

Développement local

F.Tesson - 2006

Définitions et point de vue

Développement local

Peut-on réellement faire une différence entre aménagement et développement ?

Cette question peut sembler saugrenue si on considère qu'aujourd'hui on n'envisage pas d'aménager dans un autre objectif que de développer. Mais il est intéressant de noter que la loi de 1995 (loi Pasqua) est dite « d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) » et que celle de 1999 (loi Voynet même s'il faut faire attention car celle sur la chasse est aussi une loi Voynet) est dite « d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) ».

L'introduction du développement aux côtés de l'aménagement est donc sensée apporter quelque chose de plus, et lorsque Voynet ajoute durable nous sommes dans une autre dimension qu'il va nous falloir expliquer après l'avoir défini la semaine dernière.

Définitions

On sait ce qu'est l'aménagement.

En ce qui concerne le développement, on peut résumer en disant qu'il s'oppose à la croissance du fait que cette dernière privilégie le quantitatif alors que le développement fait entrer en ligne de compte la dimension qualitative de l'action engagée. Ainsi, il met en cause la qualité de la relation avec le système de valeurs socio-culturelles et avec le milieu naturel. On peut dire que, dans un pays ou une région, lorsque le PIB augmente au prix d'une altération de l'identité culturelle et d'une altération de la relation avec le milieu, on parlera de croissance mais on ne pourra pas dire qu'il y a développement. Si on reprend l'exemple de Los Angeles à travers « City of Quartz » de Mike Davis, on peut dire qu'il s'agit là de croissance urbaine mais pas réellement de développement.

C'est donc la dimension qualitative qui donne au développement sa singularité. Je n'entre pas dans le détail des joutes théoriques qui ont opposé les économistes au sujet, notamment de l'appellation « sous développé » ou « mal développé » ou encore « en voie de développement » ou « en développement » pour qualifier certains pays. Elles sont intéressantes en tant que telles mais pas

pour notre propos. On peut simplement dire que lorsqu'on parle, par exemple de « sous développement » ou de « mal développement », on est assez loin de la définition qualitative du développement car bien souvent le modèle de référence est plus un modèle de croissance qu'un modèle de développement. « En voie de développement » ou « en développement » n'ont de sens que si on considère une évolution relativement contrôlée d'un certain accès à un relatif bonheur en équilibre avec les populations et le milieu. Or ce que l'on voit aujourd'hui relève plus d'une marche forcée vers la croissance.

C'est sur la base de cette définition du développement, pourtant admise, que je rejette l'idée que d'ajouter durable constitue un « oxymore » comme on l'entend dire parfois. Pour moi, et pour filer la métaphore littéraire il s'agit plutôt d'un pléonasme puisque le développement inclut déjà la dimension de qualité.

Lorsqu'on ajoute local, on fait référence à autre chose qui nous intéresse particulièrement.

Le développement local : alternative aux dysfonctionnements de l'Aménagement du territoire

Pour entrer dans le débat, je me suis servi d'une brochure de l'UNADEL (union nationale des acteurs et des structures de développement local). Voici comment, par son éditorial, cette structure répond à notre question :

« Porteurs d'un projet local global, les territoires qui ont une démarche de développement sont acteurs de l'aménagement du territoire. Urbains et ruraux, ils peuvent dégager des points d'entente et devenir partenaires. Leur approche fondamentale est de faire participer les habitants au projet, de son élaboration à sa mise en œuvre. Une façon aussi de redonner un sens à la citoyenneté. De cette manière, leur démarche, leurs savoir-faire et leurs expériences sont essentiels pour une nouvelle politique d'aménagement du territoire. »

Toute leur communication est fondée sur ce balancement entre développement local (territorial) et aménagement du territoire. Leur programme décline très bien le problème.

Les territoires aménagent le territoire

Développer les territoires pour aménager le territoire

Le développement local c'est la démocratie locale et donc la citoyenneté

Reconnaître les territoires en développement comme acteurs de l'aménagement du territoire

Aménager les territoires c'est inscrire un projet de développement dans l'espace.

Ce texte pose bien la problématique de ce chapitre. Il n'y a pas opposition entre aménagement du territoire et développement local, mais la corrélation n'est pas toujours maximale.

L'aménagement du territoire, par essence, fixe le développement comme objectif ultime. Sans l'idée que le territoire que l'on aménage va se développer, on ne peut pas parler d'aménagement du territoire. En revanche, la politique

d'aménagement du territoire et les moyens pour parvenir à cet objectif ne relèvent pas tous de ce que l'on a coutume d'appeler le développement local.

Comme le souligne encore Michel DINET, le président de l'UNADEL, alors que la première phase du grand débat touche à sa fin (mars 1994) :

« La question de l'aménagement du territoire doit s'appréhender aussi dans l'autre sens. Le niveau national aurait grand tort d'ignorer ce qui se fait au niveau local, c'est-à-dire dans chaque territoire. »

C'est sans doute dans ce renversement de la pyramide que l'on peut trouver les ressorts d'une distinction entre « aménagement du territoire » et « développement local ». Car local signifie essentiellement endogène, par le bas, du fait des ressources propres. Lorsqu'on entend dire que les politiques de délocalisations industrielles était du développement local je ne suis pas d'accord, c'était du développement localisé mais exogène.

Force est de constater que Voynet dans sa loi est très proche de la conception du développement proposée par l'UNADEL. C'est ainsi que l'idée de développement investit peu à peu l'aménagement du territoire et la politique d'aménagement du territoire.

