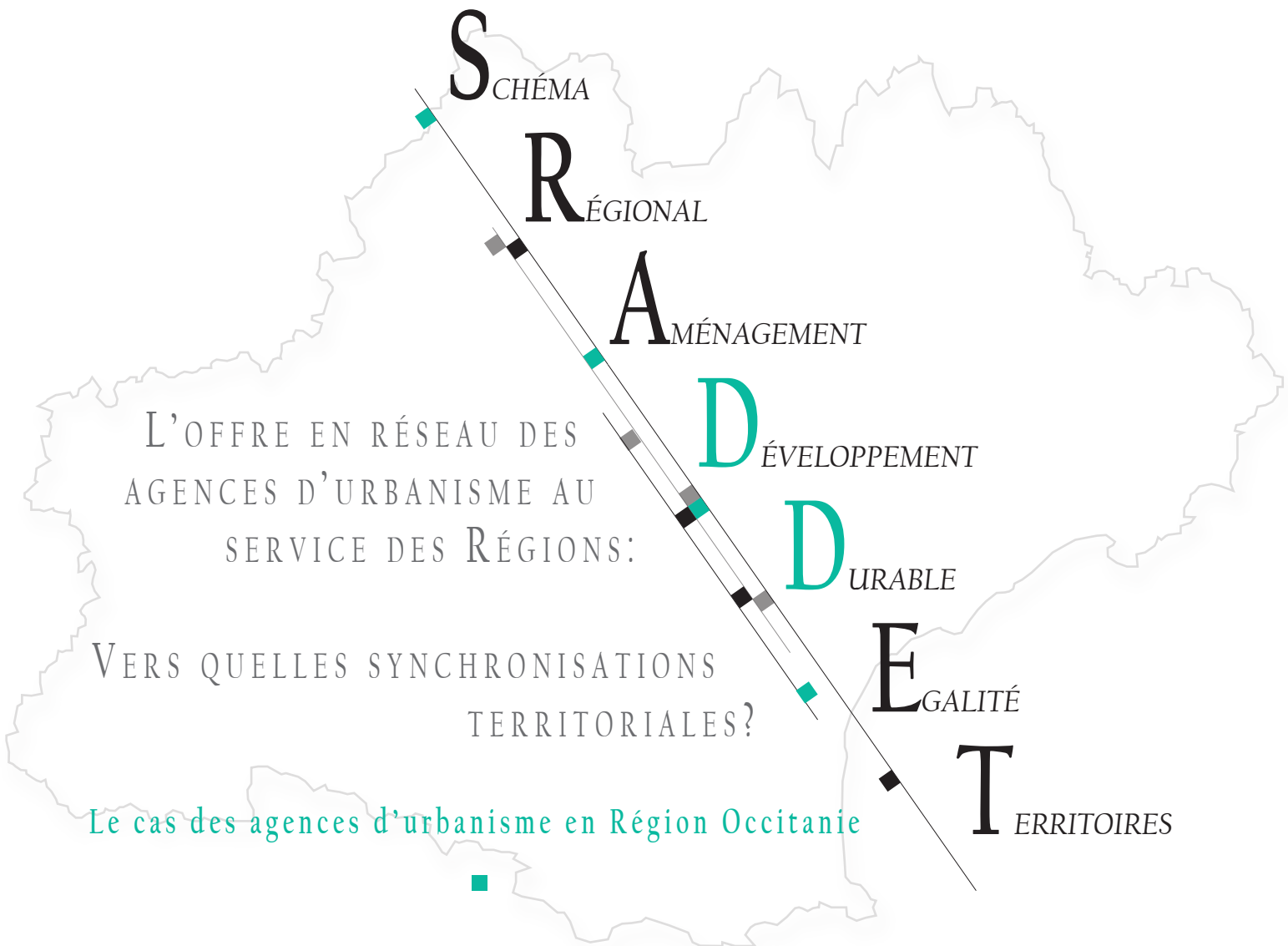




■ *Mémoire professionnel*

Marion BORRULL
Master 2 Aménagement et Projet de Territoire
UFR 2 - Département géographie et aménagement
Université Toulouse - Jean Jaurès
Année 2015-2016



Sous la direction de Pierre Albert et Laurence Barthe
Université Toulouse - Jean-Jaurès
et

Yann Cabrol
Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine

Je tiens à remercier l'agence d'urbanisme d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine (aua/T), pour m'avoir accueilli durant cette période de stage de 4 mois.

Je remercie plus particulièrement Yann Cabrol, responsable « planification et grands territoires » pour son encadrement, sa disponibilité, son suivi et sa confiance, qui me permettent aujourd'hui d'exercer en qualité de chargée de projet planification à l'agence. Aussi, merci à toute l'équipe de l'aua/T pour leur convivialité et pour avoir facilité mon intégration.

Par ailleurs, je remercie grandement mes enseignants Laurence Barthe et Pierre Albert, pour m'avoir encadré pour ce mémoire, tout au long de ma réflexion et de mon écriture.



Introduction	6
CHAPITRE 1 : COMPÉTENCES, DYNAMIQUES ET PERSPECTIVES : QUELS RÔLES ET POUVOIRS DES INSTITUTIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?	13
1.1. Pertinence de l'échelle régionale comme entité d'intégration et de coordination des politiques publiques	14
1.2. Du SRADDT au SRADDET, quelles transformations des responsabilités régionales ?	18
1.3. Lecture croisée des SRADDT des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	34
CHAPITRE 2 : LES AGENCES D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT : FORCES VIVES D'UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE ?	41
2.1. Pourquoi recourir aux agences d'urbanisme ?	42
2.2. Les agences d'urbanisme en Région Occitanie : aua/T, A'U et AURCA	48
CHAPITRE 3 : COUPLE AGENCES D'URBANISME - RÉGIONS : VERS QUELLES SYNCHRONISATIONS TERRITORIALES ?	57
3.1. Des agences d'urbanisme en réseau en France pour plus d'efficacité	58
3.2. La Région Occitanie, dynamiques et spécificités	66
3.3. Le réseau A3 des agences en Occitanie : vers une stratégie d'action commune ?	80
Conclusion	92
Bibliographie	94
Table des figures	96
Table des sigles	98
Annexe	98
Table des matières	100

Ce mémoire a comme ambition d'ouvrir la réflexion sur les agences d'urbanisme, dans leur rôle d'ingénierie locale et agissant notamment au service des institutions régionales. En effet, riches d'un programme partenarial et d'équipes pluridisciplinaires, les agences d'urbanisme œuvrent en faveur de la territorialisation des politiques publiques à diverses échelles. Le sujet posé dans ce présent dossier s'appuie sur un contexte global de réforme territoriale et de refonte des politiques publiques en matière d'aménagement. La recherche autour des rôles que peuvent jouer les agences d'urbanisme, notamment organisées en réseau, s'appuie sur le contexte particulier qui est la fusion de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées¹. En effet, ce mémoire tient à mettre en lumière les caractéristiques de cette nouvelle Région et d'affirmer le rôle des agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan dans ces nouvelles dynamiques territoriales. Les expériences des agences portent autant sur une connaissance approfondie des territoires, sur un travail d'experts que sur leur capacité d'animation territoriale avec d'autres acteurs locaux.

Pour mieux saisir les raisons de ce questionnement, il semble essentiel de donner le contexte dans lequel elles ont été pensées. Ce mémoire est le fruit d'une écriture pour laquelle j'ai œuvré au cours d'un stage de 4 mois effectué à l'agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine (aua/T), au sein de l'équipe « planification et grands territoires ». La nouvelle Région est en charge du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Le positionnement de l'aua/T sur cette question appelle une anticipation des connaissances à cette grande échelle et ma mission de stage rassemblait donc des objectifs en ce sens. J'avais donc comme but de dresser un état des lieux des thématiques et compétences nouvelles liées au SRADDET (et aux autres schémas régionaux) et analyser les politiques menées par la Région en matière d'aménagement et de développement territoire. Afin de disposer d'une comparaison avec les autres agences en France, j'ai également pu effectuer un travail de benchmark des approches « très grande échelle », en y identifiant la place de ces agences dans les autres Régions. Fortes d'une connaissance de ces éléments, l'aua/T et moi-même avons souhaité investir les nouvelles problématiques de notre Région Occitanie. En cela, une publication à destination de l'ensemble des acteurs du futur SRADDET a vu le jour, résultat d'un travail en réseau avec les agences d'urbanisme de Nîmes et Perpignan. Celle-ci propose une approche géographique et thématique de la nouvelle Région et identifie les expériences des agences de Toulouse, Nîmes et Perpignan en matière de connaissance du territoire et dans leur rôle d'expertise et d'animation. Ainsi, ce travail a permis de révéler les caractéristiques d'Occitanie et de positionner les agences d'urbanisme dans les dynamiques régionales en matière d'aménagement du territoire.

Plus globalement, depuis les années 1970, l'aménagement du territoire est une compétence majeure des Régions. Celui-ci les a conduites à intervenir dans de nombreux domaines comme le développement rural et urbain, le foncier et la planification et à y consacrer des budgets de plus en plus importants au fil des années, à travers des procédures contractuelles

¹ Depuis le 24 juin dernier, la nouvelle Région LRMP s'appelle Occitanie

avec l'Etat ou directement avec les territoires. Un des rôles des Régions consiste donc à une redistribution de moyens financiers et celui-ci s'est diversifié, notamment par le soutien des réseaux d'ingénierie pour favoriser l'émergence de projets locaux à différentes échelles. Ce rôle a surtout été complété par celui de Personne Publique Associée (PPA) à la conception des documents d'urbanisme et enfin par la réalisation de schémas de portée régionale. Sur ce plan, les Régions se sont notamment appuyées historiquement sur le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), créé par la LOADT en 1995. Son élaboration et son adoption permettaient alors aux Régions de définir une vision prospective de leur territoire à vingt ans, de se doter d'orientations stratégiques en matière d'aménagement, puis de mettre en œuvre un certain nombre de politiques sectorielles. Les Régions ayant acquis des compétences nouvelles en matière d'environnement et de développement durable, certaines ont fait le choix de transformer le SRADT en un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDDT). Elles ont ainsi intégré dans ces nouveaux schémas différents enjeux relatifs à des réflexions conduites dans le cadre de planifications plus sectorielles (énergie, biodiversité etc.), impulsées notamment par les lois Grenelle (2009 et 2010).

Si le SRADDDT a constitué, en théorie, un outil pertinent, force est de constater que l'absence de caractère prescriptif a représenté une réelle limite du document. De plus, de nombreux schémas sectoriels existent aujourd'hui (SRCE, SRCAE, SRIT etc.) et ne confient pas aux SRADDDT un rôle intégrateur. Néanmoins, le contexte actuel de réforme territoriale implique de nouvelles mesures à destination des Régions. Les trois objectifs principaux de la réforme territoriale lancée à partir de 2014 visent à :

- Simplifier et clarifier le rôle des collectivités locales
- Faire des territoires les moteurs du redressement économique
- Renforcer les solidarités territoriales et humaines

Cette « nouvelle donne territoriale » engagée par la réforme est régie par trois lois consécutives intervenues dernièrement. En effet, la première loi de refonte territoriale est la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles), publiée le 27 janvier 2014. Celle-ci rétablit la clause de compétence générale, détermine un nouveau statut de métropole pour 13 villes de France et identifie des collectivités comme chefs de file dans certains domaines². La loi instaure également une Conférence Territoriale d'Action Publique (instance de débat). En outre, elle contribue au renforcement du rôle de coordination

2 RÉGIONS

- L'aménagement et le développement durable du territoire
- la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et l'énergie
- le développement économique, le soutien de l'innovation, l'internationalisation des entreprises et l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports
- le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

DÉPARTEMENTS

- L'action sociale
- le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique
- l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires

COMMUNES

- la mobilité durable
- l'organisation des services publics de proximité
- l'aménagement de l'espace
- le développement local



de la Région en lui confiant le rôle de chef de file.

La seconde loi date du 16 janvier 2015 et est relative à la délimitation des Régions aux élections régionales, départementales et modifie le calendrier électoral. Ainsi, avec cette loi, l'armature régionale de la France a été modifiée et les 22 Régions sont transformées en 13 nouvelles Régions, dont 7 nouvelles (Fig.1 et Fig.2.). C'est dans ce cadre que les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 ont eu lieu.

Fig.1. La répartition de la population dans la nouvelle organisation des Régions en 2016

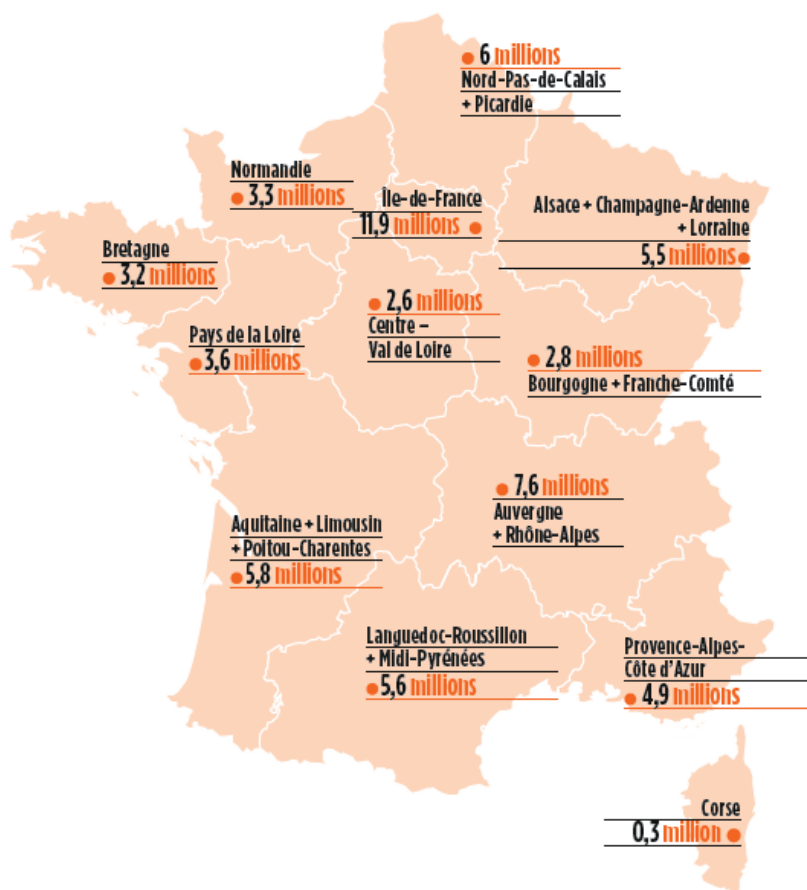


Fig.2. Les échéances à venir

1 ^{er} janvier 2016	Avant 1 ^{er} octobre 2016	Avant 1 ^{er} juillet 2016	Avant 1 ^{er} décembre 2016
Entrée en vigueur des nouvelles Régions et métropoles	Décret sur le nom et chef-lieu définitif de chaque Région	Détermination du lieu de l'hôtel de Région et établissement des règles déterminant les lieux de réunion du CR, de ses commissions et du Ceser	Fusion ou changement de périmètres des intercommunalités par le Préfet de Département

Source : CFDT : syndicalisme hebdo, n°3524


La dernière loi de réforme territoriale est la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), du 7 août 2015. Cette loi, née dans une volonté de simplifier l’armature des politiques publiques, donne un nouveau cadre aux collectivités puisqu’elle supprime la clause de compétence générale, renforce les responsabilités régionales et les intercommunalités (Fig.3.). La loi NOTRe confie de nouveaux blocs de compétences aux Régions au service du développement économique, de l’attractivité et du développement équilibré des territoires etc. Elle renforce en parallèle les intercommunalités afin que la nouvelle architecture territoriale repose sur le couple région – intercommunalité. En effet, cette dernière loi de la réforme territoriale, dans son rôle de renforcement des responsabilités régionales, intervient sur l’économie et la formation professionnelle, notamment par la création d’un Schéma Régional de Développement Economique, d’Innovation et d’Internationalisation (SRDEII). Ce schéma, reprenant les grandes orientations régionales économiques doit être adopté avant le 1^{er} janvier 2017 et rentre en vigueur durant 5 ans. Il exprime une compétence prise par la Région et perdue par le Département. Les transports et mobilités sont également impactés, puisque la loi MAPTAM instaurait la Région comme chef de file de l’intermodalité et la loi NOTRe lui confère l’acquisition de la compétence transports interurbains, gares routières (au 1er janvier 2017), transports scolaires (1er septembre 2017), transports ferroviaires d’intérêt local, voies et axes routiers d’intérêt régional ou encore la gestion des aérodromes et des ports. La compétence transports est donc perdue par le Département. De la même manière, le service public et l’éducation font l’objet d’une compétence régionale, avec la mutualisation des services dans l’enseignement et l’élaboration d’un Schéma Régional de l’Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l’Innovation (SRESRI). Enfin, le développement durable et l’environnement deviennent également à la charge de la Région et il est un volet important de ses compétences acquises. La Région a en effet une compétence exclusive d’élaboration du Schéma Régional d’Aménagement, de Développement Durable et d’Egalité des Territoires (SRADDET), en remplacement du SRADDT.

Fig.3. Les modifications apportées par la loi NOTRe

Suppression de la clause de compétence générale	Renforcement des responsabilités régionales	Modifications structurelles des intercommunalités
Spécialisation des collectivités dans certains domaines	Economie / emploi / formation professionnelle / environnement / transports / service public et éducation	Encouragement à la création d’intercommunalités
Clarification des compétences	Région chef de file en aménagement du territoire et le Développement Durable Instauration d’outils de pilotage stratégique	Compétences obligatoires des Communautés de Communes et définition des compétences des Communautés d’Agglomération Conditions d’éligibilité à la Dotation Globale de Financement

Réalisation : Marion Borrull - mars 2016





C'est dans ce contexte que les Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont fusionné pour former une seule Région depuis le 1^{er} janvier 2016. Forte d'une ingénierie locale représentée par les agences d'urbanisme et autres expertises privées, la nouvelle Région peut s'appuyer sur l'apport technique, l'expertise et la connaissance du territoire des acteurs locaux. Investissant des domaines variés et rassemblant des compétences diversifiées, les agences d'urbanisme œuvrent au service de la territorialisation des politiques. En ce sens, elles sont en mesure d'intervenir tant dans la définition d'une stratégie régionale d'aménagement que dans la mise en œuvre de la politique régionale. Les Régions, aux responsabilités en matière d'aménagement modifiées par la réforme territoriale et notamment par la loi NOTRe, élaborent le SRADDET. Ce premier consiste en l'absorption des schémas régionaux existants et devient prescriptif. Il implique donc une nouvelle méthode d'élaboration de la part de la Région mais interroge également le rôle des acteurs locaux en phase préparatoire, au cours de l'élaboration du schéma mais également dans sa mise en œuvre. De cette manière, le rôle de l'ingénierie locale en appui à une stratégie régionale d'aménagement, passant par le SRADDET, doit être renforcé et mis en lumière.

Aussi, il semble important d'énoncer que depuis la décentralisation, le système d'appui au développement territorial s'est profondément diversifié, des services des différentes collectivités territoriales aux ingénieries privées, en passant par les services des territoires de projet et également dans le secteur économiques (organismes consulaires). Alors, on peut dire que l'ensemble des acteurs forment un écosystème diversifié, très riche en matière d'appui et de territorialisation des politiques publiques. Chacun aux caractéristiques propres, l'enjeu de l'ingénierie locale est d'opter pour plus de transparence et articuler voire mutualiser leurs actions et compétences. En outre, de nombreux enjeux et tensions existent autour de ces questions d'ingénierie territoriale.

L'ingénierie territoriale est définie comme « *l'ensemble des moyens humains et des missions concourant à l'élaboration et la conduite d'un projet territorial, et à la définition, au montage et la mise en œuvre d'actions* »³. Les besoins en ingénierie territoriale sont de forme et de nature diverse : conseil, Aide à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), Maîtrise d'œuvre (MOE), animation et touchent des domaines variés : développement économique, mobilité, environnement, aménagement, planification etc. Ces besoins sont également différents et évolutifs d'un territoire à l'autre selon des critères propres à chaque territoire : stratégie de développement, projet politique, portage des projets par les élus, offre en ingénierie et enjeux du territoire. Afin de lever les enjeux et optimiser l'ingénierie territoriale, des métiers et des savoirs faire sont mobilisés.

En ce qui concerne la réponse au besoin d'ingénierie territoriale, celle-ci est renouvelée par les dispositions de la loi NOTRE, et notamment avec le confortement des Régions dans leurs missions d'aménagement du territoire et l'élaboration du schéma prescriptif que représente le SRADDET. La question se pose quant à ses impacts sur les projets portés par les territoires,

³ ETD, 2014

donc sur leurs besoins d'ingénierie. En outre, la mise en œuvre de cette nouvelle architecture territoriale et des compétences des collectivités locales devrait pouvoir être accompagnée par une ingénierie adaptée, à la fois pour répondre aux enjeux, aux besoins des collectivités et des territoires. Toutefois, l'ingénierie n'a pas vocation à agir uniquement à un échelon territorial mais plutôt à adopter une vision multiscalair des territoires et transversale. L'objectif de l'apport technique qu'elle octroie aux collectivités est de s'inscrire selon une approche favorisant l'interterritorialité et qui favorise l'efficacité (résultats) et l'efficience (mise en œuvre). Alors, cette ingénierie nécessite une adaptation avec souplesse aux différents contextes et enjeux locaux, en l'occurrence la nouvelle Région, et s'inscrit dans une logique d'accompagnement. Avec les dispositions issues de la loi NOTRe, l'ingénierie tend à s'organiser sur la montée en puissance du couple Région – intercommunalité, la redéfinition des compétences des Départements et des services déconcentrés de l'Etat. Cette ingénierie favorise des approches à différentes échelles et aux thématiques variées, permettant ainsi de répondre à la fois aux besoins de proximité qu'aux enjeux de territoires à grande échelle. En ce sens, les agences d'urbanisme sont marqueurs d'une ingénierie locale. Elles sont de plus en plus organisées en réseau, dans le but de répondre aux enjeux de connaissance et de projets pour les grands territoires régionaux et métropolitains, mais aussi favoriser les coopérations entre les différentes échelles institutionnelles (et vécues) et entre les territoires urbains, périurbains et ruraux. Fortes d'un programme partenarial leur adossant des missions tant en qualité de maître d'œuvre, assistance, animation ou encore saisies par des problématiques urbaines, les agences d'urbanisme œuvrent au service des organismes publics et du territoire. Plus particulièrement en Région Occitanie, les agences d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse, Nîmes et Perpignan se sont saisies des nouvelles problématiques de la nouvelle Région. Leur mise en réseau récente leur permet aujourd'hui de gagner en pertinence à l'échelle de la nouvelle Région et d'amorcer les réflexions autour des nouvelles dynamiques. Ainsi, en amont de l'élaboration du SRADDET, les agences d'urbanisme de Toulouse (aua/T; lieu de stage), Nîmes (A'U) et Perpignan (AURCA) unissent leur savoir-faire et amorcent un travail collaboratif autour de la nouvelle Région et de la planification à grande échelle.

Dans ce contexte de nouvelle donne territoriale, on se demande alors quels rôles les agences d'urbanisme peuvent-elles adopter ? De quelles manières s'organisent-elles en Région Occitanie en appui à la territorialisation de la politique régionale et comment s'investissent-elles ? Quel peut-être le positionnement des agences d'urbanisme dans la nouvelle stratégie régionale d'aménagement induite par l'élaboration du SRADDET ?

Afin d'apporter un certain nombre de réponses à ce questionnement relatif à la qualification des agences d'urbanisme d'Occitanie dans leur rôle d'appui à la territorialisation des politiques régionales et de service aux territoires, nous aborderons dans un premier temps les rôles et pouvoirs des nouvelles Régions en matière d'aménagement et en particulier Occitanie, au regard de la construction du SRADDET. Deuxièmement, nous évoquerons les agences d'urbanisme comme forces vives d'une ingénierie territoriale. Enfin, la troisième partie sera consacrée au couple agences d'urbanisme – Régions, ce qui permettra de mettre en avant le travail en réseau des agences, au service des nouvelles Régions issues de la réforme territoriale et plus particulièrement en Région Occitanie.



CHAPITRE 1



COMPÉTENCES, DYNAMIQUES ET PERSPECTIVES : QUELS RÔLES ET POUVOIRS DES INSTITUTIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ?

L'affirmation des Régions comme collectivités territoriales est née des lois de décentralisation des années 1980. Ces dernières, accordant une plus grande autonomie des Régions dans leur politique d'aménagement, a profondément modifié l'action des institutions dans les territoires. En constante évolution, la législation offre aujourd'hui aux Régions la compétence exclusive à l'élaboration d'un nouveau schéma régional intégrateur et prescriptif : le SRADDET. Quelles sont ses modalités d'élaboration et comment impliquer les acteurs locaux à sa construction ? Peut-on se baser sur les enjeux des anciens SRADDT en Région Occitanie pour la future construction du SRADDET ?

1.1. Pertinence de l'espace régionale comme entité d'intégration et de coordination des politiques publiques

1.1.1. Intégration territoriale des politiques publiques

Fig.4. Les compétences des Régions par domaines

<p>Développement économique</p> <p>Définit les orientations économiques Accorde des aides aux entreprises Anime les pôles de compétitivité Soutient la recherche et l'innovation</p>	<p>Transports</p> <p>Gère les TER Aménage et exploite les ports maritimes de commerce Aménage, entretient et gère les aérodomes Organise les transports routiers et scolaires non urbains</p>	<p>Education / Environnement</p> <p>Construit, entretient et fait fonctionner les lycées Etablit le schéma prévisionnel des formations Participe au financement des sites d'enseignement supérieur</p>
<p>Santé / Social</p> <p>Définit la politique de formation des travailleurs sociaux Aide à l'installation de professionnels dans les zones déficitaires Contribue au financement d'équipements dans les quartiers</p>	<p>Culture</p> <p>Conduit l'inventaire général du patrimoine culturel Gère les musées régionaux, fond régional d'art contemporain Gère la protection du patrimoine</p>	<p>Sports</p> <p>Construit et entretient les équipements des lycées Subventionne des clubs, associations Responsable des CREPS en charge du sport de haut niveau</p>
<p>Tourisme</p> <p>Définit les objectifs de développement Coordonne les initiatives de promotion Fixe le statut du comité régional du tourisme</p>	<p>Formation pro / emploi</p> <p>Définit et met en oeuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle Coordonne le service public régional de l'orientation</p>	<p>Aménagement du territoire</p> <p>Chef de file en aménagement Elabore le SRADDET</p>
<p>Aménagement du territoire</p> <p>Chef de file climat, qualité de l'air, énergie et déchets Créer et gère les PNR</p>	<p>Logement / habitat</p> <p>Soutien à l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat Soutient la politique de la ville et la rénovation urbaine</p>	

Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

Pour atteindre de nouveaux objectifs fixés à l'échelle nationale notamment liés à de grands enjeux environnementaux et économiques (climat, énergie, transports, logement, industrie, agriculture, paysage, biodiversité etc.), l'intégration des politiques nationales est devenue nécessaire mais pas suffisante. En effet, il apparaît aujourd'hui difficile de différer la recherche d'une articulation juridique, opérationnelle et financière entre l'Etat et les divers niveaux de collectivités territoriales pour leurs grandes orientations stratégiques et leur mise en œuvre. De plus, outre la présence de l'Etat encore importante après les trois actes de la décentralisation, ce sont ces collectivités territoriales qui détiennent tout ou partie des politiques de développement économique, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement. Ces politiques ont lieu à l'échelle des territoires sur lesquelles elles opèrent, et en particulier à l'échelle régionale. De fait, pour atteindre des objectifs nationaux, il est nécessaire de mieux organiser et optimiser les politiques publiques à l'échelle régionale, pour un développement plus pérenne et durable.

Les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) marquent l'essor de l'articulation entre l'Etat et la Région depuis leur création. En effet, c'est avec la loi de décentralisation de mars 1982 «*relative aux droits et aux libertés des communes, des Départements et des Régions*» que les Régions obtiennent le même statut que les communes et Départements (depuis 1972, elles étaient des Etablissements Publics Régionaux). L'aménagement du territoire ne se résume donc plus à la simple intervention de l'Etat, puisque celui-ci doit agir avec les territoires et notamment les Régions (qui ont en comme mission l'aménagement du territoire depuis 1972). Naît alors l'affirmation d'une politique régionale en lien avec l'Etat. L'ancêtre des CPER sont les Plans de Régions, créés par la loi «*portant réforme de la planification*» de juillet 1982. Cette législation nouvelle engage les Régions dans une forme d'autonomie de la planification régionale, quand le gouvernement a pour rôle le contrôle de la compatibilité des Plans de Régions entre eux. Alors, les Régions sont devenues, depuis les années 1980, l'échelon de référence pour élaborer les politiques publiques d'aménagement. Les CPER, nés de cette loi de 1982 et précisés en 1983, sont d'abord conçus comme un instrument permettant l'articulation entre le plan national et les Plans de Régions. Pour se faire, les CPER permettent une contractualisation avec l'Etat sur le cofinancement de projets. Les financements associés à la réalisation des CPER détermineront donc les marges de manœuvre des Régions.

Plusieurs générations de CPER ont vu le jour ⁴ :

- 1984-1988 : crédits de contractualisation de l'ordre de plus de 10 milliards d'euros (dont plus de 6 à charge de l'Etat et le reste à charge des Régions). 38 % de ce montant est alloué aux transports (programmes routiers et autoroutiers)

- 1989-1993 : plus de 15 milliards de crédits (+46% que la première génération. Les transports restent en tête de la part des sommes versées mais une sélection plus fine est faite

⁴ Sources : territoire.gouv.fr, gouvernement.fr, ARF





dans le choix des actions. Des avenants au CPER sont constitués, notamment les contrats de ville

- 1994-1999 : le montant des contrats de plan atteint plus de 22 milliards d'euros (versement de plus de 11 milliards de l'Etat). En 1996, la durée d'exécution allouée aux CPER est prolongée d'une année en raison des retards accumulés et afin de coordonner le calendrier des prochaines générations avec celui des fonds européens

- 2000-2006 : plus de 33 milliards d'euros alloués. La durée des CPER est montée à 7 ans. Cette génération de CPER détermine des priorités : l'emploi, le développement durable, la cohésion sociale, enseignement supérieur, TIC... Elle a également permis de faire naître un volet territorial

- 2007-2013 : Engagement de plus de 29 milliards d'euros (plus de 12 milliards financés par l'Etat). Cette génération restreint les CPER à trois objectifs : compétitivité et attractivité du territoire, promotion du développement durable et cohésion sociale et territoriale

- 2015-2020 : la dernière génération de CPER introduit de nouvelles priorités de l'Etat, à travers son engagement à travers plusieurs thématiques, à savoir la mobilité multimodale (crédits de l'Etat : 6,7 milliards), l'enseignement supérieur, recherche et innovation ((1,2 milliards), la transition écologique et énergétique (2,9 milliards), le numérique (32 millions), l'innovation, les filières d'avenir, les usines futur (50 millions) et les territoires (994 millions). Une thématique transversale : l'emploi (341 millions).

Les CPER pour les anciennes Régions ont été signés et le montant pour le CPER de Midi-Pyrénées est de 1,7 milliards d'euros, dont plus de 700 millions d'euros de l'Etat et également de la Région. Le CPER de Languedoc-Roussillon s'élève à 1,1 milliards d'euros, dont plus de 440 millions d'euros de la part de l'Etat et plus de 730 millions de la part de la Région.

1.1.2. La Région, lieu d'articulation de l'échelle nationale et territoires infrarégionaux

En ce qui concerne l'articulation entre l'échelle nationale et les documents d'urbanisme, de nombreuses politiques s'appuient sur des stratégies régionales et sont traduites ensuite dans les documents d'urbanisme (SRCE, SRCAE, SRDE, SRADDT, SRIT, SRI, SRESRI etc.). Les politiques nationales s'inscrivent dans les SCoT et les PLU. L'habitat ou les transports sont des compétences exercées le plus souvent à un niveau communautaire (métropoles), départemental ou régional. De fait, le niveau d'intégration régional semble pertinent, tout en n'érigant pas le Conseil Régional en autorité de tutelle des autres collectivités et repenser le rôle et les actions de l'Etat. La question du principe de subsidiarité est en effet à l'encontre du principe de tutelle d'une collectivité sur une autre. L'intégration des schémas régionaux interroge la nature et la portée juridique du document « unique ».

Une modification constitutionnelle a eu lieu en France en 2003 et a fait, de la libre administration des collectivités territoriales et du principe de non tutelle entre elles, des principes constitutionnels. Dans l'esprit de la loi NOTRE, si la Région est le niveau de collectivité le mieux adapté pour mettre en œuvre l'intégration des politiques publiques spatialisables, celle-ci reçoit cette mission en exclusivité. Or, la Région exerçant ses compétences en aménagement du territoire par le SRADDET peut amener à être en discordance avec le principe de non tutelle. En effet, ce principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, que peut contredire la valeur désormais prescriptive du futur SRADDET, risque d'être invoqué par des Départements ou des intercommunalités inquiets de cette nouvelle montée en compétence de la région avec la loi NOTRE.

1.1.3. Une échelle de réflexion stratégique

Afin d'assurer l'intégration des grandes orientations nationales de développement durable des territoires, il s'avère nécessaire de choisir un niveau de mise en œuvre de ces politiques qui dispose de données modélisables. Les bases de données disponibles ne sont pas optimales dans l'espace régional en ce qui concerne certaines thématiques (occ sol, biodiversité, GES), la Région demeure néanmoins l'espace le mieux documenté par la statistique publique (démographie, emploi, santé, recherche, énergie). Elle est à la fois le bon niveau de réflexion et d'action pour une politique publique et elle est « *susceptible de développer des fonctions déterminantes : protection de l'environnement, organisation des espaces, coordination des services de transports, mise en cohérence des activités de formation et de recherche, articulation des offres territoriales assurées par les grands pôles urbains* ⁵ ». Aussi, l'échelle régionale se distingue car elle rend compte des dynamiques propres aux systèmes spatiaux inventoriés par la DATAR dans Territoires 2040 (métropoles, portes d'entrées, espaces industriels, espaces de développement résidentiel et touristique, espaces à faible densité etc.) et notamment des relations systémiques des espaces urbains.

En cela, les institutions régionales disposent d'un rôle politique important, dans leur stratégie d'action, et notamment en aménagement du territoire et développement durable. Elle est l'échelle stratégique quant à la territorialisation d'une politique nationale qui doit rendre les territoires bénéficiaires de ses actions. Son attachement à sa relative autonomie tient de ce même rôle politique.

Tout ceci permet de dire que la mise en cohérence et l'optimisation des politiques publiques peuvent s'élaborer dans le territoire régional, mais pas seulement par la collectivité territoriale Région. Afin de prendre en compte tous les enjeux du territoire régional, le SRADDET prend tout son sens en tant que schéma intégrateur. Néanmoins, il reste à s'assurer dans une vision inter-régionale relevant de l'Etat et des grandes collectivités (Régions, métropoles) de la compatibilité des stratégies adoptées.

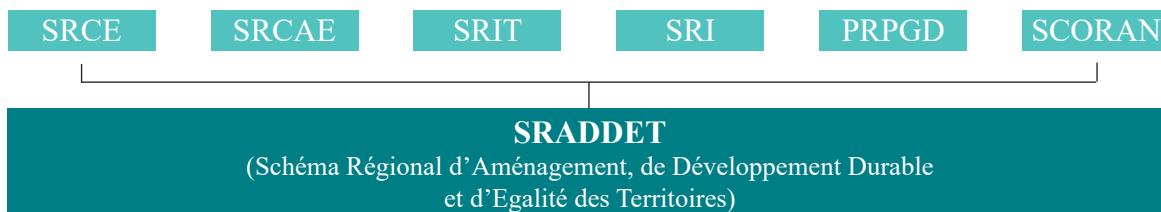
⁵ Rapport MORVAN, 1998 « *Renforcement des compétences régionale sur la planification territoriale* »



1.2. Du SRADDT au SRADDET, quelles transformations des responsabilités régionales ?

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, créée par la loi NOTRe en 2015 consiste en la fusion des schémas régionaux existants (Fig.5.), mettant en oeuvre la compétence exclusive de la Région chef de file en aménagement, et en remplacement des SRADDT.

Fig.5. La fusion des schémas régionaux dans le SRADDET

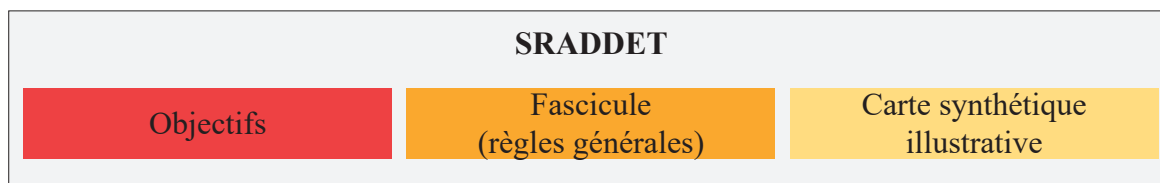


Compétence Développement Durable et Aménagement du territoire

Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

Le contenu de ce document est encadré par la loi (Art.10 loi NOTRe). Ainsi, le schéma doit rassembler des objectifs, un fascicule comprenant des règles générales et une carte synthétique illustrative (Fig.6.).

Fig.6. Le contenu du SRADDET



Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

1.2.1. Les enjeux du SRADDET : changement de méthodologie de la Région dans sa politique et stratégie d'aménagement

Un schéma intégrateur

Le SRADDET comporte des thématiques obligatoires (Fig.7.) et il peut également couvrir d'autres champs, appelés thématiques facultatives dans la loi NOTRe. En effet, cette dernière spécifie que le SRADDET peut intervenir « dans tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la Région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation et d'orientation ⁶ ».

⁶ Art.10 loi NOTRe

Fig.7. Les objectifs du SRADDET

OBJECTIFS		
Equilibre et égalité des territoires	Gestion économe de l'espace	Pollution de l'air
Implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional	Intermodalité et développement des transports	Protection et restauration de la biodiversité
Désenclavement des territoires ruraux	Maîtrise et valorisation de l'énergie	Prévention et gestion des déchets
Habitat	Lutte contre le changement climatique	

Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

L'économie quant à elle fait l'objet d'un schéma ad hoc, le SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation), mais les problématiques du foncier économique comme celles du commerce ne sont pas évoquées dans ce même schéma, sans l'être non plus dans le SRADDET. Toutefois, ces questions demeurent centrales dans les enjeux liés à l'aménagement du territoire, aux déplacements (ils en sont générateurs) et de fait à l'accessibilité.

Le SRADDET a pour ambition de se substituer aux nombreux schémas régionaux existants. Néanmoins, cette tâche s'avère ardue pour la Région à cause de la nécessité d'homogénéiser plusieurs schémas existants dans les Régions au périmètre modifié. Cela implique également un mode d'élaboration et de gouvernance inédit, d'une part entre les services de la Région, et d'autre part entre la Région et les acteurs locaux et régionaux.

Le SRADDET, en tant que schéma intégrateur, invite à formuler une stratégie régionale d'aménagement. Il implique également une vision politique qui exprime les priorités de l'aménagement du territoire régional. En cela, le SRADDET, en son sein ou par un document externe, ne devrait-il pas formuler une sorte de PADD régional ?



Un schéma prescriptif et territorialisé

La législation récente a fait du SRADDET un document **prescriptif** avec l'obligation de « prise en compte » de ses objectifs et de « compatibilité » avec ses règles générales (Fig.8.). L'efficacité du SRADDET tient dans la capacité des Régions à trouver le bon positionnement avec les autres territoires, et ce dans une logique de subsidiarité. La territorialisation des objectifs et des règles du SRADDET a vocation à être nuancée en fonction des enjeux. Aussi, il semble essentiel de bien distinguer l'échelon qui relève de l'aménagement du territoire, avec l'articulation de l'échelle régionale (stratégie) et infrarégionale (mise en œuvre avec les métropoles, EPCI etc.).

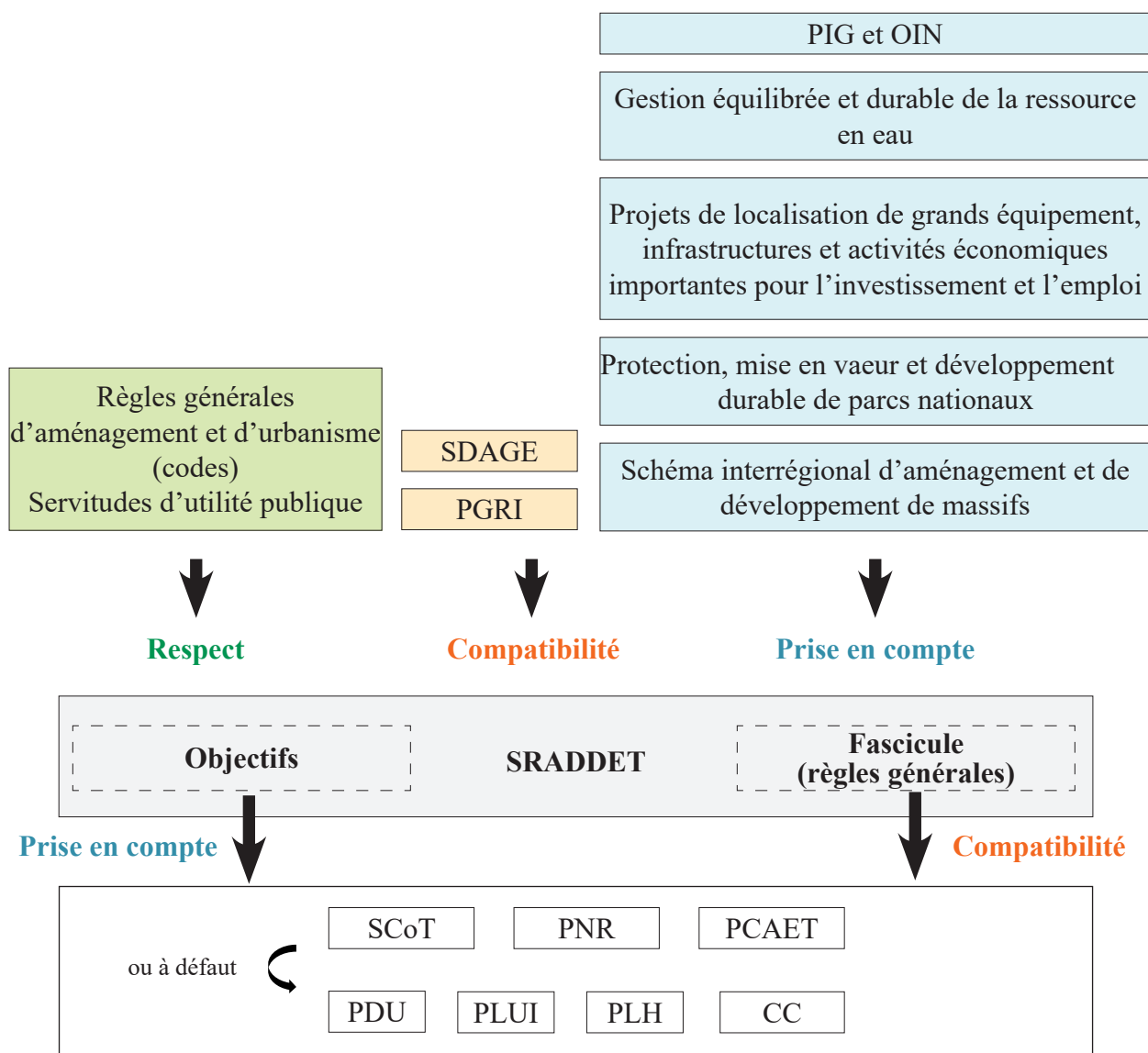
De plus, la prise en compte des objectifs par les documents de planification infrarégionaux devrait faire l'objet d'une identification au préalable de la part de la Région, en ce qui concerne les enjeux et besoins locaux, problématiques infrarégionales, interterritoriales etc. Aussi, la Région, responsable de l'élaboration du SRADDET, devrait pouvoir s'appuyer sur les documents de planification existants qui couvrent le périmètre régional (SCoT, InterSCoT, PLUI etc.). Toutefois, cette démarche amont-aval et inversement est un exercice de planification qui implique la mise en place d'une méthodologie et de dispositifs fortement collaboratifs, basés sur le partage, le réseau et la mutualisation.

De ce fait, un enjeu double est à relever de la territorialisation du SRADDET : « *acceptabilité et applicabilité des objectifs et des règles du SRADDET* ⁷ ». Ces mêmes objectifs ont vocation à couvrir une kyrielle de thématiques. Ainsi, les objectifs doivent être hiérarchisés, d'autant plus que les règles doivent répondre aux objectifs de premier ordre. Néanmoins, la loi laisse une grande liberté à l'expression de celles-ci. En effet, elles peuvent à la fois correspondre à des objectifs de moyen ou long terme, de moyens ou de résultats mais également à une conditionnalité des objectifs, voire tendre vers des principes d'intervention.

Afin de faire face à l'hétérogénéité des territoires infrarégionaux, la possibilité est donnée aux Régions de décliner leurs règles générales selon une typologie d'espaces ou priorités d'actions. Ainsi, la portée prescriptive de ces mêmes règles peut ne pas être applicable de la même manière d'un territoire à un autre. Par exemple, le degré de prescriptivité pourrait être plus fort sur des localisations stratégiques, en fonction des objectifs fixés (TVB pour des objectifs de premier plan de préservation des espaces naturels, pôles stratégiques pour des objectifs liés à l'intermodalité, à l'économie, à l'attractivité etc.). Une démarche de co-élaboration et/ou un conventionnement entre la Région et les parties prenantes devrait alors voir le jour, afin d'assurer l'acceptabilité du projet.

⁷ Avis FNAU n°7, mai 2016

Fig.8. L'articulation du SRADDET avec les autres documents d'urbanisme



Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

Le SRADDET, en tant que schéma prescriptif, est une nouvelle manière d'aborder la politique régionale. En effet, le rapport de prescriptivité avec les autres documents d'urbanisme, tel que la prise en compte des objectifs pour les documents de planification de rang inférieur et leur compatibilité avec les règles générales implique une nouvelle méthodologie d'élaboration et le SRADDET doit lui-même «prendre en compte» les documents infras, notamment les SCoT.

Le SRADDET comme schéma territorialisé et prescriptif suppose également d'appliquer le principe de subsidiarité pour adapter les règles générales du schéma suivant les enjeux et les échelles territoriales.



Un schéma négocié exprimant la stratégie régionale

La loi NOTRe définit des acteurs associés à l'élaboration du SRADDET. Aussi, la loi spécifie que la Région peut décider d'associer tout acteur qu'elle souhaite intégrer à la démarche d'élaboration du SRADDET. L'association des partenaires peut être modulée et adaptée selon les différents volets thématiques mais doit néanmoins permettre de garder une vision stratégique et transversale du schéma. Aussi, le rôle de la concertation dans l'élaboration de ce nouveau schéma régional est essentiel. Le SRADDET en tant que schéma négocié invite à une démarche de co-construction mais également de collaboration étroite avec les acteurs des territoires. En cela, la consultation peut être l'opportunité de formuler un « *récit commun* ⁸ ». Les Régions pourraient ainsi mettre en œuvre les modalités et méthodes de consultation, de concertation voire de co-construction et les adapter aux enjeux de leurs territoires, à leurs pratiques en matière de partenariat.

Afin de favoriser la concertation avec les acteurs des territoires, la loi pose quelques principes et règles, mais ceux-ci demeurent peu développés (Fig.9).

La loi prévoit un premier débat en Conférence Territoriale d'Action Publique (créée par la loi MAPAM), en préalable à la délibération de la Région, sur la procédure d'élaboration du SRADDET. Il semble opportun de revenir sur le rôle de cette instance de débat afin d'exprimer son rôle dans la concertation, au cours de l'élaboration du SRADDET.

Les CTAP sont siégées par les Présidents des Conseils Régionaux. Elles sont une obligation pour les Régions et Départements et ont pour objectif de favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités (CTEC). Elles doivent débattre et rendre un avis sur les sujets relatifs à la conduite des politiques publiques et déterminer les niveaux de collectivités concernées, les délégations de compétences entre les collectivités et la création de services unifiés et les modalités de financement. En outre, pour ces derniers éléments, les CTAP participent au processus de conventionnement et/ou contractualisation de la Région avec les collectivités, EPCI infrarégionaux.

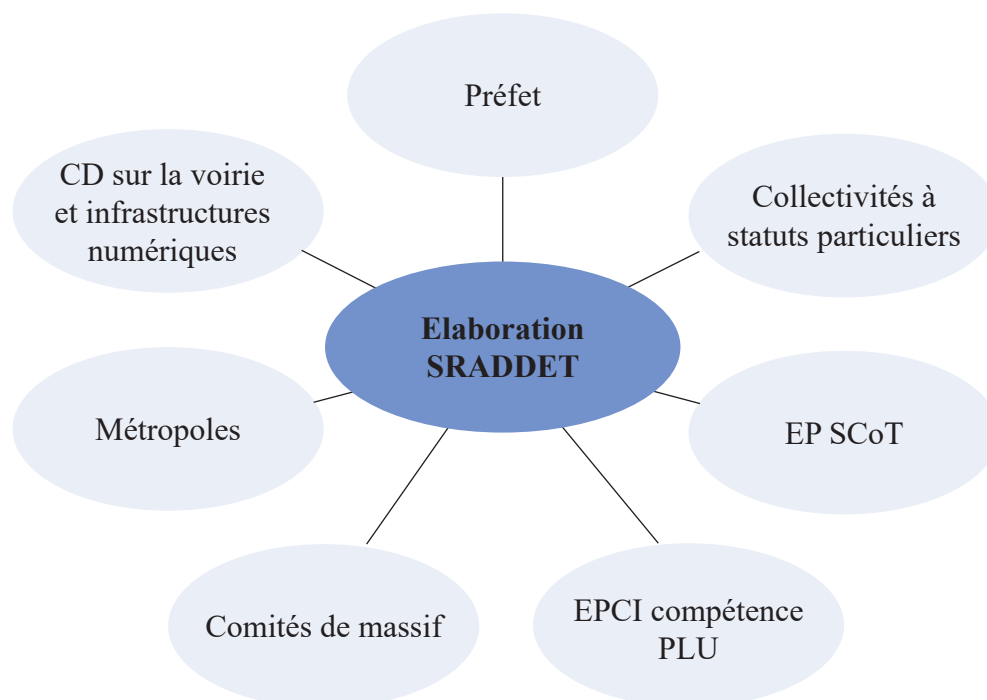
Les CTAP se composent ainsi :

- Présidents des Conseils Régionaux
- Présidents des Conseils Départementaux (ou autorité représentante)
- Présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la Région
- Elus des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque Département
- Elus des communes de moins de 3 500 habitants et de 3 500 à 30 000 habitants de chaque Département
- Le cas échéant, les représentants des collectivités territoriales et groupements de territoires de montagne

⁸ Avis FNAU n°7, mai 2016

Le premier débat en CTAP a pour objectif de poser clairement la procédure d'élaboration du schéma. Une délibération de la Région vient ensuite prescrire cette même procédure (calendrier, acteurs, modalités d'association, éventuelle insertion d'objectifs autres que ceux obligatoires etc.). Après cette étape délibérative et avant l'élaboration du SRADDET, le Conseil Régional doit débattre sur les objectifs du schéma. Aussi, suivant l'étape d'élaboration du schéma (intégration des schémas existants, élaboration et insertion des schémas créés, objectifs et cartographie, fascicule des règles générales, rapport d'évaluation environnementale), le Conseil Régional arrête le projet. Ce dernier est alors soumis pour avis à la CTAP, aux acteurs associés, à l'autorité environnementale et enfin à enquête publique. Le Conseil Régional adopte par la suite le schéma par délibération et le transmet au Préfet, qui l'approuve par un arrêté. Si tel est le cas, le SRADDET rentre en vigueur. Le cas échéant, le Préfet doit notifier au Conseil Régional ses modifications. Ce destinataire dispose de trois mois pour effectuer les modifications. La révision du SRADDET est prévue selon les modalités prévues lors de son élaboration. Dans les six mois suivant le renouvellement des conseillers régionaux, un bilan de mise en œuvre doit être dressé, pour ensuite délibérer et décider du maintien en vigueur, de sa modification, de la révision ou de l'abrogation.

Fig.9. Les acteurs associés à l'élaboration du SRADDET



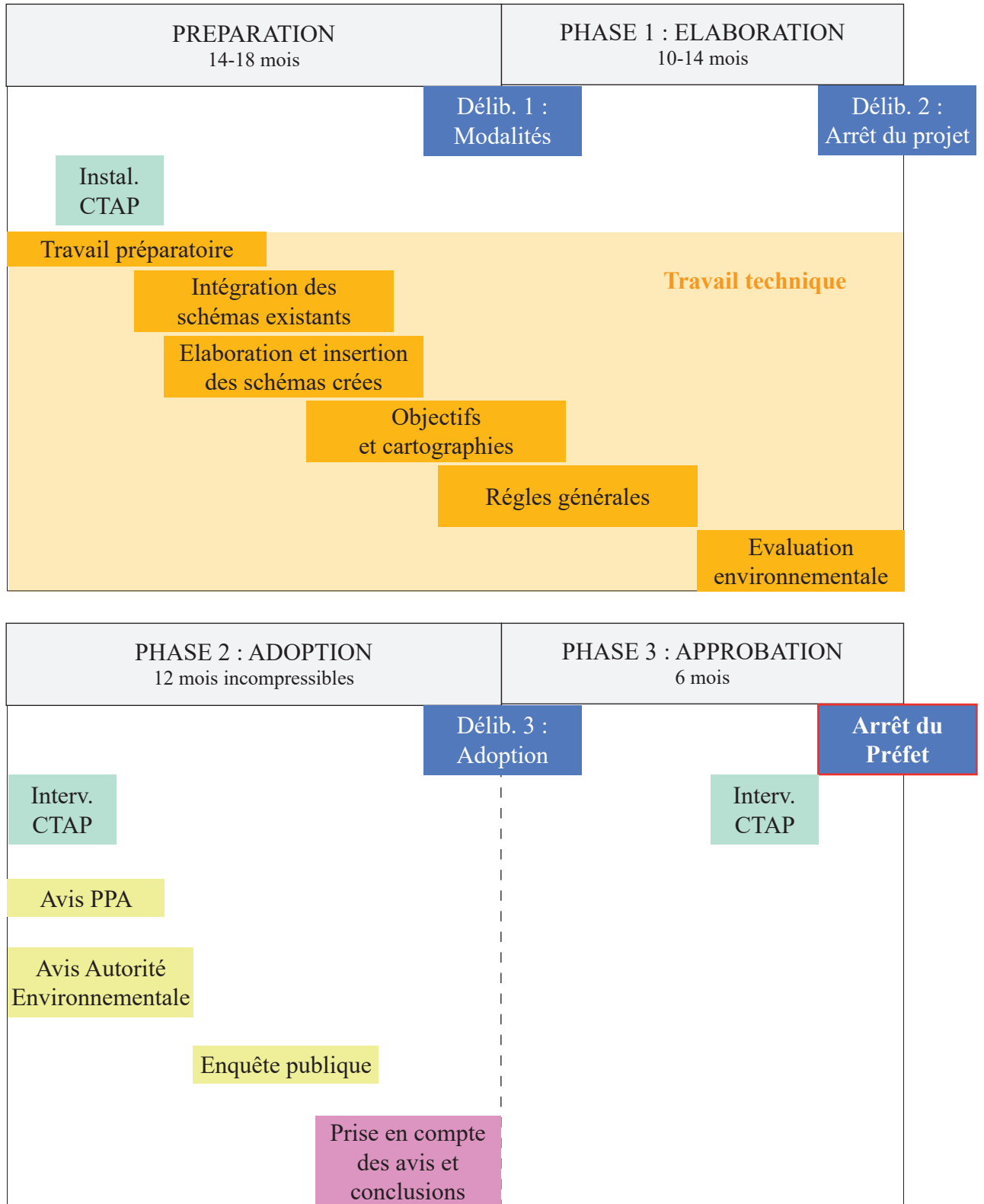
Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

« Le Conseil Régional pourra consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma »

Art. L.4241-5 CGCT

Selon une base effectuée par l'Association des Régions de France, les échéances dans l'élaboration du SRADDET pourraient prendre la forme suivante (Fig.10.) :

Fig.10. Proposition de calendrier d'élaboration du SRADDET



Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

Les écueils dans l'élaboration du SRADDET

- Dimension intégratrice par la politique et l'action publique

La qualité des politiques publiques dépend de leur lisibilité au sein du territoire sur lequel elles opèrent et de la capacité des acteurs mobilisés à mettre en œuvre les objectifs déclinés de ces politiques. Dans un contexte français où l'administration est fréquemment décrite comme « un millefeuille », l'idée d'intégrer dans un document unique et prescripteur les politiques mises en œuvre sur un territoire a tendance à séduire. Or, la simplicité apparente d'un schéma intégrateur couvre de multiples contraintes. Les Régions disposent chacune de nombreux documents cadres qui diffèrent par plusieurs aspects à l'image de la complexité même des politiques mises en œuvre et des enjeux qui les fondent : thématiques, modalités d'élaboration, gouvernance, mode d'approbation, temporalités, acteurs mobilisés etc. Intégrer les politiques publiques, c'est simplifier la compréhension des politiques par le citoyen et optimiser l'action publique. Cette évolution est d'autant plus importante que le cadre législatif est fondamentalement en évolution. En effet, la loi ENE de 2010 crée deux schémas devant être élaborés à l'échelle régionale (SRCE et SRCAE) et les lois MAPAM et la loi ALUR ont-elles aussi créé des nouveaux schémas (SRI, SR des Carrières, SR de l'Habitat et de l'Hébergement en IdF). La simplification obtenue par la création d'un document régional intégrateur que représente le SRADDET vise également à assurer une compréhension aisée des enjeux multithématiques et des politiques publiques dans les secteurs essentiels de l'aménagement du territoire. Le schéma intégrateur doit néanmoins être élaboré dans le même objectif commun, c'est-à-dire être un outil au service de la clarification, de la simplification et de la compréhension des politiques publiques.

Cette dimension du SRADDET traduit de la même manière une vision politique régionale intégrée de l'aménagement du territoire. L'objectif est de renforcer la cohérence de l'action publique, là où les anciens schémas superposaient des approches sectorielles, sans appréhension spécifique de leurs interactions territoriales. Un schéma intégrateur d'aménagement du territoire régional devrait alors supposer que la région formule une forme de PADD régional, traduisant les volontés politiques du schéma et exprimant les priorités de ce dernier.

Ce qui est à espérer est de gagner en pertinence entre les documents régionaux, les schémas départementaux sectoriels et les documents établis à d'autres échelles (PN, PNR, SCoT, SDAGE, SAGE, OIN etc.). En effet, le SRADDET intégrateur suppose une vision plus systémique des espaces constitutifs du territoire régional et doit prendre en compte : l'ensemble des prescriptions existantes sur le plan national, analyses et orientations sectorielles et territoriales établies à l'échelle régionale (SRIT, SRCAE, SRCE, chartes PNR etc.), analyses et orientations établies aux échelles infrarégionales (schémas départementaux, SCoT, PLU etc.), et nécessite une harmonisation au niveau supérieur (OIN, PIG, SDAGE, PNR, charte PN etc.). C'est également en cela que le SRADDET, de surcroît à sa dimension intégratrice, devient prescriptif.



- Une ordonnance finalisant le cadrage du SRADDET dans sa qualité de schéma intégrateur

Aussi, tant dans la dimension intégratrice que dans la valeur juridique, le SRADDET, aujourd'hui, n'est pas encore mis en place. En effet, la loi NOTRe exprime la valeur juridique de son article (Art.10) créant le SRADDET seulement lorsqu'une ordonnance sera publiée. Cette dernière est à l'heure actuelle en projet. Elle a pour but de prendre les « *mesures de coordination rendues nécessaires pour l'insertion dans le SRADDET, des schémas régionaux sectoriels* ». Cette ordonnance est accompagnée d'un décret, qui « *précise les modalités de mise en œuvre du nouveau schéma* » et « *est pris pour l'application des dispositions législatives relatives au SRADDET et de l'ordonnance* ».

Ainsi, au titre des modifications apportées sur les différents codes en vigueur (code de l'énergie, de l'environnement, des transports, de l'urbanisme et des collectivités territoriales), l'ordonnance apporte des précisions quant aux « *éléments essentiels* » (loi NOTRe, art.10) des schémas régionaux à intégrer dans le SRADDET. En ce qui concerne l'implantation des différentes infrastructures de transport d'intérêt régional, le SRADDET devrait prévoir l'optimisation de l'utilisation des réseaux et équipements existants, la réalisation des infrastructures nouvelles relevant de la compétence de la Région et la complémentarité entre les modes et la coopération des opérateurs.

Relativement à l'intermodalité et au développement des transports, le SRADDET, dans son ordonnance, prévoit de nombreuses mesures au regard des besoins identifiés, notamment en termes de déplacements quotidiens domicile-travail (modalités de coordination des politiques de mobilité, mesures favorisant la cohérence des services de transport public et de mobilité, complémentarité des services et des réseaux, mesures favorisant la cohérence infrarégionale des Plans de Déplacements Urbains (PDU) limitrophes, mesures favorisant l'intermodalité par la mise en place de pôles d'échanges notamment). Aussi, en l'absence d'une Autorité Organisatrice de Transports (AOT) unique, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités territoriales seront coordonnées à l'échelle régionale (offre de service, tarification, information des usagers)

L'ordonnance aborde également la mise en œuvre des politiques relatives au climat, à l'air et à l'énergie. En cela, le SRADDET devra déterminer différentes modalités, en complément de ses objectifs (atténuation des effets du changement climatiques et adaptation, lutte contre la pollution atmosphérique, maîtrise de la consommation d'énergie, développement d'énergies renouvelables et de récupération).

D'autre part, intégrant un Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets, le SRADDET comprendra un état des lieux de la prévention et gestion des déchets (selon leur origine, leur nature, leur composition et leur modalité de transports), une prospective de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter, des objectifs de prévention, recyclage et valorisation des déchets, une planification adaptée (création et/ou adaptation d'installations spécifiques puis des modalités en faveur d'une économie circulaire.

Quant aux objectifs de protection et de restauration de la biodiversité, l'ordonnance précise le contenu du SRADDET : identification des espaces naturels, des corridors écologiques, des cours d'eau et zones humides. Aussi, le schéma comprendra une présentation et analyse des enjeux relatifs à ce domaine et devra prendre des dispositions pour accompagner la mise en œuvre des objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Concernant l'énergie, sont placés en annexe du SRADDET le schéma régional éolien et le schéma régional biomasse. Le code de l'environnement est également modifié par cette ordonnance et il est ainsi rédigé (Art. L222-2) : « *le programme régional pour l'efficacité énergétique s'attache plus particulièrement à décliner les objectifs de rénovation énergétique fixés dans le SRADDET (...) et prévoit un volet dédié au financement des opérations de rénovation énergétique* ».

Pour terminer l'analyse de ce projet d'ordonnance, ce dernier fixe des éléments de cadrage pour l'élaboration du premier SRADDET :

- Les Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) et Plans Régionaux de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) approuvés doivent faire l'objet d'une évaluation, intégrée dans le SRADDET


- Les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) approuvés doivent faire l'objet d'un bilan, dressé au plus tard lors de l'approbation du SRADDET

- Le volet intermodalité peut être intégré au SRADDET sans avoir approuvé au préalable le Schéma Régional d'Intermodalité (SRI)

De plus, l'ordonnance exprime que pour les schémas régionaux intégrés au SRADDET qui sont approuvés ou dont l'élaboration ou la révision a été engagée, ils restent régis par les dispositions qui leur sont applicables dans la rédaction antérieure à la publication de cette ordonnance. Aussi, cette dernière, à compter de sa publication, exige un délai d'approbation de trois années pour ces schémas. Le cas échéant, les schémas ne pourront pas faire l'objet de modifications ou révisions pour leur intégration dans le SRADDET.

L'ordonnance précise également que les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) contribuent à la mise en œuvre des orientations retenues par le SRADDET.

Sous l'angle d'un regard critique de cette ordonnance, nous pouvons d'ores et déjà apporter des premières précisions. En ce qui concerne le délai d'élaboration des premiers SRADDET, l'ordonnance fixe un nouveau calendrier et exprime l'adoption des premiers SRADDET dans les 3 ans suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance (prévue en août 2016), soit 2019. D'un point de vue pratique, il semble ambitieux d'envisager que les premiers SRADDET soient adoptés dans ce délai, dans un contexte de reconfigurations régionales, de complexité dans le contenu du schéma et de la nouvelle méthodologie que les Régions doivent aborder, avec leurs compétences vues sous un nouveau jour. La question se pose alors sur l'aboutissement des SRADDET dans un délai si court et dans ce contexte particulier.



De plus, si l'échéance d'adoption du schéma dans les 3 ans suivant la publication de l'ordonnance n'est pas respectée par les Régions, cette même ordonnance pose des contraintes importantes dans l'absorption des schémas régionaux existants. En effet, si l'échéance n'est pas respectée (2019), les schémas régionaux sectoriels absorbés « *ne pourront faire l'objet de modifications ou de révisions* ». Autrement dit, si le SRADDET n'est pas prêt à temps, les schémas absorbés seront figés en attendant l'adoption dudit schéma.

En ce qui concerne le contenu enrichi du SRADDET, la structure et la forme de l'ordonnance rendent les articles peu accessibles. Dans un premier temps sont présentés les objectifs du schéma en matière d'aménagement et d'environnement, puis « les éléments essentiels » sont directement repris dans cette partie, sans distinguer, pour chaque thème, ce qui relève des objectifs (prise en compte) et des règles générales (compatibilité). Par ailleurs, la notion « d'actions » pose également question, l'ordonnance ne précisant pas si celles-ci relèvent des règles ou des objectifs. Par la suite, l'ordonnance revient sur les objectifs du SRADDET, dans les autres domaines où la Région a une compétence exclusive. Enfin, apparaissent les règles générales avec ses chapitres thématiques et les modalités de suivi, d'évaluation des incidences.

Propositions d'étapes dans la construction du schéma

- Fusionner les schémas existants

Le nombre de schémas régionaux ou ayant des effets supra- départementaux impliquent une première étape de mise bout à bout de ceux-ci (concaténation). Cette étape vise à rassembler dans un premier temps toutes les informations des documents existants et à examiner leur emboîtement. Ce travail permettra d'analyser les politiques menées et les éventuelles contradictions entre les documents existants ou sein d'un même périmètre. Cette analyse pourrait se faire au sein de la CTAP (représentant de l'Etat, services déconcentrés concernés, représentants des collectivités territoriales). Cette analyse pourrait intégrer dans un second temps tous les schémas ayant un périmètre différent de celui de la Région mais produisant des effets sur la planification régionale (SDAGE, SAGE, OIN, PIG etc.).

- Ne pas affaiblir les schémas absorbés

Préserver les documents de planification récents : les SRCE et SRCAE sont des documents élaborés récemment ou en cours, impliquent le plus d'acteurs et prennent en compte les évolutions législatives des 5 dernières années (loi ENE 2010). Ils sont établis différemment des autres schémas régionaux prévisiblement fusionnés dans le SRADDET. En effet, ils sont élaborés dans le cadre d'une gouvernance élargie et d'une prescriptivité obligeant les documents de rang inférieur à une prise en compte de leurs dispositions. Ces aspects de ces schémas devraient être conservés en raison du nouveau processus qu'ils impliquent : co-production entre les acteurs traditionnels de l'action publique (élus locaux, services de l'Etat) et nouveaux venus sur ce champ (acteurs socio-économiques et associatifs). Cela a permis sur des sujets très sensibles d'évoluer vers une entente et une compréhension mutuelle (mise en place de plans locaux de restauration des corridors écologiques, stratégies territoriales de l'énergie et du climat (agenda 21) etc.). La plupart des autres schémas thématiques à intégrer

dans le SRADDET sont plus anciens et justifient bien souvent un processus de révision. Ces schémas deviendraient des chapitres thématiques du nouveau schéma jusqu'à leur obsolescence et il resterait à la Région la possibilité d'agir via les procédures de modification ou de révision du SRADDET pour faire évoluer ces chapitres thématiques dès qu'elle le souhaite. Ainsi, dès le second SRADDET élaboré selon la nouvelle formule, l'échelle régionale disposerait d'un outil totalement refondu qui exprimerait la stratégie régionale des acteurs publics.

- Gérer les incohérences et contradictions entre les politiques

Intégrer après identification et effacement des éventuelles incohérences : l'étape la plus importante dans la fonte des schémas régionaux dans le SRADDET est la gestion des incohérences ou des contradictions entre les politiques thématiques et spécialisées. De ce fait, lorsqu'il y aurait des incohérences entre les politiques régionales ou lors d'intégration de documents émanant de plusieurs Régions fusionnées, les arbitrages ne peuvent être que traités par la Région post 2015 mais si des documents n'entrant pas dans le champ exclusif du CR et viendraient heurter les dispositions d'un document régional, la CTAP pourrait se charger de trouver un compromis afin de permettre à chacun d'intégrer des éléments dans ses propres documents.

- Efficacité et efficience à chaque échelle

Faciliter l'efficience à chaque échelle : création d'une procédure de révision / mise en compatibilité des documents d'urbanisme systématique après la modification de la norme supérieure, dans une durée limitée.

1.2.2. *Quelles visions politiques et effets infrarégionaux du SRADDET ?*

Tout d'abord concernant la question du portage politique, la loi NOTRE n'affirme pas de règles spécifiques à intégrer dans le contenu du SRADDET. Ainsi, il est à se demander si cette élaboration « libre » du SRADDET pour les Régions ne va-t-elle pas entraîner un effet d'inégalité des territoires ? Plus précisément, la loi NOTRE indique que les « *règles du SRADDET peuvent varier selon les différentes parties du territoire régional* ». Cette disposition législative qui s'applique à la méthodologie employée par chaque Région est à la fois en faveur d'une prise en compte des singularités territoriales et des particularités géographiques locales mais se pose alors certaines questions autour d'un SRADDET « à la carte » pouvant comporter, au-delà de ce qui est prévu dans la loi divers contenus.

Par exemple, le SRADDET pourrait contenir un nombre variable de chapitres individualisés, thématiques ou territoriaux, en fonction de la situation géographique et économique de la Région (absence ou présence de littoral, montagne, forêt, métropole, bassin industriel ancien, attraits touristiques majeurs etc.), des modalités variables d'association des parties prenantes en fonction du nombre et de l'objet des chapitres individualisés du schéma. Ces dispositions variables peuvent à la fois servir le territoire afin de relever sa singularité mais également jouer en sa défaveur en raison de certains intérêts ou objectifs divergents, de la stratégie adoptée par la Région pour l'élaboration du SRADDET.

Aussi, les Régions, selon leurs spécificités territoriales, ont une certaine liberté dans l'élaboration du SRADDET, et vont exprimer leur volontarisme à travers l'énoncé des règles générales mais d'autres, par manque d'un portage politique ou des difficultés géopolitiques disposeront de règles moins « pertinentes ».

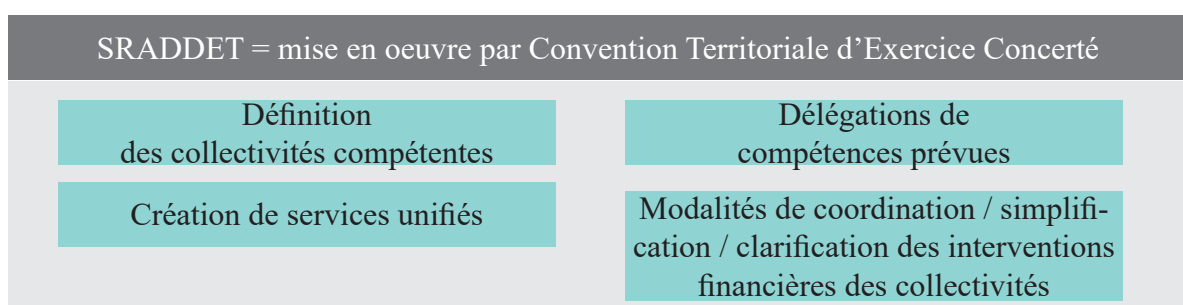
Afin d'éviter de trop grands déséquilibres dans le SRADDET en fonction des différentes Régions, certaines prérogatives devraient être retenues. En effet, la lisibilité du document final pour toute personne, l'obligation d'assurer les continuités et les interfaces entre régions limitrophes et la capacité à agréger l'ensemble des documents pour y évaluer la prise en compte d'ensemble des politiques nationales conduisent à s'interroger sur une charte commune du SRADDET : SIG, langage commun, modèle de plan rédactionnel, cohérence entre les composantes du schéma etc. Aussi, afin d'assurer le suivi et l'évaluation du nouveau SRADDET au regard des grandes orientations de politiques nationales qu'il doit décliner, guider sa mise en œuvre opérationnelle et ses futures révisions et assurer sa transparence, un système d'indicateurs de suivi devrait être prévu, avec un « tronc commun » permettant de suivre l'évolution positive du schéma.

Quant à la territorialisation du schéma, celle-ci peut s'effectuer par la contractualisation et / ou le conventionnement entre la Région et territoire infrarégionaux.

Il est à espérer que la mise en œuvre du SRADDET permette une plus grande lisibilité pour construire les documents de planification infrarégionaux et sur les dispositifs. Aussi, le SRADDET pourrait permettre de bénéficier de plus de cohérence entre les thématiques, grâce à la fusion des schémas régionaux actuels. Cela assurerait davantage de transversalité dans la stratégie régionale d'aménagement et de ses actions qui en découlent. Néanmoins, ces points ne peuvent être assurés sans une coordination efficace entre l'Etat, la Région, les services régionaux, les collectivités et l'ingénierie territoriale.

Pour se faire, la loi stipule que la Région peut passer des conventions de mise en œuvre du schéma avec un ou plusieurs EPCI, PETR et/ou collectivités. Ces conventions doivent préciser les conditions d'application du SRADDET au territoire et peuvent permettre de déroger à « l'interdiction d'émettre des règles créant ou alourdissant les charges des collectivités » (loi NOTRe). La loi MAPAM a instauré un dispositif de convention : c'est la Convention Territoriale d'Exercice Concerté (CTEC). Le SRADDET peut valoir cette convention, à condition qu'il comporte, en plus de ce qui est prévu par l'article 10 de la loi NOTRe (objectifs, règles générales, carte synthétique etc.), un certain nombre d'éléments (Fig.11).

Fig.11. Les éléments que doivent contenir le SRADDET s'il vaut CTEC



Réalisation : