



## C02 Le PADD

**La structure de la présente fiche thématique est la suivante :**

<b>Ce que disent les textes</b>	<b>1</b>
<i>Ce qu'impliquent les textes</i>	2
<b>Compatibilité avec les prescriptions réglementaires</b>	<b>3</b>
<i>Quant à l'explication (= la motivation) des choix retenus</i>	4
<i>Quant à la définition (= le contenu) des choix retenus (1)</i>	5
<i>La vision municipale sous-jacente au PADD</i>	6
<i>Quant à la définition (= le contenu) des choix retenus (2)</i>	7
<i>Une réflexion demeurée au point mort depuis octobre 2008</i>	8
<b>Pour une analyse fine et non partielle du PADD, confrontation à 1 devoir éthique et 2 référentiels pertinents</b>	<b>9</b>
<i>« Le PADD permet un contrôle par la population sur les engagements des élus, clairement énoncés » (CERTU)</i>	9
<i>Selon la thématique prescrite aux PADD par la Loi « Grenelle 2 »</i>	11
<i>Selon les « missions » du PLU propres au Territoire de Talloires (cf. fiche B03)</i>	12
<b>Des éléments pour bâtir une autre vision possible du Territoire de Talloires</b>	<b>14</b>
<i>Un enjeu de Stratégie de Territoire</i>	14
<i>Des « figures imposées » pour un PADD à Talloires</i>	15
<b>En Conclusion</b>	<b>15</b>

Seul élément du PLU présenté à la population (le 23 octobre 2008), et d'ailleurs inchangé suite à cette présentation (ce qui témoigne clairement du mode et du niveau de concertation pratiqués pour l'élaboration du projet de PLU), le PADD justifie à ce titre un examen particulier, en plus de se présenter comme un document d'orientation pour l'élaboration du PLU.

---

### **Ce que disent les textes**

L'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme (alinéa 2) institue le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et dispose ceci :

*« [Les PLU] comportent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. »*

Le nouvel article L.123-1-3 du Code de l'Urbanisme (modifié par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle 2 ») vient remplacer le texte ci-dessus et le préciser en disposant ceci :

*« Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection*



*des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.*

*Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble [...] de la commune.*

*Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »*

Opposable seulement à compter du 13 janvier 2011 et à l'exclusion des projets de PLU arrêtés avant cette date, ce texte n'est certes pas réglementairement applicable au présent projet de PLU pour Talloires soumis à l'enquête publique.

Toutefois, le Grenelle de l'Environnement a été initié en septembre 2007 et la première version du projet de Loi « Grenelle 2 » a été publiée à l'automne 2008 (la version votée par l'Assemblée Nationale en reprend à l'identique les termes concernant les PADD des PLU) : de son côté, le projet de PLU pour Talloires a été initié à l'automne 2006 ... de sorte que les 2 processus d'élaboration se sont déroulés en parallèle, que les membres du Conseil Municipal et leur conseil ne pouvaient en ignorer la teneur et que les Talloiriens sont légitimement fondés à attendre que le document local tienne compte de l'évolution nationale, largement médiatisée, qui se dessinait d'autant plus nettement que la Loi « Grenelle 1 » avait été adoptée en 2009 par l'Assemblée Nationale à la quasi unanimité.

Dès lors, Talloires étant normalement relié aux réseaux nationaux de communication et les élus de Talloires normalement informés de leurs devoirs citoyens, en plus de ceux d'élus, présenter à l'enquête publique un projet de PLU qui ne s'efforcera pas de répondre (au moins jusqu'à un certain point) au nouveau texte et serait virtuellement insuffisant et obsolète dès sa mise en vigueur serait irresponsable de leur part, quoique juridiquement permis.

Nous nous sommes donc attachés à vérifier si les élus de Talloires ont fait un minimum d'efforts dans cette direction.

L'article R\*123-3 du Code de l'Urbanisme est très succinct et dispose :

*« Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune »*

Les articles auxquels il fait référence sont de nature éthique et n'apportent pas de précision « technique » au contenu attendu d'un PADD.

*Ce qu'impliquent les textes* **Un PADD n'est certes pas une sorte de « Mini Agenda 21 Local »** : il ne le remplace pas, il n'en dispense pas, idéalement on peut d'ailleurs penser qu'un PADD prend réellement sens s'il procède d'un Agenda 21 Local (à la vision plus « panoramique » sur le territoire) et en est l'expression urbanistique.

Dans cet esprit, il est d'autant plus regrettable que la mairie de Talloires n'ait réservé aucun écho à notre proposition (courriel du 31/10/07, demeuré sans réponse ni simple



accusé de réception – cf. Pack Annexe 3/7) d'engager une démarche concertée « Agenda 21 Local » : il en était temps dans le processus d'élaboration du PLU, et celui-ci, conçu dans le cadre d'un réel Projet de Territoire, se serait épargné le risque d'être vague, hétéroclite et opportuniste.