L'intégration de l'idée de développement local dans l'Aménagement du territoire

Petit à petit l'idée du développement local s'intègre à celle d'aménagement du territoire. Ce n'est plus une alternative mais un moyen de parvenir à l'équilibre recherché. Cette idée n'est pas neuve puisque dès 1977, un rapport du conseil de l'Europe note que les collectivités locales et régionales estiment avoir un rôle à jouer que le pouvoir central ne peut remplir avec autant d'efficacité. C'est les prémisses de la décentralisation. Il suffit aujourd'hui de revenir sur le texte de la loi Voynet pour s'en convaincre. C'est aussi une revendication de la « base », les élus locaux, qui se sentent un peu pilotés par l'Etat et l'Europe et qui éprouvent le besoin de s'exprimer. Le problème c'est qu'avec le développement local s'est aussi l'ensemble des acteurs locaux qui prennent la parole et les élus locaux, représentants des habitants se retrouvent fondus dans la masse de la parole publique. Ils doivent ouvrir la porte à la concertation alors qu'ils se sentent élus, représentant de ceux qui prennent la parole à côté d'eux. Il faut comprendre que se soit, pour eux, difficile à vivre, on leur donne un mandat, mais ils l'exercent de plus en plus sous la pression de la population qu'ils sont sensés représenter, c'est une situation nouvelle. D'ailleurs, à la campagne, dans les campagnes profondes j'entends, les élus (maire et conseiller général) sont encore très respectés et suivis (exemple du tunnel du Somport). Aujourd'hui, le respect fait place à la suspicion et à la méfiance. La crise du politique se manifeste jusque là.

De la sectorisation à la globalisation : de HVS à SRU

On voit s'opérer un glissement qui est déjà à l'œuvre depuis un certain nombre d'années : la complexification des solutions à apporter aux problèmes.

Pendant longtemps on a pensé que les problèmes étaient simples et que les solutions l'étaient aussi, mais au fur et à mesure on a pris conscience que les problèmes étaient plus complexes, plus globaux et que les solutions devaient être adaptées.

Par exemple on peut évoquer la question des grands ensembles, pour ne pas dire des banlieues, puisqu'ils ne sont pas que dans les banlieues.

Dans les années 70, au début de la crise pétrolière, nos grands ensembles commencent à ressembler aux taudis qu'ils étaient sensés éradiquer. La logique de la construction de masse, associée aux principes de la charte d'Athènes et au zoning qui en découle a provoqué la marginalisation rapide de ces quartiers d'habitat social dont les habitants sont touchés les premiers par le chômage. Or si on enlève la fonction travailler, les fonctions circuler et se récréer perdent leur sens et conduisent à l'exclusion sociale des habitants de ces quartiers.

Au début on a pensé que la qualité du cadre de vie était en question. Dès 1973, la circulaire Guichard met fin au ZUP et à la construction de masse. Les ZUP existantes se délabrent et la masse d'individus concernée menace la sécurité dans ces quartiers. Mais la crise n'est pas considérée comme durable et surtout elle semble limitée à ces quartiers. Il faut donc introduire de la vie dans les quartiers pour résoudre les problèmes qui s'y posent. En 1977 est généralisé le programme HVS (habitat et vie sociale) qui a consisté pendant 5 ans à des ravalements de façade, des aménagements de cage d'escalier, des créations de terrains de sport, d'implantation de boutiques et de services.

Au début des années 80, l'arrivée de la gauche au pouvoir ne pouvait que coïncider avec la prise en main du problème "banlieue". Le volet social est renforcé par le programme DSQ (développement social des quartiers) qui a donné du travail à de nombreux aménageurs de ma génération. On commence à parler de concertation dans le cadre de la décentralisation. Mais l'action continue à se concentrer sur les quartiers sensibles (148) et finissent par les stigmatiser.

Au début des années 90 la logique change. La concertation est encore plus forte et on crée les contrats de villes qui élargissent le dispositif DSQ en prenant le nom de DSU (développement social urbain). Cette évolution, même si le bilan est assez médiocre du fait notamment de la difficulté à faire discuter les partenaires de plus en plus nombreux, est intéressante dans la mesure où c'est la première fois qu'on considère le problème des banlieues comme un problème urbain et non comme un problème de quartier. C'est l'urbain dans son ensemble qui dysfonctionne et crée le problème dans les banlieues et c'est donc au niveau de l'urbain dans son ensemble que le problème doit être réglé. Les procédures de relogement et de destructions de barres s'inscrivent dans ce cadre. A partir de 1994 le contrat de ville devient la norme.

En 1996, le pacte de relance pour la ville, monté par une politique de droite (Juppé), prend une tournure plus économique que sociale. On règlera les problèmes du social par l'économique. C'est une idée intéressante mais son application, notamment par l'intermédiaire de la ZFU (zone franche urbaine) revient en arrière en stigmatisant le quartier comme lieu du problème et de sa solution. Ce zonage permet à des entreprises de s'installer dans des quartiers à problèmes à des conditions très avantageuses si le chef d'entreprise emploie de façon privilégiée des personnes habitants dans le quartier. Quid des marges, quid de l'avenir de l'entreprise une fois la période de 5 ans obligatoire passée, quid des détournements???

La loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de 2000 replace le problème sur le plan du logement social et au niveau de l'agglomération toute entière. Les communes de plus de 5000 habitants doivent passer à un quota de logements sociaux dans le but de répartir à l'échelle de l'urbain les habitants pour éviter la ghéttoïsation. L'idée est intéressante même si derrière on y voit le spectre politique en introduisant des gens qui votent à gauche dans des villes de droite.

les lois SRU et UH, l'aménagement du territoire et la ville

L'intérêt de travailler sur la loi SRU est d'aborder le volet urbain actuel de l'aménagement du territoire.

La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain est intéressante à étudier pour comprendre la logique actuelle de l'aménagement du territoire en France. Elle donne au volet urbain de cette politique une orientation singulière rarement présente jusqu'ici.

