



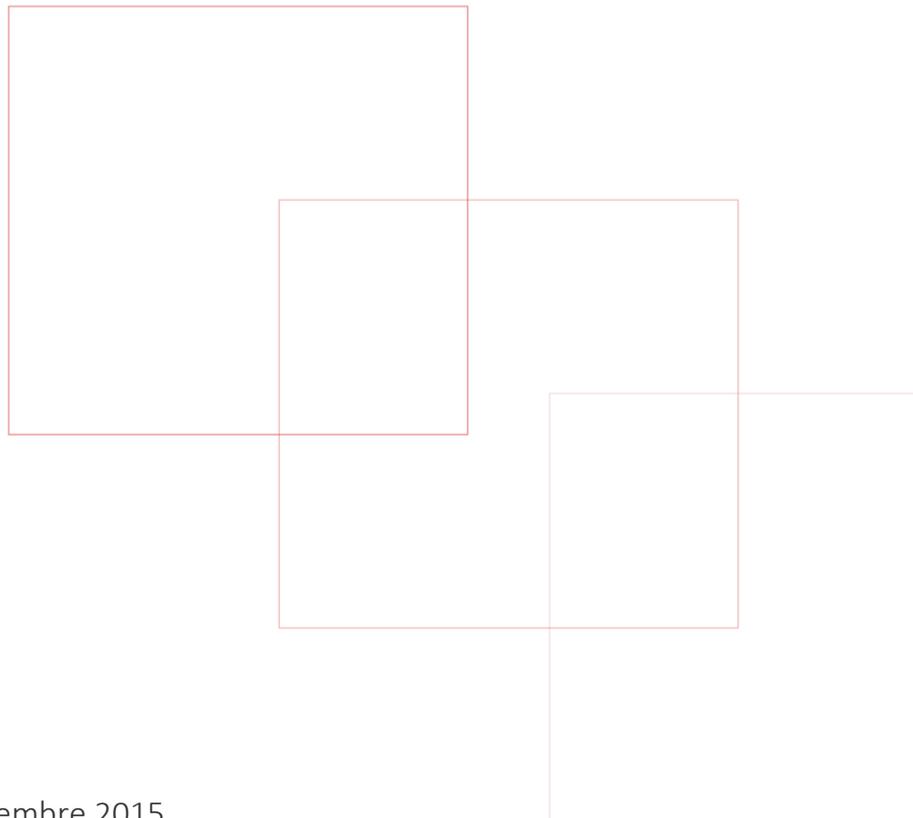
Région
Provence
Alpes
Côte d'Azur



Action P.1

Prescriptivité des schémas régionaux
intégrateurs

NOTE DE PROBLEMATIQUE



Sommaire

Note de synthèse - Agam	5
--------------------------------------	----------

Contributions détaillées	13
---------------------------------------	-----------

Dimension intégratrice - contribution AURAV	15
---	----

Dimension prescriptive - contribution AUDAT	21
---	----

Dimension négociée - contribution ADAAM	29
---	----

Dimension contractualisée - contribution AUPA	33
---	----

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, renforce le rôle de la région en tant que chef de filât aménagement dans un paysage institutionnel profondément bouleversé. La Région se voit ainsi confortée comme échelon pertinent pour assurer la cohérence des politiques publiques d'aménagement du territoire.

L'article 10 de loi précitée renforce la portée des actuels SRADDT¹ en introduisant les SRADDET² et en leur conférant une dimension intégratrice et une valeur prescriptive nouvelle. Ceci va radicalement changer le contenu et l'élaboration de ces schémas, et au-delà la nature des relations institutionnelles entre la Région et ses territoires infra-régionaux.

Dans le cadre d'un partenariat signé en 2015, la région Provence Alpes Côte d'Azur a sollicité les cinq agences d'urbanisme de la région PACA afin de l'accompagner, sur le plan méthodologique, dans l'évolution de son SRADDT en SRADDET. Dans la perspective de se nourrir des expériences d'autres territoires ayant déjà expérimenté des schémas régionaux intégrateurs et prescriptifs, le travail des agences a dans un premier temps consisté à approfondir les questionnements et les expliciter dans la présente note de problématique.

La note de problématique est construite en quatre parties qui interrogent **quatre dimensions fondamentales du SRADDET : son caractère intégrateur, sa valeur prescriptive, les modalités de négociation avec les partenaires associés à son élaboration, les modalités de contractualisation avec les territoires infra-régionaux dans le cadre de sa mise en œuvre.**

Chaque dimension est développée dans un chapitre spécifique. Les chapitres suivants mettent en perspective les opportunités offertes à la Région dans l'élaboration de son SRADDET par les nouveautés législatives puis **pointent les questions d'ordre méthodologique.**

Remarque : la présente note ne prétend pas être une explication détaillée de la loi NOTRe. Pour autant les références au texte de loi adopté le 7 août 2015 peuvent être éclairantes. Ces références sont renvoyées en bas de page pour faciliter la lecture.

¹ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (schéma pré-existant à la loi NOTRe)

² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (schéma introduit par la loi NOTRe)

I. Une dimension intégratrice renforcée : comment assurer la cohérence de l'ensemble des thématiques portées par le SRADDET ?

Contexte et problématique

Face à la pluralité des documents de planification régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire³, le législateur a souhaité renforcer la cohérence de l'action publique locale en créant des schémas intégrateurs pour pallier à des démarches de planification encore trop sectorielles.

L'introduction du SRADDET par la loi NOTRe obéit à **l'objectif d'intégration des sources de planification** afin de faciliter la traduction, dans les documents d'urbanisme infra-régionaux, des objectifs définis à l'échelle régionale « *en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* » (cf. thématiques obligatoires fixées par la loi⁴).

Le SRADDET peut également fixer des objectifs « *dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma* » (cf. thématiques facultatives fixées par la loi⁵).

Ainsi, **et pour ce qui concerne la Région PACA, le SRADDET se substituera aux schémas régionaux suivants : SRADDT, SRCAE, SRCE, SRI, SRIT et plan de gestion des déchets. Il pourrait également se substituer à d'autres schémas régionaux si la Région en fait le choix (Source, SGB, SCORAN, autres ...).**

Questions d'ordre méthodologique

Ce document intégrateur facilitera une vision systémique des dynamiques et politiques régionales. Pour autant certaines questions ne sont pas encore résolues.

Remarque : La notion d'« intégration » s'entend ici comme intégration « entre thématiques ». Mais elle peut aussi s'entendre comme intégration « entre des objectifs et des leviers de mise en œuvre ». Cette dernière acceptation du terme « intégration » est développée dans les chapitres suivants.

³ **SRADT** : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire / **SRIT** : Schéma régional des infrastructures de transports / **SRI** : Schéma régional de l'intermodalité / **SRCE** : Schéma régional de cohérence écologique / **SRCAE** : Schéma régional climat-air-énergie / Plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux / Schéma régional des carrières / **PNR** : Parc naturel régional / Schéma interrégional de massif ...

⁴ Art. L4251-1 : « Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »

⁵ Art. L4251-1 : « Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L. 4251-5. »

Question 1 - Comment se fera l'intégration de ces documents ?

Deux scénarios sont possibles, soit le contenu du SRADT constitue la base de l'élaboration du SRADDET, soit le projet de SRADT est entièrement, ou pour partie, revisité. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte dans le choix du scénario : le délai relativement contraint fixé par la loi NOTRe pour adopter le SRADDET⁶, le fait que le SRADDET sera élaboré par une nouvelle équipe souhaitant porter un nouveau projet d'aménagement du territoire, dont le SRADDET sera l'expression, mais également le degré de complexité de chacun des schémas à rassembler ainsi que leur degré d'appropriation par les partenaires.

Quoi qu'il en soit, dans les deux scénarios, il s'agira d'éviter la seule juxtaposition de thématiques. Ceci implique obligatoirement un mode d'élaboration et de gouvernance fortement collaboratif et favorisant la transversalité, d'une part entre les services de la Région, d'autre part entre la Région et ses partenaires.

Question 2 - Quel fil conducteur pour traiter les différentes thématiques ?

L'intérêt de développer dans un même document des thématiques ayant de fortes interactions entre elles ne fait pas débat, mais il faudra trouver un fil conducteur pour guider l'élaboration du SRADDET. Ce fil conducteur pourrait être celui de l'équilibre et de l'égalité des territoires, qui donne son nom au schéma. Cette idée reste cependant à consolider.

La priorité sera de définir un projet de territoire, lequel pourra s'appuyer sur les acquis du SRADDT. Ce projet de territoire, qui ne se résume en aucun cas à un simple assemblage de projets locaux, donnera toute sa force au schéma et justifiera sa portée normative.

Toutes les thématiques listées dans la loi NOTRe ne relèvent d'un même niveau, certaines demandent des arbitrages politiques, d'autres découlent d'analyse et de conclusions plus techniques. Il s'agira d'abord de traiter les thématiques ayant des interfaces très fortes avec le projet politique (habitat, transports, biodiversité, gestion de l'espace), puis les thématiques découlant et/ou accompagnant les choix structurants du territoire (énergie, déchets, lutte contre la pollution de l'air).

Pour plus de détails sur les sujets que pourraient aborder chacune des thématiques et comment les thématiques pourraient être traitées, cf. contribution AURAV.

II. Une valeur prescriptive nouvelle : comment fixer des objectifs et des règles dans une logique de subsidiarité des territoires ?

Contexte et Problématique

L'absence de caractère contraignant du SRADDT affectait sensiblement sa portée. Le législateur a donc souhaité attribuer au SRADDET une véritable force normative pour en faire un outil efficace de pilotage des différentes politiques publiques. **D'un document de référence il en fait un document**

⁶ Art. L. 4251-7 : « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux. »
ATTENTION : à noter que l'interprétation de ce délai n'est pas encore consolidée.

prescriptif avec l'obligation de « prise en compte » de ses objectifs et de « compatibilité » avec ses règles générales⁷.

Si l'efficacité du SRADDET tient à son caractère prescriptif, elle tient également – et peut-être davantage – à la **capacité de la Région à trouver le bon positionnement avec les autres territoires dans une logique de subsidiarité**. NB : La loi indique explicitement que les règles ne doivent pas méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités⁸ et ne doivent pas avoir pour conséquence directe l'aggravation de charges d'investissement ou de fonctionnement⁹.

L'enjeu est double, assurer l'acceptabilité et l'applicabilité des objectifs et des règles. Sur le plan méthodologique, cela suppose d'étudier très finement la manière dont les objectifs pourraient être fixés et les règles rédigées. La souplesse offerte par la loi pour fixer des règles adaptées aux différentes parties du territoire régional pourrait utilement être exploitée¹⁰.

Questions d'ordre méthodologique

Question 3 - Comment traduire la notion de « prise en compte » des objectifs du SRADDET ?

Le SRADDET couvrira des champs thématiques très larges qui feront tous l'objet d'expression d'objectifs stratégiques. Comment alors le rendre lisible en évitant la juxtaposition d'un catalogue d'objectifs ? Plusieurs pistes sont à explorer : chapitre transversal structurant les volets thématiques autour d'objectifs stratégiques communs, hiérarchisation des objectifs (objectifs prioritaires vs secondaires, objectifs invariants vs spécifiques à une partie du territoire), réflexion sur les traductions possibles sur les territoires infra-régionaux, etc ...

La « prise en compte » des objectifs du SRADDET sera d'autant plus aisée que la Région se sera saisie des problématiques locales, celles portées par les documents d'urbanisme (notamment les SCOT), mais également celles qui ne relèvent pas de documents d'urbanisme. A ce titre, l'intérêt d'une méthode fortement collaborative est évident car c'est au moment de l'élaboration du document que se posera la question du processus pour tendre vers une convergence des points de vue locaux et régionaux, la Région arbitrant en dernier recours sur les divergences.

Question 4 - Comment traduire la notion de « compatibilité » avec les règles générales du SRADDET dans une logique de subsidiarité ?

Avec la notion de « compatibilité », les futurs SRADDET pourront véritablement infléchir les politiques locales d'aménagement et de planification spatiale. Cela suppose cependant un travail à plusieurs

⁷ Art. L4251-3 : « Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :

« 1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

« 2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables. »

⁸ Art. L4251-1 : « Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas, sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. »

⁹ Art. L4251-1 : « Sauf dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article L. 4251-8-1, elles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente. »

¹⁰ Art. L4251-1 : « Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. »

niveaux : l'expression d'une ambition régionale à 15/20 ans, sa traduction dans un projet spatial régional, et l'énoncé de règles ne dépassant pas les champs mobilisables par les documents devant être compatibles. Ceci implique que la Région sache très précisément ce que peut et ne peut pas faire un SCoT, un PDU, un PCET, etc ... Les règles, quantitatives ou qualitatives, interrogent l'échelle territoriale pertinente à laquelle elles sont exprimées (SCoT, interSCoT, mailles territoriales du SRADDT, niveaux d'armature urbaine du SRADDT, ...) et les champs thématiques pertinents qu'il faudra viser (accueil de population, production de logements, équilibre emplois/logements, ...). La loi NOTRe laisse une grande latitude pour leur expression.

Elles peuvent correspondre à l'expression d'objectifs détaillés (exemple : donner la priorité au renouvellement urbain), à l'expression d'une localisation préférentielle, à des objectifs de moyens et de résultats, à des conditionnalités qualitatives ou des principes d'intervention. Les règles spécifiques pour des territoires particuliers pourraient concerner : des sites d'enjeu régional ou des catégories d'espaces (urbain, péri-urbain, rural, ...). Il convient aussi de s'interroger sur la carte synthétique, notamment son degré de précision, ainsi que sur les modalités de suivi et de mise en œuvre du SRADDET afin d'évaluer l'application des règles.

Pour plus d'approfondissements, cf. contribution détaillée AUDAT

III. Un document négocié : comment favoriser une convergence entre la Région et ses partenaires associés à l'élaboration du document ?

Au-delà des propositions sur la forme rédactionnelle que pourraient prendre les objectifs et les règles du SRADDET, il faut s'interroger sur l'organisation des échanges entre la Région et les territoires associés à l'élaboration du schéma. Le succès du SRADDET passe très certainement par la recherche d'un processus collaboratif pour favoriser une convergence entre les différents échelons institutionnels, la Région arbitrant en dernier recours sur les divergences.

Contexte et Problématique

Dans un contexte de profonde évolution du paysage institutionnel, la loi Notre définit les acteurs associés¹¹ à l'élaboration du SRADDET ainsi que ceux qui peuvent y être associés. Ces acteurs seront nombreux, divers (de tous les échelons institutionnels : Etat, départements, métropoles, EPCI) et probablement davantage impliqués puisque la portée normative du SRADDET aura des conséquences directes sur les territoires.

Quelle organisation mettre en place pour assurer des échanges constructifs avec l'ensemble des acteurs ? Quelles sont les conditions pour favoriser une convergence sur le schéma régional ? La légitimité du rôle régional ne passera-t-elle pas par sa capacité à fédérer les acteurs ? Par ailleurs le schéma régional devant faire l'objet d'une enquête publique, le volet concertation avec la population ne devra pas être négligé.

Questions d'ordre méthodologique

Question 5 - Comment trouver les modalités de négociation appropriées avec les différents acteurs ?

¹¹ Art. L 4251-5.-I

Quel sera le rôle dévolu à l'Etat qui approuve le schéma¹² ? Est-ce l'Etat qui sera garant de la subsidiarité entre le schéma régional et les schémas infra-régionaux ? Si oui, comment cette subsidiarité sera-t-elle vérifiée ? Pour ce qui concerne les autres échelons institutionnels (départements, métropoles, EPCI), la question doit être examinée en tenant compte de la nouvelle redistribution des compétences et des documents qu'ils auront en charge d'élaborer, en particulier SCoT, PDU et PCET.

Pour ces 3 documents comment les règles du SRADET pourraient être négociées, notamment lorsque ces dernières ont des conséquences sur les budgets de fonctionnement et d'investissement ? Enfin comment organiser une enquête publique (prévue à l'art. L4251-7) à une échelle régionale ?

Question 6 - Quels sont les facteurs de réussite pour une bonne appropriation du SRADET ?

