

Loi NOTRe Schémas régionaux et ingénierie

Les élus de la FNAU et son réseau professionnel suivent avec intérêt la discussion de la loi Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe), qui concrétise une nouvelle étape de décentralisation en France. La FNAU se félicite de l'affirmation du couple Région / Intercommunalité dans cette nouvelle architecture institutionnelle, tout en laissant temps et souplesse dans la réorganisation des compétences du Département en fonction des différents contextes territoriaux. Parallèlement à la nécessaire clarification des compétences, le réseau des agences d'urbanisme rappelle l'enjeu d'une action coordonnée, négociée et coproduite des politiques publiques locales dans une coopération, tant horizontale au sein des bassins de vie et systèmes territoriaux, que verticale avec une gouvernance multi-niveaux efficace.

● UNE CONTRIBUTION QUI S'APPUIE SUR L'EXPÉRIENCE DE TERRAIN DES AGENCES D'URBANISME DANS LA PLANIFICATION

La refonte des « schémas régionaux », notamment l'article 6 de la loi NOTRe, intéresse tout particulièrement le réseau des agences d'urbanisme du fait de leur implication dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des documents d'urbanisme (SCoT, PLUI), des projets territoriaux, et de leur contribution aux côtés des Régions dans la préparation, la mise en œuvre ou le suivi du Schéma Régional d'Ile de France (SDRIF), des Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR) en Outremer mais aussi dans plusieurs schémas régionaux d'aménagement et développement durable du territoire (SRADDT), schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), schémas de transports (SRT) ou encore schémas régionaux de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (SRESR).

Cf. dossier FNAU 29 téléchargeable en ligne : <http://www.fnau.org/file/news/FNAU%2029%20REGIONS%20BASSE%20DEF.pdf>

Lors de son avis sur le projet de loi ALUR en 2013, la FNAU avait manifesté son intérêt à un renforcement et une clarification des nombreux schémas régionaux, afin de faciliter une « approche prospective et intégrée » de l'évolution du territoire régional. Aujourd'hui, dans des régions aux contours redéfinis et élargis, la construction d'une stratégie d'aménagement du territoire régional et permettant une adhésion de l'ensemble des acteurs institutionnels, sociaux, économiques et des habitants à un destin commun, sera plus que jamais une nécessité.

La FNAU soutient le principe d'un nombre resserré de **schémas régionaux structurants** et notamment :

- le renforcement du SRADDT dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'**aménagement**

du territoire intégrant les orientations en termes de mobilité et de lutte contre le changement climatique et de préservation de l'environnement...

- un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** auquel pourrait se lier un schéma régional de développement touristique.

● DES SCHÉMAS RÉGIONAUX NÉGOCIÉS ET JURIDIQUEMENT ROBUSTES

Pour réussir la mise en œuvre effective de tels schémas, tant dans leur dimension de planification que dans leur traduction contractuelle et programmatique, la FNAU estime qu'il conviendrait de faire évoluer l'article 6 afin que ces schémas puissent garantir la dimension négociée, la sécurisation juridique et la souplesse nécessaires pour en faire les vecteurs de mise en œuvre d'un projet d'aménagement du territoire régional partagé et efficace dans le respect de la libre administration des collectivités.

● ORGANISER UNE MODULARITÉ DES DOCUMENTS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

S'appuyant sur l'expérience au quotidien des agences et sur les travaux de son club planification, la FNAU avait défendu lors de la loi ALUR un **principe de modularité** pour les documents de planification et dans les modalités de l'association des partenaires à l'élaboration des projets. Il nous semble que ce principe de modularité pourrait utilement guider des évolutions du texte dans les débats parlementaires en ce qui concerne les schémas régionaux, pour permettre cohérence, sécurité juridique et souplesse de mise en œuvre.

Pour le SRADDT, des modules juridiquement autonomes, mais liés par un lien de compatibilité, auraient vocation à s'organiser autour de la stratégie-cadre prospective : **« le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional »**. Ce document serait complété par :

- un **« bloc planification »** définissant de grandes orientations régionales d'aménagement du territoire s'imposant aux SCoT dans une logique de compatibilité et comportant des volets thématiques ;

- un **« bloc contractuel »** destiné à accueillir le cadre d'action et programmatique ayant vocation à mettre en œuvre les orientations du schéma comme par exemple des contrats de développement territorial, des contrats d'axes de transports, la programmation d'équipements, etc. La portée de ce document pourrait être rapprochée du POA (programme d'orientation et d'action) du PLUi ;

- un **« bloc de gestion »** du document (modalités d'appli-

cation, critères et indicateurs de suivi...) pouvant s'inscrire dans le fascicule.

La révision du « PADD » entrainerait celle de tous les blocs. Les évolutions des autres modules se feraient au travers de procédures d'évolutions plus souples et autonomes et mobilisant des géométries d'association d'acteurs adaptées à chaque volet. L'annulation de l'un des blocs ou volet n'entrainerait pas l'annulation de la totalité du document.

● DES ORIENTATIONS PLUTÔT QUE DES RÈGLES POUR LE SCHÉMA RÉGIONAL

Dans le cadre du code de l'urbanisme, la mise en œuvre systématique de règles spatialisées conçues à une échelle régionale vaste et aux contours en évolution semble difficile à mettre concrètement en œuvre et source d'insécurité juridique dans un premier temps. La FNAU préconise de modifier l'article 6 pour donner aux nouveaux SRADDT une **portée d'orientation** dans une logique juridique de compatibilité des documents d'urbanisme sur les champs relevant d'une compétence des communes ou de leur groupement (destination des sols, logement...).

● MAIS UNE PRESCRIPTIVITÉ RENFORCÉE POUR DES ENJEUX OU TERRITOIRES CIBLÉS

Certains thèmes appellent toutefois une prescriptivité renforcée sur les documents d'urbanisme, comme ceux relevant d'une compétence directe de la Région ou d'enjeux particulièrement importants en termes de cohésion territoriale. Il peut s'agir par exemple d'aménagements d'intermodalité autour des gares, d'espaces stratégiques complexes avec de forts enjeux, de massifs avec des enjeux d'équilibre entre préservation et valorisation, d'inscription de trames vertes et bleues... A l'image de ce qui a été prévu dans le « guide de lecture du SDRIF », salué par le Conseil d'Etat, le fascicule pourrait définir et préciser clairement les champs d'application et d'opposabilité des pièces du schéma qui pourraient être débattus et définis au moment de l'engagement du schéma avec les personnes publiques associées. Des espaces ou thématiques pourraient également faire l'objet de directives régionales (à l'instar des démarches du Nord-Pas-de-Calais), conçues en coproduction avec les intercommunalités et qui pourraient être co-adaptées avec elles avec une prescriptivité de règles.

● UNE SOUPLESSE DANS LES MODALITÉS D'ASSOCIATION DES ACTEURS ET UN RÔLE CLEF DE LA CONFÉRENCE TERRITORIALE D'ACTION PUBLIQUE

Les modalités d'association des collectivités doivent incarner le renforcement des compétences voulu par le législateur, mais elles doivent être définies de manière assez souple par la loi pour permettre une différenciation suivant les contextes régionaux et les volets thématiques traités et pour garantir une représentativité des collectivités et acteurs sans introduire trop de lourdeur dans les dispositifs de travail. Les modalités d'association devraient être débattues et fixées au sein de la **Conférence Territoriale d'Action Publique** à l'amont de l'engagement de la procédure. La représentation de l'intercommunalité doit pouvoir être au cœur du dispositif notamment pour toute la dimen-

sion à portée contractuelle ou programmatique, les SCoT associés sur la partie planification pour garantir une bonne articulation entre le SRADDT et les documents d'urbanisme. Au vu de l'ampleur des périmètres régionaux, des espaces de relais dans le dialogue territorial seront indispensables pour partager les orientations de la stratégie régionale, l'enrichir des projets locaux dans un dialogue itératif et garantir une adhésion et une mise en œuvre efficace : interSCoT, départements, pôles métropolitains ou d'équilibre territorial rural, parcs naturels régionaux...

● UNE INGÉNIERIE POUR ACCOMPAGNER LA NOUVELLE CONSTRUCTION TERRITORIALE

La mise en œuvre d'une nouvelle organisation territoriale de la République et des compétences des collectivités locales doit pouvoir être accompagnée par une ingénierie territoriale publique adaptée, pour répondre aux enjeux et aux besoins des collectivités et des territoires. L'ingénierie publique n'est pas une compétence relevant d'un échelon unique. Elle doit être appréhendée dans une approche interterritoriale favorisant l'efficacité depuis la connaissance et la prospective, jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle des projets et des investissements (aménagement du territoire, planification territoriale, urbanisme opérationnel, politiques publiques sectorielle, construction, conseil aux citoyens...).

Cette ingénierie publique doit donc pouvoir, par des réponses diversifiées, s'adapter avec souplesse à la pluralité des contextes locaux et s'inscrire dans une logique d'accompagnement du changement. Elle doit s'organiser sur la montée en puissance des Intercommunalités et Régions, la redéfinition du rôle des Départements et des services déconcentrés de l'Etat, s'appuyer sur l'expertise des outils d'ingénierie partenariaux tels les agences d'urbanisme, les CAUE, les SPL et SEM, etc. en favorisant des approches multi-échelles afin de répondre tant aux besoins de proximité qu'aux enjeux croissants des grands territoires. La constitution d'une ingénierie publique robuste de maîtrise d'ouvrage et d'assistance à maîtrise d'ouvrage est également la garantie de pouvoir mobiliser et développer une ingénierie privée à bon escient et dans une bonne complémentarité. Enfin se confirme l'enjeu d'organiser une capacité expertise d'échelle nationale appuyée sur les expériences locales pour favoriser les échanges, capitaliser sur l'action publique territoriale et diffuser l'innovation.

● LA MOBILISATION DES AGENCES D'URBANISME EN RÉSEAU

Les agences d'urbanisme, avec leur ADN partenarial, ont toujours anticipé et accompagné les grandes étapes de la décentralisation. Elles se sont organisées en réseau pour répondre aux enjeux de connaissance et de projets pour les grands territoires régionaux et métropolitains et favoriser les coopérations entre les différentes échelles institutionnelles et entre les territoires urbains, périurbains et ruraux. Leurs missions ont été élargies par la loi ALUR et le réseau des agences d'urbanisme souhaite aujourd'hui prendre toute sa place dans la construction de cette nouvelle donne territoriale aux côtés des collectivités à toutes les échelles.