La genèse

La loi a été élaborée dans un contexte politique et législatif favorable. Le secrétaire d'Etat au logement a déploré un bilan décevant de la Loi d'Orientation de la Ville (LOV) de 1991. A la suite d'une consultation publique lancée au printemps 1999 dans six villes de France sur le grand débat "habiter, se déplacer, vivre en ville", sont ressorties deux idées fortes :

- Une demande pour une plus grande cohérence entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacement et pour un plus grand pouvoir des collectivités locales dans ce domaine.

- La nécessité de subordonner certaines compétences d'urbanisme à l'appartenance à un périmètre de planification intercommunal pertinent.

Le ministre de l'Equipement a souhaité traduire dans une loi les conclusions de cette consultation.

La loi relative à l'organisation et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi CHEVENEMENT) et la loi d'orientation pour

l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi VOYNET) ont été déposées à l'Assemblée Nationale au moment où les premiers travaux sur le contenu de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain étaient engagés. Ces deux textes avaient, comme la loi SRU, pour objectif de renforcer les compétences locales et la structuration du territoire autour des agglomérations.

Plusieurs sources ont permis de définir le champ couvert par la loi :

- les travaux, expertises et constats de dysfonctionnements recensés par l'administration : plusieurs études internes ont été engagées dès 1997 par les services chargés de l'urbanisme pour identifier les nécessités de réforme de la planification urbaine

- la demande des professionnels (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, PACTE, ANAH, ANIL...)

- la demande sociale

Objectifs

"Cette loi vise essentiellement

- à rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques,

à doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble de politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux,

à transformer les plans d'occupation des sols pour qu'ils deviennent de véritables plans d'urbanisme adaptés aux besoins des politiques de renouvellement urbain, permettre aux petites communes de se doter d'un document d'urbanisme simple,

à améliorer la procédure d'aménagement concerté et clarifier les dispositions encadrant les contrats d'aménagement"

(« Introduction », Loi SRU, 13 décembre 2000).

C'est l'évolution de l'urbain et les nouvelles formes de la ville qui imposent d'autres perceptions et modes de gestion. D'une part, le **développement de la mobilité urbaine** étend de plus en plus les limites de la ville; celle-ci s'étale et son espace s'émiette d'où le déséquilibre entre espace urbain et rural. D'autre part, **l'expansion urbaine et démographique** appelle à promouvoir un développement plus solidaire et plus durable du territoire en réaction à l'éclatement spatial, social et à celui des fonctions urbaines.

De ce fait, il devenait urgent de redéfinir certaines dispositions du Code de l'Urbanisme pour mieux pouvoir cerner leurs contenus et objectifs. Cette loi donne plus d'importance à une de ces dispositions, **le projet d'aménagement**, qui peut se définir comme la volonté de transformer l'espace en tenant compte du développement durable et de tous les secteurs de l'aménagement : **déplacements, emplois, activités, environnement, logement et habitat...** et ce en mobilisant tous les moyens nécessaires à sa réalisation. Partant de cette nouveauté et de l'importance du projet d'aménagement, ce dernier doit faire

l'objet d'une réflexion : **il doit se transcrire dans de véritables documents d'urbanisme et d'aménagement** :

le Schéma de Cohérence Territoriale (S.CO.T)

le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U),

La loi SRU, par rapport à la réflexion sur le projet d'aménagement qu'elle induit, met en avant la **notion d'agglomération**, nouvelle entité territoriale cohérente. L'échelle de l'agglomération est celle qui apparaît aujourd'hui la plus pertinente pour les projets d'aménagement du territoire. Cela correspond au bassin de vie : emplois, logements, déplacements, loisirs...

La planification urbaine doit être plus large en dépassant le simple droit du sols et éviter par conséquent certaines incohérences qui ont eu lieu jusqu'ici.

Cette démarche sera dorénavant permise avec la loi SRU qui amène une refonte globale des politiques et des pratiques urbaines.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont maintenant tenus **d'élaborer un véritable Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) du territoire** dans lequel elles doivent motiver et justifier les projets qu'elles font pour l'intérêt de la collectivité. Ces projets doivent respecter les principes **d'équilibre**, de **diversité des fonctions urbaines**, de **mixité sociale** et de **respect de l'environnement**. Document d'orientation pour le S.CO.T. et Projet d'Aménagement et de Développement Durable pour les P.L.U., ces documents doivent prendre en compte, dans les orientations générales, tous les secteurs de l'aménagement : logement, transports, activités commerciales, environnement... Les projets ne pourront être modifiés qu'avec des arguments valables et les citoyens devront en être informés. L'objectif est d'éviter que l'urbanisme soit l'objet de pressions diverses, d'intérêts particuliers (économiques, politiques,...) pour revenir à un urbanisme objet de véritables projets d'aménagement. Les citoyens seront tenus informés de toutes les réalisations et des éventuels changements de projets. **Le projet aura donc un poids et une portée juridique évidents.**

Partant de toutes ces considérations, les nouvelles pratiques et méthodes de l'urbanisme doivent respecter des principes fondamentaux et se donnent pour objectifs principaux de :

- Respecter l'équilibre entre développement rural et urbain

Ce principe d'équilibre doit guider les projets d'aménagement : ils doivent déterminer et assurer l'équilibre entre le développement urbain maîtrisé et le développement rural, la protection et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, ainsi que la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les principes de développement durable.

- Réussir une véritable mixité urbaine et sociale

La modification des articles L 110 et L 121.10 du Code de l'Urbanisme par la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) de 1991 a été reprise par la loi SRU et cette mesure s'inscrit dans la volonté **de lutter contre les ségrégations**

spatiales et urbaines résultantes d'une division fonctionnelle abusive de l'espace. Elle vise le respect de la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat (coexistence dans un même espace de logements sociaux et non sociaux par exemple). L'offre de logements sociaux (ou non) doit être favorisée. C'est la nouvelle dimension de ce principe de diversité qui la rend plus intéressante car concernant non seulement les constructions nouvelles mais aussi les réhabilitations. L'objectif principal étant, par la mixité urbaine, de développer dans un même espace de la mixité urbaine et sociale afin de lutter contre la ségrégation et la constitution de zones mono-fonctionnelles.

