



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?

Rapport n° 008800-01
établi par

Sylvie ALEXANDRE, Philippe SCHMIT (coordonnateur), Jean-Pierre THIBAUT

Décembre 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008800-01

Date du rapport : décembre 2014

Titre : Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?

Commanditaire(s) : Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que madame la ministre du logement et de l'égalité des territoires

Date de la commande : 10 septembre 2014

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Sylvie ALEXANDRE, Jean-Pierre THIBAUT, Philippe SCHMIT

Coordonnateur(trice) : Philippe SCHMIT

Superviseur(euse) : Alain LECOMTE

Relecteur(trice) : Jean-Jacques KEGELART

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 36

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations (style : « titre »)	4
Recommandations de niveau 1.....	4
Recommandations de niveau 2.....	4
Introduction	6
1. État des lieux des schémas qui s'appliquent au territoire régional	8
1.1. Les documents de droit commun : l'expression de politique, pas ou peu intégrées....	8
1.1.1. <i>Un document généraliste et partiellement intégrateur : le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)</i>	8
1.1.2. <i>De nombreux schémas thématiques qui s'appliquent au territoire régional</i>	9
1.2. Les documents intégrés pour des territoires spécifiques.....	13
1.2.1. <i>Le SAR en outre-mer</i>	13
1.2.2. <i>Le SDRIF</i>	14
1.2.3. <i>Le PADDUC</i>	15
1.2.4. <i>Les DTA/DTADD</i>	16
2. L'espace régional, un cadre pertinent pour intégrer les politiques publiques	18
2.1. Développement durable et intégration territoriale des politiques nationales.....	18
2.1.1. <i>Le modèle français : bilan</i>	18
2.1.2. <i>Mieux intégrer les politiques : une nécessité</i>	19
2.2. L'articulation entre échelle nationale et documents d'urbanisme.....	19
2.3. Mieux organiser et optimiser les politiques publiques à l'échelle du territoire régional pour un développement plus durable.....	20
2.3.1. <i>La pertinence de l'échelle régionale pour la réflexion stratégique notamment prospective</i>	20
2.3.2. <i>Optimiser les moyens et consolider les objectifs pour une plus forte efficacité des actions menées</i>	21
2.3.3. <i>Respecter le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre</i>	22
2.3.4. <i>Gagner en pertinence entre les documents régionaux, les schémas départementaux sectoriels et les documents établis à d'autres échelles (PN, PNR, SCOT, Pays, SDAGE, SAGE, périmètres d'opérations d'intérêt national)</i>	23
3. La mise en place par étapes d'un « schéma régional intégrateur », à partir du socle fixé par le projet de loi « nouvelle organisation territoriale de la République »	24
3.1. Les dispositions intégratrices du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République approuvé en conseil des ministres le 18 juin dernier.....	24
3.2. L'habilitation à poursuivre le mouvement d'intégration amorcé par ordonnance.....	29
3.2.1. <i>Le contenu du schéma pourrait être complété</i>	30
3.2.2. <i>Le mode d'élaboration de ces compléments doit impliquer les « parties prenantes »</i>	35

3.2.3. <i>Vers des schémas régionaux « à la carte » adaptés aux particularités géographiques locales, et prenant en compte les singularités socio-géographiques des régions concernées ?</i>	35
3.3. La mise en place d'un processus par étapes.....	36
3.3.1. <i>Concaténer les schémas existants</i>	36
3.3.2. <i>Construire un processus qui n'affaiblisse pas les schémas récents</i>	37
3.3.3. <i>Intégrer après identification et effacement des éventuelles incohérences</i>	37
3.3.4. <i>Faciliter l'efficience à chaque échelle (SCOT et PLU notamment)</i>	38
3.3.5. <i>Programmer entre les acteurs territoriaux sur la base du schéma régional</i>	39
Conclusion	40
Annexes	42
1. Lettre de mission	43
2. Annexe 2	46
2.1. Le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre.....	46
2.2. La Suppression de la « Clause de compétence générale »	48
2.3. Un chapitre thématique « paysage » dans les futurs SRADDT ?.....	49
2.4. Les actuels documents de planification régionale sur l'agriculture et la forêt.....	50
2.5. Schéma régional et hiérarchie des normes.....	51
2.6. Caractéristiques des principaux schémas régionaux.....	53
3. Personnes rencontrées par la mission lors de la phase de réflexion sur les schémas régionaux intégrateurs :	58
4. Glossaire des sigles et acronymes	59

Résumé

La qualité des politiques publiques dépend de leur lisibilité et de la capacité des acteurs à les mettre en œuvre. L'idée d'un schéma intégrateur, permettant à la fois de mettre en cohérence les politiques spatialisées aux différentes échelles et d'informer le citoyen, cache, sous son apparente simplicité, de redoutables difficultés, comme en témoignent les exercices menés sur le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et les schémas d'aménagement régional en Outre-mer (SAR).

Afin d'apporter une contribution aux discussions menées dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR), le présent rapport, dans une première partie, passe en revue les différents schémas s'appliquant au territoire régional existant en examinant leur mode d'élaboration et d'approbation et leur caractère prescriptif. Il analyse également les schémas propres à l'Île-de-France, à la Corse et aux départements et régions d'Outre-mer (DROM), ainsi que les directives territoriales d'aménagement (DTA).

Dans un deuxième chapitre, il apparaît que l'intégration territoriale des politiques nationales est nécessaire pour maîtriser un développement urbain devenu non soutenable et satisfaire des engagements internationaux de plus en plus quantifiés. Le niveau régional, y compris après les fusions projetées, apparaît comme le niveau pertinent de cette intégration.

Dans la troisième chapitre est proposée la mise en place par étapes d'un «schéma régional intégrateur» à partir du socle fixé par le projet de loi NOTR. Après une analyse de l'outil prévu par l'article 6 du projet de loi, il est proposé de compléter le socle par l'intégration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du schéma régional des carrières (SRC), de prévoir l'intégration de chapitres facultatifs, d'avoir des dispositions spécifiques à échelle plus fine sur certains territoires à enjeux, d'élargir le cadre de concertation des modalités d'élaboration aux parties prenantes sur le modèle du schéma régional Climat, air, énergie (SRCAE). Enfin est décrit le processus qui, à partir de 2016, permettrait de concaténer les schémas existants avec une carte au 1/100.000ème, sous la responsabilité de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), d'intégrer le SRCE et le SRC et de traiter d'ici 2018 les éventuelles incohérences entre volets du schéma.

Liste hiérarchisée des recommandations (style : « titre »)

Pages

Recommandations de niveau 1

La mission recommande la co-élaboration Etat Région, puis l'approbation par décret en Conseil d'État des SRADDT rédigés dans le nouveau cadre fixé par le projet de loi. 28

La mission recommande l'intégration au sein du bloc commun du futur SRADDT du contenu du SRCE, tout en maintenant le mode d'élaboration et de révision spécifique de ce dernier. 31

La mission recommande l'intégration au sein du bloc commun du futur SRADDT du schéma régional des carrières prévu par la loi ALUR afin de faciliter, avec l'ensemble des parties prenantes concourant à l'élaboration du futur SRADDT, les arbitrages entre sites à intégrer dans ce schéma. 32

La mission recommande de préciser de façon explicite dans le texte du projet de loi les règles qui « peuvent varier selon différentes parties du territoire régional », c'est-à-dire la capacité de la région à formuler dans son SRADDT, sur un territoire « à enjeux régionaux » des dispositions prescriptives d'échelle plus fine que dans le reste du document. La mission recommande, en complément, de préciser -par un texte de niveau approprié- que les « enjeux régionaux » s'appliquent : - à des opérations d'aménagement ou de protection dont les impacts économiques, sociaux ou environnementaux dépassent manifestement le territoire couvert par le SCOT de leur lieu d'application ou d'implantation.- à des territoires, notamment ceux couverts par des lois d'aménagement et d'urbanisme, qui contribuent de façon majeure à l'attractivité, à l'identité ou à l'économie régionale. 34

La mission recommande que soit précisé dans le projet de loi « Le préfet et le président du conseil régional sont assistés d'un comité de pilotage dont ils fixent la composition d'un commun accord » en veillant à intégrer les parties prenantes aux politiques publiques sur lesquelles le schéma intervient. 35

La mission recommande la création d'une procédure de révision/compatibilité dans les documents d'urbanisme devant être menée systématiquement après la modification de la norme supérieure. Sa durée pourrait être au maximum de 18 mois. 38

Recommandations de niveau 2

La mission recommande que les nouveaux SRADDT, tout comme les actuels, prévoient une approche qualitative du territoire régional ; celle-ci prendrait la forme d'une «stratégie régionale pour la qualité architecturale, urbaine et paysagère» qui leur serait annexée.	26
La mission recommande que l'État établisse, en préalable à chaque élaboration de SRADDT, un «porter à connaissance stratégique» déclinant à cette échelle les politiques nationales.	28
La mission recommande d'établir un système de représentation cartographique ainsi qu'un cadre rédactionnel commun à l'ensemble des futurs SRADDT.	28
La mission recommande de doter les futurs SRADDT d'indicateurs de suivi permettant notamment d'évaluer leur contribution aux politiques nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de lutte contre l'artificialisation des sols. De tels indicateurs permettraient à l'État de réagir, après concertation locale, par tout moyen approprié, afin d'éviter que telle région bénéficie indûment des efforts accomplis par les autres pour l'atteinte des objectifs nationaux communs.	29
La mission recommande que l'évaluation environnementale des futurs SRADDT soit effectuée par une autorité de niveau national.	29
En ce qui concerne plus spécifiquement la mise en compatibilité des SCOT avec les nouveaux SRADDT, la mission recommande que le conseil régional et le préfet co-élaborateurs puissent transmettre conjointement à l'EPCI porteur d'un SCOT, une nouvelle rédaction de ce document compatible avec le SRADDT. L'organe délibérant de l'EPCI aurait alors 6 mois pour émettre soit un refus motivé, soit une contre-proposition de mise en compatibilité. En cas d'absence de réponse, de désaccord avec les motifs du refus, ou avec la contre-proposition de l'EPCI, le préfet, après consultation du conseil régional, procéderait par arrêté à la mise en compatibilité d'office du SCOT concerné.	38

Introduction

La qualité des politiques publiques dépend de leur lisibilité et de la capacité des acteurs à les mettre en œuvre. Dans une France décrite souvent comme un millefeuille administratif, où 950.000 ha¹ ont été artificialisés depuis 1993, l'idée d'intégrer dans un document unique et prescripteur les politiques spatialisées sur un territoire donné ne peut que séduire. Elle se retrouve dans un nombre croissant de rapports sur la croissance durable².

La simplicité apparente d'un schéma intégrateur cache de multiples contraintes. Les régions disposent chacune de nombreux documents cadres qui diffèrent par plusieurs aspects (thématiques, mode d'élaboration, durée, force juridique, articulation avec les documents infra et supra-territoriaux, gouvernance, mode d'approbation) à l'image de la complexité même des politiques mises en œuvre et des enjeux qui les fondent.

La mission a constaté la prise en compte successive et disparate de préoccupations sociales nouvelles (traduites en lois) dans les politiques territoriales, chacune avec ses outils et ses méthodes propres. Cela s'est traduit par une véritable stratification procédurale qu'il importe aujourd'hui de rendre plus intelligible à nos concitoyens donc plus appropriable par eux. Cette clarification relève d'un pur exercice démocratique. De même qu'on exige désormais que les études d'impact soient assorties d'un «résumé non technique», le citoyen est en droit de disposer, y compris à l'échelon régional, des textes de droit à la fois courts et prescrivant l'essentiel.

La France s'est dotée comme le reste de l'Union Européenne d'objectifs ambitieux sur la biodiversité, la qualité de l'eau, la réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES), le développement des énergies renouvelables, qui nécessitent leur traduction dans les grandes politiques publiques que mène l'État. En outre, les interactions entre enjeux sociaux, économiques et environnementaux ainsi spatialisés, que traduit précisément le concept de développement durable, plaident fortement pour un tel effort de cohérence au niveau territorial qui apporte aussi aux citoyens une simplification évidente dans les démarches³. Si certaines régions sont elles-mêmes dotées de schémas plus intégrateurs que dans le droit commun et surtout plus prescriptifs (SDRIF en Île-de-France, SAR dans les DOM, PADDUC en Corse), les difficultés rencontrées lors de leur élaboration témoignent de la complexité de l'exercice.

Intégrer les politiques publiques, c'est simplifier la compréhension des politiques par le citoyen et optimiser l'action publique. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que depuis la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010, deux nouveaux schémas doivent être élaborés à l'échelon régional et que les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en ont créé de nouveaux, le schéma de l'intermodalité, le schéma régional des carrières et le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

La simplification obtenue par la création d'un document régional intégrateur vise également à assurer par une cartographie unique à l'échelle régionale, une

¹ Rapport de France Stratégie, [Quelle France dans 10 ans](#) », remis mercredi au président de la République, Jean Pisani-Ferry

² Dont «Bâtir un développement responsable-Quelle France dans 10 ans » France Stratégie juin 2014

³ L'enchevêtrement des domaines et des niveaux n'apparaît en outre plus en phase avec les besoins des citoyens, désormais habitués à accéder à une information numérique et cartographique de qualité, ni avec la transparence des informations environnementales requise par les conventions internationales (convention d'Aarhus, directive INSPIRE).

compréhension aisée des enjeux et des politiques publiques dans les secteurs essentiels de l'aménagement de l'espace⁴.

La France des schémas ne doit pas être celle des inerties et des procédures. Le schéma intégrateur doit être l'outil au service de la clarification, de la simplification et de la compréhension des politiques publiques.

L'idée d'un schéma intégrateur a été avancée dès la préparation du projet de loi sur l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR), puis dans celle de la loi MAPTAM : la DHUP avait sollicité l'expertise du CGEDD dans ce cadre. Aujourd'hui, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) prévoit de nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), qui sont des documents intégrateurs disposant d'un noyau dur et de chapitres à la carte. Une ordonnance devant en préciser le contenu et la portée, le CGEDD entend contribuer, par ce rapport au débat qui va s'ouvrir dans le cadre des états généraux pour la modernisation du droit de l'environnement.

Le rapport dresse d'abord un état des lieux des schémas actuels. Il justifie ensuite la pertinence du territoire régional comme espace de coordination des politiques publiques. Il propose enfin quelques pistes pour intégrer au sein d'un document unique plusieurs politiques sectorielles afin d'assurer leur cohérence à l'échelle régionale.

⁴ A cela pourrait s'ajouter à terme, grâce aux techniques développées (couches informatiques) des systèmes d'information géographique, un renforcement de l'accès aux données publiques en permettant aux acteurs publics et privés de prendre connaissance en quelques clics aux documents infra-régionaux (SCOT, PLU, chartes de parc...) et ainsi de disposer des informations utiles à l'échelle souhaitée (renforcement du géoportail de l'urbanisme prévu par l'ordonnance du 18 décembre 2013)

1. État des lieux des schémas qui s'appliquent au territoire régional

Trois notions régissent la hiérarchie des normes en matière d'aménagement. La conformité exige une stricte identité entre celles qui émanent d'autorités de niveaux différents. La compatibilité est l'obligation de non contrariété entre ces dispositions. La prise en compte est l'obligation de ne pas ignorer les dispositions du document de niveau inférieur. Ces notions font l'objet de développements en annexe.

1.1. Les documents de droit commun : l'expression de politique, pas ou peu intégrées

1.1.1. Un document généraliste et partiellement intégrateur : le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

Pour la clarté de l'exposé, et dans la mesure où le gouvernement a repris le terme de SRADDT pour son projet de schéma régional prescriptif, l'appellation de ce dernier sera « futur SRADDT » dans la suite du présent rapport.

Le SRADDT a été créé par la loi du 7 janvier 1983 (sans l'adjectif « durable ») mais il a pleinement pris son essor avec la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Il est devenu l'instrument privilégié des régions pour exprimer leurs politiques d'aménagement.

Il est élaboré par le conseil régional qui l'approuve après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT). Les départements, les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme sont associés à l'élaboration de ce schéma.

Le projet de SRADDT est mis à la disposition du public avant son adoption par le conseil régional. Il fait l'objet tous les cinq ans d'une évaluation et d'un réexamen.

