

JUIN 2003

## Le SRADT, une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Ile-de-France ?

Créé en 1995, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire – SRADT – a trouvé toute sa mesure avec la loi de juin 1999 qui en a modifié le contenu, la procédure et la portée. En concentrant tous les outils de la planification de la région – Plan régional et schéma des transports – le SRADT devient un élément de référence unique. Plusieurs régions se sont déjà lancées dans cette nouvelle démarche. En Ile-de-France, le SDRIF révisé par la région tiendra lieu de SRADT. Sa révision peut s'inspirer de cette nouvelle philosophie notamment en développant une plus large concertation avec les acteurs.

### SRADT/SDRIF : définition, contenu, procédure d'élaboration, rôle et force juridique

#### Définition

La loi du 29 juillet 1982 avait instauré le plan de la Région, comme pendant au plan de la Nation. Cependant, peu de Régions s'étaient véritablement livrées à l'exercice et le contrat de plan Etat-Région est finalement devenu le document de planification le plus visible de l'action régionale et le principal outil de sa mise en œuvre.

La loi du 4 février 1995 a voulu doter la Région d'un document de planification qui se distingue des programmations d'investissements financiers et les encadre. Elle a donc introduit le SRADT, comme document fixant les orientations fondamentales à long terme de la Région. Le CPER devait tenir compte du SRADT, le plan régional devait déterminer les priorités à réaliser pour une période de 5 ans, et le schéma régional des transports instauré par la LOTI était maintenu. La loi du 25 juin 1999 est allée au bout de la démarche d'intégration de la planification régionale. Elle a repris le principe du SRADT mais en a fait le seul élément de référence de l'action régionale. Le SRADT «fixe les orientations fondamentales à moyen terme du développement durable du territoire régional». Il constitue le plan de la Région qui, en vertu de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales «fixe les orientations mises en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les communes ou leurs groupements, les



Yann-Arthus Bertrand - Médiathèque laurif

entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou toute autre personne morale». Il intègre le plan régional des transports, qui doit toutefois constituer un volet individualisé. Le CPER n'est plus un outil parmi d'autres de l'aménagement du territoire régional, mais doit contribuer à mettre en œuvre le SRADT.

**SDRIF : Bien que tenant lieu de SRADT, sa procédure d'élaboration, son contenu, et ses effets juridiques ne sont pas régis par les dispositions de la loi Voynet mais par l'article L141-1 du code de l'urbanisme.**

#### Le contenu

Le SRADT comprend un document d'analyse prospective, une charte régionale exprimant le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional et des documents cartographiques.

Il détermine les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général.

Le SRADT, une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Ile-de-France ?

Ces principes de localisation obéissent à différentes finalités :

- le maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté,
- le soutien aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois,
- le développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux,
- la réhabilitation des territoires dégradés,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains.

Le schéma régional des transports constitue le volet transport du SRADT .

Le SRADT prend en compte les dimensions interrégionales et transfrontalières. Le SRADT peut d'ailleurs être interrégional pour les territoires «qui justifient une approche globale et concertée».

#### **SDRIF :**

Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France 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.

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 détermine également la localisation préfé-

rentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Si l'article L .141-1 du code de l'urbanisme précise le contenu du SDRIF, il ne mentionne pas la forme que doit revêtir le document.

#### **La procédure d'élaboration**

Tout d'abord, l'élaboration d'un SRADT n'est pas obligatoire. Il revient aux Régions d'évaluer l'opportunité de se doter d'un tel document.

Le SRADT est dépourvu de valeur normative, et ne peut devenir un document de référence que s'il emporte une certaine adhésion des collectivités et organismes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme. En dehors des actions retenues par le CPER, la mise en œuvre des orientations ne sera effective que si telle est la volonté des acteurs responsables de l'urbanisme réglementaire et opérationnel.

La loi a donc ouvert la procédure d'élaboration des SRADT.

Sont ainsi associés à l'élaboration à l'élaboration des SRADT les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux, 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 ainsi que les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires, et des associations.