La bonne appropriation du SRADET dépendra essentiellement des modalités retenues d'élaboration du schéma¹³. Pour que chaque territoire s'y retrouve, et ait le sentiment que ces enjeux ont été pris en compte, la mise en place d'un dispositif fortement collaboratif apparaît primordiale. Une démarche prospective aboutissant à un socle d'objectifs partagés peut constituer un premier travail fédérateur. Une dimension pédagogique serait également utile à développer, en particulier sur les sujets conflictuels (densité, équilibre emplois/logements, équilibre espaces naturels/espaces agricoles). Enfin le rôle de la Conférence territoriale de l'action publique, même si on a peu de retours à ce jour, semble majeur : elle devra mettre de la cohérence dans les actions des différents échelons. Disposer d'un schéma régional partagé est aussi un facteur de réussite pour sa mise en œuvre.

Pour plus d'approfondissements, cf. contributions détaillées ADAAM

IV. Des dispositifs conventionnels/contractuels à l'appui de la mise en œuvre du SRADET

Contexte et problématique

Le changement de statut du SRADET, plus intégrateur et plus prescriptif, va nécessairement modifier les dispositifs d'accompagnement (en particulier les dispositifs contractuels) mis en place à ce jour par la Région pour porter ses politiques globales ou thématiques. **C'est une opportunité à saisir par la Région pour rapprocher les logiques de planification et de contractualisation, gagner en visibilité via des projets plus concrets et asseoir sa légitimité à orienter les politiques publiques.**

Le SRADET, dans sa mise en œuvre, a intérêt à s'appuyer sur des dispositifs de contractualisation ou de conventionnement¹⁴ telle que prévue par la loi Notre avec les territoires infra-régionaux. C'est une opportunité pour tendre vers des partenariats plus opérationnels et plus efficaces, garants de la mise en œuvre effective du schéma au-delà de la seule contrainte prescriptive. C'est aussi une opportunité pour mailler le territoire et assurer l'équité territoriale.

¹² Art. L. 4251-7 : « Il est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration prévue au présent chapitre, de la prise en compte des informations prévues à l'article L. 4251-6 et de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux. »

¹³ Art. L. 4251-4 : « Les modalités d'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique. »

¹⁴ « Art. L. 4251-8 : « Pour la mise en œuvre du schéma, la région peut conclure une convention avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier. Cette convention précise les conditions d'application du schéma au territoire concerné. »

L'objectif est en effet d'aller au-delà d'une simple réponse à la loi pour tendre vers un partenariat efficace et opérationnel. La notion de prescriptivité, nouvelle dans cette démarche, risque d'être perçue par les acteurs locaux comme une contrainte de plus. La réponse du SRADDET ne pourra donc pas être uniquement législative, administrative et coercitive.

Questions d'ordre méthodologique

Question 7 - Sur quoi conventionner ?

Des allers-retours entre les objectifs/orientations du SRADDET et les dispositifs contractuels existants - ou à créer - seront nécessaires pour définir les champs sur lesquels contractualiser. Mettre à disposition une grille des dispositifs contractuels disponibles correspondant aux objectifs/orientations du SRADDET permettrait aux territoires de comprendre rapidement l'intérêt d'une contractualisation pour la mise en œuvre du SRADDET. En amont, la Région doit s'interroger sur la cohérence entre le niveau d'ambition porté par le SRADDET et l'engagement (financier ou autre) qu'elle est prête à consentir. Ceci passe par une priorisation des enjeux sur la base de critères à définir (priorités stratégiques, géographiques, démarches innovantes, autres, ...). Dans un contexte de nouvelle répartition des compétences, la Région devra savoir très précisément les champs d'intervention des acteurs pour fixer des objectifs différenciés suivant l'interlocuteur mais aussi dans le temps et dans l'espace.

Question 8 - Quelle forme pourrait prendre cette contractualisation ? Quelles en seraient les conditions ?

Les formes de la contractualisation sont multiples, elles peuvent être financières (fonctionnement, investissement), techniques (ingénierie, appui méthodologique) ou humaines. Ceci nécessite que soit définie au préalable une politique d'intervention de la Région qui en fixe les conditions.

Des outils comme les Directives Régionales d'Aménagement ou comme les contrats d'axes (déjà expérimentés par la Région PACA) pourraient être mobilisés en appui de la mise en œuvre du SRADDET. Ils renforcent les logiques d'articulation entre thématiques, par exemple entre urbanisme et transports, et favorisent le partage du portage du schéma régional.

Pour plus d'approfondissements, cf. contribution détaillée AUPA

Contributions détaillées

Dimension intégratrice – contribution AURAV	15
Dimension prescriptive – contribution AUDAT	21
Dimension négociée – contribution ADAAM	29
Dimension contractualisée – contribution AUPA.....	33

Une dimension intégratrice renforcée : comment assurer la cohérence de l'ensemble des thématiques portées par le SRADDET ?

Contexte et problématique :

Face à la pluralité des documents de planification régionale¹⁵ dans le domaine de l'aménagement du territoire, le législateur a souhaité renforcer la cohérence de l'action publique locale en créant des schémas intégrateurs.

L'introduction du SRADDET par la loi NOTRe vise à réduire la segmentation des politiques territoriales, encore trop sectorielles, à simplifier et rendre plus lisible les politiques publiques menées à l'échelon régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de logement, de gestion économes des ressources, de maîtrise de l'énergie, ... (cf. thématiques obligatoires fixées par la loi¹⁶) et ainsi à favoriser leur appropriation et leur mise en œuvre.

Le statut de document intégrateur du SRADDET apparaît ainsi comme une clé de réussite de son nouveau rôle prescriptif. Il facilitera une vision systémique des dynamiques et politiques régionales.

Le SRADDET se substituera aux schémas régionaux suivants : SRADDT, SRCAE, SRCE, SRI, SRIT et plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

La notion de document « intégrateur » peut revêtir un double sens (à discuter) :

- Un document rassembleur, unificateur, fusionneur de différentes démarches sectorielles, favorisant l'imbrication des politiques territoriales régionales et leur déclinaison dans les territoires et documents de rang inférieur ;

Nb : pour les documents auxquels le SRADDET se substitue, le SRADDET « vaudra » ces documents (à préciser).

- Un document référent pour les documents inférieurs, ce qui est le cas pour le SCoT depuis la Loi ALUR puisque désormais le PLU/PLUi se référant au SCoT sera juridiquement sécurisé (le principe de l'absence d'opposabilité directe des normes de rang supérieur au PLU / PLUi en présence de SCoT a été clairement affirmé) : le SRADDET a-t-il le même effet sur le SCoT ?

¹⁵ **SRADT** : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire / **SRIT** : Schéma régional des infrastructures de transports / **SRI** : Schéma régional de l'intermodalité / **SRCE** : Schéma régional de cohérence écologique / **SRCAE** : Schéma régional climat-air-énergie / Plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux / Schéma régional des carrières / **PNR** : Parc naturel régional / Schéma interrégional de massif ...

¹⁶ *Art. L4251-1* : « Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »

En ce qui concerne l'évolution du SRADDT PACA vers un SRADDET, deux possibilités apparaissent :

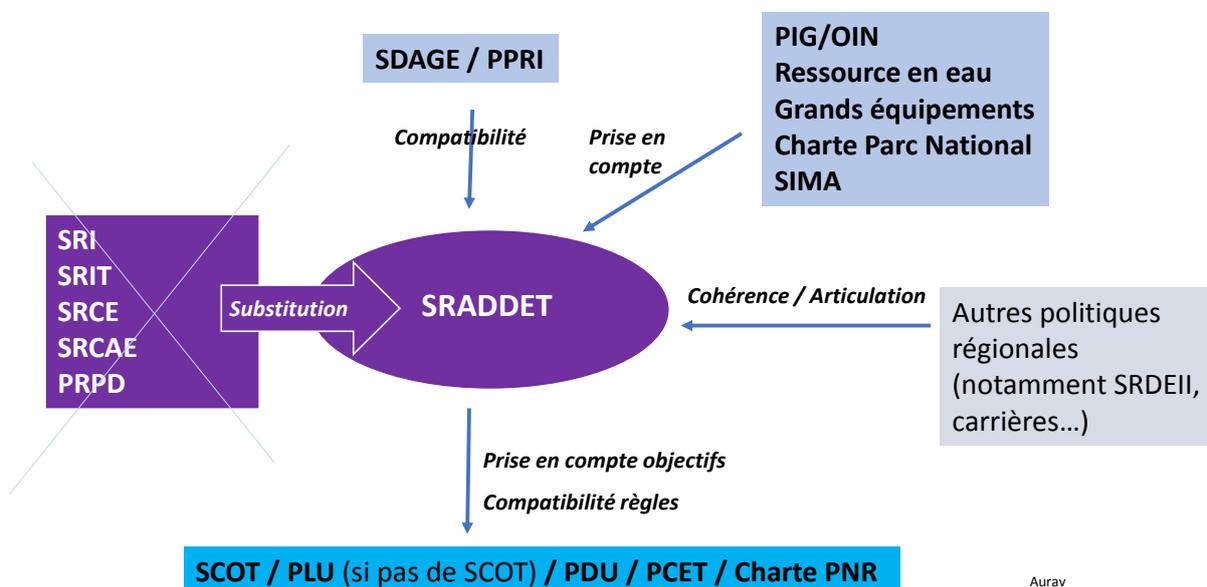
- Le contenu constitue la base d'élaboration du SRADDET : le SRADDT est complété et modifié pour intégrer les obligations réglementaires, notamment pour lui rajouter un fascicule composé de chapitres thématiques. Le projet est préservé. Le SRADDT avait largement anticipé le contenu du SRADDET.

Dans ce cas, le SRADDET intègre et concatène tels quels les documents sectoriels existants sous forme de fascicules thématiques ;

- Le projet de SRADDT est revisité.

Dans tous les cas, il s'agira d'éviter la juxtaposition de thématiques et d'assurer la cohérence d'ensemble entre toutes les thématiques, ce qui implique obligatoirement un mode d'élaboration (dispositif, gouvernance) inédit entre les services de la Région d'une part, et entre la Région et ses partenaires d'autre part. Le « mode projet collaboratif » est une condition de réussite du futur SRADDET.

Le SRADDET et les autres documents :



Quelle plus-value d'un document régional intégrateur ?

En matière d'équilibre et d'égalité des territoires : le SRADDET constitue le document général d'organisation du territoire régional. Dans ce sens, il devra permettre de :

- donner à chaque territoire des capacités de développement propres, en rapport avec ses atouts et ses spécificités ;
- assurer un équilibre dans le niveau d'équipement des territoires ;
- de permettre l'accès aux services élémentaires.

Le SRADDET peut constituer le document référent pour les collectivités et l'Etat dans la définition de bassins suffisamment dotés en équipements et services territoires (ruraux et périurbains).

Pour autant, la logique de solidarité entre territoire ne s'entend pas uniquement comme la recherche d'une homogénéisation : les logiques urbaines, de métropolisation et d'innovation devront être reconnues et confortées.

En matière de désenclavement des territoires ruraux : cette thématique rejoint la question de l'égalité des territoires. Elle concerne en particulier les questions de desserte en transports collectifs et de niveau de services et d'équipements. Elle rejoint également les infrastructures de niveau régional que la région prendra à sa charge.

En matière d'implantation des différentes infrastructures de transports : le SRADDET constituera le document référent pour la définition des nouvelles infrastructures de transports (ports, aéroports, gares, voies ferrées, routes d'intérêt régional, autres ?) et leur localisation. La politique régionale en la matière s'exercera en fonction d'un projet d'organisation territoriale visant notamment l'équilibre et l'égalité des territoires ainsi que le désenclavement des territoires ruraux.

En matière d'habitat : Le SRADDET pourra fixer les objectifs de la politique de la région en matière d'habitat (appui financier...) et, de façon plus générale, les objectifs régionaux de l'habitat à décliner dans les territoires et les documents. Il est à noter que les PLH ne sont pas identifiés comme des documents devant être compatibles ou pris en compte dans le SRADDET. Le SCoT constitue le document « intermédiaire » entre le SRADDET et le PLH.

Si le contenu du champ « habitat » du SRADDET reste à préciser (cf. décret), les principaux objectifs pourront traiter :

- Des objectifs quantitatifs et qualitatifs de production de logements à l'échelle régionale ;
- De la localisation préférentielle de la production de logements, ce qui implique de différencier ces objectifs selon les territoires. Quel critère ? Cette différenciation pourra être justifiée au vu des autres objectifs du SRADDET : limiter la périurbanisation, favoriser un certain niveau de recentrage dans les espaces agglomérés, conforter des pôles urbains ou ruraux...

En ce sens, le SRADDET intégrateur prescriptif est un outil de planification globale du territoire. Cependant, se pose la question de l'échelle pertinente pour fixer des objectifs spatialisés : SCoT ? Aire urbaine ? EPCI ? Autre ?...

La facilité et la possibilité de mise en œuvre dans les PLH devront rester un objectif.

- Mieux articuler urbanisme et transports collectifs ;
- Fixer des objectifs en matière de performance énergétique dans la production de logements ;

En matière de gestion économe de l'espace : sur ce sujet, largement traité dans les SCoT, PLU..., le SRADDET pourra-t-il fixer des objectifs de limitation de consommation de l'espace spécifiques aux territoires, et différents de ceux des SCOT (alors que les Loi Grenelle ou Notre ne précisent pas d'objectifs chiffrés) ?

Cette option supposerait d'identifier les territoires fortement consommateurs d'espace, de déterminer les espaces naturels et agricoles à préserver prioritairement, d'évaluer le potentiel de renouvellement urbain des espaces urbanisés...

Le SRADDET pourra certainement définir des règles différenciées de densités minimales à respecter dans les opérations d'habitat, en extension urbaine par exemple, et dans les nouvelles zones d'activités ou commerciales.

Le SRADDET facilitera par cette thématique la mise en œuvre du SRCE par des règles en matière de développement urbain.

En matière d'intermodalité et développement des transports : LE SRADDET permettra notamment :

- D'aborder globalement les questions de mobilité durable, de logistique... à la bonne échelle, aux bonnes échelles ;
- De replacer les transports comme une composante essentielle de l'aménagement du territoire (et vice-versa) : l'organisation de l'espace et le mode de développement étant, plus en PACA qu'ailleurs, des leviers d'action majeurs pour limiter les déplacements ;
- D'assurer une véritable articulation urbanisme-transports collectifs ;
- D'identifier les gares comme des équipements structurants de l'aménagement et de positionner les quartiers de gare comme des espaces privilégiés (selon leurs capacités) du développement urbain ;
- D'identifier les pôles d'échanges multimodaux structurants ;

En matière de maîtrise et valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique et de pollution de l'air : le SRADDET complètera l'approche concernant l'énergie, l'adaptation climatique et la pollution de l'air par une approche liée à l'aménagement du territoire (les deux tiers des réponses en matière de performance énergétique ou d'adaptation climatique sont liées aux transports et au résidentiel). Ainsi, il permettra notamment de :

- Identifier les pôles d'échanges multimodaux structurants ;
- Conditionner l'urbanisation de certains secteurs au niveau de desserte en transports collectifs ;
- Jouer sur les densités et les formes urbaines ;
- Préserver et pérenniser les espaces agricoles, forestiers et naturels, pour leur fonction « puits de carbone » et « îlots de fraîcheur » ;
- Identifier et localiser les espaces dans lesquels il s'agira de promouvoir de façon privilégiée les projets collectifs ou mutualisés : photovoltaïque, méthanisation, bois énergie, réseau de chaleur,...
- Identifier et localiser les espaces dans lesquels il s'agira d'encourager la réhabilitation du parc résidentiel et tertiaire existant, notamment pour lutter contre la précarité énergétique, de mobiliser le bâti pour produire de l'énergie renouvelable...

En matière de protection et de restauration de la biodiversité : le SRCE étant un document fortement spatialisé, le SRADDET permettra surtout d'assurer la cohérence entre les projets de développement urbain et économique, d'infrastructures, d'équipements... et les espaces à préserver, ce qui facilitera d'autant plus l'élaboration des SCoT.

Certains choix entre espaces à préserver et sites de développement seront tranchés de façon lisible au niveau du SRADDET. Un des écueils consisterait en un SRADDET qui facilite les projets de développement de niveau de régional et qui laisserait une part réduite aux projets plus locaux.

En matière de prévention et gestion des déchets : une des grandes plus-values du SRADDET dans le domaine est la possibilité d'une localisation préférentielle des grands équipements de traitement des déchets.

Une valeur prescriptive nouvelle : comment fixer des objectifs et des règles dans une logique de subsidiarité des territoires ?

Contexte et Problématique :

L'absence de caractère contraignant du SRADDT affectait sensiblement sa portée. Le législateur a donc souhaité attribuer au SRADDET une véritable force normative pour en faire un outil efficace de pilotage des différentes politiques publiques. **D'un document de référence il en fait un document prescriptif avec l'obligation de « prise en compte » de ses objectifs et de « compatibilité » avec ses règles générales¹⁷.**

Si l'efficacité du SRADDET tient à son caractère prescriptif, elle tient également – et peut-être davantage – à la **capacité de la Région à trouver le bon positionnement avec les autres territoires dans une logique de subsidiarité**. NB : La loi indique explicitement que les règles ne doivent pas méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités¹⁸ et ne doivent pas avoir pour conséquence directe l'aggravation de charges d'investissement ou de fonctionnement¹⁹.

L'enjeu est double, assurer l'acceptabilité et l'applicabilité des objectifs et des règles. Sur le plan méthodologique, cela suppose d'étudier très finement la manière dont les objectifs pourraient être fixés et les règles rédigées. La souplesse offerte par la loi pour fixer des règles adaptées aux différentes parties du territoire régional pourrait utilement être exploitée.

1 - Comment traduire la notion de « prise en compte » des objectifs du SRADDET ? De nombreux champs thématiques couverts : comment rester lisible ?

Le SRADDET couvrira des champs thématiques très larges qui feront tous l'objet d'expression d'objectifs stratégiques.

Une forte valeur ajoutée du futur SRADDET résidera dans le fait d'éviter de juxtaposer un catalogue d'objectifs dans tous les champs thématiques à traiter.

¹⁷ Art. L4251-3 : « Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :
« 1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
« 2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables. »

¹⁸ Art. L4251-1 « Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas, sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. »

¹⁹ Art. L4251-1 : « Sauf dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article L. 4251-8-1, elles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente. »

On pourrait imaginer l'écriture d'un chapitre transversal valant chapeau commun de tous les volets thématiques montrant comment ces volets se mettent en cohérence (dans le contenu des actions, dans le temps...) autour d'objectifs stratégiques communs.

Parmi tous ces objectifs, il conviendra de distinguer, entre autres :

- ceux qui sont prioritaires (par rapport à ceux qui sont secondaires) ;
- ceux qui sont invariants quelles que soient les parties du territoire régional où l'on se situe et ceux qui varient en fonction du type de territoire sur lequel on se situe; c'est déjà le cas aujourd'hui : le SRADDT exprime des objectifs différenciés, même s'ils ne sont pas toujours très clairs, induisant l'expression d'orientations dites spatialisées (pour le système métropolitain, pour les « territoires à enjeux d'intérêt régional », autour de la stratégie de la mer et du littoral, du massif alpin, du plan Rhône...)

Le travail de définition des objectifs du futur SRADDET imposera à la Région d'être claire et sélective sur la portée du schéma et les résultats attendus de sa mise en œuvre. Cette approche permettra, en amont, d'aider à identifier, hiérarchiser et clarifier l'expression d'objectifs prioritaires.

Cela permettra aussi in fine d'assurer la lisibilité des objectifs pour qu'ils puissent trouver une traduction sur le territoire régional.

La Loi NOTR indique que les SCoT devront prendre en compte les objectifs du SRADDET.

Cela signifie que les SCoT (pour ne parler que des SCoT) pourront :

- reprendre à leur compte des objectifs généraux du SRADDT, ou,
- énoncer comment les objectifs qu'ils expriment sont en cohérence avec ceux du SRADDT.

Comment la Région se saisit-elle des problématiques locales portées par les SCoT pour définir les objectifs ?

La prise en compte des objectifs du SRADDET par les territoires de projet est bien sûr un enjeu fort de la mise en œuvre du SRADDET mais, finalement, c'est au moment de son élaboration et de la co-élaboration avec les acteurs locaux que la question va se poser avec le plus d'acuité.

Comment co-élaborer/travailler avec les territoires de projet/SCoT, aussi bien en phase de diagnostic du SRADDET (enjeu du diagnostic partagé du territoire), qu'en phase projet, pour aboutir à des objectifs qui soient cohérents avec le projet régional et avec les démarches de projet locales.

Cela pose la question de la part que la Région souhaitera donner à l'expression des ambitions locales et selon quelles modalités (rencontres individuelles, ateliers, etc.) :

- les SCoT (documents « intégrateurs ») énoncent déjà des grands objectifs (PADD – DOO – Explication des choix) sur leur territoire. Comment le SRADDET prendra-t-il en compte ces choix politiques ?
- Par ailleurs, les SCoT approuvés sont loin de couvrir tout le territoire régional : quid de la situation quand un SCoT est en cours de réalisation ? (quel partenariat – accompagnement de la Région ?) quid lorsqu'il n'y a pas de SCoT et de démarche pour en élaborer un ?
- Les SCoT sont « intégrateurs » des documents supérieurs au SRADDET : SDAGE, PGRI, OIN, Parcs nationaux, ... La consultation des SCoT –lorsqu'ils existent et sont récents- suffira-t-elle ?
➔ Ces documents expriment aussi des objectifs stratégiques.

La mise en place d'un exercice de planification régionale va demander l'organisation de dialogues nourris avec les territoires de projet ; la Loi NOTR le prévoit, en énonçant des principes de co-élaboration du SRADDET entre Région et territoires de projet, où les acteurs locaux seront associés et en situation de proposer.

2. Comment traduire la notion de « compatibilité » avec les règles générales du SRADDET ? Une nouvelle subsidiarité à imaginer ?

Orienter les politiques locales d'aménagement et de planification spatiale ? Nouveau défi du SRADDET ?

Les futurs SRADDET devraient/seront conçus dans l'objectif d'infléchir véritablement la localisation des activités ou des modes d'occupation de l'espace alors qu'aujourd'hui cette mission est dévolue aux SCoT et aux PLU et que c'est donc au niveau local que s'organisent les missions de planification spatiale (avec un droit d'urbanisation de compétence communale).

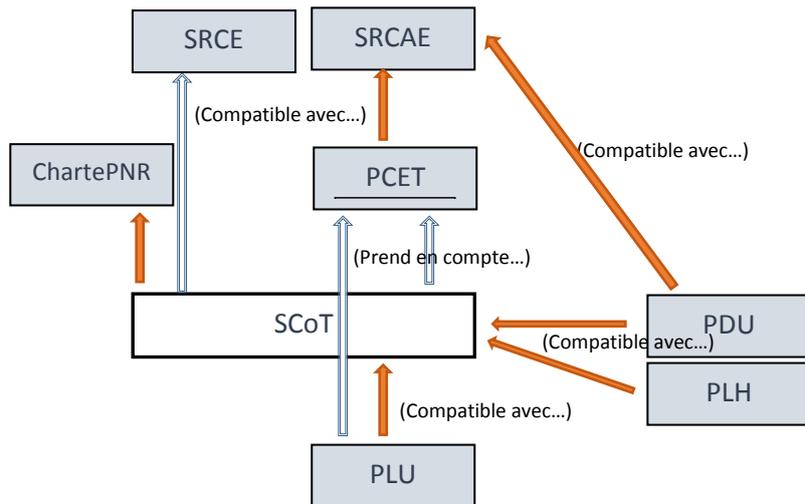
C'est donc un changement significatif dans le paysage de la planification territoriale : la Région peut énoncer des règles avec lesquelles :

- les SCoT,
- les PLU (en l'absence de SCOT),
- les PDU (qui doivent être compatibles avec le SCoT),
- les Chartes de PNR (dont les SCoT doivent traduire les « dispositions pertinentes ») et,
- les PCET (que le SCOT doit prendre en compte)

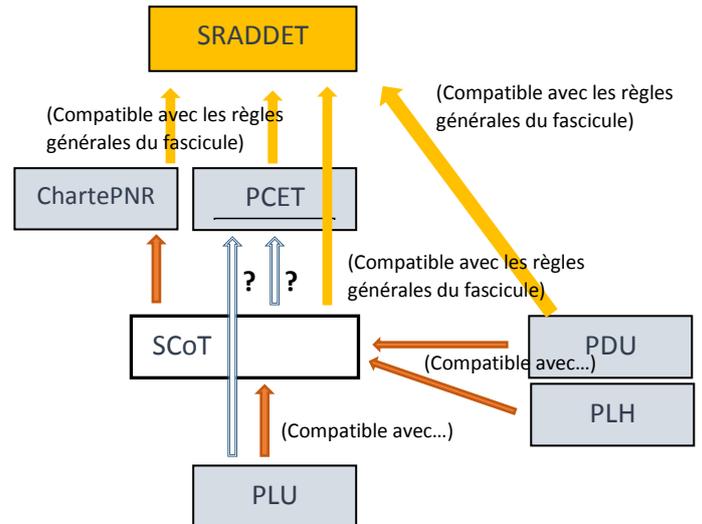
➔ devront être compatibles.

ARTICULATION JURIDIQUE (schéma non exhaustif) - Cas de territoire où SCOT approuvé :

Aujourd'hui



Demain...



Commentaire

La vraie nouveauté, c'est le rapport de compatibilité du SCoT et de la Charte de PNR avec le SRADDET.

La compatibilité PCET-SRCAE est réintégrée dans la compatibilité PCET-SRADDET

La compatibilité PDU-SRCAE est réintégrée dans la compatibilité PDU-SRADDET

La compatibilité des SCoT, document essentiel de la planification spatiale à l'échelon local, avec les règles générales du fascicule composé de chapitres thématiques, va obliger la Région **à délimiter une zone de rencontre SRADDET-SCoT.**

Cela veut dire un travail à plusieurs nouveaux pour la Région :

- Exprimer une ambition en terme de développement d'aménagement régional à horizon t+15 ou t+20 ans (l'horizon des SCoT est de 12 à 15 ans) ;
- Traduire cette ambition dans un **projet spatial régional**
- Enoncer dans ce domaine les règles, *à objet « planificateur » donc*, avec lesquelles les SCOT (et les PLU si pas de SCoT) devront être compatibles, en respectant et anticipant ce peut/et ne peut pas un SCoT.

La définition des règles sera d'autant plus facile à opérer que les orientations sous-tendant le projet spatial régional seront claires.

Quel champ de la règle ?

Le SRADDET s'impose donc essentiellement à des documents qui ont pour objet le territoire et son aménagement. Le SRADDET devra, pour assurer sa lisibilité en tant que document de rang supérieur, se concentrer sur des actions qui ne dépassent pas les champs mobilisables dans ces documents.

Il s'agira d'identifier précisément, au moins sur les thèmes « obligatoires » (*équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et de valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, protection et de restauration de la biodiversité, prévention et de gestion des déchets*) le niveau nécessaire de « règle du jeu » dans ces thèmes que le SRADDET pourra imposer aux documents de rangs inférieurs.

Dans la compatibilité SRADDET-SCoT, le champ thématique de la règle sera forcément celui de l'objet d'un SCoT, en tenant compte de ce que peut (et ne peut pas) un SCoT en matière de planification spatiale.

Rappel de l'objet et la portée d'un SCoT : Le SCoT est un projet stratégique d'aménagement et de développement d'un bassin de vie à long terme (10 à 20 ans). Il est issu d'un diagnostic de territoire et tient compte notamment des prévisions démographiques et économiques.

Il fixe les orientations générales d'organisation du territoire et détermine les grands équilibres entre espaces urbains, agricoles et naturels.

C'est aussi une démarche de mise en œuvre (plus ou moins affirmée selon les SCoT) : il coordonne les initiatives et les projets des intercommunalités dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, du développement économique, des services à la population, des déplacements, des équipements commerciaux, de l'environnement... et constitue un cadre de cohérence à l'échelle du territoire.

Quel contenu de la règle ? Et quelle échelle territoriale d'expression de la règle ?

Des objectifs chiffrés

La Loi NOTR énonce que les règles générales pourront correspondre à des objectifs chiffrés pouvant tenir lieu d'objectifs de programmation. La formulation d'objectifs quantifiés constituant une règle pour la compatibilité pose celle de la territorialisation du SRADDET et donc de la définition possible de la territorialisation.

Territorialiser, c'est (cf. travaux sur fiche « territorialisation du SRADDET : enjeux et méthode) :

- Traduire et mettre en œuvre un objectif de niveau régional (qualitatif et/ou quantitatif) dans les territoires,
- ...et/ou, dans le cadre des objectifs de niveau régional, déterminer des objectifs spécifiques et différenciés (qualitatifs et/ou quantitatifs) à un échelon infra-régional pertinent.

Un objectif chiffré permettra dans certains domaines de préciser la vision projetée de la Région, de donner une forme d'intensité à l'ambition régionale.

On pourra avoir :

- L'expression d'un objectif chiffré à un niveau régional (par exemple, accueillir X habitants supplémentaires à l'échelle régionale à horizon 2030). Exprimée à ce niveau régional, la règle sera peu contraignante pour les territoires, les SCoT gardant toute leur marge de manœuvre pour exprimer leur scénario de croissance démographique ;
- L'expression d'objectifs chiffrés spécifiques à l'échelle infra-régionale sera plus « directive », mais pose immédiatement la question de la « bonne » échelle territoriale :

- Celle des SCoT
- Celle de regroupements de SCoT pour faire prévaloir des enjeux d'Inter SCoT ?
- Celle des mailles territoriales aujourd'hui définies dans le SRADDT ?
- ...

D'autres échelles infrarégionales d'expression d'objectifs chiffrés est possible et intéressante comme par exemple les différents niveaux de l'armature urbaine identifiés par la Région (comme dans le SRADDT actuel).

L'expression à cette échelle est sans doute plus difficile et plus complexe à faire prendre en compte par les SCoT mais est particulièrement intéressante quand il s'agit d'objectifs relatifs à la structuration urbaine régionale future.

[Le travail en cours des agences d'urbanisme auprès de la Région PACA concernant les conditions de territorialisation du SRADDT apporte des pistes pour répondre aux problématiques d'échelle territoriale].

En dehors de l'échelle territoriale, la question des champs thématiques visés pour l'expression d'objectifs chiffrés se pose pleinement.

Sur quels sujets pourrait-il être pertinent et légitime de voir exprimés par la Région des objectifs chiffrés, soit à un niveau régional, soit différenciés au niveau local ?

- Croissance démographique ?
- Production de logements ?
- Parts modales de TC ? (cf. SRCAE)
- Taux de GES et parts productions en énergies renouvelables ? (cf. SRCAE)
- Rapport emploi/logements...

Des règles qualitatives

La Loi NOTR évoque parmi les règles la possibilité d'avoir une dimension spatialisée ou d'avoir des règles ayant une valeur d'éco-conditionnalité ou des principes d'intervention.

La notion de règles qualitatives est très large ce qui laisse à priori pas mal de possibilité pour leur expression.

En première approche, plusieurs natures de règles semblent possibles :

a) Règles qualitatives correspondant à l'expression d'objectifs détaillés

Ce type de règles s'apparenterait à la formulation d'orientations (du type de celles que l'on trouve dans les DOO de SCoT).

Par exemple : donner la priorité au renouvellement urbain par rapport à l'extension urbaine.

On pourrait considérer ici qu'il s'agit d'un objectif et non d'une règle mais il appartiendra à la Région d'être claire dans cette différenciation. Dans le cas de cet exemple, l'objectif auquel se réfère cette règle serait de maîtriser la périurbanisation.

b) Règles qualitatives correspondant à l'expression d'une localisation préférentielle

Ce type de règles permet :

- De localiser des sites d'intérêt ou de rayonnement régional (sites économiques par exemple) ;

- De localiser des sites de développement ou d'implantation préférentiels pour des grands équipements ou du développement économique par exemple;
- De localiser des développements préférentiels (pour les extensions urbaines ou le développement des énergies renouvelables, par exemple)
- ...

Ces règles pourront inclure des énoncés relatifs aux conditions de localisation ou de développement.

c) Objectifs de moyens/ de résultats

La règle énonce un objectif à atteindre ou les moyens à engager pour... (Par exemple, obligation d'engager une étude dans tel ou domaine...)

d) Conditionnalité qualitative (éco-conditionnalité) ou principes d'intervention

Concernant ce type de règle, on touche davantage à la mise en œuvre des orientations du SRADDET et aux outils que la Région pourra développer auprès des territoires (conventions, contrats, appel à projets...).

La règle serait alors de s'inscrire dans tel ou tel dispositif et de satisfaire aux conditions de ce dispositif pour bénéficier du soutien de la Région.

Des règles spécifiques pour des territoires ou sites à enjeu ?

On peut imaginer que le futur SRADDET énonce des règles spécifiques, dans le prolongement de l'expression en amont d'objectifs spécifiques, en faveur de territoires à statut particulier :

- Des objets/sites à enjeu d'intérêt régional : les grands équipements (aéroports, centre de congrès...), PEM structurants à l'échelle régionale..., grande entrée de ville, nœuds métropolitains de transport,...tout lieu d'intérêt régional dont les fonctions structurantes auront été validées dans le projet régional d'aménagement du territoire.
- Des territoires à enjeu régional (comme identifiés dans le SRADDET actuel),
- Des catégories d'espaces : péri-urbain, espaces ruraux, naturels, forestiers, communes littorales, zones de montagne...

L'énoncé de règles spécifiques sur certaines parties du territoire régional obligera en tout état de cause à justifier clairement les périmètres retenus.

Au-delà des propositions sur la forme rédactionnelle que pourraient prendre les objectifs et les règles du SRADDET, il faut s'interroger sur l'organisation des échanges entre la Région et les territoires associés à l'élaboration du schéma. Le succès du SRADDET passe très certainement par la recherche d'un consensus entre les différents échelons institutionnels.

Il convient aussi de s'interroger :

- sur les modalités de suivi de la mise en œuvre du SRADDET et du suivi de ses règles.
- les apports de la carte²⁰ synthétique, avec notamment la question du degré de précision de cette carte.

²⁰ Art 4251-1 « Une carte synthétique indicative illustre les objectifs du schéma. »

Un document négocié : comment favoriser le consensus entre la Région et les partenaires associés à l'élaboration du document ?

Contexte et Problématique :

Dans un contexte de profonde évolution du paysage institutionnel, la loi Notre définit les acteurs associés²¹ à l'élaboration du SRADDET ainsi que ceux qui peuvent y être associés. Ces acteurs seront nombreux, divers (de tous les échelons institutionnels : Etat, départements, métropoles, EPCI) et probablement davantage impliqués puisque la portée normative du SRADDET aura des conséquences directes sur les territoires.

Quelle organisation mettre en place pour assurer des échanges constructifs avec l'ensemble des acteurs ? Quelles sont les conditions pour favoriser la construction d'un consensus sur le schéma régional ? La légitimité du rôle régional ne passera-t-elle pas par sa capacité à fédérer les acteurs ? Par ailleurs le schéma régional devant faire l'objet d'une enquête publique, le volet concertation avec la population ne devra pas être négligé.

Deux volets seront explorés et mis en perspective au regard des expériences et avancées des documents du benchmark :

Volet 1 : Des modalités de négociations différentes selon les niveaux territoriaux. Comment négocier avec :

1. Blocs des personnes obligatoirement associées :

- l'Etat : c'est lui qui approuve le schéma²² (le SRADDET devant être lui-même compatible avec les documents nationaux élaborés par l'Etat), l'Etat transmettant à la Région un porté à connaissance
- les métropoles
- les EPCI et établissements publics compétents pour élaborer les SCoT et les PLU
- les conseils départementaux : sur les compétences voiries et infrastructures numérique

Dans le cadre du benchmark, questionnement centré sur Etat, Métropoles, EPCI

Point clé : ces collectivités (EPCI, établissements publics, Métropoles) formulent des propositions relatives aux règles générales du projet de SRADDT.

2. Blocs pouvant être associées :

- CESR, Cci, CCA, Cm, organismes consultatifs
- EPCI non situé dans le périmètre d'un établissement public mentionné au Art 122-4

²¹ Cf. Art L 4251-6

²² Art. L. 4251-8. « Il est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration prévue au présent chapitre, de la prise en compte des informations prévues à l'article L. 4251-6 et de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux.

(Dans le cadre du benchmark, ce bloc ne sera pas abordé)

3. Modalités d'élaboration et de débat :

Elles sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat au **sein de la CTAP**

Questions : S'interroger sur les **positions et décisions sur lesquelles la CTAP doit délibérer :**

Les domaines facultatifs que la Région souhaite intégrer dans le SRADDET et calendrier d'élaboration du SRADDET

Modalités d'association des acteurs

Liste des personnes associées

Question à poser : Dans l'élaboration du Schéma

- **Comment ont été associés les acteurs** à la formulation et définition des règles générales (Ex du SDRIF : fascicule et « orientations réglementaires », élaboration de la carte CDGT...)
- Points « durs »,
- **Pour le SDRIF :**
 - 1.1 S'interroger sur les thèmes de type « orientations communes » touchant tout le territoire :** formes urbaines, densification, mixité, renforcement des centralités, équilibres, polarisation, localisations préférentielles
 - 1.2 S'interroger sur la traduction du projet spatial : une « carte de destination générale des différentes parties du territoire » (au 1/150 000),** qui est une **carte indicative**, de portée illustrative (sans portée normative, mais qui donne la traduction réglementaire du projet spatial régional), **« dans le respect des principes de subsidiarité et de compatibilité ».**
C'est en effet aux documents d'urbanisme locaux de préciser les limites des espaces identifiés dans la CDGT.
- Comment ont été définies les règles (ou orientations réglementaires), **quelles ont été les propositions des EPCI et acteurs, sur quelles thématiques précises**
- **Comment s'est faite la « concertation »** avec les territoires
- sur quels enjeux (orientations) ou sur quelles règles ont porté les **difficultés /facilités/ convergences/ divergences**
- **quelles modalités : rencontres, ateliers, « rencontre des coopérations intercommunales »,**
- **Contexte propre au SDRIF et à sa révision en 2011 : Impact Loi du Grand Paris** (schéma réseau de transport); **difficultés pour les collectivités à sortir et produire des opérations d'aménagement.**

4. Le projet de SradDET est arrêté par le conseil régional et **soumis pour avis** : Métropoles et EPCI compétents en termes de PLU ; Autorité Environnementale (ETAT) ; Conférence Territoriale Action Publique.

C'est au sein de la CTAP (avec délibération), après débat à l'initiative de la Région, que se configurent les modalités d'association des acteurs. Rôle majeur car c'est elle qui mettra de la cohérence dans les actions des différents échelons dans le respect des compétences de chacun des échelons.

5. Projet **soumis à enquête publique** : Quelles modalités de concertation avec la population ? Telle que prévue par le code de l'environnement (chap. III, tire 2, livre 1).

Volet 2 : Quelles sont les clés de réussite ? Quels sont les éléments fédérateurs ? Comment aller vers un consensus avec des visions a priori très différentes ?

Pour rappel, les domaines pour lesquels le SRADDET fixe des objectifs de moyen et long :

- *équilibre et égalité des territoires*
- *implantation d'infrastructures d'intérêt régional,*
- *désenclavement des territoires ruraux,*
- *habitat et gestion économe de l'espace,*
- *intermodalité et développement des transports, voies et axes routiers itinéraires d'intérêt régional*
- *maitrise et valorisation de l'énergie, lutte changement climatique, pollution air, protection et restauration de la biodiversité,*
- *prévention et gestion des déchets*

*Et dans tout autre domaine où la région détient **une compétence exclusive qu'elle décide d'exercer** dans le cadre du SRADDET : le SRADDET tient alors place de Schéma sectoriel (exemple économie-enseignement sup-innovation dans SRDE-II ?)*

Questions : Sur quelques domaines (en sélectionner 4 ou 5 en fonction des priorités régionales) s'interroger sur :

- ✓ Est-on plutôt vers une **recherche de consensus pour que l'applicabilité des règles soit efficace** et le degré **d'acceptabilité des orientations** soient maximum.
- ✓ Avec un fascicule qui **fixe les règles (rapport de compatibilité)** concernant ces domaines thématiques, **comment et à quelle étapes de l'élaboration du schéma** devraient-elles être **définies et qualifiées** : strictes, chiffrées, adaptables, modulables, conditionnelles, différenciées sur les territoires, ... ?
- ✓ **Qu'en disent les documents du « benchmark »** quelles positions, jusqu'où vont les **orientations réglementaires** et leur formulation, par quel processus de dialogue avec les autres échelons territoriaux sont-elles été construites ?
- ✓ Dans une mise en perspective de SRADDET, qu'est ce qui pose question ? Quelles pistes de réflexion et solutions seraient utilement « valorisables » pour la Région PACA ?
- **Les modalités d'élaboration du schéma**²³ : comment chacun s'y retrouve dans **l'élaboration** (cela renvoie à la logique de subsidiarité) du SRADDET : La région énonce des règles générales sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités.

²³ Art. L. 4251-5. – Les modalités d'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

Question : La seule l'inscription des objectifs à atteindre, orientations et règles **suffira-t-elle pour que ces objectifs soient réellement atteints** et que les règles soient effectivement **facilement mises en œuvre dans les territoires de la région.**

On peut supposer que pour l'efficacité de la mise en œuvre des objectifs dans la durée il est souhaitable, pour l'application effective des **orientations** (prises en compte) du schéma et **règles** (compatibles) **du fascicule, que des outils partenariaux doivent être déployés pour :**

- D'une part **atteindre collectivement**, avec les collectivités et partenaires **des objectifs partagés**, dans le respect des responsabilités de chacun : sur quoi, à quelle échelle
 - D'autre part garantir une mise en œuvre dans la durée : **avec quel degré de souplesse par rapport à ce qui doit s'imposer localement ?** avec quels ajustements (adaptation aux spécificités locales, réajustements face aux renversements de tendances ou nouvelles perspectives)
- Un **diagnostic partagé** : comment le bâtir et le mettre en débat ? Quel processus a été envisagé ? Quelles étapes et méthodes appliquées dans la mise en œuvre des autres Schémas ?

Partager et expliquer : quels outils pour **une appropriation des orientations ?**

Intérêt d'un un « référentiel territorial » pour diffuser et faire comprendre les « règles » associées à la « carte de destination générale des différentes parties du territoire » ?

Comment **rendre compte de l'incidence du projet régional à l'échelle des territoires ?**

- Une dimension **pédagogique** à développer sur les sujets conflictuels (densité, équilibre emplois/logements, équilibre espaces naturels/espaces agricoles,).

Quels outils : carte interactive ? « Carnets pratiques » de mise en œuvre concert des grands projets du Schéma ... voire « navigation numérique ». **Comment aller plus loin que les « ateliers du SRADDT » mis en place à l'échelle des « mailles » ?**

- Quelle modalité d'association **consultation des habitants** (au-delà des avis et observation du public après enquête publique) : **Aller plus loin ?** Appropriation effective ? Sur quels sujets (mode de vie, habitat, mobilité....) ? **Quelles modalités mettre en place : Exemple : « baromètre » de l'opinion, débats, panels ?**

Des dispositifs conventionnels/contractuels à l'appui de la mise en œuvre du SRADDET

Contexte et problématique

Aujourd'hui les logiques de planification et de contractualisation sont souvent dissociées. Le changement de statut du SRADDET, plus intégrateur et plus prescriptif, va nécessairement modifier les dispositifs d'accompagnement (en particulier les dispositifs contractuels et les dispositifs de conventionnement) mis en place à ce jour par la Région pour porter ses politiques globales ou thématiques. C'est une opportunité que doit saisir la Région afin de rapprocher les logiques de planification et de contractualisation, gagner en visibilité via des projets plus concrets et asseoir sa légitimité à orienter les politiques publiques.

Le SRADDET, dans sa mise en œuvre, gagnera ainsi à s'appuyer sur des dispositifs de contractualisation ou de conventionnement telle que prévue par la loi Notre avec les territoires infrarégionaux. C'est une opportunité pour tendre vers des partenariats plus opérationnels et plus efficaces, garants de la mise en œuvre effective du schéma au-delà de la seule contrainte prescriptive. C'est aussi une opportunité pour mailler le territoire et assurer l'équité territoriale.

L'objectif est en effet d'aller au-delà d'une simple réponse à la loi pour tendre vers un partenariat efficace et opérationnel. La notion de prescriptivité, nouvelle dans cette démarche, risque en effet d'être perçue par les acteurs locaux du territoire comme une contrainte de plus, une concentration des pouvoirs supplémentaires. Face à une croissance continue de contraintes, la réponse du SRADDET au développement du territoire ne pourra pas être uniquement législative, administrative et coercitive.

Comment conventionner/contractualiser avec les territoires infrarégionaux pour la mise en œuvre du SRADDET :

Le SRADDET ne pourra pas s'imposer sans concertation, sans partenariat, sans contractualisation, sans conventions. Il est donc primordial pour la Région de définir le bon positionnement du SRADDET entre partenariat et prescription, entre document stratégique global et mise en œuvre opérationnelle locale.

Plusieurs questions se posent cependant en préalable à toute démarche de contractualisation et il est important d'anticiper les impacts du changement de statut du SRADDET sur les différentes politiques globales et thématiques engagées par la Région.

1. Pourquoi contractualiser ?

- Pour dépasser le caractère prescriptif du SRADDET et passer d'une perception d'obligation (pour les acteurs locaux) à une volonté partagée de mise en œuvre opérationnelle ?
- Pour garantir une mise en œuvre effective par les territoires infrarégionaux au travers de mécanismes de contractualisation et de conventionnement ?

- Pour rendre plus visible l'action de la Région dans ses nouvelles compétences et passer d'un document cadre à un processus opérationnel ?

2. Quelles conditions préalables à une contractualisation ?

- Identifier les pré-requis et les conditions préalables générales, sectorielles, géographiques à toute intervention contractuelle de la Région : faut-il s'inscrire dans les priorités stratégiques, géographiques, optionnelles de la Région, faut-il contractualiser sur les champs de compétence classiques, sur les champs "annexes, sur des priorités émergentes et/ou novatrices, sur des compétences dérogatoires ?
- Les acteurs sont nombreux, avec des objectifs différenciés dans le temps et dans l'espace: nécessité de bien définir les degrés de contractualisation ou imaginer une contractualisation identique avec tous les acteurs ?
- différencier les acteurs publics internationaux, nationaux, régionaux, infra-régionaux (métropole, agglomérations, autres EPCI, communes pays...), les acteurs plus territorialisés (SEM, OIN, EPF...) ainsi que les associations, les acteurs privés, les acteurs consulaires (CCI...) dans le processus de contractualisation ?
- faut-il préciser en amont les modalités de contractualisation et leurs déclinaisons locales et thématiques : conventions cadre, déclinaisons dans le temps et dans l'espace ?).
- Identifier et partager les modalités de suivi et d'évaluations (critères de suivi, récurrence des données, gouvernance...) par les signataires des conventions ?

3. Comment contractualiser, avec quels moyens ?

- Un co-financement est-il indispensable pour une contractualisation ou un financement unique de la région est-il suffisant pour contractualiser ?
- La politique d'intervention de la région fixe t'elle des règles de financement de financement de l'ingénierie différentes selon les acteurs (publics, associatifs, privés...), différencie t'elle les financements pour l'investissement et pour le fonctionnement?
- Est-il nécessaire de mettre en place un système de contractualisation "interne" à la région, afin de prendre en compte et d'harmoniser ses politiques sectorielles et afin de limiter les risque de doublon dans les financements...?
- La contractualisation concerne t'elle des aspects financiers, techniques (ingénierie, apport méthodologique...), humains ?
- Les échéances de contractualisation sont-elles calquées sur des financements structurels (de type fonds européens) ou sont 'ils adaptés aux échéances propres de la région (CPER...) ?



Région
Provence
Alpes
Côte d'Azur



AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE

