



Juillet 2018



AMBITION TERRITOIRES 2030 7 CLES POUR REUSSIR



CESER

Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des avis (saisines) et contributions (autosaisines).

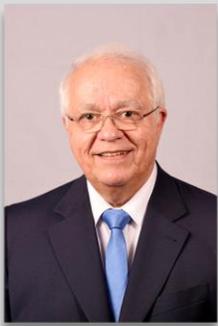
Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Coordinateur

M. Michel-Louis PROST

2^{ème} vice-président du CESER



RESULTATS DES VOTES



130
votants



125
ont voté
POUR



0
ont voté
CONTRE



5
se sont
ABSTENU.E.S



19
n'ont pas
pris part au
vote

Cette contribution a été adoptée par le
Conseil, Economique, Social et Environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée Plénière du 10 juillet 2018.

Sommaire

Préambule	1
Introduction	2
Trois principes fondateurs du schéma	4
1. Donner du sens à l'action publique	4
2. Cibler la dimension humaine des générations futures	4
3. Assurer une cohérence avec les autres schémas	5
Sept clés de réussite du SRADDET	7
Clé n° 1 Equilibre(s) des territoires	8
1.1. La dynamique d'adaptation permanente d'un système vivant	8
1.2. Pour les réalités d'une équité à rechercher, contre des mythes	8
1.3. Un espace de flux et mobilités	9
1.4. Croiser les temporalités	9
Clé n° 2 Management territorial	13
2.1 Développer une capacité de dialogue en confiance.	13
2.2 Coordonner trois niveaux d'implication de la Collectivité régionale	16
2.3 Articuler les échelles d'action publique	16
Clé n° 3 Attractivité et compétitivité, alliant développement et protection	21
Clé n° 4 La dimension Grand Sud Est	25
Clé n° 5 Intérêt général des projets et acceptabilité sociale	26
Clé n° 6 La prescriptivité des règles générales du SRADDET	30
Clé n° 7 L'action publique : de l'ambition à l'action	32
7.1 Clarifier l'action de chacun des acteurs	32
7.2 Une démarche d'évaluation pour le SRADDET	33
Conclusion	35
Bibliographie	37
Déclarations des groupes	39
Contributeurs	47
Contacts	49

Préambule



Fidèle à son souci d'être présent à l'amont de l'instruction des dossiers régionaux les plus stratégiques, le CESER s'exprime au moment où s'élabore le préprojet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires « Ambition Territoires 2030 ».

C'est sa troisième expression sur ce sujet, tant il attache d'importance à la fois à la question de l'équilibre des **territoires**, dont il a fait le fil rouge de la mandature, et à l'**ambition** qu'il formule pour donner du sens à l'action publique en Auvergne-Rhône-Alpes.

Après les 12 ambitions et les 5 défis qu'il a soulignés en 2017 en capitalisant ses travaux antérieurs, le CESER souhaite dans la présente contribution enrichir son propos par des éléments complémentaires peu ou pas encore développés et illustrés par des exemples concrets, dans le souci de ne pas en rester à l'incantation.

Puissent les sept clés de réussite que nous proposons ouvrir toutes les portes d'un engagement commun de tous, et notamment de tous les élus réunis dans la Conférence Territoriale de l'Action Publique, pour procéder à une mise en perspective et à des choix qui bénéficieront aux générations futures d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Antoine QUADRINI,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by 'Q' and 'D'.

Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

Introduction

Au moment où le Conseil régional élabore le préprojet de schéma « Ambition territoires 2030 », soucieux d'éclairer dans la mesure du possible chaque étape de la démarche, le CESER formule un troisième volet de propositions.

CONTEXTE

Nous nous sommes déjà exprimés à deux reprises sur le SRADDET en octobre 2016 et juillet 2017

Sollicité par le Président de la Région à l'amont de la Conférence Territoriale de l'action publique qui réunit les grandes collectivités territoriales d'Auvergne-Rhône-Alpes, le CESER a formulé en octobre 2016 le vœu que le schéma constitue un projet régional colonne vertébrale de l'action publique en Auvergne-Rhône-Alpes¹. Il a exprimé plusieurs attentes :

- partir des cadres de référence existants et d'un diagnostic stratégique à concevoir en dynamique permanente pour s'adapter au monde
- élaborer un socle de priorités par convergence entre projets locaux et régionaux
- réserver les « règles générales » prescriptives à des territoires à enjeu régional fort.

Nous avons souligné aussi dans ce premier avis l'intérêt de la démarche d'élaboration du schéma pour forger le fait régional, dès lors que la qualité du pilotage et du dialogue serait bien présente.

En juillet 2017, nous précisons les ambitions et défis qu'il souhaitait voir relevés pour les territoires d'Auvergne-Rhône-Alpes². A partir d'une capitalisation de ses travaux antérieurs, l'assemblée rassemblait en 12 fiches, enjeux et propositions à 15-20 ans pour chacune des thématiques imposées par la loi et ajoutait l'acceptabilité sociale des projets, puis en faisait ressortir cinq défis.

¹ CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Pour une vision d'un développement équilibré à travers le schéma d'aménagement Auvergne-Rhône-Alpes », séance du 18 octobre 2016

² CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Le Schéma d'aménagement Auvergne-Rhône-Alpes : ambitions et défis », séance du 11 juillet 2017

Le Conseil régional a ensuite poursuivi la démarche d'élaboration du schéma.

Le 29 mars 2018, l'assemblée politique adoptait les objectifs à retenir et posait de premiers principes de définition des « règles générales » à caractère prescriptif.

La phase rédactionnelle d'un préprojet de schéma est désormais en cours, avant délibération de la Région lors d'un nouveau rendez vous politique à l'automne, puis la phase ultime fin 2018/début 2019 de l'enquête publique prévue par la loi dans les territoires.

OBJECTIFS

Pourquoi se positionne-t-on à nouveau à l'amont de cette nouvelle séquence d'élaboration du SRADDET ?

Nous estimons nécessaire pour alimenter le préprojet de SRADDET d'enrichir nos précédents apports par la suggestion de clés de réussite pas encore ou peu développées par nous ; l'assemblée du premier mot tenant à exercer pleinement son rôle tout au long du processus de construction d'un outil essentiel pour les acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes.

LA DEMARCHE

Aucun schéma ne peut être puissant et fédérateur sans s'inscrire dans des principes fondamentaux :

CE SCHEMA DOIT AINSI RESPECTER TROIS PRINCIPES : SENS, VALEURS HUMAINES, COHERENCE.

SUR CES FONDEMENTS, AU-DELA DES AMBITIONS ET DEFIS DEJA EXPRIMES EN JUILLET 2017, SEPT CLES DE REUSSITE DOIVENT PERMETTRE D'ASSURER L'UTILITE DU SCHEMA POUR TOUS LES HABITANTS D'Auvergne-Rhône-Alpes.

Trois principes fondateurs du schéma

1. Donner du sens à l'action publique

Il convient de poursuivre l'exercice engagé depuis 2016 pour satisfaire la finalité du schéma :

- Construire **une boussole orientant l'action publique pour l'ensemble des acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes, et pas seulement la Collectivité régionale** ; ceci au service des citoyens.
- **Dégager une vision, une mise en perspective** pour faire vivre l'« Ambition territoires 2030 » annoncée par la Région

2. Cibler la dimension humaine des générations futures

Représentant la société civile, nous souhaitons que le document soit fondé sur les réalités du terrain **vécues par les acteurs de cette société civile, au service des valeurs humaines. C'est la dimension humaine des générations futures, ancrée dans un environnement favorable à la vie, qui doit être la cible de la démarche.** L'humain est ainsi placé au centre du projet.

Œuvrer pour l'avenir des femmes et des hommes des générations futures, c'est fonder les piliers du développement durable, l'économie, le social, l'environnement. L'emploi et la création de richesse en constituent le cœur, mais pas seulement : l'homme n'existera plus sans prise en considération des problématiques environnementales. De fait, le SRADDET doit être selon la loi, intégrateur de nombreux schémas dont plusieurs à vocation environnementale.

Concilier développement et préservation doit être pour chacun une préoccupation constante.

3. Assurer une cohérence avec les autres schémas

Bien sûr, le SRADDET n'est pas le schéma de tous les schémas et ne doit pas les doubler. Mais il doit être considéré comme un socle pour structurer les territoires, à articuler avec les autres schémas.

Une articulation particulière doit être observée avec les éléments fondamentaux de création de la richesse économique et du développement de l'innovation, objets du SRDEII et du SRESRI.

Voici deux exemples illustratifs :



Le CESER s'est prononcé sur le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI)³. Ce schéma annonce une ambition pour le développement socioéconomique de l'ensemble des territoires en conjuguant sur les bassins d'emploi :

- l'insertion professionnelle des étudiants
- un apport aux entreprises des ressources humaines de qualité qu'elles attendent.

Doublement du rythme de construction de logement étudiant ; aménagement de campus lieux de vie ; développement d'une offre différenciée de centres de compétences en lien avec les caractéristiques socio économiques de chaque territoire ; outils spécifiques de transfert d'innovation ; logique de maillage et réseau au sein duquel la mobilité des jeunes doit s'exercer ; pédagogie à distance par le numérique : tous ces objectifs spécifiques du SRESRI peuvent contribuer à l'élaboration du SRADDET. Nous demandons qu'ils fassent tous l'objet d'une démarche ascendante partant des besoins des personnes et des acteurs du terrain.

³ CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation », séance du 26 janvier 2017

D'autres schémas sont à relier avec le SRADDET.



A titre d'exemple, le CESER a formulé des propositions pour le plan régional santé-environnement⁴, dont certaines prennent en compte la dimension territoriale.

Nous soulignons notamment :

- la mise en réseau des acteurs de la recherche, au-delà des institutionnels,
- le rôle de relais des élus de terrain pour communiquer sur les risques liés à la santé-environnement
- l'action des associations locales et autres acteurs locaux de proximité sur un engagement citoyen pour intégrer cette question dans les comportements des jeunes.

Par ailleurs, nous rappelons la nécessité de la prise en compte des risques environnementaux.

⁴ CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Les 6 priorités du CESER pour le Plan régional santé-environnement 3 en Auvergne-Rhône-Alpes : 3 moteurs, 3 leviers pour une politique santé-environnement », séance du 27 juin 2017

SEPT CLES DE REUSSITE DU SRADDET

Dans la présente contribution, nous retenons sept clés de réussite pour un schéma faisant ressortir non seulement une ambition générale mais aussi le plus grand pragmatisme, C'est la raison pour laquelle nous illustrons ces clés de réussite par un certain nombre d'exemples concrets (présentés sur fond vert).

Clé n°1 Equilibre des territoires	8
Clé n°2 Management territorial	13
Clé n°3 Attractivité et compétitivité, alliant développement et protection	21
Clé n°4 La dimension Grand Sud Est	25
Clé n°5 Intérêt Général des projets et acceptabilité sociale	26
Clé n°6 La prescriptivité des règles générales du SRADDET	30
Clé n°7 L'action publique : de l'ambition à l'action	32



Clé n°1 Equilibre(s) des territoires

C'est à la fois le fil rouge des travaux du CESER et la première focale du SRADDET énoncée par la loi NOTRe.

1.1. La dynamique d'adaptation permanente d'un système vivant

Dans un système vivant tel que celui des sociétés humaines, l'équilibre est nécessairement un état momentané résultant **des dynamiques territoriales**. Rechercher un équilibre immuable reviendrait au contraire à ce que les territoires ne soient plus en dynamique, ne soient plus irrigués par les échanges, se figent et se sclérosent.

C'est la capacité d'adaptation permanente aux mutations qui est la véritable clé de réussite. Il importe de stimuler les dynamiques territoriales pour tendre vers un équilibre évolutif mais contrôlé .

1.2. Pour les réalités d'une équité à rechercher, contre des mythes

Pour la même raison, l'organisation d'échanges entre territoires nécessairement différents met en évidence combien est un mythe l'égalité des territoires⁵. Dans sa contribution sur le fait régional et le fait métropolitain⁶, nous avons démontré la vacuité de ce mythe, comme d'autres mythes encore largement répandus, tels que l'opposition rural/urbain ou la France périphérique.

⁵ Philippe ESTEBE, L'égalité des territoires. Une passion française, PUF, 2015, 88 p.

⁶ CESER Rhône-Alpes, « Fait métropolitain et fait régional en Rhône-Alpes », séance du 15 décembre 2015

Il importe de préférer la notion d'équité c'est-à-dire d'égalité des chances ou des situations des personnes : la rechercher à l'échelle régionale revient à bâtir le fait régional.

1.3. Un espace de flux et mobilités

Le temps de l'aménagement du territoire doit être associé à celui de l'aménagement des flux et des réseaux.

Ce sont des équilibres et des équités territoriales qu'il faut viser en nourrissant les dynamiques territoriales. Le premier enjeu est celui de l'équité d'accès aux mobilités de toutes sortes (physiques, numériques, professionnelles, intellectuelles, matérielles et immatérielles) qui conditionnent la vie, comme la circulation sanguine. Il faut lui ajouter l'équité d'accès aux services publics et au public, à la formation initiale et tout au long de la vie...

1.4. Croiser les temporalités

La question de l'équilibre des territoires doit croiser deux éléments inscrits dans des pas de temps très différents :

- les tendances démographiques inscrites dans le temps long, pouvant être accompagnées et/ou modulées par des actions prévenant et/ou palliant les excès liés soit à une trop forte soit à une trop faible densité.
- les problématiques de mobilité, à évolution plus rapide (ex transports) ou très rapides (THD numérique).



LES POLITIQUES CULTURELLES ET ARTISTIQUES, SPORTIVES ET EN FAVEUR DE LA JEUNESSE DOIVENT DIFFUSER SUR LE TERRITOIRE DE MANIÈRE ÉQUITABLE

Il convient d'attirer et retenir sur place les populations. Il importe notamment de favoriser la desserte culturelle des territoires isolés : cinéma itinérant, tournées théâtrales, accès à différentes œuvres via des moyens de diffusion numérique (expositions virtuelles, retransmissions de spectacles, ...). Le soutien au réseau associatif est également essentiel pour innover le territoire, en s'appuyant sur une réelle richesse intergénérationnelle et sur des effectifs de bénévoles bien structurés. Il doit être conforté, pérennisé et accompagné vers la transition numérique.



NOUS AVONS MIS EN LUMIÈRE DES FUTURS POSSIBLES POUR LA MONTAGNE EN RÉGION⁷.

La montagne représente les trois quarts du territoire, avec une grande diversité géographique et économique d'atouts et de handicaps, d'opportunités et de contraintes.

Quatre scénarios sont proposés :

- Le fil de l'eau
- Atout Montagne
- La sanctuarisation
- La montagne parc d'attraction

Plusieurs leviers ou points saillants différencient les scénarios : la gouvernance ; les politiques publiques, plus ou moins volontaristes ; la perception ou l'image de la montagne ; le lien entre les espaces de montagne et des espaces urbains particulièrement prégnants en Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷ Montagne 2040 : nouveaux temps, nouveaux défis. Séance du 13/12/2013, Avis du CESER Rhône-Alpes n° 2013-29



PREVENIR LES FRACTURES TERRITORIALES EN TRES HAUT DEBIT NUMERIQUE⁸

L'accès à Internet au bon débit numérique attendu, avec un bon rapport qualité/prix, est en passe de devenir un accès à un

équipement aussi essentiel que l'eau ou l'électricité pour les particuliers. Il l'est davantage encore pour les entreprises qui peuvent parfois être menacées de disparaître si elles en sont exclues. La révolution numérique étant la plus rapide de tous les temps, tout retard en matière de réseau à l'horizon du SRADDET en 2030 aura des conséquences insoupçonnées. Eu égard à ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, pour prévenir les zones non desservies en très haut débit, la Région doit assurer un rôle d'ensemblier et d'interface entre les collectivités locales, l'Etat et les opérateurs.

En Auvergne-Rhône-Alpes, à l'horizon 2025/2030, le déploiement à 100% en fibre optique, seule technologie capacitaire à long terme, apparaît probable dans les axes rhodaniens et ligérien, avec une grande vigilance à respecter néanmoins, et plus préoccupant pour les territoires auvergnats et savoyards. Les technologies hertziennes, à débit partagé, sont complémentaires à la fibre et ne peuvent être envisagées comme alternatives qu'à titre exceptionnel, soit pour une zone très isolée, soit à titre transitoire, en mode dégradé.

Nous constatons le caractère déterminant du contexte national, avec un rôle clé des opérateurs sur le réseau filaire en zone plus dense et sur le déploiement de la technique hertzienne 4G. Nous souhaitons que tout soit mis en œuvre pour leur faire respecter leurs engagements : obligations réglementaires, intensité concurrentielle pour permettre une commercialisation dynamique à prix abordable. (l'Etat devant apporter sa quote part budgétaire au niveau requis)

Pour nous, les collectivités territoriales doivent intervenir financièrement à court terme en maîtrise d'ouvrage publique sur les réseaux filaires ou sur une bande de fréquence dédiée (très haut débit radio) mais limitée en volumétrie par les caractéristiques du réseau hertzien. Elles doivent par

⁸ Accès au Très Haut Débit : pour une coordination régionale. Séance du 12 juin 2018, Avis du CESER Auvergne-Rhône-Alpes.

ailleurs avoir la maîtrise de la propriété des réseaux fixes. La Région doit en outre, selon nous, animer ces collectivités pour bâtir un schéma régional, outil pragmatique de planification numérique. C'est dans un tel schéma régional que doivent s'inscrire les priorités zonales attendues à court terme par l'État pour le déploiement de la 4G par les opérateurs mobiles.

 **Clé n°2 Management territorial**

Nous avons souligné à maintes reprises⁹ combien le management territorial constitue le sujet le plus essentiel en matière de développement local. Si la gouvernance territoriale a trait à la coordination partenariale, elle présente un caractère assez statique. Le management territorial lui ajoute la dynamique, la progression, la durabilité au sens du développement durable, de façon à « faire système » entre les projets de territoire, à « avoir en main » l'organisation des territoires.

La prolifération de projets de territoires, avec des complexités, des redondances, une confusion sur qui fait quoi,... est de nature à priver d'une valeur ajoutée le développement régional.

Il importe au contraire de capitaliser les capacités créatives des territoires et de dépasser les logiques en silos des schémas thématiques pour dégager un cap, une stratégie, qui doit constituer l'essence même du SRADET. La loi a d'ailleurs prévu d'en faire un schéma intégrateur. Cela ne pourra pas se concrétiser sans qu'on lui confère l'ambition et le souffle nécessaires.

Cela suppose que le schéma Ambition Territoires 2030 réunisse trois conditions :

- le dialogue
- la coordination des différents niveaux d'implication régionale
- l'articulation des échelles d'action publique

2.1 Développer une capacité de dialogue en confiance.

Chacun doit accepter de dépasser ses propres positions pour partager les analyses de l'autre, dans le respect du principe de subsidiarité.

A titre d'exemple, c'est en faisant prévaloir la culture du dialogue et de la médiation que nous avons recommandé de relever l'un des cinq défis que le SRADET devrait

⁹ CESER Rhône-Alpes, « Pour un management territorial en Rhône-Alpes : quelle dynamique de projets », séance du 12/12/2011

traiter : assurer la répartition la mieux équilibrée des usages du foncier, lesquels ont tous leur justification parfaitement respectable mais qu'il convient de gérer de manière concertée en recherchant l'optimum foncier, s'agissant d'une ressource dont le caractère fini a longtemps été négligé.



LE DIALOGUE, CLE DE LA GESTION FONCIERE

La pression foncière, tirée par la fonction habitat, est préoccupante parfois sur les milieux naturels, et singulièrement sur les terrains agricoles dont -6 % de la surface régionale disparaît tous les 10 ans ; ceci alors que la sécurité alimentaire et la préservation de l'environnement sont fondamentaux pour les générations futures.

Le foncier est majoritairement rural sur le territoire d'Auvergne-Rhône-Alpes, avec une grande diversité de formes d'utilisation. Ses fonctions et usages multiples entraînent à la fois concurrences et conflits d'usage et aussi complémentarités et synergies autour d'une multifonctionnalité bien venue.

Pour nous, il est indispensable d'observer un ensemble de bonnes pratiques toutes orientées vers le dialogue :

- systématiser le dialogue entre tous acteurs concernés très en amont de chaque projet
- mettre en place des outils de veille locale, suivi et prospective sur la consommation foncière et son effet sur l'économie agricole locale
- prioriser l'urbanisation des friches urbaines, périurbaines, industrielles par intervention publique à l'aide des établissements publics fonciers, et d'éventuelles exonérations de taxe foncière
- inciter une veille pour de bonnes pratiques de consommation foncière à l'échelle nationale et européenne, y compris sur les clauses de préférence européenne des investissements
- en complément de la compensation écologique, à l'aide d'un fonds alimenté par les usagers ou les acquéreurs de terrains agricoles, il convient d'indemniser et restituer du foncier selon la valeur économique des terrains consommés.
- dans le cadre du changement climatique et de la raréfaction de la ressource en eau, organiser sur les territoires aux échelles

pertinentes le dialogue entre les activités économiques ayant recours à la ressource en eau pour anticiper les conflits d'usage et prioriser les utilisations.

- mieux anticiper les conflits d'usage avec l'activité agricole. Cela suppose d'identifier les nuisances potentiellement induites par l'activité agricole (sonores, olfactives, ...) et de l'intégrer dans les documents d'urbanisme..
- dans les petites communes de l'espace rural couvertes par la seule « carte communale » ou répondant au seul règlement national d'urbanisme, accompagner les nouvelles constructions d'une réflexion sur la taille maximale du terrain constructible pour optimiser la consommation d'espace .
- conventionner systématiquement entre la profession agricole, d'autres acteurs volontaires et les collectivités locales afin d'organiser le dialogue sur les projets et leur suivi.
- sur des terrains figés et réservés à de grands projets futurs, mettre en place à titre temporaire non seulement la pratique déjà en vigueur de baux agricoles précaires mais aussi des formules de zones temporaires pour la biodiversité, selon le modèle retenu en Europe du Nord (« temporary nature »).

De manière générale, la multifonctionnalité du sol est essentielle, au-delà des seuls usages. La prévention et la résolution des tensions sur le foncier ne peut passer que par la compréhension réciproque des préoccupations de chaque partie au débat et la recherche d'une logique gagnant-gagnant

Cette thématique foncière est un élément majeur de management territorial à retenir comme axe fort du SRADDET, à décliner ensuite au niveau de chaque SCOT et de chaque PLUI.

2.2 Coordonner trois niveaux d'implication de la Collectivité régionale

Selon la loi, le SRADDET n'est pas un outil centré sur les seules interventions de la Collectivité régionale. Cette dernière est cependant également de par la loi l'animatrice des collectivités publiques parties prenantes au schéma.

Nous demandons ainsi que le SRADDET soit une opportunité pour la collectivité régionale de classer les champs d'intervention publique selon trois niveaux d'implication :

- les domaines de compétence régionale exclusive (ex formation, transports collectifs interurbains et scolaires, PNR, régime d'aides aux entreprises, prévision pour la gestion des déchets, plan régional pour la qualité de l'air, classement des réserves naturelles régionales, inventaire du patrimoine...)
- les domaines pour lesquels elle est le chef de file coordonnateur affiché par la loi (ex développement économique, enseignement supérieur et recherche, aménagement du territoire) ou devrait l'être pour répondre aux souhaits du CESER (lutte contre la fracture numérique , tourisme,...)
- les domaines où elle est une collectivité d'influence, notamment pour des enjeux suprarégionaux (ex réseaux structurants de transport...).

2.3 Articuler les échelles d'action publique

Il importe que soit dépassée toute logique de périmètre administratif pour privilégier les échelles spatiales des réalités économiques, sociales et environnementales, dont le CESER rappelle le caractère toujours plus mouvant pour s'adapter aux évolutions du monde.

Il faut à la fois :

- ☞ ouvrir la vision largement au-delà du champ régional pour peser sur le continent européen
- ☞ optimiser l'action publique en région



Ouvrir la vision largement au-delà du champ régional.

Nous demandons quatre actions concrètes :

- ❶ faire valoir le caractère exceptionnel mais très fragile de la position d'Auvergne-Rhône-Alpes pour la France en EUROPE¹⁰.

Le centre de gravité de l'Europe se déplaçant vers l'Est, il en va de l'intérêt de la France toute entière.

Pour mettre en valeur cette position, les liaisons d'intérêt européen que sont le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, la liaison Paris-Orléans-Clermont LYON et les accès français à la liaison transalpine ne peuvent pas être considérées sur le même plan que d'autres projets d'intérêt seulement national. **Il ne faut plus les différer.** Ainsi, nous partageons le diagnostic ou la volonté d'un nouvel effort budgétaire exprimée par le rapport du conseil d'orientation des infrastructures en date du 1^{er} février 2018. Mais nous regrettons vivement les préconisations de renvoyer les projets de grandes liaisons européennes implantées en Auvergne-Rhône-Alpes à des concertations et décisions ultérieures .

Ces liaisons devraient faire l'objet du même niveau de hiérarchisation que les projets internationaux décidés par un traité et dont le respect doit constituer une ligne rouge infranchissable (section internationale du LYON TURIN, liaison fluviale Seine Nord).

- ❷ échanger avec les régions voisines et leurs CESER respectifs sur les SRADDET dans un objectif de la plus grande cohérence
- ❸ lier étroitement au SRADDET les enjeux et la prospective de la Métropole polycentrique lémanique¹¹ , métropole fonctionnelle (qui se constate mais ne se décrète jamais) beaucoup plus importante pour Auvergne-Rhône-Alpes que celle de LYON-SAINT ETIENNE, mais souvent ignorée par ses habitants eux-mêmes.

Ceci alors qu' elle est moins peuplée que LYON-SAINT ETIENNE, à cheval sur une frontière, largement campagnarde et centrée sur un lac. Le CESER

¹⁰ CESER Auvergne-Rhône-Alpes, communication sur le rapport du Conseil d'Orientation des infrastructures, mardi 13 février 2018

¹¹ CESER Rhône-Alpes, « Rhône-Alpes et le bassin lémanique : un destin commun ? », séance du 17 septembre 2013

a eu l'occasion de souligner en 2013 combien cette métropole développe un formidable rayonnement collectif grâce à la force d'une extrême diversité d'atouts de premier plan : centres de recherche et universitaires, afflux d'entreprises innovantes développées par synergies et compétences croisées ; centres de formation ; manifestations culturelles et musées, sans oublier les institutions internationales fort nombreuses. Cette zone est placée sur la frange méridionale la plus dynamique du pays le plus compétitif du monde.

- ④ faire du SRADDET un point d'appui des politiques européennes en région.



Optimiser l'action publique en région.

Le SRADDET doit constituer un réel outil de structuration des politiques, notamment de celles traduites dans le contrat Etat-Région.

Son principe de base doit être le principe de subsidiarité pour qu'intervienne toujours l'acteur territorial le mieux placé pour agir.

Son instance fédératrice devrait être la conférence territoriale de l'action publique. Nous avons déjà souligné en octobre 2016 combien il incombe à la Région de faire vivre cette instance en animant le jeu collectif pour bâtir une dynamique de développement régional.

Le schéma doit valoriser un atout majeur en France pour Auvergne-Rhône-Alpes, à savoir son maillage exceptionnellement fort et hiérarchisé du tissu démographique et économique, avec :

- son réseau majeur d'aires urbaines du bipole LYON-SAINT ETIENNE, de GRENOBLE, CHAMBERY, ANNECY, GRAND GENEVE, CLERMONT FERRAND. Jouer collectif entre Région et métropoles sera essentiel.
- son dynamisme démographique
- l'atout de ses montagnes, multiples, couvrant les trois quarts du territoire, très liées aux espaces urbains
- son semis dense de villes moyennes dont l'attractivité doit être encouragée très au-delà d'une politique de centre-villes.



POSITIONNER L'ECHELLE DES VILLES MOYENNES AU CENTRE DE LA DEMARCHE AMBITION TERRITOIRES 2030¹²

La structuration de la région ne se résume pas à l'armature formée par les métropoles et grandes villes. Un ensemble de villes moyennes, constitué des pôles des moyennes ou grandes aires urbaines dont la population est inférieure à 150 000 habitants contribuent à prolonger les réseaux de connexions entre les métropoles, font office de pôles secondaires d'emplois en périphérie des grandes aires, ou constituent des pôles d'emplois ou de services à la population indépendants dans des espaces plus isolés des massifs montagneux. Ces villes moyennes et leurs aires d'influence abritent, selon les données INSEE 2013, 1,837 million d'habitants et offrent 773 000 emplois, soit près du quart de la population et de l'emploi régional ;

Lorsqu'elles sont incluses dans des espaces dominés par des grandes agglomérations, elles entretiennent des relations fortes avec ces dernières. Si elles en sont isolées, certaines entretiennent une certaine autonomie assurant des missions de centralité vis à vis de villes plus petites et du territoire rural situé sur leur territoire.

Or depuis une dizaine d'années, les villes moyennes se sentent parfois orphelines des concours publics, tout en demeurant actives. Certains dévient un avenir pour ces villes. D'autres les considèrent au cœur d'une nouvelle donne.

Entre ces deux positions, la section Prospective du CESER d'Auvergne-Rhône-Alpes a élaboré quatre scénarios :

1. L'hyper-métropolisation ou la métropole égoïste : les villes moyennes asséchées
2. La régio-polarisation ou les archipels métropolitains : les villes moyennes intégrées et les autres
3. Les territoires interstitiels : les villes moyennes dépecées par les bourgs et les métropoles

¹² CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Les villes moyennes à l'horizon 2050 », séance du 5 décembre 2017

4. Une stratégie renouvelée d'aménagement du territoire : les villes moyennes réinventées

Invités à nous prononcer sur le dispositif cœurs de ville pour redynamiser les centres des villes moyennes, nous partageons les options proposées tout en appelant à l'inscrire dans une approche globale faisant valoir la qualité de la centralité de l'ensemble de la ville dans un territoire. La question qui s'impose est celle de l'articulation des projets de territoire : le management territorial.



Clé n°3 Attractivité et compétitivité, alliant développement et protection

Auvergne-Rhône-Alpes est riche de sa diversité patrimoniale (naturelle, culturelle, gastronomique...), économique, de sa structure urbaine, de son réseau armature de transport.

Trames vertes et bleues, actions sur les villes moyennes, projets environnementaux et énergétiques, innovations dans tous domaines tels que le numérique,... sont autant de trésors et d'outils à valoriser.

Rien n'est cependant jamais acquis définitivement et il faut donc demeurer offensif.

Pour ce qui regarde la préservation de l'environnement, nous soulignons trois points :

- la conservation de la biodiversité, condition de survie de l'espèce humaine
- l'intégration nécessaire des prescriptions du schéma régional de cohérence écologique dans tous les projets d'aménagement
- le rôle fondamental de l'éducation à l'environnement et au développement durable, avec une approche novatrice.

Nous apprécions la volonté exprimée par la Région de consolider le rôle d'expérimentation et d'innovation des parcs naturels régionaux.



PROMOUVOIR UN PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL D'UNE RICHESSE EXTREME AVEC DE NOMBREUX ELEMENTS LABELLISES

Auvergne-Rhône-Alpes bénéficie largement d'un foisonnement de territoires et sites à caractère remarquable, qu'il s'agisse de patrimoine naturel ou culturel ; nombre d'entre eux étant labellisés.

Ainsi recense-t-on pas moins de 10 parcs naturels régionaux, 3 parcs nationaux, 125 sites patrimoniaux remarquables (SPR) qui sont des villes et villages reconnus d'intérêt public, 6 biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO (sur 38 en France), plus de 4600 monuments

historiques ainsi que des sites naturels classés et inscrits (Grands lacs, grands cols,...) sans oublier le Géopark du Beaujolais.

Sont concernés au titre des biens culturels de l'UNESCO :

- le site historique de Lyon, inscrit en 1998
- 9 sites palafittiques autour des lacs alpins
- la grotte ornée du Pont d'Arc, dite grotte Chauvet, inscrite en 2015.
- les édifices religieux des Chemins de Saint-Jacques de Compostelle (bien culturel en série, constitué de plusieurs édifices, inscrits en 1988) qui concernent plusieurs régions. Les monuments repérés sont l'Église Notre-Dame-du-Port à Clermont-Ferrand, la Cathédrale Notre-Dame et l'Hôtel-Dieu Saint-Jacques au Puy-en-Velay
- l'oeuvre architecturale de Le Corbusier, contribution au mouvement moderne, avec en Auvergne-Rhône-Alpes la Maison de la Culture de Firminy et le couvent de la Tourette à Eveux
- la Chaîne des Puys – faille de Limagne.

A cela s'ajoute un patrimoine très diversifié lié aux fleuves qui furent à l'origine des axes de civilisation et d'innovation, et parfois méconnus parce que trop épars et en faible synergie. De même, les lieux de mémoire liés à la 2^{ème} guerre mondiale constituent des éléments majeurs. Par ailleurs, la candidature de CLERMONT-FERRAND pour être capitale européenne de la culture en 2028 mérite un soutien régional.

Pour nous, il convient de rechercher les voies et moyens de mobiliser la valeur de cette diversité de ressources au service de l'ensemble du territoire, dans une dynamique solidaire.



VALORISER AUVERGNE-RHÔNE-ALPES A TRAVERS L'ACTIVITE SPORTIVE

La part majeure du territoire régional située en zone de montagne favorise le développement des sports de glisse, éléments-clés d'attractivité touristique et de dynamisme économique.

De plus, les nombreux atouts régionaux justifient pour Auvergne-Rhône-Alpes l'accueil de grands événements fédérateurs tels que les coupes du monde de ski ou de rugby.



EVITER POUR AUVERGNE-RHONE-ALPES LE RISQUE DE MARGINALISATION PAR RAPPORT A L'OUVERTURE MARITIME

Depuis l'ouverture du rideau de fer, le centre de gravité de l'Europe se déplace de plus en plus vers l'Est. Les acteurs d'Auvergne-Rhône-

Alpes doivent donc se mobiliser pour préserver toutes les conditions d'attractivité logistique régionale dans le jeu de forces économiques internationales .

Pour Auvergne-Rhône-Alpes, les courants commerciaux sont largement intracontinentaux. Mais les courants d'échange de la région sont aussi tournés pour partie vers le grand commerce maritime, qui représente 80% du commerce mondial et connaît aujourd'hui une dynamique de 2 à 2,5% l'an

La fonction d'échanges par la mer doit donc absolument pour Auvergne-Rhône-Alpes être préservée et développée pour lui assurer l'attractivité suffisante à l'horizon 2030.

Ce sont les ports de la Mer du Nord qui dominent les échanges conteneurisés du continent, avec une part de marché approchant 80% des trafics, contre 5% pour MARSEILLE FOS (contre plus de 10% voici trente ans). Ainsi la moitié des trafics conteneurisés d'Auvergne-Rhône-Alpes transitent-ils par ANVERS pour des raisons de coût et de qualité de service. Ces ports sont également en pointe pour la massification des flux par eau (35% de part modale), ainsi que pour l'investissement logistique.

Sur l'axe Rhône Saône, les parts modales du fer et de la voie d'eau sont respectivement de 8% et 7%.

Massification des navires et développement de l'Europe centrale et orientale renforcent encore la tendance et fragilisent les courants logistiques structurant Auvergne-Rhône-Alpes.

Nous appelons à un sursaut des acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes :

- pour valoriser l'atout logistique régional dans son ensemble.

Il importe de satisfaire deux priorités : la réservation de tènements de grande capacité où peuvent être réalisées des opérations semi

industrielles, et a réponse aux besoins de formations qualifiées. Dégager une cohérence globale est également indispensable, à l'aide d'un schéma logistique du type de celui initié par la Région Urbaine de Lyon.

- pour optimiser le fonctionnement de l'axe Rhône Saône Méditerranée.

La fiabilité du passage au port maritime lui-même s'impose, à travers la promotion commune direction/dockers déjà engagée pour assurer la confiance, une baisse tarifaire, une organisation plus efficace et lisible.

La bataille du port maritime se joue de plus à terre :

- en dégageant une « qualité des sillons » ferroviaires notamment au droit de la traversée de LYON,
- en traitant à FOS le mode fluvial à parité avec les autres modes comme dans les ports du Nord (péréquation tarifaire entre modes, incitation à la massification de trafics, longueurs de quai...)
- en anticipant le développement de l'outil portuaire fluvial de l'axe, notamment par l'action foncière bord à voie d'eau.

 **Clé n° 4 La dimension Grand Sud Est**

En 2012, en réponse à la sollicitation des Exécutifs régionaux sur le plan Rhône, les CESER du Sud Est appelaient de leurs vœux une vision stratégique interrégionale pour un projet¹³ européen de grande vallée Saône-Rhône franco- suisse dans toute sa dimension humaine, et dépassant le plan Rhône conçu à l'origine dans une stricte logique de flux d'échanges hydrauliques circulant au milieu des territoires. Pour inscrire l'axe Rhône Saône dans le monde de demain, les CESER souhaitaient un véritable projet de territoire global partagé : il serait nécessaire sur l'ensemble des enjeux concernant un espace hérité d'un fleuve trait d'union, source de nombreuses innovations et fondateur d'un axe européen majeur d'échanges et de civilisation.

Dans cet esprit, les solidarités territoriales doivent s'exercer dans le sens amont-aval et dans le sens transversal à l'axe : dans une mise en perspective à l'échelle européenne, les territoires de l'ex Région Auvergne y trouvent donc toute leur place. Un tel projet peut concilier le pragmatisme autour de projets concrets et immédiatement réalisables ,avec une vision anticipatrice mobilisatrice.

Après une longue période d'absence, à la suite des dispositifs de type mission interministérielle interrégionale d'aménagement du territoire mis en place jusqu'au début des années 2000, l'Etat a créé sous l'égide du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2017 une délégation interministérielle Rhône-Saône Méditerranée centrée sur la valorisation économique de l'axe fluvial et du littoral.

Reste à ce que les acteurs régionaux s'emparent d'une ambition pour le Sud Est. Les réseaux d'acteurs y sont aujourd'hui plutôt distendus (essoufflement de la coopération interrégionale du plan Rhône au-delà de la dynamique de Viarhona, mise en sommeil de l'Office Interconsulaire des transports, ...). Une coordination des SRADDET du Sud Est et de la prospective menée sur l'espace lémanique transfrontalier, avec une animation « tirée » conjointement par les Régions et les Métropoles, peut trouver un « fil rouge » avec la proposition des CESER.

Retisser les fils entre les forces vives du Grand Sud Est serait bienvenu, cette échelle constituant le niveau optimal pour peser sur l'échiquier européen.

¹³ CESER Rhône-Alpes, « Plan Rhône au-delà de 2013 : proposition des CESER du Sud-Est », séance du 12 décembre 2012



Clé n° 5 Intérêt général des projets et acceptabilité sociale

Nous rappelons qu'il existe plusieurs niveaux d'intérêt général : local, régional, national, européen. Ces niveaux sont hiérarchisés mais peuvent générer des intérêts contradictoires.

La société civile organisée d'Auvergne-Rhône-Alpes entend faire valoir en premier lieu l'intérêt général régional, sans pour autant méconnaître les autres niveaux ; l'articulation des échelles d'action publique étant essentielle comme évoqué précédemment. A chaque projet son échelle de territoire et le principe de subsidiarité doit s'appliquer. Cette approche est souvent méconnue par l'opinion, victime d'une culture de l'instantané et de l'impression.

Nous voulons au contraire la réhabilitation de la culture du projet analysé au fond, sur la base des seuls faits, et à inscrire dans le temps long, pour l'avenir des générations futures.

Dans le cadre de nos réflexions sur l'investissement en Auvergne-Rhône-Alpes¹⁴, nous avons souligné en 2017 combien il est primordial non pas de considérer l'intérêt général comme une donnée a priori mais de le construire à la suite d'un processus de débat contradictoire, en bref par une démarche d'acceptabilité sociale engagée dès l'origine du projet.

Nous avons recommandé par ailleurs :

- « d'organiser en amont de tout projet une concertation nourrie où pourront être évoquées les différentes alternatives »
- « de faire partager les réalités concrètes et le sens du projet de façon à dépasser des attitudes prisonnières de symboles »

Il est essentiel d'encourager la concertation en intégrant toutes les meilleures pratiques (ex charte de concertation, formations sur la biodiversité, plans de gestion, recueil de l'avis des corps intermédiaires...). En faisant aboutir des projets

¹⁴ CESER Auvergne-Rhône-Alpes, « Pour une stratégie régionale d'investissement au service des territoires », séance du 17 octobre 2017

mieux acceptés, on évitera de les mettre en difficulté ou en panne, au risque de déqualifier ou disqualifier la région.

L'exemple de la démolition des tours de Lyon la Duchère, refusée par les habitants avant d'être sollicitée par eux, mérite d'être médité. De même les clichés sur l'industrie sont tenaces, auprès d'une population qui a souvent perdu voire n'a jamais trouvé la culture ou la fierté industrielle.



POUR UNE ACCEPTABILITE SOCIALE DE L'INDUSTRIE

Dans le cadre de processus d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, les activités industrielles font souvent l'objet de peu d'appétence par les élus et populations. Ce comportement a tendance à repousser ces activités dans des zones éloignées, pas forcément bien desservies par les infrastructures de transports et à distance d'un certain nombre de services nécessaires au développement.

Or les activités industrielles se transforment. Elles sont impactées par les transitions écologiques et énergétiques. L'industrie d'aujourd'hui et de demain n'est en rien l'industrie d'hier. Il est nécessaire dans les processus d'aménagement du territoire de considérer comme fondamental le fait de permettre à une industrie de se développer dans des espaces divers. L'évolution des formes de production -la fabrication additive en particulier- devrait faciliter la proximité entre producteurs et utilisateurs.

Anticiper ces évolutions nécessite de mener à l'échelle infra régionale des actions d'accompagnement des entreprises industrielles dans leur projet en sensibilisant les élus et populations sur les révolutions en cours dans la sphère industrielle, et en renforçant ainsi l'identité et la culture industrielle, très anciennes en Auvergne-Rhône-Alpes.

La nouvelle section Industrie du CESER souhaite participer à la définition puis à la promotion auprès du plus grand nombre de l'image générique d'une industrie responsable.

Il serait opportun que l'ensemble des acteurs concernés, en tout premier lieu la Région, mais aussi les acteurs de l'éducation, de la formation, de l'Enseignement Supérieur et de la recherche, les médias, puissent mener une action corrective de la perception traditionnelle, et généralement

biaisée, de l'industrie, (« l'industrie, c'est sale ! »). Il est nécessaire de la replacer dans la perspective de l'usine du futur et de toutes les formes d'innovation (technologiques, sociales, environnementales, managériales, ...) dont elle résulte, et de responsabilités qu'elle doit aujourd'hui assumer. Les cibles privilégiées seront autant les décideurs et élus impliqués dans les processus de décision que les acteurs du monde socio-éducatif et les jeunes désireux de construire leur avenir. La dimension culturelle de l'industrie doit être entendue comme reliée au tissu industriel vivant de la Région et pas uniquement dans sa dimension patrimoniale et historique.

Mais c'est sans doute vers le plus grand public qu'il faudra aussi s'adresser avec comme principal enjeu l'émergence d'une forme de « solidarité régionale élargie » – et pourquoi pas ? – de fierté, à l'égard du fait industriel.

Quelques modes d'actions possibles :

- Actions de valorisation des initiatives régionales (témoignages, récompenses, ...)
- Participations en support de manifestations spécifiques, afin de donner de la résonance;
- Stimuler et/ou parrainer les initiatives régionales spécifiques (projets industriels, « cité virtuelle de l'industrie », bases d'informations ou de données, ...)



POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CORRIDORS ECOLOGIQUES

Dans le cadre de la réalisation de l'autoroute A89 et en dépit de l'opposition de structures associatives, la spécificité du dossier est l'importance de la concertation avec une Charte de concertation, un comité environnemental inter-associatif, qui a réuni notamment : FRAPNA, CORA (LPO) Fédérations de chasse, pêche, Chambre d'agriculture, ONEMA avec côté aménageur ASF et EGIS route.

Parmi les mesures compensatoires, on peut citer : création de mares, acquisitions foncières, réalisations de galeries artificielles pour les chauves-souris, aménagements de passages pour la faune sauvage,

maintien ou rétablissement de corridors biologiques, mise en place de suivis scientifiques de longue durée (passage faune, zones humides...), formations sur la biodiversité par les associations naturalistes aux personnels des entreprises intervenant sur le projet.

Des conventions ont été conclues pour les suivis des passages faunes, aménagements pour les chauves-souris, mares... et des plans de gestion ont été réalisés pour des zones humides compensatoires.

L'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place sur l'ensemble des aspects du milieu naturel reste difficile à appréhender et il est parfois encore tôt pour avoir des résultats probants, notamment pour des mesures innovantes comme les galeries artificielles pour les chauves-souris.

Ceci constitue un exemple de bonne pratique.

 **Clé n° 6 La prescriptivité des règles générales du SRADDET**

La loi NOTRe stipule que ce sont seulement les « règles générales » du SRADDET qui auront un caractère prescriptif, imposant alors une mise en compatibilité des documents d'urbanisme tels que les SCOT ou à défaut les PLU, les chartes de PNR, les plans climat air énergie territoriaux, les plans de déplacements urbains. La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. C'est le préfet qui doit approuver par arrêté et rendre exécutoires ces règles générales ; une collectivité territoriale ne pouvant pas selon la Constitution exercer une tutelle sur une autre. Seules seront prescriptives des normes à portée territoriale susceptibles d'être relayées par les documents d'urbanisme.

Selon la loi, ces règles générales qui ne peuvent ni méconnaître les compétences des autres collectivités ni leur créer ou leur aggraver une charge financière, peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional.

Les autres éléments du SRADDET sont les « objectifs » qui devront seulement être « pris en compte » : la jurisprudence¹⁵ indique que la « prise en compte », à distinguer nettement de la compatibilité, autorise un écart du respect de l'orientation dès lors que se trouve justifié un intérêt public local.

A noter par ailleurs que l'application du SRADDET peut donner lieu à des conventions Région/collectivité ou EPCI.

En octobre 2016, nous avons souligné l'importance de limiter les règles générales à des portions de territoires à enjeux particuliers, pour ne pas risquer un gel de trop de projets et une paralysie de l'économie régionale, par suite de mises en compatibilité de nombreux documents d'urbanisme. Nous préconisons d'intervenir sur des zones moins attractives ou au contraire soumises à très forte pression foncière, ainsi que pour influencer sur la réservation de terrains nécessaires aux infrastructures de transport.

¹⁵ François PRIET, Professeur à l'école de droit d'Orléans, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) citant un arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 2004 « Association Alsace Nature du Haut-Rhin »

L'Exécutif régional souhaite également une action mesurée en matière de règles générales pour ne « pas rajouter de la norme à la norme » et en soulignant le principe de subsidiarité, que nous comprenons.

L'important c'est de rédiger des règles générales particulièrement claires pour ne pas entraîner d'insécurité juridique pénalisant tout projet.

Nous demandons que des terrains soient réservés, à charge pour les parties prenantes de se concerter pour obtenir le résultat cible dans les meilleures conditions d'acceptation telles que préconisées dans les chapitres précédents relatifs au management territorial et à l'acceptabilité sociale des projets.

A titre d'exemple, il serait opportun de réserver selon ces méthodes du foncier pour des activités logistiques et de transport : foncier bord à voie d'eau pour zones portuaires ; tènements logistiques de grande capacité (environ 300 ha) et emprises pour plateforme d'autoroute ferroviaire dans la plaine de Saint Exupéry, en cohérence avec la DTA à la main de l'Etat, emprises pour les accès du LYON-TURIN, le CFAL ou la LGV POCL.



Clé n°7 L'action publique : de l'ambition à l'action

Dans sa délibération du 29 mars 2018, la Région affiche l'objectif du schéma régional Ambition Territoires 2030 d'être un outil pour « fixer un cap » et « planifier la cohérence ». Ceci est parfaitement conforme à la demande exprimée par le CESER dès 2016. Reste à passer aux actes.

Il importe de préciser clairement les modalités opérationnelles.

Il convient donc :

- ☞ de clarifier l'action de chacun pour optimiser l'effet levier
- ☞ de mettre en œuvre l'évaluation du schéma , avant sa finalisation.

7.1 Clarifier l'action de chacun des acteurs

Malgré les annonces relatives à la clarification des compétences, le législateur a toujours échoué dans sa mise en œuvre.

Au vu des attentes exprimées, la Région annonçait dans sa délibération du 29 mars 2018 relative au SRADDET, vouloir exercer un rôle de chef de file en étant « fédératrice, facilitatrice, coordinatrice ». Ceci doit déboucher sur la résolution de la problématique du « qui fait quoi ».

Voici deux pistes concrètes :

☞ **Mettre à plat les dépenses publiques locales en Auvergne-Rhône Alpes.**

Par une analyse par nature et fonction, avec des termes comparables, il convient d'objectiver les grandes masses de dépenses et de permettre à chaque collectivité de comprendre ce que fait l'autre. Ceci constitue une condition majeure pour dégager les synergies optimisant la dépense. Force est de constater que le contrat Etat-Région, pour intéressant qu'il soit pour conjuguer les efforts sur des investissements structurants, apporte une réponse beaucoup trop partielle à cette problématique.

Engageons donc une réflexion prioritairement sur les « investissements locaux d'avenir », qu'ils figurent en section comptable de fonctionnement ou d'investissement.

Cette matière doit être rendue exploitable pour éclairer les choix des élus.

 **Tirer parti de la CTAP, instance fédérative.**

La Conférence territoriale de l'action publique, animée par le Président de la Région, rassemble les principaux élus des différentes catégories de collectivités en Auvergne-Rhône-Alpes. Nous avons déjà souligné en 2016 l'intérêt de faire vivre cette instance.

Elle doit procéder à des choix de priorités et à des répartitions de tâches. La clause générale de compétence des Départements et Régions, abolie en théorie par la loi, est de fait encore vivace. Si les complémentarités entre acteurs sont essentielles, la confusion règne le plus souvent.

La CTAP ne doit devenir ni une instance inopérante ni un instrument technocratique mais le lieu de « la posture régionale d'ouverture » et du « dialogue, échange, partage » prônées par la Région dans les objectifs du SRADDET. Elle devrait s'organiser en instance de travail en commissions thématiques et de choix pour trancher « qui fait quoi ».

Cette démarche de cadrage collectif des termes de l'action publique doit aller de pair avec une démarche d'évaluation.

7.2 Une démarche d'évaluation pour le SRADDET

Dès 2016 nous avons proposé une méthode d'évaluation et de suivi du SRADDET.... Selon la société française de l'évaluation, l'évaluation a pour but de permettre aux citoyens d'apprécier la valeur des actions publiques et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence.

A ce titre pour le lancement d'un schéma comme pour toute nouvelle politique l'évaluation devrait être un réflexe. Les CESER de France avaient souligné de plus en 2017 combien l'évaluation fournit une appréciation sur la valeur des choix stratégiques et permet de faire évoluer cette action. C'est aussi un outil majeur de la démocratie par l'impartialité qu'elle apporte sur les diagnostics et les questionnements de l'action publique.

Sur le modèle des travaux menés par l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires (IADT) pour l'évaluation du SRADDT Auvergne, il convient d'élaborer un

graphe d'objectifs qui permet d'appréhender les bonnes problématiques et de positionner certains indicateurs d'évaluation et de suivi. Ces indicateurs et éléments d'appréciation qualitative sont nécessaires pour mobiliser les acteurs autour du schéma et de sa stratégie. Il ne s'agit pas de produire une machine technocratique mais d'utiliser l'évaluation pour mobiliser les acteurs et les citoyens

En 2018, notre travail a dégagé plusieurs préoccupations relatives à l'évaluation des politiques publiques liées au SradDET.

En premier lieu, nous soulignons que le SRADDET présente plusieurs aspects de structuration de contrats et de schémas avec d'autres collectivités en région. Sur plusieurs aspects, il est articulé avec le Contrat de Plan Etat Région. Son élaboration suppose une connaissance et une prise en compte des projets des métropoles et des villes moyennes de la région Auvergne-Rhône-Alpes. On ne peut pas par ailleurs concevoir que le SRADDET soit élaboré sans tenir compte de la vision des sujets abordés dans la métropole genevoise, sans prise en compte des projets des régions voisines et notamment de la région Sud PACA.

En second lieu, la loi NOTRe prévoit que le « fascicule » du SRADDET structuré en chapitres thématiques définira des règles générales, des modalités d'évaluation et des indicateurs de suivi du schéma.

Les représentants de la société civile organisée rappellent qu'il est dans la mission légale du CESER de « contribuer à des évaluations et au suivi des politiques publiques régionales ». Pour le CESER cette évaluation devrait avoir lieu avant la validation du schéma puis durant sa mise en œuvre à différentes étapes.

Conformément à notre vœu de juillet 2017, nous voulons contribuer activement à l'évaluation des politiques publiques ; cette évaluation devant permettre d'améliorer les politiques publiques, de maîtriser l'action publique, de servir les valeurs démocratiques.

Nous sommes bien placés pour travailler sur l'articulation et la mise en cohérence des différentes visions des acteurs publics sur leur développement et l'aménagement du territoire.

Nous porterons une attention plus particulière à cette articulation entre les différents projets des collectivités publiques en région.

Conclusion

Nous avons distingué en juillet 2017 12 ambitions et 5 défis à relever pour l'avenir d'Auvergne-Rhône-Alpes à la lumière des travaux qu'il a menés au cours des dernières années.

Complétons aujourd'hui notre propos par sept clés pour réussir le schéma Ambition Territoires 2030 ; toutes destinées à ouvrir sur une orientation pour l'action publique, sur le service des valeurs humaines, sur la cohérence entre les outils.

A l'aide d'exemples rassemblés par nos commissions, sections et groupes de travail, nous énonçons ainsi les sept clés que nous estimons nécessaires pour une vraie réussite du schéma régional :

- ☞ équilibre(s) des territoires
- ☞ management territorial
- ☞ attractivité et compétitivité, alliant développement et protection
- ☞ la dimension Grand Sud Est
- ☞ revaloriser la notion d'intérêt général des projets en intégrant dès l'origine une démarche d'acceptabilité sociale
- ☞ la prescriptivité des règles générales du SRADDET
- ☞ de l'ambition à l'action, optimiser l'action publique.

Bibliographie

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Accès au très haut débit : pour une coordination régionale*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2018.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Communication sur le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2018.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Les villes moyennes à l'horizon 2050*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2017.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Pour une stratégie régionale d'investissement au service des territoires*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2017.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Le Schéma d'aménagement Auvergne-Rhône-Alpes : ambitions et défis*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2017.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2017.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES. *Pour une vision d'un développement équilibré à travers le schéma d'aménagement Auvergne-Rhône-Alpes*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2016.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES. *Fait métropolitain et fait régional en Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, 2015.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES. *Montagne 2040 : nouveaux temps, nouveaux défis*, CESER Rhône-Alpes, 2013.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES. *Rhône-Alpes et le bassin lémanique, un destin commun ?*, CESER Rhône-Alpes, 2013.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES. *Plan Rhône au-delà de 2013 : propositions des CESER du Sud-Est*, CESER Rhône-Alpes, 2012.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES. *Pour un management territorial en Rhône-Alpes : quelle dynamique de projets structurant l'aménagement du territoire*, CESER Rhône-Alpes, 2011.

ESTEBE Philippe. *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses universitaires de France : PUF, 2015.

PRIET François. « Le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires », *in* L'actualité 2015 du droit de l'urbanisme : simplification, sécurisation et prise en compte du changement climatique, Paris, GRIDAUH, 2015, [en ligne] consulté le 12 juillet 2018. Disponible à l'adresse : <http://www.gridauh.fr/actualites/fiche/journee-detudes-du-4-novembre-2015-lactualite-2015-du-droit-de-lurbanisme-simplification/?cHash=062b78a9ab52521ad4fb03ec825c3d54>.

Déclarations des groupes

INTERVENTION DE VALERIE LASSALLE, AU NOM DU COLLEGE 1

Monsieur le Président, cher(e)s collègues.

Véritable trait d'union des travaux de l'ensemble des commissions de notre CESER, nous savons bien, nous les représentants de la société civile organisée, que le SRADDET est au cœur de nos réflexions. Nous avons donc, au-delà de la légitimité, le devoir de formuler nos propositions et d'être au rendez-vous au moment où le Conseil régional élabore le pré projet de schéma "Ambition Territoires 2030".

Rappelons les mots clés qui ont nourri l'ensemble de nos débats : Histoire, mosaïque, ancrage, spécificités, identités, complexité, local, global, assemblage, convergence, construction, bio diversité, vision, ambition, partage, management, indicateurs, évaluation, prescriptivité, attractivité des territoires,...

Que de sujets ! Après avoir rappelé, dans la contribution de 2016, qu'un schéma, par définition, doit être une figure simple, qui doit montrer aisément les parties essentielles d'un d'ensemble, notre collègue avait insisté sur les points clés suivants en ce qui concerne le SRADDET :

- une vision stratégique, lisible, partagée et ambitieuse.
- une simplification gage d'une bonne compréhension pour l'ensemble des acteurs.
- une prise en compte forte de l'opposition entre le temps long de l'action publique et le temps court des mandats politiques.

La contribution " Ambition territoires 2030 " s'inscrit dans la continuité de cette démarche.

Nous avons noté un certain nombre de défis à relever. Aujourd'hui nous rappelons trois principes fondamentaux et proposons sept clés pour réussir notre futur. Avec « Ambition territoires 2030 », nous sommes bien dans une logique de temps suffisamment long pour une action publique cohérente, expliquée, acceptée, financée, fléchée et partagée. Pour notre collège « Entreprises et activités professionnelles non salariées » qui créons de la valeur, qui sommes dans l'action au quotidien, nous sommes fortement demandeurs de caps et d'actes. Ce schéma, ce SRADDET, cette feuille de route politique de la région devra permettre à chacun de se projeter dans notre région Auvergne-Rhône-Alpes, ô combien enviée, et de mettre en place des cercles vertueux de développements économiques et environnementaux. Le collège 1, sous réserve d'expressions individuelles, votera cette contribution.

INTERVENTION DE JEAN-LUC LOZAT, AU NOM DE LA CFDT

18 octobre 2016, 11 juillet 2017, 10 juillet 2018, trois dates qui au cours de ces trois dernières années jalonnent la démarche d'élaboration du SRADDET dénommé initialement « Pour une vision d'un développement équilibré à travers le schéma d'aménagement Auvergne-Rhône-Alpes », puis « Le

Schéma d'Aménagement Auvergne-Rhône-Alpes : AMBITIONS et DEFIS », enfin pour terminer « Ambitions territoires 2030 – 7 clés pour réussir ». Si ce n'est pas du grand art on peut néanmoins dire que cette thématique nous a fortement mobilisés.

Il n'y a cependant pas de redite, seulement des complémentarités qui s'imposent dans un document qui évolue dans le temps. C'est plutôt positif car cela signifie que rien n'est figé, et surtout que nous sommes en capacité de nous ajuster et d'intégrer dans cette réflexion, les sujets émergents.

Je prendrai comme exemple mais ce n'est pas le seul, le travail conduit au sein des différentes commissions qui a permis de mesurer la nécessité d'agir et de prendre des engagements durables en faveur de la biodiversité, de la qualité de l'air, sujets majeurs qu'il convient de saisir à bras le corps aujourd'hui sans tarder car il y a une véritable urgence.

C'est ce qui nous fait dire que l'élaboration du SRADDET constitue une véritable opportunité de revoir, et pourquoi pas de réadapter les ambitions régionales en matière d'aménagement du territoire dans une vision prospective avec, cela va sans dire, la dimension d'équité qui ne doit pas nous quitter un seul instant sans pour autant se limiter à un traditionnel affrontement rural / urbain.

Alors que notre région est marquée par la présence de plusieurs métropoles importantes, nous estimons que la solidarité doit être un axe fort : solidarité au sein des métropoles, solidarité et complémentarité avec et entre les villes moyennes comme avec les espaces ruraux.

Cette solidarité est aussi à construire et à développer avec nos voisins frontaliers entre les pays bien entendu mais pourquoi pas entre nos frontières administratives. Pourquoi je dis cela ?

On sait bien aujourd'hui que des hôpitaux situés dans un même bassin de vie, comme Oyonnax dans le département de l'Ain et St Claude qui lui est situé en Bourgogne Franche Comté, distants de 31 km, sont chacun de leur côté menacés dans leur existence à moyen et long terme : un aménagement durable du territoire, au travers du SRADDET, devrait permettre d'aborder la question de la fusion ou de la complémentarité de ces deux hôpitaux pour offrir un véritable service au public sur un même bassin de vie, au-delà des frontières administratives.

Tout comme, sur un thème qui nous touche en premier lieu comme celui de la mobilité, il me semble inconcevable de traiter par exemple le sujet de la ligne ferroviaire Oyonnax/St Claude en limitant la réflexion au seul périmètre régional alors que les deux régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne Franche Comté pourraient conduire une réflexion commune et unir leurs efforts pour trouver une solution dans l'intérêt général, quitte à bousculer un peu l'opérateur qu'est la SNCF. Or aujourd'hui on est plus pour une fermeture du côté de notre Région alors que Bourgogne Franche Comté met 6 M€ d'investissement dans cette fameuse ligne des hirondelles. Malgré tout, se serait bien dommage d'en rester là.

Pour avoir participé samedi dernier au comité syndical du Parc du Haut Jura je peux vous affirmer qu'il y a beaucoup de questionnement sur ce sujet, voire quelques incompréhensions.

Pour notre groupe CFDT, il semble donc important de continuer les rencontres et surtout d'échanger avec les territoires. C'est vrai que des RDV par département ont été tenus, et après ? Elaborer un tel schéma, cela doit s'ancrer dans le temps et surtout se construire collectivement.

Déjà en 2016 nous avons affirmé « *il paraît fondamental de mener nos réflexions en terme d'équité territoriale tout en donnant à chaque bassin des capacités de développement propres, dans une logique de solidarité et de développement durable.* »

En 2017, nous rajoutions « Ce SRADDET doit fixer les « objectifs de moyen et long terme en matière d'équilibre et d'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 de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ».

Alors aujourd'hui en cette période d'été 2018, nous pensons qu'avant de s'engager dans la phase finale de la prescriptivité, il faut absolument continuer dans cette co construction en mettant en place des fondations suffisamment solides afin d'ancrer ces ambitions dans le temps et surtout de les mettre en œuvre sans trop tarder.

Chacun d'entre nous doit montrer l'exemple. Pourquoi ne pas mettre en place des critères de réciprocité pour que chacun trouve son compte ?

Les 7 clés proposées dans l'avis nous permettent aujourd'hui de dire « Oui, l'enjeu est important, à nous de le faire vivre au mieux et dans la durée ».

Le groupe CFDT votera l'avis.

INTERVENTION D'ANTOINE FATIGA, AU NOM DE LA CGT

Cher(es) collègues

Nous sommes appelés à nous prononcer sur le SRADDET dans une contribution appelée « Ambitions territoires 2030 ».

La CGT s'est exprimée au Bureau en indiquant que ce troisième exercice sur le même sujet n'apparaissait pas utile.

Les conseillers CGT ont cependant participé aux travaux dans les différentes commissions traitant du sujet.

Même si la construction collective a permis la prise en compte de quelques-unes de nos remarques, l'avis du CESER aurait dû être plus incisif.

Nous pourrions, et la période des examens s'y prête, qualifier cette contribution de la mention : peut mieux faire.

En effet, nous souscrivons tout à fait aux 3 principes fondateurs du schéma mais il aurait fallu y rajouter, à titre d'exemple :

- l'action publique avec des services publics de qualité et proches des citoyens

- pour la dimension humaine, des propositions pour, comme l'indiquait l'avis du CESER de juillet, « changer de paradigme » et parler plus de la place de l'humain dans les clés de la réussite
- pour assurer une cohérence, rendre le schéma plus prescriptif et pas seulement pour les règles générales.

Ce sont des appréciations que le Groupe CGT a déjà portées lors des précédents travaux sur le SRADDET et qui avaient motivé notre vote contre à la plénière de 2017.

Pour illustrer notre propos dans la clé n°7, il est indiqué : « mettre à plat les dépenses publiques ». Cela peut-être une ambition, mais elle trouvera vite ses limites si on ne regarde pas comment avoir des recettes supplémentaires.

Au vu des enjeux actuels, aux défis posés pour le long terme à la fois en termes d'aménagement du territoire et du développement durable, le CESER aurait pu faire plus de propositions pour, comme l'indique le texte, éclairer les élus du conseil régional à chaque étape de la démarche, surtout que le Contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2015-2020 du 11 mai 2015 s'engage sur la programmation et le financement de projets structurants pour l'ensemble de la région Rhône-Alpes.

Le Contrat de Plan Etat/Région et le SRADDET sont des orientations qui demandent que la commission du CESER sur l'évaluation des finances publiques soit mise à contribution pour évaluer l'efficacité de ces fonds.

Pour la C.G.T., les vrais choix au regard de l'urgence économique, sociale et climatique doivent être ambitieux et exigeants.

Pour ces raisons, le groupe C.G.T. ne prendra pas part au vote.

INTERVENTION DE PATRICIA DROUARD, AU NOM DE FSU

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Si la FSU peut se retrouver dans nombre de remarques et préconisations de cette contribution, elle voudrait néanmoins attirer l'attention sur certains points.

Dans un premier temps, la notion d'égalité des territoires, qualifiée de mythe, est abandonnée au profit de l'équité. Une attitude plus prosaïque face à des phénomènes que la Région ne domine pas (géographie, politiques mises en œuvre par d'autres décideurs) explique-t-elle ce renoncement à une utopie au profit d'une « fiction nécessaire » (François Dubet) ?

Attention à ne pas utiliser ce terme d'équité à outrance au risque d'une plus grande tolérance aux inégalités tout court.

Le rapport insiste alors sur la nécessaire intervention du politique ; on peut estimer à juste titre que le ruissellement des richesses ne se fait pas naturellement. En effet c'est par les politiques publiques qu'un certain équilibre peut exister. Des métropoles, accaparant une grande partie des richesses du territoire (emplois qualifiés, formation, économie de pointe,...) regarderont plutôt vers leurs concurrentes au niveau national et international que vers les territoires qui les entourent.

Dans ce cadre, les services publics jouent un rôle fondamental. Éléments structurants, ils participent

de l'attractivité des territoires en permettant l'accès de toutes et tous à des services essentiels : éducation, santé,

Services et non pas les services au public, qui font glisser imperceptiblement la notion d'usager vers celle de client.

Dans ce rapport, on insiste aussi sur l'importance de la concertation, de l'acceptabilité sociale des projets. Cela interroge les instances de concertation. Si le CESER, en place depuis longtemps, fonctionne, qu'en est-il de la mise en place des conseils de développement ? Dans notre région des progrès restent à faire.

Cela interroge aussi la place de chaque citoyen dans le processus de décision, quel que soit son statut social, ses réseaux ou son absence de réseaux, son lieu d'habitation, et donc pose la question des espaces d'échange et de discussion, au niveau local. Cela interroge encore le niveau d'information de chacun. Comment faire pour éviter le sentiment de relégation de certaines populations ? Cela passe par la formation de l'homme et du citoyen au travers de la formation initiale et l'éducation tout au long de la vie.

Le rapport n'oublie pas de signaler que la Région n'est pas un continent isolé mais fait partie d'une nation et de l'Europe, elle doit travailler de concert avec les autres régions, en particulier celles qui lui sont limitrophes. Le SRADDET doit éviter la mise en concurrence des territoires en son sein, mais aussi éviter celle entre régions ; c'est pour cela que la FSU est particulièrement attachée au rôle de l'État.

Ce que l'on peut sans doute reprocher à cette contribution est de ne pas assez approfondir les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins exprimés d'un SRADDET au service de tous les habitants dans tous les territoires d'Auvergne-Rhône-Alpes.

INTERVENTION DE SOPHIE MUSSET, AU NOM DE L'UNSA

Monsieur le Président du CESER, Mesdames, Messieurs et Cher(e)s Collègues,

La nouvelle organisation territoriale de la République a instauré le SRADDET qui intègre plusieurs schémas régionaux préexistants.

Alors même que la Région Auvergne-Rhône-Alpes rappelle son attachement aux trois principes fondateurs du schéma, la cohérence de l'exercice laisse pour le moins perplexe.

En effet, quelle logique doit-on accorder entre le sens de l'action publique, et plus particulièrement la vision de la Région au cœur de son désormais célèbre « Ambition Territoires 2030 » et les axes retenus par le Conseil régional quand un contentieux européen sur la qualité de l'air plane sur les agglomérations lyonnaises, stéphanoises, grenobloises et la vallée de l'Arve ?

Que dire du deuxième principe fondateur, à savoir cibler la dimension humaine des générations futures quand la santé des habitants est à ce point mise à mal ?

Enfin, assurer une cohérence entre les outils, troisième principe fondateur, ne doit pas faire primer l'économie sur l'écologie car il en va de notre avenir à tous.

L'UNSA tient à souligner la nécessité d'avoir des politiques régionales adaptées aux particularités des territoires avec une réelle volonté d'adapter les règles et interventions du SRADDET en fonction des fragilités des territoires.

Le CESER est bien dans son rôle lorsqu'il insiste sur la nécessité de fixer une méthode d'évaluation et de suivi du schéma en lien avec les contrats, schémas des autres collectivités en Région et des Régions voisines.

L'UNSA votera cet avis.

INTERVENTION D'ELIANE AUBERGER, AU NOM DU COLLEGE 3-4

Monsieur le Président, chers collègues,

Nous souhaitons souligner tout d'abord l'intérêt global de ce rapport. Élaboré dans des conditions de calendrier fort contraintes, il a mobilisé une grande part des forces du CESER. C'est donc un travail transversal, véritable produit de « la société civile organisée ».

Les membres des collèges 3 et 4 ont participé à divers titres à la production de ce rapport. Ils en approuvent globalement l'architecture autour de 3 principes fondateurs et 7 clés de réussite plutôt qu'un catalogue de propositions sectorielles.

Ils souhaitent néanmoins apporter les remarques suivantes, établies dans l'ordre du document.

Sur la clé n° 1 : équilibre des territoires

Nous approuvons l'idée de comparer les dynamiques territoriales à un système vivant en évolution permanente, et celle de combattre des mythes largement répandus comme « l'égalité des territoires » pour préférer équité (égalité des chances et des situations des personnes).

Nous approuvons également la recherche d'équité des flux, mais à la seule condition que cela soit corrélé à une optimisation des valeurs et qualités de chaque territoire. Il ne faudrait pas que cela soit compris comme un « circulez il n'y a rien à voir ». La richesse du réseau associatif (culturel, social, environnemental...) en est un des garants justement mentionné.

Sur la clé n° 2 management territorial

Les principes de cette clé 2 sont satisfaisants, tant sur les niveaux de l'implication de la collectivité régionale que sur l'articulation des échelles d'action publique.

Une remarque toutefois concernant le zoom sur le foncier.

Il a été retenu d'introduire la question du foncier sous l'angle du « dialogue, clé de la gestion foncière ». Cette approche peut avoir ses vertus, tant la question du foncier est transversale et concerne tous les acteurs de la société. De fait le foncier est porteur **d'enjeux majeurs parfois contradictoires** ou concurrents mais fondamentaux pour les générations futures: cela concerne aussi bien l'agriculture, la forêt, le développement des activités, la biodiversité, les loisirs, l'habitat. Ce dialogue doit donc associer tous les acteurs de la « société civile » locale, mais à quelle échelle ? EPCI ? Territoire de SCOT ? Bassin de vie ? et avec quelle légitimité pour arbitrer ?

Ce dialogue ne doit pas occulter la prise en compte de principes clairs qui préservent des enjeux vitaux. Ralentir drastiquement l'artificialisation des sols est impératif pour pérenniser la fonction alimentaire, la biodiversité, l'adaptation au changement climatique, les activités touristiques et de loisirs. Pour cela, il conviendra de rechercher des outils innovants car nos outils actuels ont montré

leurs limites et on ne réussira pas « l'ambition 2030 » avec. Il faudra également pouvoir tester, évaluer, des outils et des méthodes nouvelles, les faire connaître auprès des élus, techniciens ... afin d'envisager leur reproductibilité. Rappelons que ces principes peuvent être traduits en termes d'urbanisme et donc faire partie des éléments prescriptibles par le SRADDET.

Il serait bon également de retrouver ici un des principes de la clé n° 1 qui est de s'affranchir du mythe de l'opposition rural/ urbain et d'envisager le foncier dans sa globalité.

Sur la clé n° 3 attractivité, compétitivité, développement et protection.

Allier développement et protection est essentiel à condition que la protection soit dynamique et non une crispation sur du passé.

Il serait bon de rappeler également que nous sommes partie prenante d'un « éco-système » où toutes les composantes interfèrent entre elles, de manière parfois lente et peu perceptible à nos yeux d'humains. A titre d'exemple ; il semble essentiel de rappeler les synergies qui existent entre biodiversité et adaptation au changement climatique ou protection des ressources comme l'eau : des milieux équilibrés résistent mieux au changement climatique et protègent mieux la ressource. Le développement de la nature en ville aide à réguler les températures. Nous proposons que cela soit rappelé dans les trois points concernant l'environnement.

Et puis, les collègues 3 et 4 souhaitent une modification du texte page 22 dans le paragraphe relatif au patrimoine naturel et culturel : depuis cette rédaction, deux classements au patrimoine mondial de l'UNESCO : la chaîne des Puys au titre des biens naturels et le Beaujolais comme Géopark, qui devient donc le seul géopark viticole mondial !

On en profitera également au passage pour rectifier une injustice vis-à-vis de la Loire : à la rédaction « à cela s'ajoute un patrimoine très diversifié lié au fleuve (singulier) qui fut à l'origine d'un axe de civilisation et d'innovation » on doit pouvoir rajouter le pluriel pour inclure la Loire qui elle aussi a été axe de civilisation.

On rappellera également le rôle que jouent les PNR (10 pour le moment) dans ce domaine.

Sur la clé n° 4 dimension grand Sud-Est.

Cette dimension est fondamentale pour le positionnement de notre région sur le plan européen. Elle pourrait être encore confortée par la prise en compte de l'axe ligérien. En effet il semble difficile de rattacher l'ex Auvergne à une dimension grand Sud-Est (en envisageant des solidarités territoriales transversales à l'axe rhodanien) sans évoquer des liens également à tisser au travers de l'axe Ligérien vers le Nord Ouest.

Sur la clé n° 5 intérêt général des projets et acceptabilité sociale

L'idée de la construction de l'intérêt général par un débat contradictoire a été maintes fois évoquée au CESER. Elle fait partie de nos gènes. Et elle doit être transversale pour le SRADDET en général et pour l'acceptation des projets.

Elle pose néanmoins plusieurs questions dont celle de l'échelle territoriale, de l'organisation du débat contradictoire et ensuite de l'arbitrage.

Il est abordé la question de l'intégration des meilleures pratiques, dont celle de la formation à la biodiversité, on pourrait l'élargir à celle de la formation au fonctionnement global de notre « écosystème » au sens évoqué plus haut.

On ne peut qu'apprécier la proposition de travailler sur une acceptation sociale de l'industrie dans toutes ses dimensions (sans oublier ses dimensions environnementale et sociale...), et de ses innovations.

Sur la clé n° 6 prescriptibilité des règles générales du SRADDET

Cette question est bien évidemment essentielle car c'est autour d'elle que va vivre le document. Et c'est bien connu « l'enfer est dans les détails ».

Il est bien rappelé que seules seront prescriptives les normes écrites dans les « règles générales » à portée territoriale, susceptibles d'être relayées par les documents d'urbanisme ; ces règles ayant des possibilités de modulations entre les grandes parties du territoire régional.

Dans un souci légitime de ne pas engendrer un blocage lié à la nécessité de mettre en conformité un trop grand nombre de documents d'urbanisme, le CESER a proposé de limiter ces règles générales à des portions de territoire pertinentes.

Quant à la demande de réserver à l'avance des terrains pour des projets structurants (dont zones d'activités, transports, autoroute ferroviaire etc) afin de ne pas bloquer des projets longs à se concrétiser, elle doit être mise en parallèle avec la nécessité –au moins aussi prégnante- d'inscrire ces grandes infrastructures écologiques que sont les corridors afin d'éviter leur fragmentation.

Cela repose encore une fois la nécessité d'intégrer toutes les dimensions de notre « écosystème ».

Sur la clé n° 7 l'action publique : de l'ambition à l'action.

La référence appuyée à la CTAP semble particulièrement bien venue dans cette idée de concertation, où l'organisation des débats, la définition des priorités et des choix seront primordiales. On ne peut qu'appuyer la demande d'une revitalisation de cette instance.

Quant à l'évaluation, le rappel des missions du CESER sur ce sujet est évidemment pertinent et notre collègue participera selon des modalités à définir, aux différentes étapes avant et après mise en œuvre du Schéma.

Les Collèges 3 et 4 voteront l'avis.

Contributeurs

Michel-Louis PROST

2^{ème} vice-président – Référent de la commission 4 « Territoires, transport, infrastructure et numérique »,

Collège 3,

Désigné par « l'Association pour le digital en région Auvergne-Rhône-Alpes (ADIRA) »

Jean-Raymond MURCIA

Président de la commission 4 « Territoires, transport, infrastructure et numérique »,

Collège 2,

Désigné par « le Comité régional de la Confédération générale du travail (CGT) Auvergne-Rhône-Alpes

Jean-Marc GUILHOT, Vice-Président délégué, Président de la conférence des présidents

Liste des membres de la commission + Président(e)s de commission, section et groupe de travail par ordre alphabétique, avec collège et désignation

Collège 1 *

BOISSELMON Alain (UNICEM)
BORDES Claude (UIMM)
BREUIL Irène (CCIR)
CABUT Bruno (U2P)
CORNUT Jean-Marc (TP)
DESSERTINE Philippe (SYNTEC)
DUBOSCQ Hervé (CPME)
DUPLAIN Jocelyne (CCIR)
FIALIP Yannick (CRA)
FLAUGERE Jean-Luc (CRA)
GIROD Pierre (CRMA)
GUINAND Jean (CONF. PAYSANNE)
LASSALLE Valérie (FNTR)
LATAPIE Didier (CRMA)
LE JAOUEN Eric (MEDEF)
MARCAGGI Christophe (UNAPL/CNPL)
MARTEL Alain (P. COMPETITIVITE)
RENIE Stanislas (CCIR)
ROBERT Anne-Marie (Prof. Libérales)
SIQUIER Marie-Amandine (CCIR)

Collège 2 *

BASCOULERGUE Gisèle (CGT)
BLACHON Eric (FO)
BOLF Edith (CFDT)
CARCELES Robert (CFE-CGC)
DROUARD Patricia (FSU)
FATIGA Antoine (CGT)
GILQUIN Jean-Pierre (FO)
GRANDJEAN François (CFTC)
GUILLLOT Daniel (CFDT)
HOURS Eric (FO)
LAGNIER Christine (CFDT)
LAMOTTE Bruno (CFDT)
LAURENT Bernard (CFTC)
LOZAT Jean-Luc (CFDT)
MARGERIT Laurence (CGT)
MILBERGUE Denise (SOLIDAIRES)
MORISSE François (CFDT)
MUSSET Sophie (UNSA)
SEGAULT Héliène (FO)
VINCIGUERRA Pio (FO)

Collège 3-4 *

AUBERGER Eliane (CEN)
BARATAY Denis (PQ Environnement)
BENOIT Jean-Marie (FCPE)
CERNYS Rémy (CHASSEURS)
CLAVERANNE Jean-Pierre (CREAI)
D'HERBOMEZ-PROVOST Sophie (PQ Environnement)
EROME Georges (FRAPNA)
HABOUZIT Michel (Pers. Qualifiées)
JUILLAND Christine (HABITAT)
LAOT Patrick (GROUPAMA)
LE FAOU Michel (EPL)
MARTIN Gérard (CINEMA)
MEZUREUX Nathalie (Universités)
PELLA Dominique (Recherche)
PESCHIER Rémi (CRT)
PICCOLO Maël (HANDICAP)
PLASSE Marie-Christine (CROS)
RIVIERE Elisabeth (LPO)
ROBILLARD Pierre (Jeunes Dirigeants)
SAUMUREAU Marc (FRANE)
VIALLE Alain (CAF)

* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées

Collège 2 : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives

Collège 3 : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable

Collège 4 : Personnalités qualifiées

Contacts

Michel RAFFIN

Chargé d'études

Tél 04.26.73.41.45

michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr

Informations

Vous souhaitez suivre l'actualité du

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, inscrivez-vous à la
lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr

ou

retrouvez les informations sur

le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :

www.auvergnerhonealpes.fr/ceser



Après un positionnement en 2016 puis en 2017 pour élaborer le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, le CESER délivre sept clés de réussite en les appuyant sur trois principes fondamentaux : sens, valeurs humaines et cohérence.

Il tient à ce que le schéma ambition territoires 2030 constitue une boussole pour l'action publique.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE • SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT DEVELOPPEMENT DURABLE ET
EGALITE DES TERRITOIRES • MANAGEMENT TERRITORIAL • ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE • ACTION
PUBLIQUE • PROSPECTIVE • AUVERGNE-RHONE-ALPES

www.auvergnerhonealpes.fr/ceser



CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon
8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand
59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20