Le SRADDT ne comporte aucune prescription pouvant s'imposer aux collectivités infra-régionales. Certaines régions ont cherché à rendre plus opérationnelles les orientations retenues en proposant la création de « directives régionales d'aménagement » (Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Un lien entre orientations régionales et programmation des investissements est établi dans la loi pour ce qui concerne les contrats de plan État-Région, qui devaient s'inscrire dans les orientations du SRADDT. L'Etat élabore de son côté la stratégie de l'Etat en région et le SRADDT devait être en cohérence avec celle-ci ce qui supposait une articulation entre le SRADDT et les schémas de services collectifs d'une part et entre la prospective régionale et celle de l'Etat (ex SNADT).

A ce jour, sept régions disposent d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable (« modèle » 1999) et dix d'un schéma régional

d'aménagement et de développement du territoire (dispositif de 1983). Trois régions n'ont pas élaboré de SRADDT⁵.

Le SRADDT a représenté une première étape de formalisation des ambitions de la collectivité régionale. Son essor correspondait à la création de la région comme collectivité territoriale et à sa prise de compétences, notamment dans le domaine de l'aménagement et dans le cadre de la négociation des contrats de plan.

Expression parfois très incisive, parfois aussi plus « consensuelle », d'une vision et d'une ambition régionales dans le domaine de l'aménagement du territoire (qui était une compétence fondatrice des régions dès 1983), les SRADDT actuels n'ont pu être, dans le meilleur des cas, que des documents d'orientation des politiques financières régionales incitatives, voire des données prospectives sur les engagements de la région. Ce n'est pas négligeable, mais c'est largement insuffisant pour infléchir véritablement la localisation des activités ou les modes d'occupation de l'espace, alors que le pouvoir d'urbaniser a été transféré aux communes par les premières lois de décentralisation.

Leur mode d'élaboration en fait, de surcroît l'expression de la vision du seul conseil régional et non des principaux acteurs territoriaux de la région.

1.1.2. De nombreux schémas thématiques qui s'appliquent au territoire régional

1.1.2.1. Des schémas sectoriels « pré-Grenelliens »⁶, de portées très diverses

De nombreux schémas thématiques s'appliquent au territoire régional⁷ : schéma régional des infrastructures (loi du 7 janvier 1983), schéma régional de développement économique (loi du 13 août 2004 libertés et responsabilités locales), schémas à périmètre variable comme le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dans chacun des six bassins hydrographiques métropolitains dont le périmètre déborde celui des régions ou n'en englobe qu'une partie, de même pour les chartes des parcs nationaux ou naturels régionaux qui ne correspondent pas aux limites administratives des régions.

Par leur contenu, on doit distinguer les schémas (quelle que soit leur appellation) à vocation programmatique (plan régional d'agriculture durable, par exemple) qui énoncent des stratégies et arrêtent des orientations sans localisation ou cartographie, et les schémas dont la vocation principale est de territorialiser une politique sectorielle, comme les SDAGE.

⁵ Sources DATAR 2012 état des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires

⁶ Les lois Grenelle de l'environnement ont créé trois schémas présentés au 1.1.2.3, le schéma régional éolien, le schéma régional de cohérence écologique, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

⁷ De nombreux autres schémas de niveau régional ont des dispositions touchant à l'aménagement du territoire, par exemple : schéma régional de l'organisation des soins (issu de la loi du 31 juillet 1991), schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (issu de la loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Par leur mode d'élaboration, on distingue les schémas entièrement élaborés par la région comme le schéma régional de développement économique (SRDE) ou encore le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT)⁸ ou le schéma prévisionnel des formations et les schémas régionaux qui ne le sont pas comme le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENRE) élaboré par le gestionnaire du réseau public de transport ou le schéma régional d'organisation des soins (planification hospitalière) élaboré par l'agence régionale de santé (ARS), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux élaboré par le comité de bassin, rassemblant les élus et les usagers de la ressource.

Si le SRDE, le SRADDT et le SRIT sont approuvés par le conseil régional, d'autres schémas le sont par des instances mixtes. Il en est ainsi pour le SDAGE (approbation par le comité de bassin : 40% collectivités locales, 40% usagers et milieux aquatiques, 20 % État) ou, pour la charte d'un PNR («approbation par les collectivités territoriales concernées» sous l'égide de la Région).

Ceux des schémas qui ont un caractère prescriptif, ou qui ont fait l'objet d'une élaboration par une gouvernance partiellement non élue, font intervenir l'autorité de l'État lors de la phase d'approbation. Le SDAGE fait l'objet d'un arrêté du préfet de bassin, un arrêté ministériel (conférant en outre l'usage du label et de logo « PNR ») est pris pour la charte d'un PNR, un décret en Conseil d'État pour la charte d'un parc national.

Certains schémas ou documents, comme les chartes des parcs naturels ou les SDAGE et SAGE⁹, conduisent les documents d'urbanisme ou d'aménagement de rang inférieur à un rapport de compatibilité, ou dans certains autres cas, à une obligation de «prise en compte». Les autres schémas présentent des orientations qui peuvent conditionner des stratégies d'acteurs, mais ils n'imposent pas aux collectivités territoriales ou à leurs groupements d'intégrer les dispositions du document régional ou sectoriel dans leurs propres schémas, notamment dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) devenus, depuis la loi ALUR, les documents intégrateurs de droit commun à l'échelon infra-départemental.

1.1.2.2. Une pluralité de schémas départementaux :

De nombreux schémas existent au niveau départemental, dont le schéma départemental des espaces naturels sensibles, le schéma départemental des carrières, le schéma d'alimentation en eau potable, celui des itinéraires de randonnées ou celui d'accueil et d'habitat des gens du voyage, plan départemental des déchets non dangereux.

Les schémas sont pour la plupart non généralistes ; ils ont des objectifs précis et s'adosent pour certains à des normes propres. Ils sont limités par le périmètre administratif de la collectivité départementale, ce qui peut conduire à des incohérences ou à des optimisations dans les politiques publiques de deux départements voisins ou à l'échelle régionale. Cela explique pourquoi la loi ALUR du 24 mars 2014 a fait passer la planification des carrières de l'échelle départementale à l'échelle régionale.

⁸ Celui-ci est élaboré par la région, mais en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements

⁹ Pour les SDAGE, ce rapport de compatibilité vise les « orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux » qu'il définit ; pour le SAGE, cette compatibilité vise plus précisément « les objectifs de protection » définis dans le document (par exemple annexes hydrauliques ou zones humides).

La redéfinition des compétences départementales prévue par le projet de loi NOTR pourrait remettre en cause l'échelle de ces schémas et confier désormais leur rédaction à la collectivité régionale comme ce sera le cas pour les déchets. Leur articulation avec le futur SRADDT devrait dès lors être examinée et ce, d'autant qu'ils sont pour certains adossés à des taxes (de type taxe départementale pour les espaces naturels sensibles désormais intégrée dans la taxe d'aménagement).

1.1.2.3. Les schémas de nouvelle génération issus des lois Grenelle

La loi du 12 juillet 2010 (art 68 devenu l'article L222-1 du code de l'environnement) portant engagement national pour l'environnement introduit deux schémas d'échelle régionale dont le mode d'élaboration marque un tournant important :

- elle met en place un dispositif de co-élaboration par le préfet de région et le président du conseil régional pour les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et pour les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE, " trames verte et bleue ", art. L.371-1 code de l'Environnement),
- elle fait intervenir un comité de pilotage ad hoc pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de chacun des deux schémas ; ces comités sont constitués après concertation entre la Région et l'État.

La légitimité de ce comité résulte de la présence des «parties prenantes», c'est-à-dire d'acteurs directement intéressés au sujet. L'implication des acteurs se perçoit aussi dans la liste des organes et personnes consultés pour avis sur les projets de schémas (8 types d'acteurs concernés pour le SRCE, 24 pour le SRCAE).

Il s'agit d'une avancée dans la «démocratie participative» dont la remise en cause, dans le cadre d'un schéma intégrateur, poserait légitimement problème aux «parties prenantes».

Le projet de SRCE, assorti des avis recueillis, est soumis à enquête publique par le représentant de l'État dans la région. Le SRCAE fait l'objet d'une simple mise à disposition du public, en raison de la faible proportion de dispositions spatialisées (seul le schéma régional éolien qui est l'un de ses volets en comporte avec l'identification des «zones favorables à l'éolien»).

Les deux schémas sont approuvés par un arrêté du préfet de région, après délibération du conseil régional pour le SRCAE, après enquête publique et délibération du conseil régional pour le SRCE.

Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

Ils prennent également en compte les «plans climat énergie territoriaux (PCET)» qui concernent leur territoire (obligatoires dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants) qui doivent être eux-mêmes compatibles avec les SRCAE. Le lien SRCAE /SCOT-PLU est donc réel, mais indirect.

Au terme d'une période de cinq ans, pour le SRCAE, de six ans pour le SRCE, le document fait l'objet d'une évaluation et peut être révisé, à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional¹⁰.

1.1.2.4. Les nouveaux schémas régionaux depuis 2012

Trois schémas sont venus s'ajouter à une liste déjà très abondante et concernent les carrières, l'intermodalité et la prévention et la gestion des déchets..

Le schéma régional de l'intermodalité (SRI) créé par la loi MAPTAM et le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) proposé dans le projet de loi NOTR, sont d'initiative régionale, alors que le schéma régional des carrières (SRC) prévu par la loi ALUR, est élaboré par le préfet.

Pour le SRI, les dispositions législatives font apparaître quelques nouveautés comme l'élaboration en *collaboration* avec les conseils généraux et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM ex-AOT)¹¹.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets,¹² élaboré par la région, fait l'objet d'une concertation avec des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des organismes privés et publics concernés et des associations d'environnement et de consommateurs.

Ainsi, l'État n'élabore plus conjointement avec la Région les documents cadres en matière environnementale, mais devient un associé au même titre que d'autres acteurs du territoire.

L'une des autres nouveautés réside dans l'apparition de nouveaux acteurs dans le processus d'élaboration. Pour le plan régional sur les déchets, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)¹³ sera consultée ainsi que les services de l'État, les commissions départementales compétentes en matière d'environnement et de risques et les conseils généraux. Le SRI requiert de nouvelles conditions de majorité : il ne peut être approuvé que si l'avis favorable des conseils généraux représentant au moins 50 % de la population et des représentants des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) représentant au moins 50 % de la population concernée par son périmètre est obtenu. Ce droit de veto laissé aux conseils généraux et aux AOM s'apparente à un double filtre, justifié en la circonstance par le caractère prescriptif du schéma.

Le schéma régional des carrières, est, certes, élaboré par le préfet, mais :

- il nécessite la consultation du plan régional de l'agriculture durable mentionné à l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime et des schémas

¹⁰ Cette évaluation régulière obéit à des principes d'amélioration continue et d'adaptation aux réalités de terrain sur lesquels il serait, là encore, difficile de revenir, à l'occasion d'un schéma intégrant ces différents volets.

¹¹ Et une concertation avec l'État et les syndicats mixtes de transport et une consultation à leur demande des établissements publics porteurs de SCOT ou des gestionnaires de voirie.

¹² Les plans de prévention et de gestion des déchets relevaient du Conseil général depuis la loi Libertés et responsabilités locales de 2004.

¹³ Décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014 précisant les modalités d'élection et de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique autres que les membres de droit.

départementaux ou interdépartementaux des déchets de chantier du bâtiment et de travaux publics,

- il est soumis à l'avis des formations " carrières " des commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) dans lesquelles les professionnels des industries extractives sont fortement représentés, des parcs naturels régionaux ou nationaux, en cas de réduction des espaces agricoles ou forestiers, de la chambre régionale d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du centre régional de la propriété forestière (CRPF).

Il participe donc au mouvement d'élargissement de la concertation aux ayants-droit et aux professionnels concernés qui a été amorcé par les deux schémas « Grenelle ».

1.2. Les documents intégrés pour des territoires spécifiques

1.2.1. Le SAR en outre-mer

Le schéma d'aménagement régional (SAR) concerne les régions et départements d'outre-mer et comprend un chapitre individualisé portant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Quatre de ces territoires en disposent (Guadeloupe, Guyane, Réunion et Martinique). Mayotte élabore actuellement le sien qui se substituera à son actuel plan d'aménagement et de développement durable (PADD). A compter des élections de l'automne 2015, en Guyane et en Martinique, les nouvelles assemblées territoriales uniques seront compétentes pour établir le SAR.

Ce dernier est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional, selon une procédure conduite par son président. Il est assisté d'une commission prévue à l'article R4433-3 du CGCT¹⁴.

Sont associés à cette élaboration l'État, le département, les communes, ainsi que les établissements publics prévus à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme. Les organismes consulaires (agriculture, commerce et industrie, métiers) le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles et les associations agréées de protection de l'environnement intéressées.

Le président de l'exécutif régional soumet le projet de SAR assorti des avis et de l'évaluation environnementale à enquête publique (depuis les lois Grenelle) avant son adoption par le conseil régional.

Le schéma d'aménagement régional est approuvé par décret en Conseil d'État.

¹⁴En sont membres : 1° Le préfet de région ou son représentant, 2° Deux conseillers généraux désignés par le conseil général, 3° Quatre maires de communes dont la population n'excède pas 15 000 habitants, désignés par l'association des maires ; les maires des communes de plus de 15 000 habitants ; les présidents des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes chargés de l'élaboration et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale en application de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, 4° Un représentant de chacune des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers et de l'artisanat de région, si elles en font la demande, 5° Un représentant de chacune des organisations professionnelles qui en font la demande, 6° Le président du conseil d'administration de l'établissement public du parc national, 7° Le président du conseil d'administration du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional, 8° Le président du conseil de gestion du parc naturel marin.

Au terme d'une période de 10 ans, le SAR est évalué et le conseil régional détermine s'il reste en vigueur ou s'il est révisé

Le SAR a la même valeur qu'une directive territoriale d'aménagement (DTA). Il n'est pas directement opposable aux tiers sauf pour la partie valant SMVM. Le SAR s'impose par voie de compatibilité aux SCOT, PLU et cartes communales. Il vaut SCOT pour les territoires qui ne disposent pas de ce document.

Le SAR est assurément un document intégrateur dans la mesure où il comprend le SMVM et vaut SRCE (article R4433-2-1 du CGCT).

Par ailleurs, il s'impose aux documents d'aménagement ou d'urbanisme de niveau inférieur. Il traite également de sujets divers comme les politiques du logement, la préservation et la mise en valeur de l'environnement, les infrastructures de transport et de communication, la gestion des ressources (pêche, agriculture, forêt...).

Les SAR constituent aujourd'hui l'outil des politiques régionales en outre-mer. Leur ambition s'est heurtée à des difficultés d'application, notamment dans la maîtrise de la consommation d'espaces naturels.

1.2.2. Le SDRIF

La région capitale dispose d'un schéma régional prescriptif, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). L'initiative de son élaboration appartient soit à la Région, soit à l'État.

Il est élaboré par la Région depuis 1995, mais en association étroite avec l'État puisque c'est le gouvernement qui engage formellement la procédure de révision du SDRIF par un décret en Conseil d'État.

Le statut de région capitale exigeait une entorse au droit commun.

L'évolution du territoire régional et ses enjeux souvent d'intérêt national ont conduit le SDRIF à évoluer pour inclure des prescriptions relatives à la maîtrise de ses espaces.

L'objectif premier du SDRIF vise à une intervention régulatrice : *« il a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région »*.

Ce schéma détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il fixe également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Le SDRIF est un document intégrateur prescriptif, notamment en matière de localisation d'équipements publics, de réserves foncières, de capacité d'urbanisation.

Pour l'élaboration de ce schéma, le conseil régional recueille les propositions des conseils généraux des départementaux intéressés, du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et des chambres consulaires. A l'issue de cette élaboration, le projet leur est soumis pour avis.

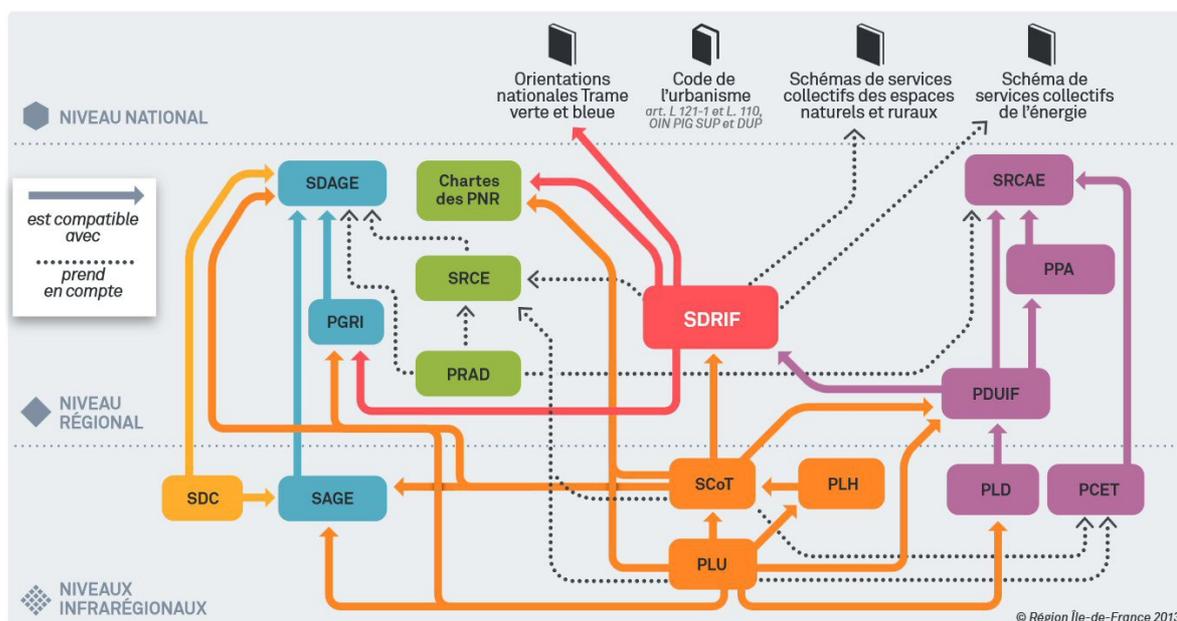
Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma directeur, assorti de l'avis des conseils généraux intéressés, du conseil économique, social et environnemental régional et des chambres consulaires, est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le schéma directeur actuel a été approuvé par décret en Conseil d'État en novembre 2013, ce qui lui confère une valeur de directive territoriale d'aménagement (voir point 1.2.4).

Il est évalué au terme d'un délai de 10 ans et le cas échéant mis en révision.

Les schémas de cohérence territoriale et, en leur absence, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma directeur.

Depuis 2004, mais plus encore dans le SDRIF de 2013, la région Ile-de-France définit une « *critérisation des aides régionales* »¹⁵ qui annonce le lien formel entre certaines orientations du schéma et les aides accordées par le conseil régional. Le document de planification intègre aussi une dimension de programmation pour les contrats de plan État-Région (CPER).



PCET : Plans climat-énergie territoriaux / PDUIF : Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France / PGRI : Programme de gestion du risque d'inondation / PLD : Plan local de déplacement / PLH : Programme local de l'habitat / PLU : Plan local d'urbanisme / PNR : Parc naturel régional / PPA : Plan de protection de l'Atmosphère / PRAD : Plan régional d'agriculture durable / SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux / SCoT : Schéma de cohérence territoriale / SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux / SDC : Schéma départemental des carrières / SDRIF : Schéma directeur de la Région Ile-de-France / SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie / SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

La complexité des relations actuelles entre documents d'urbanisme et d'environnement vue au travers du SDRIF.

1.2.3. Le PADDUC

La loi du 22 janvier 2002 a prévu pour la Corse un schéma spécifique intitulé plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui a des caractéristiques assez similaires à celles des SAR en outre-mer mais en diffère notamment par la procédure d'élaboration qui donne un rôle particulier à l'assemblée

¹⁵ Fascicule du SDRIF intitulé Propositions pour la mise en œuvre p 62 et suivantes

territoriale de Corse. C'est le conseil exécutif de l'Assemblée de Corse qui élabore le PADDUC et le soumet à enquête publique avant de l'approuver. Il intègre au sein d'un même document le SRADDT, le SRIT, les dispositions d'une DTA et le SMVM. L'État est associé aux travaux d'élaboration du PADDUC mais n'intervient pas dans son approbation.

Si l'intégration des politiques au sein du PADDUC est reconnue comme très forte, la difficulté à élaborer un plan de ce type dans une région à forts enjeux (foncier, écologique, économique...) est notable. Le premier projet de PADDUC présenté en 2009 avait dû être retiré en raison de la contestation de la population.

L'État voit son rôle limité à la présentation de son « porter à connaissance » et à des interventions ponctuelles liées à l'interprétation des textes législatifs ou réglementaires. La collectivité régionale dispose de pouvoirs plus importants que dans les autres régions (par exemple en matière culturelle) mais elle ne saurait inscrire dans son document des règles s'imposant aux départements, aux communes ou à leurs groupements.

Il en résulte que le PADDUC fait l'objet de longues négociations qui freinent son élaboration : 12 ans après sa création, il n'est toujours pas en vigueur. Une fois adopté, les documents de rang inférieur devront être rendus compatibles (SCOT, PLU, cartes communales).

1.2.4. Les DTA/DTADD

La directive territoriale d'aménagement (DTA) créée par la loi du 4 février 1995 vise à fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur de ces espaces.

L'élaboration de la DTA relève de l'État, mais l'initiative peut également résulter du conseil régional, après consultation du conseil économique, social et environnemental (CESER). Depuis les lois Grenelle, la DTA prescriptive s'est transformée en directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD) de portée moindre, traduction d'un projet de territoire faisant localement consensus.

Le nouveau statut de la DTA, devenue DTADD, supprime son opposabilité aux SCOT, PLU et cartes communales. C'est pourquoi l'enquête publique a disparu du nouveau texte. La réforme prive par ailleurs la DTADD de ses capacités de préciser les modalités d'application des lois de protection et de mise en valeur du littoral et de la montagne en fonction des particularités géographiques locales.

Son approbation résulte toujours d'un décret en Conseil d'État et le préfet ne peut imposer le respect de ses dispositions que par un projet d'intérêt général (PIG).

A ce jour six DTA¹⁶ ont été publiées, une septième a été prescrite¹⁷ mais n'a pas été arrêtée. Aucune DTADD n'a vu le jour.

¹⁶ Estuaires de la Seine et de la Loire, aires métropolitaines de Lyon et de Marseille, bassin minier de Lorraine, Côte d'Azur.

¹⁷ Celle des Alpes du Nord.

Des tableaux comparatifs des principaux schémas existants sont présentés en annexe.

2. L'espace régional, un cadre pertinent pour intégrer les politiques publiques

2.1. Développement durable et intégration territoriale des politiques nationales

Sur le plan mondial, les liens démontrés entre le développement humain, la consommation des ressources naturelles et le changement climatique rendent nécessaire et urgent un changement profond de modèle. Diverses enceintes internationales fixent des stratégies en matière de changement climatique, de biodiversité, pour une économie plus sobre et plus durable, qui nécessitent une approche plus intégrée des politiques publiques. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication rendent perceptibles les changements globaux et accélérés évoqués ci-dessus ¹⁸.

L'Europe est évidemment un cadre particulièrement approprié à la France pour tenter de résoudre ces problèmes, via les directives et règlements, même si l'aménagement de l'espace reste de la compétence de chaque État membre.

2.1.1. Le modèle français : bilan

Le développement économique s'est caractérisé, depuis plus de 50 ans, par deux tendances :

- un étalement urbain sans précédent dans son histoire¹⁹;
- la création d'infrastructures lourdes, les échanges et la mobilité des biens et des personnes étant considérés comme indispensables à l'accroissement du bien-être collectif (la liberté de circulation des biens et des personnes est, comme le libre échange, un des principes de l'Union Européenne).

Dans le même temps, l'agriculture, avec la politique agricole commune, a connu une ouverture rapide aux marchés internationaux et, dans certaines régions, l'intensification des pratiques agricoles, avec la spécialisation des territoires et l'abandon de zones considérées comme de faible rendement.

La première phase de décentralisation, en transférant l'urbanisme aux communes, a facilité la consommation d'espaces, sans assurer ni une vision d'ensemble consolidée, sauf dans les territoires à enjeux d'exception, ni surtout un pilotage fondé sur l'intérêt général. Les phases ultérieures de la décentralisation se sont traduites par un enchevêtrement de compétences des collectivités (régions départements, communes) dans divers domaines, qui ont un impact sur la spatialisation des activités.

Il en résulte un modèle de développement fondé sur une séparation croissante des lieux de vie, de travail et de loisirs, reliés par des transports routiers consommant des

¹⁸On peut déjà consulter sur internet les documents vidéos mis en ligne par Google qui permettent de visualiser en accéléré les changements survenus en 28 ans à partir d'images des satellites LANDSAT, retraitées par la NASA, TIME et l'US Geological Survey sur plusieurs régions terrestres (Las Vegas et de Doha, déforestation de l'Amazonie, etc...).

¹⁹60.000ha/an artificialisés entre 1993 et 2003, 70.000ha/an entre 2006 et 2012 selon le rapport de France Stratégie « bâtir un développement responsable »

énergies fossiles, et sur une artificialisation importante des terres par l'urbanisation et les infrastructures. Ce modèle particulièrement «non durable» a des effets sur la biodiversité, la consommation de ressources (eau, air et sol) et les émissions de gaz à effet de serre, qui seront difficiles à réduire, alors que la France s'est dotée depuis les années 2000, parfois sous l'impulsion européenne, d'ambitions fortes sur divers enjeux : la biodiversité, les énergies renouvelables, la réduction de 20% d'ici 2020 des consommations d'énergies fossiles et des émissions de gaz à effet de serre (GES), visant le «facteur 4» en 2050.

2.1.2. Mieux intégrer les politiques : une nécessité

Pour espérer atteindre ces objectifs, l'intégration des politiques publiques nationales sur ces grands enjeux (climat, énergie, transport, logement, industrie, agriculture, paysage, biodiversité, etc...) est devenue nécessaire, mais elle ne sera pas suffisante. Il ne paraît plus possible de différer la recherche d'une articulation juridique, opérationnelle et financière, entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales qui détiennent tout ou partie des politiques de développement économique, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement à l'échelle des territoires, et en premier lieu à l'échelle régionale, sur les grandes orientations stratégiques et leur mise en oeuvre.

Pour atteindre des objectifs nationaux qui sont de plus en plus quantifiés et découlant eux-mêmes des obligations européennes, il est nécessaire de mieux organiser et optimiser les politiques publiques à l'échelle régionale en faveur d'un développement plus durable.

2.2. L'articulation entre échelle nationale et documents d'urbanisme

De nombreuses politiques s'appuient sur des stratégies régionales SRCAE, SRCE, qu'il s'agit ensuite de traduire dans les documents d'urbanisme (qui intègrent de plus en plus d'autres dimensions que l'affectation des sols). Les politiques nationales s'inscrivent dans les documents de planification que sont les SCOT et les PLU.

L'habitat ou les transports sont des compétences exercées le plus souvent à un niveau communautaire (agglomérations aujourd'hui, métropoles demain) départemental ou régional. Le niveau d'intégration régional paraît donc pertinent, à condition de ne pas ériger le conseil régional en autorité de tutelle des autres collectivités, et de repenser le rôle et les actions de l'Etat.

Dans la perspective d'une couverture complète du territoire par les SCOT en 2017²⁰, le dialogue inter-SCOT²¹ désormais reconnu par la loi ALUR devra être facilité et les documents mis en cohérence par une stratégie régionale (donc c'est le niveau infra régional qui fixera la norme régionale) lorsque des incohérences manifestes seront constatées.

²⁰ Via l'article L.122-2 du code de l'urbanisme qui conduira à une couverture totale du territoire par les SCOT en raison de l'application du principe de constructibilité limitée aux territoires non couverts par des SCOT

²¹ Art 131 de la loi ALUR du 24 mars 2014

2.3. Mieux organiser et optimiser les politiques publiques à l'échelle du territoire régional pour un développement plus durable

2.3.1. La pertinence de l'échelle régionale pour la réflexion stratégique notamment prospective

Dans la mesure où l'intégration des grandes orientations nationales de développement durable des territoires nécessitera, de façon croissante, une scénarisation des futurs possibles, il s'avère primordial de choisir un niveau de mise en œuvre de ces politiques qui dispose de données modélisables et susceptibles de rapportage.

Si la complétude des bases de données disponibles n'est pas optimale dans l'espace régional, notamment en matière d'occupation fine du sol, de biodiversité et de gaz à effet de serre (GES) néanmoins, la région est de loin l'espace le mieux documenté par la statistique publique, qu'il s'agisse de démographie, d'emploi, de santé, de recherche, d'énergie (seul niveau documenté dans ce domaine).

Elle apparaît depuis longtemps comme «le bon niveau de réflexion et d'action pour une politique volontariste d'aménagement» et susceptible de «développer maintes fonctions déterminantes : protection de l'environnement, organisation des espaces, coordination des services de transport, mise en cohérence des activités de formation et de recherche, articulation des offres territoriales assurées par les grands pôles urbains²² ».

Au-delà des besoins nés du Grenelle, de déclinaison territoriale des objectifs environnementaux pour l'élaboration des SRCE et des SRCAE, plusieurs régions se sont dotées de réflexions stratégiques à horizon 2030 (Pays de Loire Prospective 2040, objectif 2030 en Nord-Pas-de-Calais, Limousin).

Enfin, l'échelle régionale, quelle que soit sa taille, paraît incontournable pour rendre compte des dynamiques propres aux systèmes spatiaux inventoriés par la DATAR dans Territoires 2040 (métropoles, portes d'entrées, espaces industriels, villes intermédiaires, espaces de développement résidentiel et touristique, espaces à faible densité), et notamment des relations systémiques des espaces urbains avec leur «hinterland agricole, forestier, et naturel», qui apparaissent un facteur-clé de l'artificialisation des territoires, dont nous avons souligné l'importance de l'enjeu.

Toutes ces raisons militent pour que s'élabore dans le territoire régional, mais pas seulement par la collectivité régionale, la mise en cohérence et l'optimisation des politiques publiques, et en premier lieu celles qui ont un lien avec la destination générale des sols et les dynamiques d'artificialisation : l'urbanisme, les transports, la mobilité, les déchets, les énergies renouvelables. C'est pourquoi la mission considère comme très souhaitable qu'un schéma régional intégrateur²³ soit élaboré à ce niveau. Il reste, bien entendu, à s'assurer dans une vision inter-régionale relevant de l'État et des grandes collectivités concernées (régions, métropoles), de la compatibilité des stratégies ainsi adaptées.

²²cf. Rapport MORVAN 1998 « Renforcement des compétences régionales sur la planification territoriale ».

²³ce terme « intégrateur » est de loin préférable à l'adjectif « unique », d'une part puisqu'il peut laisser subsister, en fonction des options prises, d'autres documents ayant cette même portée territoriale, et d'autre part, surtout, parce qu'il introduit une dynamique d'agrégation des problématiques : à partir d'un noyau dur d'aménagement du territoire, il ajoute une territorialisation de l'énergie, de la biodiversité, des mobilités, des matériaux, des paysages... sans qu'une limite soit a priori fixée.

Cette réflexion n'est pas isolée : le rapport «bâtir un développement responsable» de France Stratégie, publié en juillet 2014, propose sept indicateurs de la qualité de la croissance, dont l'indicateur 5 «proportion artificialisée du territoire»; il préconise un objectif : réduire de 50% en 10 ans le rythme de cette artificialisation, en passant de 200ha/jour à 100ha/jour. Enfin il recommande «d'édicter dans chaque région des schémas régionaux d'aménagement et d'urbanisme prescriptifs, à l'image du SDRIF».

2.3.2. Optimiser les moyens et consolider les objectifs pour une plus forte efficacité des actions menées

La France n'est pas seule à reconnaître l'artificialisation croissante de ses territoires et sa responsabilité dans le niveau des émissions et la réduction de la biodiversité. La Belgique vient d'inscrire dans le code wallon de l'urbanisme le principe de compensation selon lequel une surface urbanisée doit être compensée intégralement aux frais de l'aménageur par une surface équivalente convertie en espace naturel, et la Suisse vient de se doter d'un objectif national de réduction des surfaces urbanisées.

L'élaboration des SRCAE a permis l'explicitation de ces enjeux dans des documents publics mis en ligne, et nombre d'experts font désormais un lien direct entre urgence climatique et explosion urbaine²⁴. Nous nous sommes déjà dotés d'objectifs nationaux de réduction des consommations énergétiques et des émissions de GES avec le paquet énergie/climat et le plan national des énergies renouvelables 2009/2020 notifié à la Commission européenne. Il est donc probable que tôt ou tard, un objectif national viendra, en France aussi, quantifier le plafond, voire la réduction en surface ou en pourcentage d'utilisation des terres artificialisées. C'est bien le sens des propositions de France Stratégie. La création des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 représente un premier pas dans ce sens, les termes employés étant par eux-mêmes significatifs.

A ce jour, la consolidation des SRCAE publiés n'est pas effectuée au plan national. Elle a été faite par certains cabinets privés d'expertise, qui n'y retrouvent d'ailleurs pas les ordres de grandeur des objectifs nationaux en énergies renouvelables. A moyen terme, le besoin d'introduire dans les prospectives régionales des bilans consolidés, des objectifs précis quantifiés et leur suivi, de passer d'une culture de moyens à une culture du résultat, semble incontournable²⁵. On voit mal comment notre pays pourrait continuer à se doter au niveau national d'objectifs de politiques publiques contraignants sans chercher à les faire partager et décliner par les principaux acteurs que sont les collectivités territoriales et à permettre un pilotage et une consolidation des actions décidées aux niveaux régional et national, d'autant plus que toutes les parties du territoire ne présentent pas les mêmes potentialités et qu'il appartient à l'État d'assurer les péréquations nécessaires. Cette même problématique concerne également certains objectifs des PLU et des SCOT.

²⁴ tel Jean Charles HOURCADE, directeur général du CIRED, qui a appelé à un «rétropédalage» lors du colloque dédié au «Facteur 4» organisé le 21 mai 2014 par le CGEDD.

²⁵ Ainsi, en Suisse, une loi fédérale qui date de la dernière guerre, assigne à chaque canton une « surface d'assolement » destinée à assurer l'autosuffisance alimentaire de la Confédération. Prise dans les circonstances que l'on sait, cette disposition n'a cependant jamais été rapportée ; elle explique, par exemple, que la ville-canton de Genève ait conservé une ceinture agricole étonnement vaste, qui tangente la frontière française, et que l'expansion urbaine se soit, du coup, reportée au delà de cette dernière, sur l'agglomération d'Annemasse, ou le Pays de Gex.

La question de l'appropriation par les entreprises et les citoyens, également cruciale, est évoquée en partie 3.

2.3.3. Respecter le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre

L'« intégration » des schémas régionaux pose de délicates questions sur la nature et la portée juridique du document unique. En France, la révision constitutionnelle de 2003 a fait de la libre administration des collectivités territoriales et de la non tutelle entre elles des principes constitutionnels. Il appartient à l'État de s'assurer à la fois de l'efficacité des solutions mises en œuvre sur tout le territoire et du respect du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre.

La valeur et l'énoncé constitutionnels de ce principe et des aménagements auxquels il a donné lieu sont rappelés en annexe 2-2.

Il faut évoquer également la notion de « clause de compétence générale » des collectivités territoriales qui a fait l'objet d'un retrait, puis d'un rétablissement, puis d'un nouveau retrait dans les textes et projets de textes de loi récents. La portée juridique de ce concept est analysée en annexe 2-1.

Le retrait de la clause de compétence générale n'est pas la pure et simple traduction du principe de libre administration des collectivités locales, puisque la constitution elle-même (article 72, alinéa 2) donne aux collectivités territoriales « *vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », ce qui revient à suggérer une spécialisation.

La mission a tenté ci-dessus de démontrer que l'intégration des politiques publiques spatialisables « peut être le mieux mise en œuvre » à l'échelon régional, ce qui implique que la collectivité régionale reçoive cette mission en exclusivité, dans l'esprit du projet de loi NOTR.

En premier lieu, l'organisation des compétences ne saurait ignorer les intérêts supérieurs qui s'attachent désormais aux politiques de lutte contre l'artificialisation des sols et le changement climatique, directement liées aux compétences concernant l'urbanisme, les transports, la mobilité, les déchets, les énergies renouvelables, etc... Quel que soit le sort réservé à la clause de compétence générale des collectivités, la mission s'interroge sur les voies et moyens de traduire cette nécessité dans la loi. Une analyse juridique sur ce point lui semble nécessaire.

Plusieurs analyses juridiques et « thèses » sur un document régional unique ont été présentées à la mission par les administrations et acteurs qu'elle a entendus. Deux écueils principaux sont à éviter :

- celui du « monstre » qui met plusieurs années à se négocier et paralyse l'action,
- celui du document tellement prescriptif juridiquement que finalement il n'a que très peu de contenu,
- celui du respect des normes édictées et du risque de recours contentieux auprès des instances juridictionnelles compétentes.

Se pose également la question de l'optimisation et de la mutualisation des moyens disponibles aux différents échelons territoriaux, en particulier de la programmation coordonnée de ces moyens afin d'atteindre ensemble les objectifs collectifs.

2.3.4. Gagner en pertinence entre les documents régionaux, les schémas départementaux sectoriels et les documents établis à d'autres échelles (PN, PNR, SCOT, Pays, SDAGE, SAGE, périmètres d'opérations d'intérêt national)

Le document régional unique suppose une vision plus « systémique » des espaces constitutifs du territoire régional, et en particulier des liens fonctionnels entre les espaces urbains et leur « hinterland », prend en compte nécessairement :

– l'ensemble des prescriptions existantes sur le plan national (lois de 1913 et 1930, lois littoral et montagne, réseau Natura 2000, etc...),

– les analyses et orientations sectorielles et territoriales établies à l'échelle régionale (SRIT, SRCE, SRCAE, chartes des PNR, schémas régionaux de l'agriculture et de la forêt etc...),

– les analyses et orientations établies aux échelles « infrarégionales » (schémas départementaux routiers et des déchets, schémas de transports collectifs et de mobilité des villes et des régions, pays, SCOT, PLU etc.).

Il nécessite aussi une harmonisation au niveau supérieur (OIN, projet d'intérêt général (PIG), SDAGE, chartes de PN et PNR, plans de modernisation des infrastructures, etc..).

Son succès reposera, en grande partie, sur les choix de gouvernance qui seront faits, l'association de l'ensemble des parties prenantes paraissant à cet égard une condition *sine qua non* à l'ensemble des acteurs rencontrés, de même que son **évaluation régulière** et son adaptabilité aux évolutions socio-économiques et environnementales, permettant une amélioration continue de son efficacité.

Certes, une telle évolution, pour souhaitable qu'elle apparaisse, ne va pas de soi dans la situation actuelle, marquée par son cadre juridique, par l'affirmation inégale des régions dans les décennies passées et par un positionnement parfois ambigu des différents acteurs du développement des territoires ; c'est pourquoi il est proposé la mise en place d'un processus par étapes.

3. La mise en place par étapes d'un « schéma régional intégrateur », à partir du socle fixé par le projet de loi « nouvelle organisation territoriale de la République »

Les régions disposent donc de nombreux documents cadres, qui diffèrent par plusieurs aspects (mode d'élaboration, durée, force juridique, articulation avec les documents infra et supra, gouvernance, mode d'approbation), à l'image de la complexité-même des politiques mises en œuvre et de la singularité technique, scientifique et/ou sociale des enjeux auxquels ces politiques répondent. S'il n'y a évidemment pas eu de volonté délibérée d'en rendre les traductions spatiales illisibles, il y a bien eu, en revanche, prise en compte successive et progressive de préoccupations sociales nouvelles (traduites en lois) dans les politiques territoriales, chacune avec ses outils et ses méthodes propres. Cela s'est traduit par une véritable stratification procédurale qu'il importe aujourd'hui de rendre plus intelligible à nos concitoyens donc plus « appropriable » par eux.

Cette clarification relève d'un pur exercice démocratique. De même qu'on exige désormais que les études d'impact soient assorties d'un « résumé non technique », le citoyen est en droit de réclamer des textes de droit à la fois courts et prescrivant l'essentiel. A l'heure du numérique, l'enchevêtrement des domaines et des niveaux n'apparaît plus en phase avec les besoins des citoyens, désormais habitués à accéder à une information cartographique de qualité, ni avec l'obligation de transparence des informations environnementales, requise par les conventions internationales.²⁶

3.1. Les dispositions intégratrices du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République approuvé en conseil des ministres le 18 juin dernier

Le futur SRADDT proposé par le gouvernement :

L'article 6 de ce projet modifie le chapitre 1er du titre V, Livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.

L'appellation retenue pour le schéma régional intégrateur dans ce projet de texte est « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire », ce qui reprend les termes du document actuel dont la portée juridique faible a été analysée en première partie.

Le rôle intégrateur du SRADT originel était déjà bien réel puisqu'il incluait par exemple le schéma régional des transports, tel que défini par l'article 14-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

La mission souligne cependant que la reprise de cette appellation ne rend pas suffisamment compte du rôle capital du futur schéma qui est l'intégration des politiques publiques territorialisées et n'exprime pas la volonté forte de l'État dans ce domaine.

Le futur SRADDT comporterait désormais un « rapport général », un fascicule spécifique comprenant des « chapitres thématiques » et une cartographie « synthétisant la stratégie régionale d'aménagement ».

²⁶(convention d'Aarhus, directive INSPIRE)

Contrairement à l'actuel document, il s'inscrirait dans une hiérarchie de normes prescriptives d'aménagement de l'espace, dans un lien de respect de la compatibilité ou de la prise en compte.

Très précisément, les SCOT (et les PLU ou les cartes communales en l'absence de SCOT), les chartes de PNR, les plans de déplacements urbains et les plans climat-énergie territoriaux devraient être « compatibles avec les règles générales du fascicule spécifique de ce schéma (pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables) et ces documents devraient prendre en compte les orientations et objectifs du futur SRADDT.

A l'inverse, le SRADDT devrait être compatible avec les projets d'intérêt général (PIG), les opérations d'intérêt national (OIN), ainsi qu'avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Il devrait prendre en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois ainsi que les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national²⁷ et la carte correspondante des vocations.

En termes de contenu, la vocation intégratrice du futur SRADDT est clairement affirmée dans le projet de loi. Le schéma se voit chargé de fixer les orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen ou long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets (nouveau). Il importerait selon la mission de préciser que l'État devra vérifier en les « consolidant » au niveau national que ces orientations ne compromettent pas les objectifs nationaux dans ces domaines.

Au regard des SRADDT précédents, le projet ajoute des orientations stratégiques et deux échelles de temps. L'objet même du schéma apparaît plus vaste, mais il perd à ce stade des finalités importantes.

Alors que le SRADDT 1995 définissait les principaux objectifs « *relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois* », le futur SRADDT se propose seulement de « *prendre en compte les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois* ».

La notion d'équilibre entre territoires disparaît également dans la version 2014. Celle de 1995 indiquait la vocation du SRADDT à « *définir les principaux objectifs relatifs au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés* ».

²⁷ Ces dernières ont pourtant une portée équivalente aux chartes des PNR, mais il est vrai que ces chartes sont élaborées sous la responsabilité d'un établissement public de l'État alors que les chartes de PNR relèvent de la responsabilité de la Région.

Enfin, en matière d'environnement, le schéma de 1995 comportait des objectifs relatifs à la *protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain*. Le projet déposé par le gouvernement se veut plus précis puisqu'il cite explicitement quatre thèmes peu ou prou liés à l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la prévention et la gestion des déchets ainsi que la maîtrise et la valorisation de l'énergie. Toutefois, les sites, le paysage et le patrimoine ne sont plus évoqués, ce qui prive le futur schéma de thèmes sensibles (notamment sur la protection des milieux naturels) et d'une dimension historique, identitaire et de qualité du cadre de vie susceptibles de lui apporter une adhésion sociale plus importante.

Il serait donc opportun de maintenir cette dimension sous la forme d'une *stratégie régionale de la qualité architecturale urbaine et paysagère*; celle-ci aurait pour vocation de définir des thématiques et/ou des territoires prioritaires qui nécessiteraient, au-delà des dispositifs de droit commun, une attention particulière du point de vue de la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages: par exemple, réhabilitation des zones d'activités, qualité des bâtiments publics, attention portée aux zones de montagne, etc...

Les CAUE et leurs unions régionales, les agences d'urbanisme et les services techniques des collectivités seraient invités à accompagner qualitativement les projets dans le cadre des orientations ainsi fixées.

1. La mission recommande que les nouveaux SRADDT, tout comme les actuels, prévoient une approche qualitative du territoire régional ; celle-ci prendrait la forme d'une «stratégie régionale pour la qualité architecturale, urbaine et paysagère» qui leur serait annexée.

L'exposé des motifs du texte indique que le futur SRADDT se substitue aux:

- schéma régional de l'intermodalité (article 6 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014),
- schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie,
- plan régional de prévention et de gestion des déchets (article 5 du projet de loi).

Par ailleurs, il peut être complété par un ou plusieurs « chapitres thématiques » reprenant des documents régionaux participant de la thématique de l'aménagement du territoire pour lesquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation et d'orientation.

Enfin, en termes de mode d'élaboration et de révision du schéma, le projet de loi prévoit une association de l'État et des principales collectivités ou groupement de collectivités infra-régionales, ainsi que le comité économique social et environnemental régional (CESER) et les trois chambres consulaires. Tout élargissement de cette association (plutôt minimale quand on la compare à ce qui est prévu, par exemple, pour l'élaboration du SRCAE), est à la discrétion du conseil régional²⁸.

²⁸ Pour le SRCAE, le Code de l'Environnement prévoit explicitement (Art R-222-3) que le préfet et le président du conseil régional, rédacteurs conjoints du document sont assistés par un comité de pilotage dont ils fixent la composition d'un commun accord.

Les avis des « associés », de l'autorité environnementale et de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), puis une enquête publique précèdent la délibération du conseil régional et l'arrêté préfectoral d'approbation du nouveau SRADDT.

Le document fait l'objet, au bout de six ans, d'une nouvelle délibération prévoyant soit son maintien en vigueur, soit sa révision, complète ou partielle (dans des formes identiques à son élaboration) ou sa modification (s'il n'y a pas d'atteinte à son économie générale) selon une forme d'association plus simple (avis tacite des « associés » sous trois mois).

Tel que présenté dans le projet de loi, le SRADDT est d'une relative simplicité : approbation par l'État (déconcentré et non par décret comme pour le SDRIF) pour éviter l'écueil de la non-tutelle entre collectivités, modalités simplifiées de participation des « forces vives » à son élaboration, liste très courte (3) d'intégration de schémas existants. Il peut, toutefois constituer le socle d'une dynamique territoriale intégratrice plus ambitieuse dans la mesure où le projet prévoit les modalités d'une poursuite du processus.

Toutefois, et indépendamment de toute considération juridique, la mission considère que le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, que peut contredire la valeur désormais prescriptive des futurs SRADDT, risque d'être invoqué par des départements ou par des intercommunalités inquiets de cette nouvelle montée en compétence de la région, si le positionnement de l'État-arbitre dans processus d'élaboration et d'approbation des futurs STADDT n'y est pas solennellement affirmé.

Cela risque de handicaper la valeur-même des documents, soit qu'on leur donne un contenu *a minima* pour prévenir toute crainte d'empiétements, soit qu'ils donnent lieu à des conflits de postures peu productifs.

Or, le simple rôle d'« association » aux travaux et l'arrêté préfectoral d'approbation finale ne manifestent pas suffisamment la place particulière que continuera, de fait, d'occuper l'État dans l'exercice mené :

- la contribution de l'État-associé y sera forcément plus pro-active que celle des autres partenaires de droit commun (cf. infra) ;
- l'approbation préfectorale sera évidemment précédée de contacts avec les administrations centrales porteuses de principales politiques d'aménagement concernées.

Dès lors, pourquoi ne pas conformer le droit au fait, en instituant l'État co-élaborateur du schéma et en approuvant ce dernier par décret en Conseil d'État ?

« Le préfet de région et le président du conseil régional s'appuient pour l'élaboration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie sur un comité de pilotage, qu'ils président conjointement, auprès duquel est placé un comité technique. Ils en arrêtent ensemble la composition, l'organisation et le fonctionnement.

II. – Au sein du comité de pilotage, les membres représentant le conseil régional et ceux représentant l'État et ses établissements publics sont en nombre égal.

La liste des membres du comité de pilotage est publiée simultanément au recueil des actes administratifs de la préfecture de région et au recueil des actes administratifs du conseil régional.

Le comité de pilotage propose le projet de schéma au président du conseil régional et au préfet de région.

A ce titre, il suit et coordonne la réalisation des études nécessaires à l'état des lieux et aux évaluations définies à l'article R. 222-2 et propose les orientations, les objectifs. Après l'adoption du schéma, il est chargé du suivi de son avancement et de sa mise en oeuvre »

On éviterait en outre ainsi la discrimination entre les SRADDT «ordinaires» et les documents de même nature concernant l'Île-de-France, la Corse et les régions ultramarines. De plus, le nombre de SRADDT à approuver serait celui du nombre des futures régions prévu dans la réforme territoriale, ce qui représente 11 documents par an (nouvelles régions métropolitaines hors Île-de-France et Corse).

2. La mission recommande la co-élaboration Etat Région, puis l'approbation par décret en Conseil d'État des SRADDT rédigés dans le nouveau cadre fixé par le projet de loi.

En tout état de cause, l'État devra élaborer, en début d'exercice un porter à connaissance qui ne soit pas la simple reprise des textes réglementaires, mais une véritable analyse stratégique des enjeux régionaux et une déclinaison à cette échelle des objectifs des politiques nationales concernant ce territoire.

3. La mission recommande que l'État établisse, en préalable à chaque élaboration de SRADDT, un «porter à connaissance stratégique» déclinant à cette échelle les politiques nationales.

La lisibilité du document final pour tout citoyen, même originaire d'une autre région, l'obligation d'assurer les continuités et les interfaces entre régions limitrophes, enfin la capacité à agréger l'ensemble des documents pour y évaluer la prise en compte d'ensemble des politiques nationales, conduisent à s'interroger sur les systèmes d'information géographiques (SIG) qui porteront les documents, sur le «langage commun» cartographique de ces derniers. De toute évidence, le SIG retenu, les légendes et les échelles devront être conformes à un modèle national commun qu'il faut mettre à l'étude sans tarder.

Dans le même ordre d'idées, un modèle de plan rédactionnel commun doit être mis à l'étude, qui assurerait la pédagogie et la lisibilité du SRADDT aux yeux du public, en particulier son caractère de «schéma des schémas» manifestant, dans son préambule, la cohérence entre ses composantes et présentant les lignes de force du projet régional.

4. La mission recommande d'établir un système de représentation cartographique ainsi qu'un cadre rédactionnel commun à l'ensemble des futurs SRADDT.

En outre, le suivi et l'évaluation du nouveau SRADDT doit pouvoir être assuré, notamment en regard des grandes orientations des politiques nationales qu'il doit décliner, afin de guider sa mise en œuvre opérationnelle et ses futures révisions, et assurer de manière transparente l'information des citoyens et des parties prenantes.

Un système d'indicateurs simple et robuste doit être prévu, avec, là encore, un «tronc commun» national permettant de suivre les progrès accomplis dans deux domaines stratégiques:

- Les émissions de gaz à effet de serre et leur impact sur le changement climatique ;
- Le rythme d'artificialisation des sols au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers.

S'il s'avérait qu'une telle contribution régionale aux objectifs nationaux est manifestement non atteinte ou même que l'évolution du territoire concerné va à l'encontre de ces objectifs (par exemple, progression hors de contrôle des espaces artificialisés), ce système d'indicateurs permettrait à l'État de prendre toute mesure exigée par les circonstances, après concertation avec la région concernée (par exemple blocage de toute artificialisation nouvelle jusqu'à révision des documents concernés).

5. La mission recommande de doter les futurs SRADDT d'indicateurs de suivi permettant notamment d'évaluer leur contribution aux politiques nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de lutte contre l'artificialisation des sols. De tels indicateurs permettraient à l'État de réagir, après concertation locale, par tout moyen approprié, afin d'éviter que telle région bénéficie indûment des efforts accomplis par les autres pour l'atteinte des objectifs nationaux communs.

Enfin, l'Autorité environnementale habilitée à émettre un avis sur les futurs SRADDT est, en l'état actuel du projet, le Préfet de région. L'approbation par décret du document emporte remontée de cette habilitation à l'échelon national, ce que la mission estime nécessaire dans toutes les hypothèses pour d'évidentes raisons d'indépendance nécessaire de l'autorité appelée à émettre un tel avis vis-à-vis des enjeux territoriaux.

6. La mission recommande que l'évaluation environnementale des futurs SRADDT soit effectuée par une autorité de niveau national.

3.2. L'habilitation à poursuivre le mouvement d'intégration amorcé par ordonnance

L'article 7 du projet de loi (partie IV) autorise le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures « propres à préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, à en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre ».

Il y a bien dans cette « autorisation » le signe que le mouvement d'intégration des politiques publiques spatialisables, n'est qu'amorcé par le projet de loi lui-même, et qu'il sera nécessairement progressif pour ne pas laisser sur le bord du chemin, par trop de hâte, tel élément important de politique publique, ou telle modalité innovante de l'action publique.

Les schémas intégrés au socle n'étant qu'au nombre de trois, dont deux n'ont encore à ce jour aucune existence en région, il y a, selon la mission, de larges possibilités pour compléter la liste.

Les ordonnances nécessaires devront être prises dans un délai tenant compte de la mise en place des futures régions au 1er janvier 2016, celui de la mise en place des métropoles au 1er janvier 2015 et des politiques contractuelles (CPER, FEDER,...).

3.2.1. Le contenu du schéma pourrait être complété

Le texte présenté a donc vocation à être complété. La discussion parlementaire qui s'engage pourrait faire évoluer le contenu même de la base du futur SRADDT. C'est pourquoi la mission s'est attachée à présenter quelques propositions pouvant enrichir la volonté intégratrice exprimée par le gouvernement dans le texte du projet de loi NOTR.

La recherche d'une meilleure cohérence est au cœur de la démarche de simplification car elle réduit le contentieux et facilite la lisibilité de la norme, donc son respect.

3.2.1.1. Deux grands documents absents (SRCE et SRC) à réintroduire dans le schéma régional intégrateur tout en conservant à ces documents leurs modes spécifiques d'élaboration

Le projet de loi ne mentionne ni le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la loi Grenelle, ni le schéma régional des carrières (SRC) introduit par la toute récente loi ALUR (24 mars 2014).

Les SRCE devraient entrer en vigueur, d'ici la fin de l'année, dans la plupart des régions, par délibération du conseil régional et signature de l'arrêté préfectoral, après deux à trois années de concertation intense des parties prenantes intéressées à la biodiversité, à titre professionnel, scientifique, ou de loisirs.

Les articles L371-3 et suivants du code de l'environnement et le décret n° 2011-739 du 28 juin 2011 créent des comités régionaux « trames verte et bleue », dont les membres sont nommés conjointement par le préfet et le président de région ; la composition de cette instance est le reflet du principe participatif « à cinq » du processus Grenelle, avec plusieurs collègues :

- collectivités territoriales et leurs groupements (30 %),
- État et ses établissements publics (15 %),
- organismes socio-professionnels et usagers de la nature (20 %),
- associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la nature et gestionnaires d'espace naturels (15 %),
- scientifiques et personnalités qualifiées (5 %).

L'évaluation du schéma est aussi conforme à ce même principe participatif. Au vu de cette évaluation, le préfet et le conseil régional se prononcent sur le maintien ou la révision du schéma. Sans décision concordante, le schéma est déclaré caduc et révisé selon la même procédure que celle qui a présidé à son élaboration.

Le projet de loi relative à la biodiversité prévoit de faire du comité régional « trame verte et bleue » l'instance de concertation permanente sur les questions relatives à la biodiversité.

On voit donc mal qu'une telle instance puisse ne pas participer à l'élaboration, à l'évaluation ou à la révision du SRADDT qui se rapporterait à l'orientation à moyen ou long terme de l'espace régional avec d'évidentes conséquences sur les réservoirs ou les corridors de biodiversité.

Il est donc utile d'intégrer le SRCE au SRADDT en conservant son mode d'élaboration. En effet, si cette intégration peut paraître simple sur le plan cartographique, l'évolution

du chapitre SRCE et des dispositions qu'il contient peut s'avérer plus problématique compte tenu de son mode d'élaboration spécifique.

Cette co-élaboration du document avec les parties prenantes donne assurément une force symbolique et une capacité de le rendre opérationnel beaucoup plus importante que s'il résultait d'une élaboration par la région seule. Cette particularité organique, a souvent été présentée comme indispensable pour convaincre de l'utilité de ce nouveau schéma (notamment pour la première génération des SRCE). Elle l'est également pour réaliser son évaluation ex-ante et assurer une transparence quant à son suivi et à la diffusion de ses indicateurs de suivi.

Cela justifie pour la mission le maintien de la procédure spécifique d'élaboration/modification/révision du SRCE afin de capitaliser sur l'important travail réalisé jusqu'ici et de rassurer les parties prenantes sur cet acquis collectif irréversible pour la protection de la nature tout en assurant son intégration dans le futur SRADDT.

7. La mission recommande l'intégration au sein du bloc commun du futur SRADDT du contenu du SRCE, tout en maintenant le mode d'élaboration et de révision spécifique de ce dernier.

Le schéma des carrières relève actuellement du niveau départemental et de la seule compétence de l'État. Les conditions de l'intégration de la question des ressources géologiques devraient donc être précisées pour ne pas le dénaturer lors de cet exercice.

Le futur schéma régional des carrières, créé par la loi ALUR et établi par le préfet, a lui aussi vocation à faire partie de la dynamique intégratrice du SRADDT : ce document, destiné notamment à identifier (donc à localiser) les « gisements potentiellement exploitables » de matériaux, est certes élaboré par le préfet de région, mais sans que les modalités de la concertation soient encore connues (décret à venir). Il doit cependant, de par la loi, consulter le plan régional de l'agriculture durable (c'est à dire les représentants professionnels agricoles), les formations « carrières » des commissions départementales de la nature, du paysage et des sites (CDNPS), où les professionnels sont très actifs.

Le SRC gagnerait donc à être pleinement articulé avec les enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire du futur schéma régional, notamment pour veiller à rechercher la plus grande proximité entre les secteurs d'extraction des matériaux et les principaux lieux d'emploi de ceux-ci. Les conséquences de l'exploitation des ressources géologiques seraient également mieux appréhendées tant sur le plan environnemental qu'humain par l'ensemble des parties prenantes si elles étaient présentées dans le cadre de la mise en perspective des enjeux et des projets à l'échelle régionale.

L'intégration dans le SRADDT de ces deux documents posent la question de leurs modes d'élaboration.

On imagine mal de se priver des connaissances scientifiques et techniques et des savoir-faire opérationnels des principaux groupes et professions directement concernés, qui se contenteraient de la représentation indirecte (et parfois marginale) que peuvent leur offrir le comité économique, social et environnemental régional (CESER) d'une part, les chambres consulaires d'autre part, dont l'association est prévue à l'élaboration du SRADDT dans le socle prévu par le projet de loi.

Il paraît indispensable à leur qualité même et à leur acceptabilité sociale, que la législation ne s'en tienne pas à la simple reconduction de l'association de droit commun prévu pour le socle du SRADDT.

Il paraît nécessaire que la loi prévoie aussi la participation de ces mêmes parties prenantes à l'évaluation qui décidera ou non, au terme des six années prévues par le projet de loi, de la mise en révision des chapitres en cause.

8. *La mission recommande l'intégration au sein du bloc commun du futur SRADDT du schéma régional des carrières prévu par la loi ALUR afin de faciliter, avec l'ensemble des parties prenantes concourant à l'élaboration du futur SRADDT, les arbitrages entre sites à intégrer dans ce schéma.*

Quels chapitres facultatifs pour le futur SRADDT ?

D'autres thématiques spatialisables et potentiellement prescriptives pourraient faire partie, de manière progressive, de la démarche d'intégration portée par le SRADDT :

le paysage

Une précédente version du projet de schéma régional intégrateur mentionnait, au nombre des documents auxquels le SRADDT se substituait, les « directives paysagères » issues de la loi sur la protection et la mise en valeur du paysage du 8 janvier 1993. Aujourd'hui très peu nombreuses²⁹, elles s'analysent comme une protection patrimoniale d'espaces exceptionnels au même titre que les sites relevant de la loi de 1930 ou les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP). En fait, l'intégration de ces quelques directives (actuelles ou potentielles, mais les chantiers semblent aujourd'hui tous arrêtés) ne présente guère de pertinence.

En revanche, compte tenu de la somme de connaissances accumulées à cette échelle par la quasi généralisation sur le territoire des « atlas de paysages », il y aurait lieu de réfléchir sur ce que pourraient être, à l'échelle régionale, des « objectifs de qualité paysagère », tels que définis dans la Convention européenne du paysage³⁰, qui sont désormais, de par la loi ALUR, un des éléments constitutifs possibles des documents d'orientations et d'objectifs des SCOT. Le projet de loi relatif à la biodiversité marque d'ailleurs une volonté de systématiser leur expression dans les SCOT et les chartes de PNR.

L'élaboration de la « stratégie de qualité architecturale, urbaine et paysagère » décrite ci-dessus peut constituer une réponse pertinente à cette interrogation.

Les questions plus précises posées par cet éventuel chapitre sur le paysage sont développées en annexe 2-3.

l'agriculture et la forêt

L'inclusion d'un ou de deux chapitres individualisés sur ces thématiques, éminemment spatiales, répondrait au besoin de tenir compte de la préservation des enjeux propres à ces espaces au sein du territoire régional. Il paraîtrait pourtant normal et utile non

²⁹ Deux seulement ont été approuvées: sur les Alpilles (Bouches du Rhône), et sur le Salève (Haute Savoie)

³⁰ Objectif de qualité paysagère: « désigne la formulation, par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie » Convention de Florence, Octobre 2000 (entrée en vigueur en France le 1er juillet 2006).

seulement que la préservation des espaces dédiés à la production agricole³¹ et aux diverses fonctions de la forêt de même que les mesures et politiques spatialisées³² destinées à assurer leur gestion durable soient incluses dans le schéma régional intégrateur ; la mission a recommandé ci-dessus que les objectifs nationaux d'artificialisation réduite des territoires soient assortis dans tous les futurs SRADDT, d'indicateurs quantifiés. Le contenu et le mode d'élaboration des deux documents de planification correspondants sont rappelés en annexe 4.

Des chapitres à plus petite échelle pour certains secteurs géographiques à enjeux

Au sein des régions, certains territoires portent des enjeux, souvent générateurs de tensions ou de conflits d'usage qui dépassent l'échelle d'un SCOT et les capacités d'arbitrage du président de l'intercommunalité porteuse du document. On peut parler d'« enjeux d'intérêt régional »³³.

L'espace littoral et la montagne font à l'évidence partie de ces territoires, mais il peut en être de même pour des bassins industriels en conversion, des abords d'un nouvel équipement public majeur (terminal portuaire, pôle intermodal, aéroport...) et de grandes agglomérations ayant plusieurs SCOT.

La mission estime que les futurs SRADDT devraient disposer outre les chapitres « thématiques », de chapitres « territoriaux » portant sur des territoires spécifiques, tout comme il existe aujourd'hui des « schémas de secteurs » dans les PLU.

Il est d'ailleurs indiqué dans le projet de loi NOTR que les « règles générales énoncées par la région pour contribuer à mettre en œuvre et atteindre les objectifs fixés dans le rapport » (qui constitue la première partie du futur SRADDT) « peuvent varier selon différentes parties du territoire régional ». La mission estime que cette formulation ouvre la voie à des prescriptions d'échelle territoriale plus fine sur des secteurs que la région jugera pertinents.

D'ores et déjà, de telles prescriptions existent sur certains territoires, (à l'initiative de l'État dans les années 90) ou sont ébauchées (selon la volonté de certaines régions, depuis les années 2000).

C'est en particulier le cas pour les territoires couverts par les six DTA qui ont sans doute vocation à être «réappropriées», sous la forme d'un «chapitre à vocation territoriale», dans les futurs SRADDT. On voit mal, en effet subsister des « enclaves » de compétence étatique qui continueraient à régir l'utilisation du sol, que seule une initiative de l'État serait susceptible de faire évoluer. Les DTA ne pouvant être approuvées (donc révisées) que par décret en conseil d'État, ce serait un argument de plus pour que les futurs SRADDT aient le même niveau d'approbation.

Certaines régions (Nord-Pas-de-Calais) ont adopté ou préparé des « directives régionales d'aménagement » (DRA) pour traiter ces enjeux localisés mais jugés

³¹ En 50 ans, la surface agricole utile (SAU) a perdu 20% de sa surface, passant de 35 à 28 Mha.

³² Par exemple les principes de localisation des centres de services à ces activités ou des installations de transformation ou de commercialisation de leurs productions.

³³ La question des échelles est en effet complexe puisque si la région oriente et fixe des objectifs à moyen ou long terme sur son territoire, elle peut être conduite à estimer qu'une opération d'aménagement revêt, de par son importance ou son enjeu, un « intérêt régional ». Or, sa localisation fine relèvera du seul SCOT ou du PLU(I) ce qui exclurait a priori une implication régionale sur cet aspect pourtant essentiel du lieu d'implantation.

d'intérêt régional. La DRA de Nord-Pas-de-Calais traite ainsi de la périurbanisation³⁴, phénomène majeur dans toutes les grandes régions urbaines.

En l'état actuel du droit, ces « directives » n'ont évidemment pas de liens de compatibilité avec les SCOT mais la région utilise plusieurs leviers pour obtenir l'objectif recherché : sensibilisation des décideurs, des professionnels et du grand public à la maîtrise de la périurbanisation (politiques d'aides en ingénierie et d'accompagnement financier pour inciter, conditionnalité de l'attribution des investissements sur les territoires, positionnement par des avis formalisés et experts sur les projets locaux³⁵.

Les DRA ont aussi constitué, en l'absence de textes nationaux relatifs aux continuités écologiques, un premier cadre d'action régional. La trame verte et bleue a vu le jour sous forme de directive régionale d'aménagement en région Nord-Pas-de-Calais avec un plan d'action arrêté dès janvier 2004.

La région Picardie a également travaillé cette question dans un document de septembre 2010 annoncé comme une future DRA³⁶. Des études sur deux autres DRA sont également engagées pour traiter d'une part des espaces à enjeux autour des gares³⁷, d'autre part des espaces ruraux fragiles³⁸.

De la même façon qu'à l'échelle de la planification urbaine actuelle, des territoires spécifiques connaissent des réglementations particulières (schémas de secteurs, orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLUi, le schéma d'aménagement intégrateur d'échelle régionale que sera le futur SRADDT doit pouvoir effectuer des « zooms avant » en changeant d'échelle prescriptive, dès lors que des « intérêts régionaux », voire des « opérations d'intérêt régional » (OIR) affecteront telle ou telle partie du territoire, notamment dans les circonstances ou exemples évoqués en début de paragraphe.

9. La mission recommande de préciser de façon explicite dans le texte du projet de loi les règles qui « peuvent varier selon différentes parties du territoire régional », c'est-à-dire la capacité de la région à formuler dans son SRADDT, sur un territoire « à enjeux régionaux » des dispositions prescriptives d'échelle plus fine que dans le reste du document. La mission recommande, en complément, de préciser -par un texte de niveau approprié- que les « enjeux régionaux » s'appliquent : - à des opérations d'aménagement ou de protection dont les impacts économiques, sociaux ou environnementaux dépassent manifestement le territoire couvert par le SCOT de leur lieu d'application ou d'implantation.- à des territoires, notamment ceux couverts par des lois d'aménagement et d'urbanisme, qui contribuent de façon majeure à l'attractivité, à l'identité ou à l'économie régionale.

³⁴ Voir sur ce point la démarche menée par la région Nord, Pas-de-Calais http://www.nordpasdecals.fr/upload/docs/application/pdf/2012-11/apd_dra_maitrise_periurbanisation_finalise.pdf.

³⁵ Selon le site internet de la région en cause « les leviers régionaux pour mettre en œuvre les démarches de progrès dans l'aménagement urbain » décrivent les instruments fondés sur les investissements, incitations et ingénierie dont les acteurs d'échelle régionale ou départementale disposent, et la façon dont ils peuvent les utiliser pour que les démarches soient engagées et/ou développées localement, dans une logique d'incitation et d'appui aux acteurs locaux .

³⁶ Voir sur ce point le fascicule « Assurer les continuités écologiques, fonctionnelles et paysagères dans les vallées picardes » http://www.picardie.fr/IMG/pdf/d/0/5/CI_DRA_vallees_280910.pdf

³⁷ http://www.picardie.fr/IMG/pdf/8/8/5/CI_DRA_gares_280910.pdf

³⁸ Le projet est intitulé « Développer la mixité des fonctions et préserver le patrimoine naturel des nouvelles campagnes » http://www.picardie.fr/IMG/pdf/5/5/5/CI_DRA_camp_280910.pdf

3.2.2. Le mode d'élaboration de ces compléments doit impliquer les « parties prenantes »

Le besoin d'une forte association des collectivités concernées et des parties prenantes à l'élaboration et au suivi du futur SRADDT

La base du futur SRADDT doit, selon le projet de loi NOTR, résulter d'un travail conduit par l'exécutif régional. Toutefois, certains des chapitres du document (intégré au socle ou facultatif) font l'objet d'une élaboration associant les parties prenantes.

En ce qui concerne le schéma régional de l'intermodalité, sa gouvernance avec une majorité qualifiée particulière témoigne de l'intérêt de préserver des modes particuliers d'élaboration aux différents éléments du schéma. Le texte présenté prévoit actuellement un cadre de concertation a minima même si des initiatives peuvent y être ajoutées : Le projet de loi indique en effet, en fin de partie III du futur article L 4251-5 « Le conseil régional peut décider de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma ».

Une autre option serait d'intégrer dans le texte relatif à l'élaboration du futur SRADDT des dispositions générales impliquant pour l'ensemble du schéma une large participation des parties prenantes, comme c'est le cas actuellement pour le SRCAE et le SRCE, voire même une co-élaboration du document par la région, les collectivités territoriales et les établissements publics porteurs de SCOT dans ce qui pourrait être une « conférence territoriale (élargie) de l'action publique » propre au futur SRADDT.

La légitimité du SRADDT serait renforcée et son application facilitée.

10. La mission recommande que soit précisé dans le projet de loi « Le préfet et le président du conseil régional sont assistés d'un comité de pilotage dont ils fixent la composition d'un commun accord » en veillant à intégrer les parties prenantes aux politiques publiques sur lesquelles le schéma intervient.

3.2.3. Vers des schémas régionaux « à la carte » adaptés aux particularités géographiques locales, et prenant en compte les singularités socio-géographiques des régions concernées ?

Au delà du socle prévu par la loi, le principe de création de schémas régionaux différenciés d'une région à l'autre est inscrit dans le cadre du projet de loi et constitue une évolution sensible visant à prendre en compte les particularités.

Le texte présenté par le gouvernement envisage cette hypothèse dans la rédaction du nouvel article L 4251-2 du CGCT qui dispose que les « règles peuvent varier selon différentes parties du territoire régional ». En l'état actuel des intentions gouvernementales, la sectorisation de certaines dispositions du SRADDT pourrait être spécifiquement organisée par l'ordonnance prévue à l'article 7 du projet de loi.

Dès lors la question se pose de SRADDT « à la carte » pouvant comporter, au-delà du socle :

un nombre variable de chapitres individualisés, thématiques ou territoriaux, en fonction de la configuration géographique et économique de la région (absence ou présence de littoral, de la montagne, de forêt, de métropole, de bassin industriel ancien, d'attraits touristiques majeurs, etc.),

des modalités variables d'association des parties prenantes en fonction du nombre et de l'objet des chapitres individualisés du schéma.

La double dynamique intégratrice et participative évoquée ci-dessus serait dans un tel cas confortée par la possibilité explicitement reconnue de différencier le contenu et le formalisme du SRADDT selon les particularités régionales.

3.3. La mise en place d'un processus par étapes

3.3.1. Concaténer les schémas existants

Actuellement, les politiques publiques traduites à l'échelle régionale ne sont que faiblement coordonnées entre elles. Le schéma proposé conduirait donc dans un premier temps toutes les administrations (collectivités territoriales, État, autres...) à indiquer quels sont les éléments de leurs politiques qui ont des conséquences spatiales directes ou même indirectes³⁹. En cas d'incohérences constatées, la conférence territoriale de l'action publique veillerait à proposer des solutions.

Le nombre de schémas régionaux ou ayant des effets supra-départementaux justifie qu'une première étape soit la simple concaténation des documents existants. Cette phase sera d'autant plus nécessaire dans les régions dont les nouveaux périmètres résulteront de la loi « *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* ».

L'exercice vise dans un premier temps à rassembler toutes les informations des documents existants et à examiner leur emboîtement. Dans la mesure où nombre des politiques menées à l'échelon régional sont cartographiées, la carte multi-couches permettra d'analyser les politiques menées et les éventuelles contradictions entre des cartes existantes au sein d'un même périmètre.

L'échelle du 100.000ème est au moins requise pour la lisibilité cartographique.

Cette analyse pourrait être confiée au conseil régional et présentée à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) dans sa formation comprenant le représentant de l'État et des services déconcentrés concernés.

Ainsi, les représentants des diverses collectivités territoriales examineraient tous les schémas portant sur le périmètre régional. Cet examen pourrait être la base de l'évaluation ex-ante. Dans un second temps, pourraient être intégrés à cette analyse tous les schémas ayant un périmètre différent de celui de la région, mais produisant des effets sur la planification régionale ou celle des autres acteurs territoriaux (notamment les SDAGE et SAGE).

Dans une étape ultérieure, les schémas départementaux seraient présentés à la CTAP afin d'examiner les optimisations possibles de politiques publiques.

L'étape de concaténation pourrait être conduite dans les deux années qui suivront l'élection des futurs élus régionaux, soit de janvier 2016 à décembre 2018.

³⁹ Par ex, localisation de la production d'énergies renouvelables (hors éolien) dans un SRCAE.

3.3.2. Construire un processus qui n'affaiblit pas les schémas récents

Les schémas élaborés récemment ou en cours (SRCE et SRCAE) sont ceux qui impliquent le plus d'acteurs et qui prennent en compte les évolutions législatives des cinq dernières années. Ils possèdent des caractéristiques juridiques particulières : une élaboration dans un cadre de gouvernance élargie et une prescriptivité obligeant les documents de rang inférieur à une prise en compte de leurs dispositions.

Cette situation issue des lois Grenelle mérite d'être conservée puisqu'il apparaît bien qu'un processus nouveau ait vu le jour dans chaque région lors de l'élaboration de ces documents. Cette co-production entre les acteurs traditionnels de l'action publique (élus locaux et services de l'État) et les nouveaux venus sur ce champ (acteurs socio-économiques et associatifs) a permis sur des sujets très sensibles d'évoluer vers une compréhension mutuelle et vers des compromis extrêmement vertueux (ainsi, mise en place de plans locaux de restauration des corridors écologiques, stratégies territoriales de l'énergie et du climat (souvent portées par un agenda 21), etc.). Il serait donc proposé de maintenir leur régime spécifique.

La plupart des schémas thématiques à intégrer dans le futur SRADDT sont plus anciens et justifieraient bien souvent un processus de révision. Les lois Grenelle en rappelant le principe d'une gouvernance partagée n'en ont pas spécifié de manière uniforme le modus operandi. Elles ont posé un principe : l'association des parties prenantes à l'élaboration d'une politique⁴⁰ s'imposera dans l'avenir sous une forme à définir (les conférences sociales ou environnementales tenues depuis 2012 traduisent la permanence de ce principe).

Ces schémas deviendraient des chapitres thématiques du nouveau SRADDT jusqu'à leur obsolescence. Il resterait à la région la possibilité d'agir via les procédures de modification ou de révision du SRADDT pour faire évoluer ces chapitres thématiques dès qu'elle le souhaite.

Ainsi, dès le deuxième SRADDT élaboré selon la nouvelle formule, l'échelle régionale disposerait d'un outil totalement refondu qui exprimerait la stratégie régionale des acteurs publics.

3.3.3. Intégrer après identification et effacement des éventuelles incohérences

Les étapes progressives proposées ci-dessus conduiraient à une intégration facilitée de documents qui répondent aujourd'hui à une logique de « tuyaux d'orgues ».

L'étape la plus décisive serait la gestion des incohérences ou des contradictions entre les politiques ainsi spatialisées. Lorsqu'il y aurait des contradictions entre des politiques régionales ou lors de l'intégration de documents émanant de deux, voire trois régions qui ont fusionné, les arbitrages ne pourraient qu'être traités par la collectivité régionale issue des élections de 2015. Lorsque des documents n'entrant pas dans le champ exclusif du conseil régional viendraient heurter les dispositions d'un document régional, il serait utile de laisser à la CTAP la mission de rechercher les solutions appropriées afin que chacun des acteurs publics puisse intégrer les éléments du compromis dans ses propres documents. Lorsque la conciliation ne sera pas possible,

⁴⁰– principe de participation prévu par la charte constitutionnelle de l'Environnement et dûment rappelé par le Conseil Constitutionnel à l'occasion notamment de QPC.

la compétence prescriptive conférée par le futur SRADDT à la collectivité régionale lui donnerait le dernier mot.

La phase de traitement des incohérences pourrait être conduite dès leur apparition jusqu'à la fin 2018.

3.3.4. Faciliter l'efficience à chaque échelle (SCOT et PLU notamment)

La question de l'articulation des différents documents d'urbanisme avec le schéma régional est essentielle. Il est proposé que la mise en compatibilité soit rapide sauf lorsque les incohérences manifestes entre les documents exigent l'engagement d'une procédure de révision.

Il s'agit de réduire, pour le citoyen, ces situations très inconfortables d'incertitude juridique qu'engendrent le temps souvent excessif passé par les collectivités et l'Etat à réduire les contradictions entre documents de planification d'échelle différente⁴¹.

La révision devrait ainsi être menée dans un délai de dix-huit mois afin que l'application des orientations et des objectifs régionaux ne puisse pas être retardée d'un mandat, par le jeu des mises en compatibilité successives (3 ans actuellement pour le SCOT, 3 ans pour le PLU(I)).

La loi ALUR a prévu, en effet, un dispositif de mise en compatibilité dans un délai d'un an la révision du PLU(I) n'est pas nécessaire et trois ans si la révision s'impose.

Afin de ne pas allonger les délais et de répondre au souci de simplification des procédures, il pourrait être envisagé de laisser un délai de 6 mois lorsque la mise en compatibilité ou la prise en compte ne nécessite pas de révision du document et de 18 mois dans le cas contraire. Il ne s'agirait pas d'une révision générale du document, mais d'une révision/compatibilité qui n'aurait d'effet que sur les dispositions du document manifestement incompatibles avec les prescriptions du document de rang supérieur.

11. La mission recommande la création d'une procédure de révision/compatibilité dans les documents d'urbanisme devant être menée systématiquement après la modification de la norme supérieure. Sa durée pourrait être au maximum de 18 mois.

Pour aller dans le même sens de mise en compatibilité rapide entre les nouveaux SRADDT et les SCOT, une procédure plus rapide encore pourrait être mise en œuvre: elle consisterait en la possibilité donnée à l'État et à la région, co-élaborateurs, de prendre eux-mêmes l'initiative à cet effet: ils transmettraient à la structure porteuse du SCOT une proposition de mise en compatibilité, à charge pour celle-ci de formuler une contre-proposition ou un refus motivé. Il appartiendrait alors au Préfet, après consultation de la région, de procéder d'office à la mise en compatibilité.

12. En ce qui concerne plus spécifiquement la mise en compatibilité des SCOT avec les nouveaux SRADDT, la mission recommande que le conseil régional et le préfet co-élaborateurs puissent transmettre conjointement à l'EPCI porteur d'un SCOT, une nouvelle rédaction de ce document compatible avec le SRADDT. L'organe

⁴¹ Situation bien connue des documents d'urbanismes incompatibles avec les lois Littoral ou Montagne.

délibérant de l'EPCI aurait alors 6 mois pour émettre soit un refus motivé, soit une contre-proposition de mise en compatibilité. En cas d'absence de réponse, de désaccord avec les motifs du refus, ou avec la contre-proposition de l'EPCI, le préfet, après consultation du conseil régional, procéderait par arrêté à la mise en compatibilité d'office du SCOT concerné.

3.3.5. Programmer entre les acteurs territoriaux sur la base du schéma régional

Le schéma régional intégrateur serait une avancée en matière de lisibilité des documents de stratégie à l'échelon régional. Il constituerait un atout pour la compréhension des politiques publiques. La clarification des politiques publiques et leur simplification devraient conduire à préciser les actions spécifiques que la région, voire les acteurs publics régionaux veulent mettre en œuvre. La région PACA en cherchant à créer des opérations d'intérêt régional (OIR) s'exprime en ce sens⁴².

La programmation des dépenses publiques régionales en matière d'investissement, voire des autres collectivités accompagnant des priorités reconnues par la région pourrait faire l'objet d'un document prévisionnel annexé au futur SRADDT et être réactualisé tous les deux ans (concomitamment à la publication d'indicateurs de suivi des objectifs du schéma). La conséquence d'une programmation concertée serait vertueuse, en renforçant le décroisement des aides des collectivités et donc une concentration de moyens pour la réalisation d'objectifs.

Ainsi, la stratégie régionale gagnerait en crédibilité si elle énonçait les objectifs déclarés de la région pour ce qui est de sa propre politique et son calendrier de mise en œuvre. Dès lors que cette programmation s'inscrirait dans le calendrier des contrats de plan (CPER) et des financements européens (FEDER notamment), il y aurait alors au service de tous les acteurs publics ou privés de la région une excellente lisibilité sur les objectifs à moyen terme et sur la volonté de les voir se réaliser.

⁴² Délibération du 29 juin 2012 cadre des interventions des opérations d'intérêt régional OIN , déclaration d'intérêt régional sur le Val Durance

Conclusion

La nécessité d'une croissance plus durable est au cœur d'enjeux transversaux qui inspirent les politiques d'aujourd'hui, au plan national, européen et international. L'État négocie les accords et prend les engagements internationaux, de plus en plus sous forme d'obligations de résultats chiffrées et datées. Dans ce contexte, l'intégration de ses politiques⁴³ est une nécessité croissante, mais un défi, tout aussi important, consiste pour lui à disposer d'une «courroie de transmission» efficace pour la mise en œuvre et l'application des politiques publiques dans l'aménagement des territoires.

Or la France a connu ces 50 dernières années un modèle de développement fondé sur un étalement urbain sans précédent aux conséquences importantes en termes de soutenabilité : réduction de 20% de la surface agricole, accroissement des distances domicile-travail et de la facture énergétique des ménages, disparition de ressources naturelles, perte d'habitats et érosion de la biodiversité, développement des émissions de GES liées au transport, pollutions par ruissellement, banalisation des paysages, et artificialisation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Aujourd'hui, seules certaines régions à enjeux spécifiques sont dotées d'un schéma régional plus intégrateur et plus prescriptif que le droit commun, la majorité des régions connaissant un amoncellement de documents sectoriels conçus au gré de l'émergence de nouvelles demandes sociales (biodiversité, climat, transports multimodaux...) qui s'imposent en ordre dispersé et à des degrés divers aux décisions locales d'aménagement et d'urbanisme. Les lois récentes (lois MAPTAM, ALUR) et le projet de loi NOTR, qui prévoit un SRADDT, sont l'occasion de reposer la question d'un schéma intégrateur et prescriptif, notamment dans le cadre des états généraux pour la modernisation du droit de l'environnement.

La mission a fait un état des lieux des schémas régionaux existants, examiné les différentes formes de hiérarchie des normes et d'approbation des documents d'aménagement. Elle a passé en revue les raisons qui font de la région (y compris après fusion) un espace pertinent pour asseoir un schéma à la fois intégrateur et prescriptif sur les documents d'urbanisme. Après avoir réfléchi aux moyens de concilier les nouvelles modalités de la concertation pluri-acteurs avec l'articulation des compétences entre échelons territoriaux pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel schéma, la mission préconise une approche en trois temps : concaténer dès 2016 les schémas existants avec carte au 1/100.000^{ème} sous la responsabilité de la CTAP, traiter d'ici 2018 les éventuelles incohérences entre les volets du schéma et les schémas portant sur d'autres échelles.

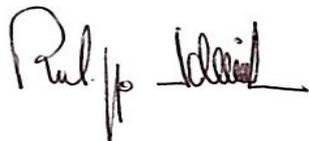
Elle fait six recommandations principales et six autres complémentaires sur le projet de loi NOTR et les travaux qui lui seront associés : prévoir une procédure de co-élaboration État-région, puis d'approbation par décret en Conseil d'État (au lieu de l'arrêté préfectoral actuellement prévu), intégrer au bloc commun du futur schéma les SRCE et les SRC en conservant leurs procédures d'élaboration, élargir le cadre de concertation des modalités d'élaboration aux parties prenantes sur le modèle du SRCAE, prévoir la possibilité de «zoomer» en prévoyant des dispositions à échelle plus fine sur des territoires à enjeux.

Les autres recommandations concernent le maintien dans les futurs SRADDT d'orientations sur la qualité de l'espace, le porter à connaissance stratégique de l'État

⁴³ (économie, urbanisme, environnement, agriculture, énergie/climat, transport et mobilité, etc...)

(nécessaire en début d'exercice), le mode de représentation graphique et d'écriture des schémas régionaux, les indicateurs qu'ils doivent comporter, leur évaluation environnementale et la mise en compatibilité plus rapide des SCOT à leurs dispositions.

Philippe Schmit



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Sylvie Alexandre



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Jean-Pierre Thibault



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



30.5.2014

Ministère de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Ministère du logement, de l'égalité des territoires
et de la ruralité

Paris, le 10 Sér. 2014

La ministre de l'écologie, du développement
Durable et de l'énergie

La ministre du logement,
de l'égalité des territoires et de la ruralité

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

→ Bureau
4

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République propose de créer de nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) ayant pour partie un caractère prescriptif. Ce document couvrirait des domaines variés : utilisation de l'espace, logement, intermodalité des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, prévention et gestion des déchets.

Une ordonnance est prévue à son article 7 pour « préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre ».

Compte tenu des évolutions annoncées par ce projet de loi et des textes récemment adoptés (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), nous vous demandons de diligenter une mission chargée d'apporter une contribution aux discussions interministérielles à venir concernant l'ordonnance précitée.

La mission dressera un inventaire des schémas existants à l'échelle régionale précisant leurs principales caractéristiques (mode d'élaboration, portée juridique, ...) :

- schéma régional d'aménagement du territoire (SDRAT),
- schéma régional des infrastructures de transports (SRIT),
- schéma régional de cohérence écologique (SRCE),
- schéma régional climat, air et énergie (SRCAE), comportant un schéma régional éolien (SRE),
- schéma régional des carrières (SRC),
- schéma régional de l'intermodalité (SRI).

.../...

Hôtel de Castries - 72 rue de Varenne - 75700 Paris
Hôtel de Roquette - 244 boulevard Saint Germain - 75700 PARIS

Elle examinera la portée et le statut des schémas et des documents ayant une incidence au niveau régional mais dont les périmètres ne coïncident pas avec celui de la région :

- schéma (directeur) d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE),
- plan de gestion des risques d'inondation (PGRI),
- chartes de parcs nationaux et naturels régionaux,
- directives territoriales d'aménagement (DTA).

La mission procédera ensuite à un examen des différents schémas intégrés existants :

- schéma d'aménagement régional en outre-mer (SAR),
- plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC),
- schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Afin d'assurer une cohérence de lecture des politiques sectorielles concernées, la mission étudiera comment le futur SRADDT pourrait s'articuler avec les documents régionaux qui seront maintenus et ceux n'ayant pas les mêmes périmètres et/ou les mêmes échelles (massifs, bassins hydrographiques...). Elle examinera son impact sur les modalités d'élaboration des documents existants.

Elle décrira les effets des options possibles sur la qualité du document, sur son approbation par les acteurs du territoire et sur sa mise en œuvre.

Enfin, elle proposera les étapes de transition nécessaires jusqu'à la mise en œuvre des nouveaux SRADDT.

La mission rendra un rapport provisoire fin septembre 2014 et un rapport définitif le 30 novembre 2014.



Ségolène ROYAL



Sylvia PINEL

2. Annexe 2

2.1. Le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre

Déjà inscrit dans la première loi de décentralisation (1983) il a été introduit dans la loi fondamentale par la révision constitutionnelle de 2003, avec un § 5 de l'article 72 qui est désormais le suivant :

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice des compétences nécessite le concours d'une ou plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

Cette interdiction est le corollaire du principe de libre administration des collectivités locales, sur lesquelles seul l'État est habilité à exercer un contrôle. Les collectivités territoriales sont ainsi placées sur un pied d'égalité face à l'État, qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents.

Le principe constitutionnel de 2003 connaît néanmoins trois types d'aménagements qui peuvent aboutir dans les faits à une réelle prééminence de la collectivité d'échelle géographique supérieure :

1) Dès ce même article 72 de la Constitution, la possibilité est ouverte de désigner une collectivité dite "chef de file" pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci. Le chef de file n'a toutefois qu'un rôle de coordination, à l'exclusion de toute fonction décisionnelle.

La loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) a explicité et systématisé ce principe en édictant pour chacun des échelons territoriaux des domaines précis où ce rôle est affiché⁴⁴

- chef-de-filat de la région en matière, notamment, de développement économique et d'organisation de l'intermodalité et de complémentarité des transports, de biodiversité et de transition énergétique, de climat et d'énergie, ou encore de soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises ;
- chef-de-filat du département en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes, et de solidarité des territoires ;
- chef-de-filat de la commune en matière de mobilité durable.

Toutefois, il n'est question pour le chef de file que d' « organiser les modalités » de l'action commune et en aucun cas de « déterminer » ou de « fixer » ces modalités

Le rôle de la collectivité chef de file n'est donc pas de décider, ni de faire à la place des autres collectivités, elle ne saurait notamment contrôler la mise en œuvre de la compétence ainsi organisée, ce qui serait alors bel et bien l'exercice d'une tutelle..

⁴⁴ Ce qui, d'une certaine façon, anticipait sur le projet de loi actuel en tentant de spécialiser les collectivités (cf ci-après Annexe sur la Clause de compétence générale

2) Plus concrètement, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre n'empêche pas la loi de reconnaître des compétences particulières d'aide d'une collectivité au profit d'une autre. C'est ainsi que le département est compétent pour apporter "*aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences*" (art. L3233-1 CGCT). De même, le Conseil d'État ne considère pas comme une tutelle la subvention limitée versée aux communes et différenciée selon que le service est géré en régie ou délégué (12 déc. 2003, Département des Landes).

La prééminence est alors d'ordre matériel : la collectivité de rang géographique supérieur dispose à la fois d'une assise financière plus grande et, plus subtilement (sauf pour les agglomérations bien sûr) d'un potentiel technique et d'une capacité d'ingénierie qui lui donne une capacité évidente à faire prévaloir ses positions.

3) Enfin, la notion de compatibilité d'une norme locale avec une norme de rang géographique supérieur consacre, d'une certaine façon la prééminence de la collectivité qui a édictée celle-ci sur les collectivités plus petites dont les textes ne doivent pas contredire la norme en cause.

La décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 sur la loi SRU en admet ainsi la possibilité : les schémas de cohérence territoriale s'imposent bien aux plans locaux d'urbanisme dans un rapport de compatibilité sans porter atteinte au principe de libre administration des collectivités⁴⁵

⁴⁵ Cité par Géraltine Chavier, Professeur de Droit Public in La Gazette des Communes, 11 septembre 2013.

2.2. La Suppression de la « Clause de compétence générale »

Sources documentaires « www.vie-publique.fr » et article de Thomas Fallou le 7 mai 2014 dans l'infolettre d'IFRAP.org

La clause de compétence générale signifie qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les "*affaires de la collectivité*" ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales.

La compétence générale nécessite donc de définir ce qui caractérise la compétence propre de chaque collectivité territoriale, c'est-à-dire « l'intérêt public local » selon la jurisprudence.

Cette clause générale de compétence oppose les collectivités territoriales aux établissements publics régis par le principe de spécialité, selon lequel ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués (par exemple, les Agences de l'Eau ne peuvent exercer de compétence en dehors de la gestion de cette ressource).

La clause générale de compétence est inscrite aux articles L2121-29 CGCT pour les communes, L3211-1 pour les départements et L4221-1 pour les régions.

La loi du 16 décembre 2010 prévoyait de conserver la clause générale de compétence uniquement pour les communes. Pour les conseils général et régional, les articles L3211-1 et L4221-1 modifiés précisait qu'à compter du 1er janvier 2015 ils devaient régler les affaires de leurs collectivités respectives « dans les domaines de compétence que la loi [leur] attribue » et qu'ils pourraient « *se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* ».

Saisi avant promulgation de cette Loi, le Conseil constitutionnel a rendu une décision le 9 décembre 2010, qui considérait que la réduction des missions des conseils généraux et régionaux n'était pas contraire à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution ; il a justifié sa décision en énonçant que les collectivités territoriales pouvaient toujours « se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique », et que, de ce fait, la disposition n'était pas contraire à l'article 72, alinéa 2 de la Constitution qui donne aux collectivités territoriales « *vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Après le bref rétablissement de cette clause par la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), il semble donc qu'avec le projet de loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, on soit revenu au cas de figure ayant fait l'objet en 2010 du débat rappelé ci-dessus.

2.3. Un chapitre thématique « paysage » dans les futurs SRADDT ?

Cette proposition serait en cohérence avec l'une des propositions-phares du rapport du CGEDD sur les politiques publiques du paysage ⁴⁶:

"Proposer que les régions aient explicitement un rôle de « chefs de file » en matière de paysage, de la même manière qu'elles sont devenues depuis peu (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) chefs de file pour la biodiversité."

On a vu en outre que la quasi généralisation des Atlas de Paysages dans les régions ou dans les départements fournissait aux décideurs des connaissances suffisantes pour fonder à ces échelles ue politique de paysage et en particulier la détermination d' « Objectifs de Qualité Paysagères » à l'instar de ceux que la Loi Biodiversité **devrait** rendre obligatoire dans les documents d'orientation et d'objectifs des SCOT ou dans les chartes de Parcs Naturels Régionaux.

L'emboîtement des échelles pose néanmoins problème : chaque échelle générant ses propres objectifs de qualité paysagère (OQP), les objectifs de niveau local ne se déduisent pas automatiquement de ceux du niveau supérieur (dont les registres sont parfois très différents).

En outre, il faut prendre garde à ne pas faire d'un chapitre thématique qui traiterait ou définirait des « OQP régionaux », un simple élément additionnel, autonome par rapport aux autres chapitres. Toutefois, le lien à établir entre cette thématique et le SRCAE (volet éolien notamment), le schéma de l'intermodalité⁴⁷, le SRCE⁴⁸, le schéma régional des carrières, mais aussi avec d'éventuels chapitres évoqués par ailleurs sur l'agriculture et la forêt paraît évident.

Le paysage étant par nature une discipline en elle-même intégratrice et non un « plus esthétique », l'idéal (et la cohérence) serait donc que l'expression des OQP régionales soit partie intégrante du « rapport de présentation » du SRADDT.

L'ordonnance consistant toutefois à ajouter des « chapitres thématiques », le paysage pourrait constituer un de ces chapitres. Cet exercice pourrait donc être mené sous cette forme, mais avec des précautions particulières de rédaction : liens explicites avec les autres chapitres concernés (la plupart d'entre eux en fait) et renvois fréquents à leurs dispositifs pertinents. Il s'agirait là d'une première étape vers l'intégration du paysage au rapport de présentation, symbolique de cette dynamisation du « socle » du SRADDT qui doit être, à notre sens, l'un des objectifs de la future ordonnance (cf ci-après, point 332)

⁴⁶ Rapport remis par M.Denis Clément, M Jean-Luc Cabrit et Mme Doizelet en avril 2014

⁴⁷ Les infrastructures de transport constituent de fait de nouvelles « structures paysagères » qui sont parfois de belle qualité.

⁴⁸ La loi prévoit bien que l'amélioration de la qualité des paysages fasse partie des objectifs de la trame verte et bleue; cet objectif n'a pas été repris, malheureusement, dans les documents et circulaires d'application...

2.4. Les actuels documents de planification régionale sur l'agriculture et la forêt

Agriculture :

Le contenu et les modalités d'élaboration actuels du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (LMAP) sont les suivants:

En ce qui concerne le contenu, l'article 51 de la loi susmentionnée dispose : « *Un plan régional de l'agriculture durable fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires (souligné par nous) ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux* ».

Le PRAD doit comprendre un diagnostic, des orientations stratégiques définies au vu de ces enjeux, des actions et des indicateurs de suivi.

En ce qui concerne les modalités d'élaboration, il est indiqué que « le préfet de région conduit la préparation du plan en y associant les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture concernées ainsi que l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives. (...) Après avoir été mis pendant une durée minimale d'un mois à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation, ce plan est arrêté par le préfet »

On voit mal comment ce plan, aux implications spatiales importantes, pourrait rester en dehors de la dynamique intégratrice du SRADDT.

Forêt :

Des « orientations régionales forestières » (ORF) prévues par le L122-1 du Code forestier, sont élaborées par les Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers (CRFPF).

Les ORF sont approuvées par le ministre en charge des forêts. Elles traduisent les objectifs régionaux de la politique forestière relevant de la compétence de l'État en matière de gestion durable.

Elles rappellent le contexte régional ainsi que les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, et précisent les grandes orientations à suivre par l'ensemble de la filière forestière (filière aval du bois inclus) afin d'assurer une gestion multifonctionnelle. Elles concernent donc toutes les forêts, publiques et privées, et tous les acteurs de la filière, sylviculteurs, entreprises d'exploitations forestières, industriels et transformateurs du bois.

Là encore, notamment dans certaines régions où la forêt joue un rôle économique, social et culturel (identitaire) majeur, on voit mal comment cette thématique aisément spatialisable pourrait s'abstraire de la dynamique intégratrice.

2.5. Schéma régional et hiérarchie des normes

Le schéma régional intégrateur doit accueillir en son sein des documents de portées juridiques différentes. La compatibilité s'impose en effet aux documents de rang inférieur pour les SAR, le SDRIF et des directives territoriales ou des chartes de parcs naturels ou même un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

La prise en compte s'imposera par exemple pour intégrer dans le futur SRADDT le contenu du SRCE.

Les statuts différents conférés à des éléments d'un document qualifié juridiquement d'acte complexe ne contribuent pas à la simplification administrative. Rappelons que cette notion de différence de statut entre les parties d'un même document existe déjà, par exemple pour les PLU (PADD, OAP et règlement n'ont pas la même valeur, les deux dernières posant des prescriptions tandis que le premier traduit des orientations) ou les SCOT (PADD, DOO et ZACOM n'ont pas les mêmes statuts et pas les mêmes échelles).

La jurisprudence de son côté est venue éclairer ces notions.

La compatibilité a été définie par de nombreux arrêts comme celui du Conseil d'État (arrêt d'assemblée) du 22 février 1974 Adam. Le juge a considéré que la décision attaquée « *ne remet en cause ni les options fondamentales (du schéma) ni la destination générale des sols et qu'elle ne compromet ni le maintien des espaces boisés ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés dans le schéma* ».

Plus tard, le juge est venu préciser la différence entre compatibilité et conformité en rappelant que la compatibilité constituait bien un rapport de non contrariété aux objectifs du schéma (CE 10 juin 1998 Société Leroy-Merlin, req. n° 176920 : BJDU 4/98). La compatibilité a été également appréciée au regard des objectifs d'un plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés (CAA Douai, 25 avril 2002, Préfet de l'Oise c/ Association «Sauvegardons l'environnement d'Yvillers-Villeneuve», n°99DA01536, 99DA1658...).

Plus récemment, dans un arrêt Société Davalex du 12 décembre 2002 (req n°353496), le Conseil d'État appréciait la compatibilité d'une autorisation d'équipement commercial à un SCOT, via la non contrariété aux objectifs et aux orientations du schéma.

La notion de prise en compte est illustrée par la jurisprudence (CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autre, Fédération nationale « SOS-Environnement » et autres, MM. SCREVE et DEMANET, n° 256511, 256540, 256552, 256554). Les conclusions du commissaire du gouvernement éclairent la notion : « *En recourant aux termes « prise en compte » le législateur a entendu selon nous, ne pas exclure la possibilité d'une dérogation aux principes du schéma directeur* » et le magistrat de préciser : « *cette dérogation ne peut être décidée que pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la stricte mesure où ce motif le justifie* ».

Il résulte de ces dispositions que si la conformité entre deux documents exige une compétence liée du document infra au document supra, il n'en est pas de même pour la compatibilité. Celle-ci exige que le document de rang supérieur trace un cadre, des objectifs et/ou des orientations que la norme inférieure ne saurait remettre en cause. L'autorité inférieure reste donc libre de définir son projet en veillant à respecter ce principe. Pour la prise en compte, le document de niveau inférieur doit ne pas ignorer les objectifs généraux de la norme supérieure, mais s'il venait à s'en écarter, il devrait alors justifier cette dérogation.

Quelles conséquences tirer de ces différentes notions au regard des schémas régionaux ? Le schéma régional intégrateur vise en effet à ne pas constituer une régression au regard du droit actuel de ces composantes. Le rapport de compatibilité, fréquemment utilisé en droit de l'urbanisme vise à permettre à l'autorité supérieure de définir les espaces à préserver de

l'urbanisation puisque l'autorité de rang inférieur ne pourra en aucun cas remettre en cause dans sa propre norme les espaces ainsi sanctuarisés.

Pourrait-on aller plus loin, par exemple en imposant aux futurs SRADDT ou aux SCOT un rapport de compatibilité avec le SRCE ?

Juridiquement, cela ne semblerait pas rencontrer d'obstacles fondamentaux. Toutefois, concernant le déplacement ou les stations de certaines espèces végétales et animales, si la mobilisation des experts, des ONG et des services publics a pu permettre l'élaboration d'une première version du schéma régional des continuités écologiques, figer dès aujourd'hui les espaces concernés par un rapport de compatibilité peut conduire à une rigidité juridique qui n'est pas justifiée aujourd'hui. Rappelons qu'en matière de biodiversité, la doctrine « éviter, réduire, compenser » permet pour des projets impactant de trouver des solutions assurant la poursuite de la démarche d'intérêt général sans sacrifier les enjeux environnementaux.

Concernant le futur SRADDT, la mission estime qu'au-delà de la période de transition où les schémas existants devraient être agrégés dans le nouveau SRADDT sans changement de statut, il pourrait être donné par la loi compétence à l'autorité élaboratrice pour définir elle-même le niveau de prescription des dispositions qu'elle arrête.

Le législateur pourrait définir les invariants à tout futur SRADDT pour ce qui est des données prescriptives :

- la sanctuarisation des espaces naturels et boisés à protéger
- la sanctuarisation des espaces agricoles à préserver
- la sanctuarisation des espaces nécessaires à la protection des ressources naturelles
- la sanctuarisation des espaces jouant un intérêt majeur pour assurer une non dégradation de la qualité de l'air
- la sanctuarisation des espaces considérés d'intérêt régional exclusif (entrant dans le champ des compétences que seul le conseil régional exerce et qui justifient une empreinte sur les territoires gérés par des communautés infra-régionales).

Dans la mesure où la région se verra confier par la loi la charge de l'élaboration du document et que celui-ci sera prescriptif sur les SCOT, c'est-à-dire sur un document élaboré par le bloc communal (communes ou leurs EPCI), l'assise juridique du futur SRADDT doit résulter, soit d'une appropriation par un collège régional élargi statuant à la majorité qualifiée représentant plus de la moitié de la population et plus de la moitié des collectivités territoriales concernées), soit par un décret en Conseil d'État validant ainsi la norme ainsi créée à l'échelle régionale.

2.6. Caractéristiques des principaux schémas régionaux

	SRADDT NOTR	SRCE	SRCAE	SRIntermodalité
Objet	<p>Ce schéma constitue le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. À cet effet, il fixe les orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen ou long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets.</p> <p>« Il peut également fixer ces orientations et objectifs dans d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire lorsque des dispositions législatives attribuent dans ce ou ces domaines une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation à la région et que le conseil régional, par la délibération prévue au I de l'article L. 4251-5, décide de l'exercer dans ce cadre.</p>	<p>C'est un schéma d'aménagement du territoire et de protection de certaines ressources naturelles (biodiversité, réseau écologique, habitats naturels) visant le bon état écologique de l'eau imposé par la directive cadre sur l'eau.</p> <p>Il traduit notamment les enjeux de continuité et de maintien des espèces dans les milieux naturels.</p>	<p>Le rapport du schéma régional présente et analyse, dans la région, et en tant que de besoin dans des parties de son territoire, la situation et les politiques dans les domaines du climat, de l'air et de l'énergie et les perspectives de leur évolution aux horizons 2020 et 2050.</p>	<p>Il coordonne les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques mentionnées à ce même article, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.</p>
élaboration	<p>L'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est prescrite par délibération du conseil régional.</p>	<p>conjointement construit dans chaque région française, sur les bases scientifiques disponibles (dont inventaire du patrimoine naturel mentionné à l'article L.411-5, et avis d'experts et du CSRPN ou conseil scientifique régional du patrimoine naturel), sur la base d'un guide méthodologique, sous l'autorité du Président du Conseil régional et le Préfet de région</p>	<p>Co-élaboration État/région avec participation des parties prenantes au sein d'un comité de pilotage</p>	<p><i>Conseil régional</i> en collaboration avec les départements et les autorités organisatrices de la mobilité situées sur le territoire régional.</p>
Approbation	<p>Après l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête, est adopté par délibération du conseil régional.</p>	<p>Le projet de SRCE est arrêté par le président du conseil régional et le préfet de région. Puis il sera soumis à délibération du conseil régional</p>	<p>Co-validation préfet de région et président du conseil régional</p>	<p>Le projet est arrêté par le conseil régional après avis favorable des conseils généraux des départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants des autorités organisatrices de la</p>

				mobilité représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région.
Intervention de l'État	Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région.	Il est formellement adopté par un arrêté du préfet de région	Le préfet arrête le schéma après son approbation par l'organe de délibération du conseil régional	Le schéma régional de l'intermodalité est approuvé par le représentant de l'État dans la région
Compatibilité /effets sur les documents de rang inférieur	Sont compatibles avec : « a) Les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme ; « b) Les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ; « c) Les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus à l'article L. 566-7 du code de l'environnement ; « 3° Prennent en compte : « a) Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies par l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; « b) Les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois ; « c) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante.	les documents de planification et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique	Les PDU doivent être compatibles avec le SRCAE, les documents d'urbanisme doivent le prendre en compte	
durée	6 ans	6 ans	5 ans	Évaluation et éventuelle révision tous les 5 ans
Aspect intégrateur	Il regroupe ainsi le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le plan régional de prévention et de gestion des déchets.			

Caractéristiques des principaux schémas d'aménagement

	SRADT	PADDUC	SAR	SDRIF
Objet	Il fixe les orientations fondamentales à moyen terme du développement durable du territoire régional	Il définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial	Il fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.	Il a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région.
élaboration	Par le conseil régional	Par la collectivité territoriale de Corse	Par une commission formée de représentants du conseil régional, constituée à l'initiative du président du conseil régional,	Le SDRIF est élaboré par la région d'Île-de-France. L'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à la région, soit à l'État.
Approbation	Approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional.	Le projet de plan est arrêté par le conseil exécutif. Il est soumis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse. Le projet est délibéré par l'Assemblée de Corse.	Le projet de SAR élaboré par la commission est arrêté par le président du conseil régional. Le président du conseil régional soumet le projet de schéma au préfet de région, pour accord sur les dispositions du chapitre individualisé, mentionné à l'article R. 4433-2. Il le soumet simultanément, pour avis, au conseil économique, social et environnemental régional et au conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. Le projet de SAR est adopté par délibération du conseil régional.	A l'issue de son élaboration, le projet est soumis pour avis aux conseils généraux des départements intéressés, au conseil économique, social et environnemental régional, et aux chambres consulaires.
Intervention de l'État	Aucune	Aucune	Il est transmis par le président du conseil régional au préfet de région qui le transmet au ministre chargé de l'urbanisme. Le décret en Conseil d'État portant approbation du schéma d'aménagement régional est pris sur le rapport des ministres chargés de l'intérieur, de l'urbanisme, de la mer, de l'agriculture et des départements et territoires d'outre-mer.	Le SDRIF est approuvé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre de l'intérieur, après avis du conseil de Paris, des conseils généraux et du conseil régional de la région d'Île-de-France. Toutefois, il est approuvé par décret en Conseil d'État lorsqu'un ou plusieurs conseils généraux, représentant un quart au moins de la population totale du territoire concerné, ou le

				conseil régional font connaître leur avis défavorable.
Compatibilité /effets sur les documents de rang inférieur	Il prend également en compte les projets d'investissement de l'État, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région. Il doit prendre en compte les schémas de services collectifs	Il prend en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national et prend en compte les risques naturels, sanitaires et technologiques. Il doit être compatible avec les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation	Compatibilité aux DTA, il doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales du PGRI	Il doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales du PGRI Il doit prendre en compte les schémas de services collectifs

3. Personnes rencontrées par la mission lors de la phase de réflexion sur les schémas régionaux intégrateurs :

Association des communautés urbaines de France

M. ANGOTTI, délégué adjoint, le 22 avril 2013

Association des communautés de France

N. PORTIER délégué général, P.SCHMIT action régionale urbanisme, C. BERNARD secrétaire général, le 15 avril 2013

Association des départements de France

P. HERSCU chef de service territoires, chargé de mission juriste, le 25 juillet 2013

Association des régions de France

René SOUCHON président de la région Auvergne, Pierre Jean LORENS, le 23 avril 2013

Cabinet du ministre en charge de l'urbanisme et de l'égalité des territoires

Valérie LASEK, le 21 mars 2013

commissariat général au développement durable

Philippe ROGIER Sous directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques, Marie-Françoise FACON, chef du bureau de l'intégration environnementale

Florent POITEVIN, chef du bureau des infrastructures, des transports et de l'aménagement le 8 avril 2013

MEDDE/ direction des affaires juridiques

Julien BOUCHER, directeur, M. VERNIER sous-directeur, le 25 avril 2013

Ministère de l'intérieur/ direction générale des collectivités locales

S. BOURRON Sous directeur des compétences et institutions locales, P. MARCASSUS Chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat, le 15 avril 2013

Les entretiens ont été conduits en présence de M. Patrick ALBRECHT, CGEDD/MIGT 05, chargé de mission.

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme, sigle</i>	<i>Signification</i>
ALUR	Loi accès au logement et à un urbanisme rénové
CDCEA	Commission départementale de consommation des espaces agricoles
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CESER	Conseil économique et social environnemental régional
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
DROM	Département et région d'Outre-mer
GES	Gaz à effet de serre
OIN	Opération d'intérêt national
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PCET	Plan climat énergie territorial
PIG	Projet d'intérêt général
PLU	Plan local d'urbanisme
PN	Parc national
PNR	Parc naturel régional
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRC	Schéma régional des carrières
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRIT	Schéma régional des infrastructures de transport
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer

