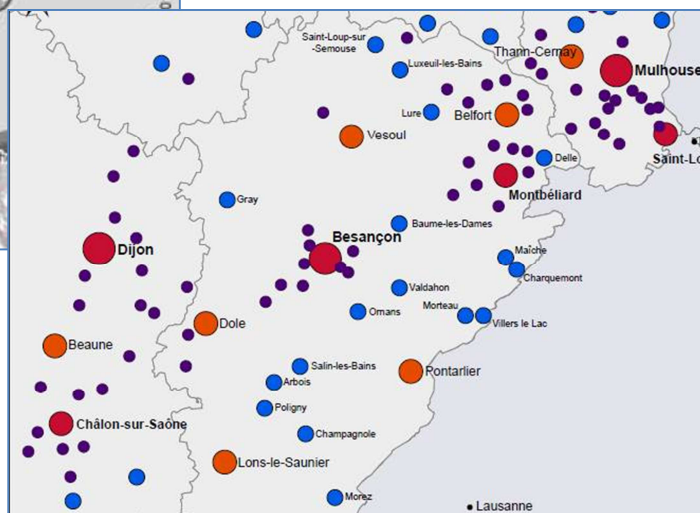
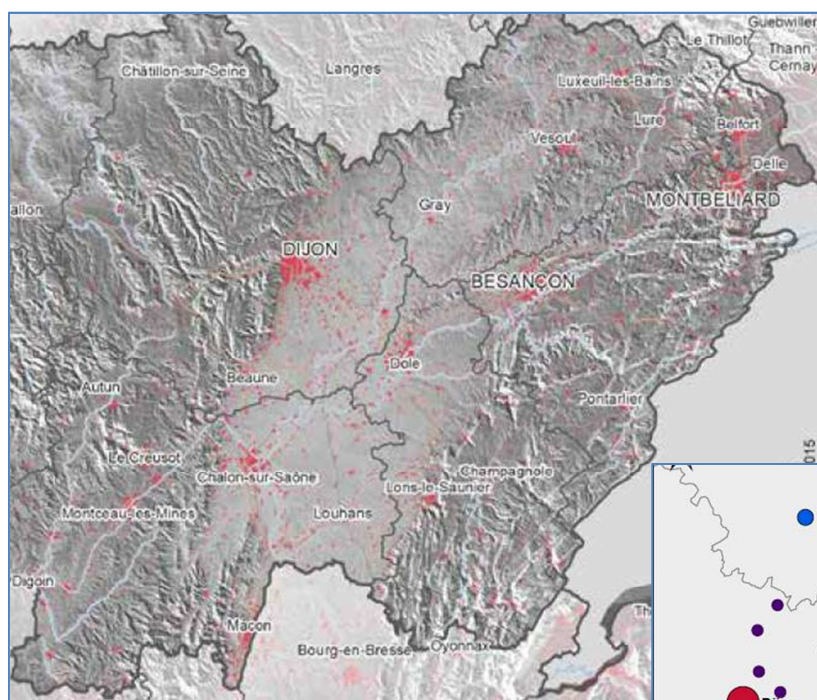


SRADDET* en Bourgogne-Franche-Comté : quel bénéfice pour les territoires ?

Janvier 2017

(*) schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires



En 2015, les agences d'urbanisme de Franche-Comté ont accompagné la Région Bourgogne-Franche-Comté et fourni un triple apport visant à anticiper la mutation prochaine des SRADDT (schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire) vers les SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Pour cela elles ont :

- précisé les conditions de coopération entre la Région et ses territoires ;
- formalisé une contribution régionale pour une meilleure lisibilité du positionnement de la Région vis-à-vis de ses territoires ;
- offert un exemple concret de dialogue possible, entre la Région Franche-Comté et le SCOT pilote du Pays Lédonien.

Dans la suite de ce premier travail, la Région a demandé en 2016 aux agences de Bourgogne-Franche-Comté de :

- préciser ses propres capacités d'orientation des politiques locales et ses possibilités d'appréhension de ce nouveau schéma ;
- repartager les points de convergence des 2 SRADDT actuels et interroger le rôle possible du nouveau SRADDET dans les champs de l'habitat et de la consommation d'espace ;
- examiner les possibilités de co-construction avec les territoires d'un projet régional commun respectueux des identités locales.

L'adoption de la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), a mis en effet les Régions dans l'obligation légale d'adopter d'ici 2019 un SRADDET ayant valeur prescriptive contrairement à l'ancien SRADDT.

Or la Région Bourgogne-Franche-Comté hérite de deux anciens SRADDT adoptés par les ex-Régions Bourgogne et Franche-Comté. Ces schémas présentent à la fois des points de convergence et des différences notables.

La nouvelle Région doit dans le même temps construire son identité, trouver un positionnement et affirmer un projet d'autant plus fédérateur qu'elle est située aux portes de territoires plus attractifs (Ile-de-France, Suisse, Métropole Lyonnaise, Alsace). Cette situation lui permet certes de nourrir un projet de développement ancré à la fois sur un passé prestigieux et une identité porteuse y compris à l'export.

La mise en œuvre du SRADDET peut être pour la Région l'occasion de transmettre sa vision d'un territoire en route vers la transition énergétique et le numérique, mais aussi sa capacité à faire lien. Faire lien d'abord entre les 2 anciennes régions. Faire lien ensuite avec les 8 départements et les 14 agglomérations dont Dijon, capitale régionale, Besançon ex-capitale régionale ou encore des agglomérations comme Belfort-Montbéliard, Chalon-Creusot-Montceau et même des villes moyennes ou des territoires plus ruraux.

C'est à la fois cette ruralité et cet important maillage urbain qui constituent la richesse de la Bourgogne-Franche-Comté. Dans ce contexte, le SRADDET est à la fois un exercice d'écriture des enjeux communs et l'occasion de construire un mode de contractualisation davantage concerté avec les territoires et les bassins de vie de proximité.

Le travail réalisé par les agences en 2016 s'est articulé en trois points, qui ont permis à la fois de poser le cadre de la réflexion, de commencer à réfléchir également sur le fonds et surtout de s'intéresser au bénéfice potentiel pour l'ensemble des territoires infra-régionaux :

Quels attendus pour le futur SRADET ?

Les agences ont précisé les attendus de ce nouveau schéma qui va bien au-delà des schémas précédents. De plus, le cadre légal désormais stabilisé, laisse aux Régions de larges marges de manœuvre en matière de capacités d'orientation et de possibilités d'appréhension du schéma.

Quelle unité et diversité de la Bourgogne Franche-Comté ?

Les agences ont travaillé aux côtés de la Région pour que le futur SRADET puisse être un projet régional commun respectueux des identités locales. Les thématiques de l'habitat et de la gestion d'espace ont servi d'exemple à ce travail qui pourra porter par la suite sur les nombreuses autres thématiques qui devront figurer dans le schéma.

Quel bénéfice pour les territoires ?

Pour que l'élaboration du projet régional puisse bénéficier à l'ensemble des territoires infra-régionaux, la voie privilégiée par la Région est notamment celle de la co-construction avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) comme porteurs de projets de territoires plus locaux. Les agences ont apporté un certain nombre d'éclairages en ce sens, au-delà des exemples territoriaux qu'elles ont pu traiter en 2015 et 2016 avec le Lédonien ou le Chalonnais.

En conclusion de ce travail, les agences ont précisé la forme que peut prendre leur contribution à l'élaboration de ce nouveau schéma, au service du dialogue entre les échelles régionale et locale.



des identités territoriales diverses – Sochaux, Pays de Montbéliard – crédit photo ADU - 2011

Quels attendus pour le futur SRADDET ?

Au-delà des schémas actuels

Un schéma intégrateur, prescriptif, territorialisé, négocié, à mettre en œuvre par les documents d'urbanisme et la contractualisation

L'enjeu principal du nouveau SRADDET réside principalement dans sa nécessaire articulation avec les schémas plus locaux : Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi), chartes de Parc Naturel Régional (PNR).

1 LE SRADDET UN SCHÉMA INTÉGRATEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Un SRADDET schéma intégrateur d'aménagement du territoire régional invite à formuler une stratégie régionale d'aménagement, vision politique expression de ses priorités.

3 UN SCHÉMA NÉGOCIÉ EXPRIMANT LA STRATÉGIE RÉGIONALE

Un SRADDET schéma négocié invite à une démarche co-construite avec les territoires et peut être l'opportunité de formuler un « récit commun ».

2 UN SCHÉMA PRESCRIPTIF ET TERRITORIALISÉ

Un SRADDET schéma territorialisé suppose une subsidiarité qui adapte les règles suivant les enjeux et les échelles territoriales.

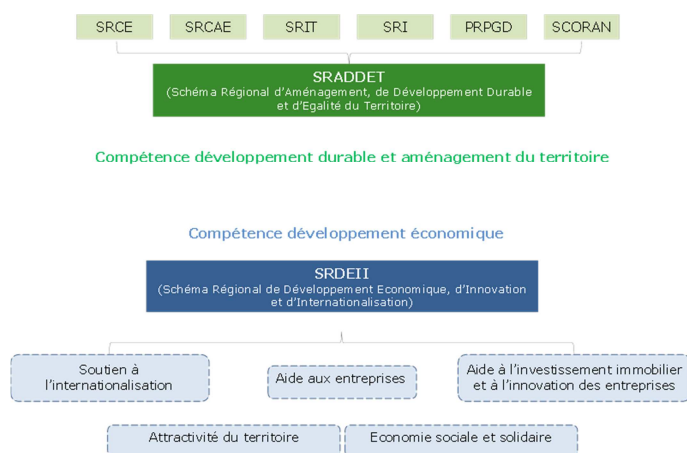
4 UN SCHÉMA À METTRE EN ŒUVRE PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME ET LA CONTRACTUALISATION

Un SRADDET pour sa mise en œuvre appelle un accompagnement des documents d'urbanisme et est l'opportunité d'une ossature pour les politiques contractuelles régionales.

Avis de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) – 2016

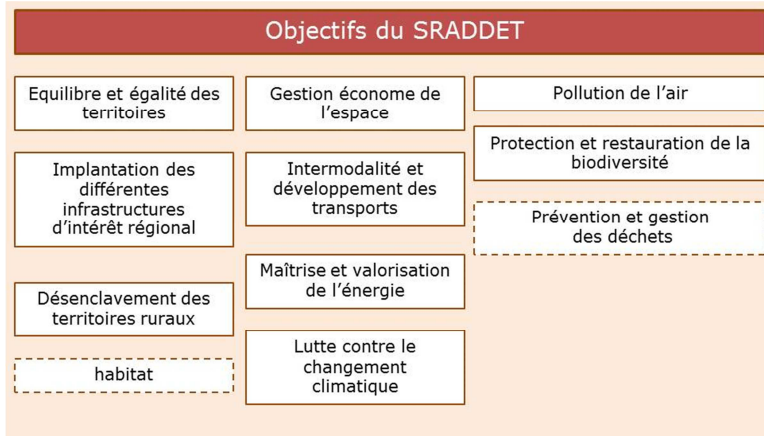
Un schéma global reprenant les différents anciens schémas ayant trait à l'aménagement du territoire (SRADDT, SRCAE, SRCE, SRIT, SRI, PRPGD, SCORAN)

Le SRADDET est censé croiser l'ensemble des thématiques des anciens schémas. Même la dimension économique doit s'y retrouver et ne peut être cantonnée uniquement au nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).



Un rapport ambitieux à la fois diagnostique et stratégique

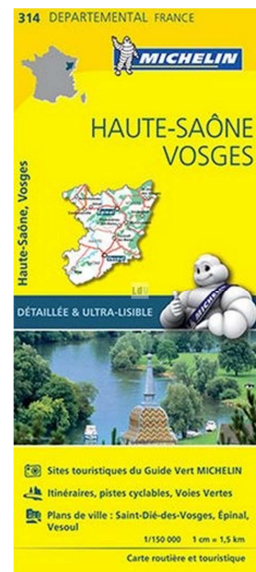
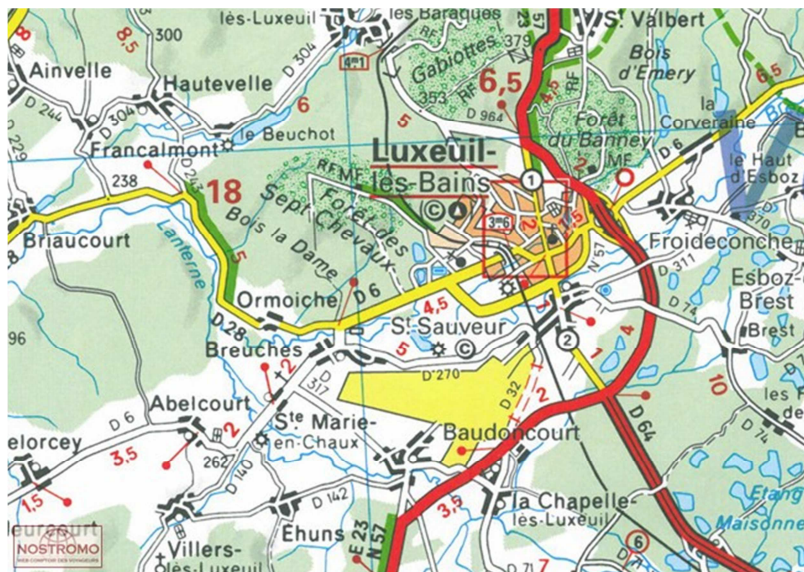
Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent.



Une carte illustrative indicative finalement assez précise

La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma, est établie à l'échelle du 1/150.000 ; Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

Concrètement cela signifie que les 300 km qui séparent Nevers de Belfort se traduisent par une distance de 2 mètres sur la carte. La représentation cartographique est donc assez précise comme le montre l'exemple ci-dessous. Par conséquent l'association étroite des territoires locaux s'avère d'autant plus nécessaire.



Exemple de carte au 150 000ème : carte Michelin départementale Haute-Saône

Des règles prescriptives qui restent finalement structurées en chapitres thématiques

Le fascicule des règles prescriptives est structuré en chapitres dont le nombre, les thèmes et l'articulation sont librement décidés par la Région, dans les domaines de compétence du schéma (aménagement, gestion de l'espace, infrastructures et services, transport, numérique, habitat, énergie, biodiversité, déchets...).

Une capacité d'orientation des politiques locales à 3 niveaux différents

Le schéma peut à la fois être utilisé pour donner une lecture intégrée du nouvel espace régional, pour croiser différents schémas sectoriels et pour mettre en œuvre les politiques régionales en relation avec les autres acteurs.

La difficulté se situe certainement davantage dans l'effort de transversalité que dans l'association des territoires. Cette transversalité sera certainement d'abord utile pour les politiques régionales elles-mêmes avant de servir à penser la règle pour les différents territoires.

Les SRADDET doivent ainsi être en mesure de poser les fondements des politiques régionales tout en donnant les clés de lecture permettant d'assurer leur déclinaison cohérente aux échelles locales.

Différentes possibilités d'appréhension sont offertes aux Régions

Les Régions pourront adopter différents types de règles : des règles de l'Etat renforcées, sur la biodiversité ou l'étalement urbain par exemple ; des règles facilitant la mise en œuvre de politiques régionales, concernant notamment les TER ou les lycées ; ou encore des règles favorisant quelques grands projets d'affirmation régionale autour du TGV ou des aéroports par exemple.

De plus elles pourront introduire de la conditionnalité ou des engagements : conditionnalité sur les nouveaux parcs d'activités en les soumettant par exemple à une étude préalable des capacités foncières ; une autre possibilité consiste à passer un contrat avec les différents territoires contre un engagement de se doter de règles claires dès le départ par exemple.

EN SYNTHÈSE

- **un schéma intégrateur** des politiques régionales ;
- **un pouvoir prescriptif** qui reste thématisé et dont le niveau de précision territoriale impose un dialogue de proximité ;
- **une cadre plus clair pour la contractualisation** permettant d'établir des règles de conditionnalité des engagements régionaux auprès des territoires

Quelle unité et diversité de la Bourgogne Franche-Comté ?

Un projet commun respectueux des identités locales

Deux anciens schémas qui reflètent des points communs et des différences

La Région Bourgogne-Franche-Comté part avec deux schémas d'aménagement du territoire différents, adoptés à un an d'intervalle (en 2013 et 2014). Le nouveau projet ne pourra réussir que s'il reflète une nouvelle identité très composite, mais suffisamment rassembleuse de territoires différents aux identités plus ou moins affirmées.



Certes des éléments clés du diagnostic sont communs aux deux schémas : de faibles densités de population, une armature urbaine marquée par l'absence d'agglomération de grande envergure et l'importance du maillage territorial de villes de moyenne et petite taille. Des deux côtés, des territoires sont soumis à des polarités exogènes (Paris/Lyon pour la Bourgogne, Lyon/Bâle pour la Franche-Comté). L'extension des phénomènes de périurbanisation et la fragilisation des centres villes et centres bourgs se retrouvent de part et d'autre. Le développement de l'économie résidentielle qui s'est développée moins rapidement qu'ailleurs est un enjeu commun aux deux anciennes régions. Enfin, l'activité agricole, agroalimentaire et forestière est structurante pour les deux territoires.

Dans le registre des différences, on note d'abord un poids de l'industrie plus marqué en Franche-Comté qu'en Bourgogne, même s'il est en diminution dans les deux anciennes régions. Ensuite, si Dijon n'était ni concurrencée ni secondée par un autre grand pôle urbain en Bourgogne, Besançon était déjà en situation de « *coopétition*¹ » avec Belfort-Montbéliard. Enfin, l'effet frontalier est davantage présent et structurant en Franche-Comté.

Des ambitions qui se rejoignent mais organisées différemment

L'ambition bourguignonne croisait sur de nombreux points l'ambition franc-comtoise mais était organisée différemment (voir tableau ci-dessous). De plus le schéma bourguignon intégrait tout un volet spécifiquement consacré à la question de l'habitat et de l'attractivité résidentielle, ce qui n'était pas le cas du schéma franc-comtois.

Bourgogne	Franche-Comté
<ul style="list-style-type: none"> • Un territoire qui aura retrouvé une attractivité économique et résidentielle, • Un territoire sur la voie de la transition écologique et énergétique, • Un territoire qui prendra appui sur son maillage territorial, • Un territoire plus solidaire et équilibré (lien urbain/rural), • Un territoire ouvert sur les territoires et régions voisines, 	<ul style="list-style-type: none"> • Région plurielle : s'appuyer sur la diversité de nos territoires comme élément moteur et différenciant du développement régional, • Région productive: pérenniser et renouveler l'économie régionale, • Région qualité : faire des biens collectifs une source majeure du développement régional, • Région ouverte : renforcer l'ouverture du territoire vers les espaces extérieurs.

D'où un certain nombre d'interrogations sur le poids à accorder aux différentes thématiques dans le nouveau schéma commun. A la demande de la Région, les agences ont analysé deux thèmes à enjeu : l'habitat et la gestion de l'espace.

L'habitat, un champ relativement nouveau impliquant une approche territoriale différenciée

La question de l'habitat et plus largement celle de l'attractivité résidentielle était donc davantage abordée côté bourguignon que côté franc-comtois. A cela s'ajoute que cette thématique ne faisait pas partie historiquement du champ de compétence des Régions de manière plus générale en France. Aborder l'habitat à l'échelle régionale implique une approche différenciée selon les territoires, notamment en termes de forme urbaine, de qualité architecturale, d'offre résidentielle attractive, distinctive et complémentaire. L'adaptation des coûts de production et de fonctionnement, constitue notamment une variable d'ajustement territorial fondamentale. L'offre résidentielle ne peut rester abordable et compétitive que si elle est adaptée aux différents marchés locaux de l'immobilier.

La gestion de l'espace au cœur des projets de territoire

Tout comme pour l'habitat, la thématique foncière peut être l'occasion de différencier les politiques régionales selon les types d'espaces et leurs enjeux spécifiques : les espaces urbains ne soulèvent pas les mêmes problématiques foncières (polarités, centres-bourgs, espaces dégradés...) que les espaces agricoles (agriculture périurbaine, vignoble...) ou encore que les espaces naturels (parcs naturels, zones touristiques...). On ne peut rester en la matière uniquement sur la question quantitative de la « consommation » d'espace, même si un observatoire de cette consommation d'espace a toute son utilité au niveau régional. Il convient de cibler davantage les espaces selon leur valeur, leur intérêt régional, leur qualité, leurs enjeux, leurs usages et fonctions, leur densité, leurs relations (centres-périphéries...). Gérer les espaces, c'est aussi maîtriser leur devenir : avec quels outils ? quelles actions spécifiques ? à quelles échelles ? Faut-il par exemple créer un établissement public foncier régional ?

¹ collaboration ou coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs par ailleurs concurrents

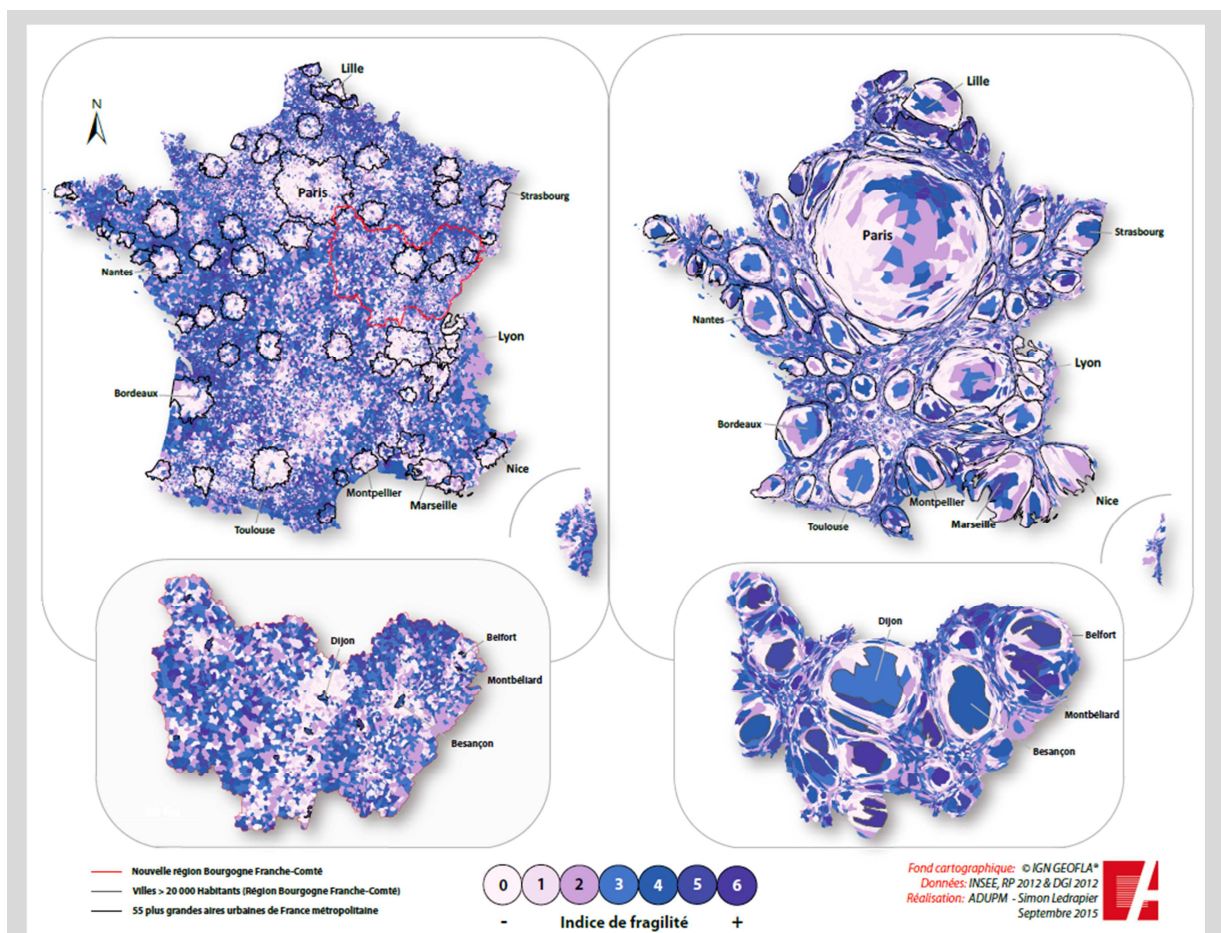
S'agit-il de résorber prioritairement les friches urbaines ? de préserver plutôt les différents terroirs ? ou encore de constituer des ceintures vertes autour des villes ?

Traiter des différentes dimensions de l'espace, espace physique, espace vécu, espace économique... pose notamment la question de la mixité des fonctions, de la couverture des services, de l'accessibilité des équipements et de leurs seuils d'apparition, du numérique ou encore inégalités et fragilités territoriales...

Des territoires aux niveaux de fragilité différents

L'aménagement du territoire régional vise certes un projet d'ensemble et une perspective de sortie « par le haut ». Il ne peut néanmoins faire l'économie de repartir des préoccupations et besoins de chacune des composantes régionales. En la matière on oppose souvent les territoires urbains censés être dynamiques et bien équipés et des territoires ruraux qui apparaissent le plus souvent en difficulté, à l'écart des dynamiques et délaissés.

D'une part il faut nuancer cette vision trop binaire de la réalité. D'autre part l'urbain comme le rural cachent en leur sein même des situations et des évolutions très contrastées...



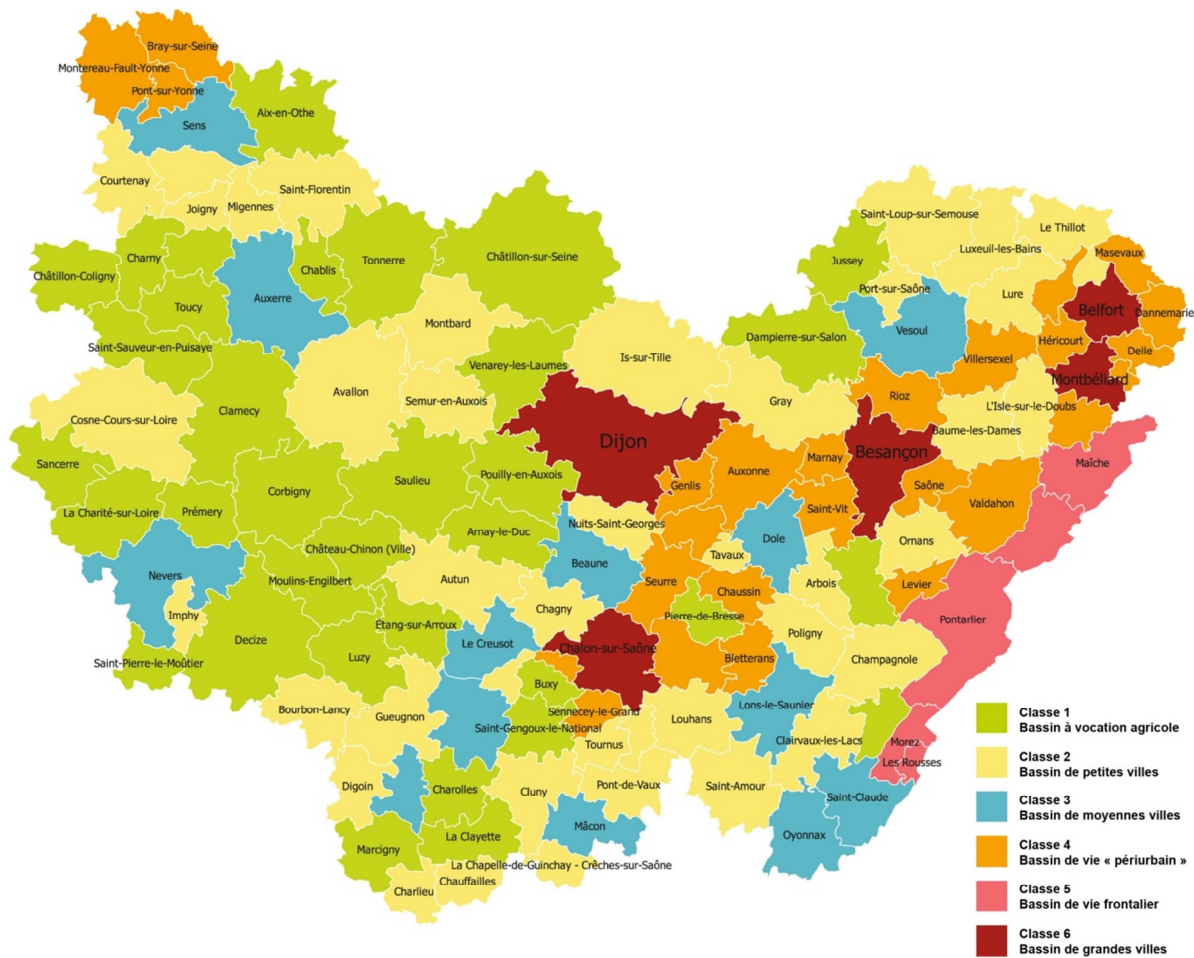
La représentation des différentes composantes territoriales n'est pas neutre. Ainsi si l'on fait apparaître chaque territoire sous une forme plus conforme à son poids de population, la France rurale qui semble dominante sur une carte classique est relativisée et les territoires urbains ressortent plus fortement. Ces représentations permettent de mieux juger de l'enjeu de solidarité territoriale pas seulement au niveau national, mais aussi à l'échelle régionale. Si les espaces métropolisés apparaissent globalement moins fragiles (bassin parisien, Alsace..) ils recèlent néanmoins des poches de précarité (banlieues Nord de Paris, Mulhouse). Au niveau régional aussi, l'analyse en anamorphose relativise l'importance des difficultés des périphéries lointaines et fait davantage apparaître celles présentes au sein des agglomérations.

Quel bénéfice pour les territoires ?

Une co-construction avec les SCoT

S'appuyer sur des groupes de territoires présentant des enjeux communs

Pour traiter de ces nombreux enjeux, les agences ont proposé de s'appuyer sur des groupes de territoires présentant des caractéristiques les plus communes possibles. Ceux-ci ont été identifiés statistiquement dans l'étude « dynamiques territoriales régionales » conduite par les agences d'urbanisme en parallèle des réflexions sur le SRADDET. Chaque groupe de territoire a fait l'objet d'une analyse des dynamiques territoriales dans le temps long.



- espaces ruraux : emploi agricole désormais stabilisé, surface agricole maintenue
- petites villes : hausse de la vacance des logements et baisse des résidences secondaires
- villes moyennes : hausse de la population grâce aux services mais fort vieillissement
- péricaribain : hausse de la population, vieillissement contenu, besoin de services
- grandes villes : tertiarisation de l'économie, hausse des compétences, baisse du logement social
- frontaliers : population jeune, faible vacance des logements, résistance de l'emploi industriel

Cette typologie donne une première appréhension du maillage régional à partir duquel les thématiques du SRADDET pourraient être déclinées en adéquation avec les particularités propres de chaque type de territoire.

Une prise en compte réciproque du projet de territoire régional (SRADDET) et des projets de territoires plus locaux (SCoT)

Pour que l'élaboration du projet régional puisse bénéficier à l'ensemble des territoires infra-régionaux, la voie privilégiée par la Région est notamment celle de la co-construction avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) comme porteurs de projets de territoires plus locaux. Ces schémas locaux sont antérieurs au SRADDET et reflètent déjà pour une bonne part les projets des différents territoires. Ce lien à établir entre SRADDET et SCoT est incontournable comme le montre le regard en 4 points de la fédération des SCoT ci-dessous.

Les SCoT et le SRADDET

1. **les SCoT gardent la maîtrise de la transposition**
les SCoT s'interposent entre le SRADDET et les documents d'urbanisme locaux ; ce sont eux qui intègrent et retraduisent le SRADDET pour les documents inférieurs
2. **les SCoT gardent la maîtrise du calendrier**
les SCoT ne prendront en compte le SRADDET qu'à l'occasion de leur 1^{ère} révision
=> pas de révision, pas de mise en conformité / compatibilité
3. **les SCoT bénéficient d'une association renforcée de droit**, tout comme les EPCI compétents en matière de PLUi
la Région joue le rôle de chef de file de l'aménagement du territoire et les SCoT ont l'opportunité de s'affirmer, d'être tirés vers le haut, notamment les SCoT dits « *mous* » ou « *défensifs* »
4. **les SCoT préexistent au SRADDET** et leur expérience peut être valorisée dans ce cadre

source : Fédération Nationale des SCoT – 2016

Les SCoT ont une expérience ancienne de l'aménagement du territoire. Ils bénéficient de méthodes de conduite de projet et d'animation adaptées au besoin de transversalité du projet de territoire dans des logiques de co-construction ascendantes par la participation communale. La Région pourrait évaluer ces méthodes SCoT et les transposer à l'élaboration des SRADDET pour sortir de l'écueil de SRADDET élaborés dans des logiques plus descendantes.

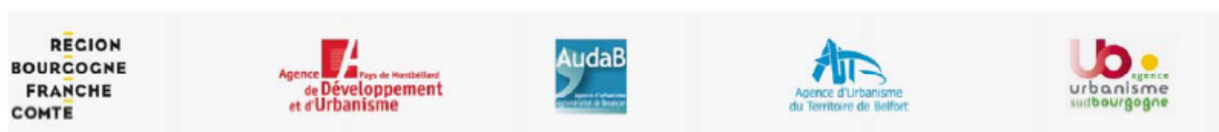
Une participation de la Région à l'élaboration des documents de planification en tant que personne publique associée est prévue par la loi. Elle n'est sans doute pas suffisante et reste à organiser. Aujourd'hui le rôle de personne publique associée de la Région est à renforcer dans l'élaboration des SCoT. La Région pourrait envisager une contribution aux SCoT, sous la forme d'un « *porter à connaissance* » par exemple, qui permettrait d'exprimer les déclinaisons du SRADDET à prendre en considération et de rappeler les moyens pouvant être obtenus par les territoires. Il s'agit également d'une façon efficace pour entamer le dialogue avec chaque territoire, à partir des préoccupations du SRADDET les concernant directement.

Les agences d'urbanisme, un outil au service du dialogue entre les échelles régionale et locale

Ces travaux ont mis en évidence 3 aspects à intégrer dans l'élaboration du SRADDET :

- la bonne articulation entre les échelles dans les contenus définis, en particulier avec les SCoT, pour garantir la continuité des objectifs et l'adaptation des dispositions prescriptives aux réalités locales ;
- une animation garantissant la participation active des acteurs des différents territoires pour favoriser l'appropriation du SRADDET et sa déclinaison locale ;
- enfin, une méthodologie de travail efficiente et en phase avec le rythme d'élaboration du SRADDET et les temps forts associant les acteurs locaux.

Les agences pourront apporter leur concours à la Région sur ces différents domaines. Outils partenariaux, impliqués dans l'élaboration de SCoT et PLU intercommunaux, elles constituent un relais local permettant à la Région de structurer le dialogue et la co-construction du SRADDET avec les bassins de vie du territoire régional. Le dispositif du pôle régional d'appui aux territoires (PRAT), auquel les agences contribuent, pourra être un levier supplémentaire mobilisé dans cet objectif.



Directeur de publication : Charles Bergounioux - Responsable des études : Philippe Bozon - Chef de projet : Samuel Widmer
Etude réalisée au titre de la convention-cadre 2015-2017 n°2015C – 03770 passée entre la Région Bourgogne-Franche-Comté et les agences d'urbanisme du Territoire de Belfort, de l'Agglomération de Besançon, du Pays de Montbéliard et du Sud Bourgogne (Chalon-Creusot-Montceau)