



B03 Élaborer une grille d'analyse pour décoder et évaluer correctement le projet

La structure de la présente fiche thématique est la suivante :

Une vision structurée pour un projet de « management » du territoire	1
10 « missions » que devrait remplir le PLU de Talloires	2
<i>Mission n°1</i>	3
<i>Mission n°2</i>	3
<i>Mission n°3</i>	4
<i>Mission n°4</i>	4
<i>Mission n°5</i>	5
<i>Mission n°6</i>	5
<i>Mission n°7</i>	6
<i>Mission n°8</i>	7
<i>Mission n°9</i>	7
<i>Mission n°10</i>	8
En Conclusion	9

Pour pouvoir valablement porter une appréciation sur le projet de PLU pour Talloires présenté à l'enquête publique, il nous est apparu indispensable de compléter notre dispositif (connaissance du territoire réel - cf. fiche Bo1 - et base de terminologie & références - cf. fiche Bo2 -) au moyen d'un outil d'évaluation aussi objectif que possible, représentatif des implications concrètes pour le territoire des multiples évolutions réglementaires récentes impactant l'urbanisme.

Une vision structurée pour un projet de « management » du territoire

Un prérequis de notre analyse est qu'« aménager le territoire » (le réel enjeu d'un PLU) n'est pas nécessairement synonyme de le transformer : « aménager » peut certes nécessiter de répondre à certains enjeux pour l'avenir en transformant des espaces, mais « aménager » doit s'entendre plus largement comme « manager » (le territoire), ce qui pourra tout autant conduire à « ménager » d'autres espaces.

Un Plan Local d'Urbanisme se réfère à la totalité de la mission : c'est en cela qu'il diffère fondamentalement d'un Plan d'Urbanisation (ce qu'était un POS, reflet d'une époque).

Un PLU ne peut pas ignorer ni dédaigner les espaces non artificialisés (naturels ou agricoles), qui, en l'espèce, constituent l'essentiel et la spécificité du territoire de Talloires ... un PLU ne se réduit pas aux dispositions techniques liées à la construction de bâtiments et à la création d'infrastructures dans le seul espace urbain.

S'il a pour mission de définir le dispositif relatif à la construction de bâtiments et à la création d'infrastructures, il doit le faire dans l'esprit plus général du « management du territoire » dans son ensemble : il doit donc présenter un cadre et une vision structurants pour la politique d'urbanisme à l'horizon de la durée de vie d'un PLU.



10 « missions » que devrait remplir le PLU de Talloires

C'est pourquoi, sur la base de nos analyses précédentes (fiches A03, B01 et B02) du contexte territorial et réglementaire dans lequel est élaboré aujourd'hui le PLU de Talloires pour les 10 ans à venir, nous avons élaboré une grille d'analyse du projet présenté à l'enquête publique.

En substance, il nous semble que le futur PLU de Talloires devrait répondre à 10 missions stratégiques pour préserver et développer les potentiels du territoire.

Ces missions sont les suivantes, nous les avons employées comme « étalons » pour évaluer ensuite les documents présentés à l'enquête publique :

- **Mission n°1** Dimensionner la politique générale de territoire en intégrant clairement et explicitement le fait que Talloires est un territoire d'équilibre, qui ne fait partie d'aucune aire de développement urbain et démographique volontariste
- **Mission n°2** Organiser réellement l'occupation spatiale du territoire, en privilégiant le respect des espaces naturels & agricoles et l'identité des quartiers habités originels
- **Mission n°3** Préserver fermement le territoire de Talloires du mitage pavillonnaire spéculatif en extension d'urbanisation
- **Mission n°4** Recréer les conditions urbanistiques nécessaires à la vitalité économique de Talloires
- **Mission n°5** Développer une politique de rééquilibrage social et générationnel en termes d'habitat et d'offre d'activités
- **Mission n°6** Au regard des choix de prescription relatifs au bâti, donner nettement le primat à la qualité et à la sobriété constructives sur les questions d'apparence
- **Mission n°7** Inventorier et reconquérir des perspectives paysagères de valeur, aujourd'hui perdues ou appropriées
- **Mission n°8** Inventorier, préserver et réserver des espaces stratégiques pour l'avenir de Talloires
- **Mission n°9** Maîtriser l'arsenal réglementaire, limiter sa propension invasive, s'en tenir à ce qui est pertinent et applicable, mais respecter et faire respecter ce qui existe et est pertinent en matière d'urbanisme
- **Mission n°10** Concevoir un urbanisme concerté et respectueux des habitants et des acteurs, avec primat de l'humain sur l'administratif

Chacune de ces missions est explicitée et justifiée dans la suite de la présente fiche.



Développement Durable

Édition du 22/12/10

Fiche B03

Page 3/9

Mission n°1 Dimensionner la politique générale de territoire en intégrant clairement et explicitement le fait que Talloires est un territoire d'équilibre, qui ne fait partie d'aucune aire de développement urbain et démographique volontariste, ainsi que le soulignent les documents d'aménagement du territoire de niveau supérieur au PLU (SCOT et DTA – cf. fiche B02), qui s'imposent à lui.

En effet, Talloires n'est inclus ni dans l'aire de développement urbain d'Annecy, ni dans celle de Faverges : dès lors, Talloires doit dimensionner son urbanisme sur la base de ses seuls besoins actuels et futurs (la commune et les espaces directement limitrophes).

Le PLU de Talloires ne saurait donc inclure des dispositions visant à créer, implicitement ou explicitement, des capacités d'accueil de populations distantes (populations en habitat intermittent, dit « secondaire », et actifs travaillant à distance de Talloires) :

- Les réflexions actuelles en matière d'aménagement du territoire, dont Talloires ne saurait s'abstraire, visent à limiter les déplacements en rapprochant les actifs de leur travail, ce qui est le sens du zonage du SCOT et de la DTA
- Quant à l'habitat intermittent, en résidence secondaire, c'est la Convention Alpine, en son Protocole « Aménagement du Territoire et Développement Durable » (Chapitre II – Article 9-3-e), qui prescrit d'en limiter la place dans le territoire

Mission n°2 Organiser réellement l'occupation spatiale du territoire, en privilégiant le respect des espaces naturels & agricoles et l'identité des quartiers habités originels.

Cette mission présente à notre sens 2 dimensions essentielles :

- **Contenir la consommation et l'artificialisation d'espace non bâti** (naturel & agricole), en application du constat du SCOT (« une consommation d'espace non soutenable » : cf. p.8 de la fiche B01), selon deux principes :
 - Stimuler la valorisation du bâti existant plutôt que susciter la construction de bâti nouveau, notamment en inventoriant et en connaissant le bâti inoccupé, sous-occupé ou laissé en déshérence (qu'il soit privé ou public, et quel que soit le secteur de zonage du territoire dans lequel il se trouve), voire susceptible de changer de vocation, et en prenant des dispositions propres à en favoriser une meilleure utilisation, prioritairement à des fins de logement
 - Préserver les chances de retour à une forme effective d'agriculture, active et vivante, pour tous les espaces à caractère agricole encore existants, même non exploités aujourd'hui, en ne cédant pas à la tentation de les affecter à l'habitat, aux infrastructures, ou à des usages néfastes à la biodiversité et à leur qualité biologique : à notre sens, ceci exclut notamment de déclasser en urbanisables des espaces aujourd'hui classés agricoles (et a fortiori naturels), sauf cas particuliers à justifier de façon explicite et détaillée
- **Contenir le développement du bâti au sein et en contiguïté immédiate des quartiers habités existants et légitimes** (Balmette, Angon, Bourg-Centre du Bas, Les Granges, Perroix ancien et Écharvines dans la bande côtière ... La Pirraz,



Vérel, Ponnay, La Sauffaz et Rovagny sur le Plateau de Saint Germain), qu'il convient dès lors en premier lieu d'identifier, de caractériser et de délimiter correctement, sans parti pris, sans trahir ni la géographie ni l'histoire.

Maîtriser le développement de ces quartiers doit consister à :

- Préserver à chacun de ces quartiers la possibilité d'un étoffement réel, naturel et significatif mais contenu, proche des contours existants et contigu avec eux, de façon à maintenir l'identité de Talloires comme territoire multipolaire
- Faire obstacle à toute prolifération de continuité bâtie entre pôles voisins
- Proscrire en parallèle toute extension géographique dimensionnelle délibérée hors des quartiers ainsi identifiés et préservés (pas de ZUP nouvelle, pas de développement supplémentaire des quartiers récemment créés en extension d'urbanisation – coteau du Bourg-Centre du Bas, ZUP et coteau de Perroix, coteaux amont de Vérel - La Pirraz et de Ponnay, Les Mouilles -, ni de programmes d'urbanisation ex nihilo dans l'espace non bâti)

Mission n°3 **Préserver fermement le territoire de Talloires du mitage pavillonnaire spéculatif en extension d'urbanisation**, continu depuis plus de 20 ans, sans que la Loi Littoral de 1986 ait jamais été correctement respectée sur tout le territoire (autrement que « sélectivement »), ni y ait fait sérieusement obstacle (voir notamment le « colmatage des berges du lac » à Talloires en direction de Balmette, souligné dans le SCOT du bassin annécien – fiche Bo2).

Cela implique de suspendre dans l'immédiat la possibilité de construire sur les espaces les plus atteints par le mitage et les plus propices (et convoités) pour sa poursuite, notamment sur les plus exposés en termes de covisibilité avec le lac, quitte à détendre dans quelques années la rigueur d'un choix nécessairement rigoureux à court terme, une fois le phénomène jugulé et éradiqué.

Cela ménagerait le temps d'une réelle réflexion de fond, collective et concertée, aujourd'hui totalement inexistante, dont le caractère hétéroclite et opportuniste des documents soumis à l'enquête publique trahit l'absence gênante et préjudiciable au territoire et à la démocratie locale.

Cette réflexion de fond pourrait utilement prendre la forme de l'élaboration participative d'un Agenda 21 Local dont, en toute logique, un PADD devrait être l'expression pratique (nous l'avions précocement proposé à la mairie de Talloires – cf. notre courriel du 31/10/07, reproduit en Pack Annexe 3/7).

Mission n°4 **Recréer les conditions urbanistiques nécessaires à la vitalité économique de Talloires**, actuellement en déclin continu et durable.

Cette mission présente à notre sens 2 dimensions essentielles :

- D'une part, inverser la tendance à la disparition des commerces et services de proximité, qui disparaissent peu à peu faute de fréquentation suffisante et continue de Talloires toute l'année, en complément de la population locale,



Développement Durable

Édition du 22/12/10

Fiche B03

Page 5/9

ainsi que d'attractivité du cœur actuel du Bourg-Centre du Village du Bas pour le trafic de passage qui le contourne par la RD 909 depuis la mise à sens unique de la rue Noblemaire

- D'autre part, réduire la dépendance de l'économie touristique (qu'elle soit balnéaire, gastronomique, ludique, sportive, culturelle, etc.) à l'égard de la seule fréquentation en période de vacances scolaires, en créant les conditions, notamment en termes d'infrastructures (équipements, promenades, etc.), propres à générer une fréquentation de Talloires toute l'année et à diversifier et globaliser l'offre proposée aux visiteurs

Mission n°5 Développer une politique de rééquilibrage social et générationnel en termes d'habitat et d'offre d'activités (ce déséquilibre nuit à la vie économique et sociale de Talloires), par des choix de politique territoriale ciblés sur les sources de ce déséquilibre, conçus pour le contrecarrer :

- Restreindre fortement les possibilités de création de résidences secondaires, notamment en restreignant les possibilités de construction dans les secteurs à la plus forte densité de résidences secondaires et ceux les plus prisés pour ce type d'habitat (quasiment tous en forte covisibilité avec le lac)
- Orienter fortement les possibilités de création d'habitat dans la bande côtière (secteur littoral et plateau de Perroix) vers le logement collectif (selon une typologie de bâti adaptée à chaque quartier, plus dense au Bourg-Centre et, d'une façon générale, conçue en fonction des besoins spécifiques d'habitants permanents) et, inversement, y restreindre fortement la possibilité de création d'habitat individuel
- Préserver des possibilités maîtrisées de création d'habitat individuel sur le plateau de Saint Germain (en relation privilégiée avec la mission n°1), en les orientant sur un habitat rapproché, plutôt en opérations groupées, pour maximiser la probabilité d'occupation en résidence principale via une maîtrise des coûts (des logements de moindres dimensions sur des parcelles de moindres dimensions, proches du bâti déjà existant)
- S'abstenir en tant que Collectivité Locale de contribuer au développement de projets et activités (loisirs, etc.) contraires à cette mission et, au contraire, orienter les programmes, incitations et investissements de la Commune pour initier ou accompagner des projets & activités susceptibles de rééquilibrer socialement la fréquentation de Talloires (catégories d'âge et catégories socioprofessionnelles)

Mission n°6 Au regard des choix de prescription relatifs au bâti, donner nettement le primat à la qualité et à la sobriété constructives sur les questions d'apparence.

En effet, ces dernières se révèlent le plus souvent contradictoires avec les enjeux de qualité et de sobriété du bâti, et leur maintien en concurrence avec celles-ci créerait



inévitablement (c'est déjà le cas) des situations de conflit d'objectifs et d'insécurité juridique pour les maîtres d'ouvrage.

Il convient donc de privilégier fermement, notamment dans le Règlement du PLU :

- L'efficacité énergétique
- L'emploi d'énergies renouvelables
- La maîtrise des ressources de toutes natures (notamment l'eau, par exemple via la récupération des eaux pluviales)
- L'économie d'espace et de matériaux

Cela implique notamment de bannir de tous les documents du PLU les prescriptions d'inspiration purement esthétique :

- Le Code de l'Urbanisme n'impose pas de prévoir de telles prescriptions : les articles L123-1 et R*123-9 (qui définissent la consistance et la portée du Règlement d'un PLU) n'en prévoient que la possibilité, en aucun cas la nécessité ni l'obligation
- Tandis que les enjeux énergétiques et climatiques imposent de ne plus en prévoir (s'agissant de préoccupations devenues secondaires), sauf dans le cas de bâtiments bénéficiant d'une protection (ISMH ou MHC)
- Accessoirement, cela recréerait à Talloires les conditions de la liberté de création architecturale, aujourd'hui rigidement bridée et brimée, ce qui pourrait constituer peu à peu un facteur nouveau d'attractivité pour la commune

En tout état de cause, un document de nature réglementaire, notamment un PLU (eu égard aux enjeux financiers toujours importants d'un projet de construction), n'a aucune légitimité constitutionnelle, au regard des textes fondateurs de la République Française, à réglementer les goûts et les couleurs, la beauté et l'harmonie, etc. tous paramètres relevant du ressenti et de l'opinion personnels de l'individu, c'est-à-dire de la liberté de conscience et de pensée, c'est-à-dire in fine de la liberté individuelle, laquelle est garantie par la Constitution de la République et inviolable par les Collectivités Locales.

Mission n°7 Inventorier et reconquérir des perspectives paysagères de valeur, aujourd'hui perdues ou appropriées, en raison de :

- Présence de bâtiments construits à mauvais escient, obstruant des cônes de vision remarquables sur les paysages
- Présence de haies non conformes à la réglementation, obstruant elles aussi des cônes de vision remarquables sur les paysages
- Présence d'espaces végétaux non entretenus, au développement incontrôlé, générant des nuisances tant visuelles qu'en termes de sécurité et de sûreté (par exemple lits et berges de cours d'eau non entretenus)
- Appropriation induite de l'espace public, notamment des berges du lac (respect de la servitude de marchepied - cf. fiche B02 -, sur les espaces publics comme sur les espaces privés) : dans le respect effectif de la législation en vigueur, les berges du lac doivent être reconquises au profit de tous et redevenir partout librement accessibles, y compris et à commencer par le domaine communal



Talloires Développement Durable

Rouvrir des perspectives paysagères masquées et/ou appropriées peut impliquer dans certains cas de déconstruire des ouvrages construits à mauvais escient, soit définitivement soit pour les remplacer par des ouvrages mieux adaptés au paysage : c'est un courage difficile mais nécessaire pour le territoire de Talloires, dont le paysage et le cadre naturel sont précisément l'atout économique et touristique premier.

En termes de politique d'aménagement paysager, qu'il s'agisse d'espaces privés comme publics, cela implique de privilégier le choix et la prescription d'espaces visuellement ouverts plutôt que fermés.

Mission n°8 Inventorier, préserver et réserver des espaces stratégiques pour l'avenir de Talloires, qu'il s'agisse d'avenir :

- Économique
- Écologique
- Social
- Culturel
- Touristique
- Etc.

L'aménagement de tels espaces, peu nombreux mais stratégiques par leur emplacement, leur dimension et leur potentiel d'usage et/ou de rayonnement, doit se concevoir sous maîtrise publique, même si la réalisation et la gestion en sont éventuellement in fine concédés à des opérateurs privés : à travers une politique active de maîtrise et de valorisation de tels espaces stratégiques, la mairie peut et doit avoir un rôle moteur pour l'avenir de Talloires, plutôt qu'un rôle de spectateur passif.

Nous en proposons notre vision en fiche Co5, en accompagnement de notre commentaire sur les Emplacements Réservés prévus au projet de PLU, qui sont plutôt de nature utilitaire dans leur ensemble.

Mission n°9 Maîtriser l'arsenal réglementaire, limiter sa propension invasive, s'en tenir à ce qui est pertinent et applicable, mais respecter et faire respecter ce qui existe et est pertinent en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse de textes :

- Locaux
- Territoriaux de niveaux plus élevés (SCOT, DTA et Convention Alpine)
- Nationaux

Ceci implique en premier lieu d'évaluer finement les effets (directs et indirects) des règles envisagées avant de les adopter, et d'apprécier correctement (en bonne connaissance de cause) la localisation et la dimension des espaces auxquels les appliquer.

Ainsi, en termes de zonage du territoire, le Règlement du projet de PLU présenté à l'enquête publique instituée, au sein de la catégorie « A » (zones agricoles), une sous-catégorie dite « Ap », non prévue aux articles R*123-4 et suivants du Code de l'Urbanisme (et dont, de ce fait, la légalité est moins qu'évidente), ceci sous des prétextes paysagers :

- Dans les espaces agricoles ainsi classés, toute construction est rigoureusement



Développement Durable

interdite, quelle qu'elle soit, ce qui interdit en pratique l'exercice effectif de l'activité agricole (sauf d'y abandonner des bêtes à condition de les reprendre à l'heure de la traite) : en effet, l'apiculture nécessite des ruches, le maraîchage nécessite des serres (les AMAP se développent fortement dans le Bassin Annécien et comptent toutes des listes d'attente de demandeurs d'adhésion) et nécessite des abris pour le matériel, tout comme les jardins familiaux (en forte demande à proximité d'une agglomération importante comme Annecy), etc.

- De même, tout projet d'animation touristique « nature » de tels espaces agricoles (de type espace de découverte et d'interprétation de la faune et de la flore) est de facto impossible

Ainsi, un espace classé « Ap » serait un espace vide, privé de toute présence et de toute activité humaines, quelque chose comme une réserve d'Indiens figée en l'état à l'intention de citoyens en mal d'espaces pseudo-ruraux : ce n'est sans doute pas l'effet recherché, mais c'est un fait qu'il convient d'intégrer avant de réglementer de la sorte.

Ainsi également, le POS en vigueur et le PLU en projet proscrivent la délimitation d'espaces clos par des haies de thuyas ou par des canisses (ce qu'il convient de traduire plus clairement et plus justement pour tous par « haies monovégétales continues » et « clôtures opaques », puisque l'effet paysager est le même quels que soient l'essence ou le matériau utilisés), et le bulletin municipal (n°183 daté Avril – Mai 2010) l'a récemment rappelé, preuve qu'il y a préoccupation sur le sujet à la mairie, ainsi que contravention constatée, visible et notoire, sur le territoire de Talloires.

Et, en effet, il est aisé d'observer que des haies de thuyas et des canisses sont très largement employées dans la commune, qu'il s'agisse d'installations anciennes comme d'installations nouvelles : pour la crédibilité des règlements établis par la mairie, il est important que celle-ci fasse effectivement appliquer ses règlements (ou s'abstienne de réglementer ce qui n'est pas applicable), ainsi d'ailleurs que ceux de la République, plutôt qu'en créer de nouveaux susceptibles de n'être pas appliqués, et qu'elle même soit exemplaire ainsi que les élus municipaux.

Agir autrement n'est pas responsable et témoigne d'une vision théorique, bureaucratique et administrative de la gestion du territoire, en même temps que d'une méconnaissance de la réalité du terrain.

Mission n°10 **Concevoir un urbanisme concerté et respectueux des habitants, avec primat de l'humain sur l'administratif**

À nouveau, ceci implique en premier lieu d'évaluer finement et systématiquement les effets (directs et indirects) des règles envisagées avant de les adopter, d'apprécier correctement (en bonne connaissance de cause) leurs conséquences sur les conditions de vie, la pérennité et la valeur du patrimoine, etc. des Talloiriens susceptibles d'être concernés par des nuisances (matérielles, financières, sociales, environnementales, etc.) à raison des règlements envisagés, et enfin de concevoir et d'évaluer des solutions alternatives de moindre nuisance.

En toute hypothèse, des règles nouvelles susceptibles de générer des nuisances pour



Développement Durable

certaines habitants ne devraient pas être adoptées sans que ceux-ci aient été associés à la réflexion (principe de concertation), sans qu'il ait été établi qu'il n'existe pas de solution globalement plus acceptable pour tous et sans que soit convenue une solution de compensation raisonnable.

En Conclusion

Il nous semble que le projet d'urbanisme de Talloires devrait répondre correctement à ces 10 missions, qui devraient en partie lui servir de cahier des charges.

Ce projet devrait cependant reposer essentiellement sur une vision d'avenir partagée, qui devrait en toute logique dériver d'une démarche « Agenda 21 Local », dont c'est précisément la raison d'être.