

Propositions de simplification en matière de planification territoriale

INTRODUCTION

De quatre à huit schémas régionaux en 2014

Au début de l'année 2014 la planification territoriale comptait quatre schémas à l'échelle des régions (Cf. encadré n°1). A la fin de l'année, on en comptait quatre supplémentaires, adoptés ou en cours de discussion dans le cadre de divers projets de Loi :

1. Schéma régional (SR) intermodalité (SRI) créé par la loi MAPTAM¹ ;
2. SR des Carrières : créé par la loi ALUR² (se substitue aux schémas départementaux actuels) ;
3. Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) : projet de loi NOTRe³ ;
4. SR biomasse : créé par le projet de loi transition énergétique.

La liste des documents de planification est beaucoup plus longue : elle comprend des schémas qui s'appliquent partiellement aux territoires régionaux. (Cf. encadré n°2). Les gouvernances qui en découlent sont multiples et difficiles à suivre pour les acteurs chargés de les appliquer. Les coûts de cette complexité pour les territoires sont réels.

L'effort de simplification administrative initié par le gouvernement, a donné lieu à une première série de mesures en 2014. Mais l'importante activité législative en matière de planification régionale n'est pas allée dans le même sens. Cette situation invite à fournir un effort de simplification de la planification.

ENCADRE N°1. PLANIFICATION REGIONALE DES TERRITOIRES : 4 SCHEMAS DEBUT 2014

1. SRADT* (1983) : aménagement ou SRADDT (1999), aménagement durable
2. SRIT* (1983) : infrastructures de transport
3. SRCAE (2010) : climat, air, énergie
4. SRCE (2010) : cohérence écologique (trames vertes et bleues)

*Adoption non obligatoire avant le projet de Loi NOTRe

¹ LOI n° 2014-58, 27/1/14 Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles

² LOI n° 2014-366, 24/3/14, pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové

³ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (RDFX1412429L)

A. Des coûts accrus pour les territoires

Ce foisonnement de documents alourdit le coût humain et financier de la gestion de nos territoires à trois niveaux :

1 – Il crée une charge de travail très conséquente pour les **administrations** nationales (ministérielles et déconcentrées), régionales et locales responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces documents. Il en est de même **pour les élus des territoires qui doivent les appliquer et pour les nombreuses parties prenantes consultées** au moment de la préparation des documents, dont les CCI font partie. Combien de milliers d'heures cumulées représente l'élaboration d'un seul de ces schémas dans une région ?

2 – Il rend difficile (impossible ?) la mise en **cohérence** et le **suivi** des documents de planification, cela limite leur portée concrète tout en compliquant la réalisation de projets, y compris économiques ;

3 – Il entraîne un fort **risque de contentieux** lié au manque de mise en cohérence de ces documents en amont. Ce défaut de clarté juridique pèse sur les porteurs de projets en capacité d'investir sur le territoire.

Conscient d'un besoin de clarification, le législateur propose, dans le cadre de la Loi NOTRe, l'intégration de plusieurs schémas au sein du SRADDT : SRCAE (climat-énergie), SRI (intermodalité), PRGD (déchets). De plus une mission a été mise en place par le Ministère de l'écologie en septembre 2014 à laquelle CCI France est associée, pour renforcer ces propositions.

B. Simplifier davantage la planification

Ces évolutions vont dans le bon sens, mais les CCI constatent :

1 – que le nombre de schémas a continué à augmenter en 2014 ce qui semble témoigner d'un défaut de **coordination avec la mission gouvernementale de Thierry Mandon**, bras armé d'une forte ambition de simplification administrative ;

2 – que les propositions avancées dans le projet de loi NOTRe ne vont **pas suffisamment loin**, en intégrant un si petit nombre de schémas ;

3 – que ces propositions ne sont **pas une intégration des schémas mais une superposition** de ces derniers dans un document chapeau, le SRADDT, de sorte que **l'on conserve autant de procédures et de calendriers d'élaboration qu'auparavant** ;

4 - que l'intégration prévue s'accompagne d'un **renforcement juridique de schémas initialement conçus** sans valeur prescriptive, c'est-à-dire, en tant que simples « chartes » ou « documents d'orientation ». Ce changement de statut générera inévitablement un nombre accru de contentieux devant le flou juridique qui s'en dégagera. Une modification rédactionnelle approfondie de ces documents aurait été nécessaire pour l'éviter.

PRECONISATIONS DES CCI

Les CCI préconisent **plus d'efficacité pour se concentrer sur l'essentiel : croiser les objectifs de préservation de l'environnement avec ceux du dynamisme des activités économiques.**

1- ALLER PLUS LOIN DANS LA SIMPLIFICATION

Réduire le nombre d'échelles territoriales, fusionner les calendriers et les processus d'élaboration, de révision, pour n'avoir qu'un **seul document, élaboré en une seule fois**, sans pour autant en atténuer la qualité.

2- ALLER PLUS LOIN DANS LA LISIBILITE

Rendre le document intégrateur **plus accessible** au porteur de projet, à l'entrepreneur et à l'administrateur chargé de le faire appliquer. Veiller à rédiger des SRADDT les plus opérationnels possibles : rédaction concise, peu volumineux. Prévoir en particulier un **document synthétique et spécifique**, au sein du SRADDT, qui expose les clauses applicables aux projets, **par niveau de prescription** (prise en compte, compatibilité, conformité).

3- ALLER PLUS LOIN DANS L'INTEGRATION

Intégrer des thématiques et non des schémas, pour que le contenu du SRADDT soit élaboré au cours d'une procédure et d'un calendrier uniques, et qu'il permette au juge de fonder ses décisions plus efficacement. L'intégration doit s'accompagner d'une garantie d'un non renforcement du niveau d'opposabilité du schéma intégré.

4- ALLER PLUS LOIN DANS LA COHERENCE

Concevoir le document intégrateur en **cohérence avec le SRDEII** (Schéma Régional de Développement d'Innovation et d'Internationalisation) pour éviter les incohérences. ■

ENCADRE N°2. LES SCHEMAS COUVRANT PARTIELLEMENT LES REGIONS

Appliqués à l'échelle régionale : Plan de gestion des risques d'inondation (échelle sous-bassin), Plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux, Schéma régional d'aménagement des bois et des forêts, Schéma régional de développement touristique, etc.

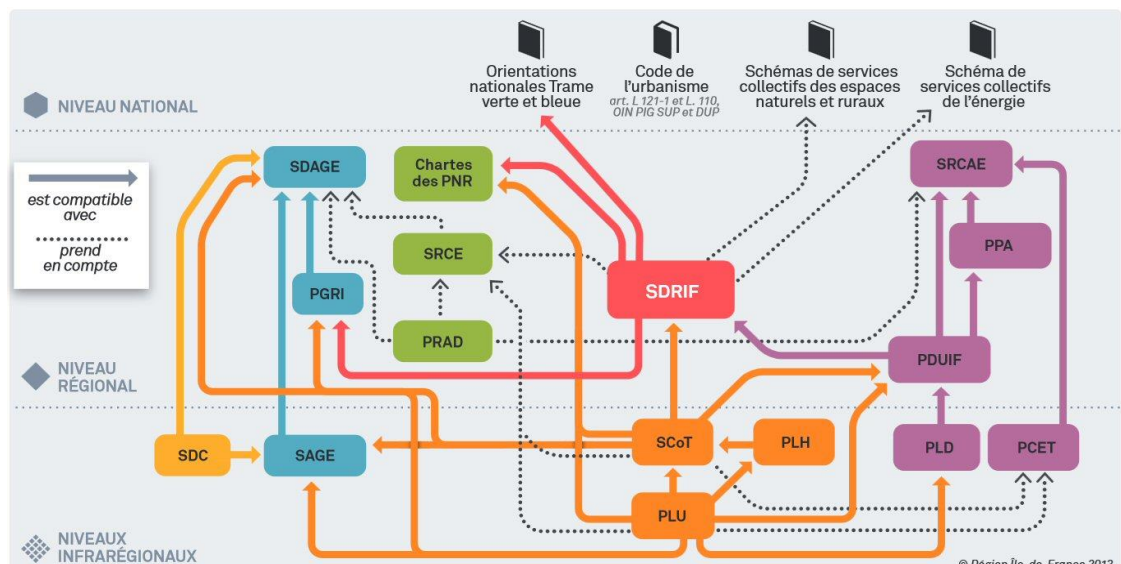
Appliqués à d'autres échelles territoriales : SDAGE, SAGE, Parcs Nationaux, Charte de parc naturel régional, Directive territoriale d'aménagement/DTADD, Schéma interrégional de massif, Schéma interrégional du littoral, Schéma de mise en valeur de la mer (élaboré par l'Etat), Accueil des gens du voyage, Aménagement numérique, Plan climat énergie territorial, Plan de prévention et gestion des déchets non dangereux, Espaces naturels sensibles, Itinéraires de randonnée, SCOT et PLU, etc.

LA PLANIFICATION STRATEGIQUE ILLUSTREE PAR LE CAS FRANCILIEN : L'URGENCE D'UNE SIMPLIFICATION

Ce schéma témoigne de la complexité générée par la coexistence de différents schémas et des diverses gouvernances.

Il est à noter que le SDRIF (Schéma directeur de la région Ile-de-France) a une vocation prescriptive contrairement aux SRADDT actuels.

Source : Région Ile-de-France, 2013



PCET : Plans climat-énergie territoriaux / PDUIF : Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France / PGRIF : Programme de gestion du risque d'inondation / PLD : Plan local de déplacement / PLH : Programme local de l'habitat / PLU : Plan local d'urbanisme / PNR : Parc naturel régional / PPA : Plan de protection de l'Atmosphère / PRAD : Plan régional d'agriculture durable / SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux / SCoT : Schéma de cohérence territoriale / SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux / SDC : Schéma départemental des carrières / SDRIF : Schéma directeur de la Région Ile-de-France / SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie / SRCE : Schéma régional de cohérence écologique