

# Conférence territoriale de l'action publique

## Réunion du 1<sup>er</sup> décembre 2016

<p style="text-align: center;"><b>Le SRADDET</b> <b>Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires.</b></p>
---

La loi NOTRe du 7 août 2015 donne compétence aux Conseils régionaux pour élaborer un SRADDET pour leur territoire .

Son cadre légal en est précisé dans une note jointe ayant servi de support pour une première concertation lancée par le Conseil régional pour l'élaboration de ce document. Engagée à l'automne, cette concertation se poursuit et ne permet pas, au moment de la rédaction de la présente note, de tirer toutes les conclusions de ce travail.

La réunion de la CTAP s'inscrit dans le processus de construction du document, défini par la loi, qui prévoit l'intervention d'une première délibération du Conseil régional sur les modalités de son élaboration. Cette délibération interviendra lors d'une session de février 2017 et proposera les grands éléments de cadrage de la démarche, précisant ses grands objectifs, son calendrier prévisionnel, ainsi que les modalités d'association de tous les acteurs concernés.

Au terme de premières consultations informelles avec nombre de ses partenaires, la présente note pose les éléments de cadrage que la Région pourrait proposer dans sa prochaine délibération. La proposition contenue dans cette note a vocation à évoluer pour tenir compte à la fois des retours à la première concertation lancée par la Région, ainsi que des débats qui interviendront lors de la CTAP. Le texte de cette première délibération ne sera finalisé qu'en janvier prochain.

Ces éléments de cadrage portent sur :

- les grands objectifs d'un SRADDET,
- le périmètre proposé de l'exercice,
- les grandes lignes de la méthode et des modalités d'association des acteurs,
- le calendrier prévisionnel.

### **I - Les grands objectifs d'un SRADDET pour la Bretagne.**

---

A la lumière de l'expérience de planification régionale et d'élaboration de schémas stratégiques, le Conseil régional propose de fixer à l'élaboration du SRADDET des objectifs ambitieux et assurant qu'il apporte une réelle valeur ajoutée à l'ensemble des acteurs du territoire et représente par ailleurs une démarche de mobilisation citoyenne.

**1. Elaborer un grand projet de développement de la Bretagne, reposant sur une vision collective des grands enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire.** La faire partager par l'ensemble des acteurs du développement de la Bretagne mais plus encore par l'ensemble de ses habitants. Proposer un projet de développement durable, tenant compte des enjeux des transitions en cours.

Il s'agit de disposer en Bretagne d'un projet de territoire partagé, ambitieux, faisant référence pour

l'ensemble des acteurs, au delà du seul Conseil régional. Ce document tracera une vision de la Bretagne que nous voulons construire et de celle que nous voulons éviter. Il retiendra des objectifs et tracera des orientations stratégiques de moyen et long terme.

Ceci induit de partager un réel diagnostic des forces et faiblesses, des opportunités et des menaces qui se présentent à la Bretagne, cela induit de savoir identifier les grands défis à relever. Mais cela demande aussi de savoir les hiérarchiser, les prioriser et d'avoir la capacité à n'en retenir que les points essentiels plutôt que de rechercher l'exhaustivité des sujets et des réponses.

**2. Développer des éléments de « doctrine » partagée pour le développement et l'aménagement du territoire de la Bretagne,** c'est à dire donner notre propre définition et un contenu aux concepts d'égalité et d'équilibre des territoires, d'armature urbaine, de valorisation des centralités, de métropolisation, de services aux publics etc...

Ceci induit aussi de savoir dépasser des visions traditionnelles et simplificatrices des déséquilibres, qui opposent (rural et urbain, métropoles et autres territoires, environnement et développement...) et ne permettent plus de répondre aux enjeux du futur.

**3. Développer une vision plus intégrée des exercices de planification régionale,** permettant leur simplification, leur meilleure lisibilité, mais plus encore, permettant de développer une lecture transversale des enjeux d'aménagement, de valorisation environnementale, au croisement des enjeux sectoriels.

Ceci induit la confrontation entre eux d'enjeux sectoriels trop souvent traités séparément ou dans l'ignorance réciproque. Ceci implique de rechercher les transversalités et les articulations entre enjeux parfois artificiellement opposés. Ceci demande à ce que soient valorisées des approches transversales permettant de dépasser les logiques en silos ; on pense par exemple à celles que permet la définition d'une politique maritime intégrée. Mais on pense aussi à la valorisation de concepts comme celui de l'économie circulaire, autorisant une acception nouvelle et décloisonnée des enjeux. On pense enfin à une meilleure prise en compte de grandes questions comme celles de la solidarité ou de l'égalité, dont les implications conduiraient à revisiter nombre de représentations traditionnelles.

**4. Territorialiser les orientations stratégiques régionales** afin de permettre leur atterrissage et leur appropriation, par les acteurs locaux.

Ceci induit l'identification des espaces géographiques pertinents pour la traduction sur le terrain des grands enjeux sectoriels et régionaux. La loi prévoit que des règles générales peuvent s'appliquer à de grandes parties du territoire régional, quelles sont ces grandes parties ? Comment les identifier de manière pertinente et utile ?

Par ailleurs, les travaux du SRADDET permettront de redessiner collectivement les échelles territoriales adaptées, au regard des enjeux et des projets.

**5. Faire partager les orientations et objectifs du SRADDET.** Ces dernières ne portent pas exclusivement sur les compétences régionales ou sur les enjeux du Conseil régional. Elles portent sur des questions d'intérêt régional impliquant l'ensemble des acteurs du territoire. Les réponses à y apporter ne peuvent relever des seules politiques régionales mais appellent une mobilisation de tous, chacun au titre de ses compétences et responsabilités.

Ceci induit que les orientations et les engagements du SRADDET soient pleinement partagés par le plus grand nombre et qu'ils ne soient pas perçus comme l'exercice d'une tutelle mais comme une adhésion librement consentie à des objectifs partagés pour l'avenir de la Bretagne. Ceci résultera de la réalité d'une co-construction du document. Au delà de l'adhésion des « corps intermédiaires », se posera la question de notre capacité à intéresser l'ensemble des bretonnes et des bretons aux enjeux majeurs de l'avenir de leur région.

**6. Rendre les exercices de planification plus efficaces et utiles.** L'enjeu est d'aller au delà des orientations stratégiques et de la définition d'objectifs. La planification régionale, si elle veut être autre chose qu'un simple exercice conceptuel, doit assumer sa vocation « transformante ». Elle doit retenir une vision, se fixer des objectifs qui transforment l'ordre des choses, rectifient les tendances et orientent l'action. Elle doit s'inscrire en Bretagne dans la dynamique des grandes transitions en cours.

Ceci induit que les objectifs soient clairement affichés, mais qu'ils soient en nombre limité pour marquer les priorités et orienter les énergies et les moyens sur les défis majeurs. Ceci exige que ces objectifs soient partagés afin que leur atteinte soit un enjeu collectif. Ceci induit enfin que des outils soient mis en place pour permettre leur mise en œuvre opérationnelle.

Ces outils sont de multiples sortes, mais il convient qu'ils soient acceptés a priori et que chacun s'engage à jouer le jeu collectif. Ils sont ici présentés comme autant de possibilités offertes, sans ordre de priorité ni de préférence.

**6.1 Des outils de suivi, d'observation et d'évaluation** de l'action publique. La mise en œuvre des grandes orientations stratégiques demande que des dispositifs de suivi soient mis en œuvre. La Bretagne en dispose déjà largement mais leur mutualisation et leur bonne articulation (par exemple dans le cadre du projet d'observatoire des territoires) permettrait de les rendre plus efficaces et pertinents.

De tels outils pourront être complétés par des dispositifs de communication sur le projet et sa mise en œuvre de manière à rendre compte et à informer le plus largement possible les bretonnes et les bretons sur les enjeux les concernant, les objectifs poursuivis et les actions entreprises.

**6.2 Des outils réglementaires.** L'une des innovations du SRADDET est son opposabilité juridique au titre de ses règles générales. Cette opposabilité, du point de vue du Conseil régional, ne saurait constituer la seule réponse à donner à l'enjeu d'opérationalité du SRADDET. Mais bien utilisé, sur des questions et des enjeux particulièrement sensibles, elle doit s'avérer efficace.

Ceci induit que les domaines d'intervention de ces normes régionales soient bien ciblés sur quelques sujets d'intérêt régional partagé. En aucun cas il ne s'agira de tout réglementer et de multiplier ces règles générales nouvelles. Ceci induit que leur niveau de précision soit clairement partagé dans le sens de la subsidiarité, évitant que le SRADDET ne soit perçu comme pouvant se substituer à la responsabilité de la planification locale. Dans cette optique il est préférable que l'ensemble des acteurs concernés, qui auront à les appliquer via les documents d'urbanisme acceptent la pertinence de principe de ces règles collectives.

**6.3 Des outils contractuels.** La loi les prévoit et ils constituent, du point de vue du Conseil régional, un canal essentiel. Ils permettent de traduire les orientations à la fois d'un point de vue sectoriel avec des groupes d'acteurs concernés et sur le plan territorial. Le contrat permet la rencontre des objectifs stratégiques de divers acteurs, leur convergence vers des enjeux d'intérêt régional. Ils permettent la mise en cohérence de l'action publique, la concentration des moyens et des effets de levier sur les principales priorités.

**6.4 Des plans d'action et des feuilles de route.** Au delà des grandes orientations générales et transversales, le SRADDET pourra comporter, si nécessaire, des orientations plus sectorielles et thématiques. Elles pourront se décliner en plans d'action identifiant les leviers, les acteurs, les responsabilités, les calendriers et les résultats attendus, mais ces derniers n'ont pas nécessairement vocation à tous figurer dans le SRADDET.

**6.5 Des outils de gouvernance.** Le SRADDET ne sera efficace et pertinent que s'il sait s'installer dans la durée. Il n'est pas un schéma élaboré et validé une fois pour toute et destiné à rester immuable jusqu'à révision. Il est une démarche vivante, qui doit s'adapter, y compris sur sa

vision prospective, afin de prendre en compte la permanente évolution du contexte national et mondial. A ce titre, les outils de gouvernance, qui seront déployés dans la cadre de son élaboration, auront à fonctionner pendant tout le temps de sa mise en oeuvre. Il s'agit donc d'améliorer les outils de dialogue et de partage des responsabilités existants en Bretagne. La CTAP apparaît comme l'une de ces instances majeures, mais elle ne saurait être la seule. Elle demande à être complétée, pour prendre en compte les enjeux sectoriels, la place de la société civile, des citoyens, et les questions territoriales, dans le cadre de diverses conférences, dont certaines existent déjà et d'autres restent à imaginer.

## II – Le périmètre proposé.

---

La loi fixe le périmètre, très large, adressant des questions transversales et complexes comme l'égalité des territoires.

Le document doit fixer **des objectifs et orientations de moyen et long termes** en matière

- d'équilibre et égalité des territoires
- d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional
- de désenclavement des territoires ruraux
- d'habitat
- de gestion économe de l'espace
- d'intermodalité et développement des transports,
- de maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air
- de protection et restauration de la biodiversité
- de prévention et gestion des déchets.

A ce titre, le SRADDET aura vocation à «intégrer» plusieurs documents de planification existants ou en cours de définition :

- le Plan régional de prévention et de gestion des déchets, en cours d'élaboration et qui sera finalisé dans les premiers mois de 2017,
- le Schéma régional climat, air et énergie, adopté en 2013, devant être mis en révision dès 2018, et dont les enjeux seront intégrés dans l'élaboration du SRADDET et complétés par un programme régional pour l'efficacité énergétique des bâtiments et un schéma régional de la biomasse,
- le Schéma régional de cohérence écologique, adopté en 2014,
- le Schéma régional des infrastructures et des transports et le schéma régional de l'intermodalité, qui, en Bretagne ont pris la forme du schéma régional multimodal des déplacements et des transports adopté en 2008.

En Bretagne, le périmètre proposé pour le SRADDET est donc celui d'une grande ambition de développement durable, intégrant les enjeux de développement économique et social et les mettant en résonance avec les enjeux des transitions environnementales d'une part, avec les enjeux de l'aménagement et de l'égalité des territoires d'autre part. Aussi sera-t-il étroitement articulé et cohérent avec les orientations portées dans la Glaz économie (SRDEII) et dans le plan de développement des formations (CPRDFOP), mais sans pour autant intégrer ces deux schémas qui gardent leur pleine autonomie.

Le SRADDET mettra les enjeux environnementaux et d'égalité des territoires ainsi que de mobilité et d'accessibilité au cœur de ses objectifs.

Sa transversalité résultera aussi de la prise en compte de grandes questions transversales qui pourront être proposées à la concertation collective autour de thèmes comme :

**La place de la Mer** est l'objet même de la SRML élaborée dans le cadre de la CRML, elle aborde l'ensemble des sujets de développement et d'aménagement.

**La volonté d'accélérer les transitions (environnementales, numérique...).** Il s'agit de faire consensus autour de ces transitions et de la volonté de les accompagner ou de les accélérer.

**La volonté de créer un nouveau « modèle » de développement économique.** A côté de l'économie de la compétitivité, inscrite dans la mondialisation, les breton.ne.s appellent de leurs vœux le développement de modèles plus vertueux, sur le plan social autour de l'ESS et de l'innovation sociale et sur le plan écologique avec l'économie circulaire.

**La question centrale de l'égalité des chances, pour les personnes comme pour les territoires.**

**La régénération de la démocratie.** La question qui est posée est celle des institutions et de leur fonctionnement, mais plus largement, celle de la participation de toutes et tous à la vie collective, cela fait référence aussi à la gouvernance territoriale et les modalités de l'action publique.

**Le SRADDET, en fin de période d'élaboration comprendra :**

**Un document stratégique chapeau,** portant le diagnostic et la vision partagée du projet de territoire. Il retiendra les orientations stratégiques partagées pour l'atteinte des objectifs généraux retenus. Une carte synthétique indicative pourra l'illustrer. Ce document pourra retenir des éléments de doctrine ou des principes partagés devant inspirer la mise en œuvre des projets et de l'action publique.

**Un fascicule** comprenant, sur quelques sujets majeurs et retenus comme prioritaires au terme de la concertation, des règles générales prescriptives. Le fascicule pourra aussi retenir des chapitres thématiques. Il comprendra enfin les modalités de suivi et d'application des orientations retenues.

Des documents complémentaires pourront être annexés au SRADDET.

Le Conseil régional se fixe pour objectif d'aboutir à un document resserré, lisible, pédagogique et accessible au plus grand nombre. Il ne vise pas l'exhaustivité.

### **III - Les grandes lignes de la méthode et des modalités d'association des acteurs.**

D'ores et déjà, le Conseil régional privilégie une logique de large association de ses partenaires à l'élaboration du document, au delà de ce que la loi prescrit. Plus qu'une simple consultation des acteurs cités par la loi (l'Etat, les Départements, les métropoles, les EP porteurs de ScoTs, les EPCI, le CESER), la Région propose une logique de co-construction et de réelle concertation.

Les Métropoles et les EPCI, confortés par les lois de réforme territoriale comme interlocuteurs privilégiés du Conseil régional et comme acteur de premier rang en matière de développement et d'aménagement de leur territoire devront trouver toute leur place dans la démarche.

La Région veillera à ce que les lieux et instances de concertation permettent une réelle expression des attentes et préoccupations de chacun. Elle privilégiera les instances d'ores et déjà existantes comme les conférences régionales. Mais elle devra aussi veiller à ce que le souci de large concertation ne conduise pas au consensus mou, à l'incapacité de prioriser les enjeux et de nommer les défis. La concertation doit conduire à partager les priorités, en aucun cas à les diluer.

La Région propose aussi d'élargir la concertation, autant que possible, au grand public de manière à impliquer les bretonnes et les bretons dans la construction de leur propre avenir. Les voies et moyens de cette association large devront être précisées.

On suggère d'appuyer la concertation sur des espaces de travail déjà existants pour la plupart, permettant de faire travailler ensemble des personnes qui se connaissent, partagent le même vocabulaire et les mêmes préoccupations, mais de provoquer la transversalité en organisant des croisements entre ces espaces, en leur permettant de s'interpeller mutuellement et par ailleurs en les faisant travailler sur des grandes questions transversales communes.

Ces espaces de concertation sont les suivants :

- La **CTAP** sera un lieu d'information et de débat aux grandes étapes de la démarche.
- Un espace de concertation des acteurs publics devra être élargi, au delà de la seule CTAP, permettant l'expression des communes, des EPCI et des différents espaces de projets : pays / syndicats de SCOT, PNR...
- La Conférence bretonne de l'énergie qui deviendra la conférence bretonne de la transition énergétique.
- Le Comité régional de la trame verte et bleue, qui doit devenir conférence régionale de la biodiversité.
- Une instance spécifique sera mise en place autour des questions de gestion des ressources et de l'économie circulaire.
- La Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques.
- La Conférence régionale de la mer et du littoral.
- Un espace de concertation et de travail spécifique sur les mobilités, sur la base du Gart Breizh actuel.

En complément de ces espaces thématiques, des concertations pourront être organisées sur les territoires.

Le CESER sera naturellement très étroitement associé à l'ensemble de la démarche, par une participation proposée de son président aux instances de gouvernance du processus, par le passage en session du CESER des documents d'étape aux principales phases, par une association de fait de ses membres dans le cadre de toutes les instances de concertation. Cette association trouvera aussi sa déclinaison territoriale dans la mobilisation des conseils de développement.

Le processus d'élaboration du SRADDET sera par ailleurs pleinement articulé avec la mobilisation qui sera proposée dans le cadre du projet de COP régionale dont on rappelle ici les objectifs :

- mobiliser collectivement les acteurs engagés dans les transitions environnementales,
- proposer à la Bretagne un projet et une vision de ce que doivent être ces transitions,
- assurer une perception transversale des enjeux environnementaux et leur donner toute leur place dans le projet de territoire régional,
- améliorer le caractère opérationnel des schémas stratégiques en ce domaine par l'identification d'engagements concrets sur des objectifs partagés.

COP et SRADDET s'appuieront sur les mêmes espaces de concertation, dans un calendrier convergent.

#### **IV – Le calendrier prévisionnel**

---

Le SRADDET doit être élaboré pour la fin de l'été 2019.

Son élaboration s'inscrira dans trois grandes étapes :

- étape préalable pour caler les objectifs, la méthode et le calendrier, elle se termine par la délibération du conseil régional en février 2017
- étape d'élaboration des contenus et de la concertation qui se tiendra de mars 2017 à la fin de l'été 2018
- étape d'adoption du projet régional de l'automne 2018 à l'automne 2019, intégrant avis formalisé des partenaires, évaluation environnementale et enquête publique

En fin de processus, le SRADDET est validé par arrêté préfectoral.