

Rédaction d'une note de synthèse assortie de propositions: Dans un premier temps, vous rédigerez une note de synthèse à l'attention des élus à partir des documents. Dans un second temps, vous établirez, en qualité d'ingénieur en chef, un ensemble de recommandations pour conduire la rédaction du volet environnement du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), sur le territoire d'ensemble résultant de la fusion de trois régions.

Région :
Direction

Date,

Note à l'attention des élus.
Synthèse des axes principaux de la réforme territoriale

Textes de référence :

- Loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République promulguée le 7.08.2015.
- Loi MAPTAM portant sur la modernisation de l'action publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles promulguée le 27.01.2014.
- Loi relative à la nouvelle délimitation des régions du 16.01.2015.

La France se caractérise par son émiettement communal (plus de 36700 communes) et par son millefeuille territorial (bloc communal – Départements – Régions). L'acte III de la décentralisation, engagé depuis 2010 au travers d'un train de réformes législatives, entend remédier à cette situation, en modifiant en profondeur l'architecture administrative et territoriale. La finalité de cette réorganisation massive et rapide, vise en premier lieu la relance de la croissance économique, en berne depuis 2008. Mais si l'objectif est plutôt largement partagé, les modalités de mise en œuvre de cette réorganisation peuvent appeler certaines critiques. En effet, la primeur accordée à la réorganisation institutionnelle (fusion, transfert de compétences, réorganisation de la carte intercommunale, ...) ne risque-t-elle pas de compromettre les dynamiques territoriales, la qualité des projets de territoire, pourtant essentiels à créer les conditions d'un dynamisme économique recherché ? Pour appréhender cette question, cette note présentera dans une première partie les objectifs majeurs visés par la réforme territoriale, ainsi que les critiques faites sur sa mise en œuvre (I). Puis nous aborderons dans une seconde partie les répercussions de cette réforme tant sur le plan des compétences que de la gouvernance territoriale à rebâtir (II).

I - La réforme territoriale : des objectifs clairs mais une mise en œuvre qui appelle des critiques.

Le rapport remis par France Stratégie au sujet de la réforme territoriale énonce des objectifs précis. Il s'agit au travers de l'élargissement du périmètre des régions et du renforcement des métropoles qui les composent, de dynamiser la croissance économique française. Mais face à cette stratégie, de nombreuses critiques remettent en question non les objectifs, mais la façon de procéder.

A. Une réorganisation territoriale plus claire au service de l'innovation et du développement économique des territoires.

Le premier objectif de la réforme territoriale vise à simplifier et clarifier l'organisation des collectivités locales. Cette nouvelle architecture des pouvoirs locaux repose sur plusieurs changements majeurs, tels que la suppression de la clause générale de compétences (hormis pour les communes), une nouvelle répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux, la réorganisation de la carte régionale (qui passe de 22 à 13 régions métropolitaines) et enfin une reconfiguration de la carte intercommunale avec un seuil minimum élevé à 15.000 habitants (hors exceptions). Cette simplification vise d'une part une plus grande efficacité économique et organisationnelle, par la suppression des doublons. D'autre part, l'objectif de meilleure visibilité pour le citoyen est également recherché.

Cette réorganisation est clairement au-delà de la croissance économique. L'enjeu annoncé consiste, au travers d'une métropolisation du territoire français de créer les conditions de l'innovation et de la compétitivité. La modification de la carte administrative s'appuie sur le constat que les 14 métropoles et grandes agglomérations françaises réalisent la moitié du PIB français (51 %), rassemblent par ailleurs 43 % des emplois. Il s'agit donc, pour lutter contre les conséquences de la désindustrialisation d'impulser une dynamique de métropolisation équilibrée à l'échelle de tous les territoires. Les régions, aux périmètres élargis, revêtent dès lors un rôle d'animation et de coordination des métropoles et pôles de compétitivités. Désignées comme chef de file de l'aménagement et du développement durable d'une part, et du développement économique et de l'innovation d'autre part, elles devront désormais soutenir le développement des métropoles tout en garantissant une croissance inclusive pour tous les territoires, notamment périphériques.

Mais la mise en place de cette réforme essentiellement institutionnelle soulève de nombreuses critiques quant à sa mise en œuvre.

B. De nombreuses critiques remettent en question cette réforme.

La dimension essentiellement institutionnelle est critiquée car elle néglige de fait les dynamiques territoriales parfois ébranlées par la mise en place de périmètres jugés parfois arbitraires. Le cas des 7 villes qui perdent leur statut de capitale régionale est souvent mis en avant (Besançon, Clermont Ferrand, Chalons en Champagne, ...). Cette réforme massive, mais rapide se heurte donc souvent à un déficit d'adhésion politique et citoyenne qui remettent parfois en question ces nouvelles limites administratives. Notons, que l'objectif initial de suppression des départements n'a pas été retenu. Aussi l'objectif de simplification et de clarification est parfois contesté. D'autre part, sur le plan économique, certains contestent les retombées positives escomptées. En effet d'une part la métropolisation soutenue risque de créer et d'alimenter des inégalités territoriales. D'autre part, les régions chef de file en matière de développement économique, ne bénéficient pas dans l'immédiat du transfert de fiscalité associé à ces nouvelles prérogatives.

II - Un défi de taille pour les régions : initier et coordonner de nouveaux projets de territoire autour d'une gouvernance reconfigurée.

La réforme territoriale a renforcé de manière puissante le rôle des régions, chef de file en matière d'aménagement et de développement économique. De nouvelles missions qui devront être assurées dans un contexte territorial profondément modifié avec d'une part la création de Métropoles, et le changement de positionnement des départements.

A. De nouvelles compétences pour les régions

Sur le plan du développement économique, les régions sont désormais clairement désignées comme chef de file. Elles sont à ce titre chargées d'élaborer des SRDEII (schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation). Elles devront dans ce cadre proposer, en lien étroit avec les métropoles des actions de soutien aux TPE, PME et ETI, de développement de projets d'immobiliers d'entreprises, de filières innovantes, de soutien aux pôles de compétitivité. Le tandem Régions-Métropole sera en la matière déterminant. En matière d'aménagement, elles sont chargées d'élaborer et de mettre en œuvre un SRADDT (Schéma régional

d'aménagement et de développement durable du territoire). Celui-ci élaboré avec de nombreux acteurs constituera un outil de dialogue avec les territoires. Il servira de cadre de référence pour l'ensemble des documents de programmation : Plan local de l'Habitat, Plan de déplacement Urbain, Plans locaux de l'Urbanisme, ... Il sera élaboré dans les 3 ans consécutifs au renouvellement de l'exécutif régional et fera l'objet d'une enquête publique.

B. Bâtir une nouvelle gouvernance.

L'exercice de ces nouvelles compétences et en particulier le rôle de chef de file constitue un défi de taille pour les régions. Elles doivent, au travers de l'ensemble de ces schémas, contribuer à impulser de nouveaux projets de territoires, avec des limites administratives imposées et des interlocuteurs renouvelés.

S'agissant des Métropoles tout est à bâtir pour permettre une articulation constructive et éviter des phénomènes de concurrence avec l'éclatement régional. Repartir des territoires et instaurer un dialogue territorial sera déterminant, également avec les communes (place et rôle des conférences territoriales de l'action publique). D'autre part, la place et le rôle des départements seront fondamentalement modifiés. Désigné comme chef de file de l'action sociale et de l'équilibre des territoires, il constituera un partenaire clé dont la place est à réinventer dans le schéma de gouvernance territorial.

En conclusion, la réforme territoriale qui s'est engagée va profondément modifier le paysage institutionnel français. Si l'objectif d'amélioration de la compétitivité des territoires est clairement énoncé, il revient maintenant aux collectivités locales la lourde tâche d'élaborer des projets de territoires partagés. C'est en effet à cette seule condition que le dynamisme économique escompté de cette réforme, pourra être atteint.

Région
Direction

Date,

Note : à l'attention des élus

Objet : Ensemble de recommandations portant sur la rédaction du volet environnement du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La nouvelle région que vous dirigez, doit dans les trois années qui arrivent, relever un défi organisationnel, administratif et politique majeur. En effet, au-delà du chantier extrêmement lourd de réorganisation des services, de redéfinition de son fonctionnement dans des limites administratives élargies, il nous incombe parallèlement de redéfinir notre projet politique et notre action territoriale.

C'est dans ce contexte, que je sou mets à votre attention une note d'information portant sur les enjeux et les conditions de réussite de la définition du volet environnement de notre futur Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDET). Aussi, cette note présentera dans une première partie les enjeux rattachés à la définition du projet environnemental de la région (I). La seconde partie de la note s'attachera à détailler les principales conditions de réussite de cette démarche (II). Enfin, la dernière partie proposera les premières étapes opérationnelles de mise en œuvre (III).

I – La définition d'une ambition environnementale : un enjeu majeur autour duquel la Région pourrait construire sa nouvelle légitimité.

La réforme territoriale a placé les régions en chef de file de nombreuses compétences stratégiques pour l'aménagement du territoire. Leur rôle en est considérablement renforcé, notamment en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique.

La région a notamment la charge de rédiger et de faire et de faire adopter, dans un délai de 3 ans le SRADDET, qui fixera pour une période de 5 ans, les objectifs d'aménagement et de développement durable partagés avec l'ensemble des acteurs locaux.

La définition du volet environnement est essentielle pour répondre aux enjeux du dérèglement climatique et pour construire un nouveau projet à l'échelle de la région élargie.

1. Répondre à nos nouvelles prérogatives et relever le défi facteur 4.

La région est un acteur majeur de la lutte contre le changement climatique. Il appartient à notre collectivité de développer une ambition et une politique ambitieuse en la matière qui pourrait s'inscrire dans une vision prospective à 2030 (échéance de la loi sur la Transition Energétique et la croissance verte). Les objectifs gouvernementaux en matière de réduction de gaz à effet de serre (- 40 % d'ici 2030), et en matière de stratégie bas carbone s'imposent à nous tant sur le plan réglementaire, qu'en terme d'affichage politique. Aussi au-delà de nos obligations légales de rédaction des schémas régionaux en lien avec l'environnement (Schéma régional Climat Air Energie, Schéma de Cohérence Ecologique, Trame Verte, Trame Bleue, ...), il s'agit bien d'un enjeu politique et sociétal pour lequel notre collectivité se doit de relever. La réforme a doté la région de compétences et de moyens (notamment au travers de la gestion des fonds structurels européens), à nous de construire un projet et un cadre en phase avec cet enjeu.

2. Un moyen de construire un projet fédérateur à l'échelle de la région élargie.

La question de la lutte contre le changement climatique présente en outre l'intérêt de constituer un sujet extrêmement fédérateur sur lequel il devrait être possible de construire relativement rapidement des orientations partagées et des positions consensuelles. Partant de ce principe et sachant par ailleurs que les 3 régions initiales disposaient déjà d'éléments importants, il apparaît opportun de démarrer la rédaction du SRADDET par son volet environnemental.

II – Les conditions de réussite de la démarche

Même si cette thématique est fédératrice, notamment au regard de l'urgence climatique, il conviendra d'être vigilant sur certains aspects essentiels pour aboutir à l'objectif recherché d'affirmation de l'ambition régionale : laisser de l'espace au dialogue et à l'expertise d'une part et prévoir d'autre part un dispositif d'évaluation dès le démarrage du projet.

1. Créer les conditions du partenariat et de l'expertise.

S'il appartient à la région de fixer un cadre et d'assurer la cohérence globale des interventions c'est bien à l'échelon infrarégional et local que les actions se mettront en œuvre. Aussi, dans une carte institutionnelle totalement refondée, il conviendra d'être particulièrement vigilant à la mise en place d'un nouveau schéma de gouvernance associant tous les échelons territoriaux, dans le cadre de leurs compétences respectives : Département, Communes, EPCI, Syndicats mixtes, Etablissements Publics Territoriaux de bassins, Agences de l'eau. Une solution pourrait consister à utiliser la CTAP (conférence territoriale de l'action publique) comme lieu de débat.

Par ailleurs, il conviendra également de placer l'expertise au cœur de la démarche, tant cette question est exigeante et complexe sur le plan scientifique. Les relations avec les universités, centre de recherche seront à exploiter. Il conviendra également de tirer parti de l'expérience bordelaise, qui a constitué en appui de la mise en œuvre de son SRCAE un mini GIEC régional chargé d'approfondir la question du changement climatique à l'échelle régionale.

2. Se doter d'un dispositif d'évaluation ambitieux.

Dans le prolongement de cette nécessité d'expertise, il convient de mettre en place, en appui de ce projet un dispositif d'évaluation ambitieux. Dans le cadre de la réorganisation des services, la mise en place d'un pôle interne d'évaluation des politiques publiques est à l'étude. Ce service, rattaché à une direction dépendant du DGS, sera chargé de construire une évaluation ex ante, in itinere, ex post de la politique environnementale de la Région. Plus que le suivi d'indicateurs, il s'agira d'évaluer la performance et la pertinence des actions, afin le cas échéant de les réorienter. Cet outil, qui sera partagé et alimenté avec les données locales permettra également de communiquer sur l'action régionale en la matière. La mise en place de cet outil suppose bien entendu la mise à disposition de moyens humains et matériels, qu'il conviendrait, si cette hypothèse est validée, d'inclure dans la GPEC animée par la direction des ressources humaines.

III – Les premières étapes opérationnelles

1. Arrêter et définir un pilotage et une gouvernance du projet.

La première étape consiste à faire valider une lettre de cadrage par l'assemblée régionale. Celle-ci portera sur l'objet : rédiger une directive régionale sur son ambition en matière de développement durable dans une démarche prospective à 2030. Celle-ci sera ultérieurement déclinée dans les différents schémas régionaux : SRADDET mais également SRCAE, SRCE, SRDEII, Schéma sur les infrastructures et la mobilité, plan déchets, ... Ensuite la note proposera un groupe de pilotage politique ainsi qu'une équipe projet. Celle-ci devra être transversale et associer largement les directions concernées. La note proposera également un dispositif de concertation au-delà de l'enquête publique réglementaire.

2. Rencontrer les collectivités et commencer le recueil de données.

Une fois la lettre de cadrage validée, il conviendra de rencontrer largement l'ensemble des acteurs qui seront associés au niveau des institutions, des associations des entreprises. Ces rencontres organisées au niveau des services, mais également au niveau politique seront destinées à informer la démarche et les modalités retenues par la région. Les rencontres seront également l'occasion de recueillir les données existantes. Enfin, une rencontre avec le Préfet est également souhaitable, dans le but notamment d'identifier les sources de financement possibles au titre du contrat de Plan Etat-Région, sachant que celui-ci est amené à être revu d'ici 2017.

Je reste à votre entière disposition pour tout complément d'information concernant la mise en œuvre de ce projet. Cette note consiste à vous soumettre les principaux points.