France

**CC** : Communauté de Communes

**DDE/SDLCOS/TPU** : Direction Départementale de l'Équipement d'Indre-et-Loire, Service Développement Local et Cohésion Sociale, Unité Planification Territoriale et Urbaine

**DIREN** : Direction de l'Environnement

**DOG** : Document d'Orientation Générale

**EPCI** : Etablissement Public et Coopération Intercommunale

**Loi SRU** : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**POS** : Plan d'Occupation des Sols

**SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale

**SCoT ABC**: Schéma de Cohérence territoriale de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais

**SCoT NOT**: Schéma de Cohérence Territoriale du Nord-Ouest de la Touraine

**SCoT Tours**: Schéma de Cohérence territoriale de l'Agglomération Tourangelle

**SD** : Schéma Directeur

**SDAP** : Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine

**ZPPAUP** : Zone de Protection du patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Analyses préliminaires

- Benoit, Cécile. *Le SCoT, Schéma de cohérence territoriale. Du schéma directeur au SCoT. Périmètre, élaboration et gestion*. Paris : édition du moniteur, guides juridiques, 2001. 204 p. ISBN : 2-281-12388-X
- Caillaud, Martine et Aubert, Bernard. *La loi SRU en 90 questions*. Guides juridiques. Paris : le Moniteur, 2002. 171 p.. ISBN : 2-281-12379-0
- Caro, Patrice. *La politique d'aménagement du territoire Racines, logiques et résultats*. Les presses universitaires de Rennes, 2002. 360 p. ISBN : 2-86847-664-3.
- Martin, Véronique. *Le renouveau de la planification urbaine en France : les Schémas Directeurs*. DEA au CESA, 1991.
- Merlin, Pierre et Choay, Françoise. *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*. Paris : Presses Universitaires de France, 2005.
- Motte, Alain. *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*. Les éditions Juris service, 1995. 271 p. ISBN : 2-90764879-9
- Motte, Alain. *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe*. PUCA, 2006. ISBN : 2-11.085668.8
- Reigner, Hélène. *Les DDE et le politique, quelle co-administration des territoires ?* l'Harmattan, 2001.
- Traoré, Seydou. *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU (Solidarité et renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000*. collection administration aménagement du territoire AAT, éditions L'Harmattan, 2001. 153 p. ISBN : 2-7475-1224-X.
- Tronchon, Pierre. *L'urbanisme : des outils pour aménager la France*. PUBLISUD, 1993. ISBN : 2-86600-668-2.
- Wachter, Serge. *La ville contre l'Etat ?*. Collection Géographiques Reclus, Editions Belin, 1995. 95 p. ISBN : 2-86912-061-0
- Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Secrétariat d'Etat au logement. *Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification*. Publicatio : BO.

## Travail de recherche

- Dauge, Yves. « Le Val de Loire : enjeux d'un paysage culturel vivant » in *Nature et Paysage ressources durables du Val de Loire*, coordonné par le CAUE du Loir-et-Cher.. Blois, rédigé à partir du colloque « Imaginer le Val de Loire » du 13 septembre 2007.
- Gumuchian Hervé, Grasset Eric et Lajarge Romain. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Economica collection géographie, 2003. 186 p.
- Knoepfel Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frédéric. *Analyse et pilotage des politiques publiques.. Volume 2 de l'analyse des politiques publiques*. Genève, Bâle, Munich: Editions Helbing et Lichtenhahn, 2001. 398 p.



- Laidet, Myriam. *Vivre l'inscription du Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO, Comprendre, gérer et construire les paysages du site*. Mission Val de Loire-Patrimoine mondial.
- Conseil Général des Ponts et Chaussées, 5<sup>ème</sup> section affaires d'aménagement et d'environnement, établi par Lévy, Francis. *Politique des sites dans le Val de Loire inscrit au Patrimoine Mondial de l'UNESCO section Maine et Loire*. Rapport n°2004-0066-01, Avril 2005.
- Mission Val de Loire. *Vivre et faire vivre les paysages du Val de Loire comprendre, gérer et construire notre cadre de vie. Les cahiers du Val de Loire-patrimoine mondial 2*. La Mission Val de Loire, Juin 2005.
- Gieling Pierre. « La typologie textuelle » (janvier 2001) disponible sur : [http://www.oasisfle.com/documents/typologie\\_textuelle.HTM](http://www.oasisfle.com/documents/typologie_textuelle.HTM) (accédé le 1e avril 2008).

#### **Documents consultés pour le SCoT de l'Agglomération Tourangelle :**

- Labre, Juliette. *Analyse de l'étude préparatoire au Porter à la connaissance du Schéma de Cohérence Territorial de l'Agglomération Tourangelle*. DESS Management des Territoires Urbains, septembre 2003.
- Direction Départementale de l'Équipement d'Indre-et-Loire, Service Développement Local et Cohésion Sociale, Unité Planification Territoriale et Urbaine (DDE/SDLCOS/TPU). *Porter-à-la-connaissance, volet n°1*. Octobre 2007.
- Syndicat Mixte de l'Agglomération tourangelle. *Le cahier de la commission « rayonner »*. septembre 2006.

#### **Documents pour le SCoT de l'Amboisie, le Blémois et le Castelnaudais :**

- DDE/SDLCOS/TPU. *Schéma de Cohérence territoriale de l'Amboisie du Blémois et du castelnaudais, porter-à-la-connaissance de l'Etat*. Février 2006.
- DDE/SDLCOS/TPU. *Schéma de Cohérence territoriale de l'Amboisie du Blémois et du castelnaudais, document d'association*. Avril 2006.
- DDE/SDLCOS/TPU. *Schéma de Cohérence territoriale de l'Amboisie du Blémois et du castelnaudais, avis de synthèse de l'Etat*. Juillet 2007.
- DDE/SDLCOS/TPU. *SCoT ABC : analyse du tableau de synthèse et des réponses du syndicat sur l'avis Etat et sur l'avis Evaluation Environnementale*. Février 2008.
- Syndicat Mixte des communautés de l'Amboisie du Blémois et du Castelnaudais. *Dossier approuvé du SCoT de l'Amboisie, du blémois et du Castelnaudais* (rapport de présentation, PADD, DOG). Février 2008.

#### **Documents consultés pour le SCoT du Nord-Ouest-Touraine :**

- DDE/SDLCOS/TPU. *Document d'association de l'Etat au SCoT Nord-Ouest-Touraine*. Novembre 2006.
- DDE/SDLCOS/TPU. *Schéma de cohérence Territoriale du Nord-Ouest de la Touraine, Porter-à-la-connaissance de l'Etat*. Juin 2007.
- DDE/SDLCOS/TPU. *Synthèse de l'avis des services de l'Etat sur l'avant-projet de SCoT du Nord Ouest de la Touraine*. Février 2008.
- Syndicat mixte du SCoT du Nord-Ouest de le Touraine. *Dossier arrêté du SCoT du Nord-ouest de la Touraine* (rapport de présentation, Projet d'aménagement et de développement durable et document d'orientations générales). Mars 2008.

# ANNEXES

---

Annexe 1 : analyse du SCoT approuvé de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais

Annexe 2 : analyse du SCoT arrêté du Nord-Ouest de la Touraine

## **Annexe 1 : analyse du SCoT approuvé de l'Amboisie, du Blérais et du castelrenaudois**

### **a) Le rapport de présentation**

Le rapport de présentation est constitué de six parties. Les parties III « Etat initial de l'environnement », IV « explication des choix retenus pour établir le projet de SCoT » et V « analyse des incidences sur l'environnement et mesures dites « compensatoires » » tiennent compte du Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO.

#### **Etat initial de l'environnement**

Finalisé en février 2008, le rapport de présentation traite du Val de Loire-patrimoine mondial dans la partie 3, « Etat initial de l'environnement » p.135. Le premier chapitre « Biodiversité, sites et grands paysages » traite du Val de Loire en tant que « grande unité paysagère ». Il s'agit d'un **texte narratif** qui explique la morphologie du Val (plaines inondables et coteaux).

Un encadré spécial a été réalisé pour présenter l'inscription au patrimoine mondial. Il insiste sur la mise en route « d'une vaste réflexion menée pour la constitution d'un véritable projet de paysage sur le site. » (p.135) . Il s'agit d'un texte assez **prescriptif**.

Il est dit qu'une base de travail commune à l'ensemble des collectivités locales du site UNESCO se créait pour constituer un ensemble de priorités d'action en matière de protection et d'amélioration des paysages ligériens. Une des finalités principales de ce référentiel paysager était alors de concrétiser le label UNESCO en proposant les orientations paysagères prioritaires dont les documents d'urbanisme seraient les vecteurs comme par exemple :

- ❖ Vues et perspectives à préserver
- ❖ Recommandations sur la péri-urbanisation
- ❖ Intégration des infrastructures
- ❖ Requalification d'espaces dégradés (carrières, sites industriels), etc.

Le 29 novembre 2006, cette démarche a été validée par la Conférence territoriale Val de Loire. Les études et réflexions pour mener à bien ce projet ont été entamées en 2007. Le site d'Amboise/ Nazelle Négren/ Pocé sur Cisse constitue un site pilote pour la mise au point de ce « Projet Paysages ».

Le SCoT devra exiger la prise en compte du contenu de ce projet quand il sera connu. Après cette disposition, l'encadré finit par la liste des préconisations de la mission Val de Loire-patrimoine mondial.

#### **Résumé**

Le Val de Loire-patrimoine mondial est uniquement présenté dans la thématique « paysage ». Or, l'encadré spécial au Val de Loire l'ouvre à d'autres thématiques comme le patrimoine, l'urbanisation ou le tourisme.

#### **Explication des choix retenus pour établir le projet de SCoT**

Dans « enjeux et questionnements » (en partie 4, 1<sup>e</sup> sous-partie p.207), le site apparaît dans le cadre « paysages naturels et urbains, patrimoines ». Ce cadre se divise en 4 parties : atouts/ points forts, contraintes/ faiblesses, enjeux de la charte du Pays de Loire Touraine et enjeux et questionnements du SCoT.

Les enjeux et questionnements du SCoT sont les suivants :

- ❖ Préserver les paysages typiques des différentes entités du territoire ABC ;
- ❖ Intégrer au mieux l'urbanisation et conserver un cadre de vie agréable ;
- ❖ Inscrire des développements urbains moins consommateurs d'espaces ;
- ❖ Mettre en valeur les entrées de ville et les espaces publics ;

- ❖ Préserver les patrimoines bâtis les plus importants au regard de l'identité locale (patrimoines ruraux, urbains...).

Dans « contraintes, invariants et perspectives de développement » p.210, l'inscription apparaît lorsque les contraintes naturelles sont traitées. Des facteurs ont été pris en considération comme la topographie, les espaces protégés de type ZNIEFF, sites naturels inscrits. Le Val de Loire est cité en dernier. Le paragraphe parle de la « spécificité du périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (Val de Loire).

Le paragraphe « explication des choix retenus au regard des objectifs de développement durable » p.221, se présente sous forme de tableau avec en colonne les principes d'aménagement, le constat, les effets d'une évolution au fil de l'eau et les objectifs du SCoT. Le principe d'aménagement « protection des milieux naturels. Préservation de la qualité des écosystèmes, des espaces verts, des milieux » fait appel au Val de Loire-patrimoine mondial en tant qu'argument pour préserver la qualité des paysages et des milieux : « chaque commune devant tenir compte des spécificités propres à son territoire (présence plus ou moins importante d'espaces boisés, d'espaces agricoles, de vallées, coteaux...) ».

#### **Résumé**

Le Val de Loire n'apparaît que dans des problématiques environnementales et un peu dans celles paysagères. Même si les autres thématiques comme l'urbanisation et le transport pourraient faire apparaître l'inscription, leurs objectifs ne sont pas contraire à la valorisation du site inscrit.

#### Analyse des incidences sur l'environnement et mesures dites « compensatoires »

Le paragraphe « incidences sur la consommation d'espace et les paysages : incidences sur les paysages » se divise en six parties : les perspectives d'évolution, les objectifs du SCoT, les incidences positives, les incidences négatives, les mesures dites « compensatoires » et les indicateurs.

Dans les « perspectives d'évolution », il est rapellé, comme ce qui a été noté dans l'état initial de l'environnement, le projet de paysage en cours de réalisation sur tout le site du Val de Loire. Il s'agit donc d'un document, qui, une fois finalisé, permettra de mieux protéger les paysages.

Dans les « incidences positives », il est dit que « le SCoT s'inscrit complètement dans les démarches et programmes issus de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO du Val de Loire. » Il n'est rien précisé d'autre. Cette idée fait certainement appel au projet de paysage en cours et que le SCoT devra suivre impérativement une fois le contenu finalisé.

Dans les « mesures dites compensatoires » est noté la « protection des cônes de vues vers des sites bâtis ou naturels remarquables et en particulier dans le périmètre concerné par la charte d'engagement de préservation du patrimoine mondial de l'UNESCO, dans le Val de Loire ».

#### **b) Le PADD**

Dans « qualité environnementale et patrimoniale : développer la valorisation du patrimoine culturel sur l'ensemble du territoire » p.9, le PADD demande de « valoriser les paysages, les potentialités et l'identité des vallées » notamment le Val de Loire. Pour cette vallée, il faut se référer à la charte d'engagement qui exigent des actions globales bien spécifiques. Trois exemples d'actions sont présentés.

Dans le PADD p.19, l'inscription pour la protection des paysages est présente dans la partie « Développement économique : promouvoir une activité touristique durable et de qualité ». En fait, ici, l'inscription est un moyen de développer l'attractivité touristique.

### c) Le DOG

Dans le paragraphe « Qualité environnementale et patrimoniale : préserver le valeurs et identités paysagères du territoire » (p.21), les spécificités et les attentes du Val de Loire-patrimoine mondial ne sont que des recommandations et non des prescriptions. Il y a une liste d'exemples mais non la liste complète des attentes. Pour en voir davantage, il est écrit « (cf. Charte d'engagement UNESCO) ». En fait, il s'agit du même paragraphe qui a été repris du PADD sans plus de précision.

Une prescription (2.14 p.22 du DOG) fait appel à la charte en matière de préservation des principaux cônes de vue, en particulier sur le Val de Loire. Pour cette prescription, le lien avec le rapport de présentation est net : la préservation des cônes de vue était déjà présente dans les mesures compensatoires du rapport de présentation. Cependant la prescription est d'ordre très général. Elle conseille d'attendre l'arrivée des études en cours sur le sujet.

L'ensemble des autres recommandations/ prescriptions paysagères qui ne font pas appel à l'inscription ne va pas à l'encontre des attentes de la charte d'engagement.

Dans le paragraphe « développement économique : promouvoir une activité touristique durable et de qualité » p. 73, nous pouvons voir une prescription (5.20) qui cite la charte d'engagement pour valoriser les paysages exceptionnels et classés à ce titre, facteurs d'attractivité touristique : forêt d'Amboise, Val de Loire, cours d'eau et vallées secondaires : qualité de l'environnement et des paysages naturels, patrimoine bâti et fluvial, monumental et vernaculaire. Le lien est concret avec les enjeux du PADD en matière de tourisme. Cependant, il n'y a pas d'explications supplémentaires par rapport au document précédent, il se contente seulement de reprendre le paragraphe. Il n'est pas expliqué comment les paysages exceptionnels vont devoir être respecté dans les documents d'urbanisme locaux.

En matière de transport, l'état initial de l'environnement listait les attentes de la Mission Val de Loire, notamment concernant la RD751. Dans le DOG, cette route ainsi que la RD952 qui longent le Val de Loire ne font l'objet que d'une amélioration des conditions de sécurité routière. Il n'est pas question de valoriser les paysages. Sur la carte qui accompagne cette thématique des infrastructures et déplacements, ces routes sont notées en tant que « améliorer le réseau routier ». Cette dénomination est plus vague que « améliorer les conditions de sécurité routière ». On ne peut pas savoir en quoi porte cette amélioration attendue.

<b>Résumé</b>
Les prescriptions sont très générales et parfois non complètes : on ne voit pas ce que l'on attend concrètement des prescriptions du DOG.

<b>Conclusion de l'analyse</b>
La prise en compte du val de Loire-patrimoine mondial dans ces documents est très sommaire. Les enjeux suivis des prescriptions ne sont pas assez précis.

## **Annexe 2 : analyse du SCoT arrêté du Nord-Ouest de la Touraine**

### **a) Le rapport de présentation**

L'inscription apparaît dans cinq des six parties que compte le rapport de présentation :

- la partie 2 : « diagnostic »,
- la partie 3 : « état initial de l'environnement »,
- la partie 4 : « explication des choix retenus pour établir le projet de SCoT »,
- la partie 5 : « évaluation environnementale »,
- la partie 6 : « résumé non technique ».

Dans le diagnostic p.46, le syndicat se contente uniquement de recopier le paragraphe que l'Etat avait rédigé dans le porter-à-la-connaissance.

Dans l'Etat initial de l'environnement, le syndicat indique l'inscription à deux reprises : en introduction de la sous-partie « les milieux naturels et la biodiversité » p.115 pour mettre en valeur le patrimoine naturel remarquable de son territoire en introduction et à la page 125 concernant les tendances d'évolution des milieux naturels. Il est dit que la vigilance sur la biodiversité est inégale sur le territoire. L'inscription permet au Sud du territoire d'avoir une protection relative à une échelle bien plus grande que celle de la commune. Avec le PNR, l'inscription peut donner une certaine garantie de prise en compte.

Dans l'explication des choix retenus pour établir le projet de SCoT p.178, la thématique de la biodiversité est encore abordée pour appuyer son inégale protection sur l'ensemble du territoire.

Le résumé non technique ne porte pas d'intérêt particulier, le Val de Loire n'est pas le sujet principal du paragraphe dans lequel il apparaît à la page 228.

### **b) Le PADD**

L'inscription n'apparaît que dans le préambule qui présente l'approche stratégique du PADD. Il s'agit pour le SCoT d'avoir une exigence de qualité en matière de planification, à la hauteur de ce que peut prétendre l'inscription au patrimoine mondial.

### **c) Le DOG**

Le DOG présente des prescriptions et des recommandations écrites ainsi qu'un ensemble de documents graphiques qui permettent de localiser spatialement les prescriptions.

La partie 1 présente des prescriptions générales à l'échelle du SCOT en termes d'organisation des territoires.

Les parties 2 à 6 déclinent les prescriptions thématiques.

La partie 7 énonce des prescriptions particulières applicables :

- ❖ aux trois pôles principaux de développement (Langeais/Cinq-Mars-la-Pile, Château-la-Vallière, Neuillé-Pont-de-Pierre) ;
- ❖ aux typologies bâties des villages.

La partie 2 « Valoriser les emblèmes du Pays Loire Nature » traite, entre autre, du paysage. Il s'agit alors de « faire du paysage un facteur d'attractivité et d'identité du territoire ». Le Val de Loire-patrimoine mondial est considéré comme le territoire « le plus protégé du Pays Loire Nature ».

**Les prescriptions** sont données par entités paysagères. Le Val de Loire comprend le plus de prescriptions. Ainsi, doivent être particulièrement étudiés :

- ❖ la valorisation de la ligne de crête (interdiction du développement d'un habitat pavillonnaire linéaire) ;
- ❖ la valorisation du patrimoine ligérien (naturel et architectural), le patrimoine fluvial ;

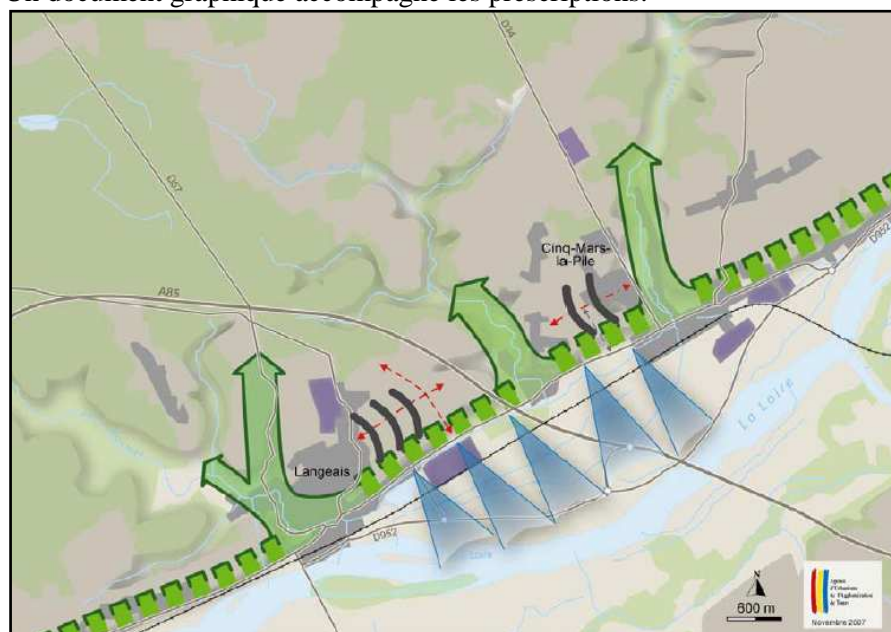
- ❖ la préservation des fenêtres visuelles en direction du fleuve et du grand paysage (depuis le plateau et la varenne inondable) ;
- ❖ la covisibilité de plateau à plateau ;
- ❖ l'organisation d'un urbanisme cohérent entre le val, le coteau et le plateau ;
- ❖ l'insertion de projet urbain en prenant en compte la topographie (construire avec la pente) ;
- ❖ le traitement des abords de la vallée, depuis ou à partir du plateau (l'insertion de voirie ou de bâti, l'aménagement d'espaces publics...) ;
- ❖ les liaisons douces entre plateau et fleuve ;
- ❖ le maintien de l'activité agricole dans la varenne afin de conserver le paysage ouvert (éviter le développement de la populiculture).

Il y a également **une recommandation** pour la valorisation du paysage : il s'agit de l'utilisation de procédures de protection telle que la ZPPAUP sur les territoires sensibles dont celui concernant le patrimoine mondial de l'Unesco.

Dans la partie 7 « prescriptions particulières portant sur les pôles », le pôle Langeais-Cinq Mars la Pile a des prescriptions particulières qui doivent participer à la valorisation de ce périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Les prescriptions sont classées en fonction de trois thématiques :

- ❖ La protection des grandes composantes paysagères ;
- ❖ L'urbanisation du plateau ;
- ❖ L'évolution des hameaux.

Un document graphique accompagne les prescriptions.



SCoT du Nord-Ouest de la  
Touraine, Pôle de Langeais/  
Cinq-Mars-La-Pile  
Source : DOG du SCoT NOT



### Conclusion de l'analyse

La prise en compte du val de Loire-patrimoine mondial dans le rapport de présentation et le PADD est très sommaire. Cependant, un effort a été fait dans le DOG. Des prescriptions sur le Pôle Langeais/ Cinq-Mars-la-Pile ont été prises.





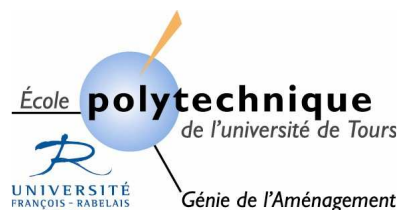






**CITERES  
UMR 6173  
Cités, Territoires,  
Environnement et  
Sociétés**

**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 :  
Demazière Christophe**

**GAIRARD Stéphanie  
Projet de Fin d'Etudes  
DA5  
2007-2008**

## **Résumé : (250 mots environ)**

Cette étude analyse l'ensemble des documents que l'Etat a rédigé lors de l'élaboration des trois Schémas de Cohérence Territoriale en Indre-et-Loire que sont le SCoT de l'Amboisie du Blétois et du Castelnaudais, le SCoT du Nord-Ouest de la Touraine et le SCoT de l'Agglomération Tourangelle.

Les périmètres de ses SCoT ont la particularité d'être traversés par le Val de Loire qui est inscrit depuis l'an 2000 au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'Etat est le garant de la valorisation du Val de Loire-patrimoine mondial auprès de l'UNESCO en tant que « paysage culturel vivant ». A travers la participation de l'Etat à l'élaboration des nouveaux documents de planification que sont les Schémas de Cohérence Territoriale, l'étude s'interroge sur la pertinence des documents que fournit l'Etat aux syndicats mixtes en charge de rédiger les SCoT. En effet, aux vues des premiers SCoT, il semblerait que le patrimoine mondial soit très peu pris en compte dans les réflexions. L'Etat prend-il suffisamment en compte le Val de Loire-patrimoine mondial dans les documents qu'il rédige pour les SCoT d'Indre-et-Loire ?

Cette analyse de documents est accompagnée d'une réflexion sur les causes qui ont pu porter préjudice à cette prise en compte du Val de Loire ou au contraire, permettre une plus grande reconnaissance de ce site mondialement connu.

## **Mots clés +mots géographiques**

-Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), élaboration, Etat, association, Val de Loire-patrimoine mondial de l'UNESCO

-Tours, Amboise, Langeais, Indre-et-Loire 37, Région Centre