

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

La présente note vise à rappeler le rôle de la région en matière d'Aménagement du territoire et à proposer une organisation de ses services dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La première partie de la note reviendra sur les évolutions récentes en termes d'organisation institutionnelle, en soulignant combien la région est confortée dans son rôle de stratège. Elle conclura sur l'enjeu majeur que constitue aujourd'hui la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux réelle et opératoire.

La deuxième partie de la note proposera des modalités d'organisation des services régionaux adaptées aux enjeux du SRADDET en insistant tout d'abord sur les enjeux de coordination interne puis en proposant des dispositifs de travail avec l'ensemble des institutions concernées. Elle se conclura sur la nécessité de conventions de mise en œuvre.

Première partie : la Région et l'aménagement du territoire dans un cadre institutionnel rénové

Les lois MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014 et NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 07 août 2015 ont profondément modifié l'organisation territoriale en confiant à la région un rôle stratégique affirmé.

1 - Une nouvelle organisation institutionnelle, où les collectivités définissent leur coordination :

a. De la clause de compétence générale au principe du chef de file

La loi NOTRe a substitué à la clause de compétence générale (prévue aux articles L.3211-1 du CGCT pour les départements et L.4221-1 pour les régions) des compétences attribuées.

Elle a ainsi prévu des compétences partagées, par nature transversales, et des compétences dites exclusives, pour lesquelles un chef de file existe.

La loi MAPTAM a institué, par l'article L.1111-9-1 du CGCT, une commission territoriale de l'action publique (CTAP), présidée par le président du conseil régional qui joue un rôle majeur dans l'organisation et la rationalisation de l'exercice des différentes compétences.

Cette CTAP est constituée du préfet de région, des présidents des conseils départementaux, des présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants ainsi que d'un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants, d'un représentant des communes de plus de 30 000 habitants, d'un représentant des communes entre 3 500 et 30 000 habitants et enfin d'un représentant des communes de moins de 3 000 habitants. Elle est le lieu de débat notamment sur les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités d'action commune.

Ces CTEC sont obligatoires sur les compétences exclusives de la région : cela signifie que la Région doit organiser, en concertation avec les autres collectivités concernées, son rôle de chef de file notamment en aménagement du territoire.

b. La Région, stratège et pilote :

Depuis la loi NOTRe, la Région dispose des compétences exclusives suivantes :

- les transports,
- l'enseignement secondaire et supérieur,
- le développement économique et l'innovation,
- l'aménagement du territoire et l'environnement.

Elle est ainsi confortée dans un rôle de stratège territorial avec des compétences clés. L'exercice de ces compétences se fait en premier lieu par l'élaboration de schémas stratégiques :

- stratégie régionale pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI),
- schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II),
- schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sur lequel nous reviendrons plus en détail par la suite.

En parallèle de l'élaboration de stratégie, la Région joue désormais un rôle prééminent dans l'animation des échanges entre collectivités territoriales et dans leur coordination. Cela se traduit d'abord par son pilotage des CTAP mais également dans l'élaboration de CTEC sur ses compétences exclusives dont l'aménagement du territoire.

c. Un enjeu majeur : la gouvernance multi-niveau

Ces échanges entre collectivités sont devenus un enjeu majeur. En effet, la loi MAPTAM a affirmé également le rôle majeur des métropoles, en leur confiant des compétences proches des Régions (développement économique, aménagement métropolitain).

De même, les départements (voirie, solidarité territoriale) et les EPCI compétents pour les PLU et les SCOT disposent de compétences proches de la Région.

L'articulation entre ces différentes collectivités œuvrant à des échelles territoriales distinctes est aujourd'hui un enjeu majeur pour les politiques publiques. Ce phénomène n'est pas propre à la France et s'observe à l'échelle de l'OCDE.

Elle nécessite évidemment la définition de stratégies claires et objectivées dans un premier temps. Elle nécessite, cette articulation, une déclinaison de ces objectifs en actions financées puis à la définition de modalités de pilotage, de mise en œuvre ainsi que d'évaluation.

Cela passe ainsi par l'élaboration de schémas stratégiques se déclinant ensuite en contrats de mise en œuvre.

Le SRADDET s'inscrit dans cette dynamique et doit permettre à la Région d'organiser son rôle de chef de file en aménagement du territoire.

2 - Le SRADDET, levier d'affirmation de la région comme chef de file :

a. Un vecteur de transversalité

Le SRADDET, créé par la loi NOTRe, doit définir des objectifs régionaux en termes d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des grandes infrastructures, de désenclavement, d'habitat ainsi que de développement des transports, de maîtrise de l'énergie, de préservation de la biodiversité et de lutte contre la pollution.

De fait, il doit donc contribuer à la cohérence régionale en soulignant les interdépendances entre les enjeux de mobilité, d'énergie, de biodiversité par exemple.

Il se substitue à plusieurs schémas thématiques (SRCE, SRCAE...) pour développer une approche globale et transversale.

Pour partie, il est prescriptif et doit ainsi permettre une coordination des différentes politiques publiques concourant à l'aménagement régional.

Il se compose d'un rapport, comprenant les objectifs de moyen et long terme qui sont prescriptifs, d'un fascicule divisé en chapitres thématiques qui rassemblent les règles générales (prescriptives) ainsi que les modalités de suivi, la carte de synthèse (au 1/150 000°) et enfin les annexes.

Les éléments prescriptifs sont évidemment au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre du SRADDET.

b. Une élaboration nécessairement basée sur une concertation forte :

L'élaboration du SRADDET comprend huit phases, dont la majeure partie nécessite l'association de l'Etat, des départements, des Métropoles, des SCOT ainsi que des EPCI PLU, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du SRADDET.

La qualité de la concertation est un enjeu essentiel pour la mise en œuvre du SRADDET.

En premier lieu, le conseil Régional fixe les objectifs du SRADDET. Il présente ensuite en CTAP les modalités d'élaboration et d'association des acteurs (domaines concernés, calendrier d'élaboration, modalités d'association).

Il mène ensuite l'élaboration du SRADDET et la concertation.

Le projet est alors soumis pour avis à la CTAP, à la DREAL et aux EPCI PLU puis soumis à enquête publique avant d'être finalement approuvé.

Si les textes ne fixent pas de standards de concertation, l'approbation et la mise en œuvre du SRADDET nécessitent un travail partenarial poussé pour s'assurer que les objectifs sont partagés et que les autres politiques locales concourent à l'atteinte des objectifs.

c. La mise en œuvre : la question des conventions

Afin que les objectifs du SRADDET soient atteints, la concertation est nécessaire mais non suffisante. Il est nécessaire de pouvoir décliner localement les objectifs et de s'assurer de la compatibilité des politiques menées par les autres acteurs avec la stratégie régionale.

Cela passe par des conventions de mise en œuvre, voire des CTEC dont l'élaboration sera consécutive à l'approbation du SRADDET, sachant que les CTEC permettent de modifier les financements régionaux et départementaux sur les projets.

Deuxième partie : organisation des services de la Région pour l'élaboration du SRADDET

L'élaboration du SRADDET doit être l'occasion de définir une stratégie intégrée au niveau régional et de revoir les mécanismes de coopération et de financement avec l'ensemble des acteurs contribuant à l'aménagement régional. Cela suppose en premier lieu un travail important de coordination interne à la Région puis à la création de systèmes de concertation forts.

1 - La coordination interne ; une ardente obligation

Le SRADDET est un outil de transversalité, son élaboration doit être l'occasion de décloisonner les services et d'assurer un pilotage transversal.

a. La mise en œuvre d'une équipe projet

L'élaboration du SRADDET doit nécessairement intégrer l'ensemble des services régionaux afin :

- de garantir la cohérence avec les autres schémas stratégiques (SRDE-II par exemple),
- de garantir la continuité ou les évolutions avec les schémas auxquels le SRADDET se substitue (SRCAE, SRCE par exemple),
- de définir des modalités de concertation tenant compte des expériences passées ou des partenariats en cours.

Cette implication ne pourra être productive que si un chef de projet est nommé pour orienter, organiser les décisions et gérer les dissonances.

La direction de l'aménagement jouera ce rôle d'intégrateur et de pilote, préfigurant ainsi les effets du SRADDET.

Elle proposera la constitution d'une équipe projet, avec des référents définis dans chacun des services et directions concernés.

Cette équipe assurera la production technique, le pilotage des prestataires tout au long de l'élaboration.

Le comité de direction, rassemblant DGS et DGA, suivra le travail de l'équipe projet, l'orientera et organisera l'information des élus régionaux.

b. La définition des objectifs et des modalités de partenariat

La phase d'implémentation consistera à travailler suivant deux directions :

- la construction des objectifs,
- la définition des modalités de partenariat et d'élaboration.

La construction des objectifs se fera au sein de l'équipe projet en se basant sur les documents existants (SRCAE, SRI...) et en privilégiant :

- la simplicité des indicateurs,
- la capacité à les décliner à des échelles territoriales inférieures,
- la continuité avec les objectifs existants et déjà quantifiés.

Ce travail pourra s'appuyer sur des prestataires extérieurs.

La définition de la concertation se fera en deux étapes. Dans un premier temps, une synthèse des différents partenariats thématiques sera faite et présentée sous forme cartographiée.

Sur cette base, la constitution de groupes de travail thématiques sera proposée au CODIR. Les thèmes, les institutions mais également leur niveau de représentation seront précisés.

En parallèle de ces groupes, permettant des échanges techniques, un comité de pilotage sera proposé au CODIR, réunissant les élus ou les représentants décisionnels des différentes institutions concertées.

Cette phase d'implémentation sera rythmée par des réunions mensuelles de l'équipe projet et des rendus bi ou trimestriels au CODIR suivant l'état d'avancement de la démarche. Chaque rendu se fera sur les deux dimensions (objectifs et concertation).

A la fin de cette phase, une présentation des résultats sera faite à l'exécutif régional avec :

- les objectifs à faire valider en commission,
- l'organisation de la concertation à faire présenter en CTAP.

Cette présentation sera l'occasion de définir les modalités de communication ainsi que les échanges préalables à organiser au niveau politique.

2 - La coordination, condition de réussite de l'élaboration

a. Préparation de la CTAP

Lorsque le président du conseil Régional aura validé les principes exposés par le DGS, des échanges seront organisés, au niveau technique et politique, pour préparer la CTAP.

Au niveau technique, le DGS de la Région organisera un comité avec l'ensemble des DGS des collectivités concernées pour présenter l'organisation de travail de concertation proposée et organiser les futurs ateliers de travail thématique.

Cette réunion préfigurera le comité technique du SRADDET qui se réunira trimestriellement pour suivre l'élaboration.

Au niveau politique, le président de Région rassemblera l'ensemble des présidents et maires concernés pour leur présenter la démarche et préparer la CTAP.

Il sera ainsi proposé que la CTAP se réunisse deux fois sur le SRADDET : une première fois sur les modalités d'élaboration et concertation, une deuxième fois sur les résultats des groupes de travail et sur les principes d'élaboration des conventions de mise en œuvre.

b. Elaboration du SRADDET et des conventions

L'élaboration du SRADDET se fera avec trois instances :

- ateliers de travail thématiques : productions techniques,
- comité technique (DGS) : enjeux coordination, principe convention,
- comité de pilotage (élus) : validation, orientations.

En interne à la région, la direction de l'aménagement restera le chef de projet, garant de la bonne avancée des différentes instances, de leur coordination, sous la responsabilité directe du DGS.

Ce mode d'élaboration, relativement complexe, sera ainsi préalablement cadré et formalisé pour assurer la réussite de ce projet majeur.

Elle est à même d'implémenter une coopération plus forte entre les différents acteurs, contribuant à l'aménagement régional ainsi qu'un décloisonnement des services de la Région.