Le projet de SRADT est soumis pour avis aux conseils généraux des départements concernés et au conseil économique et social régional.

Le projet , assorti des avis des conseils généraux des départements concernés et de celui du conseil économique et social régional ainsi que

#### **Article 5 de la loi du 25 juin 1999 :**

L'article 34 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi modifié :

1<sup>er</sup> Le premier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

«Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

«Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment 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, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

«Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional».

Le SRADT, une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Ile-de-France ?

des observations formulées par les personnes associées à son élaboration, est mis à disposition du public durant deux mois.

Le SRADT est adopté par une délibération motivée du Conseil Régional.

**SDRIF : En Ile-de-France, l'élaboration d'un document de planification couvrant l'intégralité du territoire régional est obligatoire.**

Son élaboration peut être initiée par la Région ou par l'Etat. La Région élabore le document en association avec l'Etat. Les personnes publiques pouvant émettre des propositions sont les conseils généraux, le CESR et les chambres consulaires associées.

Outre les délibérations du Conseil Régional, sa mise en révision ainsi que son adoption impliquent un décret pris après avis du Conseil d'Etat.

#### *Le rôle et la force juridique*

Le SRADT n'a pas de valeur normative, compte tenu du principe de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

Toutefois, le SRADT est un document de référence. La loi le mentionne à plusieurs reprises.

Tout d'abord, le SRADT doit veiller à la cohérence des politiques de l'Etat et des collectivités locales sur le territoire régional.

Le SRADT peut recommander la mise en place d'instruments de planification, d'aménagement, de protection de l'environnement et de documents d'urbanisme, tels que des directives territoriales d'aménagement (DTA), des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des parcs naturels régionaux (PNR), etc.

Il ne s'agit bien que de recommandations. Ainsi, concernant les DTA, l'Etat reste seul compétent pour juger de leur opportunité, les initier,

conduire la procédure et les élaborer, même s'il le fait suite à la demande d'une Région.

D'autre part, il n'existe aucun lien juridique entre le SRADT et les documents d'urbanisme locaux, même en terme de simple prise en compte. Le SRADT ne relève d'ailleurs pas du code de l'urbanisme. En revanche, le DOCUP doit notamment tenir compte du SRADT.

Le SRADT doit être compatible avec les schémas de services collectifs (SSC). Il doit d'ailleurs être évalué et révisé au même rythme que ces derniers, c'est à dire au plus tard un an avant l'échéance des CPER .

**SDRIF : les effets juridiques attachés au SDRIF sont plus formels. Il s'impose aux SCOT et aux PLU dans le cadre d'un rapport de compatibilité et doit être compatible avec les chartes de PNR et les DTA .**

En revanche, il ne doit pas être compatible avec les SSC, mais seulement en tenir compte.

Le SDRIF ne peut pas être uniquement un cadre de référence pour les actions régionales et les partenariats avec les différents acteurs de l'aménagement. Sa valeur normative implique une responsabilité juridique accrue en matière de moyens et de résultats.

### Les rapports SRADT / SDRIF

Le SRADT est un document de référence qui s'inscrit dans le principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Les SRADT ne rentrent pas dans le dispositif des documents d'urbanisme et n'ont d'obligation qu'envers les SSC, dont on perçoit encore mal les effets juridiques et tech-

niques. Leur force juridique moins contraignante, qui peut paraître de prime abord un obstacle à leur mise en œuvre effective, les expose finalement peu aux recours contentieux .

En revanche, la valeur juridique du SDRIF peut être perçue par les départements, les communes et leurs groupements, comme une forme de tutelle de la Région et un moyen d'imposer son projet par le biais de l'obligation de compatibilité.

La qualité de document d'urbanisme attachée au SDRIF, les obligations et effets juridiques afférents l'exposent davantage aux recours contentieux que les SRADT.

Pour essayer de remédier aux ambiguïtés liées aux différentes fonctions attribuées au SDRIF et tenter de désamorcer les situations conflictuelles, la révision du SDRIF pourrait s'inspirer de la philosophie des SRADT, notamment par une large concertation des acteurs. L'obligation de compatibilité ne sera alors que la garantie juridique ultime du respect des intérêts régionaux.

Enfin, dans les liens SDRIF / SRADT, une question se pose. Le SDRIF tenant lieu de SRADT, on peut se demander s'il doit répondre au même rythme d'évaluation et de révision, c'est à dire au plus tard un an avant l'échéance des CPER ? Si l'on anticipe sur le fait qu'un projet de loi veut ramener l'échéance des CPER à 4 ans, cela pourrait alors impliquer une cadence accrue de mises en révision. Ces rythmes de révisions peuvent paraître lourds, mais sont susceptibles de constituer une méthode de planification permanente s'ils s'appuient sur une évaluation continue des orientations et des politiques engagées.

Le SRADT, une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Île-de-France ?

## Le SRADT de Rhône-Alpes «Imaginons Rhône-Alpes 2020»

### Le lancement de la démarche

Le Conseil régional réuni en assemblée plénière a officiellement lancé le 23 décembre 1999 la révision du schéma régional de 1992 «Rhône-Alpes demain, réinventons la proximité». Le CR a voté un budget total de 1 219 592 d'euros (également répartis entre la phase d'élaboration et la phase de concertation de la population et de recueil des avis). Préalablement, le CESR avait apporté sa contribution à un point d'étape sur le schéma de 1992 (mars 99).

La Région avait également organisé un débat sans vote en assemblée plénière (juillet 99) et a fait du SRADT un sujet-clé de la 1ère édition de la Journée des maires et des territoires de Rhône-Alpes (octobre). Cette journée qui réunissait environ 1000 maires faisait suite au questionnaire envoyé aux élus (juin-juillet 99) qui avait pour but d'évaluer la perception du schéma de 1992 par les élus locaux et leurs priorités pour les 20 prochaines années.

### Les enjeux

La première motivation est l'actualisation du schéma de 1992 «Rhône-Alpes demain, réinventons la proximité», dont la Région Rhône-Alpes tire un bilan plutôt positif.

L'objectif fondamental est de mettre à disposition des rhônalpins les ressources favorisant leur épanouissement personnel et social. Pour la Région, les enjeux sont :

- d'adapter le cadre de vie aux nouveaux modes de vie,
- de créer les conditions du développement

- de préserver, valoriser et gérer les ressources et richesses naturelles et patrimoniales,
- de promouvoir l'ouverture de Rhône-Alpes et de renforcer son rôle de plateforme d'échanges.

### Les modalités d'élaboration du projet

La Région a retenu 10 chantiers permettant de travailler sur des thèmes d'intérêt régional transversaux et faisant écho à la diversité des territoires :

Les régions de France ayant lancé une procédure SRADT



- **Les Régions** : Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon et Basse-Normandie ont approuvé leur SRADT.
  - **Les SRADT des Régions** : Bretagne, Nord-Pas-De-Calais, Picardie, Poitou-Charente et Rhône-Alpes doivent être approuvés courant 2003.
  - **Les Régions** : Alsace et Centre ont élaboré un document de réflexion sur l'aménagement régional, mais ne se sont pas engagées dans l'élaboration d'un SRADT.
  - **La Région** Provence-Alpes-Côte d'Azur a organisé au mois d'octobre le premier forum de lancement de la concertation autour des thèmes «Une société solidaire en Provence-Alpes-Côte d'Azur», «Travailler en Provence-Alpes-Côte d'Azur» et «Vivre mieux en Provence-Alpes-Côte d'Azur».
  - **Les Régions** élaborant un SRADT ont lancé de vastes programmes de concertation de la population (questionnaires, réunions publiques, forums Internet...).
- Les différents documents (Rapports, délibérations, études, données chiffrées, projets de charte...) sont téléchargeables sur les sites des conseils régionaux. La Région Bretagne a par exemple mis en ligne un PowerPoint sur les apports de la concertation au projet «Bretagne 2015» et sur les enjeux du SRADT.

- le fait urbain et l'espace urbanisé
- le développement des activités marchandes
- la solidarité par l'insertion sociale et professionnelle de tous
- les déplacements, les infrastructures et le transport
- le développement des compétences locales et la valorisation des potentiels humains
- l'optimisation de l'organisation des territoires
- l'offre de service au niveau d'un territoire
- la gestion de l'espace et des ressources naturelles
- l'ouverture des territoires
- l'efficacité de l'action publique régionale

Ces 10 chantiers se sont tenus à 3 reprises dans 10 villes différentes. Ils étaient présidés par un élu régional et regroupaient les structures associées par la loi ainsi que des personnes ressources.

Au fur et à mesure de l'avancée des ateliers, les questions suivantes sont apparues :

- de quoi parlons-nous et de quoi voulons-nous parler ?
- que voulons-nous et que ne voulons-nous pas ?
- examen et mesure des grands défis. Quels défis nous sentons-nous en état de relever ?

Parallèlement, le bureau d'études a travaillé sur 3 scénarii de développement : la région mosaïque, la région hiérarchisée, et la région interactive. Il a également identifié des questions transversales sur l'offre métropolitaine, l'interrégional et le transfrontalier, l'espace logistique et les grands équilibres régionaux.

### *Le projet*

Les travaux et échanges ont abouti au choix du scénario de la région interactive, c'est à dire au choix d'un

maillage des territoires.

Ils ont mis en évidence 4 défis traduits dans la charte :

- Rhône-Alpes, espace du développement personnel et solidaire. (chacun doit pouvoir y réussir sa vie et son intégration dans la société) ;
- Rhône-Alpes, les clés pour l'Europe et le monde (clés pour sortir et pour entrer, espace logistique maîtrisé, espace touristique...)
- Rhône-Alpes, la haute qualité régionale (réussir la combinaison de l'économie et de l'écologie),
- Rhône-Alpes, la région des «territoires intelligents» (mise en œuvre d'une gouvernance plurielle autour de projets partagés).

Ces défis, qui constituent l'ossature du SRADT, ont permis de définir des orientations stratégiques, et d'identifier des grands projets d'intérêt régional et transversal (région des grands lacs de France, aéroport Lyon-St-Ex, etc.) et des grands projets localisés (Vallée du Rhône, pôle mondial Biologie-Santé-Cancer à Lyon, etc.).

### *Le SRADT Rhône-Alpes : une exemple de démocratie participative*

Les réflexions sur l'avenir de Rhône-Alpes ont été associées 3 800 maires questionnés pour la «Journée des maires et des territoires», 800 participants aux 10 ateliers de travail, les 2,3 millions de foyers interrogés par un questionnaire distribué dans les boîtes aux lettres, 3 500 personnes qui se sont rendues aux forums publics tenus dans 11 villes différentes, 1 200 décideurs rhônalpins (élus, chefs d'entreprise, responsables d'associations...), 250 lycéens, 1000 internautes, l'Union Régionale des Associations Familiales (98 000 familles adhérentes) et 100 personnalités représentatives par leur métier, leur implication sociale ou leur intérêt pour leur région.

Le SRADT a été soumis pour avis à

la CRADT, au CESR et aux Conseils généraux.

Il est aujourd'hui mis à la disposition du public dans 331 lieux du territoire régional.

## **Le SRADT de la Région Nord-Pas-de-Calais**

### *Le lancement de la démarche*

La commission permanente du Conseil régional a lancé le processus d'élaboration du SRADT. Cette délibération du 26 octobre 2001 comporte notamment les modalités d'élaboration et d'association des partenaires de la Région à une vision collective et partagée de l'avenir de la région à l'horizon 2020.

Le budget prévisionnel affecté à l'élaboration du SRADT s'élève à 12 900 000 F (environ 1 967 000 €) pour les années 2001, 2002 et 2003.

Le pilotage est assuré par un comité de pilotage (vice-président chargé de l'aménagement du territoire, du développement durable et de l'environnement et Direction générale des services). La commission «aménagement du territoire et développement durable» du Conseil régional est chargée du suivi de la démarche. L'animation est assurée par la mission «prospectives et schéma régional» de la Direction de la prospective, du Plan et de l'évaluation de la Région assistée de huit bureaux d'études.

### *Le contexte*

Plusieurs démarches menées depuis quelques années ont précédé cette décision, motivée notamment par l'ancienneté du schéma de l'OREAM Nord de 1972.

Composé de deux départements, 1500 communes, et rassemblant 4 millions d'habitants, le Nord-Pas-de-Calais connaît actuellement une

Le SRADT, une démarche engagée dans plusieurs régions françaises : quels enseignements pour l'Île-de-France ?

démographie stable mais de fortes disparités infra-régionales et de lourds handicaps sociaux. En outre, l'environnement régional est très dégradé et la dépendance aux mécanismes d'aides extérieures est assez forte.

La région Nord-Pas-de-Calais a besoin, et souhaite, affirmer son identité.

***L'élaboration du SRADT : un processus participatif et consultatif***

Le début effectif des travaux a été marqué par une séance publique (novembre 2001).

La Région devient animateur d'un débat avec tous les acteurs régionaux : le CESR, les Départements, les agglomérations, les Pays, les PNR, ... les acteurs économiques, sociaux et associatifs (entreprises, syndicats, associations...) et les habitants.

Pour «mobiliser de façon citoyenne», un dispositif de communication conforte la démarche par des encarts presse, site internet, journal bimestriel, publication de documents sur l'évolution des travaux.

***Phase 1 : la démarche prospective «Nord-Pas-de-Calais 2020»***

La démarche prospective comprend une approche participative qui s'appuie sur six groupes de réflexion prospective :

- N-P-C et Europe
- économie et développement

- environnement et ressources
  - modes de vie, individus et société
  - région urbaine
  - institutions-associations-participation
- Ces groupes ne se substituent pas à l'expertise et ne prétendent pas à l'exhaustivité. Les bureaux d'études animent les groupes, en liaison avec la mission schéma régional et prospective, et enrichissent la démarche.

La participation à ces groupes s'entend intuitu personae, indépendamment d'un mandat de négociation. La présence est indispensable aux 6 séances pour garantir la construction progressive de la réflexion sur le thème.

Ces groupes sont indépendants les uns des autres, mais travaillent chacun sur trois volets : diagnostic, tendances et régulations dont les conclusions font l'objet de séances publiques qui marquent les temps forts de la démarche. 7000 invitations sont lancées auprès des personnes ou institutions.. Les assemblées élues débattent des conclusions prospectives.

**D'autres démarches prospectives sont en cours :**

- objectif santé 2020
- schéma régional du tourisme
- schéma régional des formations

Le schéma régional des Transports (SRT) est un document séparé mais le SRADT intègre le SRT. Les démarches, bien que parallèles, sont

menées par des équipes différentes et les travaux sont décalés dans le temps afin que le SRT tienne compte des réflexions du SRADT. Le suivi en est assuré par la direction des transports selon une méthodologie comparable à celle des groupes du SRADT. Deux groupes de travail «mobilité des personnes» et «déplacements des marchandises» sont mis en œuvre sur les mêmes principes, et suivis d'une séance publique fin 2002.

***Phase 2 : la charte régionale***

La charte sera aussi conçue avec tous les partenaires de la Région, en particulier avec l'ensemble des territoires avec lesquels elle devra établir de nouveaux types de relations afin de dégager une notion d'intérêt régional. Entre prospective et pré-programmation, elle présente des opérations sur 10 ans, et sera conçue comme un document permanent réactif, avec un souci d'adaptation et d'évolution constante. Elle sera accompagnée de documents cartographiques non prescriptifs qui traduiront les volontés régionales. Après la phase de consultation obligatoire, elle devrait être approuvée fin 2003.

Concernant la mise en œuvre et l'évaluation, la réflexion est actuellement en cours.