**Le CERTU apporte sur le PADD un éclairage utile, quoique non réglementaire à proprement parler.**

Organisme d'État créé suite au décret n°94-134 du 9 février 1994 « pour conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales et contribuer à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique dans son domaine de compétence », le CERTU précise ceci (fiche pratique n°1 – mars 2006) :

*« Le PADD permet un contrôle par la population sur les engagements des élus, clairement énoncés.*

*Le PADD est un projet politique ancré dans un territoire donné, [...] nécessairement lié au territoire couvert par le PLU, et ne saurait donc être constitué :*

- *D'orientations très générales applicables à n'importe quel territoire*
- *De principes incantatoires sans traduction dans les Orientations d'Aménagement (si elles existent) ou dans le Règlement »*

**Un PADD est donc un document de stratégie et de prospective pour l'espace territorial, d'application concrète sur le terrain :**

- Il a pour mission de définir les bases et principes généraux qui vont présider et orienter les choix pratiques explicités dans les Orientations d'Aménagement, le Règlement et le Plan de Zonage
- Pour qu'il y ait cohérence d'ensemble, et pour que celle-ci soit perceptible par d'autres que les auteurs du PLU, les Orientations d'Aménagement, le Règlement et le Plan de Zonage doivent pouvoir s'en déduire naturellement, simplement et directement ... et bien sûr « lisiblement »

En d'autres termes, le PADD n'est pas une question de cours théorique déconnectée du contenu pratique du PLU, ni un formulaire obligatoire à remplir pour « avoir bon réglementairement et pouvoir s'occuper des affaires importantes », mais l'essence même du PLU à son niveau de synthèse le plus élevé : c'est bien pourquoi le législateur l'a placé en tête dans la nomenclature des documents à élaborer, immédiatement après la présentation factuelle du territoire (rapport de présentation).

---

### **Compatibilité avec les prescriptions réglementaires**

Les prescriptions réglementaires applicables au PADD reposent sur un syllogisme :

- Expliquer les choix retenus pour établir le PADD (article R\*123-2 du Code de l'Urbanisme) ... ***ceci dans le Rapport de Présentation***
- Définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune (article L.123-1 du Code de l'Urbanisme) ... ***ceci dans le PADD proprement dit***

Les seuls choix à établir dans le PADD sont les orientations générales d'aménagement et



d'urbanisme, qui sont donc visées par la prescription « expliquer les choix retenus », et, ainsi que nous l'avons exposé dans notre analyse du Rapport de Présentation (fiche Co1) :

EXPLIQUER = exposer + motiver (= pourquoi on fait tel choix)

**Définir les orientations générales retenues dans le PADD consiste donc non seulement à les exposer, mais aussi à les motiver.**

*Quant à l'explication (= la motivation) des choix retenus* Dans la fiche Co1 relative au Rapport de Présentation, nous avons analysé la façon dont cette obligation réglementaire de motivation, en plus d'exposé, a été respectée. Nous reproduisons ci-dessous le contenu complet de cette analyse :

***Une vision, des orientations et des objectifs sont exposés.***

*Le choix des orientations et des objectifs n'est pas motivé ; les 4 orientations exposées p. 93 ressemblent aux 5 enjeux exposés p. 91 en conclusion du diagnostic, dont on suppose qu'ils dérivent, sans toutefois coïncider avec eux, ce qui pose un problème de cohérence et d'articulation entre documents.*

*On peut penser que plusieurs visions d'avenir sont possibles pour Talloires :*

- *Une seule est présentée, comme un choix d'ailleurs plutôt fatal (résultant de constats de fait) que volontariste (résultant d'une réflexion autonome et d'un projet)*
- *On peut regretter que le texte ne propose pas d'alternatives et ne motive pas le choix de celle retenue comme étant la meilleure pour le territoire, ceci d'autant plus que l'article L121-11 du Code de l'Urbanisme (cf. supra p.4) prescrit d'exposer les raisons pour lesquelles, notamment (donc pas seulement) du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu*

*On peut de surcroît regretter que la définition du projet d'avenir de la commune ne fasse pas l'objet d'une réelle élaboration collective et concertée avec l'ensemble des Talloiriens, ce qui serait normal et démocratique vu l'importance et l'horizon à long terme de l'enjeu, et qui donnerait davantage de légitimité et d'assise au projet d'urbanisme*

***En ce qui concerne la « vision d'avenir » formulée comme base du PADD, Monsieur le Commissaire-Enquêteur regrettera certainement avec nous, et nous le prions d'en faire état dans son rapport, une formulation doublement problématique :***

- *D'une part, l'expression « les différents villages », qui ne peut à nouveau que susciter des interrogations et des interprétations au regard de la Loi Littoral (cf. sur ce point notre analyse plus complète et systématique en fiche Bo2), alors que, eu égard au contentieux d'urbanisme extrêmement fourni à Talloires (notamment au regard de cette loi), les auteurs du projet de PLU eussent dû se fixer comme règle de conduite d'être extrêmement rigoureux et précis sur le choix du vocabulaire*



# Talloires Développement Durable

Édition du 22/12/10

Fiche C02

Page 5/16

- D'autre part, l'expression « une centralité spécifique et renforcée », qui postule sans discussion qu'elle s'impose seule et d'elle-même à tout le territoire de Talloires, alors que nous avons démontré (fiches Bo1 & Bo2) que la commune administrative de Talloires se compose de 2 villages distincts, le « Village du Bas » et le « Village du Haut », aux caractères et aux logiques très différents : d'emblée, la « vision d'avenir » exclut donc que le « Village du Haut » puisse trouver en son Bourg-Centre une part de centralité locale

Monsieur le Commissaire-Enquêteur voudra bien aussi faire état dans son rapport, au sujet de cette « vision d'avenir », qu'aucune alternative n'en a été envisagée ni présentée dans le Rapport de Présentation (article L121-11 du Code de l'Urbanisme).

**Nous demandons à Monsieur le Commissaire-Enquêteur de consigner dans son rapport que la prescription réglementaire quant à l'explication des choix retenus pour établir le PADD n'est pas respectée.**

Quant à la définition (= Le PADD affirme une orientation générale :

le contenu) des choix retenus (1)

« Une organisation du territoire autour d'une centralité spécifique et renforcée : le bourg, en favorisant le lien avec les différents villages contribuant à l'identité de Talloires »

... complétée de 4 orientations induites :

- *Préserver et valoriser le patrimoine et les paysages d'exception*
- *Poursuivre la diversification du parc de logements*
- *Promouvoir l'activité économique, notamment la spécificité touristique et le potentiel artisanal et de services*
- *Adapter les équipements et les infrastructures, pour un meilleur fonctionnement*

Peut-on faire plus général et plus incantatoire ?

Tout comme relativement aux enjeux identifiés dans le Rapport de Présentation, qui ont présidé à la formulation des orientations générale et induites du projet de PADD, quel Conseil Municipal d'une petite commune rurale et touristique ne travaille pas constamment à tout cela, sans avoir besoin de 4 ans de procédure coûteuse pour l'identifier ? C'est tout le problème posé par le projet de PADD, comme d'ailleurs par l'ensemble du projet de PLU ...

En remplaçant simplement le nom de la commune par un autre, un projet ainsi énoncé convient parfaitement à des milliers de communes françaises et satisfait sans ombre aux « canons » actuels de l'urbanisme durable : en fait de PADD spécifique, les Talloiriens se voient donc proposer un document « à trous », complété du mot Talloires dans les « trous », applicable à n'importe quel territoire un peu rural, un peu montagnard, un peu touristique et proche d'un plan d'eau.

Sur la base d'une vraie connaissance du Territoire de Talloires, sans distorsion ni préjugés, et d'une vraie volonté de dessiner un avenir porteur de valeur et d'identité pour ce Territoire, tous ses Habitants et tous ses Espaces, en suscitant des opportunités et en faisant obstacle à certaines tendances pernicieuses, il est parfaitement possible de



## Talloires Développement Durable

concevoir un véritable Projet de Territoire, réellement spécifique à la commune et à sa personnalité (humaine, économique, historique et géographique).

Par ailleurs, il n'est nullement démontré qu'il existe pour Talloires une fatalité à subir la dépendance à l'égard d'une agglomération plus importante, en l'occurrence celle d'Annecy, alors même d'ailleurs que la DTA des Alpes du Nord et le SCOT du Bassin Annécien situent explicitement la commune parmi les « territoires d'équilibre » et non comme faisant partie d'un pôle de croissance démographique et urbaine, donc prescrivent implicitement à Talloires d'affirmer une identité et une viabilité propres.

*La vision municipale sous-jacente au PADD* Extrait de l'éditorial du maire de Talloires dans le n°184 des « Nouvelles de Talloires » (juin - juillet 2010), consacré à l'aménagement de l'espace territorial (arrêt du PLU par le conseil municipal, perspective prochaine de l'enquête publique, prégnance forte de textes réglementaires tels que SCOT et DTA pour la politique locale, etc.) :

*« Nous ne sommes pas considérés sur la Rive Est comme des communes à fort potentiel de développement, ce qui veut dire : peu de nouvelles constructions, peu d'augmentation de la population, pas de chance de voir arriver des transports en commun performants.*

***Notre commune aura donc une vocation résidentielle, mais sans possibilité de développement, et avec pour conséquence une augmentation du coût du foncier. Elle a aussi une vocation de développement de l'activité touristique, notamment de proximité. Mais pour cela, nous devons afficher clairement notre volonté qu'au niveau du Bassin Annécien soit mise en place une politique foncière et des mécanismes de compensation financière pour que les communes qui jouent le rôle de terrain de loisir du Bassin Annécien ne soient pas les seuls à financer les infrastructures touristiques et de loisirs, ainsi que leur entretien.*** »

La mairie de Talloires développe donc une vision passive et défaitiste de l'action municipale en termes d'urbanisme, qui consiste essentiellement à :

- Subir les évolutions néfastes nées au XXème siècle en matière d'occupation collective souvent invasive et extensive de l'espace et à accepter pour notre commune un rôle de banlieue résidentielle d'Annecy, de banlieue balnéaire de Lyon et Paris et de réserve d'indiens pour citadins en villégiature, bref un rôle de simple dortoir, assorti d'un rôle de terrain de jeu pour autrui
- Réduire le développement d'une commune à des aspects purement quantitatifs (la possibilité de construire des bâtiments nouveaux, la possibilité d'augmenter le nombre d'habitants, la possibilité de capter des financements extérieurs, etc.), sans aucunement envisager qu'une politique autonome, qualitative et entreprenante puisse infléchir l'évolution du Territoire dans un sens plus conforme à ses intérêts

**Une telle Vision du Territoire n'a jamais été soumise aux Talloiriens, qui ne l'ont jamais discutée ni approuvée** : elle n'est pas la seule possible, et encore moins la seule souhaitable, pour Talloires.

De surcroît, l'observation *« peu de nouvelles constructions, peu d'augmentation de la*





# Talloires Développement Durable

Édition du 22/12/10

**Fiche C02**

Page 7/16

*population* » est démentie par le Rapport de Présentation du présent projet de PLU qui prévoit au contraire une accélération de la croissance de la population et (entre autres) la création d'une extension de ZUP à Perroix, dont tout laisse prévoir qu'elle accueillerait essentiellement des candidats supplémentaires au trafic automobile pendulaire quotidien entre Talloires et Annecy, sans avantage particulier pour l'avenir de la commune, mais avec un supplément d'inconvénients en termes de gaspillage énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre.

*Quant à la définition (= Sur la base d'une analyse réelle et approfondie de la commune, historique, le contenu) des choix géographiques, humaine, économique, etc., cumulant et croisant un nombre important retenus (2) de paramètres, dont beaucoup sont absents du projet de PLU (qui, de ce fait, perd beaucoup en pertinence), nous avons dégagé (conclusion de la fiche B01) les 5 enjeux majeurs réels du Territoire de Talloires, susceptibles de donner naissance à des orientations pertinentes dans le cadre d'un projet qui doit se fonder non seulement sur un diagnostic, mais aussi sur une vision d'avenir, volontariste et partagée avec la population.*

Les **5 enjeux majeurs du Territoire de Talloires** se formulent ainsi :

1. **Un fort enjeu environnemental, écologique et paysager** sur la totalité de sa superficie, sans distinction particulière d'application entre espaces : en effet, face à 90% de sa superficie consistant en espaces naturels, forestiers et agricoles, ce Territoire est confronté à une prolifération rampante de l'occupation humaine, invasive notamment vers des espaces parmi les plus sensibles et précieux sur les 3 plans cités
2. **Un fort enjeu de maîtrise, qualitative et quantitative, de l'occupation humaine de l'espace accessible**, pour prévenir tout risque à la fois de dispersion du bâti dans l'espace territorial (cf. ci-dessus) et de conflit d'accès à l'espace habitable entre populations différentes
3. **Un enjeu d'équilibre entre les 2 villages** (« Village du Bas » et « Village du Haut ») : équilibre humain, économique, en termes d'habitat, en termes de fonctions de centralité, en termes de services de proximité, etc.
4. **Un enjeu de localisation et de qualité de l'habitat**, de façon à préserver la qualité environnementale, écologique et paysagère d'ensemble du territoire, l'identité et l'individualité des espaces habités originels, ainsi que les chances des Talloiriens de pouvoir vivre à l'avenir dans un habitat économiquement « supportable »
5. **Un enjeu d'accompagnement actif à la vitalité économique** du Territoire, via un dispositif (notamment urbanistique) propre à créer des conditions favorables, à stimuler, à entraîner, à regrouper, etc. pour le confortement des entreprises & activités existantes et la diversification de l'économie de la commune

**D'évidence, le projet proposé dans le PADD, orientations générale et induites, ne traite pas ces enjeux, voire est même contre-productif par**



**rapport à eux : centré sur le seul « Village du Bas », il ignore la notion même de gestion globale de l'espace territorial (équilibres, cohésion, qualité, etc.), il est vague et utilitaire, sans portée stratégique et volontariste.**

Il ne nous appartient pas de définir seuls, à notre tour, un Projet de Territoire à la place des Talloiriens, mais quelques prémisses nous semblent incontournables :

- Les 5 enjeux majeurs du Territoire de Talloires définissent une trame prégnante, issue de l'histoire, du terrain et des nécessités du siècle qui commence
- Nous croyons essentiel pour Talloires, ses habitants et ses acteurs économiques d'explorer la voie d'un projet qui tournerait activement et délibérément la commune vers le « Petit Lac » et ses autres communes riveraines, qui partagent sa problématique de fond : « territoire d'équilibre » entre Annecy et Faverges, et richesse en espaces naturels, agricoles et forestiers de qualité
- Tous les professionnels de l'immobilier (notaires, agences, etc.) indiquent clairement qu'un bien mis en vente sur le plateau de Perroix (partie de Talloires plutôt connectée à Menthon Saint-Bernard et à Annecy qu'au reste de la commune) trouve très rapidement preneur et que celui-ci vient tout aussi rapidement grossir le trafic « pendulaire » quotidien des actifs qui travaillent à Annecy ou celui des résidents intermittents, soit très exactement ce à quoi la Convention Alpine, la DTA des Alpes du Nord et le SCOT du Bassin Annécien prescrivent justement de mettre fin
- Dès lors, nous croyons essentiel d'avoir le courage de renoncer, au moins pour un temps (par exemple la durée de vie du PLU qui remplacera le POS en vigueur à Talloires), à toute forme d'urbanisation nouvelle sur le plateau de Perroix, non bénéfique pour la commune, et d'orienter géographiquement la création d'habitat nouveau vers des espaces raisonnables contenus dans les périmètres déjà (et légitimement) urbanisés du « Village du Haut » et de la partie côtière du « Village du Bas », sachant (cf. fiche B01) que les besoins d'espace constructible non bâti à horizon de 10 ans sont très faibles à Talloires, ce qui facilite évidemment une telle option

*Une réflexion demeurée au point mort depuis octobre 2008* Monsieur le Commissaire-Enquêteur remarquera comme nous que le projet de PADD soumis à l'enquête publique est rigoureusement identique, au mot près (cf. Pack Annexe 6) au Powerpoint de présentation du projet de PADD présenté aux Talloiriens en réunion publique le 28 octobre 2008, ce qui signifie :

- Qu'il s'est agi d'un simulacre de concertation pour justifier le respect d'un calendrier réglementaire, et qu'il n'a été ensuite tenu aucun compte des remarques et suggestions émises par les Talloiriens présents dans la salle (sauf à considérer que la totalité de leurs remarques et suggestions était dépourvue d'intérêt)
- Que la réflexion des élus ne s'est ni poursuivie, ni approfondie, ni infléchie depuis octobre 2008, soit presque 2 ans, alors même par exemple que, outre la prise en compte possible de l'avis exprimé des Talloiriens (cf. ci-dessus), le





« Processus Grenelle » arrivait à son terme (vote des 2 lois respectivement les 23/07/09 et 11/05/10, les textes en question étant rendus publics dès fin 2008), pour affiner et enrichir leur Projet de Territoire, notamment compte tenu des évolutions réglementaires, sociétales, etc. très rapides en matière d'urbanisme, de construction, de mobilités, etc. en ce début de XXIème siècle marqué par une accélération exponentielle de la prise de conscience collective en matière de Développement Durable

**En conclusion, ce PADD ne répond pas à ses prescriptions réglementaires, et ce n'est pas le projet des Talloirien, lesquels n'ont pas été associés à son élaboration : nous demandons à Monsieur le Commissaire-Enquêteur de lui opposer un avis défavorable.**

---

**Pour une analyse fine et non partielle du PADD, confrontation à 1 devoir éthique et 2 référentiels pertinents**

Plutôt qu'émettre un point de vue personnel sur le détail du contenu du PADD, ni plus ni moins défendable que celui proposé par le document soumis à l'enquête publique, nous avons choisi une démarche plus neutre, qui consiste à « scanner » le PADD en relation avec 2 référentiels qui nous semblent objectifs et pertinents :

- La thématique générale prescrite aux futurs PADD par la Loi « Grenelle 2 », qui vient nettement sérier et préciser les exigences auxquelles devrait satisfaire un PADD
- Les « missions » spécifiques du PLU conçu pour le Territoire de Talloires (cf. fiche B03), en relation directe avec son identité, ses enjeux et ses besoins propres

*« Le PADD permet un contrôle par la population sur les engagements des élus, clairement énoncés »  
(CERTU)*

Affirmé par le CERTU (cf. supra) comme une des nécessités d'un PADD pertinent et suffisant, ceci est surtout un devoir éthique des élus à l'égard de la Population.

Concrètement, cela implique en termes de forme du PADD :

- Une formulation claire, concrète et précise des engagements (objectifs, projets, etc.), plutôt que générale et « à large spectre »
- Des éléments de contrôle eux aussi clairs, concrets et précis (délais, mesure des réalisations et des résultats, mesure des moyens à mobiliser, etc.) associés aux différents engagements, au moins explicités en ordres de grandeur (par exemple, au niveau d'un PADD, on doit savoir spécifier si l'on projette tel engagement à horizon d'1 an, 5 ans ou 10 ans)

Faute de cela le PADD ne dépasserait pas la portée d'une simple déclaration d'intention, serait-elle de bonne foi, qui ne garantirait rien (qualitativement et quantitativement) à la Population, en termes de mise en œuvre, et ne rendrait possible aucune validation par elle des actions engagées par les élus après l'adoption du PLU.

En substance, la recommandation du CERTU souligne le fait que le PADD, comme le projet de PLU dans son ensemble, est un engagement des élus à l'égard de la Population, non un engagement de la Population à l'égard des élus.



Dès lors, les termes employés pour définir les engagements du projet de PADD pour Talloires paraissent bien en retrait de l'effort dû aux Talloiriens, en effet :

- « *Renforcer ou créer des espaces publics dans les villages* »
- « *Protéger les réseaux verts / bleus / jaunes, nécessaires au maintien de la biodiversité* »
- « *Opter pour une optimisation modérée et compatible au regard des sensibilités paysagères, environnementales et agricoles, de la tache résidentielle existante* »
- « *Œuvrer pour une revalorisation du site artisanal de Perroix et réserver des espaces pour une petite confortation de l'activité artisanale* »
- *etc. (tous les engagements sont formulés selon les mêmes principes)*

... ne sauraient être considérés autrement que comme des engagements très généraux et de principe, si peu engageants qu'ils ne risquent d'être désapprouvés par quiconque, d'autant qu'aucun n'est assorti, même de façon très approximative, d'indications précises et concrètes sur ce qu'ils recouvrent, de délais, de mesure des réalisations et des résultats, de mesure des moyens à mobiliser pour la mise en œuvre, etc.

Dans ce projet de PADD, nous dénombrons :

- 1 « orientation générale » ... si l'on veut être un tant soit peu exigeant et rigoureux sur la terminologie, Monsieur le Commissaire-Enquêteur ne manquera d'ailleurs pas de relever que l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme prescrit que le PADD « définit **LES orientations générales** [...] », lesquelles ne sont donc pas supposées se réduire à une seule proposition
- Qui se décline en 4 « orientations induites »
- Lesquelles se déclinent à leur tour en 8 « objectifs induits »
- Lesquels se déclinent enfin en 49 « moyens mis en œuvre » (dont les 4 exemples ci-dessus, reproduits in extenso), qui sont en fait plutôt des « orientations générales » et n'ont de moyens que le nom, puisqu'ils ne recouvrent en réalité que des intentions, sans autre précision ni information

L'« orientation générale », les 4 « orientations induites » et les 8 « objectifs induits » sont formulés dans des termes tout aussi généraux, et à plus large spectre encore, que les 49 « moyens mis en œuvre ».

À aucun des 4 niveaux ci-dessus ne figure donc quoi que ce soit de réellement engageant, mesurable et contrôlable par la Population : le projet de PADD soumis à l'enquête publique se borne simplement à réciter les grands thèmes du « catéchisme » correct du Développement Durable Territorial, pour donner l'apparence d'un document complet et construit.

Il eût peut-être été préférable, et plus crédible pour une petite commune endettée, de prévoir des engagements en nombre plus resserré, mais nettement mieux spécifiés, afin de mieux assurer leurs chances de réalisation et leurs moyens de contrôle, car la question mérite d'être posée : la commune de Talloires dispose-t-elle effectivement des moyens (humains, matériels, financiers, etc.) nécessaires pour mettre en œuvre et réussir le programme proposé dans le projet de PADD ?



Sur ce chapitre de la réalité, du réalisme, de la clarté et de la mesurabilité des engagements définis dans le projet de PADD présenté à l'enquête publique, Monsieur le Commissaire-Enquêteur voudra bien faire état dans son rapport que le document soumis aux Talloiriens est en défaut et qu'avec ce projet de PADD, nous sommes clairement en présence de ce que le CERTU nomme « principes incantatoires » et « orientations très générales applicables à n'importe quel territoire ».

*Selon la thématique prescrite aux PADD par la Loi « Grenelle 2 »* Le nouvel article L.123-1-3 du Code de l'Urbanisme (cf. supra) définit l'ensemble des thèmes qu'il convient désormais de traiter dans un PADD, avec une gradation prescriptive à 3 niveaux :

- Définir des orientations générales (thèmes 1 à 5 en vert ci-après, parmi lesquels 2 sont les seules « figures imposées » réglementaires actuelles d'un PADD : Aménagement et Urbanisme)
- Arrêter des orientations générales (thèmes 6 à 10 en bleu ci-après)
- Fixer des objectifs (thèmes 11 et 12 en rouge ci-après)

Les auteurs du projet de PLU n'avaient pas l'obligation juridique d'en tenir compte (le projet de PLU ayant été arrêté avant que la Loi « Grenelle 2 » entre en vigueur), mais les Talloiriens considéreront qu'ils en avaient l'obligation citoyenne et éthique, ce texte étant connu et diffusé depuis 2 ans sans modification.

C'est pourquoi il nous a semblé pertinent d'apprécier les efforts faits par les auteurs du projet de PLU au regard de cette thématique, qui se décline en 12 items (voir supra le code couleur pour identifier la nature de la demande prescriptive) :

1. Politique d'Aménagement	Le sujet est présent dans le projet de PADD
2. Politique d'Équipement	Le sujet est présent dans le projet de PADD
3. Politique d'Urbanisme	Le sujet est absent du projet de PADD, dans lequel, même, le mot « Urbanisme » ne figure que dans le titre et les citations réglementaires
4. Politique de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers	Le sujet est présent dans le projet de PADD
5. Politique de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.	Le sujet est présent dans le projet de PADD
6. Habitat	Le sujet est présent dans le projet de PADD
7. Transports & Déplacements	Le sujet est présent dans le projet de PADD
8. Développement des communications numériques	Le sujet est absent du projet de PADD, ce qui est d'autant plus critiquable que Talloires (comme tout le périmètre de la cluse du lac) est un lieu d'implantation de prédilection pour les acteurs des métiers intellectuels (conseil,



9. Équipement commercial

formation, informatique, communication, etc.), dont le rayon d'action dépasse largement la Haute-Savoie et dont l'activité nécessite des connexions Internet les plus performantes possibles (aucune offre en très haut débit à Talloires)

Le sujet est absent du projet de PADD, alors que les commerces et services de proximité ont pratiquement tous disparu à Talloires et que les « survivants » peinent à survivre

10. Développement économique & Loisirs

Le sujet est présent dans le projet de PADD

11. Modération de la consommation d'espace

Le sujet est absent du projet de PADD

12. Lutte contre l'étalement urbain

Le sujet est absent du projet de PADD

**En résumé :**

- **5 sujets sur 12 sont purement et simplement absents du projet de PADD**
- **Les 7 autres sujets sont peu ou prou abordés, mais** (comme exposé supra) **d'une façon essentiellement « nominale », générique et sans aucune précision**

*Selon les « missions » du PLU propres au Territoire de Talloires (cf. fiche B03)* En fiche B03, nous avons développé une grille d'analyse en 10 « missions » que devrait remplir le PLU de Talloires, compte tenu des enjeux spécifiques du territoire de la commune et de la transposition à celle-ci des principes d'urbanisme portés sur le plan « technique » par la réglementation.

Nous les rappelons ci-dessous et précisons à leur égard en quoi le PADD y est conforme ou pas (lorsque le PADD n'est pas le document adapté à la réponse, nous l'indiquons entre parenthèse en gris clair) :

*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

Le sujet est absent du projet de PADD

*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

Le sujet est contourné dans le projet de PADD : le thème spatial est évoqué, mais les options suggérées pérennisent la pratique d'extension d'urbanisation

*Mission n°3* Préserver fermement le territoire de Talloires du

Le sujet est absent du projet



	mitage pavillonnaire spéculatif en extension d'urbanisation	de PADD (cf. ci-dessus)
<i>Mission n°4</i>	Recréer les conditions urbanistiques nécessaires à la vitalité économique de Talloires	Le sujet est absent du projet de PADD : l'urbanisme n'est pas perçu comme un outil de stimulation de l'économie, le vocabulaire sur ce thème se limite à « autoriser, permettre, œuvrer, etc. »
<i>Mission n°5</i>	Développer une politique de rééquilibrage social et générationnel en termes d'habitat et d'offre d'activités	Simple incantation
<i>Mission n°6</i>	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	Sujet non abordé, l'un des 49 « moyens » incantatoires se bornant à « promouvoir une empreinte écologique faible des constructions », sans pour autant répondre à l'enjeu des nécessaires arbitrages entre prescriptions contradictoires
<i>Mission n°7</i>	Inventorier et reconquérir des perspectives paysagères de valeur, aujourd'hui perdues ou appropriées	Sujet non abordé
<i>Mission n°8</i>	Inventorier, préserver et réserver des espaces stratégiques pour l'avenir de Talloires	Sujet non abordé dans le PADD (mais des réservations dessinées sur le Document Graphique, toutefois sans motivation des choix)
<i>Mission n°9</i>	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	Sujet non abordé
<i>Mission n°10</i>	Concevoir un urbanisme concerté et respectueux des habitants et des acteurs, avec primat de l'humain sur l'administratif	Sujet ignoré en tant que thème d'exposé, mais présent dans le document en ce qu'il contrevient précisément à cette mission

**En résumé, aucune des « missions » n'est réellement prise en charge par le projet de PADD présenté à l'enquête publique.**

**En conclusion, Monsieur le Commissaire-Enquêteur ne pourra manquer de relever dans son rapport qu'au regard des 2 référentiels objectifs et pertinents qui eussent dû cadrer le travail des élus de Talloires, soit :**

- La thématique générale prescrite aux futurs PADD par la Loi « Grenelle 2 »
- Les « missions » spécifiques du PLU conçu pour le Territoire de Talloires en



relation directe avec son identité, ses enjeux et ses besoins propres

... le projet de PADD présenté à l'enquête publique n'apporte guère de réponse suffisante pour l'accepter : dans le premier cas, 5 sujets sur 12 ne sont pas traités, dans le second cas aucun sujet (sur 10) n'est traité.

---

### **Des éléments pour bâtir une autre vision possible du Territoire de Talloires**

*Un enjeu de Stratégie de Territoire* Avant de concevoir un nouveau plan d'urbanisme, Talloires a besoin de concevoir une véritable Stratégie de Territoire, concertée et partagée avec tous les Talloiriens (plutôt que concoctée en secret par un groupe restreint de « happy few »), la question centrale et préalable à toute démarche pratique relative à la gestion du sol (affectation des espaces, politique d'habitat et de construction, etc.) étant de définir si le devenir de Talloires est :

- De poursuivre sa mutation en banlieue résidentielle d'Annecy, et en banlieue balnéaire de Lyon et Paris ... ce qui peut s'analyser en une « stratégie de décadence durable subie et acceptée »
- Ou de se promouvoir en village rural, touristique et authentique, à la personnalité et à la vitalité propres ... ce qui peut s'analyser en une « stratégie de développement durable voulue et concertée »

**Le devenir de Talloires à long terme se présente donc non comme une fatalité à subir, mais comme une alternative sur laquelle il est possible d'arbitrer et de s'engager.**

Les Talloiriens n'ont jamais été consultés sur cette alternative, qui implique pourtant 2 modes complètement différents de gestion du sol et de développement (économique, social, touristique, humain, écologique, etc.) de la commune : seule l'option « stratégie de décadence durable subie et acceptée » leur est proposée dans le PADD et plus généralement dans le projet de PLU.

De fait, depuis 20-30 ans, cette option « banlieue » est imposée aux Talloiriens de façon rampante, comme si elle était la seule possible, option qui a ainsi conduit :

- À la création de la ZUP de Perroix et à l'urbanisation anarchique du coteau de Perroix, catastrophe urbanistique et écologique qui défigure le plateau de Perroix et dévalorise la commune
- À privilégier systématiquement les options favorables au développement de l'habitat intermittent (dit « en résidence secondaire »), qui conduit au gaspillage de l'espace et au déséquilibre social (pyramides des âges, des catégories socioprofessionnelles, des situations économiques, etc.), dont les auteurs du projet de PLU feignent de se plaindre aujourd'hui pour se conformer au « catéchisme » du Développement Durable Territorial





- À focaliser l'attention et les efforts sur une vision purement « résidentielle » de la commune, qui en fait virtuellement un dortoir, et à négliger les effets de la perte continue de substance économique (notamment en termes de commerces & services de proximité, mais aussi en termes d'adéquation de l'offre touristique à la demande)

Le projet de PLU soumis à l'appréciation souveraine des Talloiriens à l'occasion de la présente enquête publique porte les stigmates de la même vision de territoire et en amplifierait les conséquences néfastes s'il était adopté.

La DTA des Alpes du Nord et le SCOT du Bassin Annécien apportent un démenti formel à cette option comme voie de développement du territoire de Talloires : la commune a pour mission, au sein du Bassin Annécien, d'être un « territoire d'équilibre » et de développer une logique propre, non une logique de dépendance à l'égard d'un pôle urbain extérieur.

*Des « figures imposées » pour un PADD à Talloires* Dès lors que l'alternative évoquée supra sera levée, avec l'assentiment de la Population, le Projet de Territoire pour Talloires se fondera sur les 5 enjeux majeurs (évoqués p. 7 de la présente fiche et développés en fiche Bo1) et s'articulera naturellement autour d'un nombre limité de domaines essentiels d'action :

- La place de l'agriculture et de l'exploitation forestière à Talloires
- La vitalité de l'économie de proximité et l'orientation de l'économie touristique à Talloires
- Une gestion active, équilibrée et durable de l'occupation humaine du Territoire de Talloires
- Une politique de patrimoine active, transparente et engagée, pour rendre possibles les arbitrages nécessaires à une politique de projets d'avenir
- Une politique de mise en valeur de l'ensemble du territoire, notamment de reconquête de paysages perdus, de l'accès libre aux berges du lac, etc.

## En Conclusion

Nous avons donc analysé le projet de PADD présenté à l'enquête publique sous 2 angles :

- Celui de sa compatibilité avec les prescriptions réglementaires applicables
- Celui de sa compatibilité avec les pertinences et les enjeux d'un réel Projet de Territoire

Nous demandons à Monsieur le Commissaire-Enquêteur de faire état dans son rapport de ce que :

- D'une part, les choix retenus pour établir le projet de PADD sont seulement exposés, mais pas expliqués (faute d'être motivés)
- D'autre part, les choix retenus sont exposés de façon seulement générale, sans aucun caractère engageant, sous une forme que le CERTU nomme « *principes incantatoires* » et « *orientations très générales applicables à n'importe quel territoire* »



# Talloires Développement Durable

- Enfin, en termes éthiques, le projet de PADD n'apporte guère de réponse suffisante sur les thèmes majeurs qu'il devrait traiter, soit la thématique introduite par la Loi « Grenelle 2 » pour tous les PADD et la thématique spécifique des « missions » du PLU de Talloires telle qu'elle ressort d'une étude du territoire circonstanciée et sans préjugés