

LES  
DIRECTIVES TERRITORIALES  
D'AMENAGEMENT

Etude commandée par la DATAR

PRESENTATION ET PREMIERE EXPERTISE DE  
L'EXPERIMENTATION

- 1- L'insertion des DTA dans le code de l'urbanisme:  
problématiques et expertise**
- 2- Bilan de l'expérimentation des DTA**
- 3- Apports et compte-rendu du séminaire du 1er juillet sur  
les DTA**

GIP Maison des sciences de l'homme et de la société Ange Guépin  
21 Bd Gaston Doumergue BP 76235 44262 Nantes Cedex 2

Hélène FOREST

Sous la responsabilité scientifique du Centre de recherche en urbanisme,  
aménagement régional et administration publique

**octobre 1998**

# **Plan du rapport**

<b>L'insertion des DTA dans le code de l'urbanisme : problématiques et expertise</b>	<b>p 11</b>
<b>Bilan de l'expérimentation des DTA : état des lieux des DTA en cours d'élaboration</b>	<b>p 59</b>
<b>Apports et compte-rendu du séminaire du 1er juillet 1998 des DTA considérées dans l'ensemble du dispositif de planification territoriale</b>	<b>p 11</b>

# INTRODUCTION

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) ont été créées par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoit notamment la réalisation de documents destinés à mettre en oeuvre cette politique.

Cette dernière a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire et selon l'article 1 de la loi, elle est déterminée au niveau national par l'Etat et conduite en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation. Les DTA constituent donc l'un des outils stratégiques de mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire.

L'objet de ce travail consiste à faire le point sur l'exercice mené depuis bientôt deux ans, par un éclairage apporté sous trois angles différents.

**La première étape de cette étude** présente d'un point de vue juridique ce nouvel outil de planification territoriale, qui ressortit à la fois de la politique nationale d'aménagement du territoire initiée par l'Etat, et du droit de l'urbanisme par son insertion dans le code de l'urbanisme à l'article L. 111-1-1.

En effet, les enjeux induits par la création et l'élaboration en cours des directives, notamment sur le plan du droit, se révèlent déjà dans toute leur ampleur et justifient en partie la difficulté de l'avancement de l'exercice.

Cette présentation suppose que soient examinés dans un premier temps le rôle escompté (les motivations qui ont présidé à leur création) et les effets juridiques des directives. Ceci suppose une analyse du dispositif juridique régissant la planification territoriale au sein duquel les DTA s'insèrent.

Dans un deuxième temps, une expertise des DTA commande de relever et d'étudier l'ensemble des problématiques qu'elles posent à leurs rédacteurs, tant en terme de contenu que par leur insertion dans la pyramide des normes d'urbanisme. A cet égard, ce travail ne peut avoir la prétention d'apporter des réponses définitives ou catégoriques, dans la mesure où l'exercice demeure expérimental et n'a pas encore abouti, par l'adoption d'un premier décret en Conseil d'Etat. Il éclaire toutefois les questions de droit soulevées par l'exercice et apporte des premiers éléments de solutions.

**La deuxième étape de cette étude** a consisté, en concertation avec les différents ministères concernés, à rassembler et analyser l'ensemble des données disponibles sur la phase expérimentale d'élaboration des DTA, afin de pouvoir en dresser un bilan.

Le gouvernement, suite à la promulgation de la LOADT, a engagé au cours de l'année 1996 une expérimentation sur cinq sites, complétés par un sixième en 1997. Trois ans après la promulgation de la LOADT et deux ans après l'engagement de cette expérimentation, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997 a décidé qu'un bilan serait dressé pour avril 1998 afin de pouvoir évaluer la démarche entreprise et les suites de celle-ci.

Cette étude rend ainsi compte du travail de recherche et d'analyse préalable à l'établissement de ce bilan, en présentant un historique et l'état d'avancement de chacune des DTA en cours, ainsi que quelques synthèses de documents d'études préalables (contenu des études). Ce dossier constitué permet dans un second temps d'analyser de manière transversale les grands enjeux traités de façon récurrente sur l'ensemble des sites.

**La troisième étape de cette étude** approfondit la réflexion et multiplie les points de vue sur le rôle des DTA dans l'économie générale de la planification territoriale, en ce qu'elle présente et rend compte d'un séminaire tenu à Paris le 1er juillet 1998, organisé à cet effet.

Tout en rassemblant les principaux acteurs des DTA en cours d'élaboration, l'organisation de ce séminaire avait également pour objectif de confronter l'exercice aux savoirs universitaires en matière d'aménagement du territoire.

# SOMMAIRE

## L'insertion des DTA dans le code de l'urbanisme : problématiques et expertise

### Première partie

Présentation de ce nouvel outil d'aménagement du territoire et d'urbanisme issu de la loi du 4 février 1995 p 11

#### A- Les textes p 11

- |   |      |
|---|------|
| 1- L'article 4 de la LOADT et l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme                       | p 11 |
| 2- Le contexte juridique général dans lequel viennent s'insérer les DTA                         | p 12 |
| 2-1 La décentralisation et le rôle d'encadrement de l'Etat                                      | p 12 |
| 2-2 Développement sur les débats parlementaires et le recours devant le Conseil Constitutionnel |      |
|   | p 15 |

#### B- Origine des DTA

p 18

- |  |      |
|--|------|
| 1- Le rapport du Conseil d'Etat de janvier 1992  | p 18 |
| 2- Les enjeux d'une relance de la planification territoriale: réflexions menées à propos des DTA au sein de l'Etat | p 21 |

#### C- Précisions du texte de loi par les premières circulaires

p 24

- |  |      |
|--|------|
| 1- Les premiers cadrages de l'exercice par la circulaire du 9 mai 1995             | p 24 |
| 2- La circulaire du 23 juillet 1996 lançant la phase des études préalables des DTA | p 27 |

#### D- Continuité et nouveauté de l'exercice

p 28

- |  |      |
|--|------|
| 1- Les démarches-Etat de la planification stratégique  | p 29 |
| 1-1 Les OREAM  | p 29 |
| 1-2 La démarche récente des schémas de cohérence: les exercices de réflexion et de prospective territoriale à grande échelle | p 9  |

2- DTA et outils analogues: l'exemple du SAR de la Réunion et du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France p 31

## **Deuxième partie**

### **L'insertion des DTA dans la hiérarchie des normes**

**Problématiques et expertise juridique** p 34

**A- L'articulation des DTA avec les normes d'aménagement et d'urbanisme** p 34

1- DTA et normes juridiques supérieures p 34

2- DTA et normes juridiques inférieures p 36

    2-1 Dispositif prévu par les textes p 36

    2-2 Difficultés juridiques liées à l'application du principe de limitation de l'exigence de compatibilité de la norme d'urbanisme avec celle qui lui est immédiatement supérieure p 38

        2-2-1 La complexité liée au jeu du mécanisme de l'exception d'illégalité p 38

        2-2-2 La complexité liée au caractère partiel des DTA p 41

3- Articulation des DTA avec d'autres instruments p 41

**B- L'insertion des dans la pyramide des normes conditionne une problématique de contenu** p 43

1- L'hétérogénéité de l'outil et les trois catégories de dispositions prévues : la problème de la présentation des documents constituant la DTA p 43

2- La problématique du degré de précision de la DTA p 45

3- Le champ recouvert par la notion de modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme Littoral et Montagne p 50

    3-1 La problématique générale du champs d'application de la DTA par rapport à la loi Montagne p 51

    3-2 Illustration des modalités d'application de la loi Montagne à travers le cas de Alpes Maritimes p 52

    3-3 Illustration des modalités d'application de la loi Littoral à travers le cas des Alpes Maritimes p 53

**C- Les questions sur la procédure d'association et de la mise à disposition du public** p 54

1- La marge de manoeuvre laissée au préfet pour la conduite de l'association et l'élargissement de l'association légale p 54

2 La mise à disposition du public p 56

# **Bilan de l'expérimentation des DTA : état des lieux des DTA en cours d'élaboration**

<b>Première partie</b>	
<b>Historique et bilan de l'avancement des DTA</b>	<b>p 60</b>
<b>A- Historique</b>	<b>p 60</b>
<b>B- Etat d'avancement des DTA</b>	<b>p 64</b>
<b>C- Les demandes de nouvelles DTA</b>	<b>p 67</b>
<b>Deuxième partie</b>	
<b>Analyse des études</b>	<b>p 70</b>
<b>A- Présentation des documents de synthèse des études préalables des DTA</b>	<b>p 71</b>
<b>B- Principaux enseignements concernant les périmètres</b>	<b>p 95</b>
<b>C- Principaux enseignements sur les enjeux pris en compte lors de la phase préparatoire des DTA</b>	<b>p 97</b>

## **Présentation et compte-rendu du séminaire du 1er juillet 1998 sur les DTA**

<b>A- Présentation et intérêt de la réflexion</b>	<b>p 111</b>
<b>B- Compte-rendu du séminaire</b>	<b>p 114</b>

# **L'insertion des DTA dans le code de l'urbanisme : problématiques et expertise**

## **Première partie**

**Présentation de ce nouvel outil d'aménagement du territoire et d'urbanisme issu de la loi du 4 février 1995.**

### **A- LES TEXTES.**

#### **1- L'article 4 de la LOADT et l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.**

L'article 4 de la Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) créant les Directives d'Aménagement du Territoire dispose :

*L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé:*

*"Art. L. 111-1-1. - Des lois d'aménagement et d'urbanisme fixent des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire.*

*Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales. Elles prennent en compte les orientations*

*générales du schéma national mentionné à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

*Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative.*

*Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine. Les directives éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.*

*Les schémas directeurs et les schémas de secteurs doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces directives, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.*

*Les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteurs institués par le présent code. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.*

*Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées".*

## **2- Contexte juridique général dans lequel viennent s'insérer les DTA.**

### 2-1 La décentralisation et le rôle d'encadrement de l'Etat.

La loi du 7 janvier 1983 a opéré un transfert des compétences en matière d'urbanisme au profit des communes. Il appartient donc à ces dernières de fixer les règles d'utilisation des sols dans le cadre d'une planification du développement du territoire communal. Pour autant, les communes ne sont pas "propriétaires" de leur territoire, et, selon l'article L. 110<sup>1</sup> du code de l'urbanisme, ce dernier relève bien d'une compétence partagée. Cette compétence s'inscrit ainsi dans le cadre des objectifs nationaux de l'aménagement et de l'urbanisme qu'il appartient à l'Etat de déterminer. Le respect de ces objectifs s'impose aux communes parce qu'ils constituent autant de contraintes qui dépassent le seul intérêt local.

---

<sup>1</sup> Art. L.110. **Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences... .**

Si ces objectifs nationaux ont vocation à être définis par les DTA, ils le sont également (et ce, avant même leur création) au travers des lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU) de manière générale ou, de manière ponctuelle, par le biais des PIG. Ainsi, avant même la création des DTA par l'article 4 de la LOADT, l'élaboration des règles locales d'urbanisme faisait l'objet d'un encadrement normatif venant réduire leur liberté d'appréciation.

Pour comprendre l'insertion des DTA dans ce dispositif d'encadrement, et évaluer la continuité (et la nouveauté) de l'objectif poursuivi avec ce nouvel outil de planification, il convient de rappeler brièvement le dispositif mis en place après la décentralisation.

- Les DTA ne sont pas sans rappeler les anciennes directives d'aménagement national permettant à l'Etat, avant même la décentralisation, de faire prévaloir les choix nationaux d'aménagement et d'urbanisme. Néanmoins, leurs effets juridiques étaient assez limités. Approuvées par décret et édictées en application de l'article R.111-15 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à l'époque, le Conseil d'Etat avait jugé que si elles s'imposaient aux autorisations d'occupation du sol, elles ne s'imposaient pas aux documents d'urbanisme eux-mêmes. D'autre part, même pour les autorités chargées de délivrer les permis de construire et de lotir, les dispositions des directives d'aménagement national ne pouvaient pas revêtir un caractère impératif puisque l'article R. 111-15 est une disposition permissive. Plusieurs directives furent ainsi approuvées par décret, parmi lesquelles celle sur la protection et l'aménagement de la montagne (décret n°77-1281 du 22 novembre 1977).

- Postérieurement aux lois de décentralisation, l'édiction au niveau national de nouvelles règles ne pouvait, dans un domaine où les compétences étaient transférées aux communes, intervenir que sur le fondement d'une disposition législative, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est pour cette raison que la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (article 36 de la loi et article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme) relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, avait prévu que "en application des règles générales instituées en application de l'article L. 111-1, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme".

L'article L. 111-1-1 issu de la loi du 7 janvier 1983 annonçait donc une nouvelle catégorie de normes: les lois d'aménagement et d'urbanisme, ayant pour objet de déterminer des principes d'aménagement et de protection applicables à l'ensemble du territoire national ou à certaines de ses parties. Par ailleurs, des prescriptions nationales ou particulières à caractère réglementaire devaient intervenir pour préciser les modalités d'application de ces lois, les deux normes (LAU et prescriptions particulières) s'imposant aux documents locaux, schémas directeurs et plans d'occupation des sols. Ces prescriptions n'ont cependant jamais été édictées.

Ainsi, l'article 4 de la LOADT substitue les directives territoriales d'aménagement aux prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, mais leur assigne également des fonctions nouvelles.

Si la technique des LAU a été utilisée pour fixer les principes de gestion d'un certain nombre d'espaces sensibles (aménagement et protection de l'espace montagnard ou du littoral), elle l'a été également -et c'est un point qui mérite d'être souligné-, pour conférer à certains schémas d'organisation de l'espace une valeur contraignante pour les auteurs des documents d'urbanisme. Avaient ainsi valeur de LAU (avant la loi du 4 février 1995), le schéma directeur de la région Ile de France (article L.141-1), le schéma de la Corse (L.144-5), les SMVM<sup>2</sup> (article 57 de la loi N°83-8 du 7 janvier 1983 précitée) et les schémas d'aménagement des régions outre-mer (article 4 de la loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion).

Dans la loi du 4 février 95, les articles 5.-A.XII et 5.-B.I de la loi prévoient que les schémas d'aménagement de la Corse et ceux des régions de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion doivent être compatibles avec les DTA lorsqu'elles existent. Les articles 5.-A.XIII et 5.-B.II indiquent que ces schémas auront les mêmes effets que les DTA (en terme d'opposabilité juridique). Par ailleurs, l'article 40 de la loi dispose que le SDRIF a désormais les mêmes effets que les DTA et qu'il doit être compatible avec ces directives lorsqu'elles s'appliquent sur tout ou partie du territoire régional.

Il faut noter sur ce point que la France n'a pas retenu une planification de l'espace à l'échelle régionale, c'est à dire à la charnière entre les choix nationaux d'aménagement du territoire et les documents locaux d'urbanisme, et ce, même avec la création des SRADT<sup>3</sup> dans la LOADT, dans la mesure où ces schémas sont sans valeur contraignante sur les documents d'urbanisme locaux. Il convient de relever toutefois ces trois cas particuliers que nous venons d'évoquer où l'Etat approuve un schéma d'aménagement régional, schéma s'insérant dans la hiérarchie des normes d'urbanisme: l'Ile de France (SDRIF), la Corse, et les régions d'outre-mer (SAR). Depuis la réforme de 1995, l'initiative du SDRIF appartient soit à la région, soit à l'Etat, et il est élaboré par la région en association avec l'Etat. Ceci le distingue sensiblement de la procédure DTA, dont l'initiative revient à l'Etat, et dont l'élaboration est également étatique, conduite en association avec les collectivités territoriales (formule inversée pour le pilotage). Néanmoins on se situe bien aux confins d'une compétence étatique, puisque l'acte terminal de la procédure est un décret et que les textes n'interdisent pas à l'Etat de refuser l'approbation pour des motifs d'opportunité.

---

<sup>2</sup> Schémas de mise en valeur de la mer.

<sup>3</sup> Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, créés par l'article 6 de la LOADT.

Dans son principe, la finalité des DTA comme outil d'encadrement de la planification locale n'est donc pas un principe novateur en soi, mais s'inscrit dans le cadre des compétences dévolues à l'Etat depuis la décentralisation.

- Désormais, si les LAU fixant des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont toujours évoquées à l'article L. 111-1-1 issu de la LOADT (alinéa 1), l'alinéa 2 crée un outil nouveau, les DTA, que la LOADT assimile aux prescriptions particulières issues de l'ancienne rédaction de l'article L. 111-1-1. (cf les articles 5.-A.XIII, 5.-B.II et 5.-E.I de la loi), et leur assigne trois objectifs distincts (plus étendus que ceux conférés aux anciennes prescriptions particulières), donnant lieu à trois catégories de dispositions:

- \* les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives d'aménagement et de protection de l'environnement,
- \* les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et de grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et paysages,
- \* et pour les territoires concernés, les modalités d'application des LAU adaptées aux particularités géographiques locales.

Tant dans le contenu des objectifs assignés aux DTA que dans leur procédure d'élaboration, l'accent est mis sur le rôle de l'Etat. S'est alors posée la question du respect du principe de la libre administration des collectivités locales. Nombre de parlementaires ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, qui ont souhaité, de manière plus ou moins forte, la suppression ou la modification sensible du texte. Le respect de ce principe a également fait l'objet d'un examen par le Conseil Constitutionnel, lors de sa saisine par les parlementaires.

## 2-2 Développement sur les débats parlementaires et le recours devant le Conseil Constitutionnel.

- Les travaux parlementaires n'ont pas bouleversé le texte d'origine. Le gouvernement a su conserver la cohérence et la philosophie de son projet, lorsque l'on compare le texte d'origine du projet de loi et le texte adopté. Les discussions à propos des DTA ont cependant été nombreuses. L'hostilité des communistes (qui se sont opposés à la création de DTA tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat), et celle, plus nuancée, des socialistes (favorables à une remise en ordre des textes d'urbanisme mais plutôt hostiles aux DTA), ont eu un écho jusque dans les rangs de la majorité où certains ont souhaité réduire la portée des directives (désirant que l'outil ne soit pas juridiquement sanctionné).

Quelques exemples d'amendements à travers la lecture des débats à l'assemblée nationale en première et deuxième lecture illustrent les principales discussions et désaccords qu'ont

suscités les DTA. Lors de la première lecture à l'assemblée nationale, les enjeux ont été les suivants: deux amendements (des groupes socialistes et communistes) ont été déposés pour demander la suppression de l'article 4, au prétexte que celui-ci remettait profondément en cause le principe de la décentralisation.

Par ailleurs, s'agissant de la formulation à adopter pour la troisième catégorie de dispositions prévues (modalités d'application des LAU), de nombreux amendements ont été déposés pour que la rédaction du texte comporte le verbe "adapter", la rédaction initiale proposée par le gouvernement étant relativement vague (utilisation du verbe "fixer"). Le souci de la commission, à l'origine de la proposition du premier amendement relatif à la troisième catégorie de dispositions des DTA, était que puisse être adaptées certaines dispositions de la loi montagne et de la loi littoral, afin de faire disparaître les incohérences auxquelles elles donnent lieu quand il s'agit de les appliquer. L'expression "adaptations mineures" fut également proposée. Du reste, ce dernier amendement fut adopté en première lecture à l'assemblée, mais ne résista pas aux travaux parlementaires des séances qui suivirent au sénat.

Accessoirement, on peut noter que l'amendement relatif à l'association des comités de massifs a été adopté lors de cette première lecture à l'assemblée nationale. La commission avait déjà proposé une extension de la procédure d'association à l'ensemble des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme concernés, association qui était jusque là réservée (selon le texte d'origine du projet de loi), seulement à ceux qui regroupaient plus de 20 000 habitants. Cette proposition fut acceptée, et est conforme avec la rédaction actuelle du texte.

Pour finir avec les amendements les plus importants votés par l'assemblée nationale en première lecture, c'est lors de cette séance, suite à l'adoption de l'amendement proposé par la commission, que le texte s'enrichit de la prise en compte, par les dispositions nationales et particulières issues des lois d'aménagement et d'urbanisme évoquées à l'alinéa 1 de l'article L. 111-1-1, des orientations du schéma national. Il s'agit alors pour les parlementaires d'effectuer un lien entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'aménagement du territoire.

En deuxième lecture à l'assemblée, le texte modifié par le sénat comporte plus explicitement la prise en compte, par les DTA elles-mêmes, de ces orientations.

La rédaction pour les modalités d'application des LAU est également redevenue plus stricte après discussion devant le sénat, puisque ce dernier a supprimé l'expression "adaptations mineures", pour revenir au verbe "préciser". La rédaction actuelle du texte fut adoptée lors de la deuxième lecture devant l'assemblée nationale, qui tranchera en adoptant la formule suivante: les DTA précisent les modalités d'application des LAU, tout en les adaptant aux particularités géographiques locales.

- Le recours devant le Conseil Constitutionnel du 28 décembre 94 contre la LOADT, déposé par le groupe socialiste de l'assemblée nationale, se présente en deux parties: d'une part une contestation de l'économie générale du texte fondée sur la nature non législative d'une partie importante de ses dispositions, sur les nombreuses atteintes aux principes de libre administration des collectivités locales et d'égalité devant la loi, et sur le non respect de l'article 34 de la constitution, qui définit le domaine de la loi. D'autre part, la contestation détaillée de 13 articles, parmi lesquels l'article 4, pour des motifs souvent comparables aux reproches globaux, mais aussi parfois liés à la procédure suivie.

La discussion sur la constitutionnalité de l'article 4 de la LOADT mérite quelque développements.

En premier lieu, les auteurs du recours font valoir que les directives auront pour conséquence de faire coexister sur le territoire deux régimes: un régime dans lequel le gouvernement disposera d'un pouvoir réglementaire essentiel -par le biais des DTA-, et celui des zones à statut législatif spécial, lié à l'existence des lois relatives à la région Ile-de-France, ou à la collectivité territoriale de Corse ou encore à l'application des lois Littoral ou Montagne. Cette différence de traitement aurait pour conséquence de violer les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République. En second lieu, l'institution d'un système normatif dans lequel chaque norme n'est soumise qu'à une obligation de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure tel que cela résulte de la lecture de l'article L. 111-1-1, organise la désagrégation de toute hiérarchie des normes lisible et intelligible par le citoyen. Le législateur a institué "un mille-feuille normatif...à emplacements variables selon les zones et selon les régimes spécifiques". Enfin, selon les auteurs de la saisine, l'article déféré persiste à autoriser les auteurs des directives territoriales d'aménagement à préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales. On peut se demander si cette nouvelle rédaction, moins franchement inconstitutionnelle que celle gommée par le sénat ne laisse pas peser par le flou de sa rédaction un pouvoir de dérogation aux lois en question pour motif de spécificités territoriales.

- Le mémoire en défense répond aux griefs du recours sur l'article 4 (violation des principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République), mais répond également curieusement au grief de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales, alors que ce dernier n'apparaissait pas dans la contestation de la constitutionnalité de l'article 4. Sur ce grief, le mémoire souligne que, par rapport aux prescriptions nationales et particulières envisagées par la loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983, les DTA reposeront sur une plus large concertation avec les collectivités territoriales. Ainsi, loin de méconnaître le principe de libre administration des collectivités locales, les DTA seront l'occasion, pour les collectivités territoriales, de mieux prendre en compte les intérêts supérieurs qu'elles doivent respecter dans les documents de planification dont elles ont la responsabilité. En ce qui concerne la violation du principe d'égalité devant la loi, contrairement à ce qu'affirment les

requérants, l'Etat pourra édicter des DTA sur des territoires dotés d'un statut particulier par le législateur et la loi prévoit explicitement que les schémas d'aménagement de la Corse et des régions d'outre-mer ainsi que le SDRIF doivent être compatibles avec les DTA lorsqu'elles existent. Si différence il doit y avoir, elle sera entre les territoires pour lesquels l'Etat aura considéré comme nécessaire d'élaborer des DTA, et les autres. Mais cette circonstance n'est pas propre aux seules DTA, qui n'ont, comme bien d'autres documents d'urbanisme, pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire. La diversité du champ d'application géographique est dans la nature même des règles d'urbanisme.

- La décision du Conseil Constitutionnel du 26 janvier 1995 écarte l'inconstitutionnalité de l'article 4 en considérant essentiellement que les DTA doivent prendre en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement mentionné à l'article 2 de la loi. Dès lors, le fait que leur champ d'application soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes, sans porter atteinte au principe d'égalité et d'indivisibilité de la république, puisque le schéma national est alors considéré comme une norme garantissant la cohérence et l'unité du territoire. L'autre information d'importance apportée par la décision du Conseil (sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir lors de l'expertise juridique qui sera menée dans la troisième partie), et qui permet d'écartier le risque que les DTA puissent méconnaître les dispositions des LAU, réside dans le fait que les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en cause la possibilité, pour tout intéressé, de faire prévaloir par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire.

Ces derniers développements, sans rentrer ici plus avant dans l'analyse des conséquences juridiques de la création des DTA, ont permis d'éclairer les enjeux du contexte juridique dans lequel se sont insérées ces nouvelles directives. Comme cela a été souligné, les DTA, marquant un retour de l'Etat dans leur principe, ne portent cependant pas atteinte aux compétences des collectivités territoriales, mais s'inscrivent bien dans le cadre des compétences dévolues à l'Etat depuis la décentralisation.

## B- ORIGINE DES DTA.

La démarche induit incontestablement une volonté de renouveler et d'affermir l'intervention de l'Etat.

### 1- le rapport du conseil d'Etat de janvier 92.

Dans son rapport "l'urbanisme : pour un droit plus efficace", le Conseil d'Etat, saisi par le gouvernement d'une demande d'étude sur le droit de l'urbanisme en 1991, s'est attaché à procéder à une analyse critique du droit en vigueur, et à proposer des remèdes adaptés aux dysfonctionnements observés.

L'objet de cette partie n'est bien-sûr pas de procéder à une étude de ce dysfonctionnement, mais d'expliquer en partie les motifs qui ont amené les auteurs de ce rapport à proposer une nouvelle norme au sein de la pyramide des règles d'urbanisme (les directives territoriales d'aménagement), ainsi que l'origine de l'ensemble du dispositif institué par l'article 4 de la LOADT.

La crise de légitimité du droit de l'urbanisme que met en avant cette étude, est alimentée tout à la fois par la complexité de la réglementation et par son insuffisance à assurer le respect des principaux équilibres dont elle a la charge.

La proposition de DTA prend racine à la suite de deux constatations:

\* L'exercice de la décentralisation a conduit à un effacement de l'Etat dans ce domaine, effacement responsable d'un certain nombre de dysfonctionnements (cf chapitre II du rapport), parmi lesquels le Conseil d'Etat relève une concentration exceptionnelle de compétences entre les mains d'une même autorité (le maire) et l'insuffisance du contrôle de légalité (et par là même, l'incapacité de l'Etat à remplir sa mission qui est de veiller au respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi et de l'Etat de droit).

\* Par ailleurs, les difficultés de l'urbanisme intercommunal ont pour conséquence l'inadaptation des schémas directeurs à réussir une planification cohérente de l'espace. A cet égard, le Conseil d'Etat relève la double insuffisance des schémas directeurs: faisant souvent double emploi avec les plans d'occupation des sols (d'où le qualificatif de super-POS), ils sont pour beaucoup devenus obsolètes (trop difficiles à élaborer et à réviser, ils ne sont plus toujours adaptés à l'évolution économique et urbanistique des quinze dernières années). En outre, l'élaboration et la gestion des schémas directeurs soulèvent le problème de l'intercommunalité : la très grande dispersion des autorités compétentes en matière d'urbanisme rend à la fois nécessaire et difficile toute élaboration concertée de normes intercommunales.

Il est donc apparu au Conseil d'Etat qu'il fallait s'interroger sur les améliorations possibles de l'éventail de documents qui encadrent la règle communale d'urbanisme. La section 3 du chapitre consacré à l'encadrement des POS du rapport propose ainsi de créer des directives territoriales d'aménagement pour encadrer efficacement les POS. L'idée avancée par le Conseil d'Etat fut de substituer les DTA aux schémas directeurs (SD) avec comme objectif de simplifier les règles d'encadrement des POS sans nuire à leur efficacité: faire en sorte qu'en un lieu donné, il n'existe qu'un seul document d'encadrement. L'idée est d'élaborer des documents dont la logique est l'aménagement du territoire (définissant une stratégie à moyen et long terme), et non la destination précise de chaque parcelle. Ces documents devront par

ailleurs présenter un ensemble cohérent d'objectifs et de prévisions quant aux grands choix d'aménagement (TGV, autoroutes, universités, équipements de grande ampleur...) et aux espaces naturels à protéger du développement urbain.

Quelques développements sur les propositions du Conseil d'Etat relatifs à l'élaboration des directives, à leur champ géographique, et à leur combinaison avec les documents d'urbanisme permettent de mieux comprendre les dispositions figurant dans l'actuel article L. 111-1-1 (celles qui ont été retenues par le législateur), et de relever celles que le gouvernement et le législateur n'ont pas jugé bon de retenir.

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que les DTA, étant situées à la frontière d'une préoccupation d'urbanisme dont la compétence est décentralisée, et d'un enjeu d'aménagement du territoire qui relève par nature de l'Etat, doivent voir les collectivités locales et l'Etat s'associer pour leur élaboration. Une élaboration conjointe risquant de donner lieu à des situations de blocage, il est préconisé d'instituer une procédure d'association. Néanmoins, l'association des communes est a priori écartée par le Conseil d'Etat, solution dont on sait qu'elle sera modérée dans la loi par l'association des chefs-lieux d'arrondissement, des communes de plus de 20 000 habitants, et de leurs groupements compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme. En tout état de cause, l'acte qui mettra en vigueur ces directives doit être un acte de l'Etat (décret). La procédure préconisée par le Conseil d'Etat -et reprise par le législateur-, consiste à donner corps (en les adaptant) aux dispositions de l'article L.111-1-1, en mettant en oeuvre cette possibilité d'élaboration de prescriptions particulières, avec le concours (association) des collectivités territoriales.

S'agissant de leur champ géographique, le Conseil d'Etat relève à juste titre que les limites départementales ou régionales (on pourrait même ajouter les limites de la coopération intercommunale) ne coïncident pas toujours avec des entités géographiques où peut être pensée une logique d'aménagement du territoire. La DTA devra donc s'affranchir des limites administratives pour remplir les fonctions qui seront les siennes. De ce point de vue, nous verrons comment ont été choisis les périmètres provisoires des DTA dites expérimentales, et la notion développée par l'administration de "périmètre pertinent" qui sous-tend l'exercice.

Enfin, l'articulation des documents d'urbanisme est un point important développé par le Conseil d'Etat, puisque la proposition de DTA revient à introduire une nouvelle norme dans une pyramide qui avait sa propre logique d'articulation. Pour ne pas multiplier les documents d'encadrement des POS, le Conseil d'Etat a proposé que "devienne caduque, au delà d'un délai de deux ans, le schéma directeur qui n'a pas été mis en compatibilité avec les directives territoriales d'aménagement, lorsqu'elles existent, ou avec une loi d'aménagement et d'urbanisme" et qu'il ne soit possible d'en créer de nouveaux "que dans le cadre d'entités

intercommunales existantes (communautés urbaines, district, communautés de villes ou de communes". Le législateur n'a pas repris cette proposition.

Néanmoins, la survivance du niveau du schéma directeur a amené le Conseil d'Etat à faire deux propositions pour articuler la nouvelle pyramide, dont une sera reprise expressément par le législateur, et que nous n'évoquons que brièvement ici dans la mesure où l'expertise des effets juridiques des DTA sera l'objet d'une troisième partie.

\* D'une part, limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur (solution reprise dans l'article L. 111-1-1),

\* d'autre part, exclure l'opposabilité directe des lois d'aménagement et d'urbanisme et des directives territoriales d'aménagement lorsqu'elles existeront, aux autorisations d'occuper le sol, en cas d'existence d'un POS opposable aux tiers. Nous verrons que cette dernière solution n'a pas été retenue.

En tout état de cause, la création des DTA devait aller de pair avec sinon l'extinction, du moins la raréfaction progressive des schémas directeurs, et s'insérer dans une imbrication des normes simplifiée afin de rendre plus efficace le dispositif normatif d'encadrement des POS.

S'agissant de l'examen des normes encadrant la planification locale, le Conseil d'Etat n'a pas développé le problème de la qualité des "Porter à connaissance", qui permettent à l'Etat, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, de faire connaître l'ensemble des normes supra-communales qui s'appliquent sur le territoire considéré. Selon la fédération nationale des agences d'urbanisme<sup>4</sup>, le "porter à connaissance" se compose souvent de "visions sectorisées quelque peu desséchées où il est difficile de distinguer ce qui relève de l'obligation ou de la simple suggestion,... Par ailleurs, il est nécessaire que des secteurs couverts par des prescriptions particulières (montagne, littoral,...) fassent l'objet d'une approche particulière dès le porter à connaissance, dépassant le simple rappel de l'existence d'une réglementation spécifique,... est nécessaire que l'Etat donne, à l'occasion de la révision d'un schéma directeur, sa propre vision du développement du territoire, en dehors de l'évocation de politiques sectorielles vagues ou de schémas d'infrastructures de portée nationale."

La DTA répond très certainement, tant en terme de contenu que dans sa démarche, aux insuffisances constatées par les auteurs des documents d'urbanisme locaux.

## **2- les enjeux d'une relance de la planification territoriale : réflexions menées à propos des DTA au sein de l'Etat.**

---

<sup>4</sup> Les schémas directeurs en 1994 point de vue de la FNAU sur l'évolution de la démarche et du contenu, cf bibliographie.

Le débat juridique et institutionnel sur les moyens de mieux encadrer la planification locale et sur les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans la responsabilité de la planification des grands territoires, a suscité divers projets de lois dans lesquels le concept de DTA se trouvait au coeur du dispositif.

Cette idée fut reprise une première fois, dans un projet de loi (projet n°3077) déposé fin 92 par le ministre de l'Equipement M.Bianco, mais ce texte ne put être discuté avant la fin de la législature.

Par la suite, l'annonce de M.Bosson (ministre de l'Equipement, des transports et du tourisme) d'un grand projet de loi sur l'urbanisme (cf CIAT du 12 juillet 93), avait également donné lieu à une proposition de création de DTA. La réforme proposée par la DAU de l'époque (sous la direction de M.Frébault), avait comme objectif la création d'un nouvel instrument juridique visant à relancer la planification territoriale stratégique. L'idée était de définir des "territoires pertinents", différents des territoires institutionnels, où l'on ressent un déficit d'intervention de l'Etat et une absence de cohérence. La discussion sur la réforme laissait entrevoir deux optiques différentes. Celle de la DAU, pour qui il s'agissait de fixer des axes aux SD et aux POS (idée du Conseil d'Etat), et l'approche de la DATAR se situant à un niveau plus élevé, ayant pour but d'encadrer les régions. Le dispositif juridique proposé par la DAU consistait ici aussi à étendre le champ d'application de l'article L.111-1-1, afin d'édicter des prescriptions en dehors du champ des lois Littoral et Montagne, la règle ne s'imposant pas aux autorisations individuelles mais exigeant une compatibilité des documents d'urbanisme SD et POS.

La première mise en application du rapport du Conseil d'Etat s'agissant d'une réforme de l'urbanisme (loi du 9 février 1994), n'a cependant pas repris la proposition de création de DTA. Mais la réflexion menée au sein des administrations centrales concernant les besoins en cohérence d'aménagement et les territoires en déficit de planification avait permis d'établir quelques repères identifiant les enjeux et les pistes à approfondir.

Un rapport de la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) -note de travail interne de juillet 93-, fait état de la situation suivante: des signes de renouveau de la planification territoriale peuvent être constatés par la relance des schémas directeurs, moins en terme quantitatif que par un renouveau méthodologique, par ce qu'il est convenu d'appeler "la planification stratégique" (démarche de projet d'agglomération ou de territoire qui tend à se substituer à la planification réglementaire type "super POS"). Cette démarche s'applique aussi bien à la nouvelle génération de SD qu'aux exercices à grande échelle ( démarches engagées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et la DAU, comme celle du schéma de cohérence de la Côte d'Azur). Néanmoins, en dehors des zones concernées par des lois spécifiques (SAR Corse et outre-mer...), le déficit de planification lié à la problématique des SD pèse tout particulièrement sur des territoires où les pressions foncières et urbaines sont importantes:

- \* beaucoup d'agglomérations ou d'aires métropolitaines du sud de la France (Marseille, Toulon, Montpellier, Avignon..),
- \* la bande littorale où les pressions urbaines sont fortes et où l'application de la loi Littoral se heurte à l'absence presque générale de la dimension intercommunale,
- \* les espaces périurbains avec des périmètres de SD souvent trop petits,
- \* l'absence de coordination de plusieurs schémas directeurs situés dans une même aire métropolitaine (exemples de la Région Urbaine de Lyon, de la Côte d'Azur) ou en zone frontalière (Nord Pas de Calais, Alsace, région genevoise..).

Si une relance et une extension des SD apparaît souhaitable, celle ci est tributaire des difficultés de la coopération intercommunale, et il est clair qu'elle ne pourra à elle seule combler l'ensemble du déficit de planification. D'autres outils sont donc indispensables, notamment sur des territoires à plus grande échelle, qui dépassent souvent les périmètres classiques de coopération intercommunale (infrastructures, aires métropolitaines, réseaux de villes...) et pour lesquels l'Etat a de fortes préoccupations à exprimer.

Plusieurs approches ont pu être formulées par les administrations centrales s'agissant de la planification de ces territoires intermédiaires entre le niveau national (proposition de schéma national d'aménagement du territoire), et le niveau agglomération (niveau traditionnel de la planification urbaine intercommunale, type schéma directeur). Il était possible d'opter soit pour une couverture territoriale (systématique) correspondant aux découpages administratifs existants (schémas régionaux ou départementaux, voire même des groupes de régions à l'instar des chantiers DATAR comme celui du Bassin Parisien), soit pour une approche pragmatique s'appuyant sur des territoires pertinents où le besoin de cohérence se fait particulièrement sentir, par la création de directives territoriales d'aménagement, outil d'usage facultatif. Ces deux hypothèses supposant des choix préalables sur l'architecture de l'ensemble du système de planification.

Le législateur de 95 a fait le choix d'une planification régionale systématique mais non contraignante pour les documents d'urbanisme locaux (création des SRADT), et a opté pour la deuxième solution pour encadrer la planification locale en cas de besoin particulier, où il est alors demandé à l'Etat de s'exprimer clairement en terme d'orientations pour l'aménagement et la protection de l'espace.

La difficulté de l'exercice provient en partie de la confrontation de ce nouvel outil (la DTA) à deux types de problématiques liées aux schémas directeurs:

\* si les DTA ont le plus souvent vocation à définir des orientations sur des territoires non couverts par une planification locale suffisante à l'échelle considérée (qui est supérieure à celle des SD), il faudra veiller à ce qu'elles ne se substituent pas au rôle de ces schémas, puisque le législateur en a ainsi décidé (encadrement mais pas substitution). Nous montrerons

néanmoins lors de la présentation pratique des documents-DTA que de nombreuses prescriptions (en terme de destination des sols) font parfois se rapprocher la DTA du concept de "super-SDAU".

\* Le deuxième problème, encore plus aigu, provient des cas d'agglomérations pour lesquelles le contexte local n'a permis aucun aboutissement de l'exercice de la planification intercommunale (cas de Marseille par exemple), et du choix de lancer une DTA sur l'aire métropolitaine en question (lancement de la DTA sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise -AMM). La substitution d'une DTA au rôle que devrait tenir un schéma directeur (à l'image de ce que suggérait le Conseil d'Etat), risque dans ce cas précis d'être tout à fait réelle.

## C- PRECISIONS DU TEXTE DE LOI PAR LES PREMIERES CIRCULAIRES

### 1- Les premiers cadrages de l'exercice par la circulaire du 9 mai 1995

La circulaire du 9 mai 1995 destinée aux préfets de région et de départements signée par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire C.Pasqua, le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme B.Bosson, et le ministre de l'environnement M.Barnier, constitue la première note d'information officielle de cadrage de l'exercice DTA.

S'agissant du contenu et du champ d'application des DTA, la circulaire confirme les deux grands principes suivants:

\* les DTA n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire. Elles doivent être réservées aux parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants, et surtout, elles n'ont pas non plus vocation à recenser toutes les orientations et objectifs de l'Etat sur le territoire concerné.

\* Les DTA sont des documents à caractère synthétique, qui expriment les orientations fondamentales de développement économique, social, culturel, urbain, et de protection des espaces naturels, des sites et des paysages sur un territoire, après mise en perspective de toutes les actions conduites en matière d'aménagement et de développement.

Cette circulaire affirme par ailleurs la nécessaire philosophie de l'exercice, qui consiste, pour les services de l'Etat -tant au niveau déconcentré qu'au niveau central-, à réexaminer leurs politiques pour les mettre en perspective et en harmonie, à l'échelle d'un territoire donné.

S'agissant du futur contenu des DTA, il apparaît assez clairement que les dispositions de la circulaire sont extrêmement minces pour aider les services de l'Etat à cadrer l'exercice. C'est à l'occasion d'un dossier ultérieur commandé par le cabinet du Premier Ministre en octobre, que les administrations centrales ont apporté les premières réponses concrètes, qui procèdent plutôt de manière négative (par élimination) que de manière positive:

\* les DTA n'ont pas vocation contrairement aux documents d'urbanisme décentralisés à fixer la destination générale des sols sur le territoire considéré.

\* Elles ne sont pas faites non plus pour remplacer les outils juridiques existants et bien rodés, tels que les projets d'intérêt général, les classements ou autre mesure de protection.

\* La DTA n'apporte pas de plus financier: il n'y a pas de budget spécial DTA. Cependant, la DTA est une occasion importante pour que l'Etat et les collectivités locales définissent ensemble des projets qui répondent à la fois aux problèmes locaux et aux enjeux nationaux d'aménagement. Il serait logique que ces projets figurent au contrat de plan à venir.

Cette déclaration au conditionnel reflète l'ambiguïté issue de l'absence de lien entre les DTA et les contrats de plans. Le problème se pose dès lors du respect des engagements de l'Etat issus de certaines orientations des DTA, ces dernières ne constituant pas un document de programmation financière.

De manière positive, le dossier interministériel insiste particulièrement:

\* sur la traduction locale, à l'échelle de la directive, des décisions nationales d'aménagement du territoire issues du schéma national et des schémas sectoriels d'infrastructures -autoroutes, voies ferrées, ports, canaux, aéroports) ou de grands équipements (sanitaires, universitaires...). La DTA peut être aussi le lieu d'une description des choix que fait l'Etat pour la politique du logement social ou d'autres domaines de sa compétence. C'est donc l'occasion, pour l'Etat, de dire clairement ce qu'il va faire sur ce territoire.

La compétence de l'Etat est comprise dans son sens le plus strict qui est de définir les orientations nationales en matière d'aménagement du territoire, alors que le Conseil d'Etat évoquait quant à lui, la possibilité pour l'Etat d'établir un dispositif d'encadrement des documents d'urbanisme locaux, qui nécessite un positionnement de l'Etat par rapport aux enjeux dont traitent ces documents (développement urbain, implantation des activités et équilibre entre aménagement et protection des territoires..).

Du reste, nous verrons lors de la présentation des documents-DTA élaborés au niveau déconcentré, que la réalisation des trois objectifs de la DTA issus de l'article L.111-1-1 implique l'édition de règles plus ou moins précises relativement à la délimitation ou à l'identification d'espaces à protéger, à la définition de principes de développement ou de réceptivités spatiales destinées à l'accueil des logements, des activités, etc.

La pratique de l'exercice DTA a donc bien infléchi la conception de l'outil vers celle que préconisait le Conseil d'Etat à l'origine.

\* Le deuxième point souligné dans le dossier de synthèse interministériel est l'exigence de clarté qu'exige l'exercice DTA, afin d'assurer la cohérence des politiques d'aménagement menées par les différents ministères et de permettre ainsi un renouveau et une clarification du dialogue entre l'Etat et les élus locaux. On remarque ainsi que la DTA est envisagée ici

comme une amélioration des "Porter à Connaissance" actuels (PAC), dont ont été soulignées précédemment les insuffisances. Il faut reconnaître que la réflexion et le travail exigés pour l'élaboration des directives représentent indubitablement une valeur ajoutée par rapport au positionnement de l'Etat pour la communication des normes supracommunales à l'heure actuelle, d'autant que la considération du temps (la DTA est un exercice de prospective à long terme), est un facteur favorable à l'élaboration d'un discours fiable par l'Etat. L'absence de vision à moyen/long terme des PAC était un de leurs facteurs fragilisants. La DTA pourrait ainsi répondre à l'aspiration des collectivités ou acteurs du territoire de disposer d'un cadre de référence mieux assuré, leur permettant d'engager leurs propres projets en meilleure connaissance de cause.

**La procédure d'élaboration est précisée dans la circulaire de mai 1995** compte tenu des termes généraux de la loi, et de l'absence de décret d'application. Le schéma retenu est le suivant:

- décision de principe d'élaborer une DTA sur un territoire par un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) et désignation par ce comité d'un préfet coordonnateur qui aura à travailler en relation avec les autres préfets concernés.
- Analyse du territoire et définition d'objectifs, sous l'autorité du préfet coordonnateur.
- Définition par le CIADT d'un mandat au même préfet pour la conduite et l'élaboration de la DTA. Ce mandat détermine notamment le périmètre d'élaboration de la DTA. Il permet l'engagement effectif de sa préparation en association avec les collectivités territoriales et selon les modalités définies au cas par cas dans chaque mandat.
- Après les consultations requises par la loi, examen du projet de DTA en CIADT, puis approbation par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire.

La circulaire laisse ainsi entrevoir l'élaboration des futures DTA en deux phases, et initie le concept de mandat lançant la phase d'élaboration proprement dite. Il est en effet vite apparu que la méthode d'élaboration se devait d'être conforme à la volonté d'une démarche pragmatique des administrations centrales, et que une phase d'études préalables était nécessaire.

Cette procédure arrêtée sera complétée par la circulaire du 23 juillet 1996 et par le mandat de lancement de la phase d'élaboration de la DTA des Alpes Maritimes en date du 12 novembre 1997. La première rectification sera actée lors d'une réunion interministérielle tenue le 18 octobre 1995, le cabinet du premier ministre indiquant que le lancement des directives expérimentales ne sera pas annoncé en CIADT mais en conseil des ministres, annonce qui eu lieu le 21 février 1996.

## **2- la circulaire du 23 juillet 96 lançant la phase des études préalables des DTA.**

La circulaire du 23 juillet 1996 a eu pour objet le lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des DTA sur des territoires expérimentaux. Elle est signée par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration JC.Gaudin, le ministre de l'environnement C.Lepage, et le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, B.Pons.

Elle se présente donc en deux parties, une adressée à l'ensemble des préfets coordonnateurs des DTA, et une annexe, regroupant les cinq fiches spécifiques à chaque DTA (lettres de mission à chaque préfet coordonnateur).

S'agissant du dispositif général, la circulaire reprend très synthétiquement les éléments clefs figurant dans la loi ou dans la circulaire de mai 1995:

- le dispositif de planification de la loi d'orientation,
- le lancement d'une expérimentation des DTA,
- les principaux objectifs des DTA (trois objectifs selon la rédaction de l'article L. 111-1-1),
- la procédure d'élaboration,
- les effets juridiques des DTA,
- et enfin la présentation du comité de pilotage.

La valeur ajoutée de cette partie de la circulaire est faible par rapport au texte de loi, aux travaux parlementaires et à la circulaire de 95. Néanmoins, se trouve clarifiée et arrêtée la procédure d'élaboration des DTA et le fonctionnement et le rôle du comité de pilotage, deux éléments qu'il convient de présenter maintenant:

\* l'élaboration des DTA repose donc sur une démarche déconcentrée, conduite sous l'autorité du préfet coordonnateur. Elle s'articule en deux séquences, l'une d'études préalables, l'autre d'élaboration proprement dite.

La phase des études préalables s'appuie sur les services déconcentrés de l'Etat (DRE, DIREN, DRAF, DRIRE, DRT, DDE, DDAF...), les commissariats de la DATAR, les établissements de l'Etat éventuellement concernés, et le concours des services centraux intéressés, dont les correspondants sont ceux du comité de pilotage interministériel. Ces études doivent permettre de :

- \* préciser les enjeux d'aménagement et de développement spécifiques au territoire,
- \* dégager les orientations et objectifs sur lesquels l'Etat devra se prononcer,
- \* statuer sur l'opportunité de la DTA et sur le périmètre du territoire pertinent qui en fera l'objet.

A l'issu de ces études, un comité interministériel (CIADT) se prononce sur la poursuite de la démarche et arrête le contenu du mandat permettant au préfet d'engager la phase d'élaboration de la DTA. Ce mandat précise notamment le périmètre exact, le délai

d'élaboration ainsi que la position de l'Etat sur les principaux enjeux signalés dans les études préalables.

La séquence d'élaboration doit aboutir au dossier final de la DTA, qui sera approuvé par décret en Conseil d'Etat. Ce dossier précisera les choix retenus par l'Etat (effet contraignant) et contiendra également des recommandations (à valeur indicative).

A l'issue de la phase d'élaboration, le préfet devra recueillir l'avis des collectivités territoriales concernées (organes délibératifs), des comités de massif<sup>5</sup> et de communes littorales<sup>6</sup>, conformément aux articles L. 111-1-1, L. 145-7 et L. 146-1 du code de l'urbanisme. Après instruction par les administrations centrales concernées et consultation du CNADT, le projet adopté sera transmis au Conseil d'Etat puis approuvé par décret.

\* La mission du comité de pilotage est d'assurer la coordination avec les administrations centrales qui sont en charge des politiques sectorielles (transports...) ou transversales (aménagement du territoire, ville...) ayant une incidence sur les territoires. Composé de la DATAR, de la DAU, de la DNP et de la DGCL, il associe également d'autres organismes impliqués dans les questions que soulèvent certaines DTA (par exemple, le secrétariat général de la mer).

Ce comité a vocation à examiner les projets de DTA aux différents stades de leur avancement, de préparer les arbitrages éventuels et d'élaborer des éléments de doctrine sur le rôle de l'outil. Il a désigné en son sein des correspondants pour chacune DTA, chargés des relations quotidiennes entre le préfet coordonnateur, les administrations centrales et le comité de pilotage.

\* Enfin les mandats de lancement propres à chacune DTA sont annexés à la circulaire et précisent pour chaque DTA:

- \* le périmètre d'étude provisoire considéré pour les études préalables,
- \* les grands enjeux du territoire devant être pris en compte dans les études,
- \* le délai souhaité pour les résultats des études préalables (6mois),
- \* et les correspondants désignés au sein du comité de pilotage.

## D- CONTINUITÉ ET NOUVEAUTÉ DE L'EXERCICE.

Nous avons vu comment la nouveauté de l'outil-DTA avait amené les administrations centrales à mettre en place un temps d'apprentissage pragmatique pour constituer les savoirs-faire

<sup>5</sup> Les comités de massifs sont issus de l'article 7 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative à la protection et au développement de la montagne.

<sup>6</sup> définies à l'article 2 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

nécessaires. Le CODIRAM avait remarqué que "*si les expériences déjà anciennes de l'élaboration des OREAM, ou celle de l'élaboration des SDAU initiaux nous laisse quelques enseignements, ceux-ci ne permettent pas de proposer de manière péremptoire des modalités d'élaboration définies à priori... Cette démarche d'élaboration des DTA va exiger la reconstitution d'un savoir-faire de planification territoriale au sein des divers services de l'Etat aussi bien au niveaux territoriaux concernés qu'à celui des administrations centrales*", L'objectif est de présenter ici succinctement quelques outils d'aménagement du territoire et/ou d'urbanisme initiés par l'Etat, auxquels les administrations centrales ont explicitement fait allusion comme pouvant constituer des exemples, tant au point de vue du contenu que de la procédure.

## **1- les démarches-Etat de la planification stratégique**

### **1-1 Les OREAM.**

La décision de créer des OREAM (organisations d'étude et d'aménagement des aires métropolitaines) fut prise par le CIAT du 24 février 1966. Neuf OREAM furent mises en place (Alsace, Centre, Lorraine, Nord, Normandie, Pays de la Loire, Picardie, PACA et Rhône Alpes), par arrêté des préfets de région entre 1966 et 1972. Leur objectif était, en dépassant le cadre des agglomérations, d'établir des schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines intégrant, non seulement le développement de l'urbanisation, mais également le développement de l'ensemble des activités (industrielles, agricoles, tertiaires, de loisirs), ainsi que l'environnement. Ces schémas, portant sur une période d'environ 30 ans, ont été établis et approuvés par le CIAT. Les OREAM ont ensuite tenté de définir les moyens de réalisation des schémas et ont élaboré des études particulières (en matière de transport, d'aménagement des centres urbains...). A partir de 1982, leurs personnels furent intégrés dans les services d'études des SGAR (secrétariats généraux pour les affaires régionales).