- Enclencher une véritable dynamique de renouvellement urbain

Face à l'éclatement spatial, le renouvellement est une des solutions et un des objectifs : il est permis par des actions menées sur l'immobilier neuf et ancien. Ces opérations peuvent être de différentes natures et elles sont facilitées : Résorption de l'Habitat Insalubre (R.H.I), démolition, Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat (O.P.A.H.), restauration en secteur sauvegardé, reconversion des fiches industrielles ou urbaines... La seconde dimension de cet objectif est évidemment en rapport avec ceux du développement durable (art. L 110-1-11 du nouveau Code de l'Environnement) : « L'objectif du développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Le renouvellement urbain doit également prendre en compte la diversification des fonctions urbaines et la mixité sociale.

- Utiliser d'une façon économe et équilibrée les espaces naturels, urbains et ruraux .

Cette innovation majeure de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (L.O.A.D.D.T) en matière de planification, reprise par la loi SRU concerne principalement les mesures de maîtrise de l'étalement urbain. Ces dispositions de limitation de la consommation de l'espace sont contenues dans la loi SRU (constructibilité limitée en l'absence de projet d'aménagement et de cohérence territoriale) mais également dans les documents de règles supérieures (Plan de sauvegarde et de Mise en Valeur (P.S.M.V.), Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (Z.P.P.A.U.P.),... et s'imposent pour la plupart aux documents de planification locale.

Les nouveaux documents de l'urbanisme doivent respecter ces principes et ces objectifs, autant pour le S.CO.T, qui décrit les objectifs d'aménagement pour l'agglomération, que pour le P.L.U et la Carte Communale qui élaborent les moyens pour atteindre ces objectifs.

Le SCOT

Le schéma de cohérence territoriale est défini à l'article 3 de la loi SRU et constitue le pilier du nouveau dispositif. Il se substitue aux schémas directeurs en conservant un caractère prospectif, mais en adoptant une approche novatrice.

Le SCOT est un document prospectif sur 10 ans. Il s'agit d'un document fédérateur pour un territoire intercommunal, qui s'inscrit dans une logique de projet. Définit au préalable, ce projet doit être global, pour toucher l'ensemble des aspects liés à l'organisation de l'espace.

Le projet véhiculé par le SCOT doit être pensé sur la base d'un diagnostic de la situation existante, dans une optique d'aménagement et de développement durable. Conçu dans une approche sectorielle, il peut, si nécessaire, être complété par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. Il est mis en œuvre par les orientations déterminant notamment les "grands équilibres" entre les espaces urbains et à urbaniser, et doit faire mention des incidences prévisibles sur l'environnement.

Le SCOT devient un véritable outil d'orientation, ce qui n'était pas le cas des anciens schémas directeurs. Il ne définit plus la destination générale des sols, laquelle incombe aux plans locaux d'urbanisme, afin de lui assurer une vision prospective à moyen terme.

Les objectifs du SCOT:

Le SCOT s'efforce de tendre vers :

- Plus de cohérence :

C'est un document de planification global, élaboré à une échelle pertinente et suffisante, celle de l'agglomération. L'ensemble des politiques sectorielles mentionnées dans la loi pourront être prises en compte dans l'élaboration de ce document. Le SCOT renforce les approches sectorielles quant à l'équipement commercial, aux déplacements des personnes et des marchandises, à l'habitat et aux préoccupations d'environnement.

- Plus de concertation :

Le souci de concertation avec la population et tous les acteurs engagés est souligné par la loi. Celle-ci, cependant, ne rénove pas les instruments traditionnels de concertation et de consultation. Néanmoins, une phase de concertation préalable et une enquête publique sur le projet de schéma sont prévues. Les municipalités et regroupements intercommunaux saisissent déjà l'aspect crucial de cette question et peuvent élaborer les procédures de concertation suivant les recommandations du Ministère de l'Environnement, par exemple. La démocratisation dans l'élaboration du SCOT dépend ainsi de chaque commune, syndicat ou EPCI.

- Un développement durable :

Cette notion est clairement définie par l'article 1er de la loi Voynet comme combinant le "Développement équilibré alliant le progrès social, l'efficacité

économique et la protection de l'environnement ". Cette notion théorique développée lors de la Conférence de Rio en 1992 devient un principe applicable à l'ensemble des documents d'urbanisme. En effet, dans le respect de l'esprit de la LOADDT (loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire ou loi Voynet, ainsi que du principe d'équilibre entre aménagement des espaces ruraux et urbains, en amont de ce document, il doit être élaboré le PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable).

Le PADD précise :

- les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartier, les développer ou en créer de nouveaux ;
- les actions et opérations de restructuration ou de réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, ainsi que les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter les îlots ou immeubles ;
- les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables, ainsi que des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;
- les conditions d'aménagement des entrées de ville, et enfin, - les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.

Eléments constitutifs :

Le décret n°2001-260 du 27 mars 2001 détermine les éléments constitutifs de schéma. Après un rapport de présentation, il comprend un document d'orientation assorti de documents graphiques, dont les dispositions constituent des dispositions opposables dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L 122-1 de la Loi SRU.

- Le rapport de présentation :

Le texte du rapport présente une analyse du projet d'aménagement et les choix qu'ils implique, eu égard aux principes directeurs de la loi, notamment la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale.

Pour cela, le rapport de présentation doit :

- exposer le diagnostic urbain ;
- analyser l'état initial de l'environnement ;
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable, expliquer les choix retenus au regard des objectifs et principes directeurs de la loi, ainsi que des normes et documents supérieurs (notamment la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale et les directives territoriales d'aménagement) ;
- préciser également, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées, et enfin, - évaluer les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et exposer la manière dont il prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (article L.122-1).

Le document d'orientation

Accompagné de documents graphiques, il doit respecter les objectifs et principes directeurs de la loi.

Le document d'orientation précise :

- les orientations générales de l'orientation de l'espace et de la restructuration des espaces urbains ;
- les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation, les documents graphiques identifiant les terrains concernés ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire desservis par les transports collectifs (en zone de montagne, le schéma précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles).

L'ouverture à l'urbanisation (zones naturelles agricoles, extensions urbaines) peut être subordonnée à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et dûment équipés. Le SCOT peut définir les projets de grands équipements et de service, en particulier de transport, nécessaires à sa mise en œuvre.

Le document d'orientation précise également de nouveaux objectifs, notamment :

- l'équilibre social de l'habitat et la construction de logements sociaux ;
- la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
- la prévention des risques ; la protection des paysages, ainsi que la mise en valeur des entrées de ville, et enfin,
- l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques.

L'objectif concernant les entrées de ville est très important, puisque s'y concentrent les grands centres commerciaux. Ces nouvelles dispositions pourront être précisées dans des futurs schémas de développement commercial (SDC), dont la présente loi fait mention et qui devront être compatibles avec les SCOT. Pour l'instant, ces schémas spécifiques au commerce sont en attente d'une réelle assise juridique, les textes réglementaires en définissant les modalités n'étant pas encore intervenus.

Les documents graphiques traduisent ces orientations. A l'instar de la jurisprudence antérieure, en cas de contradiction entre le document d'orientation et les documents graphiques, le premier l'emporte. Cette règle devrait être d'application générale, et l'exception dégagée par le juge pour le schéma directeur d'Ile-de-France où les documents graphiques prévalaient sur le rapport de présentation ne devrait plus avoir lieu d'être, dès lors que le SDRIF sera doté, à sa prochaine révision, d'un document d'orientation.

La détermination du périmètre

Il s'agit d'une procédure proche de celle qui concernait les périmètres des schémas directeurs (art. L.122-1-1). Il est toujours arrêté par le Préfet sur proposition des conseils municipaux après consultation des départements et des régions concernées, réputé positif en cas de silence de deux mois (art. L.122-3). La nouveauté réside dans l'introduction d'une minorité de blocage bénéficiant aux communes non-membres d'un EPCI (Etablissement public de Coopération Intercommunale). En effet, au moins un tiers de ces communes doivent approuver une proposition pour la valider.

Le périmètre du SCOT doit être d'un seul tenant et sans enclave (art. L.122-3), et doit obligatoirement recouvrir la totalité du territoire des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration du schéma. L'extension ou la réduction du nombre des communes membres de ces établissements, comporte les effets correspondants à cette délimitation.

Le SCOT prend également en compte les périmètres déjà établis des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels, des PDU, des SDC, des PLH ainsi que ceux des chartes communales de développement et d'aménagement.

De même, les communes membres d'un pays peuvent décider (si le pays comprend des territoires soumis à une forte pression urbaine, et qu'il n'est pas situé en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre de SCOT), que la charte du pays comprenne tout ou partie des dispositions d'un schéma. La charte fait alors l'objet d'une enquête publique et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations fondamentales. La charte tient alors lieu de schéma de cohérence territoriale.

Procédure d'établissement

- Compétence intercommunale :

La procédure relève d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte. La nouveauté réside dans le lien étroit entre cet établissement et le schéma. D'une part, cette structure intercommunale est chargée de l'établissement du document, mais aussi de sa gestion régulière, de son suivi et de sa révision. D'une part, la dissolution de l'établissement public emporte abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi. Même si la loi n'impose pas la création d'un SCOT, les communes y sont très fortement incitées par un mécanisme de " constructibilité limitée ".

Celui-ci consiste (à compter du 1er janvier 2002) en l'impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme, sauf :

- accord du Préfet pour une extension limitée prévue par un PLU ou une carte communale ;

- accord de l'EPCI lorsqu'un périmètre de schéma de cohérence territoriale a été arrêté ;

- dans les communes situées à plus de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, et à plus de 15 km du rivage de la mer, et enfin,

- décision préfectorale constatant une rupture géographique naturelle (relief) et excluant, par là-même, une ou plusieurs communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants.

- **Déroulement de la procédure** : La procédure d'élaboration d'un SCOT comprend cinq étapes :

- première étape : la concertation publique

Prévue à l'article L 300-2 du code, elle permet d'impliquer la population concernée par le schéma. Ses modalités sont définies par délibération de l'établissement public compétent, sachant que le juge contrôle le caractère suffisant de la concertation, sous peine d'annulation de l'ensemble de la procédure. Il s'agit de présenter le projet dans la presse locale, des expositions et des réunions publiques où tous les avis peuvent s'exprimer.

- deuxième étape : association des personnes publiques

Les services de l'Etat sont associés à la procédure d'établissement d'un SCOT, à l'initiative du président de l'établissement public ou sur demande du Préfet, ce qui équivaut en pratique à une association systématique. Sont consultées à leur demande les autres collectivités territoriales concernées (présidents du Conseil régional, du Conseil Général, des groupements intercommunaux, maires des communes voisines). En outre, il peut être recueilli l'avis de tout organisme ou association, compétent dans les domaines afférents au schéma, y compris les collectivités territoriales d'Etats limitrophes intéressés.

- troisième étape : le débat

Un débat a lieu au sein de l'organisme délibérant de l'établissement public intercommunal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma.

- quatrième étape : arrêté du projet de schéma

Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public. Cette délibération peut tirer le bilan de la concertation et est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées. Le projet est ensuite transmis aux communes membres et aux personnes associées à son élaboration ; faute de réponse expresse, leur avis est réfuté favorable à l'expiration d'un délai de trois mois. Les associations d'usagers sont consultées à leur demande. Si une commune ou un groupement de communes, membre de l'établissement public, estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis au regard de nuisances ou contraintes excessives résultant du schéma projeté, une saisine du Préfet, par délibération motivée prise dans un délai de trois mois, lui est ouverte pour solliciter les modifications. Le Préfet, dans les trois mois, après consultation de la commission de conciliation, rend un avis motivé.

- cinquième étape : l'enquête publique

Le projet de schéma doit être soumis à enquête publique par le président de l'EPCI. Le dossier d'enquête comporte le rapport de concertation, le document d'orientation, les documents graphiques, les avis des personnes publiques associées, et le cas échéant, les " porter à connaissance " préfectoraux, ainsi que dans le cas de la procédure préventive des conflits précédemment évoquée, la délibération motivée de la commune qui demande des modifications et l'avis motivé du préfet qui s'en suit.

- Adoption du schéma et entrée en vigueur :

Modifié, le cas échéant, pour tenir compte des différents avis, le schéma est adopté par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis à l'ensemble des personnes publiques qui sont intervenues dans la procédure. Il est tenu à la disposition du public. Toujours par le même souci de transparence, toute une série de mesures de publicité sont applicables à l'arrêté préfectoral délimitant ou modifiant le schéma, la délibération fixant les modalités de concertation, celle l'approuvant ou le révisant, la maintenant en vigueur, ou engageant sa révision, le décret ou l'arrêté prononçant la déclaration d'utilité publique valant mise en comptabilité du schéma. Ces actes sont affichés pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées, mention en étant faite en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Ils sont, en outre, publiés au recueil des actes administratifs locaux lorsque l'EPCI comporte au mois une commune de plus de 3500 habitants ; au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département pour les arrêtés préfectoraux, au journal officiel pour les décrets (DUP). Chaque formalité mentionne le lieu de consultation du dossier. Ces actes produisent leurs effets juridiques dès l'exécution des mesures de publicité, pour l'affichage à compter du premier où il est effectué. Le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au Préfet. Cependant, lorsque des dispositions du schéma apparaissent incompatibles avec des normes ou documents supérieurs ou compromettent gravement les principes directeurs de la nouvelle loi, le Préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public, les modifications à apporter. Le schéma ne peut être mis en œuvre qu'à compter de la publication et de la transmission au Préfet de la délibération relative à ces modifications. Par ailleurs, lorsqu'une commune ou un groupement intercommunal ayant eu recours à la procédure préventive des conflits en cas de nuisances et contraintes excessives, n'a pas obtenu les modifications qu'il sollicitait en dépit de l'avis favorable du Préfet, il peut décider de se retirer, dans un délai de deux mois suivant la notification de la délibération approuvant le schéma. Le Préfet constate ce retrait par arrêté et, dès sa publication, les dispositions du schéma concernant la commune ou le groupement sont abrogées.

- Durée et révision du schéma:

Le Schéma devient caduc, à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la délibération d'approbation, sauf si avant ce terme, l'établissement public

procédant à une analyse des résultats de son application, délibère sur son maintien en vigueur en l'état ou sur sa mise en révision complète ou partielle qui obéit aux mêmes règles que l'élaboration. Enfin, lorsque des normes ou documents inférieurs (plan de déplacement urbain, document d'urbanisme, opération foncière ou aménagement) comprennent des dispositions incompatibles avec un SCOT, ils ne peuvent être approuvés que si ce dernier a été préalablement révisé ; une enquête publique unique étant organisée.

Dispositions transitoires Les actuels schémas directeurs demeurent applicables jusqu'à leur prochaine révision, mais sont immédiatement soumis au régime juridique des schémas de cohérence territoriale ; ils deviendront caducs si cette révision n'intervient pas dans les 10 ans de la publication de la loi.

Le PLU

Le PLU remplace le plan d'occupation des sols (POS) et présente le projet de développement de la commune en matière d'habitat, d'emploi et d'équipement, ainsi que le régime des règles générales et des servitudes. Le PLU est non seulement un document de planification locale mais aussi un document stratégique et opérationnel.

Ce n'est plus un simple plan de destination générale des sols et des règles qui leurs sont applicables. Le PLU intègre les politiques de développement de la commune et présente son projet urbain.

Les équilibres à prendre en compte dans le PLU sont :

- une utilisation économe de l'espace (densification)
- un équilibre entre maîtrise déplacement et circulation automobile
- un équilibre entre d'une part, renouvellement et développement urbain, et d'autre part, préservation des espaces naturels
- un équilibre entre les fonctions urbaines

Le PLU doit être compatible avec le schéma de cohérence territorial (SCOT) et, il est, comme lui, soumis à enquête publique. Le PLU devra être en cohérence avec le plan local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU). Le PLU pourra porter sur la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes.

Comme l'ancien POS, le PLU est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de la commune, en association avec l'Etat et les personnes publiques concernées.

Une fois approuvé, il est tenu à la disposition du public.

Les procédures sont simplifiées, pour réduire les contentieux liés à la forme.

La concertation et enquête publique sont généralisées

Le contenu du PLU est proche du POS mais il diffère néanmoins sur un certain nombre de points:

Son contenu obligatoire est limité et réduit pour le PLU. Seules les règles d'implantation des constructions devront impérativement être prévues.

La politique du zonage est écartée mais il peut y avoir des précisions : “l’affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités (commerce, logement,...) qui peuvent y être exercées”. Il est donc possible d’avoir des PLU ne portant pas de précision quant à l’affectation de sols.

Le PLU peut intégrer les spécificités du renouvellement urbain et les différencier : distinguer les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existant, à créer ou à développer.

En ce qui concerne l’aspect opérationnel du PLU, il est maintenant possible d’instituer un ou des périmètres pour réaliser un projet d’aménagement global. Pendant une période au plus de 5 ans pour ce périmètre, le règlement du PLU peut alors prévoir un seuil au delà duquel les constructions pourront ne pas être autorisées. Les propriétaires concernés bénéficient dorénavant d’un droit de délaissement.

La présentation du PLU

Elle doit comporter :

un rapport de présentation détaillé

(diagnostic, état des besoins, présentation et justification des dispositions du plan (art. L121-1 du Code de l'Urbanisme).

un projet d’aménagement et de développement durable (PADD)

Il s’occupe en outre des traitements des espaces publics. Il doit porter sur les espaces à fonctions de centralités, les actions et opérations d’aménagement, le renouvellement urbain (restructuration, réhabilitation...), les voies, ouvrages, espaces publics...

Le PADD doit définir, dans le respect des objectifs et des principes énoncés par l'article L. 121-1 du Code de l'Urbanisme, les orientations d’urbanisme et d’aménagement de la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain.

En revanche, le PADD peut préciser les mesures de nature à préserver, développer ou créer les centres villes et centres de quartiers, les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d’îlots, de quartiers ou de secteurs, les caractéristiques des voies de circulation et des espaces et équipements publics à conserver, modifier ou créer, les actions et opérations d’aménagement de nature à sauvegarder la diversité commerciale des quartiers, les conditions d’aménagement des entrées de ville.

un règlement

Il comprend un document écrit et des documents graphiques.

Le règlement de PLU doit (art. R. 123-4 et suivants du Code de l'Urbanisme) délimiter les zones urbaines (zones U), les zones à urbaniser (zones AU), les zones agricoles et forestières (zones A), les zones naturelles (zones N).

Le règlement doit également déterminer les règles concernant l'implantation des constructions, sauf si cette fonction est assurée par les documents graphiques.

Le règlement peut comprendre (art. R 123-9 du Code de l'Urbanisme) : la destination et la nature des constructions autorisées (obligatoire dans les POS), les conditions de desserte des terrains par les voies et réseaux divers, la superficie minimale des terrains constructibles seulement dans le cas où un assainissement individuel est prévu, les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies, limites séparatives et autres constructions sur une même propriété, l'emprise au sol, la hauteur maximale et l'aspect extérieur des constructions, les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisations d'aires de stationnement et d'espaces libres, d'aires de jeux..., le coefficient d'occupation des sols.

Le PLU peut instituer des servitudes concernant les emplacements réservés destinés à la réalisation des voies et ouvrages publics, des espaces verts et à la réalisation de programmes de logements. Le PLU peut également instituer des servitudes concernant l'interdiction de construire au delà d'une SHON fixée par décret, pour 5 ans maximum, dans un périmètre devant faire l'objet d'un programme d'aménagement d'ensemble. En contrepartie, il existe un droit de délaissement pour les propriétaires fonciers.

Les liens

Nous parlons des lois suivantes :

- La loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite loi Voynet ou LOADDT), n° 99-553 du 25 juin 1999

La LOADDT crée deux nouvelles entités territoriales : le pays et l'agglomération, qui ne sont pas de nouveaux échelons administratifs, ni de nouvelles collectivités territoriales. Ces deux nouvelles entités doivent être porteuses d'un projet définissant les orientations de choix de développement économique et d'aménagement urbain, soit de l'agglomération, soit du pays.

Des contrats de villes peuvent être passés entre l'Etat ou la région et les communes ou leur groupement dans le cadre d'une politique de requalification urbaine ou de développement solidaire. Ces contrats de villes peuvent être passés dans le cadre d'un pays ou d'une agglomération.

Les schémas de service de la LOADDT de 1999, dite loi Voynet, sont des documents de programmation apportant tout un ensemble de recommandations. Ces nouveaux documents sont, pour l'instant en cours d'élaboration. Ils devraient être transmis au Conseil d'Etat à la fin du mois de juin 2001.

Ces schémas de services collectifs s'inscrivent dans une politique d'Etat qui a pour objectif principal de répondre aux besoins de la population. Lors d'un investissement futur, il faudra que le projet à financer apporte un service nouveau à la population.

Les schémas de services collectifs s'imposent aux services de l'Etat qui doivent en tenir compte lors de leur porter à connaissance. Par la suite, les collectivités territoriales devront les prendre en considération dans la réalisation de leurs projets urbains, notamment en ce qui concerne les principes du développement durable.

- La loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement), n° 99-586 du 12 juillet 1999

La loi dite Chevènement donne les moyens aux communes de se regrouper en communauté de communes, en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine selon différents seuils de population. Les regroupements de communes, pour qu'ils soient pertinents et cohérents, doivent se faire sur l'intention de réaliser des projets en commun et non pas uniquement sur des critères financiers comme c'est le cas pour certains d'entre eux.

- La loi Solidarité et Renouvellement Urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000

La loi solidarité et renouvellement urbain introduit de nouveaux outils pour mettre en œuvre cette notion de projet. Les nouveaux documents de planification urbaine que sont le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme ou encore la carte communale doivent, avant d'être élaborés, être la signification concrète d'un projet. Ce qui change avec la situation postérieure à ces différentes lois est que les documents d'urbanisme seront plus créés pour les projets mais au contraire, ce sont les projets qui donneront naissance aux documents d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme ne donneront plus de projet mais les projets donneront naissance aux documents d'urbanisme.

La loi SRU a des liens avec les lois dites Voynet et Chevènement. Ces lois traitent de thèmes qui se complètent sur de nombreux points et concepts :

- L'intercommunalité (loi Chevènement) est le nouveau socle de l'aménagement (loi SRU) et de différentes taxes dont la Taxe Professionnelle Unique et les champs de compétence (l'obligation d'acquérir la compétence aménagement pour la réalisation d'un SCOT).

- Le pays (relatif au bassin d'emploi et de vie), le développement durable (tous les types de projets, quelque soient leurs échelles, doivent en tenir compte) et les schémas de service collectifs (documents de programmation). La loi Voynet définit en outre, le cadre territorial intercommunal de la contractualisation du contrat de plan Etat-Région : agglomération-Pays.

- L'aménagement, l'urbanisme et les équipements (loi SRU) qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'aménagement d'équilibre et de développement durable.

Ces trois lois sont bien complémentaires, mais les points en commun entre ces lois est la question pertinente du périmètre du SCOT:

Pour les différents périmètres du SCOT (loi SRU), du pays (loi Voynet) et de la communauté (loi Chevènement), il y a les mêmes points communs dans les 3 lois et on peut répondre implicitement et par analogie à la question des périmètres : les périmètres intercommunaux sont rationalisés : ils doivent être pertinents en évitant les enclaves et les discontinuités territoriales pour promouvoir une intercommunalité cohérente (loi Chevènement). La loi SRU dit la même chose au niveau des discontinuités territoriales et la loi Voynet n'a qu'une seule obligation, à savoir la superposition du pays et de l'intercommunalité, mais les bassins d'emploi et de vie doivent être pris en compte. On peut conclure à la nécessaire superposition des 3 périmètres (d'où l'importance des EPCI).

Le SCOT réalise également le lien entre ces trois lois, dont le périmètre doit être d'un seul tenant sans enclave et comporté au moins la totalité des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale compétents en la matière.

Il existe d'autres liens spécifiques entre, d'une part la loi SRU et la loi Voynet, et d'autre part, la loi SRU et la loi Chevènement.

- La loi Voynet crée la notion de Projet d'Aménagement et de Développement Durable, le P.A.D.D, qui a été repris dans le cadre de la loi SRU pour les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme.

Egalement, le pays et l'agglomération sont deux échelles pertinentes pour réaliser à bien les Projets d'Aménagement et de Développement Durable. Ces deux nouvelles échelles pertinentes pour l'aménagement du territoire doivent tenir compte des schémas de service collectifs (loi Voynet).

- La loi SRU et la loi Chevènement ont aussi leur complémentarité propre, car les règles de gestion sont unifiées et les transferts de compétence sont importants dans la réalisation du SCOT. Mais bien entendu, il y aura des problèmes de chevauchement de périmètres et de zones : A titre d'exemple, les PDU sont conçus dans des espaces importants qui dépassent l'aire de l'agglomération alors que théoriquement les PDU sont une dimension essentielle des SCOT (P. Chateaufort, 23/01/01)

Des questions restent donc actuellement en suspens :

- Est-ce que les différents périmètres issus de ces trois lois seront uniformisés, et tiendront-ils compte des problèmes à résoudre ?

Il semblerait logique que les périmètres soient superposés mais de nombreux cas montrent que la cohérence sera difficile à mettre en œuvre car il faut l'accord et l'implication de tous les acteurs concernés, d'où l'aspect théorique de la superposition des périmètres.

- D'autre part, une fois cette question abordée, le choix des périmètres retenus sera-t-il celui le plus pertinent pour résoudre les problèmes liés à l'aménagement et au développement d'un territoire en respect des principes édictés par les lois Voynet et SRU, à savoir la mise en œuvre de projet cohérent

pour une agglomération et la prise en considération des objectifs de développement durable et de développement harmonieux du territoire dans une logique de réduction des inégalités.

- Les lois Voynet, Chevènement et SRU parlent toutes d'agglomération, de périmètres pertinents pour mettre en œuvre des projets de développement et de planification (exception faite de la loi Chevènement qui ne parle essentiellement d'intercommunalité d'un point de vue financier (malgré l'aspect démographique et géographique), ce qui d'ailleurs permet de dire que cette loi est une réussite, vu le nombre important de communautés qui se sont créées depuis sa promulgation), mais rien ne permet de dire actuellement si ces périmètres seront uniformisés ou bien si chaque loi crée des périmètres nouveaux en ignorant les périmètres mis en œuvre dans les 2 autres lois.

On voit que ces trois lois engagent un débat cohérent pour le projet d'ensemble et que le nouveau socle de l'aménagement devient l'agglomération.

Le contexte législatif de la loi SRU a donc eu une importance déterminante sur le contenu de la loi.

Il a permis de l'inscrire au programme de travail du gouvernement bien que l'échéance des élections municipales s'approchât : au moment où les premiers travaux sur le contenu de la loi SRU s'engageaient, la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire venaient d'être déposées à l'Assemblée nationale. Les deux textes avaient notamment pour objectif de renforcer les compétences locales et la structuration du territoire autour des agglomérations.

La loi relative à la coopération intercommunale instaurait à cette échelle géographique des entités politiques capables de prendre des décisions qui engagent le long terme : aménagement urbain, meilleure répartition de l'habitat, remodelage des banlieues, plans de circulation et de transports publics, actions de développement économique ; c'était là l'occasion de pouvoir préciser le contenu de ces nouvelles compétences et de renforcer ainsi l'intérêt de créer ces nouvelles structures ; c'était aussi l'occasion de s'appuyer sur les mécanismes modernisés de constitution de ces structures intercommunales pour réécrire les mécanismes de même nature qui régissent l'élaboration des documents d'urbanisme intercommunaux.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, quant à elle, visait à définir un meilleur équilibre entre milieu rural et milieu urbain et incitait les collectivités locales à se regrouper pour élaborer des projets de territoire auxquels l'Etat pourrait apporter son appui financier. C'était là l'occasion de proposer dans la foulée une réécriture cohérente des principes que doivent mettre en œuvre les documents d'urbanisme et de rebâtir des documents de planification qui puissent, dans le long terme, traduire les projets

de territoire en règles de droit s'imposant aux politiques de déplacement, d'habitat, de développement économique et aux droits à construire.