

Le SRADDET en quatre enjeux

La nouvelle organisation territoriale de la République, instaurée par la loi de délimitation des régions et les lois NOTRe et MAPTAM, métamorphose en profondeur les « agencements territoriaux ».

Elle acte la reconnaissance du « fait régional » et la montée en puissance du couple région/intercommunalités, en renforçant leurs compétences dans les domaines structurants de l'économie, du numérique, de l'énergie, et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle instaure de nouveaux schémas intégrateurs régionaux : le **Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** et le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui se substituent aux schémas sectoriels préexistants.

La FNAU a souhaité apporter une contribution sur le SRADDET, en s'appuyant sur l'expérience de terrain des agences d'urbanisme en matière d'observation, de prospective et de planification territoriale (SCoT, PLUi, PDU, PLH), mais également en se fondant sur leur implication dans les schémas régionaux actuels, le Schéma directeur d'Île-de-France (SDRIF), pour l'IAU-Îdf, les Schémas d'aménagement régionaux (SAR) en Outre-mer, les schémas thématiques, ou plus récemment dans des réflexions préalables aux futurs SRADDET. Cette contribution s'articule autour de quatre enjeux, le **SRADDET** :

- schéma d'aménagement du territoire intégrateur ;
- schéma prescriptif territorialisé ;
- schéma négocié avec les autres collectivités ;
- schéma mis en œuvre.

1 LE SRADDET UN SCHÉMA INTÉGRATEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La dimension intégratrice du SRADDET invite à **une vision politique intégrée d'aménagement du territoire régional** pour renforcer la cohérence de l'action publique, là où les anciens schémas superposaient des approches sectorielles, sans appréhension de leurs interactions.

Le SRADDET comporte des **thématiques obligatoires**¹ : « *équilibre et d'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 valorisation de l'énergie, 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 ».

Le SRADDET couvre d'autres thématiques, comme l'habitat dont les contours devront être envisagés comme participant à l'aménagement du territoire sur les grands équilibres urbains, sans entrer dans des objectifs trop détaillés de production et/ou réhabilitation de logements, relevant des compétences des intercommunalités.

Le SRADDET peut également comporter des **thématiques facultatives** « *dans tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi une compétence exclusive de planification, de programmation et d'orientation [...]* ».

L'économie fait l'objet d'un schéma ad hoc, le SRDEII, mais les problématiques du foncier économique comme celle du commerce ne sont pas citées en tant que telles dans le futur SRDEII. Ce sont pourtant des enjeux centraux d'aménagement du territoire et générateurs de déplacements. Le SRADDET pourrait être un cadre de dialogue pour la définition d'objectifs partagés entre la région et les communautés, notamment sur l'optimisation des grands équilibres commerciaux et du foncier économique en lien avec les objectifs d'aménagement du territoire.

Le SRADDET se substituera progressivement aux nombreux schémas régionaux existants². On peut noter que la période de transition s'annonce ardue, compte tenu de la nécessité d'homogénéiser plusieurs schémas dans des régions au périmètre modifié. Cela implique aussi un mode d'élaboration et de gouvernance inédit, d'une part entre les services de la région, d'autre part entre la région et les autres acteurs.

Un SRADDET schéma intégrateur d'aménagement du territoire régional invite à formuler une stratégie régionale d'aménagement, vision politique expression de ses priorités.

2 UN SCHÉMA PRESCRIPTIF ET TERRITORIALISÉ

Le législateur a fait du SRADDET **un document prescriptif avec l'obligation de « prise en compte » de ses objec-**

1. Art. L. 4251-1

2. 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 // lorsque le territoire de la région ne comporte qu'un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) élaboré par le conseil régional, il peut être intégré au SRADDET...

tifs et de « compatibilité » avec ses règles générales³. L'efficacité du SRADDET tiendra beaucoup à la **capacité des régions à trouver le bon positionnement avec les autres territoires dans une logique de subsidiarité.**

La territorialisation des orientations des objectifs et des règles du SRADDET aura vocation à être nuancée suivant les enjeux et à bien distinguer l'échelon qui relève de l'aménagement du territoire, de l'échelon infra-régional qui assure la mise en œuvre des politiques publiques, les communautés étant ici en première ligne. La « prise en compte » des objectifs du SRADDET par les collectivités sera d'autant plus aisée que la région aura elle-même tenu compte les problématiques locales portées par les documents d'urbanisme, en particulier les SCoT et PLUi. Un tel exercice de planification nécessite la mise en place d'un dispositif fortement collaboratif et dialectique.

L'enjeu est double : assurer l'acceptabilité et l'appliquabilité des objectifs et des règles du SRADDET. Etant donné la multiplicité des thématiques couvertes, une hiérarchisation des objectifs est nécessaire. Les « règles » ayant vocation à répondre à des objectifs de premier ordre. L'interprétation de la loi laisse une grande latitude pour l'expression de ces règles. Elles peuvent correspondre à l'expression d'objectifs ou d'une localisation préférentielle, à des objectifs de moyens ou de résultats, à une conditionnalité qualitative ou à des principes d'intervention. Compte tenu de l'hétérogénéité des territoires infra-régionaux, il serait utile de laisser la possibilité de décliner une règle générale selon une typologie d'espaces.

Des règles à forte portée prescriptive territorialisées pourraient être envisagées sur des territoires à enjeux (ex. grands corridors, pôles stratégiques...) sous réserve que celles-ci puissent faire l'objet d'une co-élaboration avec les parties prenantes et/ou d'une convention de mise en œuvre.

Un SRADDET schéma territorialisé suppose une subsidiarité qui adapte les règles suivant les enjeux et les échelles territoriales.

3 UN SCHÉMA NÉGOCIÉ EXPRIMANT LA STRATÉGIE RÉGIONALE

Dans un contexte de profonde évolution du paysage institutionnel, la loi définit les acteurs associés à l'élaboration du SRADDET ainsi que ceux qui peuvent y être associés. Ces acteurs sont nombreux, divers (Etat, départements, métropoles, EPCI, SCoT.) et probablement d'autant plus impliqués que la portée normative du SRADDET aura des conséquences directes sur les territoires. La géométrie de l'association des partenaires devra être modulée et adaptée sur chaque volet thématique, mais par contre elle devra garder une capacité d'élaboration stratégique transversale. La légitimité du SRADDET passera beaucoup par la capacité de la région à dialoguer, négocier et coproduire avec les autres collectivités autour des projets territoriaux tout en

affirmant la vision régionale. L'organisation des échanges entre la région et les territoires associés à l'élaboration du schéma est le cœur du succès et de l'appropriation du SRADDET. Une démarche prospective et un diagnostic partagé pourraient constituer un utile premier travail fédérateur. Par ailleurs le schéma devant faire l'objet d'une enquête publique, la concertation du SRADDET avec la population pourra être l'occasion de rendre tangible l'action régionale mais aussi de favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion à un territoire commun, notamment dans les nouvelles régions fusionnées.

Un SRADDET schéma négocié invite à une démarche co-construite avec les territoires et peut être l'opportunité de formuler un « récit commun ».

4 UN SCHÉMA À METTRE EN ŒUVRE PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME ET LA CONTRACTUALISATION

Disposer d'un schéma régional partagé est un facteur de réussite pour sa mise en œuvre. Le changement de statut du SRADDET peut modifier les dispositifs d'accompagnement (en particulier contractuels) mis en place par les régions pour appuyer leurs politiques globales ou thématiques, mais il va aussi fortement impacter l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme SCoT et PLU.

Un premier enjeu est **le rôle que la région peut jouer en tant que personne publique associée aux documents d'urbanisme**, qui peut s'exprimer par un « porter à connaissance » des objectifs régionaux, un dialogue avec les territoires dans la définition de leur projet sur les thématiques de compétences de la région et enfin par un avis motivé sur les documents d'urbanisme. Il sera utile d'indiquer explicitement comment la région entend jouer ce nouveau rôle envers les documents de planification locale et incarner dans le temps son projet à l'échelle de chaque territoire. Le SRADDET est aussi une opportunité **pour asseoir les politiques contractuelles de la région avec les territoires infra-régionaux**, rapprocher les logiques de planification et de contractualisation, gagner en visibilité via des projets concrets et asseoir sa légitimité à orienter les politiques publiques.

Le SRADDET gagnera à s'appuyer pour sa mise en œuvre sur des dispositifs de contractualisation ou de conventionnement⁴ avec les territoires infrarégionaux tels que prévus par la loi Notre. C'est une opportunité pour rendre ces partenariats plus lisibles, opérationnels et 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.

Un SRADDET pour sa mise en œuvre appelle un accompagnement des documents d'urbanisme et est l'opportunité d'une ossature pour les politiques contractuelles régionales.

3. Art. L. 4251-4 : 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. »

4. Art. L. 4251-8-1 : 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. »