### **1-2 La démarche récente des schémas de cohérence: les exercices de réflexion et de prospective territoriale à grande échelle.**

La lacune dans l'organisation des territoires entre eux et l'absence de planification à une échelle intermédiaire (entre le niveau national et la planification intercommunale, dont on sait de plus les insuffisances), ont donné lieu depuis quelques années à l'émergence de démarches de planification à grande échelle: soit régionale (au sens de la collectivité territoriale), soit régionale au sens de bassin d'emploi, d'habitat ou d'aire métropolitaine. Sans portée juridique contraignante sur les documents d'urbanisme locaux, ces planifications ne

régissent évidemment pas la destination des sols. Elles déterminent la structure du territoire concerné, les grands espaces naturels ou paysages à protéger, l'ordonnancement des villes et les relations entre elles, l'armature des principaux équipements. Elles proposent ainsi un cadre pour les planifications urbaines à venir, elles calent les futures démarches de projet à une échelle moindre.

Ces schémas sont le plus souvent initiés dans le cadre d'une démarche partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées, voire les acteurs socio-économiques tels que les chambres de commerce et d'industries. Comme exemples d'exercice de réflexion et de prospective territoriale à grande échelle, on peut citer le schéma de cohérence des Alpes Maritimes et de l'est varois (janvier 1993), le schéma des enjeux d'aménagement du territoire de la région Nord-Pas-de-Calais, le schéma régional des villes de la région Rhône-Alpes...

Dans le même ordre d'idée, les exercices de planification territoriale stratégique (EPTS) ont été lancés à la suite d'une circulaire de la DAU du 7 mai 1992 sur 23 territoires. La maîtrise d'oeuvre de ces exercices fut confiée le plus souvent aux DRE. Les objectifs de cette démarche étaient les suivants:

- \* repositionner les services déconcentrés sur des études générales de planification plus vastes que les périmètres des SD et reconstituer des équipes d'études,
- \* mettre en place un outil de connaissance actualisé, en relation avec les enjeux de l'Etat sur leur territoire,
- \* être capable de construire des "porter à connaissance" solides en prenant des positions argumentées et sans ambiguïté.

Certains EPTS ont conduit à des simulations de DTA, et leur conclusions ont pu servir aux études de faisabilité initiées par la DAU.

Toute ces démarches s'inscrivent donc dans le souci de "l'après décentralisation", pour que "*l'Etat se sente responsable de donner l'exemple en livrant sa réflexion prospective d'aménagement à partir de la base des responsabilités qui sont les siennes, en établissant un schéma de cohérence exprimant la cohérence prospective des enjeux de l'Etat sur le territoire. Pour les collectivités atomisées, c'est un apport: on commence à y voir plus clair, et l'Etat devient davantage prévisible, puisqu'il a mis sur la table les cartes de ses perspectives, de ses logiques, de ses projets.... Le repositionnement de l'Etat en matière de planification stratégique des territoires et son devoir de prendre des initiatives...a pu conduire ultérieurement le Conseil d'Etat à proposer le concept de directives territoriales d'aménagement..*".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Pierre Mayet, vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées in le renouveau de la planification territoriale, ministère de l'équipement des transports et du tourisme, direction de l'architecture et de l'urbanisme p51 (repandre l'initiative, un devoir pour l'Etat). 1993

Si la démarche de ces exercices est importante et annonce de ce fait le lancement des DTA, il faut rappeler toutes les limites qu'impliquent des documents sans portée contraignante. Comme le mentionne le document des études préalables de la DTA des Alpes Maritimes, à propos du schéma de cohérence de la Côte d'Azur, "*les orientations exprimées par l'Etat et notamment par les CIAT, n'ont pas eu d'effets significatifs malgré leur convergence avec celles du conseil général et de la chambre de commerce et d'industrie. On peut considérer que ce fait tient, pour une grande part, à l'absence de valeur juridique des documents produits.*"

## **2- DTA et outils analogues: l'exemple du SAR de la Réunion et du schéma directeur de la région Ile-de-France.**

- Lors d'une réunion interministérielle tenue le 18 octobre 1995, le cabinet du Premier Ministre indiquait que le schéma d'aménagement régional de la Réunion préfigurait assez bien ce que seront les directives territoriales d'aménagement, soulignant que ce document a pu aboutir grâce à une forte implication des élus locaux.

La loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion, a conféré à ces conseils régionaux d'outre-mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Elles sont compétentes pour adopter un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur et de protection de l'environnement.

Si les SAR d'outre-mer et les DTA diffèrent quant à leurs modalités d'élaboration de celles des DTA, (les SAR font l'objet d'une responsabilité partagée entre l'Etat et la région, puisque celle-ci adopte dans un premier temps le projet de SAR puis dans un deuxième temps ce projet est approuvé par décret en Conseil d'Etat), leur finalité et leur contenu sont relativement proches: ces documents doivent notamment fixer les orientations fondamentales en matière de développement, de protection, et de mise en valeur des territoires intéressés.

Le SAR de la Réunion adopté par décret du 6 novembre 1995, peut donc constituer un document de référence utile quant à la méthode mise en oeuvre pour son établissement, quant à son contenu et sa présentation.

S'agissant plus particulièrement du contenu, le SAR définit en premier lieu trois principes fondamentaux pour l'ensemble du territoire réunionnais: un impératif de protection des milieux naturels et agricoles, un aménagement plus équilibré du territoire, et une densification des agglomérations existantes. Compte tenu de ces principes, il précise pour chacun des espaces cartographiés les prescriptions qui s'imposeront aux communes à l'occasion de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Le SAR de la Réunion explicite en second lieu, dans son chapitre individualisé valant SMVM, ce que doit être la lecture régionale de la loi Littoral. A ce titre, il identifie notamment les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation. Il détermine en outre les zones privilégiées d'aménagement et d'équipement liées à la mer.

Enfin, guide pour l'aménagement, le SAR rassemble un certain nombre d'indications relatives à des domaines d'actions divers qui, sans avoir de valeur prescriptive, constitue la trame de politiques publiques d'accompagnement en matière par exemple de gestion des ressources, de prévention des risques, ect. Ces politiques sont indispensables à la mise en oeuvre des principes fondamentaux de protection, d'aménagement et de mise en valeur des territoires.

Une carte de synthèse au 1/100 000ème annexée au rapport fait apparaître la destination générale des sols.

Méritent enfin d'être soulignées la présentation et la structuration de l'ensemble de ce dispositif dans le rapport du schéma régional: principes fondamentaux, prescriptions applicables à l'ensemble du territoire régional (chapitre 3 du SAR) puis particulièrement au littoral (chapitre 4, valant SMVM), définition des politiques d'accompagnement (chapitre 5), font l'objet d'un chapitre particulier. Dans ses chapitres 1 et 2, le SAR présente l'analyse de la situation existante et l'état initial de l'environnement, puis les principales perspectives de développement.

- Le SDRIF<sup>8</sup>, (décret en Conseil d'Etat du 26 avril 1994), de par sa procédure essentiellement étatique (jusqu'à la révision opérée par la LOADT), est souvent invoqué par les administrations centrales comme étant une référence pour l'Etat à l'égard de l'exercice DTA, même si ses objectifs et son contenu s'apparentent davantage à ceux du schéma directeur que de la DTA, du moins à l'occasion de la lecture des textes.

S'agissant en effet de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, législateur donne au schéma un contenu plus précis que celui des DTA: le SDRIF détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation de grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques. La précision de ce dernier alinéa est un élément spécifique au SDRIF, précision que l'on ne retrouve pas dans l'article L. 111-1-1.

Néanmoins, certains des principes que pose le SDRIF ont pu inspirer les documents DTA dans leurs orientations (ayant trait à la protection de certains espaces ou à la maîtrise de l'urbanisation), comme cela pourra être constaté à plusieurs reprises dans cette étude.

---

<sup>8</sup> Schéma directeur de la région Ile-de-France.

Il faut souligner par ailleurs que le Conseil d'Etat avait lui-même fait référence au SDRIF dans son rapport de 1992: "on pourrait s'inspirer du schéma d'aménagement de la région Ile-de-France qui définit de grandes options d'urbanisation à imaginer, de zones forestières ou agricoles à protéger, de couloirs à réservier aux voies de communications ferroviaires et autoroutières, de grands aménagements publics à prévoir en organisant autour une vie urbaine équilibrée entre activités professionnelles, habitations et environnement protégé".

Il est raisonnable de conclure que, en dehors des exemples limités fournis par le SAR de la Réunion ou le SDRIF, l'Etat devra entreprendre avec les DTA un exercice de planification territoriale spécifique, dans la mesure où les réflexions engagées sur de grands territoires que nous avons citées (schémas de cohérence etc) n'ont pas jusqu'à présent pris en compte la dimension réglementaire de la DTA. Celle-ci constitue indubitablement, comme le signale le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports au premier ministre dans une lettre du 17 octobre 1995, un instrument juridique nouveau, à la fois document d'urbanisme à l'initiative de l'Etat (dimension nouvelle) et outil d'orientation pour le développement du territoire (dimension des schémas de cohérence et autres réflexions prospectives à grande échelle, traditionnellement initiés par l'Etat).

Les directives exigeront donc un savoir faire de l'Etat à mi-chemin de celui issu des documents d'aménagement du territoire à grande échelle initiés par lui (en concertation avec les collectivités territoriales) mais sans portée contraignante sur les documents d'urbanisme (schémas de cohérence, EPTS...) et de celui qu'exigent les documents d'urbanisme traditionnels à valeur réglementaire qui sont de la compétence des communes.

Après la décentralisation, l'Etat a certes conservé la compétence et le savoir-faire pour élaborer des documents de planification de portée réglementaire, mais dont le contenu était jusqu'à présent beaucoup plus sectoriel, intervenant traditionnellement dans le domaine de l'environnement (type SMVM, directive paysagère,...)- à l'exception de quelques expériences limitées que nous avons citées (SAR, SDRIF), portant sur des territoires soumis à un régime législatif spécial.

## **Deuxième partie.**

### **L'insertion des DTA dans la hiérarchie des normes : - problématiques et expertise juridique.**

Du fait de leur double statut de document d'urbanisme et de document d'aménagement du territoire, les DTA s'inscrivent à la fois dans la hiérarchie des normes d'urbanisme et dans la hiérarchie des normes d'aménagement. Cette hiérarchie, pas toujours établie par la loi, laisse présager certaines difficultés de mise en oeuvre des futures DTA.

#### **A-L'ARTICULATION DES DTA AVEC LES NORMES D'AMENAGEMENT et D'URBANISME.**

##### **1- DTA et normes juridiques supérieures.**

- L'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme dispose que les DTA doivent prendre en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT). Etant donné que les orientations du schéma national, notamment celles qui concernent l'enseignement supérieur, la recherche, les équipements culturels, les infrastructures relatives aux différents modes de transport et les télécommunications, peuvent être précisées par des schémas sectoriels établis par décret, on peut s'attendre à ce que les DTA prennent également en compte les dispositions contenues dans ces schémas. Se posent dès lors un certain nombre de questions du fait de la relative difficulté à coordonner l'ensemble de ces procédures.

La remarque est d'autant plus pertinente que le projet actuel de révision de la LOADT prévoit le remplacement de l'ancien schéma national et des schémas sectoriels par des schémas de services.

L'articulation des DTA avec ses schémas (en terme de prise en compte) devrait donc être directe, sans qu'opère la médiation du schéma national. Ceci pourrait signifier une contrainte plus explicite pour le contenu des futures DTA.

\* Une première constatation réside dans le fait qu'il semble impossible d'approuver des DTA avant l'approbation du schéma national (des futurs schémas de service), -mais rien n'empêche bien-sûr d'engager la procédure d'élaboration sans attendre. Ce constat n'est pas anodin, quand on sait que, contrairement à ce que semble suggérer la philosophie générale de l'article L. 111-1-1, les nouveaux documents d'aménagement du territoire institués par la loi ont fait l'objet d'un certain nombre de réflexions élaborées de manière indépendante les unes des

autres. La prévision à l'origine par l'administration de deux échéanciers parallèles (schéma national/DTA) n'a pas pu être tenu, compte tenu des difficultés propres à chaque exercice.

Deux arguments peuvent être mis en avant pour justifier le caractère nécessairement préalable de l'approbation du SNADT (schémas de services dans le projet de révision de la LOADT) avant toute approbation de directives.

\* Les dispositions du code de l'urbanisme qui prévoient la subordination d'un document d'urbanisme par rapport à un autre document, soit sous une forme de compatibilité (rapport SD/POS ou SD/PAZ), soit sous une forme de prise en considération (rapport POS ou PAZ et PLH), prennent toujours soin d'indiquer qu'une telle obligation ne s'impose que si le document supérieur existe. Dès lors qu'il n'existe pas, il est normal que les documents subordonnés soient approuvés sans attendre. Mais contrairement à ce cas de figure, le législateur de 1995 a rendu obligatoire l'élaboration du SNADT en en fixant le terme (un an à compter de la publication de la loi). Ce n'est donc pas un document facultatif, mais un préalable obligatoire à l'ensemble du dispositif mis en place par la LOADT.

Le projet de révision de la LOADT fixe également un terme pour l'approbation par décret des futurs schémas de services. La problématique est donc identique.

\* Par ailleurs, pour le Conseil Constitutionnel, l'existence du schéma national est le gage de cohérence des différentes règles concernant l'aménagement du territoire national. Son existence est la condition sine qua non pour qu'il ne soit pas porté atteinte à des principes constitutionnellement protégés, tels que celui d'égalité et d'indivisibilité de la république.

\* Concrètement, le Conseil d'Etat devra veiller à ce que les DTA prennent en compte les orientations du SNADT (des schémas). Pour l'aboutissement de l'exercice DTA et la sortie des premiers décrets d'approbation, compte tenu des difficultés d'avancement de l'exercice, il n'est pas déraisonnable d'émettre quelques inquiétudes s'agissant des délais d'approbation envisageables.

Enfin, l'élaboration en cours des futurs schémas de services ne rend pas aisée la prévision des infrastructures de transports et autres équipements à l'heure actuelle dans les DTA.

- La LOADT est muette sur les rapports juridiques entre les DTA et les lois d'aménagement et d'urbanisme. Les débats parlementaires ont cependant permis d'éclairer un principe fondamental: la DTA doit respecter les lois d'aménagement et d'urbanisme comme tout texte réglementaire face à un texte législatif. De plus, nous l'avons vu, le législateur et le Conseil Constitutionnel ont exclu que les DTA puissent déroger aux LAU, n'acceptant que la précision, par les DTA, des modalités d'application des LAU, adaptées aux particularités géographiques locales. Il est clair que ne pouvait être admis, par une autre interprétation, qu'un document réglementaire, pris en application d'une loi, puisse déroger à cette loi.

On peut s'interroger dès lors sur la nature du lien juridique entre la DTA et la LAU: conformité ou compatibilité.

Dans un article publié à la RFDA (cf bibliographie), H.Périnet-Marquet analyse le rapport hiérarchique entre la DTA et les LAU comme un rapport de conformité, de même nature que celui qui existe, par exemple, entre le règlement du lotissement et le plan d'occupation des sols. La démonstration n'est toutefois pas entièrement convainquante. S'il est vrai que le Conseil Constitutionnel n'a admis qu'une possible précision des modalités d'application des LAU, la notion d'adaptabilité aux particularités géographiques est plus problématique. Il faut par ailleurs souligner que le Conseil d'Etat n'a exprimé l'articulation de ces normes entre elles, qu'en terme de compatibilité, sans poursuivre plus avant, il est vrai, l'analyse juridique.

Sans rentrer plus avant dans le débat délicat autour de la notion de compatibilité, il semble que cette appréciation de la "compatibilité" entre DTA et LAU ne pourra réellement prendre forme qu'au regard d'une confrontation concrète (contentieuse) entre ces deux normes. Ainsi que le souligne M.Labetoulle dans sa préface à l'ouvrage consacré par le ministère de l'Equipement à la notion de compatibilité, il s'agit en somme d'une "notion plus fonctionnelle et instrumentale que conceptuelle".

## **2- DTA et normes inférieures.**

L'article L. 111-1-1 confère aux DTA des effets juridiques en les rendant opposables (en terme de compatibilité), aux documents d'aménagement et d'urbanisme, et en plus, pour la troisième catégorie de dispositions qu'elles prévoient, (ie: pour les territoires concernés, les modalités d'application des LAU relatives aux zones de montagne et aux espaces littoraux, adaptées aux particularités géographiques locales), leur confère une opposabilité directe aux utilisateurs du sol.

### 2-1 Dispositif prévu par les textes.

- S'agissant de l'opposabilité des DTA aux documents d'urbanisme inférieurs (SD et POS), les textes ont retenu la proposition de Conseil d'Etat de "limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur".

En conséquence, l'article L. 111-1-1 prévoit que les DTA sont opposables aux SD et schémas de secteurs, et, seulement en leur absence, aux POS et documents d'urbanisme en tenant lieu (PAZ, PSMV).

Ainsi, le principe de compatibilité hiérarchiquement limitée peut se résumer de cette manière: toute règle d'urbanisme n'a plus à être compatible qu'avec la règle qui lui est immédiatement supérieure. Un POS doit être compatible avec le schéma directeur (et, en son absence, avec la DTA), le schéma directeur doit être compatible avec la DTA, et, en son absence, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. Pour le Conseil d'Etat, cette hiérarchie n'induira que des relations simplifiées, la légalité de chaque acte n'étant directement subordonnée qu'à une seule norme.

Enfin il faut noter que les DTA sont également opposables aux SDRIF (article L141-1) ainsi qu'aux schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (article 4 modifié de la loi 84-747 du 2 août 1984).

- Ces différents documents d'aménagement et d'urbanisme (schémas directeurs et, en leur absence, POS) devront être compatibles avec l'ensemble des dispositions des DTA, que celles-ci relèvent de la première, deuxième ou troisième catégorie<sup>9</sup>. En effet, la méconnaissance des orientations fondamentales de l'Etat, même si celles-ci sont formulées en termes généraux, pourraient donner lieu à des annulations contentieuses, comme le laisse présager les annulations de POS ou de PAZ pour violation de l'article L121-10 du code de l'urbanisme qui a un caractère très général (principe d'équilibre).
- Il faut noter que -contrairement à ce que proposait le Conseil d'Etat-, une exception majeure à la règle de compatibilité limitée a été posée par la loi: l'opposabilité directe des modalités d'application des LAU contenues dans les DTA aux autorisations individuelles d'occupation du sol. Les LAU relatives aux zones de montagne et aux espaces littoraux sont directement opposables lors de la délivrance de ces autorisations. Il n'est donc pas surprenant que les DTA qui ont pour objet de préciser leurs dispositions aient été soumises au même régime, s'agissant de cette fonction précise.

En revanche, l'opposabilité directe des LAU sur les autorisations individuelles d'occupation du sol n'aura plus cours dès lors qu'une DTA en précisera les modalités d'application, puisque c'est désormais ce nouveau document qui emportera de tels effets juridiques.

Par contre, en l'absence de DTA, les LAU devraient être à nouveau directement opposables aux autorisations individuelles. Le législateur n'a pas entendu supprimer l'opposabilité directe

---

<sup>9</sup> Rappel

- Les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection, et de mise en valeur des territoires;
- Les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages;
- Pour les territoires concernés, les modalités d'application des LAU, adaptées aux particularités géographiques locales.

des dispositions des LAU, s'écartant en cela des propositions du Conseil d'Etat, qui avait souhaité que le législateur exclut expressément cette opposabilité, pour les LAU comme pour les directives, afin de rendre cohérent l'ensemble du dispositif de compatibilité limitée.

- Il n'est pas déraisonnable d'envisager par ailleurs que c'est une exigence proche de la notion de conformité avec les documents d'urbanisme locaux (SD, POS) qui s'appliquera dans certains cas entre ces derniers et les modalités d'application des LAU, compte tenu du degré de précision qu'elles entraînent. Ces modalités d'application impliquent parfois une identification stricte des espaces à protéger, tels que les espaces remarquables, précision qu'exige également leur caractère directement opposable aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Le schéma est en effet différent ici du rapport LAU/ DTA. La précision cartographique de l'application d'un certain nombre de protection ou la précision textuelle de certaines notions des LAU ne laisseront vraisemblablement que peu de marge de manœuvre aux documents d'urbanisme inférieurs.

## 2-2 Difficultés juridiques liées à l'application du principe de limitation de l'exigence de compatibilité de la norme d'urbanisme à celle qui lui est immédiatement supérieure.

### 2-2-1 La complexité liée au jeu du mécanisme de l'exception d'illégalité.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat énonçait que "subsistera, au plan contentieux, la possibilité pour un requérant d'invoquer par voie d'exception l'incompatibilité d'un POS avec un SD, (ou, en l'absence de SD, avec une DTA, ou, en l'absence de SD et de DTA, avec une LAU)". Concrètement, l'exception d'illégalité permet à un requérant d'invoquer l'illégalité d'un document, compatible avec la norme immédiatement supérieure dont il procède, lorsque cette dernière est illégale. Cela permet d'écartier l'application du document en question.

Ainsi, un requérant, désirant écarter par voie d'exception l'application du POS dont procède un permis de construire<sup>10</sup>, pourra demander l'annulation d'un permis de construire, par le jeu de l'exception d'illégalité, en se fondant sur l'incompatibilité du POS avec le schéma directeur, document immédiatement supérieur, ou sur l'incompatibilité du POS avec la DTA, en l'absence de schéma directeur.

Une première question relative au mécanisme de l'exception d'illégalité au sein de cette pyramide de normes, se pose concernant le principe même du fonctionnement de ce mode de recours. L'exception d'illégalité trouve son fondement à partir d'une décision (elle-même

---

<sup>10</sup> Possibilité encadrée par de nombreuses limites, tant législatives que jurisprudentielles.

exempte de tout vice propre), prise en application d'un règlement définitif (les délais de recours directs étant prescrits). L'exception d'illégalité n'est recevable que dans la mesure où la décision dont l'annulation est demandée, constitue une mesure d'application de celle dont l'illégalité est invoquée par voie d'exception, (et dans la mesure où sa légalité est subordonnée à celle du premier texte).

Si on se tient à cette définition, le mécanisme rapidement présenté dans le rapport du Conseil d'Etat de 1992, qui consiste à remonter progressivement la pyramide, laisse subsister un certain nombre d'incertitudes:

Le Conseil d'Etat énonce que le mécanisme d'exception d'illégalité permettra également à un requérant d'invoquer l'incompatibilité d'un SD avec une DTA (ou, en l'absence de DTA avec une LAU).

La signification de cet énoncé a-t-elle pour conséquence, dans le cas d'un recours contre un POS, de permettre au requérant, (non pas d'invoquer directement l'incompatibilité d'un POS avec une DTA)<sup>11</sup>, mais l'incompatibilité du SD (qui s'impose au POS) avec la DTA? Cela semble assez douteux. Dans ce cas en effet, les effets recherchés par le mécanisme de compatibilité limitée risqueraient d'être en grande partie inopérants.

Le Conseil d'Etat, remontant toujours la pyramide, dispose qu'il sera possible d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité l'incompatibilité de la DTA avec la loi Montagne ou littoral. Le mécanisme d'exception d'illégalité semble, dans ce cas de figure également, assez obscur, excepté dans un cas particulier: un requérant pourra tout à fait, à l'occasion d'un recours contre un permis de construire, pris en application des modalités d'application des lois Montagne et Littoral incluses dans une DTA (et directement opposables aux autorisations individuelles), écarter l'application de la DTA, cette dernière étant incompatible avec une de ces lois d'aménagement et d'urbanisme.

- Il est possible de résumer la problématique de la manière suivante:

\* Dans le cas d'un recours contre la DTA, la légalité de cette dernière sera examinée notamment sous l'angle de sa compatibilité avec les LAU (simple application du principe de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure).

\* En revanche, l'hypothèse qu'un requérant puisse faire valoir l'exception d'illégalité d'une DTA avec une LAU renvoie nécessairement à un recours dirigé contre un document inférieur dans la pyramide des normes. Il peut s'agir d'un recours dirigé contre un schéma directeur, certes compatible avec la DTA, mais cette dernière ne l'est pas avec les LAU. Les réserves émises précédemment sur ce type de mécanisme conduisent à la plus grande prudence. Il pourrait s'agir aussi d'un recours contre un permis de construire,

---

<sup>11</sup> Ce qui reviendrait à annuler complètement le principe de compatibilité avec le seul document supérieur.

compatible avec les orientations d'une DTA (en l'absence de SD et de POS), mais qui elle-même est incompatible avec une LAU.

\* Enfin, il faut rappeler le cas particulier du recours contre un permis de construire, certes compatible avec la DTA s'agissant des modalités d'application des LAU, mais la DTA étant incompatible avec ces lois.

- Le Conseil Constitutionnel avait de plus, dans sa décision du 26 janvier 1995, considéré que "les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité, pour tout intéressé, de faire prévaloir le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents réglementaires".

Nous avons vu que le mécanisme de l'exception d'illégalité pourra permettre à un requérant d'écartier l'application d'un POS, bien que le permis de construire attaqué soit compatible avec celui-ci, dès lors que ce POS sera incompatible avec une DTA (en l'absence de schéma directeur).

Il est probable, en allant plus loin, en application du principe posé par le Conseil Constitutionnel, qu'en l'absence de SD, l'exception d'illégalité soit recevable dans le cas d'un POS compatible avec une DTA, elle-même incompatible avec une LAU, puisqu'il s'agirait de faire prévaloir la LAU sur la DTA (et donc la loi sur le règlement).

Ainsi, un requérant pourrait écartier l'application du POS dont procède un permis de construire, car bien que ce POS soit compatible avec la DTA, les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme prévaudraient.

En revanche, l'exception d'illégalité, que le Conseil d'Etat voulait précisément sauvegarder, ne pourra vraisemblablement pas s'appliquer dans le cas où un requérant désirerait écartier l'application d'un POS, certes compatible avec le SD (document immédiatement supérieur), mais ce dernier étant incompatible avec une DTA. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas de faire prévaloir une loi sur un règlement.

Ce dernier principe posé par le Conseil Constitutionnel emporte ainsi la question suivante: l'exigence de compatibilité limitée est-elle destinée à ne s'appliquer qu'entre documents de nature réglementaire, comme il semble le suggérer ?

Le dispositif, censé apporter un surcroît de sécurité et de simplification juridique, risque très certainement d'engendrer un contentieux particulièrement complexe. De plus, on peut craindre une distorsion entre le régime administratif d'élaboration des documents d'urbanisme et leur régime contentieux. Si les autorités chargées de l'établissement des documents d'urbanisme de base ne se préoccupent que de la norme immédiatement supérieure (POS/SD), le juge sera amené quant à lui à remonter plus haut dans un certain nombre de cas.

## 2-2-2 La complexité liée au caractère partiel des DTA.

Les DTA n'ont pas vocation comme les SD à traiter de l'ensemble des problèmes d'aménagement qui se posent sur le territoire qu'elles couvrent. En particulier, elles ne fixent que les orientations fondamentales en matière d'aménagement et de protection et les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures et des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

De ce fait, ainsi que l'a précisé le gouvernement à l'occasion de la saisine du Conseil Constitutionnel, la règle de compatibilité avec la norme de niveau immédiatement supérieure ne vaut que dans la mesure où la norme traite des matières régies par la norme située au dessus d'elle. Ainsi, si une DTA laisse en dehors de son champ d'application une partie des matières traitées par une LAU, celle-ci reste directement applicable pour le solde aux SD et aux schémas de secteurs.

## **3- Articulation des DTA avec d'autres instruments.**

Nous avons vu comment les DTA s'articuleront avec les documents de planification que sont le SDRIF et les SAR. Pour compléter le nouveau dispositif, ces schémas régionaux (SAR, Corse, SDRIF) ont désormais les mêmes effets juridiques que les DTA, en terme d'opposabilité. C'est le cas également pour les SMVM.

Néanmoins, il s'agit de s'intéresser à l'articulation des DTA avec d'autres documents, ayant également des effets juridiques sur les documents d'urbanisme locaux, dès lors que cette co-existence ne se trouve pas réglée dans la nouvelle pyramide des normes instaurée par la LOADT et que des chevauchements de compétences seront susceptibles d'exister entre eux.

Il en va ainsi de l'articulation des DTA avec les directives paysagères. A priori, il semblerait que les textes règlent cette articulation. En effet, l'alinéa 1er de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 dispose que lorsque les territoires ne sont pas l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L. 111-1-1, l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Ceci exclut ainsi que sur un même territoire, il y ait superposition d'une DTA et d'une directive paysagère, d'autant que l'article 5-E.I de la LOADT remplace expressément les termes "prescriptions réglementaires" par les mots "directives territoriales d'aménagement".

Dans le cadre de l'élaboration d'une DTA, le problème se trouve donc réglé s'il n'existe pas de directive paysagère pré-existante: aucune directive ne pourra être adoptée dans le périmètre de la DTA. En revanche, le problème de l'articulation des normes resurgit dès lors que

préexiste une directive paysagère. En effet, la DTA ne comporte par elle-même aucun effet juridique sur la directive paysagère et est susceptible de comporter un plan paysager sur une partie ou la totalité du périmètre. Si les dispositions de la DTA et de la directive sont compatibles, les deux instruments coexisteront et produiront chacun leurs effets juridiques propres sur les documents d'urbanisme et les autorisations d'occupation du sol. En revanche, en cas d'incompatibilité, le problème ne pourra trouver aucune solution: si les deux instruments comportent des dispositions contradictoires, les documents d'urbanisme locaux seront obligatoirement en contradiction avec l'une ou l'autre directive, et donc illégaux.

L'impossibilité inscrite dans la loi du 4 février 1995 de faire coexister une DTA et une directive paysagère sur un même territoire est problématique :Cette impossibilité peut avoir des incidences sur la détermination du périmètre d'une DTA et obliger à faire sortir du périmètre initial les structures paysagères relevant plutôt de la démarche « directive paysagère ». A contrario, inclure dans le périmètre de la DTA des territoires remarquables sur le plan paysager revient à ne pas pouvoir traiter ces enjeux au niveau adéquat.

L'exemple développé à partir des directives paysagères illustre la problématique contentieuse liée à la surposition des documents normatifs dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, pour lesquels le législateur n'a organisé l'articulation qu'au coup par coup, (SAR, SDRIF), et seulement pour certains d'entre eux.

L'exemple cité n'est en effet pas le seul cas entrant dans cette problématique: depuis la loi du 8 janvier 1993, les chartes des PNR<sup>12</sup> sont opposables aux documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec leurs dispositions, et le contenu potentiel des PNR peut indubitablement interférer avec celui des DTA (le PNR détermine les orientations de protection, de mise en valeur, et de développement). En cas de contradiction, il y aurait donc une difficulté à élaborer des documents d'urbanisme qui soient compatibles avec deux normes supérieures contradictoires.

Selon l'avis récent de la section des travaux publics du Conseil d'Etat à propos de l'articulation du SDRIF avec la charte du PNR du Vexin, cette articulation se résoudrait plutôt en faveur de la subordination de la DTA à la charte PNR.

Il est important que la coexistence de ces deux catégories de documents soit sinon explicitement organisée, du moins préablement étudiée avant l'approbation des documents de manière à éviter les contradictions.

Par ailleurs, de nombreux documents sectoriels à caractère réglementaire (schémas d'aménagement des eaux, schémas départementaux de carrière, plans de prévention des

---

<sup>12</sup> Parcs naturels régionaux.

risques, PLH...) peuvent coexister sur le territoire couvert par une DTA. Lorsque ces documents sont de la compétence de l'Etat, il appartient à ses services d'assurer la cohérence entre les différentes démarches et de veiller à ce que la DTA et les documents sectoriels ne comportent pas de dispositions contradictoires.

D'une manière plus générale, c'est pour l'ensemble des servitudes d'environnement (parcs nationaux, réserves naturelles, plan de prévention des risques, SDAGE...) devant être respectées par les documents d'urbanisme qu'il existe un risque de complexification du contentieux, au cas où une DTA serait en contradiction avec l'un de ces documents.

La seule manière de limiter les risques de ce type réside dans le soin qu'auront les auteurs des DTA à prendre en compte l'ensemble de ces normes. Du reste, les études préalables ont notamment comme objectif de recenser, dans la partie diagnostic, les protections qui s'appliquent au territoire (cela a été le cas des Alpes Maritimes). L'absence d'un bilan sérieux et exhaustif en ce domaine serait préjudiciable à la solidité juridique de l'édifice.

Le mandat de lancement de la phase d'élaboration de la DTA des Alpes Maritimes prend soin de rappeler que les prescriptions de la DTA devront être cohérentes eu égard au SAGE de la vallée du Var et au futur PPR (plan de prévention des risques).

## **B- L'INSERTION DES DTA DANS LA PYRAMIDE DES NORMES CONDITIONNE UNE PROBLEMATIQUE DE CONTENU.**

### **1- l'hétérogénéité intrinsèque de l'outil et les trois catégories de dispositions prévues**

La DTA fixe les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

S'agissant des infrastructures et des grands équipements, la DTA va définir les principes généraux que l'Etat entend se fixer pour leur localisation à condition qu'ils prennent en compte les orientations du schéma national et des schémas sectoriels (des futurs schémas de service du projet de loi révisée).

S'agissant des espaces naturels, des sites et des paysages, la DTA peut préciser leurs conditions de préservation. La compétence dans le domaine de la protection de l'environnement appartient en grande partie à l'Etat. Il sera sans doute possible que la DTA introduise des contraintes nouvelles sous réserve toutefois de s'en tenir aux « principaux objectifs ».

La DTA fixe des orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoire. L'analyse de ces dispositions indique que les DTA peuvent arbitrer entre les différentes vocations du territoire concerné, et notamment proposer une mise en oeuvre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme définissant le principe d'équilibre.

On remarque que ce domaine (mise en oeuvre de l'article L.121-10) relève de compétences partagées avec les collectivités locales et qu'ainsi les DTA peuvent encadrer des actions et politiques qui ne sont pas seulement de la compétence de l'Etat. Toutefois, elles doivent se limiter à énoncer des orientations générales.

La DTA peut également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales.

Il semble utile d'attirer l'attention sur le fait que le juge veillera à ce que la directive territoriale d'aménagement comprenne bien, au minimum, le contenu obligatoire prévu par le législateur.

## **Conclusion**

Le texte législatif semble conférer à la DTA un contenu potentiel assez vaste. De fait, les études préalables et les mandats d'élaboration des DTA sont des documents qui peuvent exprimer des orientations fondamentales et des objectifs en matière de développement urbain, économique et de protection des espaces naturels, après mise en perspective de toutes les actions conduites en matière d'aménagement et de développement. Elles peuvent ainsi embrasser une multitude de domaines (activités économiques, équipements, infrastructures, déplacements, environnement, maîtrise de l'urbanisation...) dès lors qu'ils constituent des enjeux de l'Etat sur le périmètre considéré.

Cette première caractéristique distingue les DTA d'autres outils.

Les deux premières catégories de dispositions de la DTA se différencient incontestablement de la troisième tant par leurs effets juridiques, que par leur nature, en terme de degré de précision. Il sera donc souhaitable, pour des raisons pratiques évidentes, de séparer matériellement, dans les documents de la directive, cette troisième catégorie de dispositions, quand elle existe, des deux premières.

On peut remarquer à cet égard, que le schéma d'aménagement de la Réunion, valant SMVM "en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement, du développement et de l'exploitation du littoral", présente dans un chapitre particulier les prescriptions valant SMVM.

De ce point de vue, le document de synthèse des études préalables de la DTA Alpes Maritimes est exemplaire. Les modalités d'application des lois Montagne et Littoral font l'objet d'annexes particulières, et de cartes spécifiques.

Du reste, dans le mandat d'élaboration de cette DTA, la présentation et l'écriture sont précisées à l'intérieur d'une partie portant sur les conditions d'élaboration: la présentation du document de la future DTA devra permettre de distinguer nettement trois catégories de dispositions (toutefois, elles ne recourent pas les trois catégories déterminant le contenu des DTA définies à l'article L. 111-1-1) et le statut de chacune:

- \* les orientations et objectifs, traités notamment sous l'angle de leurs incidences sur la destination des sols, avec lesquels les documents d'urbanisme locaux devront être compatibles,
- \* les modalités d'application des LAU,
- \* les indications relatives à des domaines d'intervention divers destinées à guider l'action des différents partenaires de l'aménagement, qui s'expriment en terme de recommandations.

## **2- La problématique du degré de précision des DTA**

C'est sans aucun doute le point le plus délicat concernant l'élaboration de ces documents.

### 2-1 L'écriture et la portée normative de la DTA varient selon la catégorie à laquelle appartient la disposition concernée.

• Première catégorie, les « orientations fondamentales » définies en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires renvoient à un certain degré de généralités. Il semble clair que dans ces domaines où différentes lois s'appliquent et où les collectivités décentralisées disposent de compétences, la DTA doit trouver un mode d'expression correspondant à la notion de « d'orientations fondamentales ».

Une certaine ambiguïté caractérise la portée normative des orientations fondamentales. Il est en effet possible que les orientations fondamentales puissent avoir un effet contraignant sur les documents de planification locale, et cela, même si ces dispositions restent rédigées en des termes généraux, et n'ont pas de transcription spatiale. La jurisprudence administrative démontre que le juge peut en tirer des incidences sur l'occupation de l'espace.

Par ailleurs, on remarquera toutefois que les schémas directeurs fixent également les orientations fondamentales et que le Conseil d'Etat n'a exercé qu'un contrôle restreint sur le contenu des ceux-ci. Cela signifie que seule l'erreur manifeste d'appréciation est susceptible d'être sanctionnée par le juge administratif.

- Les principaux objectifs en matière de localisation des équipements et des protections ont une portée normative plus clairement définie, dès lors que leurs incidences sur la destination des sols leur confèrent un effet juridique direct sur les documents d'urbanisme locaux.
- Les précisions apportées aux modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme ont des effets juridiques directs sur les demandes d'occupation du sol: leur portée normative est claire, puisque ces dispositions agissent directement sur l'utilisation du sol, à son niveau le plus précis (l'autorisation individuelle).

## Conclusion

Les différents aspects du contenu de la DTA permettent de donner un certain nombre d'orientations sur les différentes modalités d'écriture du document.

On peut ainsi distinguer selon la catégorie de dispositions considérée:

- Les « orientations fondamentales » semblent renvoyer à une expression littérale des grands principes s'appliquant au territoire.
- Les « objectifs de localisation des grandes infrastructures et de grands équipements et les objectifs de préservation des espaces naturels » évoquent des prescriptions clairement identifiables, notamment sous l'angle de leurs incidences sur la destination générale des sols (localisation des équipements, zonage des protections...) et bien évidemment à des expressions cartographiques.
- Les « précisions des modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme » : il pourra s'agir de prescriptions précises du fait de leur caractère directement opposable sur les autorisations d'occupation du sol.

En ce qui concerne le traitement cartographique, et pour reprendre les propositions du Conseil d'Etat dans son rapport sur l'urbanisme ou les exemples issus des nouvelles cartographies des schémas directeurs, il est possible d'en envisager différents types selon les dispositions considérées de la DTA ::

- une cartographie "classique" comprenant la localisation des principaux objectifs en matière d'équipements et d'espaces naturels, sites et paysages ;
- une cartographie également à valeur normative, sans doute plus précise pour les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme ;
- une cartographie stratégique des grandes orientations, avec les mêmes remarques que celles valant pour l'écriture des orientations fondamentales et une application très souple du principe de compatibilité (cf jurisprudence sur le SD de Lyon) ;

- une cartographie indicative, permettant par exemple de fournir des données fondamentales sur le territoire, comme les aires de déplacements...

Les échelles d'expression cartographique fournies par les exemples connus sont au 1/100 000 ème pour le schéma d'aménagement de la Réunion et au 1/150 000 ème pour le SDRIF.

## 2-2 Problématique du degré de précision

Selon les dispositions de l'article L. 111-1-1, la DTA doit se limiter à fixer les « orientations générales » et les « principaux objectifs ».

Cette rédaction de l'article L.111-1-1, comparée à celle de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme relatif au contenu des schémas directeurs, crée une certaine ambiguïté. En effet, elle ne permet pas de distinguer clairement le rôle et le degré de précision respectifs que doivent revêtir les DTA et les schémas directeurs.

En effet, il existe une grande similitude entre les deux articles qui font tous les deux appel aux notions d'orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés et de localisation des espaces à protéger et des équipements.

De la même manière, la DTA a vocation à définir les conditions de mise en oeuvre du principe d'équilibre (défini à l'article L. 121-10), mise en oeuvre figurant également dans la définition du contenu du schéma directeur.

L'établissement des DTA par l'Etat ne doit pas conduire à porter atteinte aux compétences reconnues par le législateur aux communes et à leurs groupements pour fixer le contenu des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Ce principe est rappelé à l'article L. 110 du code de l'urbanisme qui dispose: "le territoire est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences".

Les dispositions devront ainsi se limiter aux "orientations fondamentales" et "aux principaux objectifs" de l'Etat.

D'ores et déjà, on peut tirer un certain nombre d'enseignements de l'avis que le Conseil d'Etat a formulé sur le SDRIF, qui a les mêmes effets juridiques que les DTA. Cet avis permet de donner quelques indications sur les moyens assurant le respect des compétences dévolues aux collectivités locales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Dans son avis du 5 mars 1991 (Section des travaux publics, n°349-324) relatif aux effets du SDRIF sur les documents d'urbanisme locaux, le Conseil d'Etat avait considéré que le SDRIF pouvait, sans porter atteinte à l'autonomie locale:

\* comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Île-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L121-10 du code de l'urbanisme,

\* être assortis de l'indication d'un échelonnement dans le temps de leur réalisation,

\* comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités, à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble.

Le Conseil d'Etat faisait valoir néanmoins les difficultés pratiques de l'exercice, liées aux risques de chevauchement entre le SDRIF et les schémas directeurs, qui ont en commun d'édicter des règles d'utilisation du sol ayant la portée d'orientations générales.

En effet, si on examine de près les textes, la rédaction de l'article L.141-1 du code de l'urbanisme déterminant le contenu du SDRIF rappelle incontestablement celui destiné aux schéma directeurs.

L'article L.141-1 dispose que le SDRIF détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

L'article L.122-1 (contenu des schéma directeurs) dispose que les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels et urbains. Ils déterminent la destination générale des sols...et fixent les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés.

Si le Conseil d'Etat a reconnu le pouvoir aux auteurs du SDRIF de fixer des prévisions quantitatives relatives à la destination générale des sols et notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L.121-10, il ne l'a fait que dès lors que ces options et objectifs n'entrent pas dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître la place respective du SDRIF et des documents d'urbanisme locaux, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110. Cet avis peut constituer une première indication pour l'exercice DTA, mais il est nécessaire d'attirer l'attention sur le caractère spécifique et plus prescriptif du SDRIF dont le Conseil d'Etat a par ailleurs admis le caractère de document d'urbanisme.

S'agissant des DTA, le rapport du Conseil d'Etat soulignait la nécessité de ne pas renouveler l'erreur trop souvent commise par les SD (dont la précision fait qu'on les considère comme des super POS), en veillant à ce que les directives établissent un équilibre entre éléments cartographiques et indications d'objectifs qualitatifs et quantitatifs -à l'instar des SAR ou du SDRIF-, qui respecte les compétences locales.

Nous avons eu l'occasion de présenter quelques exemples de la marge de manœuvre que le SAR ou le SDRIF (énoncé littéral du principe de densification, utilisation de pourcentages...) préservent aux schémas locaux, s'agissant notamment des orientations pour l'extension ou la restructuration des espaces urbains. Néanmoins, la trop grande précision dans l'expression spatiale du SDRIF a pu être constatée<sup>13</sup>, qui a fait obstacle à une écriture plus souple et plus stratégique des schémas locaux, les forçant à se rapprocher d'un POS.

Pourtant, alors que le schéma de 1976 se fondait sur des cartes au 1/75 000e, celui qui a été approuvé par le décret du 26 avril 1994 s'appuie sur une carte régionale au 1/150 000e. La précision du fond de carte (dessins des contours extrêmement précis des espaces naturels, des espaces boisés protégés...) a été en partie jugée responsable.

La considération de l'élément cartographique est donc fondamentale.

Les études préalables menées jusqu'à présent confirment que la DTA ne sera pas destinée à se substituer à un schéma directeur, en établissant une carte de destination des sols par exemple. Si cela peut être nécessaire sur certaines parties du territoire dans un souci de protection et d'arbitrage, c'est l'expression littérale des principes dans le corps du texte qui revêtira une importance majeure (indications d'objectifs qualitatifs et quantitatifs dans le corps du texte, à l'instar de la proposition des études préalables de l'estuaire de la Loire, d'édicter une règle générale relative aux surfaces à urbaniser rapportées aux surfaces déjà urbanisées, pour protéger une coupure d'urbanisation).

Et, à l'instar des nouvelles cartographies plus stratégiques et plus souples des SD "nouvelle génération", les études préalables de la DTA des Alpes Maritimes proposent des cartes qui s'en inspirent.

Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport de 1992, les DTA devront établir un équilibre entre des cartes-documents de référence, qui n'auraient pas de portée normative mais seraient des instruments de réflexion et de prévision pour aménager l'espace, et d'autres cartes qui figureront l'implantation des grands équipements et infrastructures, la destination prioritaire des espaces (avec les limites de précision que l'on sait), ainsi que l'environnement à protéger. Celles-ci seront normatives et leurs informations reprises dans le texte de la DTA.

Pour le cas particulier des modalités d'application des lois Littoral et Montagne, les directives pourraient rentrer dans un degré de précision plus important dès lors que les compétences des collectivités locales dans ces domaines sont déjà limitées par des lois. Ces précisions doivent permettre d'assurer une meilleure mise en œuvre de ces deux textes qui font référence à des notions très générales telles que « espaces proches du rivage », « espaces

---

<sup>13</sup> Cf le rapport de la FNAU cité en bibliographie.

remarquables » ou encore « extension limitée de l'urbanisation ». La DTA pourra apporter des précisions en terme de quantification ou d'identification spatiale.

### **3- Le champ recouvert par la notion de modalités d'application des LAU Montagne et Littoral.**

Pour cette partie du contenu des DTA, le problème se pose différemment. Il s'agit de fixer sur le terrain les conditions d'application des lois Montagne et Littoral, compte tenu des particularités géographiques locales. Elles peuvent donc prendre une forme beaucoup plus précise, sans que l'on puisse leur opposer les dispositions de l'article L110 et le principe de libre administration des collectivités locales qui ne s'exerce que dans le cadre des lois qui le règlementent (en l'occurrence, les lois Montagne et Littoral)..

Le Conseil Constitutionnel a bien précisé que ces modalités d'application ne peuvent pas s'écartez des dispositions de ces lois pour leur apporter des dérogations ou même des adaptations mineures, comme l'avait souhaité l'Assemblée nationale, relayée au niveau local par un certain nombre d'élus.

Le degré de précision de ces modalités doit être tel qu'il puisse permettre l'application sur le terrain (identification spatiale) de notions telles que celles "d'espaces proches du rivage" ou "d'espaces remarquables" qui sont à l'origine d'un abondant contentieux, et que soient quantifiées des notions comme celles de "capacité d'accueil" ou "d'extension limitée de l'urbanisation".

L'objectif du législateur est d'assurer une meilleure mise en oeuvre des lois d'aménagement et d'urbanisme (selon le mémoire en défense du gouvernement pour le recours devant le Conseil Constitutionnel). En effet, celles-ci contiennent des notions très générales comme celles citées ci-dessus. Elles ne peuvent donc s'appliquer et produire leur plein effet sans prendre en considération les spécificités des territoires qu'elles concernent.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que des prescriptions nationales et particulières issues de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 auraient dû conduire à préciser ces différentes notions dans chaque massif en zone de montagne (massif alpin, pyrénéen, vosgien, etc.) ou dans les différents espaces littoraux de notre territoire.

Néanmoins, il faut reconnaître également l'existence de motivations moins honorables: les lois d'aménagement et d'urbanisme n'ont pas toujours été bien acceptées par les élus locaux et les acteurs du développement. Ph. Marland, préfet des Alpes Maritimes et préfet coordonnateur de la DTA, a souligné à plusieurs reprises au cours des études préalables les souhaits de certains acteurs locaux de voir la DTA véhiculer une lecture "conciliante" des lois

Littoral et Montagne. L'ensemble des mises au point qui ont été précédemment indiquées (notamment celle du Conseil Constitutionnel) a certes permis de clarifier l'exercice, mais il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de questions doctrinales se posent, que le Conseil d'Etat devra trancher lors de son examen des projets de décrets d'application des DTA.

### 3-1 Problématique générale du champ d'application de la DTA par rapport à la loi Montagne

Dans ses dispositions codifiées à l'article L145-7 du code de l'urbanisme modifiées par la loi du 4 février 1995, la loi Montagne semble définir d'une façon relativement restrictive ce que peuvent être ces modalités d'application:

\* Adapter en fonction de la sensibilité des milieux concernés les seuils et critères des études d'impact spécifiques aux zones de montagne fixés en application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, ainsi que les seuils et critères d'enquête publique spécifiques aux zones de montagne fixés en application de l'article 1er de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

\* Désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard,...et définir les modalités de leur préservation.

\* Préciser en fonction des particularités de chaque massif les conditions d'application du paragraphe III de l'article L145-3 du présent code.

L'article L145-3 dispose que l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, et hameaux existants, sauf si le respect des dispositions prévues aux I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ( I: préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles; II: préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard). La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.

Ces dispositions spéciales de la loi montagne peuvent être considérées comme limitant le pouvoir général d'adaptation des LAU dévolu aux DTA par l'article L111-1-1. Le Conseil d'Etat devrait être prochainement saisi afin de déterminer si c'est bien cette interprétation limitative qui s'applique. Néanmoins, on peut considérer que les renvois de l'article L145-3 III reviennent à préciser également les modalités de préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières, ainsi que les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Ce qui est certain, c'est que la DTA ne peut définir que les modalités d'application des articles de la loi valant loi d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi, par exemple, le problème du champ d'application territoriale de la loi montagne, tel que prévu par l'article 3 de la loi du 9 janvier

1985, ne relève pas de la DTA. La question du périmètre territoriale d'application de la loi s'est posé notamment dans les Alpes Maritimes.

De même, sous réserve du 1° de l'article L145-7, les DTA ne paraissent pas habilitées à fixer des règles de forme ou de procédure. Il est certain en tout cas qu'elle ne pourraient pas redéfinir le champ d'application des UTN, qui est du domaine de la loi (article L145-9 2ème alinéa).

### 3-2 Illustration des modalités d'application de la loi montagne à travers le cas des Alpes Maritimes

Les études ont d'abors mis en évidence les particularités géographiques de la zone de montagne dans les Alpes Maritimes. Une distinction évidente apparait entre le Haut Pays, fragile économiquement, et la frange sud, partie intégrante de l'agglomération Côte d'Azur. L'étude montre que les communes situées dans la frange sud n'ont pas de vocation touristique ou agricole mais sont intégrées dans le développement périurbain des agglomérations du littoral. Proches d'un littoral dynamique et spatialement saturé, c'est en grande partie sur les communes du moyen pays que la pression urbaine s'exerce. Le style dominant n'étant pas typiquement montagnard, beaucoup de communes ont contesté leur appartenance à la zone montagne.

Mais si les orientations de l'Etat sont différentes selon le secteur considéré (frange sud ou haut pays), la mise en oeuvre de la loi suscite aussi des interrogations communes à l'ensemble de la zone montagne.

Les notions les plus significatives faisant l'objet de propositions de modalités d'application sont les suivantes:

-L'application de la notion de continuité devra être précisée. Le document déplore le fait que lorsqu'un projet d'extension urbaine jouxte une urbanisation existante qui s'est développée sur la base d'un découpage foncier de l'ordre de 1500 m<sup>2</sup>, la jurisprudence considère que le projet n'est pas en situation de continuité. La précision de cette notion aura t-elle dès lors pour objet d'assouplir les critères juridictionnels ?

- Il en est de même pour la définition de la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement. Une question se pose tout particulièrement pour la création de zones d'activités. Dans le cas où une création de zone d'activités en continuité irait à l'encontre du I et II de l'article L145-III, celle-ci pourrait-elle être autorisée sous la forme de hameau nouveau?

- Le problème de la qualification des zones urbanisées (bourgs, villages et hameaux) de l'article L145-III revêt une importance particulière dans les Alpes du sud pour la gestion des zones pavillonnaires qui s'y sont développées. La jurisprudence considère que les zones d'urbanisation pavillonnaires ne peuvent recevoir la même qualification. Or il conviendrait de pouvoir intervenir sur ces secteurs afin de structurer -tout au moins par une densification-, plutôt que d'ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation. Le mandat d'élaboration de la DTA

accepte une intervention sur ces quartiers, à la condition que l'extension de ces secteurs permettent de structurer cet habitat dispersé, pour la plupart édifié en contravention avec la loi montagne. A cet égard, il convient de souligner l'adjonction du mot "hameaux" à l'article L145-III issu de la LOADT, alors que précédemment, cette continuité ne pouvait exister qu'au regard des bourgs et villages. La doctrine y voit un nouveau coup de canif porté à la loi, après celui résultant de la loi du 9 février 1994 qui permet le restauration ou la reconstruction de chalets d'alpage (article L145-3 I).

- Il est proposé une identification précise des espaces, paysages et milieux naturels du patrimoine naturel et culturel montagnard (article L145-7 2°). L'étude est en cours dans le département.

Cette identification peut à priori revêtir des formes différentes dans la DTA, en fonction de la sensibilité des milieux. Il peut s'agir en effet d'identifier globalement les lieux, laissant le soin aux autorités locales de les délimiter, ou de les délimiter directement dans la DTA. En l'espèce, sur le littoral comme dans la frange sud de la zone montagne, de tels espaces devenant rares et menacés par une forte pression foncière, le choix semble s'être orienté dans le sens de la précision.

- inventaire départemental des paysages (article L145-3 II) en cours d'élaboration.
- proposition d'une typologie pour la clarification de la notion de terres nécessaires à l'activité agricole.

**3-3 Illustration des modalités d'application de la loi Littoral à travers le cas des Alpes Maritimes**  
Territoire très peuplé, l'urbanisation de la zone littorale de la Côte d'Azur présente l'image d'une conurbation polycentrique pratiquement continue de Théoule à Menton, qui tend à effacer les espaces non encore urbanisés. Ce territoire se caractérise aussi par la concentration des principaux moyens de transports, en raison des contraintes du site. Enfin, une grande particularité géographique de cette zone littorale réside dans le fait de ne pas disposer, en retrait du littoral, d'un potentiel significatif d'espaces aménageables, en raison des contraintes topographiques et du mode d'occupation extensif du sol.

Les notions faisant l'objet de propositions de modalités d'application sont les suivantes:

- Identification des espaces remarquables et caractéristiques de l'article L146-6 1er alinéa. Les communes du littoral sont situées en quasi-totalité en sites inscrits ou classés. Seront déclarés comme espaces naturels remarquables les parties naturelles de ces sites, identifiées à partir d'une définition extensive (notamment, espaces résidentiels de faible densité).

Il est très important de noter que les études prennent comme option d'identifier les espaces à protéger avec précision dès le niveau de la DTA, proposant l'établissement d'une cartographie à l'échelle du 1/50 000.

- les parcs et ensembles boisés les plus significatifs (article L146-6 dernier alinéa) qui correspondent aux espaces boisés urbains (parcs...) ont été pris en compte. Les ensembles boisés de grande dimension entrent dans le cadre de l'article L146-6 1er alinéa.

- Au titre de l'article L146-2, les espaces naturels qui permettent une véritable interruption du processus d'urbanisation linéaire du littoral ont été identifiés.
- Proposition d'une limite des espaces proches du rivage, fondée soit sur des critères topographiques, (les lignes des premières crêtes représentent des repères décisifs notamment dans l'Estérel ou dans la Riviera), soit sur le passage des grandes infrastructures de transport, sensiblement parallèles au rivage, lorsque le relief n'a pas une importance majeure. Une observation intéressante doit être relevée concernant la délimitation de ces espaces: l'application de ces critères conduit à situer la limite des espaces proches du rivage à une distance du rivage autour de 2000 m, seuil défini par l'article L146-7, à partir duquel sont admises les voies de transit. Mais dans les principales agglomérations disposant d'un front de mer urbanisé et continu, la limitation se situe à un maximum de 1000 m.
- Des modalités d'application de la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. L'évolution de la jurisprudence a conduit à préciser que la notion d'extension limitée de l'urbanisation s'applique aux espaces non bâties mais aussi aux espaces déjà urbanisés.

La démarche proposée consiste à recenser, en premier lieu, les quartiers où le type d'occupation des sols et les formes urbaines existantes doivent être maintenues en raison de leur intérêt architectural ou paysager. Dans ces quartiers, pour le maintien des formes urbaines existantes, l'extension limitée se traduira par le maintien des indices d'occupation du sol constatés. A l'opposé, les espaces urbanisés qui ne sont ni remarquables ni caractéristiques pourront être restructurés ou densifiés. Ainsi cadrée, l'extension de l'urbanisation ne pourra concerter qu'une faible superficie de ces espaces.

## **C-LES QUESTIONS DE LA PROCEDURE D'ASSOCIATION ET DE LA MISE A DISPOSITION DU PUBLIC.**

### **1- La marge de manoeuvre laissée au préfet pour la conduite de l'association et le souhait d'une concertation étendue**

Les alinéas 3 et 4 de l'article L111-1-1 qui fondent l'obligation d'association des collectivités territoriales à l'élaboration des DTA sont ainsi libellés : "les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative. Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieu d'arrondissements ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massif...".

Pour ce qui est de l'association légale, il résulte de l'analyse faite par la DGUHC que cette liste de personnes associées prévue par la loi est à la fois trop restrictive dans sa définition et trop extensive dans son objet. D'un côté, la désignation des personnes associées comporte des lacunes, notamment celle des PNR qui n'appartiennent pas à la catégorie de groupements de communes visées par la loi. Mais en même temps, en visant de façon générale le domaine de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, la loi ne circonscrit pas suffisamment l'objet statutaire des groupements intéressés.

Le préfet de Alpes Maritimes a envoyé à la DAFU, en prévision du lancement de la procédure d'élaboration, une liste des statuts des EPCI susceptibles d'être concernés par cette association, afin que puisse être confortée ou infirmée l'appréciation qu'il porte sur la nécessité ou non de les associer. La question s'est posée par exemple, de savoir si la vocation de développement touristique (mise en valeur et promotion des richesses touristiques existantes et à créer) d'un syndicat intercommunal relève des catégories mentionnées dans la loi. Il en est de même pour les syndicats de développement économique.

Une réponse "raisonnable" consiste à associer le plus largement possible les établissements de coopération intercommunale, à la condition toutefois de tenir deux limites: la non-association d'un EPCI pourrait se justifier par la trop grande généralité de ses statuts, ou, à l'inverse, exclure l'EPCI dont l'objet social serait excessivement restrictif (par exemple, un syndicat de développement touristique, mais assurant essentiellement la gestion d'une base de loisirs intercommunale).

**Le cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement souhaite que la procédure d'association soit la plus large possible** (appréciation extensive des groupements de communes concernés), mais bien plus, souhaite qu'un **processus de consultation** soit prévu (associations agréées, acteurs socio-économique). Les instructions figurant dans le mandat de lancement de la DTA des Alpes Maritimes va dans ce sens, tout en laissant une large marge d'appréciation au préfet, pour l'ensemble de la procédure d'association.

Les modalités de formalisation de l'association n'ont pas été définies par les textes. La volonté du législateur n'a pas été de recréer une structure telle que celle chargée de l'élaboration d'un SDAU. Dès lors, peu de formes s'imposent aux préfets.

## Alpes maritimes

*L'association légale de la phase d'élaboration a commencé :*

Les personnes publiques associées une première réunion s'est tenue le 22 décembre 1997, et devrait être suivie, une fois désigné le représentant de chaque collectivité, de deux réunions en juin et décembre. Elles seront par ailleurs, sans créer formellement de groupes de travail, conviées à participer, sous forme de comités de suivi, aux travaux conduits par les services de l'Etat sur les thèmes qui les concernent.

Les partenaires locaux : outre les partenaires mentionnés dans la lettre de mission, sont, à titre indicatif, envisagées l'information et la consultation de diverses personnes publiques ou privées, physiques ou morales : parlementaires, Conseil économique et social, Comité régional du tourisme, Comité régional des transports, Agence des déplacements, Syndicat mixte Sophia Antipolis, SIVU transfrontalier, Parc national du Mercantour, communes du département (par arrondissement, voire par vallées dans le haut pays), université de Nice Sophia Antipolis, principaux syndicats de communes et organismes concernés par l'habitat, représentants des principales activités économiques (tourisme - hautes technologies), partenaires de l'Etat dans le domaine de l'acte de bâtir (FDBTP, FDPC, architectes), S.N.C.F., E.D.F.

## 2- la nécessité d'une mise à disposition du public

La question s'est posée, compte tenu de la portée juridique des DTA et du souhait du nouveau ministre, de prévoir une mise à disposition du public et le cadre de son organisation éventuelle.

Les deux premières catégories de dispositions des DTA, axées sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, trouveront leur traduction spatiale dans le cadre des documents d'urbanisme locaux, suivant le nouveau principe de compatibilité limitée. On peut donc considérer que lors des procédures qui leur sont propres (mise à disposition du public pour les SD et enquête publique pour les POS), la consultation du public relative aux différentes options arrêtées par les auteurs des DTA aurait de toute façon lieu. En revanche, pour la troisième catégorie de dispositions, existe, comme nous l'avons vu, une opposabilité directe aux autorisations d'occupation du sol, dispositions pour lesquelles aucune consultation du public n'a été prévue par les textes. Or, dès lors que le droit de propriété est en cause, le Conseil Constitutionnel semble exiger que le législateur prévoie le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés d'être informés des motifs rendant nécessaire l'engagement de la procédure en question, et de faire connaître leurs observations (décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985). Cette jurisprudence doit néanmoins être considérée avec circonspection, d'autant que le Conseil d'Etat adopte une attitude plus réservée sur la question.

S'il avait été souhaitable que la loi prévoit par principe un minimum de procédure contradictoire, rien n'empêche toutefois d'organiser une procédure de consultation du public par voie de circulaire. Le Conseil d'Etat admet la possibilité pour une autorité publique de se soumettre à des procédures de consultation du public qui n'étaient pas obligatoires. Il faut simplement rappeler le fait que, lorsque l'administration organise spontanément une procédure, elle est tenue de respecter la règle qu'elle s'est elle-même fixée.

Le nouveau gouvernement a choisi de combler le silence de la loi en organisant dans un premier temps une consultation par le biais du mandat adressé au préfet pour lancer l'élaboration de la DTA des Alpes Maritimes. **Cette procédure est désormais inscrite dans le projet de révision de la LOADT, qui prévoit une mise à disposition du public du projet de DTA pendant deux mois.**

## **Conclusion sur les principales questions juridiques soulevées à l'occasion du bilan de l'expérimentation des DTA.**

### **1 - Place des DTA dans la hiérarchie des normes et des documents de planification**

- La première interrogation réside dans le projet de révision de la LOADT. A l'articulation initiale des orientations des DTA avec le schéma national d'aménagement et de développement du territoire devrait se substituer une articulation avec les schémas de services prévus dans le projet de loi.
- La question se pose de l'articulation des DTA avec la charte des parcs naturels régionaux. La coexistence de ces deux catégories de documents peut poser des problèmes de hiérarchie qui, selon l'avis récent de la section des travaux publics du Conseil d'Etat à propos du SDRIF et de la charte du PNR du Vexin se résoudrait plutôt en faveur de la subordination de la DTA à la charte PNR.  
Il est important que la coexistence de ces deux catégories de documents soit explicitement organisée.
- L'impossibilité inscrite dans la loi du 4 février 1995 de faire coexister une DTA et une directive paysagère sur un même territoire est problématique : cette impossibilité peut avoir des incidences sur la détermination du périmètre d'une DTA et obliger à faire sortir du périmètre initial les structures paysagères relevant plutôt de la démarche « directive paysagère ». A contrario, inclure dans le périmètre de la DTA des territoires remarquables sur le plan paysager revient à ne pas pouvoir traiter ces enjeux au niveau adéquat.
- Par ailleurs, de nombreux documents sectoriels à caractère réglementaire peuvent coexister sur le territoire couvert par une DTA. Lorsque ces documents sont de la compétence de l'Etat, il appartient aux services de l'Etat d'assurer la cohérence entre les différentes démarches et de veiller à ce que la DTA et les documents sectoriels ne comportent pas de dispositions contradictoires.

### **2- Procédure**

Pour l'élaboration proprement dite, les enseignements qu'il est aujourd'hui possible de tirer sont, de fait, peu nombreux. Compte tenu du caractère imprécis de la loi sur la notion de groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme, on notera la nécessité d'examiner, site par site, au travers d'une analyse fine des statuts n'excluant pas une certaine marge d'appréciation, ceux des groupements devant être associés. On remarquera l'impossibilité d'y associer d'autres groupements de collectivités, pourtant légitimes, et en particulier, les syndicats mixtes. Enfin, les modalités de mise à disposition du public mériteront, le moment venu, d'être précisées.

### **3- Contenu et écriture**

Toutes les interrogations sur le degré de précision des DTA et sur la portée normative de ses différentes dispositions restent assez largement en suspens. Les modèles constitués par les SAR peuvent toutefois guider les rédacteurs.

# **Etat des lieux des DTA en cours d'élaboration.**

Cette partie a pour objet de donner à lire les travaux en cours et d'établir pour chaque DTA l'état d'avancement de la procédure et les difficultés soulevées par l'exercice.

Les documents des études préalables des DTA sont de lourds dossiers élaborés par les services déconcentrés de l'Etat, dont nous ce rapport se propose de donner une lecture synthétique, permettant de donner au lecteur une vision concrète de l'exercice et de faire le point sur les principaux enjeux que les administrations centrales devront trancher lors des validations officielles de la procédure.

A cet égard, il a semblé opportun de faire au préalable un bilan du suivi organisé au niveau central, dont nous avons vu qu'il était assuré par un comité de pilotage spécifique, ainsi qu'un historique des travaux menés pour chacune des DTA expérimentales.

Depuis la promulgation de la LOADT jusqu'à la circulaire du 23 juillet 1996 lançant officiellement les 5 DTA expérimentales, 17 mois se sont écoulés. L'organisation interne des services centraux de l'Etat, la rédaction des mandats de la première phase et les difficultés de signature de la circulaire de 1996 sont en grande partie responsables du temps écoulé. L'instruction et la validation des dossiers par le comité de pilotage exigent en effet une collaboration interministérielle qui n'est pas toujours facile à mettre en oeuvre.

L'année 1997 (et surtout son deuxième semestre) a permis de voir apparaître les premiers documents de synthèse des études préalables (les études préalables des Alpes Maritimes et de l'Aire métropolitaine marseillaise ont été validées officiellement et ont donné lieu à la signature du mandat d'élaboration de la DTA -seconde phase de la procédure-).

Le CIADT du 15 décembre 1997 a décidé qu'un bilan de l'exercice soit réalisé, et l'année 1998 a permis de voir quelques avancées significatives pour les DTA.

# Première partie

## Historique et bilan de l'avancement des DTA

### A- HISTORIQUE

Durant l'année 96, les réunions du comité de pilotage se sont déroulées assez régulièrement et fréquemment, en moyenne tous les deux mois.

Il est possible de distinguer différentes phases dans le rôle et les thèmes abordés lors des comités de pilotage:

#### **La phase des réunions d'information, d'organisation locale et de collecte des données disponibles pour engager les études.**

Trois réunions tenues les 15 avril, 24 juin et 16 septembre ont eu principalement pour objet de faire le point pour l'ensemble des DTA des éléments figurant dans la circulaire de juillet 96 (informations générales, organisation locale, collecte des données disponibles permettant d'asseoir les études préalables en fonction des enjeux figurant dans les mandats de lancement).

Dès le mois de septembre, l'inégalité d'avancement des travaux selon les DTA apparaît clairement. Pour la DTA des Alpes Maritimes, le préfet Marland est proche déjà de clore la phase d'études préalables. De nombreuses réunions de services ont eu lieu courant de l'année 1996. Inversement, les difficultés d'organisation locale de la DTA des Alpes du Nord sont telles que les travaux n'ont pratiquement pas commencé en septembre. Pour l'estuaire de la Loire, un atelier permanent associant les services de l'Etat et l'ACEL (Association communautaire de l'estuaire de la Loire) s'est mis en place au début de l'été et une première réunion officielle de lancement s'est déroulée le 29 octobre pour l'aire métropolitaine Marseillaise.

Ainsi, on peut dire qu'exception faite de la DTA des Alpes Maritimes, la fin de l'année 96 ne voit que les premiers balbutiements de l'exercice.

#### **Les comités de pilotage unithème ou la réception d'un préfet coordonnateur.**

A la fin du mois d'octobre, trois préfets coordonnateurs ont sollicité une audition au comité interministériel, souhaitant présenter leurs travaux et parfois obtenir une validation. Il s'agit de JP.Proust (Haute Normandie), CN.Hardy (Pays de la Loire), et Ph.Marland (Alpes Maritimes).

Aussi, le comité du 28 octobre fut consacré à l'estuaire de la Seine, celui du 25 novembre à l'estuaire de la Loire, et celui du 17 décembre à la Côte d'Azur.

La réunion du 28 octobre fut consacrée à un exposé du préfet Proust sur la base d'une note préparée par le SGAR, premier document d'orientation élaboré sur la base des conclusions du programme d'aménagement concerté.

Le comité a par la suite conclu à la nécessité d'établir un document de pré-cadrage des études préalables, concerté entre les différentes administrations présentes au comité.

A la suite de cette décision, la DATAR a constitué un groupe de travail composé de représentants de la DAU, DNP, DERF, DGCL, du Secrétariat à la mer et de la DATAR. Plusieurs réunions de travail ont également eu lieu avec le SGAR.

Le document de pré-cadrage qui en a résulté a eu notamment pour conséquence d'élargir le périmètre provisoire d'étude, qui a constitué par la suite l'une des problématiques délicates de cette DTA.

Sur le même schéma que le comité de pilotage précédent, le préfet Hardy présenta le 25 novembre un exposé sur la base d'une première note élaborée par le SGAR.

Le travail étant néanmoins moins avancé que pour l'estuaire de la Seine, il fut convenu d'une réunion technique entre services territoriaux et services centraux permettant de cadrer les "sujets DTA". Cette réunion eu lieu en janvier 1997, qui permit d'apporter un certain nombre de réponses sur des questions de principe et de méthode de l'exercice.

Les travaux étant de loin les plus avancés de l'ensemble des DTA, le préfet des Alpes Maritimes Ph. Marland est venu présenter le 17 décembre son rapport de synthèse des études préalables. Ce rapport a par la suite été transmis aux trois ministres concernés, et une fois validé par le comité de pilotage et les cabinets ministériels, il a été rendu public et diffusé à l'ensemble des élus locaux à l'occasion d'une réunion tenue à Nice le 17 janvier.

### **Les avancées de l'année 97**

C'est autour de la mi-mars que deux éléments significatifs pour l'avancement des DTA et du travail interministériel seront actés: il s'agit tout d'abord du mandat d'élaboration de la DTA des Alpes Maritimes, validé en réunion interministérielle (cabinet du premier ministre) le 10 mars 1997 et joint par la suite au relevé de décisions du CIAT d'Auch du 10 avril 1997. Le mandat fut ensuite soumis aux trois ministres signataires des lettres de mission du 23 juillet 1996 (signature du mandat le 15 mai).

Par ailleurs, à la suite de la décision prise le 28 octobre, le document de pré-cadrage précisant les orientations à donner à la DTA de l'estuaire de la Seine et rédigé par les administrations centrales a également donné lieu à une validation commune. La version définitive de ce document date du 3 février, qui fut envoyé au préfet de région de Haute Normandie vers la mi-février.

Une réunion du 30 janvier 1997 présidée par le préfet de région Rhône-Alpes P.Bernard (DTA Alpes du Nord), laisse apparaître clairement les difficultés d'élaboration (s'agissant du contenu) et la recherche d'un périmètre pertinent est loin d'avoir abouti. Sur cette DTA s'est posé tout particulièrement des insuffisances en termes de moyens en personnel et de moyens financiers.

Les études sur l'AMM (réunion de lancement officielle sous la présidence du préfet de région PACA H.Blanc tenue le 29 octobre), ont commencé par la mise en place de 7 groupes de travail locaux composés d'élus, de représentants de l'Etat et des chambres consulaires qui ont chacun rendu un rapport sur un thème spécifique. Mais jusqu'alors, aucun document de synthèse permettant d'engager la discussion au niveau central n'avait été transmis. Cette constatation vaut aussi pour la DTA de l'estuaire de la Loire.

Aussi bien, l'ordre du jour du premier comité de pilotage de l'année 97 (réunion tenue le 19 mars), consista essentiellement en une sorte de bilan de documents déjà validés: le mandat 06<sup>1</sup> et le document de pré-cadrage de la DTA de l'estuaire de la Seine.

A la suite du document de pré-cadrage, une première synthèse des études préalables élaborée par les deux DRE (Haute-Normandie et Basse Normandie) concernées a fait l'objet d'un examen au cours d'un comité de pilotage en date du 27 mai. Etaient présents le préfet de Haute Normandie, préfet coordonnateur, le préfet de Basse Normandie et le préfet de l'Eure. Le préfet de région de Haute-Normandie Lépine souhaitait que le dossier soit examiné afin notamment que le document d'étape puisse être avalisé avant l'été et soumis à la discussion avec les élus. Le comité valida ce premier rapport sous la réserve de certaines corrections et approfondissements, du reste assez peu substantiels, devant être intégrés par les deux DRE. Un document corrigé était prévu pour juin.

#### **-Le changement d'équipe gouvernementale et les nouvelles orientations.**

De nouveaux cabinets ministériels, un nouveau délégué, ont nécessairement impliqué un recadrage de l'exercice et une réadaptation des administrations concernées. Il a fallu que le cabinet de Mme Voynet reprenne les dossiers et se prononce sur les suites et nouvelles orientations à donner aux DTA. A cet égard certains points sont à souligner:

\* lors d'une réunion de cabinet du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 29 août portant sur mandat 06, le conseiller technique A.Neveu a exprimé au nom du ministre son attachement à la procédure DTA de manière générale, et sa satisfaction globale sur le mandat et le document d'études préalables, exception faite de certains points, suffisamment importants néanmoins pour nécessiter la rédaction d'un nouveau mandat prenant en compte ces infléchissements.

---

<sup>1</sup> **Mandat de lancement de la procédure d'élaboration de la DTA des Alpes Maritimes. (2ème phase).**

\* L'infléchissement fut également sensible s'agissant de l'examen des orientations contenues dans le document d'étape de l'estuaire de la Seine, pour lequel des modifications substantielles ont été demandées, en dépit de la première validation par le comité du 27 mai, à la suite d'une réunion de travail au cabinet du ministre du 23 juillet en présence du préfet, de la DATAR, et du conseiller A.Neveu. Préalablement à cette réunion, un courrier du nouveau cabinet portant sur le document dénonce la place prépondérante du projet de développement portuaire au détriment d'une évaluation environnementale de l'estuaire et de l'application de la loi Littoral sur le périmètre d'étude.

Une note d'évaluation du rapport d'étape et des propositions de recadrage ont été par la suite envoyées au préfet sous la signature du délégué.

D'autres documents sont par ailleurs parvenus aux administrations centrales à la fin de l'année 1997: il s'agit notamment d'un premier document de synthèse de études préalables sur l'estuaire de la Loire (en date du 8 août 97), du document de synthèse des études préalables sur l'AMM en date du 10 septembre, et d'un nouveau document sur l'estuaire de la Seine en date du 30 septembre.

### **La relance de l'exercice concerté par le CIADT du 15 décembre 1997**

Un comité de pilotage du 5 novembre a été l'occasion de valider le nouveau mandat des Alpes Maritimes, qui a été signé par D.Voynet (ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement), JC.Gayssot (ministère de l'équipement et des transports) et L.Besson (secrétaire d'Etat au logement) et adressé au préfet des Alpes Maritimes le 12 novembre 1997. Ce mandat annule et remplace celui du 15 mai 1997.

Le relevé de décision du CIADT du 15 décembre 1997 a par ailleurs été le déclencheur d'une relance de l'exercice DTA, en demandant à ce qu'un bilan de l'expérimentation en cours soit remis au Premier Ministre pour avril 1998, afin notamment de déterminer l'opportunité et les critères devant présider au lancement de nouvelles DTA.

Ce bilan a été remis au Premier Ministre le 19 juin 1998.

### **Les avancées de l'année 1998**

Le début de l'année 1998 a connu des avancées significatives :

- la signature en date du 23 février 1998 du mandat de lancement des études préalables sur l'aire urbaine de Lyon ;
- la signature du mandat d'élaboration de la DTA de l'AMM, dont le CIADT du 15 décembre 1997 avait approuvé les grandes orientations ;
- la réception par les administrations centrales d'un premier rapport sur les Alpes du nord, examiné lors d'un comité de pilotage qui s'est tenu en avril 1998 ;

- la validation du document de synthèse des études préalables de la DTA estuaire de la Loire, pour laquelle le mandat d'élaboration est en cours de rédaction.

En dernier lieu, le comité de pilotage du 26 mars 1998 a décidé de l'organisation d'un séminaire d'évaluation de l'outil-DTA, devant réunir les administrations concernées ainsi que des universitaires spécialisés. Ce séminaire s'est tenu le 1er juillet 1998 à Paris.

## B- BILAN DE L'AVANCEMENT DES DTA

**Le premier constat est la diversité des situations d'avancement des D.T.A.** Une des cinq premières D.T.A. expérimentales lancées par la circulaire du 23 juillet 1996 après décision en conseil des ministres le 21 février 1996 est entrée dans la deuxième phase de la procédure, à savoir la phase d'élaboration proprement dite.

En ce qui concerne les trois autres D.T.A. concernées, les études préalables ont diversement avancé.

**Cette hétérogénéité tient principalement au fait de l'existence ou non d'études ou de schémas d'aménagement du territoire réalisés à l'échelle du périmètre concerné par la DTA.** Cela permet bien évidemment une conduite plus rapide des travaux lors de la phase préalable.

Les études de la DTA des Alpes Maritimes ont ainsi été considérablement nourries des réflexions menées pour l'établissement du schéma de cohérence des enjeux de l'Etat sur la Côte d'Azur, dont les propositions ont été entérinées par le CIAT du 12 juillet 1993. De même, l'aire métropolitaine marseillaise a été le support de réflexions en matière de planification stratégique, menées dans un cadre partenarial mêlant les services de l'Etat et les collectivités locales. Les études préalables portant sur les deux estuaires (Seine et Loire) s'appuient en partie sur celles qui ont été conduites dans le cadre des programmes concertés d'aménagement, de protection et de développement du territoire, dont l'élaboration a été décidée lors du CIAT du 20 septembre 1994. Enfin, la démarche engagée sur l'aire urbaine de Lyon peut s'appuyer sur un fond solidement étayé d'études, notamment celles menées par l'association région urbaine de Lyon, qui ont débouché sur la signature de la charte d'objectifs RUL 2010.

Certaines D.T.A. nécessitent au contraire un important travail de diagnostic préalable du territoire; c'est le cas de la D.T.A. des Alpes du nord.

Il faut par ailleurs souligner que le choix provisoire de certains périmètres (taille conséquente, périmètre interdépartemental voire interrégional) implique une organisation administrative locale particulièrement complexe. C'est le cas notamment de la D.T.A. des Alpes du nord.

Le dernier facteur de cette disparité est bien évidemment la date de la commande politique de la directive:

- novembre 1995 pour la D.T.A. des Alpes Maritimes, par lettre du ministre de l'Equipement et de l'aménagement du territoire au préfet;
- décision en conseil des ministres du 21 février 1996 pour les quatre autres avec confirmation de la D.T.A. des Alpes-Maritimes;
- décision en CIADT du 10 avril 1997 pour la D.T.A. de l'aire urbaine de Lyon.

Si les études préalables des cinq premières D.T.A. expérimentales ont été effectivement lancées par la circulaire du 23 juillet 1996 assortie des lettres de mission des préfets coordonnateurs, celles de la sixième D.T.A. (aire urbaine de Lyon), ne l'ont été qu'à partir de la signature récente de la lettre de mission.

### **Le deuxième constat d'importance est le dépassement des délais prescrits dans les lettres de mission du 23 juillet 1996.**

Le délai prévu pour les études préalables était initialement de 6 mois à l'issue desquels devait se dérouler une phase d'élaboration de 18 mois.

Ce constat de la prolongation des délais révèle la difficulté de l'exercice, due en grande partie à son caractère largement nouveau. La démarche pragmatique et expérimentale de l'exercice ne permet que très difficilement l'élaboration à priori de méthodes types, valant pour l'ensemble de l'exercice. Très souvent, les questions se posent au cas par cas, et leur traitement repose pour une large mesure sur des modalités ajustées en fonction des demandes du territoire concerné. Ainsi par exemple, si l'élaboration d'une doctrine générale pour la définition des modalités d'application des lois Littoral et Montagne n'a pas encore vu le jour, bien qu'elle serait tout particulièrement utile pour la plupart des DTA (s'agissant surtout de l'application de la loi Montagne qui pose le plus de difficultés), les réponses et les analyses ne se constituent pas indépendamment des questions spécifiques relevées pour chaque territoire, et évoluent et s'adaptent sur le terrain. C'est le propre de l'exercice

A cela il faut ajouter la complexité de l'organisation administrative que cet exercice interministériel exige, tant au niveau central qu'au niveau local. Très souvent, la mise en place d'une organisation locale opérationnelle et efficace a constitué une première étape, parfois longue mais décisive, de la phase des études préalables.

Enfin, à une procédure déjà longue (phase préalable / phase d'élaboration, suivie des consultations légales), doit désormais s'ajouter les délais nécessaires à une mise à la disposition du public non prévue par le texte de loi, mais souhaitée par les ministres lors du mandat donné aux préfets.

## Synthèse des calendriers

### Alpes Maritimes

- Le rapport des études préalables a été transmis aux administrations centrales le 23 décembre 1996.
- Un mandat d'élaboration de la D.T.A a été adressé au préfet coordonnateur de l'exercice le 12 novembre 1997, qui se substitue à un premier mandat du 15 mai 1997

La nécessité d'élaborer un nouveau mandat est apparue après les décisions du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministre de l'Equipement et des transports.

De nouvelles études sont en cours, conformément aux instructions du mandat du 12 novembre, qui ont nécessité un prolongation du délai prévu pour la phase d'élaboration.

Une première réunion des personnes publiques associées s'est tenue le 22 décembre 1997.

Calendrier prévisionnel:

Présentation du projet de D.T.A. pour validation par un comité interministériel prévue pour juin 1999, consultation des personnes publiques et mise à disposition fin 1999 - début 2000, envoi du projet pour approbation prévue pour 2000.

### Aire métropolitaine marseillaise

- Le rapport des études préalables a été transmis le 30 novembre 1997.
- Le mandat d'élaboration de la D.T.A. est en cours de signature par les trois ministres concernés.

Calendrier prévisionnel:

Après réception du mandat, est prévue une phase d'élaboration de 18 mois, pour une approbation mi-1999.

### Estuaire de la Loire

Un projet de rapport des études préalables a été transmis le 18 novembre 1997 et doit faire l'objet d'ajustements à partir des observations des différentes administrations centrales concernées.

Calendrier prévisionnel:

Transmission du rapport final prévue pour juin prochain. Le mandat d'élaboration de la D.T.A. devrait être signé pour l'été 1998. Approbation prévue courant 2000.

### Estuaire de la Seine

Un projet de rapport des études préalables transmis aux administrations centrales en août 1997 a fait l'objet d'observations par les administrations centrales concernées.

Les études préalables se poursuivent, notamment par la mise en place récente de groupes de travail sur des thèmes nécessitant un approfondissement des études pour la réalisation du document définitif.

Calendrier prévisionnel: signature du mandat d'élaboration fin 1998, approbation fin 1999.

### Alpes du nord

Un premier rapport d'étape des études préalables, a été transmis en décembre 1997, il a été complété et présenté devant le comité de pilotage en avril 1998. Les administrations centrales donneront leurs observations

La transmission du rapport des études préalable est envisagée pour l'été, en vue d'un mandat en fin d'année.

### Aire urbaine de Lyon

La lettre de mission pour les études préalables signée le 23 juillet 1998 a été transmise au préfet coordonnateur.

Le groupe interministériel local conduit un travail de diagnostic et d'identifications des enjeux.

## C- Les demandes de nouvelles DTA

Plusieurs demandes sont parvenues aux administrations centrales en charge du pilotage des DTA. Ces demandes peuvent être globalement classées en deux groupes, celles qui sont parvenues avant le lancement de l'expérimentation sur les cinq sites initiaux et les demandes plus récentes de l'année 1997.

Les premières demandes s'inscrivent plutôt dans la recherche et la proposition de territoires pertinents et surtout représentatifs pour le lancement de l'expérimentation.

Dans ce premier groupe, ont été recensées les demandes suivantes:

- sur la **façade méditerranéenne PACA et Languedoc-Roussillon** en 1995, émanant du préfet PACA et adressée à la DAFU et à la DATAR.
- sur **l'agglomération d'Avignon** en 1995, proposition du député-maire d'Avignon au ministre de l'aménagement du territoire et des transports, cette agglomération ne disposant d'aucun outil institutionnel de travail en commun dans le domaine de la planification.
- sur la **région Midi-Pyrénées** en 1995, proposition du président du Conseil régional adressée au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, centrée sur le désenclavement par la réalisation d'infrastructures.
- sur le **littoral Nord-Pas-de-Calais et Somme** en 1995, proposition du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais et du préfet de la région Picardie adressée au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports et à la DATAR, justifiée par les difficultés économiques du littoral liées aux activités portuaires et industrielles et l'accompagnement des projets d'infrastructures routières (en termes de développement économique et de protection du littoral).
- sur le **littoral aquitain** en 1995, proposition du préfet de la région Aquitaine adressée au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports et à la DATAR, pour pallier un déficit de planification à l'échelle pertinente et mettre en cohérence les options en matière de grandes infrastructures de transport et les enjeux locaux d'aménagement de l'espace littoral.

Ces deux dernières demandes, complétées d'une proposition sur le couloir languedocien, figuraient au nombre des neuf sites soumis à l'examen d'une réunion interministérielle tenue fin 1995. Elles ont été écartées au profit des six autres sites, ces derniers paraissant davantage satisfaire les critères alors proposés pour cette expérimentation:

- poids des enjeux d'intérêt national,

- caractère démonstratif de la DTA, par sa capacité de réponse à des problèmes reproductibles à l'échelle nationale,
- accueil favorable des principaux élus,
- perspective sérieuse d'approbation finale du dossier.

Les demandes plus récentes proviennent de territoires pour lesquels leurs représentants (Etat mais aussi élus) souhaiteraient qu'ils soient sélectionnés au sein d'un deuxième groupe de DTA. Les problèmes d'aménagement du territoire et d'urbanisme soulevés sont très divers d'un territoire à l'autre. Certains enjeux identifiés relèvent soit d'une approche très globale (difficultés économiques, respect des grands équilibres entre développement et protection), soit de domaines sectoriels (effondrements miniers, modalités d'application de la loi Littoral, déficit de planification par les documents d'urbanisme locaux).

Dans ce second groupe, on recense les demandes suivantes:

- sur le **Bassin minier Nord-Pas-de-Calais** en septembre 1997, proposition du vice-président du Conseil régional adressée au cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, pour traiter des difficultés économiques et des enjeux identifiés dans les domaines de l'habitat et de l'environnement.
- sur la **côte landaise** en juillet 1997, proposition du président du Conseil général des Landes adressée au premier ministre, destinée à concilier la protection du littoral, de la dune et de la forêt et le développement économique des communes littorales, dans un souci d'une plus grande sécurité juridique.
- sur les **bassins frontaliers nord-lorrains** en octobre 1997, proposition du préfet de la région Lorraine adressée au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, appuyée sur un dossier de candidature recensant les principaux enjeux du territoire: effondrements miniers et leurs conséquences, redynamisation du tissu économique, recomposition du tissu urbain, qualité paysagère.

Le préfet de la région Lorraine a demandé le lancement d'une DTA sur le Bassin Houiller de Longwy- cette demande est parvenue à la DATAR en septembre 1997- sur la base de différentes problématiques liées au bassin minier, qui concernent:

- \* les affaissements miniers,
- \* l'alimentation en eau,
- \* la reconversion industrielle,
- \* la qualité du tissu urbain,
- \* les infrastructures de transports.

L'opportunité d'une DTA doit être donc étudiée à partir de ces problématiques. A l'occasion de cet examen, la DATAR a été amenée à préciser un certain nombre de points, dont la synthèse est la suivante :

- \* les affaissements miniers relèvent soit de la procédure du plan d'exposition aux risques (PPR), soit de l'application de certaines dispositions du code de l'urbanisme (R. 111-2, R. 111-3...);
- \* les problèmes d'alimentation en eau ou de régime des cours relèvent du SDAGE et du SAGE;
- \* les problèmes économiques, notamment de reconversion industrielle, ne relèvent que très partiellement de la vocation des DTA, sauf peut-être pour l'Etat à préciser des orientations pour la gestion des friches industrielles, s'agissant notamment du rôle éventuel de l'établissement public foncier de la métropole Lorraine -EPLM.

Les enjeux que pourrait traiter une DTA sur ce territoire concernent davantage les infrastructures de transport ou la gestion cohérente du tissu urbain ou encore l'articulation éventuelle des villes de Nancy et Metz. En effet, la DTA est un exercice particulier dont l'expérimentation en cours démontre la difficulté de lui octroyer un rôle s'agissant du développement économique envisagé sous un autre angle que celui de sa spatialisation. Par ailleurs, la DTA exige, pour qu'il soit opportun de la lancer sur un territoire, d'identifier au préalable la valeur ajoutée qu'elle apporte par rapport à l'utilisation éventuelle d'outils préexistants (en l'espèce, PPR, SAGE...).

Ces demandes n'ont pas été retenues jusqu'à présent.

Pour les premières, essentiellement parce que l'expérimentation supposait le choix d'un petit nombre de sites, qui plus est très représentatif des différents enjeux susceptibles d'être traités par une DTA.

Pour les autres, parce que les premiers enseignements de l'expérimentation n'avaient pas encore donné lieu à un bilan, et qu'il était dès lors prématuré de lancer de nouvelles DTA sans mesurer parfaitement les conditions de l'exercice.

En tout état de cause, ces différentes demandes font apparaître la nécessité d'argumenter clairement la pertinence de lancer une DTA sur le territoire concerné. Cette argumentation doit tenir compte de l'existence de nombreux outils sectoriels susceptibles d'être mis en oeuvre pour traiter certains des enjeux recensés, que ce soit dans le domaine du développement économique, de la protection environnementale, ou encore de la maîtrise de l'urbanisation. Comme cela a été précédemment souligné, la DTA se caractérise comme un outil nécessaire à une approche cohérente et croisée de différents enjeux fondamentaux identifiés sur un même territoire. Pour engager l'expérimentation, ont été en effet retenus des espaces sur lesquels se posent à la fois des enjeux géostratégiques, d'importants conflits d'usage du sol, des dysfonctionnements urbains ou encore une difficile maîtrise du développement à l'échelle de territoires dépassant les capacités d'intervention des collectivités locales.

## **Deuxième partie**

### **Analyse des études préalables**

L'objectif de cette partie n'est bien-sûr pas de recenser de manière exhaustive l'ensemble des diagnostics ou propositions d'orientations et d'objectifs de toutes les DTA en cours d'élaboration. Elle vise plutôt:

- à illustrer l'exercice par la présentation schématique de quelques documents,
- à présenter et analyser les enjeux et les principales questions que les administrations centrales devront bientôt trancher,
- à expliquer la nécessaire philosophie de l'exercice destinée à assurer la cohérence des propositions, qui consiste à croiser les différentes données, tant au niveau du diagnostic que des orientations proposées.

Les documents d'études préalables font l'objet de validations successives, conduisant à la deuxième phase de la procédure, c'est à dire à la phase d'élaboration proprement dite par la rédaction d'un mandat. Seul le mandat d'élaboration de la DTA valide officiellement les orientations proposées dans le document d'études préalables, tout en proposant également des infléchissements ou des approfondissements, à l'instar du nouveau mandat 06.

Mais ces documents (dits documents d'étape des études préalables), font l'objet de validations régulières (non officielles) au cours de leur avancement, notamment par le comité de pilotage. Les orientations et objectifs qu'exposent les documents d'étape ne sont donc pas définitivement adoptés, tout du moins s'agissant du détail des mesures proposées, puisque les grandes orientations obéissent nécessairement au contenu des lettres de mission de juillet 96.

L'objet de cette partie est d'éclairer les grandes problématiques soulevées par l'exercice DTA liées à ces territoires, par une analyse du contenu des documents et de la méthodologie adoptée. Elle se propose de présenter les points forts traités dans chaque document de synthèse des études, et d'analyser de manière transversale les enjeux récurrents, communs à chaque site, et qui donc caractérisent l'exercice DTA.

## A- PRESENTATION DES DOCUMENTS DE SYNTHESE DES ETUDES PREALABLES

### 1-La DTA de l'estuaire de la Seine.

#### 1-1 Un capital d'études: le Programme d'aménagement concerté (PAC).

Les études menées pour le PAC ont constitué un outil de mise en oeuvre de la DTA, même si le PAC n'a pas fait l'objet d'une validation officielle.

Le CIAT de troyes du 20 septembre 1994 avait en effet acté le lancement des PAC sur les trois estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde. L'intitulé du relevé de décisions du CIAT précisait que les PAC, le moment venu, pourraient faire l'objet d'une éventuelle DTA. La demande du préfet Proust, dés juillet 95, appuyée par le président de la région A.Rufenacht, de lancer une DTA sur l'estuaire de la Seine s'appuie donc en partie sur l'existence de cette étude.

Une présentation synthétique des études menées dans le cadre du PAC peut être réalisée à l'occasion de l'analyse des deux cartes élaborées pour cet exercice:

\* la première représente les objectifs de développement portuaire et de protection de l'environnement sur l'ensemble de l'estuaire (du parc de Brotonne jusqu'à Deauville et le Havre). Y figurent les zones d'activités logistiques et de transports, les zones d'activités tertiaires, les zones de protection rigoureuse, ainsi que les zones d'espaces gardant leur caractère naturel et rural et pouvant accueillir les activités touristiques et artisanales.

\* la seconde carte concerne plus précisément la plaine alluviale située entre la port de Tancarville et le Havre, et établit un zonage détaillé intégrant les zones portuaires existantes et les zones d'étude pour le projet Port 2000, les zones d'activités industrielles lourdes, la réserve naturelle.

Le concept est donc proche d'une carte de destination générale des sols (SD classique), à deux échelles de précision différentes.

#### 1-2 Les enjeux devant être pris en compte selon la lettre de mission du 23 juillet 96.

L'estuaire de la Seine est un espace où sont présents des enjeux d'intérêt national: le port du Havre est considéré comme capable de faire face à ceux d'Anvers et de Rotterdam; la Basse Seine (du Havre jusqu'à Rouen) est un site majeur de développement industriel, et l'estuaire, qui constitue un espace d'activités multiples, est aussi une zone écologique à protéger (problématique de la ZPS).

Selon les instructions du mandat de juillet 1996, les études préalables doivent prendre en compte les grands enjeux suivants:

- \* le fonctionnement de l'estuaire de la Seine dans le Bassin Parisien et les coopérations à développer entre les pôles économiques et urbains que constituent Le Havre, Rouen et Caen;
- \* la conciliation des enjeux portuaires et industriels avec la protection de l'environnement et notamment celle des espaces les plus fragiles de l'estuaire;
- \* la constitution du complexe portuaire, les orientations en matière de développement et la cohérence des stratégies économiques;
- \* les équilibres à garantir en matière d'aménagement et les complémentarités économiques à développer entre le Nord et le Sud de l'estuaire;
- \* les enjeux fonciers en matière d'aménagement et de protection.

Le préfet coordonnateur de l'exercice est le préfet de région de Haute-Normandie et du département de Seine-Maritime.

### 1-3 Quelques mises au point sur l'enjeu Port 2000/ ZPS.

La DAU et la majorité des élus locaux soutiennent l'importance du projet Port 2000 (extension du port du Havre pour la création d'un nouveau site d'exploitation des conteneurs), pour l'accueil en France du fret maritime international transporté en conteneurs. Le principe de ce projet de modernisation a été annoncé par le président de la république à la fin de l'année 95. Présidée par le Conseiller d'Etat H.Blanc, la commission nationale du débat public, créée par la loi Barnier du 2 février 1995, a été saisie de ce dossier au mois de septembre 1997 afin d'examiner et de comparer toutes les solutions envisagées. Cependant, se pose le problème d'un projet de ZPS qui concerne l'emprise des études du projet de Port 2000.

Les ZPS ont été instituées par la directive européenne 79/409 concernant la conservation des oiseaux sauvages, l'objectif étant de protéger les habitats permettant d'assurer leur survie et leur reproduction.

La France doit informer la commission de ses projets de ZPS, et elle s'engage ainsi à éviter, sur leur périmètre, la pollution, la détérioration des habitats et les perturbations touchant les oiseaux.

Le périmètre de ZPS proposé par le ministère de l'environnement (DNP), s'étend le long de l'estuaire de la Seine et englobe à l'ouest la zone d'étude du projet de Port 2000.

Courant de l'année 96, il a donc été proposé que la ZPS soit considérablement élargie vers l'est (vers le marais Vernier), et rectifié à l'ouest (zone Port 2000), la ZPS passant ainsi de 1700 hectares à 15000 hectares.

Cette position, appuyée par la DAU, n'a pas recueilli l'unanimité (inquiétude du ministère de l'environnement quant à la réalisation du projet Port 2000).

Une réunion tenue au cabinet du premier ministre en avril 96 avait acté qu'à l'occasion de la notification des 14000 ha supplémentaires à classer en ZPS, le gouvernement indique à la commission que la France envisage à terme une extension du port, susceptible d'empiéter sur

la ZPS déjà notifiée (donc retrait de 200 ha notifiés dans la zone ouest). Cette réunion a acté par ailleurs une procédure de classement en réserve naturelle sur l'estuaire.

L'examen du retrait des 200 ha de la ZPS est en cours à Bruxelles.

La commission du débat public devrait prochainement se prononcer sur l'extension portuaire.

#### 1-4 Le problème du périmètre d'étude de la DTA estuaire Seine.

Selon les instructions du mandat de lancement, le périmètre d'étude provisoire considéré pour les études préalables devait reprendre celui du programme d'aménagement concerté, englobant les territoires de l'estuaire situés dans les départements de Seine-Maritime, de l'Eure et du Calvados, composant les zones urbaines et les cantons périphériques des villes du Havre, de Deauville et de Honfleur, les secteurs de Bolbec-Pont-l'Evêque, Pont Audemer, ainsi que le territoire du parc naturel de Brotonne.

Ce périmètre d'étude initial fut considéré comme restreignant les enjeux pouvant être traités par la DTA (essentiellement l'aménagement de l'hinterland portuaire et les zones de protection). Le comité de pilotage du 27 mai a souhaité que soient pris en compte dans les travaux le développement des villes de Rouen, Caen et le Havre, impliquant un périmètre d'étude beaucoup plus vaste, permettant à la DTA de se positionner sur trois cercles de solidarités, des plus larges aux plus proches:

- \* Bassin Parisien/ Baie de Seine/ Arc Manche,
- \* le réseau métropolitain (Le Havre/ Rouen/ Caen),
- \* les zones limitrophes (Pays d'Auge, Bernay, Fécamp).

Si la prise en considération d'un périmètre plus vaste permettait d'élargir le champ des enjeux sur lesquels la DTA serait susceptible de se prononcer, cela avait aussi et surtout l'avantage de répondre à l'attente des élus locaux de Basse Normandie (notamment JM.Girault, sénateur-maire de Caen), qui percevaient la DTA comme un outil de développement du port du Havre, aux dépens de leur région.

Le document d'étape fait de plus peser une ambiguïté sur le périmètre d'étude, dont les dimensions peuvent être considérées comme déraisonnables par rapport aux autres DTA :

- \* à l'est, limité par les franges franciliennes (aire du schéma directeur de Rouen-Elbeuf),
- \* à l'ouest, il englobe l'aire du SD de Caen, et du SD de la Côte de Nacre,
- \* au nord, il englobe Fécamp,
- \* au sud, il comprend le bassin d'emploi de Lisieux et de Bernay.

L'ambiguïté du document réside surtout dans le traitement proposé pour la future DTA sur deux "sous-parties" du périmètre considéré:

- \* l'élaboration de prescriptions, s'agissant d'arbitrer l'extension portuaire et les enjeux environnementaux sur l'estuaire lui-même (plaine alluviale),

\* l'élaboration de recommandations pour le reste du périmètre, s'agissant notamment de l'organisation de l'espace autour des trois agglomérations de Rouen, Caen, Le Havre.

Cette difficulté du choix du périmètre pertinent pour l'estuaire de la Seine (et de son traitement par la DTA) est en partie responsable des difficultés actuelles d'avancement de cette DTA.

Afin de dissiper les ambiguïtés et surtout de relancer l'exercice, un courrier adressé au préfet coordonnateur et signé par les trois directeurs d'administrations centrales (DATAR, DNP, DGUHC) en septembre 1998, confirme l'existence d'une aire d'étude (large) et d'un périmètre plus restreint au sein duquel opéreront les effets juridiques des DTA.

#### 1-5 Présentation synthétique du contenu du document d'étape des études préalables.

Le document de synthèse présente dans une deuxième partie (après quelques développements sur le cadre général de la DTA dans une première partie), un diagnostic du territoire, analysant les atouts et les faiblesses de l'estuaire à travers une série de thèmes porteurs d'enjeux d'aménagement locaux: les ports, l'industrie, la pêche, l'agriculture, les villes et les services de l'estuaire, le littoral, et enfin l'écologie et les risques. Le positionnement prospectif à partir de ce diagnostic pur permet de dégager quatre priorités pour l'élaboration de la DTA:

- la première est celle de la prédominance de l'enjeu portuaire pour les deux régions normandes,
- la seconde est liée à l'accueil industriel et des potentialités sur les deux rives,
- la troisième est de développer un réseau de services et d'équipements complémentaire aux deux rives, d'une part à l'échelle des enjeux nationaux et internationaux pour les ports, et d'autre part à l'échelle du réseau de villes Caen/Rouen/ Le Havre,
- enfin la quatrième concerne la préservation des atouts écologiques, patrimoniaux et paysagers de l'estuaire.

Après la justification du choix du périmètre, les études présentent dans une quatrième partie les perspectives et objectifs de l'Etat.

S'agissant de l'activité portuaire et industrielle dans l'estuaire de la Seine, les études affichent le renforcement de la position internationale du complexe portuaire Rouen/Le Havre, devenant par suite une seule place portuaire, sur les deux rives de la Seine, intégrant ainsi Honfleur. L'objectif est également de développer de nouveaux services pour les ports de Cherbourg, Dieppe et Caen (échanges transmanche) et de mettre en place une offre de terrains industriels et portuaires.

Par rapport à ces objectifs, il est proposé que l'Etat, par le biais de la DTA:

- confirme la réalisation du projet Port 2000,
- préconise la mise en place d'une instance de coordination des politiques portuaires en Normandie en élargissant le champs de la Commission interportuaire de Haute-Normandie.
- élabore une politique de l'offre foncière, permettant d'assurer la vocation de certains secteurs à accueillir les grands établissements industriels et de préserver l'avenir en instituant une ZAD sur les terrains stratégiques non encore propriété des collectivités publiques sur la plaine alluviale.
- mette en place un arbitrage zone par zone dans les espaces sensibles de la plaine alluviale et dans le marais vernier pour concilier développement économique et préservation de l'environnement.

S'agissant de la prise en compte de l'environnement dans le cadre de la DTA, l'Etat prescrira:

- la mobilisation d'outils réglementaires (réserves, classements...) ainsi que la mise en place d'un plan paysage du Val de Seine,
- des mesures de gestion conventionnelles (mesures agro-environnementales visant à maintenir l'agriculture extensive dans les zones humides),
- la création d'une structure de gestion des zones humides, car compte tenu de sa haute valeur patrimoniale, l'estuaire mérite une structure de gestion de type Parc Naturel.
- Enfin, l'Etat précisera les conditions d'application de la loi littoral, notamment sur les sites les plus sensibles.

Les propositions relatives à l'organisation de l'aire métropolitaine Caen- Rouen-Le Havre relèvent d'un plus grand degré de généralité et comme il est annoncé dans le document, les propositions relèvent bien plus du domaine de la recommandation que de la prescription.

- l'Etat recommandera la mise en place d'une structure partenariale de coopération entre les trois agglomérations dont Normandie Métropole pourra constituer la préfiguration et
- élaborera un schéma de cohérence des fonctions à développer dans les domaines des sciences, de la recherche et de la formation supérieure.
- S'agissant plus spécifiquement des activités, il est proposé que la DTA recommande la réalisation d'un schéma des zones d'activités, afin de proposer une offre équilibrées et complémentaire sur les deux rives, basée sur l'intercommunalité. Le rôle de l'EPBS, outil privilégié de l'Etat et des collectivités locales sera précisé.
- Enfin, il est prévu que l'Etat "recommande" aux collectivités locales de prévoir une urbanisation en continuité des villages et hameaux, dans le respect des espaces agricoles et forestiers.

- Ce document a fait l'objet d'un examen en cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 23 juillet 1997 en présence de la DATAR.

Alors que les courriers de validation de ce document corrigé (suite au comité de pilotage du 27 mai) émanant de la DNP, de la DAFU, et de la Direction des transports maritimes, des ports et du littoral, n'apportaient que quelques corrections mineures au document, la note d'évaluation du cabinet fut assez négative, regrettant que soient traités avant toute chose les projets d'aménagement industrialo-portuaires.

La DATAR fut invitée alors à expertiser le nouveau document et à proposer des infléchissements ou des axes d'approfondissement des études (lettre adressé par la suite à la préfecture en date du 31 juillet 1997).

A cet effet, il avait été proposé dans ce courrier d'approfondir les études concernant trois des orientations principales de la DTA:

\* Relativement au développement de l'activité portuaire et industrielle dans l'estuaire, la note de recadrage dispose qu'il conviendrait de mieux hiérarchiser les choix en matière de vocation portuaire et d'esquisser plus précisément les traductions territoriales des choix de développement envisagés. En effet, si le développement "Port 2000" du Havre a fait l'objet de plusieurs études et se trouve dès lors bien cadré, les spécialisations et les développements des ports secondaires de la Basse Seine, dans un souci de cohérence, mériteraient d'être plus tranchés. Il conviendrait donc de mieux souligner les particularités et les rôles respectifs des villes-ports aussi différentes que Cherbourg, Dieppe (et donc des modalités de développement ajustées), dans la mesure où une homogénéisation des traitements conduirait in fine à des situations concurrentielles que l'on désire précisément éviter. A cet égard, la problématique Le Havre/Honfleur dans la recherche d'un équilibre au niveau de l'embouchure de la Seine constitue un exemple type : il serait plus judicieux de traiter de l'évolution de l'activité touristique à Honfleur. En effet, sur la rive gauche de la Seine, le tourisme doit être considéré comme une économie alternative aux pôles industrialo-portuaires de la rive droite.

\* S'agissant du chapitre relatif à la prise en compte des impératifs d'environnement, la DTA permet d'arbitrer les conflits d'usage les plus sensibles. Le traitement de ces espaces n'aura de valeur ajoutée par le biais de la DTA que s'il est confronté aux développements envisagés. Ce chapitre devrait ainsi permettre de cibler davantage les impacts des aménagements sur les milieux, de justifier les arbitrages lors des propositions de mesures compensatoires. En l'état,

le document n'évalue pas de manière suffisamment précise les projections territoriales des enjeux les plus significatifs et la recherche d'un équilibre global justifié.

\* Par ailleurs, pour appuyer le phénomène de métropolisation du réseau de villes (dont la faiblesse est soulignée en raison d'un manque de tertiaire supérieur), les choix d'une spécialisation et d'une coopération mériteraient d'être plus clairement posés à partir d'une étude approfondie de l'existant.

\* Pour conclure, il a été décidé d'approfondir les études sur ces trois orientations, par la mise en place de trois groupes de travail techniques avec les acteurs les plus concernés, sur la base d'un programme défini, parallèlement à la phase d'information locale sur le document d'étape que le préfet a souhaité engager.

Un troisième document est parvenu à la DATAR à la fin du mois de septembre 1997, qui a été transmis lors du comité de pilotage du 5 novembre. Si quelques corrections formelles ont été apportées (notamment une rédaction plus prudente s'agissant du chapitre délicat des infrastructures de transports), et le document divulgué localement conformément au souhait préfectoral, la constitution des trois groupes de travail n'avait pas encore abouti.

Récemment toutefois, au cours de l'année 1998, un certain nombre d'études complémentaires nécessaires à l'établissement d'un diagnostic plus approfondi ont été lancées par les administrations.

## **2 La DTA de l'estuaire de la Loire.**

### 2-1 les démarches antérieures et le capital d'études.

Plusieurs démarches ont déjà été engagées sur le territoire:

- \* la charte d'objectifs élaborée conjointement par l'Etat et l'association communautaire de l'estuaire de la Loire (comprenant les deux villes de Nantes/ St-Nazaire, le département, la région, et les chambres de commerce et d'industrie) a été signée le 28 mars 94. Elle a retenu 5 sites d'excellence internationale et défini les objectifs à long terme fondés sur ces vocations. Elle préconise notamment que soit renforcée une véritable identité métropolitaine pour Nantes/St-Nazaire par la mise en oeuvre d'une charte d'aménagement.
- \* Le comité interministériel "Plan Loire" du 4 janvier 94 a décidé un plan global sur 10 ans visant à concilier la protection de l'environnement et le développement économique. Ce plan comporte un volet spécifique sur l'aménagement et la protection de l'estuaire.
- \* Le CIADT du 20 septembre 94 a décidé d'engager sur l'estuaire de la Loire un PAC, pouvant, le moment venu, faire l'objet d'une DTA.

Dans ces cadres, nombre d'études ont déjà été engagées ou sont sur le point de l'être: étude de modélisation hydraulique de l'estuaire, désignation de ZPS, étude d'impact de l'aménagement de Donges-est...

Par lettre du 17 juillet 95 envoyée à la DATAR, le préfet de région A.Ohrel a demandé que l'estuaire fasse l'objet d'une DTA, recensant les enjeux relevant d'orientations fondamentales de l'Etat. Pour le préfet, il y a lieu de mener une réflexion globale sur ce territoire pour assurer une vision cohérente. Si les procédures définies par les comités interministériels du 4 janvier et du 20 septembre 94 vont dans ce sens, elles ne permettent pas à l'Etat de disposer d'une traduction réglementaire opposable.

### 2-2 enjeux définis dans le mandat de lancement des études préalables et périmètre provisoire d'étude.

- Le périmètre d'étude provisoire considéré est celui du programme d'aménagement concerté tel qu'il a été défini par le CIAT de Troyes. Il englobe les territoires de l'estuaire situés dans les départements de Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire (s'agissant de sa frange ouest), composant les bassins d'emplois de Nantes et de St-Nazaire, incluant le lac de Grandlieu, la Brière et la presqu'île de Guérande.

- Les enjeux devant être pris en compte selon les instructions du mandat de lancement des études préalables du 23 juillet 96 sont les suivants:

- \* l'affirmation de la fonction métropolitaine de Nantes-St Nazaire au bénéfice de l'ouest de la France (positionnement national et européen, développement des fonctions supérieures et stratégiques), et la maîtrise du développement spatial dans les perspectives tracées par la charte d'objectifs;
- \* Le développement industriel et portuaire (place logistique et relations avec l'arrière-pays, filières industrielles...) et sa compatibilité avec les enjeux environnementaux;
- \* La protection et la mise en valeur de l'environnement et des paysages remarquables (préservation du patrimoine naturel et du littoral, reconquête de la Loire, dans le cadre de la poursuite de la mise en oeuvre du plan Loire grandeur nature...) et la gestion exemplaire des zones humides, préservant les activités agricoles existantes.

Le préfet coordonnateur des études est le préfet de la région des Pays-de-la-Loire et du département de Loire-Atlantique.

#### 2-3 Quelques mises au point sur l'enjeu de l'extension portuaire: le problème de Donges-est et de la ZPS.

La zone de ZPS notifiée le 5 septembre à l'Union Européenne exclut tout aménagement d'envergure sur 18700 hectares. L'extension portuaire envisagée initialement sur plusieurs sites (les deux autres sites étudiés concernent la vasière de Méan et le banc de Biho), semble désormais s'orienter sur le secteur de Donges-est. Situé dans la ZPS notifiée à Bruxelles, le projet d'extension portuaire reste donc suspendu à un accord de Bruxelles. L'aménagement de Donges-est prévoit en effet un remblaiement d'une première tranche de 150 hectares de zones humides pour pallier la saturation du site de Montoir, prévue en 2005 pour le terminal agro-alimentaire, et 2010 pour le terminal conteneurs. L'ACEL soutient fermement ce projet.

#### 2-4 Présentation du document d'étape des études préalables.

Un premier rapport de synthèse des études préalables, élaboré par le SGAR, en date du 8 août 1997 se présente de la manière suivante:

- Une première partie intitulée "L'Estuaire de la Loire et ses trois grands enjeux", qui constitue la partie "diagnostic" de l'étude, à savoir une mise en perspective des grands traits du territoire cristallisés autour des trois enjeux majeurs, tels qu'ils figurent dans la commande ministérielle de juillet 96.

Le diagnostic du territoire se développe donc en trois temps:

\* l'étude du développement métropolitain, qui se présente comme un territoire urbain bipolaire, (distincts et séparés par une écharpe verte dont l'ensemble des acteurs conviennent qu'il faut la préserver), caractérisé par un étalement spatial générateur de fortes mobilités quotidiennes, (phénomène d'urbanisation en tache d'huile se développant en grappes le long des axes de transports), préjudiciables à l'agriculture péri-urbaine et au cadre de vie des habitants de l'estuaire.

\* Un diagnostic des activités économiques, qui représentent la plus importante concentration économique et industrielle de l'ouest, avec le premier port de la façade atlantique aux besoins d'extension avérés et un pôle énergétique d'envergure nationale. Le diagnostic économique fait également état de filières industrielles

traditionnelles fragilisées par des faiblesses en termes de VA et d'exportation, et d'une activité agricole diversifiée mais contrastée (l'agriculture est particulièrement fragile en zone périurbaine ou littorale, du à la pression foncière et à un morcellement plus important. De même dans les marais, le mode d'exploitation extensif compatible avec les milieux humides a comme corollaire une moindre rentabilité). Enfin, le rôle de l'activité touristique est considérable.

\* En troisième lieu, un diagnostic environnemental de l'estuaire constitué d'un patrimoine naturel considérable et fragile (40000 hectares de zones humides, de la Brière au Nord au lac de Grand lieu au sud, et sur les rives de l'estuaire.) et altéré. (notamment, une altération du fonctionnement hydraulique et de la qualité des eaux, et également liée aux aménagements industriels et portuaires en aval). Ce patrimoine fait l'objet de mesures d'inventaire et de protection (ZICO + ZPS de 18000 hectares) et doit être complété par des politiques de gestion et de valorisation, en application notamment du Plan Loire Grandeur Nature. Ce patrimoine naturel est confronté à de vraies questions d'équilibre avec les enjeux de développement économique et d'aménagement de l'estuaire.

- La deuxième partie constitue le cœur du rapport: elle est consacrée aux orientations proposées pour guider l'action de l'Etat au travers de la future DTA. Comme pour la partie développant le diagnostic, elle est organisée en trois temps en réponse aux trois enjeux de l'estuaire.

\* L'affirmation du rôle de Nantes-St Nazaire comme métropole du grand ouest induit le traitement, par la DTA, des enjeux suivants :

- \* la recherche d'une armature urbaine, qui passe par la nécessaire maîtrise de l'urbanisation entre ces deux villes et l'organisation des déplacements interurbains;
- \* la prise en compte du devenir des quais et des friches industrielles à Nantes;
- \* La DTA devra aussi confirmer la vocation aéroportuaire de Nantes sur le site réservé à Notre-Dame des Landes. En cas de confirmation, la question de l'organisation de ce transfert est posée (desserte et limitation de l'urbanisation, par le biais de la DTA).

Les propositions concrètes du document s'expriment:

- \* en demandes de délocalisations de services ou d'organismes publics.
- \* par la promotion d'une coopération dans les domaines recherche/enseignement à l'échelle du grand ouest au sein d'un contrat inter régional spécifique dans le cadre de la prochaine génération des contrats de plan. La proposition est intéressante, mais on peut se demander quel serait alors le rôle de la DTA dans ce domaine précis. Il ne faut pas oublier en effet que l'exercice consiste à faire des propositions pour lesquelles la DTA serait susceptible d'avoir un rôle spécifique et une valeur ajoutée par rapport à d'autres outils, de nature réglementaire ou contractuelle.
- \* par la promotion de la complémentarité bipolaire de l'agglomération, sous la forme d'une recommandation dans la DTA aux partenaires locaux.
- \* Par la préservation de la vocation des zones entre les deux pôles (zones humides, agricoles, coupures d'urbanisation). Une limitation de l'urbanisation dans les espaces intermédiaires suppose parallèlement un renforcement des pôles urbains secondaires. Le document propose ainsi la prescription d'une règle générale relative aux surfaces à urbaniser rapportées aux surfaces déjà urbanisées. Cette proposition concrète s'approche d'un des principes contenus dans le SDRIF.
- Il est également préconisé une augmentation de la densité, en particulier pour les territoires situés à l'intérieur du périphérique nantais, car le rythme actuel de la consommation d'espace est déraisonnable. Les capacités actuelles des documents d'urbanisme sont surdimensionnées. Par ailleurs, doivent également être définies des zones agricoles durables en périurbain.
- \* S'agissant du renforcement de l'attractivité urbaine et l'alliance nouvelle avec la Loire, la DTA devra prendre en compte les aménagements fluviaux destinés à assurer le relèvement de la ligne d'eau. La question se pose néanmoins (et le document est muet à ce sujet) de savoir si les emprises nécessaires toucheront en totalité ou pour partie le domaine public fluvial.
- \* S'agissant de l'organisation maîtrisée des mobilités internes à la métropole, la synthèse propose:
  - \* de privilégier les infrastructures existantes,
  - \* de mettre l'accent sur les transports collectifs par l'élaboration préalable d'un plan de déplacement urbain à l'échelle de chacun des deux pôles (Nantes/St-Nazaire), afin de définir les besoins de mobilité.

Le cadre de la DTA pourrait ainsi impulser la constitution d'un bilan transport général. En outre, le rapport d'étape propose que soit constitué un plan de déplacement intermodal à l'échelle de l'estuaire (à l'instar de ce qui est prescrit dans le nouveau mandat 06).

\* Pour traiter de la qualité des liaisons vers l'extérieur, un certain nombre de demandes d'infrastructures de transport sont énumérées. Sans qu'il soit très enrichissant de les énoncer, le volet "infrastructures" des DTA commande la plus grande prudence. En effet, en liaison avec l'élaboration des schémas sectoriels, qui sont à nouveau à l'étude dans le cadre des orientations du nouveau gouvernement, celles-ci devront être ou non confirmées.

\* Assurer un avenir économique équilibré de l'estuaire dans une logique de développement durable, implique que soient pris en compte les enjeux suivants:

- \* l'avenir de la composante industrielle (chantiers navals civils et militaires),
- \* Le développement du port et sa compatibilité avec les milieux fragiles,
- \* La pérennité des filières énergétiques,
- \* L'agriculture périurbaine menacée,
- \* Le tourisme et la préservation du littoral.

Le document propose les orientations concrètes suivantes:

\* L'extension portuaire, pour laquelle, à la suite d'une double expertise conduite en 96, le premier site envisagé est celui de Donges-Est. Le dossier est en cours d'examen par la commission européenne dans le cadre d'une procédure précontentieuse pour non classement en ZPS.

Il est donc nécessaire d'attendre la réponse de la commission et d'obtenir confirmation du gouvernement de l'extension portuaire envisagée.

- \* deux propositions pour le renforcement de la place logistiques :

- \* le développement de la plate forme de Montoir
  - \* un nouveau chantier de transports combinés à l'est de l'agglomération nantaise.

- \* le maintien d'un avenir énergétique

L'abandon du projet de centrale nucléaire sur le site du Carnet (dont la décision ne figure pas dans le document, la DUP court jusqu'en avril 98), laisse subsister une incertitude quant à la vocation de ce site.

Le document propose par ailleurs un certain nombre de solutions pouvant être menées par l'Etat qui permettraient d'asseoir la pérennité de la raffinerie de Donges.

\* S'agissant de la stratégie économique et industrielle pour l'estuaire, un certain nombre de propositions à destination des acteurs socio-économiques visent à diversifier le tissu industriel. Ce domaine relève essentiellement du volet recommandation de la DTA.

\* La DTA devra également se prononcer sur l'agriculture périurbaine et celle de marais. Le document propose la promotion d'une politique de protection et de maîtrise foncière.

\* En ce qui concerne le tourisme, la DTA aura comme objectif de préserver un littoral de qualité. Dans sa partie prescriptive prendront place les mesures de protection, et dans une partie portant sur les politiques d'accompagnement pourront figurer des recommandations ayant trait à la modernisation et à l'adaptation de l'activité touristique.

\* Protéger et valoriser l'environnement et le cadre de vie est la troisième grande orientation développée par le document des études préalables : le plan Loire Grandeur Nature du 4 janvier 94 a posé des objectifs et des arbitrages partagés par tous les partenaires concernés (notamment l'extension sur Donges sous certaines conditions). Ces mesures compensatoires pourraient être reprises dans la DTA après confirmation du projet. Autre donnée d'importance, le SDAGE du Bassin Loire Bretagne a été approuvé en juillet 96 et le SAGE de l'estuaire de Loire a été engagé fin 96.

Concrètement, la DTA se propose d'agir :

\* par la formalisation claire des arbitrages visant au nécessaire équilibre entre l'environnement et l'aménagement/développement économique.

S'agissant de l'eau et de la reconquête de la Loire, la valeur ajoutée de la DTA s'exprimera comme outil de cohérence: il s'agira de s'assurer que le relèvement de la ligne d'eau prévu ne remette pas en cause la protection

des zones humides. Par ailleurs, l'impact des aménagements lourds nécessaires à cet objectif sur les autres usages devra être pris en compte.

\* Par la poursuite des mesures de protection des espaces naturels.

Le territoire est couvert par des inventaires écologiques (ZNIEFF, ZICO), mais il faut savoir que ces inventaires n'emportent pas de protections réglementaires, pas plus que les ZPS, s'agissant de la transposition en droit français des mesures de protection européenne (ce sont les Etats membres qui mettent en place des mesures de protection appropriées à l'intérieur de ces zones). La DTA devra donc assurer une protection effective de ces zones.

\* Par la définition d'une politique de restauration, d'entretien et de gestion des zones humides. L'étude de la restauration de trois sites a été engagée. Il est proposé que la DTA ait un rôle de recommandation pour la recherche d'un large partenariat. Dans ce domaine également, la question de la maîtrise foncière est posée afin de constituer des sites homogènes et d'assurer leur gestion.

\* Par la définition d'une politique paysagère globale à l'échelle de l'estuaire dans le cadre de la DTA, et des modalités d'application de la loi littorale, modalités présentées brièvement autour de deux axes:

\* l'affichage et la protection des coupures d'urbanisation, indispensables sur

un littoral aussi urbanisé.

\* la mise en valeur paysagère des paysages littoraux et retro-littoraux les plus intéressants.

Le document du SGAR est très intéressant en ce qu'il pose (dans sa deuxième partie relative aux orientations de l'Etat) un certain nombre de questions de doctrine générale sur le contenu possible des DTA, en essayant par ailleurs d'apporter certaines réponses sur ce qui pourrait relever de la partie prescriptive de la DTA, ou des recommandations, sans portée juridique.

Néanmoins, l'analyse sur l'enjeu métropolitain mériterait peut-être quelques compléments. Il est en effet regrettable que la coopération entre les villes de Nantes et St-Nazaire (complémentarités et/ou concurrences des fonctions métropolitaines) ne soit pas davantage développée, car la directive pourrait avoir vocation (en terme de localisation des grands équipements et en application des schémas de services) à affirmer la complémentarité métropolitaine. Par exemple, aucun bilan ne figure sur l'adaptation et la suffisance de l'enseignement supérieur à l'échelle métropolitaine, et le bilan des liaisons interurbaines est insuffisant pour amener la DTA à s'exprimer sur ce sujet, pourtant fondamental dans l'affirmation d'une métropole bi-polaire.

En revanche, les développements relatifs à la maîtrise de l'étalement de l'urbanisation sont très intéressants: ils font écho aux orientations du SAR de la Réunion ou dans le SDRIF. Si toutes ces propositions semblent recevables dans une DTA (en termes de prescriptions), il faut néanmoins souligner que la vocation de l'outil ne peut se réduire à pallier l'absence de planification intercommunale (on se rapproche ici d'un contenu type SD). Si elle peut y remédier en partie par le biais de l'expression des grands enjeux de l'Etat et leurs conséquences sur la destination générale de certains sols, il faut recommander aux acteurs locaux une véritable prise en charge de la planification intercommunale. C'est d'ailleurs ce que suggère très justement le document.

Par ailleurs, la politique souhaitée de reconversion et de revalorisation des espaces et friches industriels suppose au préalable une étude foncière qui n'est pas du tout évoquée dans le document. En effet, si sur l'ensemble des rives du fleuve les quais désaffectés et les berges nécessitent un programme ambitieux de restauration, il faudra mesurer la compétence exacte de l'Etat (domaine concerné), et procéder à un recensement foncier des partenaires concernés (ce qui a été par exemple mené pour l'estuaire de la Seine sur la plaine alluviale). Si la protection est facilement envisageable dans le cadre de la DTA dans une politique de destination des sols, reste entière, en revanche, la question des moyens concrets de la maîtrise foncière ou celle de la gestion des espaces. Il faudrait sur ce point élaborer des stratégies juridiquement compatibles dans le cadre d'un décret. Le document des études sur la Loire démontre que le dossier foncier revêt une importance majeure, sur lequel les administrations centrales ne se sont pas encore prononcées.

Le 21 janvier 1998, un comité de pilotage a examiné le document de l'estuaire de la Loire, à l'occasion de la présentation officielle, par le préfet de région des Pays-de-la-Loire, coordonnateur de l'exercice, de son document. Après validation officielle du document par les administrations centrales, le mandat d'élaboration de la DTA est en cours d'élaboration.

### **3-La DTA sur l'aire métropolitaine marseillaise**

#### 3-1 Enjeux du mandat et problématique du périmètre.

- Les grands enjeux du territoire devant être pris en compte dans les études préalables conformément au mandat de juillet 96 sont les suivants:
  - \* le positionnement de l'aire métropolitaine marseillaise dans l'arc méditerranéen et la cohérence des grandes stratégies de transports (intermodalité);
  - \* la revitalisation du centre de Marseille, le développement de ses fonctions métropolitaines, les enjeux de restructuration et de réaménagement, la cohérence des stratégies et projets de développement économique et leurs effets d'intégration sociale et urbaine;
  - \* l'organisation interne de l'aire métropolitaine marseillaise, et notamment les questions de transports urbains et interurbains;
  - \* les orientations en matière de développement portuaire;
  - \* la politique des paysages, la gestion économe de l'espace, des espaces naturels remarquables et des espaces de production agricole.

Le préfet coordonateur des études est le préfet de la région PACA et du département des Bouches-du-Rhône.

- Le périmètre provisoire d'étude précisé dans le mandat concerne "l'aire métropolitaine marseillaise dans son ensemble".

La synthèse des études préalables propose comme périmètre définitif de la DTA une aire plus large que l'agglomération Marseille-Aix, qui est limité aux confins des Bouches-du-Rhône vers l'est (var) et le nord-est (pays d'Aigues).

Le document, -comme il se doit-, justifie le cadre du périmètre actuel proposé: le débordement du périmètre d'agglomération urbaine tel que défini par le dernier recensement de l'INSEE (soit les 31 communes de l'agglomération Marseille-Aix) est un trait commun à l'ensemble des réflexions engagées sur l'AMM. Les nouveaux zonages proposés par l'INSEE au travers des notions "d'aire urbaine" et "d'espace urbain" confortent cette position par l'adjonction à l'aire urbaine de Marseille-Aix des aires voisines de Martigues, Salon, La Ciotat, Istres, Miramas et Fos sur mer. Sont ainsi incluses dans le périmètre 9 des 10 communautés de communes et de villes issues de la loi ATR du 6 février 1992. Enfin, ce périmètre a l'avantage de ne pas sortir des limites départementales, ce qui était le souhait du préfet.

#### 3-2 Une organisation spécifique: l'implication des élus locaux et des acteurs socio-économiques dans la constitution même des études (mise en place de 7 groupes de travail thématiques).

A partir du mandat au préfet des Bouches-du-Rhône du 23 juillet 1996, les études préalables ont officiellement démarré en octobre 1996, par une réunion de lancement sous la présidence du préfet H.Blanc. Ont été invités à cette réunion l'ensemble des acteurs du département (élus, chambres consulaires, établissements publics, services de l'Etat). Un capital d'études existe, notamment un diagnostic réalisé par la DDE sur le thème "métropolisation et développement durable". Sur sept thèmes spécifiques reprenant les enjeux de la lettre de mission, le préfet a constitué pour chacun d'eux un groupe de travail présidé par une personnalité locale, le secrétariat étant assuré par un service de l'Etat. La démarche engagée par le préfet a donc consisté à associer le plus largement possible les élus locaux et les acteurs socio-économiques, et ce, dès le début des travaux.

Les groupes de travail ont rendu leur rapport en mars 97 (habitat et activités/ centre et fonctions métropolitaines/ transports/ espaces non urbains/ emploi et formation/ rayonnement de l'AMM/ le port et la logistique/) et une synthèse a été réalisée par la DDE 13 en date du 1er juillet (premier document de synthèse des études préalables).

### 3-3 Présentation de l'actuel document de synthèse des études préalables

La dernière version du document de synthèse des études préalables de l'aire métropolitaine marseillaise date du 10 septembre 1997.

- Selon la formule consacrée, il donne à lire dans une première partie un diagnostic classique de l'AMM (I: situation de l'AMM), présentant successivement un état des lieux du territoire, des hommes et de l'économie. La deuxième partie a comme objet une vision plus prospective, synthétisant les enjeux d'aménagement et de développement. Le diagnostic porté sur le territoire de l'AMM montre que le développement anarchique des années passées a conduit à la fois:

- \* à l'expression d'une concurrence entre les différentes collectivités publiques au détriment des effets possibles de complémentarité,
- \* à une absence de lisibilité de l'ensemble métropolitain liée à l'incapacité de définir une stratégie collective,
- \* à une destruction irrémédiable d'espaces et de ressources naturelles allant à l'encontre de l'aspect durable du développement.

Dès lors, les enjeux portés par la DTA sont les suivants :

- \* un besoin de cohérence pour faire contrepoids à une tendance à l'éclatement, car l'organisation multipolaire de la métropole marseillaise souffre du défaut de complémentarité et de synergie des projets.
- \* une gestion économe de l'espace pour lutter contre le mitage de l'espace urbain, (de ce point de vue, au regard des perspectives du schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise de 1969, le mode de développement urbain qui s'est développé peut être qualifié de surconsommateur d'espace).
- \* afficher l'aire métropolitaine comme moteur de l'organisation méditerranéenne française.

Le diagnostic prospectif conduit à conclure à l'opportunité d'une DTA sur l'AMM. Le défaut d'un support de planification est en effet patent, seul document de référence, le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine

marseillaise (SAAMM) a été approuvé par le CIAT du 9 décembre 1969, il y a donc 28 ans. La DTA aurait ainsi comme objet que l'Etat apporte sa contribution à l'élaboration d'un projet collectif, à un renouveau de la planification territoriale.

- Suite à cette constatation, le document présente dans une troisième partie ce que pourraient être les objectifs et les propositions contenues dans la DTA.

Les grandes orientations proposées dans le document sont donc essentiellement destinées à promouvoir la cohésion interne de l'aire métropolitaine.

\* Le fonctionnement multipolaire de l'AMM rend tout d'abord nécessaire la prise en compte prioritaire des transports collectifs interurbains, eu égard à la forte concentration de voies perturbées du réseau routier. Elle exige également une réorientation de la politique de l'habitat permettant de porter à l'échelle de l'agglomération la définition des modalités de diversité de l'habitat ainsi que la définition de nouveaux équilibres pour le développement périurbain, afin de résorber à la fois les effets du mitage périphérique et des "dents creuses urbaines".

\* Au niveau des activités, la structure d'ensemble (avec en particulier les pôles de Marseille et d'Aix, mais aussi ceux de l'Etang de Berre et de l'est marseillais) impose d'inventer un système métropolitain organisé en réseau, qui tienne compte des grandes spécialités économiques en place.

Cela suppose notamment la réalisation d'un réel schéma de cohérence des grands projets d'aménagement.

\* Enfin, fait partie des grandes orientations, la gestion des discontinuités urbaines, parmi lesquelles sont concernés les espaces naturels, les espaces agricoles, les franges de massif et les espaces intersticiels urbains. Pour les grands espaces sanctuaires du département des Bouches-du-Rhône, il s'agit moins de mettre en place de nouvelles mesures réglementaires de protection que de veiller à une gestion appropriée, au regard de leur fréquentation et de la maîtrise des effets de celle-ci (Calanques, Sainte-Victoire, Camargue, Alpille, Sainte Baume...). Mais en ce qui concerne les franges des massifs et les espaces intersticiels urbains, ceux-ci sont le plus souvent laissés libres de toute réglementation stricte de leur affectation. La DTA aura donc comme objectif de promouvoir leur protection.

Après avoir identifié les grandes orientations que pourrait porter la DTA, les études présentent dans un chapitre particulier un certain nombre de mesures concrètes destinées à cadrer la suite de l'exercice. A titre d'illustration, on peut relever

\* l'élaboration d'un parti d'urbanisme clair en faveur de la localisation des nouveaux lieux d'habitat, d'activités et de loisirs intégrant la préoccupation de desserte et d'accessibilité par les transports collectifs.

\* La mise en place, pour assurer l'élaboration d'une politique des transports collectifs cohérente à l'échelle de l'agglomération, d'une structure commune de réflexion et d'étude. Au vu de l'abondance locale d'outils, à l'instar de ce qui a été institué dans d'autres aires urbaines, il est proposé de mettre en place une agence des transports et des déplacements association loi-1901 réunissant l'ensemble des acteurs, en temps qu'organisme d'étude, de concertation et d'observation. Une telle agence, en cas de consensus, pourrait évoluer à terme vers une structure plus forte, type syndicat de transports

\* La création d'un observatoire de l'habitat, chargé de veiller à l'évolution des grandes zones périurbaines, et offrant l'occasion de générer une collaboration de l'ensemble des partenaires de l'habitat à l'échelle de l'agglomération (programmation de logements sociaux, diversification de l'offre, stratégies de restructuration urbaine...).

\* La création d'un établissement public foncier, permettant de mettre en oeuvre une politique foncière à l'échelle métropolitaine par la constitution de réserves foncières, conformes à un projet global d'aménagement de l'ensemble métropolitain.

\* L'intégration de la problématique de la ville nouvelle de l'Etang de Berre dans celle de l'ensemble métropolitain. La DTA doit, de ce point de vue, favoriser l'articulation des trois grands secteurs que sont l'Etang de Berre, la région aixoise et l'ensemble marseillais.

\* S'agissant du développement économique,

\* l'élaboration, au niveau du port d'un projet d'organisation des espaces d'accueil et de développement des activités, s'appuyant sur la valorisation des vocations respectives et la complémentarité entre les deux terminaux de Fos et de Marseille (est en vue l'amélioration des conditions d'accessibilité et d'acheminement terrestre des marchandises).

\* L'élaboration d'un schéma de cohérence des grands projets d'aménagement (dans une logique de complémentarité fonctionnelle), permettant notamment de mieux gérer l'articulation de l'opération d'intérêt national que constitue Euroméditerranée avec les autres pôles, afin d'éviter les phénomènes de concurrence et la dispersion des efforts. Il ne s'agit pas de revenir sur l'affectation des espaces d'accueil pour les activités, ni de bloquer toute production nouvelle, mais de rompre avec une tendance lourde de démultiplication de l'offre, en structurant le tissu des activités par la constitution de pôles locaux.

\* Enfin, est proposée la création d'une agence fédérative pour la gestion des espaces sensibles de l'AMM, dont l'objectif serait la définition d'un véritable statut des espaces intermédiaires et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

A l'occasion d'une rencontre du délégué avec le nouveau préfet de région PACA (JP.Proust) le 11 septembre 1997, la DATAR a exprimé sur le document un certain nombre de remarques. Celui-ci développe assez bien le diagnostic qu'il établit de l'AMM, à savoir essentiellement toutes les faiblesses qui caractérisent une agglomération souffrant de l'absence de toute structure et projet intercommunaux en matière d'urbanisme, d'aménagement et même de transports en commun.

Mais il souffre néanmoins d'une double critique: en l'état, il se présente plutôt comme une justification de la DTA que comme une présentation de son éventuel contenu. Il faudra davantage insister sur les moyens concrets de parvenir aux objectifs identifiés (dont l'énonciation reste trop générale), notamment et surtout sur le plan normatif. Certaines propositions de structures (observatoires, association d'étude des déplacements métropolitains...) sont identifiables, mais renvoient alors à plus tard l'élaboration de propositions immédiates.

Une deuxième critique réside dans la justification même de la DTA: si celle-ci peut comporter des propositions ou des normes permettant de pallier l'absence de planification cohérente à l'échelle de la métropole, son rôle ne peut toutefois se réduire à inciter à la création de structures intercommunales ayant des compétences en matière d'urbanisme ou de développement économique. Ceci doit donc faire l'objet d'une clarification.

Enfin, il conviendrait de développer davantage le rôle et la politique que devront suivre les

## **4- La DTA sur les Alpes du Nord.**

### 4-1 Les difficultés propres de cette DTA qui a connu des difficultés d'avancement

- La lettre-mandat au préfet de région du 23 juillet 1996 a ainsi défini les grands enjeux devant être pris en compte par la DTA:
  - \* les fonctions nationale et internationale sous l'angle des liaisons internes et externes,
  - \* l'équilibre entre développement économique et protection de l'environnement de l'espace montagnard,
  - \* la prise en compte des risques et la gestion économe des ressources et de l'espace,
  - \* le développement urbain du sillon alpin (et de son réseau de villes notamment), le rôle des villes dans la structuration des vallées alpines et la prise en compte de la désindustrialisation de certaines d'entre elles,
  - \* enfin, la coopération des territoires, notamment dans sa dimension transfrontalière.

Le préfet coordonnateur des études est le préfet de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône.

- Le périmètre d'étude provisoire considéré concerne l'ensemble du massif et des vallées alpines et pré-alpines situées dans les départements de la Savoie, Haute-Savoie, de l'Isère et de la Drôme, et pour partie des Hautes-Alpes (s'agissant de la continuité territoriale des vallées).

Concrètement, les services de l'Etat de cinq départements participent à l'élaboration des travaux: l'Ain, la Drôme, l'Isère, la Savoie et la Haute-Savoie. Curieusement, le département des Hautes-Alpes ne figure pas parmi les études territoriales menées, mais celui de l'Ain a été associé.

Le périmètre proposé dans le récent document d'étape des études préalables, dont les administrations centrales ont pris connaissance en mars 1998, comprend le territoire suivant :

- Une des principales difficultés de cette DTA est qu'elle s'applique à un territoire particulièrement étendu (5 départements, 1500 communes), et a exigé par conséquent une organisation locale assez complexe permettant tout à la fois d'élaborer les études et de coordonner l'ensemble des données et les acteurs impliqués. Cette organisation comprend:

- \* le préfet de région, préfet coordonnateur,
- \* le collège des préfets (lieu de décision),
- \* l'équipe projet (réflexion et animation),
- \* un comité de pilotage local,
- \* les cinq groupes territoriaux (qui ont mené des études territorialisées sur les cinq départements),

\* les groupes régionaux (qui ont mené des études thématiques sur les infrastructures, l'énergie, l'environnement, le tourisme, l'habitat et la loi montagne sur l'ensemble des Alpes du Nord).

Une réunion du 30 janvier 1997, présidée par le préfet de région P.Bernard, a permis de faire le point sur l'état d'avancement des travaux avec les administrations centrales, mettant en évidence 3 grands thèmes d'étude:

- une croissance forte (en terme de population) dans un espace restreint
- un tourisme à l'avenir incertain,
- l'engorgement des vallées alpines.

Mais face à l'ampleur de ces trois problématiques, le recueil de données est apparu très insuffisant. Constatant le peu d'études d'ores et déjà disponibles, le préfet avait alors demandé lors de cette réunion, que lui soient octroyés des moyens supplémentaires financiers et en personnel.

Il semble que cela ait été un problème récurrent pour l'avancement de la DTA, puisque par courrier du 17 juillet 1997, le nouveau préfet de région M.Besse demandait une enveloppe au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, après avoir pu déjà mobiliser une somme de 1,5 M sur l'enveloppe FNADT déconcentrée. Récemment, un chargé de mission a été mis à la disposition de la préfecture pour s'occuper tout spécialement de ce dossier. Après avoir connu des débuts difficiles, un premier document de synthèse est parvenu aux administrations centrales en mars 1998, et a fait l'objet d'un examen lors du comité de pilotage qui s'est tenu en avril 1998.

#### 4-2 Présentation du document de synthèse des études

## **5- La DTA sur les Alpes maritimes**

Les travaux menés pour l'élaboration de la DTA Côte d'Azur ont été incontestablement les plus rapides. Il a déjà été souligné que la phase des études préalables s'est achevée par la signature d'un premier mandat d'élaboration de la DTA le 10 mai 1997. Une réunion interministérielle en date du 29 août 1997 au cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, en présence du préfet des Alpes Maritimes, de représentants de la DNP et d'un conseiller du cabinet de L.Besson, a cependant freiné l'allure de l'exercice, étant donné qu'y a été acté la nécessité d'élaborer un nouveau mandat, certes constitué pour une large mesure du mandat précédent, mais comportant un certain nombre de modifications et de précisions que nous allons exposer.

### 5-1 Présentation du document des études préalables.

- Le mandat de lancement des études préalables de la DTA Côte d'Azur du 23 juillet 1996 comportait les instructions suivantes:

- \* celles ayant trait à la fixation du périmètre d'étude provisoire, qui concerne l'ensemble du département des Alpes Maritimes,
  - \* celles ayant trait à la fixation des grands enjeux devant être pris en compte, à savoir:
  - \* le positionnement de la Côte d'Azur sur la façade méditerranéenne (enjeux transfrontaliers, stratégies de développement économique, politique des déplacements et valorisation des grandes infrastructures et équipements);
  - \* le développement durable: la cohérence entre les objectifs d'aménagement et les enjeux environnementaux et patrimoniaux (maîtrise de la croissance, gestion économe des sols et des ressources en eau, protection et mise en valeur des espaces sensibles, prise en compte des risques...);
  - \* la cohérence interne des principales options d'aménagement et l'organisation des acteurs.
- Le préfet coordonnateur des études est le préfet du département des Alpes-Maritimes.

Il convient de noter qu'à l'issue des études préalables, le périmètre définitif proposé pour la DTA correspond effectivement aux limites départementales. Ce point a d'ailleurs été explicitement confirmé dans le mandat de lancement de la phase d'élaboration du 10 mai dernier. La DTA Côte d'Azur est alors devenue la DTA des Alpes Maritimes.

Les études préalables ont été effectuées dans le courant de l'année 96, sous l'égide du préfet des Alpes Maritimes qui a présidé un comité de pilotage comprenant l'ensemble des services de l'Etat concernés. Ce comité s'est réuni à de nombreuses reprises, la maîtrise d'oeuvre a été assurée par la DDE. Par ailleurs, le préfet a présidé le 10 juin 1996 une première réunion

d'information sur la DTA, à l'attention, notamment, des principaux partenaires de l'Etat dans le département: parlementaires, président du Conseil général, présidents des syndicats intercommunaux chargés de la révision des schémas directeurs et maires des principales villes du département.

La rapidité d'élaboration du dossier de synthèse des études préalables (qui date de décembre 1996 pour sa dernière version), tient notamment du fait des nombreuses études déjà entreprises sur le département, dont certaines avaient du reste été validées en CIAT.

Ainsi, le schéma de cohérence des enjeux de l'Etat sur la Côte d'Azur a été établi en janvier 93 sous l'égide du préfet de région PACA par la DRE. Ce schéma de cohérence exprime les enjeux et les orientations de l'Etat pour la bande côtière des Alpes Maritimes et l'est du département du Var. Le CIADT du 12 juillet 93 a entériné les propositions de ce document, notant que les opérations d'extension de développement scientifique et technologique de Sophia-Antipolis (opération d'intérêt national), s'inscrivaient dans un schéma d'ensemble reposant sur la volonté d'une protection renforcée de l'environnement.

- Le document des études préalables présente comme il se doit dans un premier temps un diagnostic classique du territoire (analyse du développement économique, du développement urbain et du patrimoine culturel et naturel). Plus intéressante est la conclusion de ce diagnostic qui amène le refus de voir se dérouler un scénario - malheureusement en partie déjà réalisé- expressément qualifié d'inacceptable:

\* l'espace risque d'être consommé complètement de façon anarchique et extensive, et la banalisation des espaces urbains et naturels se poursuivant, la réduction de l'attrait exercé par la Côte d'Azur serait irrémédiable.

\* L'accentuation des difficultés à se loger, à se déplacer, les atteintes portées à l'environnement mettent en danger la pérennité des implantations économiques dans le département, accentuent les risques de "fracture sociale" et provoquent une baisse des ressources, alors que l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement nécessitent leur accroissement.

- Les trois principaux objectifs et orientations de l'Etat qui font l'objet de développements et de propositions de prescriptions concernent:

\* le développement de la Côte d'Azur comme élément constitutif de l'arc méditerranéen.

Ce premier objectif se décline essentiellement en une analyse des infrastructures de transport, pour un renforcement de la façade méditerranéenne et la complémentarité entre les métropoles phocéenne et azuréenne<sup>2</sup>.

Le thème des communications interrégionales et des liaisons internationales tel qu'il est développé dans le document, est désormais à manier avec la plus grande prudence, suite aux décisions du gouvernement qui ont d'ailleurs en partie nécessité la rédaction d'un nouveau mandat d'élaboration (cf la révision du mandat, ci-après).

\* Le deuxième objectif est la cohérence du fonctionnement interne de la métropole azuréenne qui implique en premier lieu une amélioration des politiques de l'habitat et une restructuration des espaces construits. Sur le plan des propositions concrètes, la DTA:

\* fixera notamment des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour satisfaire la demande en logements,

\* localisera l'implantation d'habitat neuf et imposera en priorité le principe de restructuration ou de densification des espaces urbanisés,

\* organisera dans le cadre d'un partenariat la mise en place d'un outil de réservation foncière.

---

<sup>2</sup> La métropole azuréenne est composée de plusieurs pôles urbains: Cannes, Antibes, Nice, Menton.. .

La cohérence de la métropole implique en second lieu de clarifier les stratégies économiques.

Si la diversification de l'économie azuréenne n'a pas de conséquence en terme d'édition de normes dans la DTA (mais peut induire des recommandations aux acteurs au sein de ce qu'il est convenu d'appeler "les politiques d'accompagnement"), en revanche, certaines propositions ont un caractère opposable. Il s'agit notamment:

\* de l'extension spacialisée du parc d'activité de Sophia-Antipolis

\* de la définition d'un parti d'aménagement pour la vallée du Var afin d'éviter le mitage et d'assurer la mixité des fonctions (habitat/activités), dont on peut regretter néanmoins qu'il n'ait pas été développé à l'occasion des études préalables.

Le troisième point réside dans la promotion d'une politique globale des déplacements axée sur le développement de l'offre et de la qualité des transports collectifs des Alpes Maritimes.

\* Le document propose à cet égard que la DTA recommande un regroupement de l'ensemble des communes de l'agglomération Côte d'Azur dans une seule autorité organisatrice de transports urbains.

Enfin, le quatrième point concerne la préservation de l'environnement et du patrimoine du département.

\* La DTA aura à cet égard comme première orientation la protection contre les risques naturels liés aux incendies et aux inondations. De nombreuses contraintes en terme d'urbanisation seront conséquentes à la prévention de ces risques.

\* En second lieu, les espaces naturels et forestiers qui structurent la métropole ont été identifiés et déjà portés à la connaissance des syndicats intercommunaux chargés de la révision des trois schémas directeurs.

\* Le troisième objectif s'analyse en une action spécifique pour le Haut Pays, destinée à renforcer la vie économique et sociale en synergie avec le développement de l'espace métropolitain, tout en garantissant le maintien de la qualité du milieu naturel et de son patrimoine. En ces domaines, il est possible de schématiser l'impact de la DTA en énonçant que celle-ci tiendra deux rôles distincts:

\* dans sa fonction de "guide pour l'aménagement", elle aura principalement pour objet d'assurer (par le biais de recommandations) une diversification de l'offre touristique.

\* dans sa fonction prescriptive, c'est incontestablement un rôle de protection de l'espace montagnard qu'elle assurera. Cette protection prendra corps par l'identification des zones d'activités agro-pastorales ou forestières, par l'identification des espaces potentiels de développement, ou encore celle des éléments les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, au titre de l'article L. 145-7 du code de l'urbanisme.

\* Enfin le document développe dans ses deux dernières parties les modalités d'application des lois Littoral et Montagne.

- Il faut noter à titre de remarque globale, que la présentation qui vient d'être faite des orientations de l'Etat dans la DTA en terme de prescriptions/ recommandations n'apparaît pas clairement dans le document de synthèse des études préalables. Or cette distinction revêt une importance considérable. Le nouveau mandat 06 précise que le futur document définitif de la DTA devra opérer clairement cette distinction.

Ces nécessités (travail d'écriture et de présentation de la DTA afin de distinguer la partie normative de la DTA) ne sont apparues clairement qu'au cours de l'expérimentation de l'exercice. S'agissant des Alpes Maritimes, la première phase de la procédure s'est déroulée très vite, et c'est lors des interrogations portées par l'écriture du mandat d'élaboration qu'est apparue la nécessité de ce travail.

## 5-2 la nécessité de valider un mandat modifié et l'apport du nouveau mandat du 12 novembre 1997.

Le document de synthèse des études préalables n'est bien évidemment pas le document définitif de la DTA. Néanmoins, il constitue un cadre qui préfigure ce document définitif:

\* Les objectifs et orientations qu'il propose (selon les dispositions de l'article L. 111-1-1) ont fait l'objet d'une validation officielle par le comité de pilotage et les ministres concernés, qui s'étaient ou se modifient selon les instructions du mandat d'élaboration. Mais le mandat lui-même reprend pour une large part la trame suivie par les études préalables.

\* La présentation actuelle des études ressemble pour les grandes lignes à celle de documents approuvés, tel que le SAR de la Réunion (diagnostic, parti d'aménagement, chapitre spécifique pour les modalités d'application des lois Littoral et Montagne). Il reste néanmoins le travail d'écriture et de présentation précédemment signalé, ainsi que la prise en compte des approfondissements ou infléchissements exigés dans le mandat d'élaboration, impliquant de nouvelles études, ce qui est le cas de la DTA des Alpes Maritimes.

Conformément au souhait exprimé lors de la réunion de travail au cabinet du Ministre en présence du conseiller A.Neveu et de M.Guillaumat (cabinet de L.Besson, Secrétaire d'Etat au logement dont dépend la nouvelle DAFU), il a donc été décidé d'élaborer un nouveau mandat à l'intention du préfet des Alpes Maritimes, compte tenu d'un certain nombre de modifications devant être apportées. Ces modifications, actées lors de cette réunion, concernent:

\* les infrastructures, avec la suspension du PIG de l'autoroute A58 et la problématique de la liaison Nice-Cunéo. Parallèlement, et dans le mandat lui-même, il a été demandé au préfet de lancer une étude générale sur le département d'un système de transports intermodal.

Il faut toutefois noter que dans sa formulation initiale, le mandat n'était pas expressément incompatible avec l'annulation du PIG, au contraire: étaient utilisées notamment les expressions "modalités de transport alternatives sur les axes les plus saturés", ou encore "approche multimodale des systèmes de transports". Néanmoins, dès lors qu'il était fait référence, dans le mandat, au document des études préalables, précisant que ce mandat en validait le diagnostic, il est apparu nécessaire d'apporter explicitement des réserves par rapport au document des études préalables, qui affirmait le doublement de l'A-8 comme remède au dysfonctionnement de cette desserte.

\* Un développement plus important du traitement des transports interurbains dans la DTA, de manière à promouvoir un système de transports dans l'optique d'une réduction de l'usage de la voiture.

\* la définition d'objectifs précis en terme d'offre, de diversification et de réhabilitation de l'habitat, avec comme objectif de "réduire les déséquilibres spatiaux et sociaux". Le diagnostic des études préalables doit à cet égard être approfondi.

\* de plus amples précisions concernant la protection et la gestion de l'eau (s'agissant notamment de la cohérence à assurer avec les documents en cours d'élaboration et opposables tels que le SAGE de la vallée du Var).

\* la révision du délai d'élaboration de la DTA, porté à deux ans.

\* un élargissement de l'association (prévue à l'article L.111-1-1 pour la phase d'élaboration proprement dite de la DTA) à d'autres acteurs que ceux prévus par la loi, ainsi qu'une mise à disposition du public du projet de DTA.

Par ailleurs, l'expérience de l'exercice DTA mené jusqu'à présent a conduit les administrations à proposer certaines précisions pour la réalisation du document, compte tenu des différentes portées juridiques des DTA.

Un nouveau mandat prenant en compte l'ensemble de ces décisions a été rédigé par l'ensemble des administrations concernées (DAFU, DNP, DATAR).

Il a été signé par les ministres concernés et envoyé au préfet des Alpes Maritimes le 12 novembre dernier.

S'articulant en trois parties, il reprend ainsi la trame du document de synthèse des études préalables.

\* La première partie, consacrée au diagnostic du territoire, reprend dans ses grandes lignes les conclusions des études préalables;

\* La deuxième partie est consacrée à la décision d'engager la DTA, ouvrant ainsi la deuxième phase de la procédure, selon le dispositif issu de la circulaire du 23 juillet 1996.

Cette partie rappelle par ailleurs les modalités d'élaboration de la DTA (procédure d'association et consultations requises avant l'approbation par décret), et énonce un certain nombre d'instructions relatives à l'écriture du document de la DTA.

\* Une troisième partie développe les futures orientations de la DTA, reprenant pour une large part celles issues du document d'études préalables (cf encadré ci-après), en y apportant toutefois les compléments et approfondissements signalés ci-dessus.

\* Enfin, une quatrième partie regroupe un certain nombre de "politiques d'accompagnement", destinées à guider l'action des divers partenaires de l'aménagement, et à rendre plus cohérent et plus lisible l'ensemble des politiques conduites au profit du territoire.

Présentation du plan de la partie "orientations de la DTA" du mandat 06

1/ Conforter le positionnement de la Côte d'Azur sur la façade méditerranéenne.

a) Restructurer et développer Sophia-Antipolis et la vallée du Var.

b) Améliorer la qualité des relations avec le grand Sud-Est.

c) Valoriser la façade maritime et littorale.

2/ Maîtriser le développement urbain de l'ensemble azuréen.

a) Préserver la diversité urbaine et mieux articuler les politiques de déplacements urbains et les politiques d'urbanisme.

- b) Reconquérir le littoral.
  - c) Restructurer le moyen-pays.
- 3/ Préserver et valoriser un cadre patrimonial d'exception.
- a) Préserver l'environnement et le patrimoine du littoral et du moyen-pays.
  - b) Revaloriser le haut-pays.
- 4/ La DTA dans sa fonction de guide pour l'aménagement.

## B- LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES PERIMETRES

**Les périmètres** retenus dans les lettres de mission sont en général assez larges, mais toujours nettement inférieurs à la taille de la (ou des) région(s). Généralement, les travaux menés ont permis de confirmer ces périmètres larges, ce qui contribue à les différencier des schémas directeurs du code de l'urbanisme. Le cas de l'aire urbaine de Lyon est assez particulier puisque la lettre de mission du 23 février 1998, lançant les études préalables, n'a pas défini de périmètre afin de permettre au préfet de ne pas être contraint par une limite prédéterminée et d'engager ses études préalables aux échelles adaptées aux différents enjeux identifiés.

Ces périmètres englobent un territoire dans son ensemble, sans se réduire aux seules zones de conflit. La plupart de ces démarches s'inscrivent dans un cadre territorial étendu aux agglomérations les plus proches, ce qui permettra d'associer les acteurs les plus importants. Toutefois, le contenu des D.T.A. devrait, notamment dans leur partie prescriptive, fortement varier selon les zones considérées au sein des périmètres, et les prescriptions finement spatialisées se concentrer sur les territoires où le besoin d'arbitrage sur l'affectation de l'espace est le plus fort.

Une caractéristique essentielle du périmètre de la D.T.A. est qu'il n'est pas tributaire des limites administratives. Ceci permet de considérer un espace constitué d'une entité cohérente, dotée de sa logique propre. Toutefois, si les limites administratives n'ont pas été déterminantes dans la délimitation des périmètres, des considérations politiques (demande d'un président de collectivité territoriale, d'un préfet) ou de commodité de travail (disponibilité des données, simplification des modalités de travail et de concertation) ont pu conduire à les prendre en compte, en particulier pour les limites de département : cas des Alpes maritimes, de l'aire métropolitaine marseillaise.

### Alpes maritimes

Les enjeux identifiés dans la lettre de mission ont été confirmés par le rapport d'études préalables. Ces enjeux concernent le positionnement économique, l'organisation de l'aire urbaine, et la protection et la mise en valeur du cadre naturel et patrimonial.

Le mandat interministériel a validé le diagnostic et les enjeux en apportant toutefois des infléchissements aux orientations proposées dans trois domaines : les projets de doublement de l'A8, la liaison routière nouvelle entre Nice et Cunéo, les dessertes en transports collectifs et les politiques de l'habitat.

L'imbrication et les complémentarités entre la bande côtière agglomérée et le haut pays ont justifié la prise en compte de l'ensemble du département des Alpes maritimes comme périmètre de la D.T.A. Les réticences du Var et du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont conduit à ne pas étendre le périmètre de la D.T.A. à l'ensemble de la Côte d'Azur, c'est à dire sur le département voisin.

## Aire métropolitaine marseillaise

Les objectifs généraux de la lettre de mission seront, suite au rapport d'études préalables, recentrés à l'occasion de la formalisation du mandat, sur les enjeux suivants :

- le positionnement de l'aire métropolitaine, autour de quelques sites confortant les trois pôles de centralité de Marseille, Aix et de la ville nouvelle de l'Etang de Berre,
- l'amélioration du fonctionnement global de l'aire au travers d'orientations en matière d'habitat et de déplacements,
- la préservation de la qualité de vie et de l'environnement : trame naturelle et agricole, risque incendie et qualité des eaux de l'Etang de Berre.

Le périmètre aujourd'hui défini porte sur les trois arrondissements de Marseille, Aix, Istres et la frange orientale de l'arrondissement d'Arles, soit les deux tiers du Département. Il exclut en revanche, pour des raisons de commodité, les franges du système aire métropolitaine marseillaise sur le Var et le Vaucluse.

## Estuaire de la Loire

Les enjeux identifiés au stade actuel des études rejoignent ceux de la lettre de mission, soit:

- la place de la métropole de Nantes/Saint-Nazaire pour le Grand Ouest et son attractivité urbaine et patrimoniale,
- le développement économique et industrialo-portuaire,
- la protection et la valorisation de l'environnement.

Le périmètre en voie d'ajustement concerne directement l'estuaire de la Loire autour des deux bassins de vie de Nantes et Saint-Nazaire-Presqu'île Guérandaise complétés par les territoires intermédiaires proches.

## Estuaire de la Seine

Il est envisagé de cibler les enjeux mentionnés dans la lettre de mission sur : la constitution d'un complexe portuaire normand (le Havre-Rouen-Caen-Dieppe-Cherbourg), les potentialités d'accueil industriel, le développement de services et d'équipements en réseau sur l'ensemble Le Havre - Rouen - Caen, l'environnement (patrimoine naturel et paysager, prévention des risques industriels, activités agricoles).

Le périmètre n'est à ce jour pas stabilisé. A l'origine, il portait sur le périmètre du programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'Estuaire de la Seine (P.C.A.D.P.), soit sur le "petit estuaire à 13 cantons" ; il a été ensuite été élargi à l'ensemble " Le Havre - Rouen -Caen jusqu'à Dieppe et Cherbourg. Aujourd'hui, se dégage un périmètre large pour la réflexion stratégique et économique, les prescriptions devant concerner un périmètre resserré.

## Alpes du Nord :

Les enjeux, tels qu'identifiés au stade actuel des études, recentrent les objectifs généraux de la lettre de mission sur la protection des grands espaces naturels, les conditions du développement urbain dans un espace restreint (attractivité et structuration des agglomérations et maîtrise du développement péri-urbain), la limitation de l'engorgement des vallées de transit transnational, et l'affichage d'une politique du tourisme.

Les questions relatives à la constitution du réseau de villes, à la prise en compte des risques et à la coopération des territoires, notamment dans sa dimension transfrontalière, paraissent moins prégnantes.

Le périmètre d'études concerne actuellement 5 départements (intégralement : Savoie, Haute-Savoie, et Isère, partiellement : Drome -Vercors- et Ain - pays de Gex-).La prise en compte du pays de Gex pose particulièrement question (enjeux sensiblement différents, présence d'un SD, position des élus).

## Aire urbaine de Lyon

Les enjeux évoqués dans la lettre de mission tout récemment signée portent sur le positionnement de l'aire lyonnaise aux différentes échelles, les questions de transport et de logistique, la maîtrise et la cohérence de son développement, la protection et la mise en valeur de l'environnement;

La réflexion à peine amorcée localement pourrait s'appuyer sur trois entrées majeures : garantir la fluidité des échanges nationaux et internationaux, assurer la sécurité des biens et personnes (santé publique et approvisionnement en ressources: eau, air, énergie), assurer le développement maîtrisé et équilibré.

Le périmètre aujourd'hui proposé intéresse l'aire urbaine lyonnaise, sans qu'en soient définis les contours précis, en raison du caractère récent de la décision d'élaborer la D.T.A. et de la volonté de ne pas fixer de périmétrage a priori, avant définition des enjeux. La question d'y intégrer l'aire stéphanoise reste en suspens.

## C- PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS SUR LES ENJEUX PRIS EN COMPTE LORS DE LA PHASE PREPARATOIRE DES DTA

### 1- La sélection et l'articulation des enjeux mis en lumière : le constat

**Les enjeux identifiés** sont bien sûr spécifiques aux territoires étudiés. Ils relèvent cependant en général :

- de l'affichage et de la mise en cohérence de leurs fonctions économiques majeures,
- du positionnement de ces territoires à différentes échelles, notamment interrégionale et européenne,
- de la protection des espaces les plus sensibles au sein de ces territoires,
- de leur organisation et de leur fonctionnement, notamment urbain, à l'échelle du territoire concerné.

Les lettres de mission initiales du 23 juillet 1996 évoquaient en termes assez généraux les enjeux qu'il convenait d'aborder sur ces territoires. Les études préalables ont permis de les affiner, voire de les reformuler. C'est surtout à l'occasion de la discussion avec les administrations centrales, et de la préparation du mandat pour l'engagement de l'élaboration proprement dite, qu'une sélection peut être faite et des priorités définies.

- **L'enjeu économique** est toujours fortement présent dans les lettres de mission, en termes de développement économique et industriel, de logistique et de fonctions métropolitaines. L'analyse des projets et des stratégies de développement menée sur le territoire concerné doit permettre d'en dégager le positionnement géostratégique et les grandes fonctions économiques : filières portuaires, industrielles ou tertiaires.

Les stratégies portuaires et la logistique y représentent une part significative. Cela tient bien évidemment au choix porté sur trois sites portuaires: Marseille et les estuaires de la Seine et

de la Loire. Les questions de logistique se retrouvent sur ces mêmes sites, en relation directe avec le port, mais aussi à Lyon ou dans les Alpes maritimes.

En revanche l'étude du développement industriel est plus succinctement traité. Par exemple, dans les plaines alluviales des estuaires de la Seine et de la Loire ou encore les vallées alpines des Alpes du nord, les réflexions n'ont pas encore porté sur l'avenir des industries qui ont façonné le territoire, leur reconversion possible sur d'autres filières.

**Ainsi, l'identification des enjeux économiques n'aboutit pas toujours à une pleine clarification des choix stratégiques.**

Ces enjeux économiques se traduisent de plusieurs façons.

Il peut s'agir tout d'abord d'**identifier les principaux sites** existants et futurs de manière à favoriser une **polarisation** et une meilleure **répartition** des activités à l'échelle du périmètre d'étude, et à mieux organiser le tissu économique. Ainsi, les études font apparaître qu'il est nécessaire, pour la Seine, de proposer une offre complémentaire sur les deux rives et, pour l'aire métropolitaine marseillaise, de mieux gérer l'articulation d'Euroméditerranée avec les autres pôles d'activités, afin d'éviter les phénomènes de concurrence.

Il est possible par ailleurs d'identifier quelques orientations plus ponctuelles et localisées au sein du périmètre, concernant notamment l'**évolution spatiale de certains sites stratégiques** identifiés. Cette spatialisation répond souvent à un souci de protection des milieux environnants. C'est le cas, par exemple, du développement portuaire dans les estuaires de la Seine et de la Loire, qui implique d'arbitrer les conflits d'usage sur la plaine alluviale.

Les études permettent également de définir les conditions d'une bonne **desserte** de ces zones d'activités par des infrastructures et des services de transport performants (estuaire de la Loire, aire urbaine de Lyon, Alpes Maritimes).

- La question du **positionnement géostratégique**, c'est à dire de la place et du rôle de ces territoires au niveau national, et européen, est clairement présente pour les sites de Marseille, de l'estuaire de la Loire et de l'aire urbaine de Lyon, moins jusqu'ici pour les Alpes du nord.

Les enjeux portant sur les **fonctions métropolitaines** (développement du secteur tertiaire) apparaissent parfois clairement s'agissant des services économiques ou des fonctions universitaires (Aire métropolitaine marseillaise en particulier). Toutefois, ceux ayant trait aux autres services publics sont assez peu présents (santé, culture...). Somme toute, les enjeux d'organisation métropolitaine se concentrent davantage sur la mise en relation des différents bassins d'emploi de la métropole (transports interurbains sur les Alpes Maritimes ou sur l'Aire

métropolitaine marseillaise) et sur les enjeux concernant les formes d'urbanisation (bipolarité de l'agglomération Nantes/St-Nazaire).

• **Les enjeux environnementaux** sont également très présents dans les DTA. Ils concernent plus particulièrement la préservation des espaces naturels, sites et paysages pour laquelle la DTA doit fixer les principaux objectifs de l'Etat, en application de l'article L 111-1-1 du code l'urbanisme, ainsi que la prévention des risques et la préservation de la qualité de l'eau.

Le thème relatif à la protection des espaces naturels, qui est abordé dans tous les sites, est fondamental dans les deux estuaires où les DTA devraient permettre une formalisation claire des arbitrages visant au nécessaire équilibre entre l'environnement et les aménagements liés au développement économique. Au delà des protections existantes, des réflexions devront être portées sur l'opportunité de prévoir des protections complémentaires, notamment sur les franges des sites sensibles. Pour les Alpes du Nord, les enjeux en matière de protection d'espaces naturels s'inscrivent essentiellement dans l'application de la loi montagne, de même que pour le site des Alpes Maritimes qui prévoit, par ailleurs, des mesures de protection très rigoureuses dans le cadre des modalités d'application de la loi littoral.

Les enjeux relatifs aux paysages sont, la plupart du temps, abordés dans les différents sites sous l'angle de la préservation de leur qualité, compte tenu de la richesse patrimoniale qu'ils représentent, mais aussi, dans certains cas comme les Alpes du Nord, dans un objectif de reconquête de friches industrielles ou friches touristiques.

Le souci de la prévention des risques naturels, notamment en matière d'inondation et d'incendie est très présent sur les sites de l'aire métropolitaine marseillaise et des Alpes Maritimes. Ce thème ainsi que celui des risques technologiques sera également développé pour les Alpes du Nord et l'aire urbaine de Lyon.

Enfin, la qualité de l'eau, avec notamment l'objectif de reconquête écologique de l'étang de Berre de l'aire métropolitaine marseillaise et le souci de préservation et de gestion de la ressource en eau dans les Alpes du Nord représente également un enjeu environnemental important.

. Le quatrième type d'enjeux abordés dans les sites de l'expérimentation porte sur la **maîtrise et la cohérence de l'urbanisation**, notamment du fait de l'absence de planification

intercommunale à l'échelle des territoires concernés. Cet enjeu est transversal par rapport aux trois volets du développement durable: l'économie, l'environnement et le social.

Pour les Alpes maritimes, il se pose à la fois en termes de cohérence au sein de la conurbation littorale, et de limitation du développement de l'urbanisation du moyen pays. Pour l'aire métropolitaine marseillaise, il se pose d'abord en termes d'affirmation et de développement des fonctions des principaux centres urbains, d'équilibre économique et social entre les parties est et ouest de la métropole, de maîtrise des déplacements et de préservation des espaces naturels intermédiaires.

Pour l'estuaire de la Loire, le sujet se concentre sur la périurbanisation dans la zone intermédiaire entre Nantes et St-Nazaire, et ses conséquences en termes de déplacement et de pression sur les espaces naturels et agricoles. La maîtrise du développement urbain se pose également dans les zones aéroportuaires: Notre Dame des Landes et Lyon Satolas. Dans les Alpes du Nord, l'enjeu de la maîtrise de l'urbanisation relève autant de la pérennité des systèmes agricoles et de sa traduction en termes de paysages et de risques.

La question de l'offre en matière de modes de **transports** est aussi majeure pour la maîtrise de l'urbanisation et le fonctionnement de ces territoires. Pour les Alpes maritimes, l'enjeu porte tant pour le fonctionnement même de la conurbation que sur les trafics internationaux : le mandat a, en particulier, souligné la nécessité de développer les approches multimodales. A Marseille, la question des déplacements et des modes utilisés (moins de 5 % des déplacements actuellement effectués en transport en commun) est essentielle pour le devenir de l'aire métropolitaine.

Le champ **social** est moins fortement présent, sinon pour l'aire métropolitaine marseillaise et, en second plan, les Alpes maritimes, au travers notamment de la localisation des pôles d'emplois, de l'équilibre de l'habitat, et de l'offre en transports collectifs. La raison principale en est certainement la question de l'échelle et de la nature du territoire, ces deux sites présentant le caractère de conurbations, où les inégalités internes sont peut-être plus difficile à aborder et à gérer qu'au sein d'une agglomération.

Ces enjeux principalement thématiques ne peuvent toutefois pas, on le voit bien, être abordés indépendamment les uns des autres, et la D.T.A. doit, par exemple, arbitrer et/ou concilier des enjeux apparemment contradictoires comme développement portuaire et protection d'un espace naturel sensible.

Mais l'équilibre évoqué par l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme ne doit pas se réduire à ces seuls arbitrages qui limiteraient la valeur ajoutée de la D.T.A. Celle-ci doit être une occasion et un lieu pour développer une **approche cohérente et croisée** des différents enjeux fondamentaux sur un même territoire. Cette dimension transversale de la D.T.A. est plus difficile à exprimer qu'une succession d'orientations thématiques. Elle suppose pour les

services de l'État de développer des approches plus globales sur le territoire, mettant l'accent sur les **processus** et les lieux de cette **articulation**.

Cette approche peut toutefois sembler rentrer en contradiction avec la compétence des collectivités locales à définir leur projet pour le territoire. C'est pourquoi les **enjeux** identifiés dans le cadre des études doivent être **hiérarchisés et sélectionnés**, surtout s'ils s'expriment à l'échelle intercommunale des schémas directeurs d'urbanisme ou, a fortiori, à l'échelle communale du POS. Ces enjeux plus globaux s'expriment toutefois en général sur des territoires qui dépassent les schémas directeurs, notamment pour la maîtrise de la périurbanisation et des déplacements, ou en intéressent plusieurs. C'est ainsi que la D.T.A. des Alpes maritimes permettra d'encadrer les trois schémas directeurs en cours de révision, comme la D.T.A. des Alpes du nord. Pour l'estuaire de la Loire, la D.T.A. permettra de définir des orientations quant à la complémentarité et à l'articulation des agglomérations de Saint-Nazaire/Presqu'île guérandaise, couverte par un schéma directeur, et de Nantes, organisée en district.

A ces échelles, les enjeux traités par la D.T.A. se traduiront certainement plutôt par des orientations, des objectifs, que des prescriptions finement spatialisées. Mais ces orientations pourront n'en être pas moins prescriptives, et leur mise en oeuvre d'autant mieux contrôlée si des schémas directeurs sont élaborés et si une évaluation régulière de la D.T.A. est faite.

**L'exercice DTA induit donc une approche cohérente et croisée de plusieurs enjeux sur un même territoire, dont la sélection et la hiérarchisation font apparaître la nécessité d'une expression de l'Etat sous la forme d'orientations et d'objectifs.**

## 2-Analyse et commentaires sur les principaux enjeux relevés

### La maîtrise de l'urbanisation et la restructuration du tissu urbain.

A travers le concept de développement durable que véhicule l'outil DTA (harmonisation entre la préservation de l'environnement et le développement du territoire), est privilégié le principe d'une utilisation rationnelle et économique de l'espace. La nécessaire protection des espaces agricoles et naturels, la volonté de restructurer l'urbain éclaté, ou encore la gestion de territoires disposant de faibles réserves foncières mais où la pression urbaine est forte (cas du département des Alpes Maritimes par exemple), impliquent que soit encadré le phénomène d'urbanisation sur ces territoires sensibles, soit parce que cet encadrement est inexistant ou

insuffisant, soit parce que les limites de ces territoires dépassent les cadres de la planification locale.

Si on se reporte aux documents de planification récents approuvés in fine par l'Etat et pouvant constituer des exemples pour la DTA, la gestion économe et rationnelle de l'espace est au coeur des prescriptions élaborées.

Dans ses principes, le SAR de la Réunion impose une densification des agglomérations existantes et une structuration des bourgs. Constatant que les villes se sont développées jusqu'à présent plutôt par extension que par densification, au détriment des espaces agricoles et naturels, ce qui génère des coûts d'investissement et de fonctionnement de plus en plus importants, le SAR impose que la densification des agglomérations soit privilégiée et leur extension mesurée. Il pose le principe, mais laisse aux documents d'urbanisme locaux le soin de préciser les modalités de cette densification.

Concrètement, afin de préciser le caractère limité de l'extension des agglomérations, le SAR cartographie la superficie maximale autorisée, mais la localisation de ces zones d'extension n'est qu'indicative, et doit être elle aussi précisée dans les documents locaux. Deux principes sont posés dans le corps du texte: l'extension doit être réalisée en continuité des espaces bâtis existants, et une densité moyenne de logements à l'hectare est précisée.

Dans le cadre de l'élaboration du SDRIF, l'encadrement de l'urbanisation devait répondre au souci de dégager de l'espace à urbaniser compte tenu de l'insuffisance de l'offre foncière. Le schéma a donc prévu une obligation d'ouvrir à l'urbanisation en polarisant celle-ci sur certains secteurs afin d'éviter le phénomène du mitage, tout en imposant le principe d'urbanisation en continuité. Un système de pourcentage permet néanmoins aux documents d'urbanisme locaux de localiser librement les espaces à urbaniser dans les secteurs identifiés (tel pourcentage en espaces verts, tel pourcentage en espaces urbains). En revanche, sur les très petits pôles urbains est imposé un principe de développement modéré ou d'urbanisation limitée. Le principe de densification ne fait pas l'objet d'une représentation cartographique mais est explicité dans le texte du document.

Ces deux exemples nourrissent incontestablement les réflexions menées dans le cadre des études préalables des DTA.

Dans son chapitre de mise en cohérence du fonctionnement interne de la métropole azuréenne, le document de synthèse des études préalables de la DTA des Alpes Maritimes prévoit notamment une gestion de l'offre d'espaces pour le nouvel habitat: il est ainsi prévu que l'habitat neuf soit localisé en tenant compte des risques naturels et de la protection de l'environnement et que soit densifié l'ensemble des espaces partiellement ou totalement urbanisés, à l'exception toutefois des espaces remarquables par leur qualité du bâti ou leur

insertion paysagère, et pour lesquels est prévu que soit maintenue les indices d'occupation du sol actuels.

Dans le document des études sur l'estuaire de la Loire, le développement urbain bi-polaire constitué par les villes de Nantes/ St-Nazaire nécessite une limitation de l'urbanisation dans les espaces intermédiaires constitués par des zones humides, des zones agricoles, et des coupures d'urbanisation naturelles. Il est donc proposé une limitation de l'urbanisation diffuse (mitage) notamment par le renforcement des pôles urbains secondaires. Concrètement, les études proposent la prescription d'une règle générale relative aux surfaces à urbaniser rapportées aux surfaces déjà urbanisées et une densification sur certains pôles, notamment à l'intérieur du périphérique nantais, afin de remédier à une consommation de l'espace jugée excessive.

La DTA sur l'aire métropolitaine marseillaise a également comme souci principal de limiter la consommation de l'espace. La volonté de définir un parti d'urbanisme clair, avec la localisation des zones préférentielles futures d'habitat et d'activités, ainsi que l'identification et la protection des espaces non urbanisés interstitiels de l'agglomération, répondent à cette préoccupation.

Ce souci de limiter la consommation de l'espace prend sa source dans le principe d'équilibre énoncé à l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, et s'inscrit dans l'objectif 1 (orientations en matière d'aménagement et de protection des espaces) et dans l'objectif 2 assignés aux DTA (localisation des sites et paysages à protéger).

La localisation et l'organisation rationnelles de l'urbain à l'échelle des enjeux de l'agglomération laissent actuellement présager le rôle d'encadrement des SD par la DTA, voire un rôle de substitution en cas d'absence de planification locale satisfaisante (comme sur l'agglomération marseillaise), dans la continuité (et à corps défendant d'une partie de l'administration) de ce que souhaitait le Conseil d'Etat.

Ainsi, indépendamment des enjeux particuliers d'aménagement portés par chaque territoire en terme de développement (Port 2000, Sophia Antipolis, Donges-est, Euroméditerranée...), dont la réalisation en soi ne nécessite pas à eux seuls l'élaboration d'une DTA de par l'existence d'outils existants spécifiques (type PIG, opération d'intérêt national..), les DTA seront amenées à se prononcer de manière assez systématique sur la consommation de l'espace et la structuration de l'armature urbaine à l'échelle de l'agglomération multipolaire (DTA AMM, Nantes/St-Nazaire) pour laquelle aucun schéma d'urbanisme n'apporte de solution.

#### La valeur ajoutée des DTA en terme de protection de l'environnement.

Les procédures environnementales de protection existantes sont variées et nombreuses (classements, inscriptions, réserves et parcs naturels national ou régional, directives paysagères, lois d'aménagement et d'urbanisme applicables aux zones de montagne ou au littoral...). Parmi la multiplicité de ces outils de protection, la DTA semble pouvoir apporter néanmoins une valeur ajoutée, dans la mesure où:

- d'une part, elle permettra une mise en cohérence des politiques de protection avec les nécessités des projets de développement économiques et urbains.

A titre d'exemple, le projet d'extension de Donges-est dans la DTA estuaire de la Loire induira, si il est confirmé, la mise en place de mesures compensatoires pour la préservation et la valorisation de zones adjacentes.

Il a été également mentionné qu'en l'état, le document de l'estuaire de la Seine ne confrontait pas suffisamment les options d'aménagement (zones d'industries lourdes sur la plaine alluviale ou impacts de Port 2000) sur le milieu, permettant de dégager une vision globale du principe d'équilibre sur l'estuaire.

- D'autre part, la DTA peut proposer des mesures de préservation pour des espaces dont la vocation dominante est encore naturelle, situés, pour certains d'entre eux, dans le prolongement d'espaces naturels de protection forte, dont ils constituent une sorte "d'avant scène". Ces espaces non protégés sont souvent soumis à la pression urbaine et menacés de mitage. La DTA peut également imposer une protection pour les espaces naturels interstitiels urbains qui ne font pas l'objet de réglementation à travers un document d'urbanisme intercommunal.

Le SAR peut proposer également dans ce domaine quelques exemples pour les DTA: il distingue ainsi 3 catégories d'espaces à protéger: les espaces naturels remarquables du littoral (en application de l'article L146-6 du code de l'urbanisme -modalités d'application de la loi Littoral-), les espaces de protection forte régis le plus souvent par le biais de réglementations spécifiques (classement, réserve, application des LAU...), ou pour lesquels a été prévu de telles réglementations. Ces deux premières catégories d'espaces interdisent toute urbanisation nouvelle. Enfin (troisième catégorie), les espaces à vocation naturelle, ne bénéficiant pas de protection réglementaire spécifique, pour lesquels l'urbanisation est sujette à des conditions diverses et dont le mode de gestion importe parfois plus que le degré de protection. C'est sur cette dernière catégorie d'espaces que s'exprime la valeur ajoutée de ce schéma.

La DTA peut donc apporter un plus pour la gestion des franges des espaces déjà protégés ou pour la prise en considération de coupures d'urbanisation au sein d'une aire urbaine (DTA sur l'AMM) ou entre deux pôles urbains (Nantes/ St-Nazaire).

La DTA des Alpes Maritimes prévoit, outre la protection réglementaire du grand cadre paysager de l'agglomération (classement complémentaire de l'Estérel sur les versants est et sud du Tanneron...) par la mise en oeuvre de procédures existantes, l'élaboration d'une charte du paysage permettant de définir et de mettre en oeuvre une stratégie globale de mise en valeur des éléments caractéristiques du paysage urbain et naturel dans le département.

Il est enfin important de souligner qu'en terme de protection de certains espaces, les modalités de gestion destinées à assurer la pérennité de leur rôle écologique importent tout autant que leur protection à l'égard du développement urbain ou de l'activité économique: il en va ainsi de la gestion des vasières au sein des ZPS, pour laquelle la DTA pourrait être le cadre d'un partenariat souhaité (proposition des études sur l'estuaire de la Loire).

Bien entendu, la valeur ajoutée des DTA dans le domaine de la protection environnementale s'apprécie également dans le cadre de la troisième catégorie de dispositions qui les composent, à savoir les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagnes ou aux zones littorales.

#### Espaces d'activités et développement économique.

Les sites stratégiques de développement ont vocation à être analysés dans les DTA à un double titre. D'une part dans le cadre de la partie "diagnostic" du territoire, lorsqu'il s'agit pour les études préalables de dégager les lignes forces et les fonctions économiques du territoire étudié. Quelques sites clefs se trouvent alors spacialisés avec leurs fonctions propres. Dans un deuxième temps, les études évaluent les actions pouvant être menées par l'Etat et les partenaires locaux (collectivités locales et acteurs socio-économiques) pour accompagner et soutenir (voire infléchir, s'il est jugé nécessaire de rééquilibrer les tendances lourdes constatées dans le diagnostic) le développement économique.

Il est possible de dégager au moins trois grands types d'actions pouvant être menés par le biais des DTA sur les sites stratégiques de développement. Au sein de ces trois grands types d'actions, certaines orientations relèveront du domaine prescriptif (avec les conséquences que cela emporte sur les documents de planification locaux), et les autres du domaine de la recommandation, de la fonction de "guide pour l'aménagement" de la DTA, sorte de charte d'aménagement et de développement.

- le premier axe concerne les évolutions spatiales des sites stratégiques identifiés.

Ainsi, la problématique du développement portuaire dans les DTA des estuaires de la Seine ou de la Loire emporte une localisation des espaces d'extension et l'établissement d'une carte

de destination des sols visant à arbitrer les conflits d'usage sur la plaine alluviale. Cette planification spatiale, de par le degré de précision qui la caractérise (délimitation stricte des zones de protection et des zones d'activités), se rapproche incontestablement de la fonction classique d'un schéma directeur, à la différence près cependant qu'elle concerne un secteur particulier à l'intérieur du périmètre de la DTA.

De la même manière, le parc d'activités de Sophia Antipolis fait l'objet d'un traitement concernant son évolution spatiale, dans la DTA des Alpes Maritimes: à partir de l'extension initiale prévue sur sept communes, le document des études préalables reconside ce périmètre d'extension en prenant en compte les principes de protection édictés par la loi Littoral (préservation d'une coupure d'urbanisation à Antibes, dans la basse vallée de la Brague, et identification d'espaces remarquables à Villeneuve-Loubet).

La spatialisation répond dans ce cadre à un souci de protection des milieux environnants, et illustre de fait la fonction d'arbitrage de la DTA.

- Le deuxième axe d'action sur les sites stratégiques répond à une volonté de rééquilibrage du territoire, thème classique de la politique d'aménagement du territoire.

A cet égard, la similitude du SAR et de la DTA des Alpes Maritimes mérite d'être soulignée.

Le SAR relève qu'à défaut d'une politique volontaire d'aménagement de l'espace, le déséquilibre entre la zone littorale et la zone des Hauts (en terme d'équipements et d'activité économique), générera un scénario aux conséquences dommageables, notamment en terme de qualité de vie et de coût de fonctionnement. Globalement, le schéma renvoie à trois types de traitements destinés à agir en faveur d'un développement harmonieux du territoire:

\* la recherche d'un partenariat étroit de l'Etat avec les collectivités locales et les réseaux associatifs autour d'une démarche d'auto-développement et d'élaboration d'un parti d'aménagement. Dans ce cadre, la portée juridique du schéma est essentiellement de l'ordre de la recommandation.

De manière similaire, la DTA des Alpes Maritimes propose tout un dispositif destiné à favoriser l'évolution du Haut-Pays, en prévoyant notamment la diversification de l'offre touristique par la promotion d'une concertation entre les vallées, afin d'aider les filières à se structurer et à s'organiser.

Il est important de souligner que, s'agissant du développement économique et de la diversification des activités, la DTA n'aura vraisemblablement vraisemblablement pas d'action directe et contraignante sur le territoire, et qu'à ce sujet, elle se présente plutôt comme une réflexion prospective confrontant les jeux des acteurs socio-économiques, proposant des voies de développement jugées favorables au territoire et des cadres propices à leur concertation. Tout au plus sera-t-elle susceptible d'accompagner la voie préconisée en réorientant certaines politiques publiques incitatives ou d'accompagnement

Pour reprendre l'exemple de la DTA des Alpes Maritimes, le mandat d'élaboration, reprenant les propositions du document d'études préalable, propose que soient recherchés les moyens d'un partenariat renforcé entre les milieux universitaires et de recherche et les entreprises, tout particulièrement celles s'implantant sur les pôles stratégiques, tel que celui de Sophia-Antipolis. De la même façon, il est prévu que la DTA énonce les moyens susceptibles d'être mobilisés par les partenaires publics et socio-professionnels pour concourir à des objectifs tels que la diversification de l'offre touristique, ou encore la présence de services contribuant à la structuration des bourgs-centres dans le Haut-Pays.

\* Des actions structurantes en matière de désenclavement (infrastructures de transports), et d'équipements de service, qui se traduisent en prescriptions dans le SAR comme dans les DTA (les schéma directeurs devront être compatibles avec les projets d'infrastructures et les grands équipements figurant dans la DTA).

\* Enfin, une action sur l'implantation des zones d'activités, implantation prévue et favorisée sur certains sites. L'objectif énoncé dans le SAR consiste notamment à privilégier les bassins d'emplois où le rapport entre l'emploi et la population est le plus bas comparé à la moyenne régionale ou encore à favoriser l'implantation de petites zones artisanales dans les Hauts afin d'y maintenir l'activité.

Il est possible ici encore de rapprocher ce type d'orientation avec celle de la DTA des Alpes Maritimes, consistant à favoriser la diversification économique du Haut-Pays par la création de zones d'activités destinées à la petite industrie et l'artisanat ancrées sur les bourgs-centres des vallées.

- le troisième axe d'action généré par l'exercice DTA consiste à structurer le tissu économique par une mise en cohérence des différents sites d'activités à l'échelle du périmètre d'étude. La lisibilité du territoire économique et les méfaits des situations de concurrence sont ici en cause.

Dans de nombreuses DTA est évoqué l'élaboration d'un schéma de cohérence des activités économiques. La DTA de l'estuaire de la Seine propose la réalisation d'un schéma des zones d'activités afin de proposer une offre équilibrée et complémentaire sur les deux rives, basée sur l'intercommunalité. Dans le même ordre d'idée, la DTA sur l'AMM dispose qu'il est nécessaire, pour la cohérence de la structure d'ensemble, d'inventer un système métropolitain qui tienne compte des grandes spécialités économiques. En termes de prescription, est proposée l'élaboration d'un parti d'urbanisme clair, qui induit notamment la localisation des zones d'activités. Un schéma de cohérence des grands projets d'aménagement permettrait

ainsi de mieux gérer l'articulation de l'opération d'intérêt national Euroméditerranée avec les autres pôles d'activités, et d'éviter les phénomènes de concurrence.

Localiser les principaux sites d'activités existants et futurs par la constitution et la polarisation sur certains pôles locaux doit permettre de rompre avec la tendance lourde de démultiplication de l'offre et de structurer le tissu des activités.

Il faut noter toutefois que la vocation dominante des différents espaces, si elle est nécessaire au sein de certains espaces sensibles pour lesquels les conflits d'usages sont patents, -cf 1ère hypothèse-, ne doit pas donner lieu à un fonctionnalisme strict. Ce fut du reste un des écueils du SDRIF de 1976, qui a donné lieu à des situations de blocage et empêché une nécessaire mixité du tissu territorial. La version de 1994 ne prescrit ainsi le type d'activité que pour quelques sites stratégiques, mais polarise par ailleurs le développement sur des zones d'activités intercommunales cartographiées à cet effet.

Bien entendu, la mise en cohérence des activités et des complémentarités ne s'envisage pas uniquement en terme d'identification spatiale. Cette cohérence doit également s'exprimer à travers les politiques économiques des acteurs socio-économiques, pour lesquels nous avons vu que la DTA constitue un guide voire un catalyseur de mise en concertation.

Ce doit être de même le cas pour l'ensemble des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit de l'essence traditionnelle de l'aménagement du territoire.

La DTA joue également un rôle de guide lorsqu'il s'agit notamment d'inciter les élus locaux à coopérer sur un certain nombre de politiques comme celle des transports, avec la proposition de création d'une agence (sous la forme d'une association) sur l'aire métropolitaine marseillaise, premier pas pour l'organisation locale de cette politique.

Sur l'estuaire de la Seine, le document des études préalables propose que l'Etat recommande la mise en place d'une structure partenariale de coopération entre les trois agglomérations que sont Le Havre, Rouen et Caen.

En revanche, lorsqu'il s'agit pour une DTA de donner des instructions aux établissements publics sous tutelle de l'Etat, on peut supposer que l'effet contraignant pourra davantage s'affirmer par le lien de la tutelle (très souvent en effet, sont mises en cause les politiques de ces établissements, tels que les ports autonomes ou les établissements publics fonciers<sup>3</sup>).

Ainsi, indépendamment de toute identification spatiale, les études préalables de la DTA de l'estuaire de la Seine visent notamment à préciser les vocations portuaires des différents ports concernés et les politiques devant être menées par les ports autonomes, notamment pour les pôles secondaires, (Cherbourg, Dieppe...), afin de présenter une armature d'ensemble cohérente et d'éviter des investissements générant des situations concurrentielles.

---

<sup>3</sup> On peut citer pour la DTA de l'estuaire de la Seine, l'Etablissement public de la Basse Seine.

Enfin, doit être abordé ici un point délicat des effets induits par la DTA s'agissant des actions menées par l'Etat lui-même sur le territoire concerné (universités, grands équipements etc). S'il ne fait aucun doute que les orientations de l'Etat en terme d'équipements et d'infrastructures de transports auront des effets juridiques sur les SD (par le biais de la compatibilité), il est légitime de se demander quelle sera la mesure de l'engagement de l'Etat lui-même sur les orientations de la DTA qui portent sur ses propres politiques.

Lorsque par exemple, la DTA de l'estuaire de la Seine propose l'élaboration d'un schéma de cohérence des fonctions à développer dans les domaines des sciences, de la recherche et de la formation supérieure, sur les villes du Havre, de Rouen et de Caen, afin ici encore de veiller à la complémentarité en ces domaines du réseau de villes, la question se pose de savoir dans quelle mesure les orientations retenues contraindront l'Etat à assumer sa part d'engagement que lui assigne la DTA.

Il semble que la DTA dans ce cas également ne fera que proposer aux administrations concernées des orientations pour guider l'action de l'Etat. Il faut en effet rappeler que la DTA ne constitue pas un engagement financier découlant par exemple d'une procédure contractuelle telle que celle des contrats de plan. La réalisation effective des orientations retenues dans la DTA est sujette à un engagement financier indépendant et ultérieur.

La présentation des documents des études préalables (définitifs ou non) et des grands domaines clefs sur lesquels il est demandé aux DTA en cours d'expérimentation de se prononcer, illustrent nous semble t-il le glissement de l'exercice vers son volet urbanistique, à savoir la constitution de documents normatifs comportant des dispositions de droit de l'urbanisme (de par son insertion dans la hiérarchie des normes et son opposabilité aux documents d'urbanisme locaux).

En effet, la maîtrise de l'urbanisation, la restructuration du tissu urbain, la mise en cohérence des zones d'activités ou encore l'arbitrage des sols sur des secteurs particuliers sont le propre des missions conférées par l'article L122-1 du code de l'urbanisme aux schémas directeurs.

Cette évolution est assez perceptible depuis la rédaction initiale des mandats de lancement des études préalables des DTA.

Les instructions des mandats comportaient en effet distinctement pour chaque DTA deux volets sensiblement différents.

\* Un volet d'inspiration "aménagement du territoire", ayant pour objet de positionner les grands territoires entre eux, d'établir une cohérence à grande échelle et des principes fondamentaux

de développement: "positionnement de l'AMM dans l'arc méditerranéen", "fonctionnement de l'estuaire de la Seine dans le Bassin Parisien" etc.

\* Un volet d'inspiration "droit de l'urbanisme", destiné à prescrire un certain nombre d'orientations permettant d'encadrer la planification locale: "maîtrise du développement spatial", "cohérence des stratégies de développement et leurs effets d'intégration urbaine" etc. L'expérimentation des DTA semble se recentrer sur ce dernier volet.

Dans un article publié dans le journal *Le Monde* du 1er octobre 1997, L.Gwiazdzinski et J.Salvan s'interrogent sur le déficit de planification spatiale en France.

Un planification territoriale au niveau d'entités relativement larges impliquant une cartographie qui assure une lisibilité des choix (carte de l'utilisation de l'espace, des structures urbaines, etc) est devenue une nécessité.

Ces auteurs considèrent notre système comme *le plus microscopique qui soit avec ses POS, et le plus macroscopique qui soit avec ses DTA*.

Cette affirmation mérite d'être reconsidérée. Au vu de l'exercice, les DTA pourraient bien être amenées à *aménager l'espace en fonction de principes simples rarement appliqués en France*.

C'est la notion ici d'aménagement du territoire qui est repensée à travers l'exercice DTA, qui pourrait enfin conduire à sortir du *macroscopique* pour encadrer et mettre en cohérence le *microscopique*.

# **Présentation et compte-rendu du séminaire du 1er juillet 1998 sur les DTA**

## **A- PRESENTATION ET INTERET DE LA REFLEXION**

Les choix des territoires couverts par les Directives Territoriales d'Aménagement ne sont pas neutres : ils concernent des lieux où s'exprime une exaspération des conflits ayant trait à l'organisation de l'espace.

La démarche DTA entreprise depuis juillet 1996 met ainsi en évidence le rôle de l'Etat comme producteur d'unité et de cohérence. De ce point de vue, la méthode de travail utilisée a valeur pédagogique et stratégique dans la mesure où elle permet à l'Etat de définir un diagnostic partagé. L'Etat travaille dans ce cadre de façon non sectorielle et tente de dégager une vision collective du territoire. Cette approche est précieuse et susceptible de nourrir d'autres démarches.

La DTA constitue indubitablement un outil porteur d'une modification radicale des comportements des fonctionnaires de l'Etat comme des élus. Il s'agit de trouver les modalités de cette nouvelle coopération. En effet, l'organisation de l'espace est une production collective qui ne peut être assurée par l'Etat, les acteurs ou les élus seuls.

Enfin, l'élaboration des DTA révèle un point d'accord fondamental entre l'ensemble des partenaires impliqués dans la démarche : les DTA sont les instruments d'une des premières expressions du développement durable, dont les trois pôles, équité sociale, efficacité économique et préservation de l'environnement, sont au cœur même de toute démarche moderne de planification territoriale.

Le bilan, qui a été transmis au premier ministre le 19 juin 1998, permet de faire le point sur l'ensemble des enseignements collectés lors de la première phase de l'exercice, à savoir la phase des études préalables.

Il a notamment permis de mettre en évidence l'originalité des DTA dans le dispositif de planification et de développement, et d'analyser les stratégies territoriales portées par cet outil, compte tenu des enjeux forts qu'ont fait ressortir les études préalables.

C'est particulièrement l'ensemble de ces enseignements que le séminaire du 1er juillet a souhaité restituer.

En effet, lors d'un comité interministériel chargé d'examiner le projet de bilan, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a proposé que soit organisé un séminaire sur les DTA, à destination des services de l'Etat (centraux et déconcentrés) et de quelques universitaires spécialisés en matière de planification territoriale, avec les objectifs suivants:

- diffuser le bilan et le présenter aux services de l'Etat ;
- sensibiliser les services et les chercheurs à l'importance de cette démarche ;
- échanger et faire partager les diverses expériences déjà acquises.

Somme toute, l'objectif est de promouvoir l'outil lui-même et sa démarche de manière à rendre sérieuses ses perspectives d'approbation, tout en mettant en évidence un certain nombre de questions que soulève l'exercice, tant en ce qui concerne son contenu que sa procédure, ou encore son insertion dans le dispositif actuel de planification.

Si les enseignements de ce séminaire ont fait apparaître, à l'intar des conclusions du bilan, une certaine prudence compte tenu des incertitudes induites par l'exercice, ils ont démontré largement tout l'intérêt et les espoirs que suscitent les DTA.

La mise en commun et la discussion sur les démarches en cours constituent une avancée significative dans la conduite de cette expérimentation. De nouvelles rencontres ouvertes à un public encore plus large seront probablement nécessaires pour tirer tous les enseignements de la phase cruciale d'élaboration qui débute dès à présent sur deux sites.

## B- COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE

Ouverture de la matinée par Jean-Louis GUIGOU	p 114
Présentation des DTA par les préfets coordonnateurs	p 116
Estuaire de la Loire	p 116
Aire urbaine de Lyon	P 120
Alpes du Nord	P 123

Alpes Maritimes	p 125
Aire métropolitaine marseillaise	p 130
Estuaire de la Seine	p 132
Débat p 137	
Conclusions du bilan et perspectives p	p 142
Marie-odile GUTH	p 142
Paul SCHWACH	p 143
Jean-Louis GUIGOU	p 145
Ouverture de l'après-midi	p 148
Accueil	p 148
Les principaux enjeux des DTA développés dans le bilan	p 148
Les DTA et les enjeux de la planification territoriale	p 151
Table ronde	p 151
Débat	p 164
Les enjeux du développement économique dans la DTA confrontés aux enjeux urbanistiques et environnementaux	p 167
Table ronde	p 167
Débat	p 177
Conclusion	p 181
Alain Neveu, Conseiller technique de Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement	

## Ouverture de la matinée

Jean-Louis GUIGOU

Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

### **L'espace : une production collective**

Les DTA, selon la loi de février 1995, témoignent de la pensée du philosophe Henri Lefèvre, selon laquelle l'espace est une production collective. Il ne s'agit pas d'une production privée, tel un bien de consommation, ni d'une production publique, comme l'est l'Education Nationale, mais d'une production collective. Elle témoigne du génie propre d'une population et se compose d'éléments de patrimoine - églises, places - et de symboles de l'organisation de notre société. Ni l'Etat, ni les acteurs, ni les élus seuls ne peuvent assurer cette production. A ce propos, retrouver dans la loi Pasqua la pensée d'un philosophe d'obédience marxiste n'est pas sans m'amuser.

L'article 4 du chapitre 2 de la loi énonce la chose suivante : les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat. Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements et les communes. Les préfets ne doivent pas se limiter à une action d'information mais doivent conduire une action conjointe.

### **La DTA : une réponse à l'exaspération des contradictions**

Les choix collectifs des DTA ne sont pas neutres. Ils concernent essentiellement des estuaires ou des lieux difficiles à gérer. Ils expriment des contradictions et des conflits. Les DTA sont présentes là où il y a exaspération des contradictions. Un préfet peut parvenir à gérer des contradictions. Je pense à l'estuaire de la Seine, où coexistent à un kilomètre de distance les espaces protégés de Natura 2000 et le port et ses raffineries de pétrole. Le contraste est saisissant. Les préfets doivent avoir conscience des conflits potentiels que représentent de tels espaces. Ils doivent travailler avec souplesse, ingéniosité, conviction, prudence mais détermination.

### **Le bilan de l'expérimentation des DTA**

Nous sommes réunis pour analyser le bilan. Si les fonctionnaires peuvent être amenés à douter au cours de leur carrière, ils peuvent également avoir des sujets de fierté. Le bilan constitue un sujet de fierté pour nous tous fonctionnaires. Le gouvernement a jugé, avant de poursuivre la démarche et de légitimer les nombreuses DTA en attente, qu'il était nécessaire de dresser un bilan complet. Nous devons déterminer s'il s'agit d'un bon outil.

Le bilan est envisagé dans cette perspective. Il a convaincu Madame la Ministre de la pertinence des DTA et de la nécessité de poursuivre les démarches engagées. L'objet de notre réunion est d'aider à la prise de décision politique en ce domaine.

#### L'organisation de la journée

Nous écouterons tout d'abord les exposés des préfets sur les six DTA. Ils seront suivis d'un temps de discussion. Marie-Odile Guth, Paul Schwach et moi-même clôturerons la matinée, puis nous déjeunerons ensemble. L'après-midi se déroulera selon un style différent, à travers deux tables rondes réunissant des professionnels et des professeurs d'universités. Un membre du cabinet de la Ministre assistera à l'ensemble des débats et conclura la journée.

## **Estuaire de la Loire**

**Monsieur BLANGY  
Préfet de la région Pays de la Loire**

Mon exposé ne présentera pas de façon complète notre avant-projet de DTA. Il se limitera à quelques réflexions sur un thème important pour l'estuaire de la Loire: la maîtrise de l'urbanisation.

### **Les trois enjeux de la DTA**

Ces trois enjeux ont été fixés dans l'instruction interministérielle de juillet 1996. Ils ont été repris dans la concertation avec les partenaires locaux et font l'objet d'un large accord :

- affirmer le rôle de Nantes Saint-Nazaire comme métropole du Grand Ouest ;
- assurer un développement économique durable
- protéger et valoriser un environnement et un cadre de vie remarquables.

### **Le diagnostic urbain**

La métropole de l'estuaire est de nature bipolaire. Elle regroupe environ 700 000 habitants répartis en deux pôles urbains :

- L'agglomération nantaise, qui regroupe 500 000 habitants et réunit la majeure partie des activités tertiaires et stratégiques ;
- Saint-Nazaire et la Presqu'île guérandaise qui regroupent 130 000 habitants et les activités portuaires et de tourisme littoral.

Ces deux pôles urbains sont séparés par une « écharpe verte » composée de la Brière, ensemble naturel humide exceptionnel, et le lac de Grand-Lieu au sud-ouest, également de grande qualité. Le périmètre de la DTA est complété par des territoires intermédiaires : le sillon de Bretagne au nord, le Pays de Retz au sud et le Pays d'Ancenis.

Nous constatons un phénomène d'étalement urbain autour des deux pôles. La surface urbanisée de l'agglomération nantaise a triplé depuis 1960 tandis que la population n'augmentait que de 50 %. Ce phénomène s'est traduit par l'accroissement des distances domicile / travail, de nombreuses mobilités, et la constitution d'un archipel urbain dans un rayon de trente kilomètres environ autour de Nantes, sachant que l'habitat en maison individuelle correspond à une tradition très ancrée dans l'Ouest. Il faut savoir que le

périphérique ceinturant l'agglomération de Nantes et ses 500 000 habitants est plus long que le périphérique parisien.

Le phénomène décrit est similaire à Saint-Nazaire et sur la presqu'île guérandaise.

Cette urbanisation diffuse entraîne une forte réduction de l'agriculture périurbaine. Les experts prévoient à l'horizon 2015, si les tendances se poursuivent, une augmentation de 20 000 hectares de la surface urbanisée sur l'agglomération nantaise, soit le double de l'existant.

Les risques sont évidents. Une saturation progressive des infrastructures internes est à craindre, malgré l'amélioration des moyens de transport et l'introduction du tramway à Nantes. Le périphérique connaît déjà des engorgements à certaines heures. Notez qu'il n'existe pas de schéma directeur pour l'agglomération nantaise et que celui de Saint-Nazaire - La Baule est en cours de révision.

### **L'enjeu spatial pour l'estuaire**

Le caractère bipolaire de la métropole est un élément fort et un atout dont les acteurs locaux sont conscients. Le projet Nantes 2005 souligne la nécessité d'une agglomération plus resserrée sous forme polycentrique. Le programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire, qui rassemble la région, le département et la chambre de commerce, défend également cet objectif.

La maîtrise de l'urbanisation constitue un enjeu fort pour l'estuaire. Il convient de mettre fin à la tendance d'étalement diffus de l'urbanisation, générateur de nuisances de toutes sortes et dispendieux sur le plan des équipements. La maîtrise de l'urbanisation s'inscrit dans l'affirmation du rôle de Nantes Saint-Nazaire comme métropole, premier enjeu de la DTA. L'absence de groupement de collectivités compétent pour organiser l'espace est à noter à l'échelle de l'estuaire, malgré une coopération économique étroite entre les deux pôles. L'Etat peut donc légitimement s'exprimer.

D'autres thématiques de la DTA ont une incidence sur la maîtrise de l'espace. Citons tout d'abord le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (horizon 2010 ou 2020) qui requiert des abords préservés d'une urbanisation diffuse. Le département a réalisé une réserve foncière sur le site. Très peu d'habitations sont concernées pour l'instant par les zones de bruit. Il convient de préserver cette situation. Ensuite, la protection des paysages remarquables est un autre élément de la DTA lié à la maîtrise de l'urbanisation. Nos sites exceptionnels bénéficient de protections. Nous devrons éventuellement les élargir et maîtriser l'urbanisation sur leurs franges. Enfin, la DTA doit préserver d'éventuelles décisions à long

terme. Avec l'augmentation du trafic, le franchissement de la Loire s'avérera peut-être nécessaire. L'urbanisation ne doit pas compromettre une telle décision.

### **L'expression de la DTA sur la maîtrise de l'urbanisation**

La première grande orientation porte sur le maintien de la forme bipolaire de l'agglomération, ce qui implique une limitation de l'agglomération diffuse. Cette action s'inscrit dans le long terme et doit ménager des perspectives de développement pour les espaces intermédiaires.

Malgré un consensus de principe, la réalisation d'un tel objectif ne sera pas sans difficulté. Lors de nos réunions de concertation, certains maires ont noté que l'habitat individuel faisait partie de la qualité de la vie. Une densification excessive de l'habitat ne correspond pas forcément à la meilleure solution sociale. Nous devons maintenir un équilibre tout en conservant un objectif fort. Une étude fine devra être effectuée durant la phase d'élaboration de la DTA, afin de définir des objectifs à la bonne échelle sans empiéter sur les compétences des collectivités.

Les modalités suivantes peuvent être envisagées :

- . affirmer le maintien du caractère rural ;
- . fixer une capacité maximale de population par secteur ;
- . affirmer par écrit le renforcement de la densité urbaine sur les deux pôles et sa limitation dans les territoires intermédiaires.

Le contrôle de l'urbanisation sur le site de Notre-Dame-des-Landes au regard des futures nuisances sonores me paraît essentiel, notamment sur son flanc Est, jusqu'où peut s'étendre l'agglomération nantaise. Nous devons réfléchir aux moyens adéquats à ce niveau. Cet objectif peut s'articuler avec l'élaboration d'un périmètre d'étude et d'un projet d'intérêt général. A court terme, la question du contrôle de l'urbanisation durant la phase d'élaboration de la DTA doit également être examinée.

Le contrôle de l'urbanisation doit s'appliquer aux sites sensibles et à leurs franges. Des mesures doivent être arrêtées en fonction des études complémentaires qui seront effectuées.

Il faut enfin combiner le principe de sauvegarde de la faisabilité des infrastructures à long terme avec l'objectif de maîtrise de l'urbanisation dans les territoires intermédiaires.

Le rôle de l'Etat doit s'articuler avec les compétences des collectivités. L'Etat peut s'exprimer sous réserve d'un argumentaire précis et du respect des grands équilibres. Une large

concertation doit s'opérer. Nous avons commencé cette démarche dans le cadre des études préalables. La DTA doit cependant traduire une volonté claire, en raison des résistances que la phase d'élaboration ne manquera pas de susciter. Il faudra réfléchir à des mesures de compensation pour les territoires intermédiaires. Au-delà de la DTA, le développement local suppose en effet une solidarité financière.

La maîtrise foncière, élément central de la maîtrise de l'urbanisation, implique l'accompagnement de grands projets urbains tels que celui de l'Île Sainte-Anne à Nantes, ancien site industrialo-portuaire et proche du cœur de la ville. Ce projet s'inscrit dans la reconquête du centre urbain et de sa densification. Plus généralement, citons la reconversion et la requalification de friches industrielles, la préservation durable de certains espaces agricoles périurbains, la préservation d'emprises liées au principe de sauvegarde et la maîtrise d'espaces naturels fragiles. Cela peut se traduire par la création d'un établissement public foncier à l'échelle de l'agglomération, dont l'articulation avec la DTA sera à définir.

## L'aire urbaine de Lyon

**Monsieur BESSE  
Préfet de la région Rhône-Alpes**

La région Rhône-Alpes abrite deux projets de DTA. Celui des Alpes du Nord a été lancé il y a deux ans. Celui de l'aire urbaine de Lyon remonte à quatre mois seulement.

### **Le seuil critique du développement urbain**

Monsieur Guigou a demandé en introduction s'il convenait de poursuivre la démarche DTA. Je réponds par l'affirmative. Une DTA s'impose en effet dans l'aire urbaine de Lyon, où la situation a atteint un seuil critique. La raison en est double.

D'une part, le développement urbain est considérable depuis quarante ans. La tache urbaine a augmenté de 140 % au cours de cette période, générant en dix ans une croissance de 38 % du flux de voitures particulières tandis que le flux de transports collectifs n'augmentait que de 17 %. Les espaces naturels et agricoles périurbains s'amoindrissent progressivement. Ces phénomènes sont classiques mais ont atteint une ampleur insupportable. La population concernée les vit de plus en plus mal. Nous enregistrons des réactions nouvelles de la part de certains riverains de Satolas, de la rocade Est, saturée, ou de l'autoroute A7 au niveau du tunnel de Fourvière. Nous assistons par ailleurs à un phénomène de dislocation urbaine, d'insécurité et de délinquance. L'importance de ces phénomènes est bien plus grave dans l'agglomération lyonnaise qu'en région parisienne ou dans le Nord. L'origine de ces dérives réside dans la mauvaise maîtrise de l'espace. Des banlieues et des quartiers se sont développés sans coordination suffisante. Sur le plan économique, des zones d'activités ont été créées sans juxtaposition logique avec le reste de l'agglomération.

D'autre part, l'Etat se retrouve de plus en plus en première ligne. Cet aspect prend une amplitude nouvelle. Les problèmes d'insécurité et la concentration des risques technologiques poussent la population à se tourner vers l'Etat. Il faut savoir que le fret ferroviaire, qui comprend des matières dangereuses, traverse le goulet d'étranglement de la gare de la Part-Dieu. Environ 100 000 camions poids lourds traversent quotidiennement l'agglomération. De tels chiffres appellent une réflexion et des remèdes. Ceux-ci doivent s'inscrire dans une problématique élargie. L'Etat, plus qu'ailleurs, se trouve en première ligne. La dislocation sociale relève également de sa responsabilité.

Un autre élément place l'Etat en première ligne. La problématique de l'aire urbaine lyonnaise s'inscrit dans la problématique générale des liaisons nord-sud à l'échelle française et européenne. L'aire urbaine de Lyon constitue un carrefour stratégique sur cet axe bilatéral, auquel s'ajoutent les voies de communication en direction de Genève et de Turin. A l'avenir, les flux de circulation provenant de la péninsule ibérique et se dirigeant vers l'Italie devront traverser les Alpes à un point quelconque, situé probablement en région Rhône-Alpes. Par

conséquent, il est impératif de fluidifier les trafics longue distance au niveau national, dont les problématiques percutent les soucis propres de l'agglomération lyonnaise. Ce carrefour stratégique est devenu un noeud de saturation insupportable pour le fret routier et ferroviaire comme pour les voyageurs particuliers. Nos interlocuteurs nous interrogent quotidiennement sur les projets de l'Etat en la matière. Nous réfléchissons à des infrastructures répondant au trafic - contournement ferroviaire à l'est ou contournement routier à l'ouest ou à l'est. La DTA doit héberger les grandes décisions de l'Etat au travers d'une concertation locale et, au-delà, d'une politique permettant de concilier les besoins de l'agglomération et de sa région.

### **Les apports de la DTA**

A mon sens, les apports de la DTA sont de trois natures.

Premièrement, la DTA doit être la traduction claire des projets de l'Etat, coupable de ne pas avoir mené de projets d'ensemble au cours des trente dernières années. De grands dossiers d'infrastructures ont été étudiés et conduits sans cohérence suffisante entre eux. Le moment est venu de reprendre en main la problématique globale - modes de communication, intermodalité, juxtaposition de modes de transport - en assurant une cohérence suffisante sur le plan spatial. La DTA doit être pour l'Etat un moyen de maturation de ses propres responsabilités et doit donner lieu à un débat ouvert avec l'ensemble des partenaires locaux. L'Etat doit être une force de propositions.

Deuxièmement, la DTA doit être un outil de recommandation dans la maîtrise de l'étalement urbain. La maîtrise de l'espace relève avant tout des collectivités locales. La DTA doit permettre de recadrer les responsabilités de chacun et permettre aux acteurs de s'exprimer et de mettre en perspective les problématiques du terrain. Certains espaces naturels et agricoles doivent être protégés. La gestion partenariale doit inclure la gestion des fonctions métropolitaines de l'agglomération lyonnaise. Cela suppose :

- . un travail commun et une confiance réciproque ;
- . un diagnostic partagé ;
- . la formalisation d'enjeux communs susceptibles d'être repris par le réseau de villes régional, dans une logique politique.

La convergence entre les élus est le meilleur moyen de traduire les grandes orientations dans la DTA.

Troisièmement, la DTA peut être un outil de prescription pour certains aspects stratégiques majeurs. Ils doivent être définis en concertation mais il est difficile de traduire collectivement sur le terrain les attentes de chacun individuellement. La définition des enjeux majeurs de l'avenir de l'espace et les prescriptions qui s'y rattachent peuvent donc être confiées à une DTA. Je citerai pour exemple le centre d'échange multimodal de Satolas. Les élus attendent de l'Etat une maîtrise de l'urbanisme à ce niveau, un adossement à la DTA pour justifier un PIG. La DTA peut être l'instrument pour aborder

dans de bonnes conditions le problème de l'urbanisation sous l'angle des secteurs stratégiques pour le long terme. Si nous ne prenons pas les précautions nécessaires pour les infrastructures de demain, tels les contournements évoqués précédemment, nous risquons de ne pas pouvoir mener à bien ces projets. L'Etat doit prendre ses responsabilités en identifiant les enjeux avec les élus et en les traduisant sur le plan réglementaire.

### Conclusion

La DTA de l'agglomération lyonnaise devrait permettre pour les décennies à venir d'éviter la politique d'Anschluß pratiquée par le département du Rhône au cours des vingt dernières années : la communauté urbaine de Lyon a tenté d'englober des communes ou des surfaces appartenant aux départements de l'Isère et de l'Ain. Elle y est parvenue à deux reprises. Nous devons pratiquer désormais une politique de confédération. La DTA peut nous y aider. Le périmètre de la DTA devra être défini. Nous rendrons sur ce sujet un rapport d'ici la fin 1998, selon une démarche de coproduction.

## Les Alpes du Nord

Monsieur BESSE

### Présentation du territoire

La DTA des Alpes du Nord concerne un espace beaucoup plus grand que la DTA lyonnaise puisqu'elle implique cinq départements. Elle offre le moyen de surmonter la contradiction du découpage administratif. Sa mise en place a nécessité la création d'une équipe de projet interministérielle pilotée par le SGAR, qui effectue un travail très intéressant depuis dix-huit mois. La DTA a également donné lieu à de nombreuses études visant à améliorer notre connaissance du territoire. Le diagnostic a mis en évidence une grande contradiction qu'il conviendra de gérer. La région se développe très fortement, notamment en raison de la qualité des milieux. Montagnes et lacs attirent des entreprises, des résidents et des touristes. L'économie fonctionne bien et vite, et s'accompagne d'une démographie galopante. En trente ans, la population a augmenté de 50 % sur ce périmètre, tandis que l'expansion démographique de la région Rhône-Alpes se limitait à 33 %. Un million d'habitants se concentrent dans le sillon alpin, qui s'étend d'Anemasse à Grenoble, englobant Annecy et Chambéry. Les projections démographiques à 2015 prévoient une croissance de 20 à 30 % de la population. L'activité économique ne concerne pas uniquement les sports d'hiver- bien que la région représente 50 % de cette activité en France - mais aussi l'industrie. De grands ensembles d'industrie et de recherche, très performants, subsistent ou s'implantent.

### Les fonctions de la DTA

La problématique de la DTA s'intitule comme suit : le développement au sein du périmètre sera-t-il durable ? Le succès ne risque-t-il pas de réduire à néant la croissance actuelle ? Comment gérer la poursuite du développement pour en éviter les effets négatifs°? Nous assistons en effet à une consommation considérable d'espace dans les vallées. La DTA doit permettre une gestion économe des surfaces et garantir la qualité de l'environnement, menacé par la pollution de l'air, la détérioration des structures et les problèmes de circulation. La DTA peut exercer quatre fonctions pour surmonter les déséquilibres :

- . **une fonction pédagogique**

Nous devons faire comprendre aux acteurs les différents enjeux, afin d'éviter des conséquences dévastatrices pour la région et le pays.

- . **une fonction de recommandation**

Nous devons faire adhérer chaque collectivité à un cadrage global et validé.

- . une fonction prescriptive**

Nous devons nous assurer que certaines coupures d'urbanisation pourront être maintenues - je pense aux lignes de crêtes et à certaines vallées.

- . un cadrage quantitatif et un outil d'approfondissement**

Un tel cadrage permettrait de subordonner l'avancée des différents projets à certaines conditions. Le développement doit être calibré. La DTA peut permettre d'approfondir les lois Montagne et Littoral. L'exercice diffère de l'aire urbaine lyonnaise mais doit permettre de la même façon de surmonter les contradictions dans l'utilisation de l'espace. Dans les deux cas, les besoins résultent d'un développement très fort mais susceptible de nuire si les régions ne savent pas le maîtriser.

## **Les Alpes-Maritimes**

**Monsieur MARLAND  
Préfet des Alpes-Maritimes**

Le département des Alpes-Maritimes illustre parfaitement les propos de Monsieur Guigou sur l'exaspération des contradictions. Cette exaspération nourrit le débat public depuis plusieurs années dans le département, et l'Etat est de plus en plus « dans la ligne de mire ».

### **Présentation du territoire**

Le département des Alpes-Maritimes compte un peu plus d'un million d'habitants répartis singulièrement : 85 % occupent 15 % du territoire, c'est-à-dire une bande côtière comprise entre Menton et le massif de l'Estérel, sur une profondeur de 15 à 20 kilomètres. A ce million de résidents permanents s'ajoute une population de passage d'environ 200 000 à 300 000 habitants par an - festivals, congrès, villégiature et tourisme.

Le département est soumis à des contraintes naturelles considérables, traduites par le seul nom d'Alpes-Maritimes : les Alpes tombent littéralement dans la mer, notamment dans l'arrondissement de Nice. Il cumule de plus tous les risques naturels, à l'exception du risque volcanique.

Les enjeux de développement durable sont donc importants pour le département et essentiels pour l'Etat. Il s'agit tout d'abord de trouver le moyen de préserver la qualité d'un environnement encore exceptionnel malgré son altération sur la côte. Il s'agit ensuite de préserver l'avenir de Sophia-Antipolis, dont l'enjeu dépasse largement le département. Il s'agit également de conduire une politique des transports, qui fait cruellement défaut. L'absence d'intercommunalité à fiscalité propre est une caractéristique forte, alors que la zone côtière abrite un tissu urbain quasi-continu. Un autre enjeu important correspond enfin à la mixité sociale, qui se heurte à la rareté des espaces, la cherté du foncier et l'absence de toute volonté politique.

A ces grands enjeux s'ajoute une forte attente des partenaires locaux à l'égard de l'Etat. Cette attente s'est traduite concrètement par la demande de DTA exprimée par le Conseil Général en juin 1995. Des décisions sont différées depuis des années sur le plan des infrastructures routières, ferroviaires et portuaires, sur le plan des développements d'universités (Nice - Sophia-Antipolis) et des relations transalpines. La barrière alpine et la mer font du département des Alpes-Maritimes une péninsule. Le département, qui entretient de cette façon des relations de médiocre qualité avec son environnement immédiat mais de bonne qualité

avec un environnement plus lointain, grâce à son aéroport, craint d'être marginalisé. Les difficultés d'application des lois Montagne et Littoral entraînant une grande insécurité juridique et suscitant des conflits sur nombre de projets expliquent par ailleurs l'attente des élus.

Cas unique, le périmètre de la DTA coïncide exactement avec celui du département. La DTA a été décidée fin 1995. Les études préalables ont été remises début 1997 et le mandat d'élaboration en novembre. La phase d'élaboration a débuté à cette date et est très engagée. Le collège des collectivités associées à l'élaboration s'est déjà réuni une fois et se réunira prochainement.

## **Les orientations fondamentales de la DTA**

### **Des orientations équilibrées**

L'enjeu principal de la DTA est de définir des orientations équilibrées pour le développement durable du territoire. La difficulté consiste à exprimer la complémentarité du triptyque économique, social et environnemental, fondement du concept de développement durable. Le département des Alpes-Maritimes se caractérise par sa fonction d'accueil. 1 % du tourisme mondial s'y concentre. Le deuxième moteur de l'économie correspond aux hautes technologies, développées depuis trente ans autour de Sophia-Antipolis. L'attraction et la qualité de vie du territoire constituent une valeur en soi et conditionnent le développement économique. L'environnement occupe donc une place majeure. L'inventaire des ZNIEFF concerne les trois quarts du territoire. La totalité des communes sont exposées à un ou plusieurs risques naturels: mouvements de terrain, inondations, feux de forêt, risques industriels, risques liés aux barrages et risques d'avalanche. Enfin, plus des quatre cinquièmes des communes sont concernées par la loi Littoral ou par la loi Montagne.

### **Sophia-Antipolis**

La recherche d'orientations équilibrées implique de prendre certaines décisions complexes. Sophia-Antipolis en est un exemple. La technopole draine 18 000 emplois et 1 200 entreprises répartis sur 2 400 hectares. Un tiers des surfaces est aménagé, les deux tiers restants sont constitués en espaces naturels. Ces dispositions, ajoutées à la présence conjointe d'activités industrielles, de recherche et d'enseignement supérieur, font la qualité du site. La technopole aura consommé ses espaces d'ici quatre ou cinq ans. La question de son extension entre en conflit avec des enjeux environnementaux, en raison des limites imposées par les directives Habitat et Natura 2000 ou par la loi Littoral. L'enjeu de la DTA, de ce point de vue, sera d'assurer le développement de Sophia tout en tenant compte des contraintes environnementales, sachant que les enjeux de la technopole sont de portée nationale compte

tenu de la qualité de ses entreprises et de son rayonnement international dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

### **Reconstruire la ville sur la ville**

L'aménagement de la zone urbaine côtière n'a pas toujours été de qualité. Compte tenu de la nécessaire conservation des espaces naturels, le développement urbain suppose une certaine densification. Dans les communes littorales où les protections sont strictement identifiées, la densification s'opérera dans les quartiers à proximité des gares, afin de développer les transports en commun et les logements sociaux. Ces derniers font cruellement défaut et freinent le développement des entreprises. Ils représentent en effet 8 % du parc de résidences principales du département, contre une moyenne nationale établie à 19 %. Il est nécessaire de trouver des modalités d'application de la loi Littoral de façon à assurer la sécurité juridique des opérations d'aménagement, tout en respectant la mise en oeuvre de la loi. Un exemple d'enjeu du littoral est le développement de l'université de Nice Sophia-Antipolis. Celui-ci est envisagé sur la commune d'Antibes, en zone littorale. Les terrains sont actuellement occupés par des pétroliers désastreux pour l'environnement. Les choses ne peuvent que s'améliorer mais la loi Littoral impose certaines contraintes. On retrouve les mêmes enjeux au niveau de la loi Montagne. Dans les communes qui y sont soumises, les services de l'Etat estiment unanimement qu'il convient de gérer l'existant avant de créer des hameaux intégrés à l'environnement. Les zones pavillonnaires construites au sud du département en zone de montagne ne présentent aucune caractéristique de l'économie de montagne. Le devenir de ces zones est l'un des problèmes d'application de la loi Montagne que nous devrons trancher.

### **La vallée du Var**

Le département est partagé par le fleuve Var, à proximité duquel des espaces susceptibles d'être urbanisés sont exposés à de considérables risques d'inondation. L'activité agricole doit y être préservée. Or il s'agit des seules surfaces susceptibles de répondre au besoin d'aménagement d'équipements collectifs, de logements ou d'activités. Il est nécessaire de favoriser un développement durable et une orientation équilibrée sur cette zone centrale pour le département, en assurant une gestion économe de l'espace et en gérant les risques naturels sans pour autant empêcher toute évolution.

## **La procédure et la méthode**

### **L'association des collectivités locales**

Il est à la fois difficile et nécessaire d'associer les collectivités locales à l'élaboration de la DTA. La démarche de l'Etat ne doit pas être solitaire. Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, la réticence des collectivités locales à jouer le jeu de la concertation, notamment les départements et les communes, va croissante. Le principal danger est la passivité de nos partenaires, attitude commode permettant de récuser les choix ne résultant pas de leur fait. Quelles que soient notre force de persuasion et notre volonté à alimenter le dialogue, nous avons besoin de partenaires actifs et ne nourrissant aucune arrière-pensée. Ce point n'est pas acquis.

### **L'évaluation environnementale**

Tout au long de la procédure doit être mis en place un moyen d'appréciation des décisions. Cela doit être intégré à la démarche. Les services déconcentrés de l'Etat - la DIREN, la DDE et la DDAF - y travaillent conjointement. Notre démarche sera d'autant plus fondée si nous faisons appel à des experts extérieurs, sans pour autant nous désengager de nos responsabilités. Nous devons éviter d'institutionnaliser des collèges qui rendraient la démarche impossible à piloter.

## **Conclusion**

Je dois remettre le projet de DTA en mai 1999. Les décisions à prendre seront tributaires des résultats de l'étude très lourde engagée au début de l'année portant sur l'intermodalité des transports au sein du département, dont nous aurons connaissance fin 1998. Il sera donc essentiel de faire des choix début 1999 en termes d'infrastructures ou d'aménagement de la vallée du Var. Cette phase difficile conditionnera la progression de la démarche. La DTA a l'immense mérite d'obliger l'Etat à être cohérent et a une valeur pédagogique pour lui-même comme pour ses partenaires uniques. Depuis deux ans et demi, le comité de pilotage associant les services déconcentrés de l'Etat et les administrations centrales concernées ont respecté une démarche exemplaire. L'échange entre les instances centrales et les instances territoriales me paraît capital. Il permet au niveau central de se pénétrer des réalités locales et aux instances territoriales de prendre conscience des enjeux nationaux. Cet échange prépare en outre les décisions du Conseil d'Etat. L'Etat est obligé de trancher en son sein ses propres contradictions. Les choses progressent et les administrations travaillent ensemble à l'élaboration d'une politique. Le rôle pédagogique de la DTA vaut également pour nos partenaires, dans la mesure où l'élaboration conjointe de la DTA nous offre la possibilité

d'expliquer les enjeux souvent mal compris du développement durable et des lois Montagne et Littoral.

Ma conclusion est claire : les DTA correspondent à une démarche novatrice et féconde en tant qu'outil d'aménagement.

## **L'aire métropolitaine marseillaise**

**Monsieur PAYET  
Secrétaire Général pour les Affaires Régionales de la région PACA**

### **La présentation du territoire**

Je ne puis que me féliciter au nom du préfet de la région PACA de la réception très récente du mandat d'élaboration. Ce mandat s'inscrit dans la volonté très forte de replacer Marseille dans son rôle de métropole régionale et méditerranéenne, c'est-à-dire de faire de Marseille une porte de l'Europe sur le monde méditerranéen, avec les conséquences que cette ambition implique en terme de rééquilibrage. Cet enjeu dépasse la région PACA et est discuté avec les préfets des régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon dans le cadre du grand Sud-Est.

### **Une organisation multipolaire**

L'aire métropolitaine marseillaise se caractérise tout d'abord par une organisation multipolaire. Son territoire couvre les communes de Marseille, d'Aix-en-Provence, d'Aubagne, de Gardanne, l'Etang de Berre jusqu'à Salon. En d'autres termes, le périmètre couvre la quasi-totalité du département des Bouches-du-Rhône à l'exception de la Camargue, d'Arles et de ses cantons nord.

Il n'existe pas d'autorité institutionnelle au sein de cette organisation multipolaire mais plutôt des rivalités entre les différents ensembles. De nombreuses communes possèdent une histoire, une culture et une logique de développement autonomes, ce qui donne lieu à des conflits liés notamment à l'implantation de nouvelles entreprises. Cette situation a des conséquences sur l'organisation urbaine, au niveau du réseau de transport par exemple. La zone supporte de multiples mobilités et le chiffre de 100 000 passages de véhicules par jour est atteint en de nombreux points. Les rivalités se traduisent également par un suréquipement en zones d'activités et une absence de prise en compte des grands équilibres de développement durable.

### **Marseille, une ville-port**

Le statut de ville-port est un élément extrêmement important pour Marseille, dans la volonté d'affirmer sa vocation méditerranéenne, et produit de larges effets sur l'aire métropolitaine. 10 000 personnes travaillent dans l'enceinte portuaire pour 55 millions de tonnes traitées annuellement, dont la moitié demeure dans la région et l'autre moitié est transportée vers le sillon rhodanien et la région lyonnaise. La question du contournement ferroviaire de Lyon concerne par conséquent les deux régions, PACA et Rhône-Alpes.

### **L'activité pétrochimique**

Une autre caractéristique du périmètre correspond à l'activité pétrochimique et ses dérivés, qui occupe une place majeure dans la zone de l'Etang de Berre. Or cette zone est contiguë à la Camargue et concentre de très grands risques de pollution. La région PACA ne se heurte pas au problème du couloir de la chimie car l'espace n'y est pas compté, bien que l'axe Paris-Marseille traverse l'Etang de Berre. L'amélioration des voies de circulation dans la zone de Fos se heurte immédiatement à des zones naturelles protégées ou à risques.

### **L'image de la Provence**

Enfin, l'importance des milieux naturels de grande qualité et leur altération par des phénomènes de mitage et de morcellement constituent la dernière caractéristique de l'aire. Ce morcellement est d'autant plus préoccupant que la qualité et l'image de la Provence jouent un rôle majeur dans son développement. C'est en effet l'image de la Provence et non celle de Marseille qui attire les croisiéristes américains, ainsi que les remarquables installations portuaires de la ville, malgré leur imparfaite fiabilité.

### **Les objectifs de la DTA**

Notre souci premier est de replacer la DTA et l'aire métropolitaine marseillaise dans un ensemble beaucoup plus vaste. Je veux parler premièrement d'un ensemble géographique. La région PACA comporte deux DTA : celle des Alpes-Maritimes et celle-ci. La ville de Toulon se situe entre les deux et constitue une autre agglomération, qui aurait éventuellement pu être insérée dans l'une ou l'autre. Avignon est un autre pôle confronté à des problèmes propres, notamment en termes logistiques. Les départements des Alpes de Haute Provence et des Hautes-Alpes donnent lieu, pour leur part, à de houleuses discussions du Conseil Régional au sujet de la percée alpine. Les décisions de la DTA marseillaise auront des effets sur ces deux départements.

Deuxièmement, la DTA doit être replacée dans un ensemble juridique plus vaste. Nous attendons dans les délais les plus brefs les documents de cadrage des schémas de services collectifs. En liaison avec les collectivités, notamment la région, nous avons dû travailler simultanément sur les différents documents - DTA, schéma régional d'aménagement et schéma régional de transports. L'exercice est périlleux mais permet une avancée rapide.

## L'estuaire de la Seine

**Monsieur DELZANT  
Secrétaire Général pour les Affaires Régionales**

François Lépine, préfet de la région Haute-Normandie et coordonateur de la DTA, vous prie d'excuser son absence aujourd'hui. Monsieur Pautrat, préfet de la région Basse-Normandie, précise que mes propos recueillent son entier accord.

Je centrerai mon exposé sur l'appréciation que nous avons de la démarche expérimentale sur cette DTA et présenterai une réflexion sur les enjeux et les périmètres.

### **L'originalité de l'estuaire de la Seine**

L'estuaire de la Seine ne correspond pas à un découpage administratif propre ni à un territoire de projet. Il s'agit d'un espace recouvrant partiellement trois départements et deux régions. Il incarne les contradictions relatives à l'aménagement de l'espace. Ses échelles sont multiples. Je citerai l'espace restreint de la basse vallée de Seine, l'espace métropolitain formé par le triangle Caen -Rouen - Le Havre, la baie de Seine, le grand bassin parisien, etc. Ses logiques sont également multiples, avec un cadre physique riche et varié, des noeuds de communication en cours de structuration, une rive droite très industrielle et une rive gauche rurale et touristique.

Le territoire est marqué par la division historique de la Normandie entre les deux rives de la Seine, entérinée par le découpage en deux régions. Il semble symboliser l'opposition entre la France du Nord, industrielle et ouvrière, et la France de l'Ouest, plus agricole. Des rapprochements se sont faits entre les deux rives, notamment au niveau universitaire ou encore sur le plan des infrastructures, tel que le pont de Normandie, bien que ce dernier n'ait pas encore généré tous les effets positifs que nous en attendons.

En matière d'aménagement, les coopérations institutionnelles, comme le schéma de la basse Seine, n'ont pas encore eu tous les effets escomptés.

Economiquement dépendant du bassin parisien, dont il est la porte maritime, ce territoire est fortement marqué par l'attraction de l'Île-de-France, qui concentre la plupart des pôles décisionnels et constitue un facteur bloquant pour les stratégies de développement régional.

### **L'appréciation de la démarche expérimentale**

#### **Calendrier**

Le lancement de la DTA a été précédé par la mise en place d'un programme concerté d'aménagement du territoire décidé par le CIADT en septembre 1994. Ce programme est resté au stade d'esquisse mais n'a jamais été abandonné. Son existence a contribué par conséquent à obscurcir l'engagement de la démarche DTA dans l'esprit des différents acteurs

locaux. L'estuaire de la Seine a été retenu en février 1996 comme l'un des cinq espaces prioritaires pour une DTA et en août 1997, les deux préfets de région ont établi en commun un document d'étape présentant le diagnostic et les propositions d'orientations de la directive. Le document a été diffusé à l'ensemble des responsables institutionnels et économiques des deux régions et a suscité l'approbation commune des présidents des grandes collectivités concernées - conseils régionaux et conseils généraux.

En janvier 1998, une réunion de travail rassemblant l'ensemble des responsables des deux régions a permis de constater un large accord portant notamment sur l'intérêt de conduire des réflexions sur le devenir économique et portuaire de l'espace estuaire et de limiter les prescriptions en matière d'urbanisme à un espace prioritaire resserré et proche de l'estuaire. Une récente réunion entre administrations a permis d'apporter les réponses indispensables à la poursuite de l'exercice, tant sur le plan du calendrier que sur les principes méthodologiques et le périmètre pertinent.

Le calendrier retenu prévoit la délivrance d'un mandat à l'automne 1998, après l'envoi au cours de l'été de la conclusion des études préalables. Cela devrait conduire à l'élaboration d'un projet de DTA pour le printemps 2000.

### **La difficulté d'articuler l'ensemble des démarches territoriales sur l'estuaire**

A partir du constat unanime que la DTA doit être à la fois un outil fort de l'aménagement du territoire et un instrument définissant de manière incontestable les prescriptions d'urbanisme tant pour la protection des espaces naturels que pour l'implantation d'activités économiques, il faut reconnaître que deux ans et demi d'élaboration marqués par une vision propre de la démarche à suivre ont contribué à obscurcir le débat et à installer un certain scepticisme à l'égard de la DTA chez les acteurs régionaux d'aménagement du territoire.

Si l'on considère qu'il reste au moins dix-huit mois pour élaborer la DTA, quatre années se seront écoulées entre le démarrage de la procédure et son issue. De tels délais d'élaboration, sans doute en grande partie inévitables compte tenu de la complexité de la matière, auront pesé lourdement sur la réceptivité des acteurs locaux. Des télescopages de calendrier ont alourdi le climat dans lequel baigne la préparation de la DTA. Je citerai pour exemple le grand projet du Havre Port 2000, qui a fortement marqué les réflexions préalables du programme concerté de l'estuaire puis celles de la DTA, suscitant les inquiétudes des Bas-Normands, des défenseurs de l'environnement et de certaines catégories socioprofessionnelles telles que les pêcheurs. Face à un projet encore méconnu, la DTA a fait figure de paravent pour une solution technique unique et inacceptable ayant fait l'objet d'une présentation médiatique maladroite et conduisant à des blocages durables. Le débat public sur Port 2000, qui vient de s'achever, a donné lieu à une large concertation et lève un certain nombre de questions sur son impact. Une instance locale de concertation sera mise en place prochainement sous

l'impulsion du préfet de Haute-Normandie. Elle permettra également de poursuivre certaines réflexions en lien direct avec la préparation de la DTA.

Une autre difficulté est apparue avec la création de la réserve naturelle par décret du 30 décembre 1997. Dans la concertation préalable à la mise en oeuvre de cette mesure de protection de l'espace naturel estuaire, la concomitance de la création de cet espace naturel et de la DTA est apparue pour les acteurs économiques comme la garantie du respect d'un indispensable équilibre entre espace écologique et espace économique. La distorsion de calendrier et l'allongement des délais de la DTA risquent à présent d'être interprétés comme un facteur de déséquilibre, voire de remise en question des engagements pris à cette époque par l'Etat.

Le dernier enjeu, et non le moindre, est celui s'exerçant autour de la zone de protection spéciale (ZPS) que la France a notifié aux autorités européennes en application de la directive Oiseaux. Il s'agit d'une superficie considérable, conforme aux études scientifiques réalisées dans le cadre de la ZICO (Zone d'Intérêt pour la Conservation des Oiseaux). Là encore, la DTA apparaît comme un élément déterminant de sécurité juridique dont l'application permettra de répondre aux attentes de la Commission européenne comme des milieux économiques, qui ne veulent légitimement pas que conformément aux engagements pris en 1997, les emprises de protection empiètent sur les espaces voués au développement économique.

### **L'appréciation sur la méthode**

Le dispositif de pilotage mis en place au niveau central n'a pas toujours permis d'établir un lien suffisant entre les services ministériels et les équipes locales. De nombreuses interrogations ont été tardivement satisfaites, portant sur la nature des études à entreprendre et sur la portée juridique des DTA.

### **Les enjeux et les périmètres**

Les orientations dégagées s'appuient sur un diagnostic régional prenant en compte deux niveaux d'enjeux reposant sur deux principes.

### **Deux enjeux et deux principes**

Le territoire de la DTA, notamment la basse vallée de la Seine, est confronté à deux niveaux d'enjeux en matière d'aménagement, de développement et de protection :

- . un enjeu national, pour renforcer la place du complexe portuaire, logistique et industriel dans un contexte fortement concurrentiel ;
- . un enjeu interrégional pour créer un espace d'aménagement, de protection et de développement solidaire et durable à l'échelle des agglomérations de Caen, Rouen et du Havre.

Pour répondre à ces enjeux et se développer, le territoire estuaire doit respecter deux principes :

- trouver un équilibre acceptable par tous entre développement économique et préservation d'un patrimoine écologique et environnemental majeur;
- affirmer une complémentarité au développement économique et urbain des deux rives de la Seine et des agglomérations pour constituer un pôle d'équilibre par rapport au bassin parisien.

### **Quatre priorités**

L'usage et la destination des sols sont une source de difficultés fréquentes requérant un arbitrage stable. La sécurité juridique est en effet un enjeu majeur de la DTA, tant pour la protection de l'espace écologique que pour tous les acteurs de l'espace économique. Le développement équilibré et durable du territoire estuaire passe par la résolution de cette équation dont l'inconnue principale est la contrainte communautaire et la Cour de Justice. A partir du diagnostic et des perspectives peuvent être déterminées quatre priorités pour l'estuaire :

- conforter la place européenne de l'ensemble portuaire de la Seine et valoriser le dispositif industriel ;
- protéger, gérer et valoriser les milieux environnementaux estuariens - qui font l'objet de programmes d'études scientifiques approfondis tels que Seine Aval - en prenant en compte les enjeux européens et nationaux ;
- appuyer le développement sur une armature forte constituée par les trois agglomérations et contribuer ainsi au rééquilibrage du bassin parisien ;
- maintenir le caractère attractif du territoire et sa valeur patrimoniale exceptionnelle.

### **L'attente et la perception des élus**

A l'origine, les grandes collectivités territoriales considéraient que l'Etat devait arbitrer avec elles l'usage de l'espace entre les grands enjeux. Elles escomptaient cependant des retombées économiques et financières d'un périmètre élargi, par assimilation au programme concerté d'aménagement. Les craintes exprimées résultent de l'imposition de contraintes environnementales et urbanistiques au travers des prescriptions de la DTA et, plus globalement, du retour de l'Etat sur des prérogatives décentralisées, en particulier sur le milieu urbain.

La DTA a donné lieu au demeurant à un dialogue positif entre les deux rives de l'estuaire sur des enjeux de développement économique, de préservation et de mise en valeur du patrimoine et sur l'émergence d'intérêts communs. On peut affirmer que l'unité de la Normandie se construit autour de l'estuaire et à travers la DTA.

### **Conclusion**

Face à l'ampleur des problèmes soulevés depuis le lancement du chantier, des progrès significatifs ont été esquissés dans des domaines essentiels, notamment celui de la

coordination portuaire. Les heures de travail et les longs débats sur la pertinence des enjeux n'ont pas été vains. Cela a permis d'apporter une réponse globale et cohérente de l'Etat attendue par les acteurs locaux pour :

- . assurer à long terme le développement des potentialités du territoire ;
- . concevoir des mesures de protection et de gestion dans une vision cohérente et globale des sites maritimes et terrestres ;
- . tirer parti des infrastructures pour réaliser un projet de développement adapté aux deux rives.

Il convient d'avancer concrètement vers l'élaboration effective de la DTA sans perdre de temps dans des phases préparatoires aléatoires. Sachons démontrer que la DTA n'est pas le fruit d'une démarche technocratique absconse mais qu'elle correspond plutôt à un cadre démocratique fort d'aménagement et de développement durable.

## Débat

### **Jean-Louis GUIGOU**

Je remercie les préfets pour la qualité de leurs exposés. J'ai particulièrement apprécié les cartes projetées par Monsieur Blangy. Nous ouvrons le débat. Madame Guth, Monsieur Schwach et moi-même donnerons ensuite le point de vue de nos administrations respectives. Les six DTA me semblent très contrastées. Elles portent chacune sur des territoires dont le point commun est d'être « malades ». Ils ne parviennent pas à s'autoaménager. Les diagnostics diffèrent pour chacun d'entre eux.

L'estuaire de la Seine est malade de ses ambitions contrariées. Les conflits concernant son développement futur - et non présent - sont très forts. La protection des espaces naturels se heurte par exemple à l'ambition de Port 2000.

L'aire métropolitaine marseillaise est malade d'une sous-administration des collectivités locales. Ces dernières ne parviennent pas à mettre en place un processus de concertation.

Les Alpes-Maritimes constituent un espace malade de risques de toute nature - incendie, inondation mais également risques politiques. Le préfet n'a fait qu'évoquer ces derniers mais il existe de fortes tensions.

L'aire urbaine de Lyon est un espace malade de sa trop forte croissance, qui surgit de tous côtés et est mal maîtrisée. Les Alpes du Nord, pour leur part, regroupent cinq départements, ce qui semble signifier l'incapacité de l'Etat à permettre aux acteurs de prendre possession de l'espace.

L'estuaire de la Loire n'est pas encore malade: il ne l'est que « virtuellement ». Il n'a pas atteint le seuil critique des contradictions mais nous devons anticiper.

### **Aliette DELAMARRE, Chargée de mission à la DATAR**

Sophia-Antipolis est une réussite mais les règles d'utilisation de l'espace seront bientôt transgressées si la croissance continue. Pourquoi, dans ce cas, se placer dans une perspective de croissance ? Ne faut-il pas créer une technopole comparable ailleurs plutôt que de faire croître le site au détriment de son attractivité ? Ce n'est qu'un exemple mais des questions semblables peuvent s'appliquer à d'autres cas évoqués ce matin.

### **Philippe MARLAND**

Les extensions de Sophia-Antipolis sont prévues depuis vingt ans par les documents d'urbanisme. Nous n'irons pas au-delà mais mettrons en oeuvre ce que ces documents permettent dans la continuité de l'existant. Nous nous heurtons cependant à certaines contraintes, essentiellement à la loi Littoral et aux risques naturels, qui imposeront des limites. Nous devons par conséquent revoir à la baisse les extensions envisagées autrefois, en trouvant un juste milieu.

Nous ne renoncerons pas cependant, à toute extension. Premièrement, la réussite de Sophia-Antipolis réside entre autres dans sa situation exceptionnelle et sa proximité de l'aéroport Nice

- Côte d'Azur. Deuxièmement, il n'existe pas d'autre site possible dans les Alpes-Maritimes. Troisièmement, la technopole a offert au département la chance de sortir de la monoactivité touristique. Depuis trente ans, le département vit du tourisme mais aussi des hautes technologies. Si nous ne pérennissons pas ce deuxième moteur économique, nous mettrons en danger l'équilibre général du département. Il nous sera toujours possible de créer des technopoles ailleurs mais elles ne répondront pas au besoin du million d'habitants des Alpes-Maritimes, dont l'avenir dépend de la pérennité de la réussite de Sophia. C'est moins l'extension que la pérennité de Sophia qui est ici en cause.

**Jean-Pierre PIECHAUD, Conseil Général des Ponts et Chaussées**

En dehors de l'aire urbaine lyonnaise et de l'estuaire de la Loire, nous avons peu évoqué le problème du transport. Or, la réorganisation des transports fait partie des remèdes essentiels à prescrire pour soigner les zones « malades ».

**Jean-Louis GUIGOU**

Cela est vrai mais toutes les DTA tiennent compte de cette préoccupation.

**Gilles PAYET**

Le fait que nous n'ayons pas forcément abordé ce point dans nos exposés ne signifie pas qu'il ne se situe pas au cœur de la DTA. Dans l'aire métropolitaine marseillaise, la question du fret est traitée en rapport avec la plate-forme portuaire. Nous voulons établir un schéma cohérent de plate-forme logistique multimodale, tenant compte des grands projets de la métropole marseillaise tels que Distriport. Distriport vise la mise en place d'une plate-forme logistique située aux abords immédiats de la zone portuaire, qui permettra d'accueillir et d'éclater les marchandises arrivant dans les conteneurs. La région PACA élabore par ailleurs d'autres projets de plates-formes logistiques, à Avignon ou à Miramas. La logique de fret, qui inclue la problématique des liaisons longue distance afin de pallier la saturation de l'autoroute, le problème de la communication avec les Alpes-Maritimes et l'agglomération lyonnaise, ainsi que le contournement ferroviaire de cette dernière, se situe au cœur de notre réflexion.

Nous nous préoccupons également de la problématique du transport de voyageurs, pour laquelle les solutions sont multiples. Aujourd'hui, nous nous orientons vers le développement du transport collectif dans une agglomération dont l'organisation donne lieu à un nombre extrêmement élevé de déplacements journaliers et qui a ignoré jusqu'à présent les transports en commun. Nous voulons premièrement améliorer le transport urbain et interurbain, notamment par le biais d'un réseau express régional. Nous voulons deuxièmement déplacer le trafic routier vers le transport collectif par le biais de noeuds modaux autour de Marseille. L'un de ces points a été créé à Aubagne, où se rencontrent le fer, la route et l'autoroute et qui bénéficie des espaces suffisants pour créer un immense parking gratuit. Il résulte d'une collaboration entre toutes les autorités de transport: la SNCF a mis en place les navettes ferroviaires nécessaires, le Conseil Général a instauré un service d'autocar au rythme d'un départ toutes les demi-heures et davantage aux heures de pointe. Nous suivons le

développement de cette expérience et avons l'objectif d'en initier deux autres, à Aix-en-Provence et sur l'Etang de Berre.

**Annick HELIAS, Directrice régionale de l'environnement de Basse-Normandie**

Ma première question concerne la sécurité juridique, sur laquelle nous avons beaucoup travaillé en Basse-Normandie. Or une ambiguïté semble se créer au niveau de l'Etat et, essentiellement, des élus. Ce n'est pas parce que la DTA confortera le rôle du Havre comme place portuaire européenne qu'elle évitera tout contentieux au niveau de Port 2000, tant vis-à-vis du droit français que des directives européennes. La concrétisation des orientations de la DTA peut donner lieu à des contentieux, sur lesquels nous devons veiller. N'est-il pas souhaitable de lever une telle ambiguïté, sachant toutefois qu'une DTA peut sécuriser un PIG ?

Ma deuxième question fait référence au rapport qui nous a été adressé. Les rapporteurs soulignent l'absence du volet social, qui est l'un des éléments du développement durable. Comment le décliner au niveau des DTA ?

Ma troisième question concerne l'évaluation. Si nous voulons mettre en place un instrument d'évaluation, nous devons l'introduire dès l'élaboration des DTA. Ces aspects ont été peu évoqués par les intervenants.

**Michel BESSE**

Il est vrai qu'il n'existe pas de texte jurisprudentiel ni de guide précis sur les tenants et aboutissants juridiques des DTA. Nous avons insisté tout à l'heure sur la nécessité d'établir clairement la vocation de ces dernières : outre la partie concertation et orientation, un volet prescriptif me semble nécessaire. Ce caractère prescriptif ne se fonde pas, à l'heure actuelle, sur des textes précis. Pour conforter ce caractère prescriptif, nous pouvons essayer de mettre en évidence le fait que le contexte permet d'adosser à la DTA d'autres outils juridiques existants. Cela ne nous fournira pas pour autant de certitude juridique en cas de contentieux. La DTA n'aura de sens que si nous précisons ce point.

Madame Delamarre se posait tout à l'heure la question de la croissance d'un ensemble performant. Ce serait une erreur grave que d'établir des DTA conduisant à des actes de renoncement. Au niveau de l'aménagement du territoire, nous autres responsables organisons plus que créons. La DTA doit prendre en compte les phénomènes de développement pour les organiser au mieux et non pour les arrêter. Sur le plan philosophique, ce point me semble important.

**Michel BLANGY**

Pour ma part, j'ai volontairement limité mon exposé à un thème, celui de la maîtrise de l'urbanisation. Notre rapport consacre une très large place à l'amélioration des transports en commun au sein de la métropole et à la possibilité de réserver des espaces pour de nouvelles infrastructures telles que le franchissement de la Loire. Nous proposons des plates-formes multimodales pour le transport des marchandises et, au-delà du périmètre, pensons que

l'amélioration de l'interconnexion du TGV est essentielle au bon fonctionnement de l'ensemble.

Le volet social est un élément important et nous nous demandons tous s'il est pertinent de le traiter au niveau de la DTA. La qualité de l'urbanisation et l'amélioration des transports ont un impact social et ne doivent pas être négligées.

La question de la sécurité juridique, pour sa part, doit reposer sur des textes clairs laissant peu de place à l'interprétation. Cela vaut aussi bien pour le droit national qu'europeen.

**Michel BARBIER, Directeur régional de l'équipement des Pays de la Loire**

Ma question porte sur la vocation et la portée des DTA. L'Etat souhaite-t-il que tous les points importants soient traités dans la DTA, ce qui pose la question de notre capacité à le faire dans un délai de 18 mois ? Ou devons-nous affirmer que seuls les points essentiels seront traités, quitte à ce que la critique qualifie le projet de superficiel ? Nous devrons trancher cette question rapidement.

**Paul SCHWACH**

Le débat est classique. Je demande à ce que les vraies priorités soient mises davantage en exergue. Cet objectif n'a pas été totalement atteint pour les deux mandats déjà signés. Nous avons cependant progressé de l'un à l'autre.

La question du volet social doit être traitée sous l'angle évoqué. Même si le gouvernement ne peut manquer de mettre en avant des objectifs sociaux, il est vrai que la DTA n'est probablement pas le meilleur outil pour traiter ces aspects. Je suis prêt à assumer des choix, sous réserve d'une analyse. La priorité sociale d'une DTA réside plutôt dans la desserte en transports collectifs d'un quartier difficile que dans le traitement de la mixité sociale. Faisons des choix et essayons de progresser dans cette direction. Notre matinée porte sur le bilan d'une phase expérimentale, dans laquelle la doctrine se construit en avançant.

**Jean-Louis GUIGOU**

Je tiens à clarifier les choses. Le développement durable constitue un apport considérable. Le concept s'affine et consiste à rendre compatibles trois aspects importants: la croissance économique, la protection et la valorisation du patrimoine, la cohésion sociale. Nous devons nourrir toutes nos réflexions de cette affirmation. Dans l'estuaire de la Seine, par exemple, cohabitent le projet Port 2000, qui représente un investissement d'1,5 milliard de francs et celui de Natura 2000, qui s'étend sur 4 000 hectares. La DTA se limite-t-elle à la contradiction de deux mondes incompatibles en apparence ? Nous ne pouvons demeurer dans une logique de dualité et devons introduire une troisième donnée, telle que le transport ou la mixité. Cela ne signifie pas pour autant que nous devons traiter tous les problèmes. La DTA ne peut cependant exclure l'une des composantes essentielles du développement durable. Nous sommes d'accord sur ce point.

**Danielle Closier, Chargée d'étude à la DGUHC**

Comment la communication est-elle gérée auprès du grand public ? La presse ne peut-elle pas être un troisième partenaire dans le débat, après les élus et l'Etat ?

**Philippe MARLAND**

Le rôle des médias est essentiel pour des sujets d'une telle ampleur. Chaque étape des études préalables et des élaborations fait l'objet d'une communication au grand public par l'intermédiaire de la presse. Est-ce le moyen de faire progresser la réflexion ? Tout dépend de la façon dont la problématique est répercutee. Les débats simplificateurs, voire caricaturaux, ne permettent pas de traiter les enjeux avec finesse. Nous nous efforçons de communiquer le plus largement possible sur notre démarche. N'en attendons pas de miracle.

**De la salle**

Un des enjeux de la DTA est de restaurer la crédibilité de la puissance publique et sa capacité à porter l'intérêt général. Les enquêtes publiques des dernières années mettent en évidence le fait que la puissance publique n'est plus perçue réellement comme telle par les citoyens. Si nous jouons la transparence, si nous savons gérer la communication et la vulgariser intelligemment, nous pourrons nous situer au cœur du débat citoyen et restaurer la crédibilité publique, sans laquelle toute action deviendra impossible.

**Philippe MARLAND**

La DTA contient une telle préoccupation, dans la mesure où il ne suffit pas de partager l'information : l'élaboration de la décision doit résulter d'une concertation avec les élus locaux mais aussi avec les associations. Nous arrivons pour différentes raisons à des situations de blocage et d'exaspération des contradictions, qui rendent nécessaires les DTA. Certes, l'Etat n'a pas su communiquer ses enjeux, mais il n'a pas su non plus trancher ses propres incohérences et décider. La crédibilité de l'Etat repose au moins autant sur sa capacité à trancher les enjeux impopulaires que sur sa capacité à écouter et à associer les citoyens. Je ne conçois pas un débat de citoyens sans élus. Ce sont eux qui, en démocratie, sont chargés d'exprimer la volonté des citoyens.

**Marie-Noëlle SERENI, Chargée de mission à la DATAR**

La discussion a mis l'accent sur la mise en valeur d'enjeux de développement et la manière de les guider et de les orienter. Il serait souhaitable de progresser : l'échange d'expériences collectives qu'impliquent les DTA permet une meilleure analyse des outils existants. La force de proposition ainsi dégagée permettrait de mettre en œuvre des réformes plus construites et plus partagées. Certains outils, selon le rapport de Gérard Larcher, ne sont pas utilisés, d'autres manquent et d'autres mériteraient d'être mis en valeur. La combinaison de l'ensemble est loin d'être satisfaisante. Un diagnostic partagé et des propositions construites seraient profitables.

## **Conclusion du bilan et perspectives**

**Marie-Odile GUTH**  
**Directrice de la Nature et des Paysages**

### **Le développement durable**

La DTA est un outil de mise en oeuvre sur le terrain des principes de développement durable. Il s'agit d'une avancée très significative qui s'inscrit dans une planification d'initiative de l'Etat. Jusqu'à présent, l'environnement donnait lieu à des approches sectorielles distinctes. Les différents aspects étaient pris en compte par des dispositions législatives et réglementaires. La LOADT, en introduisant la procédure des DTA, a donné aux objectifs et aux orientations de l'environnement la même place que les propositions d'aménagement et de développement. Cette avancée est également significative.

Dans la mesure où elle est cumule l'aménagement et l'urbanisme, la DTA favorise une approche transversale et cohérente. Le mérite des DTA est de mettre en avant la cohérence des actions et des différents enjeux situés au coeur du développement durable. Pour la première fois, les espaces naturels sont considérés dans une approche alliant la gestion, l'entretien et l'organisation. Aucune DTA n'a négligé cette problématique. La gestion des espaces fragiles sous l'angle d'un patrimoine à préserver et à valoriser a été largement mise en avant. L'environnement et les ressources naturelles constituent un atout du développement. Nous devons mesurer l'avancée significative que cela représente.

Pour respecter de tels principes, l'environnement doit être intégré à la DTA à toutes les étapes de son évaluation. C'est l'objet de la démarche d'évaluation environnementale engagée dans les Alpes-Maritimes, qui sera étendue aux autres DTA. Monsieur Marland a souligné son grand intérêt pour l'Etat et le fait qu'elle n'empêche pas une expertise extérieure de compléter le travail. L'évaluation doit crédibiliser l'Etat, lequel ne peut rester solitaire sur ce dossier.

### **Un instrument de protection**

La DTA est un instrument fort de protection et de gestion de l'environnement, dans la mesure où elle peut préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagne et de littoral. Ces espaces sont soumis à d'importantes pressions touristiques et foncières. Les modalités seront exprimées dans le document final par une cartographie détaillée car elles sont en effet directement opposables aux autorisations de construire.

La DTA est un instrument de protection car elle peut comporter des prescriptions. L'exemple de l'aire urbaine de Lyon l'a largement souligné. Ces prescriptions concernent tant la préservation des zones naturelles et paysagères que les espaces verts et récréatifs. Elles ne

se bornent donc pas à conforter des protections existantes ou à renvoyer à des protections spécifiques.

### **Le schéma de services collectifs**

Les DTA constitueront un instrument privilégié qui permettra de décliner le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux dans ses différentes composantes et lui donneront une portée juridique encore inexistante. Le caractère prescriptif du schéma lui sera fourni par les DTA. Ce point est fondamental pour les préfets.

Je précise à l'attention de Monsieur Payet, qui attend les documents de cadrage, que le schéma de services collectifs que je coordonne se fonde sur le fait que les espaces naturels et ruraux constituent un facteur structurant de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un nouveau schéma, en terme de volonté d'assurer une cohérence dans la gestion des espaces naturels. C'est à ce niveau qu'il revêtira une importance significative. Les différentes composantes que nous lui donnerons à travers le cahier des charges concerneront la diversité biologique, la prévention des risques naturels, la protection des ressources non renouvelables, la préservation des paysages et la qualité de la vie.

Le Comité stratégique du 9 juillet prochain validera l'exercice mené en région Rhône-Alpes et le cahier des charges à l'attention de la Commission technique du CNAT, qui a approuvé le principe du schéma au cours de sa dernière réunion. Nous pourrons sans doute adresser fin juillet au préfet de la région PACA le cahier des charges et les exemples de la région Rhône-Alpes, afin d'assurer une cohésion entre les régions.

**Paul SCHWACH**

**Directeur, adjoint au Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction**

### **Le Bilan des études préalables**

Les DTA ont été conçues en deux phases. Nous pouvons dresser un premier bilan de la première phase.

Le bilan a montré que de nombreuses questions ont été soulevées sur le périmètre, l'ampleur des études préalables, la méthode de travail, l'organisation, etc. Nous les avons traitées de façon pragmatique au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Rendons hommage aux sites expérimentaux pour leur approche intelligente des problèmes. Le bilan transmis aux ministres est positif et s'appuie sur cette phase. La méthode de travail utilisée a valeur pédagogique et stratégique dans la mesure où elle permet à l'Etat de définir un diagnostic partagé. Elle pourra s'appliquer à d'autres cas de figure. L'Etat travaille dans ce cadre de façon non sectorielle et

tente de dégager une vision collective du territoire. Cette approche est précieuse et susceptible d'en nourrir d'autres, telles que les contrats de plan.

### **La deuxième phase et le problème de la sécurité juridique**

La deuxième phase s'engage et donne lieu aux mêmes interrogations, de façon plus prégnante encore, notamment en raison du problème d'insécurité juridique. De plus, le dialogue entre les collectivités locales pose des difficultés à ce niveau.

Sur le plan juridique, n'attendez pas de l'Etat central une déclinaison exhaustive de la doctrine. Un certain nombre de questions seront traitées au fur et à mesure. Je ne nie pas notre responsabilité en matière d'éclairage. Nous devons répondre à vos attentes et dégager un consensus mais il n'existe pas à ce jour de guide complet sur ce point. Certaines questions ont reçu des réponses, d'autres sont actuellement débattues, d'autres encore ne bénéficieront peut-être pas de solutions définitives avant la présentation au Conseil d'Etat. Nous partageons néanmoins l'objectif de sécurité juridique avec les acteurs.

Nous pouvons nous appuyer sur des précédents partiels - je rappelle qu'aucune DTA n'est encore parvenue au terme de la phase juridique à travers le décret au Conseil d'Etat. Certaines démarches s'en rapprochent. Je pense au schéma d'aménagement régional de la Réunion, dont la qualité et l'intérêt méritent d'être soulignés. Ce schéma a permis d'éclairer la stratégie et la coordination d'outils juridiques. Le schéma de la Martinique, pour sa part, a beaucoup progressé après de nombreuses difficultés. Il suscite l'accord des différents ministères et directions concernés et a été envoyé au Conseil d'Etat. Le schéma directeur d'Ile-de-France constitue un autre exemple. Nous ne partons pas de rien.

Avec le recul, nous observons que de tels documents ont été plutôt des facteurs de sécurité juridique et de clarification des situations, notamment au niveau de la loi Littoral. Certaines difficultés émergeront lorsque les options d'une DTA seront contraires à des documents d'urbanisme de rang inférieur.

### **Une procédure déconcentrée**

Les préfets ont cerné le sujet. J'ajouterai que ce sont bien les préfets qui portent les DTA. S'ils ne s'intéressaient pas à cet outil, s'ils n'exprimaient pas la volonté de l'Etat, s'ils n'affirmaient pas certaines positions avec courage, les DTA ne pourraient se développer. Il dépend des représentants locaux de l'Etat de se saisir d'un tel outil. Cette volonté existe. Les six projets avancent et nous recevons d'autres candidatures. Le bilan est donc positif à ce niveau. De la capacité de l'Etat à se saisir de l'outil et de la qualité de ce dernier dépend l'avenir des DTA.

### **Perspectives et contraintes des futurs décrets d'approbation**

Les démarches actuelles déboucheront dans des délais que je souhaite rapides sur des décrets en Conseil d'Etat. Ce travail requiert une grande précision. Le Conseil d'Etat censurera en effet les éléments flous ou sujets à une trop large interprétation pour parvenir à des normes

plus précises et examinera les documents cartographiques. Il est indispensable, dans la phase initiale, que soient traités les aspects globaux - études, objectifs, etc. En revanche, ces éléments doivent s'incarner concrètement dans la phase juridique. La DGUHC attache à la démarche une grande importance et lui donne la priorité en matière de crédits. Nous mobilisons nos moyens internes pour animer le dialogue et attachons une grande importance aux conséquences juridiques, au contenu et aux objectifs des DTA - maîtrise de l'urbanisme, reconstruction de la ville sur la ville, mixité urbaine, cohérence des transports, de l'habitat et du logement. Au-delà de leur pouvoir juridique, les DTA devraient être conçues comme débouchant sur des mises en oeuvre opérationnelles à certains égards, qui prendront des formes variables. Certaines DTA demandent par exemple aux préfets de se préoccuper des outils fonciers existants. Toute démarche de planification territoriale ne peut en demeurer au niveau de la norme juridique.

**Jean-Louis GUIGOU**  
**Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale**

Ma synthèse traitera trois points d'accord et trois zones d'ombre.

### **Trois points d'accord**

#### **Le rôle de l'Etat**

Le rôle de l'Etat comme producteur d'unité et de cohérence fait l'unanimité parmi vous. Vous aviez même du plaisir à l'affirmer et à le vivre, ce que je peux comprendre. Vous l'avez éprouvé sur le terrain tandis que les directeurs et délégués que nous sommes l'avons vécu au niveau central. J'ai rarement vu une coopération d'aussi grande qualité, tant sur le plan de la simplicité que de l'aide mutuelle, et tiens à vous en remercier.

Vous avez souligné les termes responsabilité, cohérence et courage - courage face aux élus, courage de dire la vérité, courage d'informer.

#### **Le rôle pédagogique de la DTA**

Le deuxième point d'accord porte sur la vertu pédagogique de la DTA. Le résultat importe peu : seule la méthode pour y parvenir compte. Jean Monnet disait la même chose du plan. La DTA importe peu. Le principal est d'y travailler. Apparaît l'idée forte suivante: qu'est-ce que

l'intérêt général ? Est-il transcendental et imposé ou bien, selon une théorie plus moderne, l'intérêt général est-il procédural ? L'intérêt général n'est pas extérieur aux hommes.

Vous avez souligné la vertu pédagogique et l'intérêt procédural de la DTA.

### **Le développement durable**

Marie-Odile Guth a mis en évidence le troisième point d'accord que je souhaite aborder: vous êtes porteurs de la première expression ou de l'incarnation du développement durable. Vous ne trouverez pas celui-ci dans les parcs régionaux ou nationaux, trop typés, mais dans la basse vallée de la Seine ou dans l'ère métropolitaine marseillaise où il convient de gérer de nombreuses contradictions.

### **Trois questions**

#### **La mobilisation**

Comment améliorer la concertation pour qu'elle ne se limite pas à une information et soit véritablement une coproduction ? A cet égard, la loi Pasqua n'est pas sans lacune. Je plaide coupable pour y avoir travaillé avec passion. Dominique Voynet saura combler ces carences. La concertation indique que les projets de directives sont élaborés sous la responsabilité de l'Etat, en association avec l'ensemble des élus mais non avec la société civile. Il n'est nulle part fait mention des autres acteurs. Cela rejoint la question de l'apport des médias. Je suis certain que Madame Voynet ne peut se satisfaire d'un simple face à face entre l'Etat et les élus et corrigera cet article. La version révisée de la loi, actuellement examinée par le Conseil d'Etat, indique que les DTA doivent être mises à disposition du public pour qu'il soit informé et puisse y participer. On voit apparaître un troisième acteur.

A ce stade de la réflexion, je voudrais vous faire part d'une idée née d'une longue pratique : l'espace ne s'autoaménage pas. Cette vérité est démontrée. Une autorité est toujours nécessaire, qu'elle soit étatique ou décentralisée.

Je tiens à vous montrer la carte de l'agglomération de Stuttgart. Deux millions d'habitants vivent répartis sur environ 35 communes. Quel que soit le lieu où vous vous trouvez, la campagne se trouve à dix minutes de trajet. Stuttgart est organisée en grappe de petites communes reliées entre elles. Il existe des universités dans des villes de 50 000 habitants situées au barycentre d'un vaste ensemble. En Allemagne, le système est très décentralisé mais l'autorité qui s'exprime est très forte. Qu'elle émane de l'Etat ou des élus, une autorité est nécessaire en matière d'aménagement. Sans pour autant appliquer le modèle allemand, nous

devons trouver dans le génie français des possibilités d'organisation. Il ne faut pas que, sous prétexte de dysfonctionnement, l'Etat se projette dans les DTA et exclue les élus. Ceux-ci ne doivent pas, au demeurant, craindre leurs propres responsabilités. Nous nous trouvons face à une révolution culturelle. Le travail des préfets ne se limite pas à la préparation de documents. Les préfets sont les porteurs d'une modification radicale des comportements des fonctionnaires d'Etat comme des élus. Nous devons trouver les modalités de cette nouvelle coopération.

En tant que délégué, je propose que nous organisions un voyage d'étude à Stuttgart réunissant une trentaine d'élus de chacun des territoires concernés par les DTA. En outre, ne serait-il pas opportun d'organiser à l'automne un débat avec les élus ? Trouverons-nous le courage et la capacité d'instaurer un dialogue, en restant humbles mais déterminés ? Nous pourrons alors expliquer aux élus le changement que je viens d'énoncer.

### **Le calendrier**

La deuxième question porte sur le calendrier. Monsieur Payet a demandé avec raison des indications sur les schémas collectifs de 2015. Nous devons veiller à la bonne coordination du calendrier entre les schémas de services, les contrats de plan, les contrats d'agglomération et les DTA. Faisons en sorte d'éviter toute incohérence à ce niveau.

### **La poursuite des DTA**

La question de la poursuite des DTA vous a été posée dès le début. Les préfets ont répondu par l'affirmative. Nous enregistrons cette remarque qui témoigne de votre volonté et de votre courage, dans un contexte politique parfois difficile. Peut-être ne vous avons-nous pas posé la bonne question. Celle-ci est double. Premièrement, faut-ilachever les DTA et à quelle date ? Deuxièmement, faut-il lancer d'autres DTA, à quelle date et sur quels territoires ?

Notre groupe, expert en méthodologie, devra être en mesure de conseiller Madame la Ministre afin de lui préciser les modalités de poursuite de l'opération.

Je vous remercie.

## Après-midi

### Accueil

**Jean Lafont**

Je souhaite la bienvenue aux personnalités présentes avec nous cette après-midi. Nos tables rondes s'articulent autour de deux thèmes majeurs :

- . les DTA et les enjeux de la planification territoriale ;
- . les enjeux du développement économique dans la DTA face aux enjeux urbanistiques et environnementaux.

Ces thèmes permettent de balayer assez largement les questions posées ce matin sur la portée, l'écriture et la cohérence des DTA.

Auparavant, nous écouterons Emmanuel Moulin présenter de façon synthétique les principaux enjeux des DTA.

### Les principaux enjeux des DTA développées dans le bilan

**Emmanuel MOULIN**

**Sous-Directeur à la Direction Générale de l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction**

Je tiens à excuser l'absence de Marie-Line Meaux.

#### **Les enjeux**

##### **Le développement économique**

Le développement économique constitue un enjeu fort. Nous avons constaté sa large prise en compte par l'intermédiaire des grandes infrastructures et des sites stratégiques. La prise en compte de la dimension industrielle est moins nette. Trois des DTA comportent un fort enjeu portuaire mais il faut également prendre en compte les industries des autres sites.

Vous avez émis des remarques sur les pôles de développement économique, qu'il convient d'organiser et non d'arrêter. Cet enjeu est essentiel pour des sites comme Satolas, Sophia-Antipolis ou le port du Havre.

## **Les fonctions métropolitaines**

Elles sont bien identifiées, notamment au niveau des services universitaires et des fonctions économiques. Elles sont en revanche moins traitées au niveau de la culture et de la santé, par exemple. Des liaisons futures avec les schémas de service permettront, je l'espère, de renforcer ces thèmes.

## **La protection de l'environnement**

Ce sujet est central pour les six DTA. Nous avons constaté une bonne couverture des problématiques relatives aux espaces naturels, aux paysages et aux risques. Nous avons noté une très forte interrogation sur l'application concrète des lois Littoral et Montagne. Le sujet est à approfondir.

## **La maîtrise et la cohérence de l'urbanisation**

Le thème est vaste et ne peut être réglé qu'au travers d'une intercommunalité. Les DTA feront de leur mieux à ce niveau. Ce thème a été bien traité en ce qui concerne le renforcement des polarités et la préservation des espaces naturels intermédiaires. Au stade actuel, nous regrettons l'absence d'objectifs quantifiés.

La capacité à préserver durablement la cohérence et l'anticipation des grands projets d'infrastructures suscite une réelle interrogation - je pense notamment à l'aéroport Notre-Dame des Landes. Globalement, ce thème devra approfondir les aspects de sécurité juridique et le rôle prescriptif de la DTA, en lien avec la périurbanisation. A cet égard, une étude intéressante a été menée pour le compte de la DTA de Loire.

## **Les transports**

Ce thème a été traité de façon approfondie sous l'angle des grands transits. Je pense à l'axe rhodanien et aux agglomérations du littoral méditerranéen. Les transports interurbains ont également été approfondis. Ce sujet me paraît central sachant que 5% seulement des déplacements de la métropole marseillaise font appel aux transports en commun.

## **Le domaine social**

Il a été abordé et ne peut être exclu des objectifs des DTA. Il est sans doute insuffisamment développé à ce jour. Les questions de la diversité de l'habitat et de l'insertion des quartiers

difficiles doivent faire l'objet d'une réflexion. C'est avant tout par l'équilibre des agglomérations que ces questions peuvent être traitées.

## **La démarche**

Je voudrais faire référence au courrier envoyé par les trois ministres concernés au Premier Ministre le 19 juin dernier.

L'expérimentation est concluante et permet d'assurer une meilleure lisibilité des politiques de l'Etat au travers d'une forte mobilisation des services locaux et centraux de l'Etat. Il convient cependant de mener à son terme cette expérience sur les sites retenus avant de tirer des conclusions définitives.

La démarche ne doit être destinée qu'à un nombre limité de sites présentant une double condition :

- . receler des enjeux d'envergure nationale ;
- . appeler l'arbitrage de l'Etat entre les différents intérêts antagonistes.

Monsieur Guigou a évoqué à ce propos l'exaspération des contradictions.

Enfin, la démarche semble pouvoir inspirer les services de l'Etat sur le reste du territoire, afin qu'ils pratiquent un exercice partenarial sans pour autant créer des DTA.

## **Conclusion**

Nous revenons sur la fonction pédagogique des DTA selon l'adage : penser globalement, agir localement. Cela suppose une capacité de l'Etat à afficher ses objectifs et son champ de contraintes. Nous devrons également approfondir :

- . les limites qui existent entre recommandation et prescription ;
- . le mode de travail local permettant d'assurer une action cohérente de l'Etat ;
- . la gestion des relations avec les collectivités locales dans la mise en oeuvre des DTA ;
- . le passage d'une stratégie à un projet de territoire avec les élus.

Tels sont les enjeux que nous devrons approfondir dans les mois à venir.

## **Les DTA et les enjeux de la planification territoriale**

### **Table ronde**

*Jean LAFONT, Chargé de la sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable à la DNP*

*Jacques SALVAN, Professeur d'économie à l'université de Strasbourg III*

*Luc GWIAZDZINSKI, Professeur de géographie à l'université de Strasbourg III*

*Yves JEGOUZO, Professeur de droit à l'université de Paris II*

*Dominique PARTHENAY, Conseiller du Délégué à l'aménagement du territoire*

*Patrick HOCREITERE, Conseiller auprès du Directeur général de la DGUHC*

*La table ronde est animée par Nathalie COULAUD, journaliste au Moniteur.*

### **Nathalie COULAUD**

J'exerce un regard plus extérieur sur les DTA que les professionnels présents ici. Je me demandais si ces DTA allaient finir par voir le jour. Il semble que cela soit en bonne voie. L'outil me paraît ambitieux et de nombreuses questions se posent en cette phase d'élaboration. Nous essayerons de répondre à certaines d'entre elles.

Patrick Hocreitère se dit l'un des pères de la DTA. Je lui passe la parole. Patrick Hocreitère est conseiller en charge des affaires juridiques à la DGUHC.

### **Patrick HOCREITERE**

Je pourrais effectivement vous raconter la naissance des DTA. On a tendance à croire que les DTA sont nées du rapport du Conseil d'Etat « L'urbanisme: pour un droit plus efficace ». En réalité, Pierre Mayet et moi en avons cédé l'idée à Pierre Labetoule. J'ignorais qu'elles deviendraient ce qu'elles sont aujourd'hui.

Je ne revendique aucune paternité mais voudrais réagir sur les trois thèmes de cette table ronde. Certains thèmes me choquent beaucoup. Il est vrai que mes formules parfois raccourcies choquent également.

## **La légitimité de l'Etat et l'accompagnement de la décentralisation**

En 1998, quinze ans après la loi de répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, je m'étonne que l'on se pose la question de la légitimité de l'Etat. Si l'Etat n'est pas légitime, cette réunion n'a pas lieu d'être.

L'ambiguïté des mots entraîne l'ambiguïté des choses. Il n'y a jamais eu de décentralisation de l'urbanisme : la décentralisation de l'urbanisme ne fait l'objet d'aucune loi. Seule vaut la loi sur la répartition des compétences. Dès 1983, l'Etat avait cette légitimité. Le code de l'urbanisme contient l'article suivant, qui aurait d'ailleurs pu être intégré dans l'exposé des motifs.

*Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le garant et le gestionnaire dans le cadre de ses compétences afin d'aménager le cadre de vie.*

Dès 1983, l'Etat avait un rôle à jouer en matière d'aménagement de l'espace et du territoire. Les administrations centrales sont peut-être fautives ; le dispositif a peut-être été mal compris. Il n'en demeure pas moins que poser la question de la légitimité de l'Etat quinze ans après la loi de 1983 me paraît insupportable. Cette loi a certes introduit de nouveaux modes de relations entre les collectivités publiques et l'Etat mais elle ne signifie pas l'effacement de ce dernier. Je ne supporte pas certains commentaires selon lesquels les DTA marquent « le retour de l'Etat », à l'image de certains titres de films. L'Etat ne revient pas car l'Etat devait déjà être présent.

## **La nouveauté et la valeur ajoutée de l'outil dans le dispositif de planification spatiale**

D'un point de vue juridique, politique ou institutionnel, avait-on besoin des DTA ? Je répondrai plutôt par la négative car l'outil existait déjà. Nous n'avons rien inventé. Les DTA évoquent pour moi « le poids des mots et le choc des photos » de Paris-Match ! Le terme de prescription nationale ou prescription particulière utilisé dans la loi de 1983, mentionné également dans l'article 411-1-1 du code de l'urbanisme correspond exactement aux DTA. La loi de 1995 s'est contenté de rebaptiser dans le code de l'urbanisme les prescriptions nationales ou particulières jamais mises en oeuvre par l'Etat entre 1983 et 1995.

On ne peut pas parler de nouveauté mais de filiation. On ne peut parler non plus d'un retour de l'Etat car le dispositif existait déjà. La décentralisation est plus accrue qu'avant puisque l'outil précédent n'associait pas les collectivités publiques à l'élaboration des prescriptions nationales ou particulières, à l'inverse de la DTA. L'Etat central est le seul responsable de l'absence de mise en oeuvre de ces prescriptions. L'effort conjoint des ministères chargés de

l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de l'Urbanisme ont permis cet outil que sont les directives territoriales d'aménagement.

Nous possédons des outils comparables aux DTA, tels que le schéma directeur de la région Ile-de-France ou les schémas régionaux d'Outre-Mer. Il existe donc des précédents en termes d'outils et de méthodes de travail entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### **La pertinence de l'échelle**

Pourquoi avoir pensé à créer l'outil que sont les DTA ? J'utiliserai le terme de décentralisation de l'urbanisme bien qu'il n'y ait jamais eu rien de tel. La décentralisation de l'urbanisme a conduit au succès des documents de planification urbaine à l'échelle communale. En 1983, 6 300 communes disposaient d'un POS. La loi incitant les communes à établir de tels documents, ce sont 15 000 communes qui, aujourd'hui, en sont équipées. Les démarches de planification territoriale ont privilégié l'échelon communal. Les POS ont remporté un succès fou. La réussite quantitative est totale, ce qui n'est pas le cas sur le plan qualitatif. En effet, la planification territoriale communale réussit alors qu'il ne s'agit pas du bon échelon pour traiter les questions des réseaux, des risques, de la protection de l'environnement, des paysages, etc. On ne peut, en effet, se limiter aux frontières administratives des communes. L'urbanisme ne peut s'opérer qu'à une échelle géographique plus vaste. Or on a assisté à l'échec de la planification intercommunale, notamment des schémas directeurs d'agglomération. Cela peut s'expliquer par l'échafaudage procédural surréaliste auquel ces schémas sont soumis et par les difficultés de fonctionnement de l'intercommunalité. La loi du 7 janvier 1983 est très ambiguë à ce propos.

Cette situation a donné naissance à l'idée d'un document élaboré à une échelle plus vaste que la commune ou que l'intercommunalité, permettant d'encadrer la planification territoriale engagée à ces niveaux.

La DTA est un document de nature duale, à l'instar des schémas régionaux d'Outre-Mer ou du schéma directeur de la région Ile-de-France : il s'agit d'un document d'aménagement du territoire et aussi d'urbanisme. Je tiens à préciser qu'il n'est pas pour autant le moyen de résoudre l'ensemble des problèmes locaux, notamment sociaux. Le Conseil d'Etat rappellera un principe ancien : le principe de l'indépendance des législations. Le sigle DTA signifie Directive Territoriale d'Aménagement. Il ne peut donc porter plus que sa nature ne le lui autorise. Un tel document traite des problèmes d'aménagement, de développement, de mise en valeur et de protection du territoire. Il est évident, par ailleurs, que la DTA est un outil de prescription : le Conseil d'Etat n'aurait sans cela nul besoin de l'approuver.

Telles sont mes réactions sur le sujet. Je suis à présent obligé de quitter la réunion.

### **Nathalie COULAUD**

Nous vous remercions pour ce recadrage, notamment sur la légitimité de l'Etat. Je passe la parole aux universitaires.

### **Yves JEGOUZO**

Les DTA ne correspondent pas, effectivement, à une complète innovation, puisque les prescriptions particulières d'aménagement et d'urbanisme existaient déjà. Elles ont d'ailleurs toujours revêtu des formes ambiguës. Le code de l'urbanisme a toujours contenu des documents méconnus, tels que les schémas de massifs, évincés par la loi Montagne.

Patrick Hocreitère a bien résumé la situation concernant la raison d'être des DTA. Il n'est pas inutile, lorsqu'un outil tombe dans l'oubli, de le recréer en le dotant d'un nouveau nom.

### **L'origine des DTA**

Je rappellerai trois idées à l'origine des DTA. Tout d'abord, les schémas directeurs ou leur révision étaient « en panne » depuis 1983, notamment en raison des difficultés de l'intercommunalité. Les procédures relatives à ces schémas mériraient d'ailleurs d'être simplifiées. Le décalage entre les POS, qui évoluaient, et les schémas directeurs, qui demeuraient statiques, a provoqué des problèmes contentieux. La DTA a été conçue pour jouer un rôle supplétif lorsque l'intercommunalité ne fonctionne pas dans les agglomérations de grande taille. Ensuite, il importait de mettre en place un document de planification intermédiaire entre les textes nationaux et les documents locaux. Un tel document existait déjà avec les prescriptions particulières. Enfin, les difficultés d'application territoriale des lois Montagne et Littoral justifiaient la création d'un outil pouvant en préciser les conditions d'application d'un point de vue cartographique. Cet aspect est à mon sens l'un des apports principaux de la DTA.

### **Les difficultés posées par la DTA**

Premièrement, la réussite des DTA amènera un niveau de norme supplémentaire. L'articulation entre les lois d'aménagement et d'urbanisme, certains principes généraux, les directives territoriales d'aménagement, les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols posera des difficultés, d'autant plus que ces outils risquent de se heurter aux nouveaux outils relatifs au droit de l'environnement. La multiplication des normes crée un risque juridique, en dépit du principe de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure. Le

Conseil constitutionnel a fait savoir que cela ne remettait pas en cause l'exception d'illégalité. Il faut néanmoins assumer le risque juridique.

### **La légitimité de l'Etat**

Deuxièmement, la DTA réintroduit l'Etat. Je m'accorde avec Patrick Hocreitère sur la légitimité de l'Etat. Celui-ci s'était cependant sorti lui-même du jeu. La DTA donne de nouveau à l'Etat le moyen d'influer sur l'aménagement du territoire. On distingue deux démarches possibles. D'une part, l'Etat peut limiter son action à son domaine réservé, telles que les grandes infrastructures. Ce domaine de compétence constitue le noyau dur d'une DTA. D'autre part, les DTA abritent le principe de subsidiarité. La DTA peut jouer un rôle d'encadrement de l'aménagement lorsque les collectivités territoriales ne réussissent pas à jouer leur rôle, notamment lorsque l'intercommunalité ne fonctionne pas. Lorsque l'intercommunalité fonctionne, la DTA ne doit pas s'y substituer. En cas de carence volontaire ou involontaire, en revanche, l'intervention de l'Etat à travers la DTA se justifie.

### **Les orientations et les solutions possibles**

La plupart des solutions résident dans l'écriture des DTA et, dans une moindre mesure, dans le processus. L'écriture des DTA sera un exercice difficile. On distingue trois dimensions dans le contenu d'une DTA.

#### **. le contenu minimal**

Il s'agit essentiellement des grandes infrastructures. Il convient de déterminer si la DTA se limite aux grandes infrastructures de l'Etat ou si elle inclut celles dont la maîtrise d'ouvrage relève des collectivités locales. Citons également la protection des espaces naturels, qui n'a jamais fait l'objet d'une décentralisation. Les espaces protégés telles que les réserves naturelles, les sites classés ou les parcs nationaux sont du ressort de la DTA.

#### **. le contenu facultatif**

Ce contenu ne semble pas être rendu obligatoire par la loi. Il convient de déterminer les grandes orientations fondamentales. C'est à ce niveau que l'exercice est le plus difficile car les DTA ne doivent pas être de super schémas directeurs. Le rôle des DTA est de définir une doctrine d'aménagement plus précise que les lois d'aménagement mais sans excès de détails, afin d'éviter tout conflit. En revanche, la DTA peut avoir valeur prescriptive en ce qui concerne les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme. Un zonage précis à ce niveau ne pose pas de difficultés, bien qu'il ne garantisse pas les auteurs de la DTA de tout contentieux ultérieur.

#### **4° le contenu interdit**

L'avis du Conseil d'Etat sur le schéma directeur de la région Ile-de-France est un élément de réponse. Nous ne pouvons, cependant, assimiler complètement le schéma directeur et la DTA. Le Conseil d'Etat a indiqué dans un avis de 1991 que les options et objectifs du SDRIF ne sauraient ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître la place des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés par l'article L-110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'occupation des sols. La DTA n'a donc pas le droit d'ôter les compétences des communes et des groupements de communes en matière d'urbanisme.

Les difficultés d'écriture seront traitées au cas par cas. Il conviendra d'inventer une écriture de la DTA. Les chartes des parcs naturels régionaux et le SDRIF constituent des précédents en la matière.

#### **Nathalie COULAUD**

Nous vous remercions pour ces précisions. Je passe la parole à Luc Gwiazdzinski, qui nourrit des inquiétudes en ce qui concerne le périurbain.

#### **Luc GWIAZDZINSKI**

Ma connaissance des DTA est limitée aux textes, aux articles de journaux et au bilan de la démarche expérimentale. Mon raisonnement part de la notion d'enjeu.

La DTA comporte des enjeux économiques, géostratégiques et environnementaux, et des enjeux de maîtrise et de cohérence d'urbanisation. En me fondant sur ces enjeux et sur l'expérience vécue au niveau de l'Alsace, j'ai tenté de définir les espaces sur lesquels les DTA se justifiaient. J'ai défini deux critères. Les DTA peuvent d'une part concerner des espaces sur lesquels s'exercent des pressions ou des déprises. Il peut s'agir d'autre part d'espaces nécessitant un arbitrage. J'ai identifié de plus trois espaces géographiques sur lesquels s'exercent des pressions. On constate que ces territoires sont toujours en marge.

#### **Les espaces sujets à des pressions**

##### *Marge d'urbanisation ou marge urbaine*

L'espace périurbain concerne en France 10 000 communes, 9 millions d'habitants et une explosion démographique de 50 % en dix ans. Il subit des pressions foncières et une dégradation rapide du paysage. L'ouvrage *Espèces d'espaces*, de Perret, décrit l'évolution de l'espace périurbain. Il se compose de lotissements, de zones commerciales et de rocades. On

y constate l'absence de centralité et une forte demande de services, de transports publics, ainsi que des conflits entre les anciens et nouveaux occupants. Le caractère circulaire de ces zones les rend difficiles à organiser. Les habitants y sont mobiles et ne sont pas sensibles à ces problèmes. Ces espaces se trouvent souvent aux franges des schémas directeurs et entre deux types d'intercommunalité organisée. La communauté urbaine de Strasbourg et l'espace rural proche sont respectivement organisés en communauté de projet. La zone périurbaine demeure dans le vague. Or il s'agit du lieu où s'exercent les pressions dans la mesure où les entreprises quittent la communauté urbaine pour s'installer en périphérie.

#### *Espace interrégional, interdépartemental, espace en creux*

Une étude d'Emmanuel Todd démontre que les espaces de déprise se trouvent souvent en marge des départements ou des régions. Ils se caractérisent par une faible densité, un vieillissement de la population, une dégradation du bâti, etc. L'Etat peut, à ce niveau, jouer le rôle d'arbitre ou organiser une concertation entre les collectivités locales concernées. Des tentatives ont été faites à travers les fonds structurels européens ou les parcs naturels régionaux.

#### *Les zones frontalières*

Ces régions sont également soumises à de fortes pressions. L'installation d'une population étrangère fait monter les prix du foncier et du locatif. Les personnels les plus qualifiés quittent les entreprises locales, dont le taux de rotation frise les 25 %. Cela pose un problème de délocalisation d'entreprises sur les franges, lesquelles perdent de leur attractivité. Certaines entreprises s'y implantent en raison des différences de législation d'un côté ou de l'autre de la frontière. Cela entraîne une perte de revenu pour les collectivités en termes de taxe professionnelle. 63 000 alsaciens travaillent de l'autre côté de la frontière et retournent en France le soir. Ces travailleurs ont une demande de service sur leur lieu de résidence. Une réflexion doit être menée à ce niveau. Les programmes européens en sont une émanation et la DTA peut être un outil intéressant sur ces espaces.

#### *L'espace juridique de l'intercommunalité*

Un territoire structuré comme le Bas-Rhin requiert pour certains équipements, telles que des plates-formes industrielles ou des zones d'activités, une organisation dépassant l'intercommunalité. Est-ce le rôle de l'Etat ou du département ? Il convient d'y réfléchir.

## **Les atouts et les limites de la DTA**

### ***Les atouts***

La DTA présente tout d'abord l'avantage de mêler l'économie et l'aménagement. Elle peut ensuite permettre de s'émanciper des frontières administratives. L'Alsace a par exemple des difficultés à travailler avec la Lorraine. Il convient également de ne pas limiter la DTA aux zones conflictuelles. Enfin, il me semble intéressant de conserver un caractère flou au périmètre au niveau des études préalables, et de ne le préciser qu'ensuite.

### ***Les limites***

La concertation me semble poser une première limite, dans la mesure où elle n'accueille pas la totalité des acteurs économiques. Qu'en est-il ? Deuxièmement, la nécessité de mettre en cohérence les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et la DTA pose la question des révisions et des remises en conformité. Il y aura donc un décalage entre le temps de l'aménagement et le temps de l'économie.

## **Conclusion**

Il serait intéressant d'amener les collectivités et l'Etat, à travers la DTA, à une réflexion en matière d'aménagement du territoire qui traite non seulement de la dimension spatiale mais aussi de la dimension temporelle. Des expériences ont lieu en Italie sur la gestion du temps et de l'espace : des mesures sont introduites visant à répartir les heures de pointe dans les agglomérations.

### **Nathalie COULAUD**

Nous vous remercions. Jacques Salvan souhaite peut-être compléter vos propos.

### **Jacques SALVAN**

Ma réflexion s'articulera en quatre points. Je ne suis pas spécialiste des DTA et suis incapable de porter un jugement sur leur efficacité. J'ai tenté de mettre en perspective les exemples allemands et suisses et notre planification.

## **La prise en compte de l'environnement**

Je me réjouis que la notion d'environnement occupe désormais une large place dans la planification - il en est de même en Allemagne et en Suisse. On a désormais :

- une mise en évidence des occupations concurrentes sur un espace limité ;
- une hiérarchisation des priorités ;
- une réglementation des différents usages ;
- un plan général, un plan paysager et des cartographies précises.

### **L'articulation de la DTA avec les autres documents d'urbanisme**

Une DTA vise en fin de compte à analyser les incohérences de notre système de planification. Il existe un dysfonctionnement fort. En Alsace, l'articulation entre les schémas régionaux, les SDAU et les POS est à l'inverse de ce qu'elle devrait être. Le premier schéma d'orientation et d'aménagement de l'Alsace a été établi en 1976, postérieurement aux SDAU. Ceux-ci ne pouvaient en aucun cas prendre en compte les idées du schéma.

Après 1982, les régions ont acquis des compétences en matière d'aménagement du territoire, à égalité avec les autres collectivités territoriales. Ne pouvant prendre le risque d'élaborer un plan d'aménagement détaillé, elles se sont lancées dans des projets prospectifs, nommés Alsace 2005 ou Aveyron 2001. Or ce type d'exercice ne contenait aucune dimension spatiale ni éléments cartographiques. Il est resté sans lendemain. Je pose les questions suivantes.

- Comment les DTA vont-elles s'insérer dans ce système ?
- Que se passera-t-il en cas de friction entre schémas régionaux et DTA ?
- Comment se positionnent les SDAU par rapport aux DTA ?

Les intervenants précédents ont en partie répondu.

### **Le périmètre**

Je m'interroge ensuite sur le périmètre. En Allemagne et en Suisse, l'échelle varie mais les planifications demeurent très fortes. Il existe par exemple douze plans pour le Baden-Würtemberg, contre trois en Alsace. En Suisse, les plans s'effectuent à l'échelle du canton, celui de Bâle ayant la taille de l'un de nos arrondissements. Le système fonctionne. La question de l'échelle ne me paraît donc pas complexe. En revanche, parler d'échelle impliquerait de définir le niveau d'articulation le plus performant entre les différents services - centraux, décentralisés ou locaux.

### **Les mesures à long terme**

Ma dernière question concerne le long terme et le manque de souplesse de certaines décisions. Je pense notamment au zonage des espaces protégés. Les Allemands pratiquent

également un zonage très précis dans leurs documents. Cependant, ils ont mis en place un système de dérogation négociée, afin d'éviter tout blocage. Nous pourrions réfléchir à une pratique semblable.

L'Allemagne a également mis en place un système de compensation. Il s'agit d'une structure standardisée d'évaluation des milieux. Son objet est d'estimer l'impact des extensions urbaines ou d'infrastructures et de prévoir des compensations sur un espace proche ou éloigné en réhabilitant une zone dégradée. Cela évite également les blocages.

### **Nathalie COULAUD**

Vous avez posé des questions intéressantes et parfois provocatrices. L'Etat peut apporter des éléments de réponse. Je passe la parole à Jean Lafont.

### **Jean LAFONT**

La DTA n'est certes pas un outil nouveau mais elle apparaît à une période où son besoin se fait crucialement sentir. En effet, les problématiques saisissantes présentées ce matin par les préfets revêtent aujourd'hui une ampleur considérable et n'ont pu être traitées correctement par le passé. Plus généralement, la légitimité de la puissance publique se heurte à des difficultés en termes de décision ou de mise en œuvre de décision. Cela peut expliquer l'intérêt suscité par les DTA.

### **Une approche différente**

La démarche correspond d'une part à une volonté de reprendre les réflexions territoriales prospectives développées par l'Etat au cours des années 60 et 70 et mises à l'écart à la suite de la décentralisation. Or apporter un éclairage sur l'avenir me semble important.

D'autre part, la DTA s'accompagne d'un progrès considérable dans la formulation des questions et dans leur mise en cohérence. Je prendrai pour exemple les débats engagés sur le doublement de l'autoroute A8 dans les Alpes-Maritimes. L'approche des problèmes a été révolutionnée en quelques années. Auparavant, la question était de réfléchir à une action de l'Etat pour désengorger les routes existantes. Les efforts effectués pour élargir le débat ont été vains. Aujourd'hui, le débat porte sur une étude intermodale inscrite dans une problématique totalement différente, qui prend en compte différentes dimensions telles que les déplacements ou l'urbanisme. Je relève par conséquent une évolution considérable de la problématique.

La DTA correspond à une révolution profonde de l'approche des problèmes et des services de l'Etat. Cette démarche doit remplacer le rôle d'arbitrage des préfets.

### Réflexions sur la nouvelle démarche

Si cet outil semble correspondre à un besoin social, la DTA reflète une évolution profonde de la société. Nous nous accordons pour affirmer que la DTA est un outil de cohérence. Cette cohérence ne va pas de soi : il s'agit de procéder à un arbitrage entre des enjeux divergents, voire contradictoires. Cette divergence peut résulter de conflits locaux en matière d'aménagement. De plus, la DTA permet d'articuler dans un document unique des problématiques inscrites au niveau national, régional et local.

Dès lors qu'il faut rendre un arbitrage, une attention particulière doit être portée sur la conduite de ce projet complexe. D'une part, l'équilibre que traduira la DTA doit permettre de remplir les objectifs attribués par la loi, comme trouver les équilibres entre les orientations d'aménagement, de protection et de développement. D'autre part, la DTA doit donner une légitimité à des projets inscrits dans le long terme pour éviter de recommencer l'exercice le moment venu. Cela illustre l'ambition de la DTA.

Nous pouvons réfléchir à la façon dont pourrait se traduire l'évolution des dernières années sur la conduite des projets d'infrastructures au niveau de l'élaboration de la DTA, afin que celle-ci acquiert toute sa légitimité. La circulaire de 1992 du Ministre de l'Equipement, qui visait à engager à la concertation en amont, et la loi du 2 février 1995 prévoyant l'installation de la commission nationale du débat public sont des exemples de cette évolution. La conduite d'un projet plus complexe et multidimensionnel ne doit-il pas tenir compte de ses évolutions afin d'obtenir une reconnaissance sociale, lorsqu'il aura été adopté solennellement ?

### Aspects à privilégier

Je voudrais énumérer les aspects devant être mis en exergue au travers de la DTA. Premièrement, il convient de réfléchir à la façon dont les acteurs peuvent être associés à l'élaboration de la directive, y compris les représentants de la société civile. Deuxièmement, comment pouvons-nous faire évoluer la prospective territoriale à long terme afin d'être en mesure de nous adapter à l'avenir ? Troisièmement, quelle méthode de travail mettre en place pour conduire ce projet complexe ? J'entends par méthode de travail les modalités de travail collectif entre les services de l'Etat afin d'éviter une juxtaposition d'approches sectorielles et de favoriser une mise en commun en amont des différentes préoccupations. Cela concerne également les aspects méthodologiques : il convient de s'assurer de la compatibilité des orientations qui apparaissent progressivement. Cela rejoint l'évaluation environnementale, que

nous pourrions élargir aux aspects sociaux et économiques. Nous devons nous assurer que le résultat de la DTA est compatible avec le développement durable et ses trois dimensions.

Jean-Louis Guigou considérait ce matin que le nouvel outil qu'est la DTA mobiliserait notre attention sur le processus même de cette élaboration. Il a également souligné les changements de comportements que cela impliquait de notre part.

### **Nathalie COULAUD**

Dominique Parthenay, de la DATAR, souhaite sans doute compléter vos propos.

### **Dominique PARTHENAY**

Nous entendons deux discours depuis ce matin.

#### **Les ambiguïtés du rôle assigné à l'outil**

Le premier discours consiste à inscrire la DTA dans le champ de l'urbanisme et dans la prolongation des échecs essuyés successivement depuis les lois de décentralisation. Je voudrais reprendre le terme de retour de l'Etat sur ce champ : ni les prescriptions générales et particulières ni les différents textes successifs n'ont été suivis d'effets. De même, la loi Pasqua n'est pas allée au bout de la logique du texte du Conseil d'Etat, et donc des ambitions du rapport Labetoulle. Celui-ci avait la volonté de clarifier et simplifier le domaine de l'urbanisme et de supprimer les schémas directeurs, par le biais des DTA. Or, les DTA relèvent de l'Etat, mais leur contenu me semble intermédiaire car les schémas directeurs demeurent.

#### **La DTA : un instrument de modernisation de l'Etat**

Le deuxième discours a été résumé par le préfet Besse. Il pose la DTA en tant qu'instrument de modernisation de l'Etat dans son rôle d'élaboration de stratégie de territoire et dans son rôle plus complexe de régulateur sur les zones où l'exercice des différents pouvoirs ne suffit pas à traiter les problèmes.

Concernant la fonction stratège de l'Etat, d'une part, j'attire l'attention des fonctions centrales sur le fait que nous engageons la réflexion sur les DTA sans disposer du cadre des schémas de services collectifs, ni du schéma national institués par la loi de 1995. Je vois là une faiblesse de la position de l'Etat à ce niveau. Nous sommes amenés à travailler dans l'urgence sur des territoires confrontés à des crises ou en difficulté. Il est impératif d'établir ces schémas avant les nouveaux contrats de plan.

D'autre part, la fonction de régulation de l'Etat est un enjeu fondamental. Il n'y a pas de réponse claire sur l'équilibre et la sécurité juridique que nous devons trouver entre ce qui doit relever de la prescription et ce qui doit relever de l'incitation. Je ne crois pas que nous devions nous en remettre à la solution, contentieuse pour remédier à ce problème. Nous ne devons pas non plus mettre à profit la DTA pour régler des questions d'un autre ordre. Sur le plan doctrinal, les trois ministères concernés doivent approfondir leur réflexion. Au nom du principe de libre administration des collectivités locales, l'Etat s'interdit d'intervenir dans la constitution des établissements publics de coopération intercommunale. Il ne doit donc pas chercher à résoudre les dysfonctionnements de cette même coopération par le biais de la DTA, d'autant plus que celle-ci ne peut intervenir sur les questions fiscales et de solidarité financière.

## **Débat**

### **Gilles PAYET**

Je voudrais réagir sur les propos de Patrick Hocreitère concernant l'articulation des DTA entre les questions d'urbanisme et celles portant sur l'aménagement du territoire. Patrick Hocreitère soulignait le succès des POS et l'échec des SDAU. Nous en connaissons les raisons. Autant il est possible d'expliquer rapidement à un citoyen l'utilité d'un POS et ses conséquences sur sa vie quotidienne, autant il est moins aisé de faire de même du SDAU. L'exercice est encore plus difficile pour les DTA.

Pour des raisons de facilité juridique, les DTA relèvent du code de l'urbanisme. Cela a des conséquences non négligeables sur la façon dont elles sont appréhendées et sur les procédures d'instruction, s'agissant notamment de la préparation du décret en Conseil d'Etat. Or je relève de nombreuses contradictions entre la logique du code de l'urbanisme et celle de l'aménagement du territoire et entre les propos et les écrits dont les DTA font l'objet. Par exemple, les lettres de mission adressées aux préfets coordonnateurs indiquent la chose suivante.

*« Les DTA ne se substituent pas aux documents d'urbanisme (POS et schémas directeurs) dont la compétence a été transférée aux communes et à leurs groupements. Les DTA n'ont donc pas à fixer la destination générale des sols. Elles n'auront pas d'effets directs sur les décisions relatives aux autorisations de construire ou d'occuper le sol, à l'exception des territoires où elles auront prévu des modalités d'application des lois Montagne et Littoral. »*

Ainsi, deux logiques s'affrontent. La première est une logique d'urbanisme affirmant que l'occupation des sols ne concerne que les POS et les schémas directeurs, à l'exception des lois Montagne et Littoral. L'autre logique recommande aux DTA de traiter les questions d'aménagement du territoire et des grands équilibres. Dans ces conditions, la DTA risque de se heurter à la section des travaux publics au Conseil d'Etat: celle-ci rappellera la valeur normative des décrets en Conseil d'Etat et jugera que les réflexions engagées doivent s'inscrire dans un schéma d'aménagement et de développement et non dans une DTA. Il est normal que nous nous heurtions à des contradictions. Il devient cependant urgent de les trancher.

### **Jean LAFONT**

L'exemple que vous avez cité pour l'aire métropolitaine de Marseille vaut dans tous les cas de figure. L'article définissant la portée normative de la DTA n'est pas rédigé de la même manière d'un cas à l'autre. D'une part, la DTA peut préciser les modalités d'application des lois d'aménagement de l'urbanisme. Le fait que la DTA soit opposable aux demandes d'autorisation individuelles implique un libellé précis permettant une clarté juridique. D'autre part, et plus généralement, la DTA ne doit pas définir l'affectation des sols mais doit se focaliser sur les enjeux sur lesquels l'Etat peut jouer un rôle. La DTA ne sera pas un « super

POS » ni un « super SDAU ». Cependant, ses orientations auront des effets sur ces documents. La difficulté de l'exercice réside dans la rédaction.

**Yves JEGOUZO**

Il n'y a pas lieu de se choquer qu'un même instrument comprenne des normes prescriptives, voire quasi-réglementaires, des normes d'orientation et des éléments d'analyse. Les lois de plans, par exemple, contiennent des dispositions sans valeur normative.

**Françoise KESSLER, Chargée d'étude au bureau des stratégies nationales, DGUHC**

Patrick Hocreitère évoquait précédemment la valeur prescriptive évidente de la DTA. Yves Jegouzo a rappelé l'avis du Conseil d'Etat sur le SDRIF, selon lequel ce document ne saurait s'intéresser à des questions étrangères à l'occupation des sols. Néanmoins, je me demande si les DTA ne peuvent trouver traduction juridique qu'au travers de l'urbanisme. Certaines orientations traduisant de véritables options d'aménagement du territoire pourraient-elles être créatrices de droit, s'agissant par exemple d'un projet d'implantation de nouvelles filières universitaires ?. La DTA rappellerait la volonté de l'Etat de s'engager dans un tel projet. Au fur et à mesure de l'évolution politique, les filières seraient finalement implantées dans une ville située en dehors du périmètre. Dans un tel cas, la collectivité devant initialement accueillir les filiales ne peut-elle pas s'appuyer sur la DTA pour attaquer le changement de projet ? Je pense au Synchrotron, qui s'est implanté à Grenoble au lieu de Strasbourg comme le prévoyaient les contrats de plan.

**Henri JACQUOT, Professeur de droit, université d'Orléans**

Je voudrais revenir sur la présence de dispositions de nature différente dans un même document. Il conviendrait de distinguer les dispositions prescriptives des dispositions d'orientation.

Pour répondre à la question de Françoise Kessler, il est possible d'opposer le principe de l'indépendance des législations. Dans de nombreux cas, le législateur prévoit les choses. Par exemple, le rattachement des chartes des parcs naturels régionaux aux documents d'urbanisme fait l'objet d'une disposition du code rural : il est indiqué que les deux textes doivent être compatibles. En l'absence de dispositions législatives particulières, le principe de l'indépendance des législations s'applique.

**Hervé HUTZINGER, Consultant à Tetris**

J'ai travaillé aux études préalables des DTA Alpes-Maritimes et estuaire de la Loire. Je travaille par ailleurs aux schémas d'aménagement régionaux ayant valeur de DTA, sur la Corse et la Guadeloupe. Ceux-ci font intervenir l'Etat et la région en maîtrise d'ouvrage mixte. Je voudrais émettre quelques remarques. Je crois tout d'abord que les DTA ou les schémas d'aménagement régionaux doivent faire l'objet d'une écriture épurée. Comme l'a dit le professeur Jegouzo, la combinaison d'orientations et des normes prescriptives me semble une bonne voie, au risque de ne pas parvenir au but. Je suis en désaccord avec les propos d'Emmanuel Moulin. Selon moi, les DTA ne peuvent ni ne doivent être des projets de territoire.

En métropole, une DTA doit obéir à un processus descendant émanant de l'Etat : celui-ci y exprime ses enjeux, sa vision et ses intérêts essentiels. Un projet de territoire revêt au contraire un caractère ascendant. En Allemagne et en Suisse, la planification est à double flux. La DTA, qui est une démarche de l'Etat, ne peut être conçue selon un flux unilatéral.

Le rapport du Conseil Général des Ponts fait référence au contenu économique et social des DTA. Il ne me semble pas pertinent d'en parler.

Enfin, la DTA doit avoir valeur prescriptive à certains égards, notamment au niveau de la loi Littoral. Il convient de trouver un équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales concernant l'interprétation territoriale de la loi Littoral. En ce qui concerne la Corse, le projet de la collectivité territoriale n'a pas été considéré au niveau national comme une bonne interprétation de la loi Littoral. Il semble qu'il en soit de même dans les DOM-TOM.

**Jean CHAUDONNERET, Chargé de mission au SGAR de la Région Rhône-Alpes**

Anciennement à la DGUHC, je travaille depuis quelques mois au SGAR de la région Rhône-Alpes sur la DTA Alpes du Nord.

Je voudrais revenir sur l'indépendance des législations. En ce qui concerne la DTA, la loi sur l'air a introduit une passerelle en affirmant que les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec les DTA. Nous avons du mal à définir de quelle manière nous pourrions utiliser une telle passerelle, et de quelle manière celle-ci pourrait influer sur le contenu des DTA.

Par ailleurs, il existe forcément un juste milieu entre une « DTA-POS » et une DTA se bornant à un discours sur l'aménagement du territoire. Sa définition sera très variable. Dans les Alpes du Nord, l'organisation des acteurs locaux varie d'une zone à l'autre. Le secteur de Grenoble dispose d'un schéma directeur regroupant 112 communes et bientôt 155. Le secteur de Chambéry s'est doté d'un nouveau schéma résultant de trois SDAU remontant aux années 70. Dans ce cas, les collectivités territoriales se prennent en charge. Le rôle de l'Etat concernera avant tout une association aux schémas directeurs et se manifestera peut-être à travers la DTA mais il se limitera aux problèmes dépassant le périmètre du schéma directeur. En revanche, le secteur de la DTA situé en Haute-Savoie ne compte qu'un schéma directeur limité à onze communes autour d'Annecy et un autre en cours d'élaboration autour de Saint-Julien. Pourtant, c'est en Haute-Savoie que s'exercent les plus fortes pressions en matière de consommation d'espace. Selon le principe de subsidiarité, le discours de l'Etat sera plus fort sur ce secteur que dans les régions de Grenoble et Chambéry. Je ne crois pas qu'il faille *a priori* rechercher le bon niveau des DTA.

## **Les enjeux du développement économique dans la DTA face aux enjeux urbanistiques et environnementaux**

### **Table ronde**

*Jean-Pierre PIECHAUD, Conseil Général des Ponts et Chaussées*

*François ASCHER. Institut français d'urbanisme, université Paris VIII*

*Henri JACQUOT, Professeur de droit, université d'Orléans*

*Claude LACOUR, IERSO, université de Bordeaux I*

*Michel VERMEULEN, Chargé de mission à la DATAR*

*La table ronde est animée par François GROSIRICHARD, journaliste au Monde.*

#### **François GROSIRICHARD**

Notre deuxième table ronde est axée sur les enjeux de développement économique. La question est de savoir si ce nouvel outil de planification territoriale est de nature à favoriser le développement économique - création d'emplois, flux financiers, création de valeur ajoutée, formation du PIB, etc. Il est inutile de produire un nouvel outil s'il ne doit pas faciliter la vie des citoyens et permettre à ces derniers de s'associer aux décisions. Ce point est pris en compte dans l'exposé des motifs du projet de loi de Madame Voynet, actuellement examiné par le Conseil d'Etat et qui devrait être approuvé par le Conseil des Ministres du 29 juillet.

Le projet de loi dénote certaines incohérences, dans la mesure où il prône tour à tour la suppression des conceptions dirigistes de l'Etat et la valeur de prescription des directives territoriales d'aménagement. Le Parlement se chargera d'ordonner cela.

Je propose à Claude Lacour de prendre la parole.

#### **Claude LACOUR**

Nous avons entendu parler depuis ce matin de cohésion, de cohérence, de courage. Je compléterai la liste avec les mots centralité et coordination.

La logique de la DTA est confrontée à des questions de centralité. Je ne comprends pas l'opposition entre développement économique et développement durable. Nous serons contraints de gérer les deux. Le développement durable sera marqué dans les vingt-cinq ans à venir par deux phénomènes profonds. D'une part, nous nous orientons de plus en plus vers la concentration, la sélectivité et l'excellence. D'autre part, nous nous orientons vers plus de

ségrégation et de conflit. Les concepts de développement économique et de développement durable conduisent à une réflexion sur la façon dont nous devrons gérer cette contradiction. La DTA doit donc opérer d'une part un retour sur la centralité et la métropolisation et d'autre part, gérer la coordination.

Je voudrais être certain de la pérennité et du bon fonctionnement des DTA, sans retomber dans les exercices de prospectives tentés par les régions. Les stratégies d'Etat en région avaient mobilisé les SGAR et les préfets. Or nous ne les avons pas utilisées.

Nous serons confrontés au cours des vingt prochaines années à une accentuation de la centralité, notamment sur les grandes aires urbaines, et à une ségrégation sociale dans les mêmes agglomérations. C'est pourquoi le volet social revêt une réelle importance. De plus, l'exercice doit s'inscrire dans le long terme.

#### **François GROSIRICHARD**

Soyons plus concrets. Une DTA sur Bordeaux et son port se justifierait-elle ? Les services de l'Etat sont-ils plus aptes à conduire les projets de développement économique que les services de la communauté urbaine ou les chefs d'entreprise ?

#### **Claude LACOUR**

La même personne est à la tête de la ville de Bordeaux et de la communauté urbaine. J'ai cru comprendre que le préfet d'Aquitaine a tenté de demander une DTA.

L'Etat a mené une réflexion de qualité, qui était nécessaire. On dit que la gestion du littoral est à la charge de l'Etat. En Aquitaine et en Poitou-Charentes, l'action de l'Etat se traduisait par quinze ou vingt institutions non coordonnées. Un progrès a été établi : l'Etat doit avant tout adopter une stratégie unifiée et un même langage en son propre sein avant de s'adresser à la communauté urbaine.

#### **François GROSIRICHARD**

Je rappelle les thèmes de la table ronde :

- . la place du volet économique dans les études préalables ;
- . la valeur ajoutée de l'outil par rapport au dispositif existant en matière de développement économique (outils de la DATAR, orientations du plan pour la Ville, etc.).

Monsieur Jacquot, vous avez la parole.

## **Henri JACQUOT**

On distingue trois volets dans les DTA :

- . les grandes orientations ;
- . les objectifs de l'Etat ;
- . l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

J'insisterai sur ce troisième aspect.

Il me semble que les DTA peuvent contribuer à la sécurité juridique des opérations de développement économique. Actuellement, les dispositions des DTA ne s'appliquent qu'au niveau des lois Montagne et Littoral. La situation à ce niveau n'est pas satisfaisante. Les lois en question définissent les conditions d'occupation des sols en termes généraux. Il ne peut en être autrement car elles s'appliquent à l'ensemble du territoire. Les questions suivantes se posent.

- . Où cesse l'espace proche du rivage ?
- . Qu'est-ce que l'extension limitée de l'urbanisation ?
- . Quels sont les critères d'un site remarquable ?

Les services de l'Etat ont essayé d'établir des cartographies délimitant ces espaces, qui permettent aux acteurs de se mettre plus ou moins d'accord. C'est à ce niveau qu'intervient le juge, dont le point de vue se traduit par des annulations contentieuses parfois anormales et dommageables. Les DTA peuvent permettre de fixer les règles du jeu à ce niveau. Elles le pourront tout d'abord en associant les protagonistes à la rédaction du texte - l'Etat et les collectivités territoriales - mais aussi le public. Il n'y a pas eu jusqu'à présent d'enquêtes publiques pour ce troisième volet de la DTA mais cette lacune sera partiellement comblée par la loi d'aménagement. Une procédure d'enquête publique serait vraiment souhaitable, bien qu'une procédure de mise à disposition du public soit un moindre mal.

La DTA est approuvée en Conseil d'Etat. Une fois les conditions d'utilisation des sols fixées, les recours seront toujours possibles mais sans grande chance de succès.

Pour aboutir à un tel résultat, il convient de pousser la démarche assez loin dans le détail. En contrepartie, les collectivités locales perdront de leurs compétences mais le caractère protégé de l'espace justifie la chose.

**François GROSRICARD**

Quel est votre sentiment personnel sur la question suivante : l'outil nouveau qu'est la DTA est-il réellement porteur de valeur ajoutée par rapport au dispositif actuel de développement économique ?

**Henri JACQUOT**

Pour le troisième volet, la valeur ajoutée de la DTA me semble incontestable. Concernant les deux premiers aspects, l'objet des DTA est de permettre à l'Etat d'imposer des options en matière d'aménagement du territoire.

**François GROSRICARD**

La question fait référence au problème de l'emploi. En l'absence de conditions favorables de développement économique sur un périmètre, les entreprises s'implantent ailleurs, qu'il y ait une DTA ou non.

**Henri JACQUOT**

Une DTA n'est pas un instrument de programmation mais un instrument de localisation de certaines implantations. Elle ne remplace pas d'autres moyens.

**François GROSRICARD**

Elle ne remplace pas une politique d'incitation fiscale, par exemple. Je laisse la parole à Jean-Pierre Piéchaud.

**Jean-Pierre PIECHAUD**

La DNP a confié au Conseil Général des Ponts la mission suivante: définir la façon dont le développement durable était pris en compte dans les différentes DTA en cours. La DTA de l'aire urbaine lyonnaise n'était pas concernée, étant trop peu avancée à cette époque.

Jean-Louis Guigou a insisté sur le triangle du développement durable. Nous avons travaillé sur la base des études préalables des cinq DTA, le mandat des Alpes-Maritimes et le projet de mandat de la DTA de Marseille. Nous nous sommes rendus sur place et avons rencontré le plus de gens possible dans un délai d'un mois. Il ressort de notre étude des points forts et de points faibles.

## **Les points forts**

Le développement durable a servi pour chacune des DTA d'élément conducteur de la réflexion. Nous en avons été heureusement surpris. Par exemple, l'espace est considéré partout comme un patrimoine à sauvegarder. Nous avons noté une volonté d'adopter une pensée transversale plutôt que de cloisonner les problèmes, selon la tradition française. La généralisation de l'approche intermodale des transports en est le meilleur exemple. Cela implique une approche intermodale entre les services. Le développement durable se fera avant tout à travers une approche interministérielle. Les équipes présentes sur le terrain ont su jouer le jeu autour des services décentralisés de l'Etat.

## **Les questions à approfondir**

Le triangle d'or du développement durable, ou cercle vertueux, semble privilégier les aspects économiques. A l'origine, un objectif économique fort est établi. L'environnement l'accompagne dans une moindre mesure et les aspects sociaux sont peu présents. Nous constatons des dérives par rapport à cet objectif conceptuel de développement durable. En matière de transport, par exemple, les projets concernent avant tout l'offre de transports, avec le développement des transports en commun et la limitation de l'emploi de la voiture particulière, sans essayer de faire évoluer la demande : cela peut passer par exemple par une réorganisation de la ville. La DTA des Alpes-Maritimes évoquait par exemple une recomposition des quartiers urbains autour des gares.

### **François GROS RICHARD**

Vous faites référence à la philosophie des nouveaux schémas collectifs de transport, qui font passer la demande avant l'offre, n'est-ce pas ?

### **Jean-Pierre PIECHAUD**

Je dirais plutôt que l'offre et la demande doivent être traitées en même temps. Il faut agir sur l'offre et, à plus long terme, sur la demande.

### **François GROS RICHARD**

François Ascher, quelles réflexions vous inspirent les thèmes de notre table ronde ?

### **François ASCHER**

Je précise que je ne suis pas spécialiste du sujet. Je voudrais essentiellement poser des questions. La question de l'évaluation à mi-parcours me semble particulièrement intéressante.

En tant que chercheur, je regrette cependant qu'il n'ait pas été fait appel à des chercheurs sociologues ou politologues pour procéder à un analyse extérieure. Travaillant avec l'administration, j'en connais la « langue de bois » et les mythes.

L'ordre des deux tables rondes me pose un problème. J'aurais préféré discuter des grands objectifs de l'Etat puis de l'utilité des DTA plutôt que l'inverse. Je crains que les orientations de la DTA soient finalement tranchées par les juristes et le Conseil d'Etat plutôt que par les politiques.

Concernant les orientations politiques, chacun s'accorde pour affirmer que l'Etat doit intervenir plus et mieux qu'il ne l'a fait à la suite des lois de décentralisation. Il existe un certain nombre de grands enjeux, notamment de nature sociale. La situation en France et à l'étranger traduit le risque d'une ségrégation sociale accrue. Les propos de Claude Lacour confirment ce point de vue. Notre processus de décentralisation intervient à contretemps par rapport à ce schéma. Nous risquons d'assister à des décisions locales favorisant de plus en plus la ségrégation, les acteurs à l'origine de cette dernière étant elles-mêmes ségréguées dans l'espace. Un tel risque appelle, entre autres, une action de l'Etat très forte.

### **François GROS RICHARD**

Pouvez-vous citer des exemples de zones menacées ?

### **François ASCHER**

Je pense aux grands ensembles, comme la ZIF de Hyères. Tant que nous n'adopterons pas une autre échelle, la logique de ségrégation se poursuivra car il est du rôle des maires de pratiquer la politique souhaitée par leurs administrés. Le territoire n'appartient pas seulement aux personnes qui l'habitent et l'utilisent. Le logement, le transport, etc. sont autant de problèmes préoccupants.

J'étais convaincu, lorsque je défendais les idées marxistes, que les aspects économiques, sociaux et environnementaux allaient de pair dans le développement. J'en suis moins convaincu aujourd'hui. L'Etat doit procéder à des arbitrages. La convergence spontanée n'existe pas. Les politiques doivent s'affirmer à ce niveau.

Le principe de subsidiarité est intéressant mais il est contradictoire avec les formes françaises de décentralisation. Je rappelle que ce principe consiste à confier des responsabilités à l'échelon le plus bas. Si celui-ci ne peut les assumer, l'échelon le plus élevé à le droit et le devoir de s'en saisir. Yves Jegouzo a évoqué tout à l'heure le rôle supplétif de la DTA. Cela ne fait pas référence à la même idéologie.

## **François GROSRICARD**

Yves Jegouzo faisait référence au rôle supplétif du préfet: il n'est pas question de décentralisation.

## **François ASCHER**

Je rejoins l'intervention du représentant de la DATAR. Je trouve grave de penser que l'Etat peut jouer un rôle supplétif, sous prétexte que nous n'avons pas les moyens ni la volonté politique de créer un pouvoir démocratique d'agglomération.

Enfin, je voudrais réagir en tant qu'urbaniste et planificateur sur la question des outils. Je n'ai pas eu connaissance des documents des DTA et me contente donc de poser une question. Approfondissons-nous la démarche d'innovation et de modernisation des instruments d'intervention et de programmation, de normalisation et de prescription ? Je crains en effet que la démarche se limite à des règles d'exigence et non de performance. Il ne suffit pas de créer des plans : il faut également les gérer. Il convient de penser les structures qui pourront gérer la mise en oeuvre, l'adaptation, la flexibilité et la révision des stratégies de l'Etat. Or je ne vois pas l'introduction de ces éléments. L'une des valeurs ajoutées de la procédure est son caractère euristique. Si les DTA peuvent déclencher des dynamiques locales, l'Etat aussi doit assumer son rôle, même s'il n'est pas capable d'aller au bout du processus.

## **François GROSRICARD**

Je précise qu'il n'existe plus de plan, bien que le commissariat au Plan demeure. C'est pourquoi les contrats à venir se nommeront contrats Etat-région et non contrats de plan Etat-région.

Michel Vermeulen, comment vont s'harmoniser les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, de nature non prescriptive, et les DTA, instrument d'Etat prescriptif ? Ne risque-t-on pas des conflits avec les collectivités locales ?

## **Michel VERMEULEN**

Le besoin de concertation entre l'Etat et les collectivités locales est certain. Le caractère prescriptif de l'un et non de l'autre document apporte déjà un élément de réponse. Les deux exercices sont différents. La DTA traite des enjeux de l'Etat sur un territoire donné. Il ne s'agit pas d'un projet global de territoire comme pourrait l'être le SRADT. La différence se perçoit notamment au niveau économique. Les lettres adressées aux préfets évoquaient trois enjeux pour le volet économique :

- . des enjeux de logistique et de transport ;
- . la fonction de centralité ;
- . le développement industriel local : nous avons été un peu déçus à ce niveau par les documents qui nous ont été présentés.

Peut-être la DTA n'est-elle pas le bon outil pour traiter directement du développement économique local. Peut-être permet-elle d'en créer les conditions indirectes.

### **François ASCHER**

Nous avons peu évoqué l'agriculture, alors que 80 % du territoire français est de nature rurale. Les agriculteurs sont concernés par les DTA. Comment prendre en considération ces territoires ?

### **Henri JACQUOT**

La question mériterait d'être posée à ceux qui élaborent les DTA. Les textes ne mentionnent pas spécialement l'agriculture.

### **Claude LACOUR**

Premièrement, j'ai la conviction que les DTA peuvent se préoccuper de développement rural et agricole. Nous risquons d'être en décalage si nous maintenons cette approche. Les préoccupations rurales ne me semblent pas devoir rentrer dans la première phase des DTA. Contentons-nous de tester la démarche dans les six mois à venir, sachant que celle-ci ne constitue pas une fin en soi.

Deuxièmement, je voudrais revenir sur le triangle d'or du développement durable. Si les DTA se limitent à l'introduction des volets environnementaux et sociaux, elles n'aboutiront pas. Nous devons aller plus loin. Certaines préoccupations appellent un rôle plus important de l'Etat au niveau des grandes métropoles. Le domaine rural et agricole ne fait pas l'objet de préoccupations fondamentales. Nous attendons des DTA des décisions, des éléments concrets et des financements. Les principaux problèmes sociaux, économiques, environnementaux et industriels résident dans les grandes agglomérations que nous ne savons plus gérer.

### **Jean-Pierre PIECHAUD**

La population de l'agglomération nantaise augmentait de 50 % tandis que l'espace urbain triplait. Une telle évolution représente un risque pour la préservation et la gestion d'un espace

rural périurbain. La plupart des DTA se préoccupent de cela à travers la maîtrise de la consommation d'espace. Le problème agricole n'est pas traité directement mais pris en compte indirectement à travers les recommandations relatives à la maîtrise de l'espace.

Par ailleurs, je voudrais revenir sur les propos de François Ascher sur le cercle vertueux du développement durable. Il ne s'agit pas d'un mythe. Il s'agit plutôt d'un cercle de conflits entre ces trois aspects - économique, social, environnemental. L'approche de développement durable doit dépasser ces conflits. C'est le rôle que peut avoir en amont une DTA.

### **François GROSRICHAUD**

Les DTA peuvent-elles procéder d'une politique contractuelle ou est-ce exclu ? Il est en effet beaucoup question de contrats à l'heure actuelle - contrats avec les élus locaux, contrats de la Poste, contrat territorial d'exploitation, etc.

### **Henri JACQUOT**

Le texte appelle un décret en Conseil d'Etat. Il ne s'agit donc pas d'une procédure contractuelle. Cela étant dit, le texte de la loi prévoit de simples consultations. Les circulaires d'application parlent de concertation ou d'association.

### **De la salle**

Il est question d'élaboration associée.

### **Henri JACQUOT**

Certes, mais les POS donnent également lieu à une élaboration associée. Dans le cas des DTA, la décision relève de l'Etat. On ne peut parler de politique contractuelle, en termes de droit.

### **Michel VERMEULEN**

Dans la pratique et du fait du calendrier, une politique contractuelle peut être l'aboutissement de la démarche DTA. Nous avons dit ce matin que l'utilité de la DTA résidait non seulement dans son objet mais aussi dans la démarche d'étude et de concertation. Dans ce cas, le contrat de plan peut être un débouché possible pour les sujets qui poseront des difficultés en matière d'articulation avec les POS.

## **François GROS RICHARD**

Les régions qui font actuellement l'objet d'un projet de DTA ne bénéficient-elles pas d'un traitement de faveur ? Est-ce une chance ? On peut imaginer que les élus locaux de toutes les régions de France revendiquent demain une DTA, au nom de l'égalité des citoyens face à l'aménagement du territoire. Comment associer les citoyens, par ailleurs, au devenir de leur région ?

## **Henri JACQUOT**

Le Conseil constitutionnel s'est posé une telle question lorsqu'il a été saisi de l'article 4 de la loi Pasqua, relatif à ces DTA. Cela rejoint la question de savoir si les DTA bénéficieront un jour d'une approbation juridique. Le texte existant indique que les DTA prennent en compte les orientations générales du schéma national d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Nous avions été consultés à l'époque afin de déterminer si les DTA pouvaient être approuvées avant que le schéma lui-même soit arrêté par le Parlement. De notre point de vue, il était possible d'amorcer la préparation des DTA mais leur approbation nécessite celle du schéma. Les DTA ne peuvent en effet prendre en compte un schéma qui n'existerait pas. Or il est prévu de supprimer ce projet de schéma. Cependant, le Conseil constitutionnel s'est posé la question, comme vous, de l'inconstitutionnalité des DTA qui ne concernent que certains territoires et non d'autres. Le Conseil a rejeté cet argument en faisant valoir le fait que les DTA se fondaient sur un schéma national assurant la cohérence de l'ensemble. Dès lors que ce schéma n'existe plus, la question de la cohérence de l'ensemble se repose.

## **Michel VERMEULEN**

Les schémas de services collectifs assureront ce rôle de cohérence.

## **Claude LACOUR**

Cela accroît mes interrogations.

Je ne nourris pas d'inquiétude en ce qui concerne les modalités de la concertation, de la participation et de l'association. Les préfets s'en chargent parfaitement. En revanche, j'émets l'hypothèse suivante et ce, quelle que soit la réponse du Conseil constitutionnel. Si les DTA sont liées aux schémas et débouchent sur des contrats, il y a fort à parier que nous serons confrontés à autant de demandes de DTA qu'il existe de départements et de régions. D'un point de vue politique, je ne vois pas pourquoi tous les départements ne pourraient pas bénéficier d'une DTA, à moins de définir des critères de gravité des situations.

## Débat

### **Jean CHAUDONNERET**

Je suis surpris du tour que prend la discussion. Nous parlions précédemment du retour de l'Etat. Nous nous interrogeons à présent sur le droit des départements à la DTA. Je rappelle que la doctrine des DTA se fonde *a priori* sur le fait qu'elles n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire, contrairement aux schémas régionaux. Les territoires, le contenu et les enjeux des DTA sont sélectionnés. Les DTA ne peuvent pas être compatibles avec les schémas régionaux dès lors que des DTA départementales et des DTA régionales sont envisagées. Si nous en demeurons à une sélectivité, il y a compatibilité.

### **François GROSRICHAUD**

Le choix des six premiers territoires résulte d'interférences politiques. D'autres responsables politiques aimeraient que leurs propres territoires bénéficient également d'une DTA.

### **Jean Marbach, Chargé de mission au SGAR de Haute-Normandie**

Pour lever tout ambiguïté, il convient de déterminer si les DTA sont relatives à des espaces remarqués. La perception des élus est-elle positive ou négative ? Les DTA sont perçues à certains égards comme une source de richesse et à d'autres comme une source de contraintes. L'effet de contagion évoqué risque de ne pas se produire si les DTA sont mal perçues.

### **François GROSRICHAUD**

Les DTA ne souffrent pas d'une image négative, n'est-ce pas Monsieur Piéchaud ?

### **Jean-Pierre PIECHAUD**

D'après notre rapide enquête, les études préalables aux DTA ne sont pas mal perçues. La concertation avec les élus locaux et les collectivités est un point positif et a permis un bon débat. La société civile (associations et professionnels), en revanche, est restée à l'écart de tout débat. La loi Pasqua ne prévoit pas de les associer mais ce point suscite des interrogations.

### **Michel BARBIER, Directeur régional de l'équipement des Pays de la Loire**

Je voudrais revenir sur l'agriculture. Une étude a été faite montrant que des espaces viables agricoles étaient confrontés à des problèmes d'incertitude. Ils sont certes inscrits dans le POS mais celui-ci peut faire l'objet d'une modification. La DTA pourrait permettre de pérenniser la vocation agricole des espaces et répondrait ainsi à une préoccupation partagée. Elle pourrait de la même façon réduire les incertitudes liées à d'autres équipements. Je pense à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. La DTA peut permettre de clarifier les choses à long terme, ce qui n'est pas le cas des outils actuels.

### **Philippe MARLAND**

Je voudrais revenir sur la présence ou non de la société civile dans la procédure d'élaboration des DTA. Si l'on entend par là l'expression des citoyens à travers des associations ou des

syndicats de professionnels ou de salariés, les associations de défense de l'environnement agréées doivent faire partie du collège des collectivités associées à l'élaboration.

Deux études de fond sont engagées au niveau de la DTA Alpes-Maritimes: l'étude intermodale sur les transports et l'étude sur les risques d'inondation dans la plaine du Var. Des comités de pilotage existent pour ces deux études, dans lesquels les mêmes associations sont présentes. Au-delà des aspects juridiques, un processus de dialogue à différentes échelles a été mis en place avec les associations. Il s'est traduit par la réunion sous l'égide du SGAR de l'ensemble des associations de défense de l'environnement du département sur le processus d'élaboration de la DTA. Ce type de réunion sera renouvelé autant qu'il sera nécessaire.

La médiatisation dont a fait l'objet la phase de préparation donne à chacun la possibilité de réagir tout au long du processus. Il devra en être de même durant la phase d'élaboration.

### **BLANGY**

Je voudrais émettre trois remarques. Je confirme tout d'abord les propos de Philippe Marland. La DTA de l'estuaire de la Loire n'en est qu'au stade des études préalables mais a donné lieu à des réunions avec les élus et les responsables économiques et sociaux, incluant des associations de défense de l'environnement et des chasseurs. Je recueille à présent des réactions qui me serviront à élaborer le document destiné aux administrations centrales. Or cette association n'est pas prévue à ce stade.

Concernant le développement économique, il est clair que la DTA ne peut créer d'emplois de façon directe. Elle peut néanmoins ménager des conditions favorables à cette création. Au niveau de l'estuaire de la Loire, nous avons la volonté de favoriser le développement du port de Nantes Saint-Nazaire, dans le respect de l'environnement. Les dispositions relatives à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, pour leur part, doivent être consignées dans un document précis.

Je crois par ailleurs aux vertus de la préparation concertée. La DTA est un document d'Etat non contractuel mais sa préparation associe les élus. Cette démarche a permis de dégager un accord assez large entre les principaux responsables.

Nous avons évoqué l'agriculture ce matin à propos de la maîtrise de l'urbanisation. Vous avez rappelé l'accroissement considérable des surfaces urbanisées, nettement supérieur à celui de la population. C'est pourquoi la maîtrise de l'urbanisation et la conservation d'une agriculture périurbaine a fait l'objet d'un consensus.

### **François ASCHER**

Il n'est pas inutile de rappeler les distinctions que nous avons évoquées ce matin en matière de concertation. La manière dont l'Etat doit consulter et décider dans le champ de ses responsabilités nationales diffère de l'enjeu territorial. Or j'ai l'impression que ces deux niveaux sont confondus, notamment sur les questions du logement, du transport et de l'économie. La dynamique locale me semble insuffisante dans notre pays en raison de l'absence d'un échelon

correspondant, exception faite de certaines intercommunalités, peu démocratiques et peu transparentes.

Cela pose un problème par rapport à l'implication de la population dans les DTA. Prenons le logement pour exemple. L'enjeu du logement social est de développer la solidarité entre citadins à l'échelle d'une agglomération. C'est pourquoi il faut mettre en oeuvre des dynamiques de démocratie participative à cet échelon et responsabiliser les gens. L'Etat intervient de manière palliative à travers la politique de la ville mais la situation n'est pas satisfaisante. L'expression politique n'a pas de possibilité sur ces questions. Selon Monsieur Delebarre, la politique de la ville est une nécessité étatique par absence de pouvoir d'agglomération. Nous devons en avoir conscience à propos des DTA. Il s'agit de palliatifs insatisfaisants et transitoires. Nous devons être capables de pousser plus loin le système démocratique.

**Vincent RENARD, Economiste au CNRS**

Je voudrais faire une remarque sur la portée juridique des DTA dans leur dimension prescriptive. Le rapport Labetoulle, « Pour un droit plus efficace », soulignait le danger de l'accumulation d'objets juridiques à portée variable. Il conseillait de supprimer les schémas directeurs au profit d'un outil au travers duquel l'Etat exercerait une présence plus forte. Depuis ce rapport, certains outils se sont accumulés alors qu'il n'existe pas de jurisprudence. Des difficultés sont à craindre à ce niveau.

**François GROS RICHARD**

A quels outils faites-vous référence ?

**Vincent RENARD**

Nous avons conservé les schémas directeurs, y avons ajouté des zonages partiels dans le cadre de la politique de la ville et des zonages européens.

J'approuve les propos de François Ascher sur la nécessité de changer notre approche des zonages et des planifications. Je m'inquiète de l'accumulation de nouveaux outils dont la portée demeure méconnue. Un préfet dynamique pourra engendrer un mouvement positif; la DTA pourra au contraire être perçue en d'autres lieux comme une atteinte aux élus locaux et à la décentralisation.

Par ailleurs, j'ai été frappé des remarques sur la terreur que le gouvernement éprouve envers les juges. Je suis persuadé que notre droit formaliste et hypertrophié nous conduira à accroître le pouvoir judiciaire. Formons, dans ce cas, les juges des tribunaux administratifs et n'accordons plus de valeur à la décision d'un bureaucrate de moyen niveau qu'à celle d'un juge de tribunal administratif.

**Henri JACQUOT**

Je n'ai rien contre les juges. Il n'en demeure pas moins qu'ils interviennent *a posteriori* et ponctuellement. Cela peut être dommageable, d'autant plus que la jurisprudence n'est pas toujours lisible. Il conviendrait d'imposer des règles plus claires.

Je reviens sur la notion de territoire. Selon le code de l'urbanisme, le territoire est le patrimoine commun de la Nation. Le territoire d'une ville appartient également au département, à la région et à l'Etat. Il est naturel que chacune de ces collectivités aient légitimité à y intervenir.

**François ASCHER**

La multiplication des zonages et des textes est un vrai problème et reflète une situation dépourvue de solution. Les territoires pertinents pour chacun des volets - économique, social, environnemental - ne se superposent pas. Cohabite au sein d'un territoire des problèmes et des solutions à des échelles différentes et qui ne s'emboîtent pas nécessairement.

Nous devons être capables de produire les compétences techniques et politiques de gestion de la décision. La DTA est conçue pour durer, donc pour être adaptée, modifiée et interprétée. Qu'en est-il à ce niveau ?

**Philippe MARLAND**

Je voudrais revenir sur l'aspect prescriptif des DTA et sur l'existence parallèle des SDAU. Je ne suis pas certain que la situation soit aussi grave que cela. La DTA ne se limitera-t-elle pas à porter à la connaissance de l'Etat des faits de façon plus solennelle, sur un territoire plus large, à l'issue d'une procédure concertée ou associée ? A l'exception du cas particulier que représentent les lois Montagne et Littoral, les DTA pourraient se limiter à cela sans pour autant perturber le paysage juridique de l'aménagement du territoire. Je m'étonne que le terme « porter à connaissance » n'ait pas été prononcé une seule fois depuis ce matin.

**François GROS RICHARD**

Nous laissons la parole à Monsieur Neveu.

## **Conclusion**

**Alain NEVEU**

**Conseiller au cabinet de Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**

### **Préambule**

Je remercie au nom de Madame la Ministre l'ensemble des participants, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'Etat dirigés par les Préfets, des services centraux ou des experts. Je leur confirme qu'ils ne se sont pas livrés à un exercice vain: la DTA est un outil auquel Madame Voynet et l'ensemble des membres du gouvernement attachent de l'importance et à la réussite duquel ils croient. C'est sur la mobilisation au premier chef de l'ensemble des services de l'Etat, notamment ses services déconcentrés, que tablent les ministres. C'est elle qui permettra le succès de la démarche.

Vous avez débattu de nombreux thèmes. Il est difficile de préjuger de l'avenir et de la façon dont vivront ces outils lorsqu'ils auront un impact juridique. Je ne risquerai pas de pronostic sur les difficultés de compatibilité judique ou les exigences qui découleront des DTA vis-à-vis de l'action des collectivités locales.

### **La cohérence des différents exercices**

L'articulation forte entre les services centraux et les services déconcentrés de l'Etat autour de l'élaboration des directives est un premier élément nous assurant de la recherche de cette cohérence. Les modalités d'association aux travaux d'élaboration de la directive, prévoyant la participation des élus locaux et de forces vives des territoires, permettront également d'assurer la cohérence recherchée. Madame Voynet souhaite qu'il en soit ainsi.

### **La démarche**

Il est clair que cette démarche doit déboucher sur des documents de planification territoriale ayant des effets prescriptifs. Ils sont attendus sur les différents territoires concernés et répondent à un véritable besoin. C'est là une justification déjà très forte d'un tel exercice. Il ne s'agit pas, cependant, du seul débouché possible. En matière d'économie, de protection de l'environnement et de renforcement de la cohésion sociale - les trois piliers du développement durable - la démarche de mise en cohérence de l'action de l'Etat et d'élaboration d'une stratégie commune et concertée sur les territoires correspondants peut déboucher sur des propositions de mise en place de certains outils pour gérer certains enjeux.

Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il s'agira d'éléments prescriptifs de droits des sols. Cet exercice vous offre la possibilité de proposer d'autres débouchés à l'action de l'Etat. Je pense aux débouchés de nature contractuelle avec les collectivités, avec la mise en oeuvre

d'éléments importants des DTA. On peut également imaginer des débouchés en termes de mise en place d'outils ou de structures partenariales ayant pour objet le développement économique ou la redéfinition de certains outils. Vous avez mentionné ce matin les établissements publics fonciers. Le champ est large et ouvert à la proposition, sur la base des enjeux et des stratégies que vous avez définis et fait parvenir au gouvernement.

Je voulais vous encourager à poursuivre cette démarche avec détermination, professionnalisme et, je l'espère, enthousiasme. Je souhaite que l'importance attachée par la Ministre à cette démarche vous conduise, au-delà du seul aspect prescriptif, à proposer d'autres débouchés, si cela correspond aux axes de développement durable que vous poursuivez.

# NOTE DE SYNTHESE

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) ont été créées par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoit notamment la réalisation de documents destinés à mettre en oeuvre cette politique.

Cette dernière a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire et selon l'article 1 de la loi, elle est déterminée au niveau national par l'Etat et conduite en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation. Les DTA constituent donc l'un des outils stratégiques de mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire

L'objet de ce travail consiste à faire le point sur l'exercice mené depuis bientôt deux ans, par un éclairage apporté sous trois angles différents

La première étape de cette étude présente d'un point de vue juridique ce nouvel outil de planification territoriale qui ressortit à la fois de la politique nationale d'aménagement du territoire initiée par l'Etat et du droit de l'urbanisme par son insertion dans le code de l'urbanisme à l'article L 111-1-1

En effet les enjeux induits par la création et l'élaboration en cours des directives, notamment sur le plan du droit, se révèlent déjà dans toute leur ampleur et justifient en partie la difficulté de l'avancement de l'exercice.

1- Cette présentation suppose que soient examinés dans un premier temps le rôle escompté et les motivations qui ont présidé à la création des directives. Ceci suppose au préalable une analyse du dispositif juridique régissant la planification territoriale au sein duquel les DTA s'insèrent.

L'article 4 de la Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) créant les Directives d'Aménagement du Territoire dispose:

*L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé:*

*"Art. L.111-1-1. - Des lois d'aménagement et d'urbanisme fixent des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire.*

*Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales. Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national mentionné à l'article 2 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

*Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative.*

*Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine. Les directives éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.*

*Les schémas directeurs et les schémas de secteurs doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces directives, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.*

*Les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteurs institués par le présent code. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.*

*Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L 145-1 et suivants sur les zones de montagne et des articles L 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées".*

L'article L.111-1-1 confère aux DTA des effets juridiques en les rendant opposables (en terme de compatibilité), aux documents d'aménagement et d'urbanisme locaux (schémas directeurs, ou en leur absence POS). De plus, pour la troisième catégorie de dispositions qu'elles peuvent contenir, (ie: pour les territoires concernés, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagne et aux espaces littoraux, adaptées aux particularités géographiques locales), il leur confère une opposabilité directe aux utilisateurs du sol.

L'analyse de l'ancien article L 111-1-1 du code de l'urbanisme et de la loi du 7 janvier 1983 de répartition des compétences démontre que, dans son principe, la finalité des DTA comme outil d'encadrement de la planification locale n'est pas un principe novateur en soi, mais s'inscrit dans le cadre des compétences dévolues à l'Etat depuis la décentralisation.

La crise de légitimité du droit de l'urbanisme que met en avant l'étude du Conseil d'Etat, "pour un urbanisme plus efficace" a conduit les auteurs de ce rapport à proposer une nouvelle norme au sein de la pyramide des règles d'urbanisme (les directives territoriales d'aménagement), ainsi que

l'ensemble du dispositif institué par l'article 4 de la LOADT. **Il est donc apparu au Conseil d'Etat qu'il fallait s'interroger sur les améliorations possibles de l'éventail de documents qui encadrent la règle communale d'urbanisme.** La section 3 du chapitre consacré à l'encadrement des POS du rapport propose ainsi de créer des directives territoriales d'aménagement pour encadrer efficacement les POS.

Le constat du déficit de planification territoriale est le suivant :

en dehors des zones concernées par des lois spécifiques (SAR Corse et outre-mer...), le déficit de planification lié à la problématique des SD pèse tout particulièrement sur des territoires où les pressions foncières et urbaines sont importantes:

- \* beaucoup d'agglomérations ou d'aires métropolitaines du sud de la France,
- \* la bande littorale où les pressions urbaines sont fortes et où l'application de la loi Littoral se heurte à l'absence presque générale de la dimension intercommunale,
- \* les espaces périurbains avec des périmètres de SD souvent trop petits.

L'absence de coordination de plusieurs schémas directeurs situés dans une même aire métropolitaine (exemples de la Région Urbaine de Lyon, de la Côte d'Azur) ou en zone frontalière soulève des problèmes similaires.

Si une relance et une extension des SD apparaît souhaitable, celle-ci est tributaire des difficultés de la coopération intercommunale, et il est clair qu'elle ne pourra à elle seule combler l'ensemble du déficit de planification. D'autres outils sont donc indispensables, notamment sur des territoires à plus grande échelle qui dépassent souvent les périmètres classiques de coopération intercommunale (infrastructures aires métropolitaines réseaux de villes...) et pour lesquels l'Etat a de fortes préoccupations à exprimer.

**En dehors des exemples limités fournis par le SAR de la Réunion ou le SDRIF, l'Etat devra entreprendre avec les DTA un exercice de planification territoriale spécifique, dans la mesure où les réflexions engagées sur de grands territoires dans le cadre d'un renouveau de la planification stratégique (schémas de cohérence etc) n'ont pas jusqu'à présent pris en compte la dimension réglementaire de la DTA. Celle-ci constitue un instrument juridique nouveau, à la fois document d'urbanisme à l'initiative de l'Etat (dimension nouvelle) et outil d'orientation pour le développement du territoire (dimension des schémas de cohérence et autres réflexions prospectives à grande échelle, traditionnellement).**

La circulaire du 9 mai 1995 destinée aux préfets de région et de départements signée par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire C.Pasqua, le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme B. Bosson, et le ministre de l'environnement M.Barnier, constitue la première note d'information officielle de cadrage de l'exercice DTA.

La circulaire du 23 juillet 1996 a eu pour objet le lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des DTA sur des territoires expérimentaux. Elle est signée par le ministre de

l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration JC.Gaudin, le ministre de l'environnement C.Lepage, et le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, B.Pons.

Elle se présente donc en deux parties, une adressée à l'ensemble des préfets coordonnateurs des DTA, et une annexe, regroupant les cinq fiches spécifiques à chaque DTA (lettres de mission à chaque préfet coordonnateur).

L'élaboration des DTA repose donc sur une **démarche déconcentrée**, conduite sous l'autorité du préfet coordonnateur. **Elle s'articule en deux séquences, l'une d'études préalables, l'autre d'élaboration proprement dite.**

La séquence d'élaboration doit aboutir au dossier final de la DTA, qui sera approuvé **par décret en Conseil d'Etat**. Ce dossier précisera les choix retenus par l'Etat (effet contraignant) et contiendra également des recommandations (à valeur indicative).

A l'issue de la phase d'élaboration, le préfet devra recueillir l'avis des collectivités territoriales concernées (organes délibératifs), des comités de massif<sup>1</sup> et de communes littorales<sup>2</sup>, conformément aux articles L. 111-1-1, L. 145-7 et L. 146-1 du code de l'urbanisme. Après instruction par les administrations centrales concernées et consultation du CNADT, le projet adopté sera transmis au Conseil d'Etat puis approuvé par décret.

Par la suite les mandats d'élaboration adressés aux préfets ont précisé et complétés la procédure d'élaboration, s'agissant plus particulièrement **d'une mise à disposition du public prévue pendant deux mois** Cette mise à disposition du public figure dans le projet de loi révisant la LOADT.

**Les alinéas 3 et 4 de l'article L111-1-1 qui fondent l'obligation d'association des collectivités territoriales à l'élaboration des DTA sont ainsi libellés:** "les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative. Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieu d'arrondissements ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massif...".

Pour ce qui est de l'association légale, il résulte de l'analyse faite par la DGUHC que cette liste de personnes associées prévue par la loi est à la fois trop restrictive dans sa définition et trop extensive dans son objet. D'un côté la désignation des personnes associées comporte des lacunes, notamment celle des PNR qui n'appartiennent pas à la catégorie de groupements de communes visées par la loi. Mais en même temps, en visant de façon générale le domaine de

---

**Les comités de massifs sont issus de l'article 7 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative à la protection et au développement de la montagne**

**définies à l'article 2 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**

l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, la loi ne circonscrit pas suffisamment l'objet statutaire des groupements intéressés.

**Le cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement souhaite que la procédure d'association soit la plus large possible** (appréciation extensive des groupements de communes concernés), mais bien plus, souhaite qu'un processus de consultation soit prévu (associations agréées, acteurs socio-économique). Les instructions figurant dans le mandat de lancement de la DTA des Alpes Maritimes va dans ce sens, tout en laissant une large marge d'appréciation au préfet, pour l'ensemble de la procédure d'association.

2- Dans un deuxième temps, une expertise des DTA commande de relever et d'étudier l'ensemble des problématiques qu'elles posent à leurs rédacteurs, tant en terme de contenu que par leur insertion dans la pyramide des normes d'urbanisme. A cet égard, ce travail ne peut avoir la prétention d'apporter des réponses définitives ou catégoriques, dans la mesure où l'exercice demeure expérimental et n'a pas encore abouti, par l'adoption d'un premier décret en Conseil d'Etat. Il éclaire toutefois les questions de droit soulevées par l'exercice et apporte des premiers éléments de solutions.

L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dispose que les DTA doivent prendre en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT).

Le projet actuel de révision de la LOADT prévoit le remplacement de l'ancien schéma national et des schémas sectoriels par des schémas de services.

**L'articulation des DTA avec ces futurs schémas de services devrait donc être directe, sans qu'opère la médiation du schéma national. Ceci pourrait signifier une contrainte plus explicite pour le contenu des futures DTA.**

Il est probable qu'il soit impossible d'approuver des DTA avant l'approbation du schéma national (des futurs schémas de service).

S'agissant de l'opposabilité des DTA aux documents d'urbanisme inférieurs (SD et POS), **les textes ont retenu la proposition de Conseil d'Etat de "limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur".**

En conséquence, l'article L 111-1-1 prévoit que les DTA sont opposables aux SD et schémas de secteurs, et, seulement en leur absence, aux POS et documents d'urbanisme en tenant lieu (PAZ, PSMV).

Le dispositif, censé apporter un surcroît de sécurité et de simplification juridique, risque très certainement d'engendrer un contentieux particulièrement complexe, par le biais du recours par voie d'exception. De plus on peut craindre une distorsion entre le régime administratif

d'élaboration des documents d'urbanisme et leur régime contentieux. Si les autorités chargées de l'établissement des documents d'urbanisme de base ne se préoccupent que de la norme immédiatement supérieure (POS/SD), le juge sera amené quant à lui à remonter plus haut dans un certain nombre de cas.

**L'articulation des DTA avec l'ensemble des normes d'urbanisme et d'aménagement révèle des lacunes et des risques de contradictions entre les documents, pour lesquels les solutions juridiques ne sont pas satisfaisantes.**

L'exemple développé à partir des directives paysagères illustre la problématique contentieuse liée à la **surposition des documents normatifs dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, pour lesquels le législateur n'a organisé l'articulation qu'au coup par coup, (SAR, SDRIF), et seulement pour certains d'entre eux.**

Par ailleurs, de nombreux documents sectoriels à caractère réglementaire peuvent coexister sur le territoire couvert par une DTA. Lorsque ces documents sont de la compétence de l'Etat, il appartient à ses services d'assurer la cohérence entre les différentes démarches et de veiller à ce que la DTA et les documents sectoriels ne comportent pas de dispositions contradictoires.

La seule manière de limiter les risques de ce type réside dans le soin qu'auront les auteurs des DTA à prendre en compte l'ensemble de ces normes.

La DTA fixe les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

La DTA fixe des orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoire. L'analyse de ces dispositions indique que les DTA peuvent arbitrer entre les différentes vocations du territoire concerné, et notamment proposer une mise en œuvre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme définissant le principe d'équilibre.

**L'établissement des DTA par l'Etat ne doit pas conduire à porter atteinte aux compétences reconnues par le législateur aux communes et à leurs groupements pour fixer le contenu des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols.**

D'ores et déjà, on peut tirer un certain nombre d'enseignements de l'avis que le Conseil d'Etat a formulé sur le SDRIF, qui a les mêmes effets juridiques que les DTA. Cet avis permet de mesurer les limites que le Conseil d'Etat a entendu fixer au SDRIF s'agissant de l'encadrement de la planification locale. Il donne également quelques indications sur les moyens assurant le respect des compétences dévolues aux collectivités locales pour l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Différentes écritures et expressions cartographiques sont envisageables en fonction de la catégorie de dispositions considérées. Ces différentes modalités formelles découlent des portées juridiques variables des DTA, selon le type de disposition considéré.

En ce qui concerne les modalités d'application des LAU, le problème se pose différemment. Il s'agit de fixer sur le terrain les conditions d'application des lois Montagne et Littoral, compte tenu des particularités géographiques locales. Elles peuvent prendre une forme très précise, en application des lois qui règlementent de manière particulière les territoires de montagne et le littoral. Le degré de précision de ces modalités doit être tel qu'il puisse permettre l'application sur le terrain (identification spatiale) de notions telles que celles "d'espaces proches du rivage" ou "d'espaces remarquables" qui sont à l'origine d'un abondant contentieux, et que soient quantifiées des notions comme celles de "capacité d'accueil" ou "d'extension limitée de l'urbanisation".

**Le Conseil Constitutionnel a bien précisé que ces modalités d'application ne peuvent pas s'écarte des dispositions de ces lois pour leur apporter des dérogations ou même des adaptations mineures.**

La deuxième étape de cette étude a consisté en concertation avec les différents ministères concernés, à rassembler et analyser l'ensemble des données disponibles sur la phase expérimentale d'élaboration des DTA, afin de pouvoir en dresser un bilan.

Le gouvernement, suite à la promulgation de la LOADT, a engagé au cours de l'année 1996 une expérimentation sur cinq sites complétés par un sixième en 1997. Trois ans après la promulgation de la LOADT et deux ans après l'engagement de cette expérimentation, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997 a décidé qu'un bilan serait dressé pour avril 1998 afin de pouvoir évaluer la démarche entreprise et les suites de celle-ci.

1- Cette étude rend ainsi compte au travail de recherche et d'analyse préalable à l'établissement de ce bilan, en présentant un historique et l'état d'avancement de chacune des DTA en cours, ainsi que quelques synthèses de documents d'études préalables (contenu des études).

## Synthèse des calendriers

### Alpes Maritimes

- Le rapport des études préalables a été transmis aux administrations centrales le 23 décembre 1996
- Un mandat d'élaboration de la D.T.A. a été adressé au préfet coordonnateur de l'exercice le 12 novembre 1997, qui se substitue à un premier mandat du 15 mai 1997

La nécessité d'élaborer un nouveau mandat est apparue après les décisions du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministre de l'Équipement et des transports.

De nouvelles études sont en cours, conformément aux instructions du mandat du 12 novembre, qui ont nécessité une prolongation du délai prévu pour la phase d'élaboration.

Une première réunion des personnes publiques associées s'est tenue le 22 décembre 1997.

Calendrier prévisionnel :

Présentation du projet de D.T.A. pour validation par un comité interministériel prévue pour juin 1999, consultation des personnes publiques et mise à disposition fin 1999 - début 2000, envoi du projet pour approbation prévue pour 2000.

### **Aire métropolitaine marseillaise**

- Le rapport des études préalables a été transmis le 30 novembre 1997.

- Le mandat d'élaboration de la D.T.A. est en cours de signature par les trois ministres concernés.

Calendrier prévisionnel

Après réception du mandat, est prévue une phase d'élaboration de 18 mois, pour une approbation mi-1999.

### **Estuaire de la Loire**

Un projet de rapport des études préalables a été transmis le 18 novembre 1997 et doit faire l'objet d'ajustements à partir des observations des différentes administrations centrales concernées.

Calendrier prévisionnel

Transmission du rapport final prévue pour juin prochain. Le mandat d'élaboration de la D.T.A. devrait être signé pour l'été 1998. Approbation prévue courant 2000.

### **Estuaire de la Seine**

Un projet de rapport des études préalables transmis aux administrations centrales en août 1997 a fait l'objet d'observations par les administrations centrales concernées.

Les études préalables se poursuivent notamment par la mise en place récente de groupes de travail sur des thèmes nécessitant un approfondissement des études pour la réalisation du document définitif.

Calendrier prévisionnel : signature du mandat d'élaboration fin 1998, approbation fin 1999.

### **Alpes du nord**

Un premier rapport d'étape des études préalables a été transmis en décembre 1997, il a été complété et présenté devant le comité de pilotage en avril 1998. Les administrations centrales donneront leurs observations.

La transmission du rapport des études préalables est envisagée pour l'été en vue d'un mandat en fin d'année.

### **Aire urbaine de Lyon**

La lettre de mission pour les études préalables signée le 23 juillet 1998 a été transmise au préfet coordinateur.

Le groupe interministériel local conduit un travail de diagnostic et d'identifications des enjeux.

La présentation des études préalables (et du travail en amont nécessaire à la formalisation des documents), permet de faire un point:

- sur les **enjeux et principales questions que les administrations sont amenées à traiter pour chaque DTA** ;
- à **illustrer l'exercice** pour lequel les textes (loi et circulaires) ne donnent que des informations très générales.

L'historique permet de mesurer l'étendue du travail et les délais qu'implique l'exercice ainsi que l'organisation et les méthodologies adoptées.

Pour chaque DTA en cours d'expérimentation, l'étude présente les enjeux relevés par les lettres de mission, et **présente les orientations retenues dans les documents de synthèse des études préalables** voire des mandats d'élaboration enclenchant la seconde phase.

Il est important de noter que plusieurs demandes sont parvenues aux administrations centrales en charge du pilotage des DTA, émanant des élus ou des préfectures, illustrant l'intérêt que suscite l'exercice. Si elles n'ont pas abouti jusqu'à présent, elles font apparaître la nécessité d'argumenter clairement la pertinence de lancer une DTA sur le territoire concerné. Cette argumentation doit tenir compte de l'existence de nombreux outils sectoriels susceptibles d'être mis en œuvre pour traiter certains des enjeux recensés, que ce soit dans le domaine du développement économique, de la protection environnementale, ou encore de la maîtrise de l'urbanisation. Comme cela a été précédemment souligné, la DTA se caractérise comme un outil nécessaire au traitement de plusieurs enjeux fondamentaux identifiés sur un même territoire. **Pour engager l'expérimentation, ont été en effet retenus des espaces sur lesquels se posent à la fois des enjeux géostratégiques, d'importants conflits d'usage du sol, des dysfonctionnements urbains ou encore une difficile maîtrise du développement à l'échelle de territoires dépassant les capacités d'intervention des collectivités locales.**

2- Ce dossier constitué permet dans un second temps d'analyser de manière transversale les grands enjeux traités de façon récurrente sur l'ensemble des sites.

Les enjeux identifiés sont bien sur spécifiques aux territoires étudiés. Ils relèvent cependant en général

- de l'affichage et de la mise en cohérence de leurs fonctions économiques majeures (stratégies de développement sur le territoire concerné, grandes fonctions économiques: filières industrielles portuaires ou tertiaires, fonctions métropolitaines) ;
- du positionnement de ces territoires à différentes échelles, notamment interrégionale et européenne.

- de la protection des espaces les plus sensibles au sein de ces territoires (préservation des espaces naturels des sites et paysages, prévention des risques et préservation de la qualité des eaux...) ;
- de leur organisation et de leur fonctionnement, notamment urbain, à l'échelle du territoire concerné (maîtrise et de la cohérence de l'urbanisation, infrastructures de transport...).

Ces enjeux principalement thématiques ne peuvent toutefois pas, on le voit bien, être abordés indépendamment les uns des autres, et la D.T.A. doit, par exemple, arbitrer et/ou concilier des enjeux apparemment contradictoires comme développement portuaire et protection d'un espace naturel sensible. **L'exercice DTA induit une approche cohérente et croisée de plusieurs enjeux sur un même territoire, dont la sélection et la hiérarchisation font apparaître la nécessité d'une expression de l'Etat sous la forme d'orientations et d'objectifs.**

Mais l'équilibre évoqué par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme ne doit pas se réduire à ces seuls arbitrages qui limiteraient la valeur ajoutée de la D.T.A. Celle-ci doit être une occasion et un lieu pour confronter les différents enjeux fondamentaux sur un même territoire. Cette dimension transversale de la D.T.A. est plus difficile à exprimer qu'une succession d'orientations thématiques. Elle suppose pour les services de l'État de développer des approches plus globales sur le territoire, mettant l'accent sur les processus et les lieux de cette articulation.

Cette approche peut toutefois sembler rentrer en contradiction avec la compétence des collectivités locales à définir leur projet pour le territoire. C'est pourquoi les enjeux identifiés dans le cadre des études doivent être hiérarchisés et sélectionnés, surtout s'ils s'expriment à l'échelle intercommunale des schémas directeurs d'urbanisme ou, à fortiori, à l'échelle communale du POS. Ces enjeux plus globaux s'expriment toutefois en général sur des territoires qui dépassent les schémas directeurs, notamment pour la maîtrise de la périurbanisation et des déplacements, ou en intéressent plusieurs. C'est ainsi que la D.T.A. des Alpes maritimes permettra d'encadrer les trois schémas directeurs en cours de révision comme la D.T.A. des Alpes du nord. Pour l'estuaire de la Loire, la D.T.A. permettra de définir des orientations quant à la complémentarité et à l'articulation des agglomérations de Saint-Nazaire/Presqu'île guérandaise, couverte par un schéma directeur, et de Nantes, organisée en district.

Trois enjeux majeurs sont plus particulièrement analysés, notamment par le biais d'une comparaison avec leur mode de traitement dans des documents analogues (SAR).

- la maîtrise et la cohérence du tissu urbain
- la valeur ajoutée des DTA en terme de protection de l'environnement
- des orientations qui pourront figurer dans les DTA sur les espaces d'activités et le développement économique.

**La troisième étape de cette étude** approfondit la réflexion et multiplie les points de vue sur le rôle des DTA dans l'économie générale de la planification territoriale, en ce qu'elle présente et rend compte d'un séminaire tenu à Paris le 1er juillet 1998, organisé à cet effet.

Tout en rassemblant les principaux acteurs des DTA en cours d'élaboration, l'organisation de ce séminaire avait également pour objectif de confronter l'exercice aux savoirs universitaires en matière d'aménagement du territoire.

L'objectif de ce séminaire fut de promouvoir l'outil lui-même et sa démarche de manière à rendre sérieuses ses perspectives d'approbation, tout en portant au débat les questions que soulève l'exercice.

Si les enseignements de ce séminaire ont fait apparaître, à l'intar des conclusions du bilan, une certaine prudence compte tenu des incertitudes induites par l'exercice, ils ont démontré largement tout l'intérêt et les espoirs que suscitent les DTA.

La mise en commun (présence de plusieurs des préfets coordonnateurs et des administrations concernées, interventions d'universitaires spécialisés en matière d'aménagement du territoire) et la discussion sur les démarches en cours constituent une avancée significative dans la conduite de cette expérimentation. De nouvelles rencontres ouvertes à un public encore plus large seront probablement nécessaires pour tirer tous les enseignements de la phase cruciale d'élaboration qui débute dès à présent sur deux sites.

**L'étude dont les points principaux ont été exposés ci-dessus permet de mettre en évidence l'originalité des DTA dans le dispositif de planification et de développement, et d'analyser les stratégies territoriales portées par cet outil, compte tenu des enjeux forts qu'ont fait ressortir les études préalables.**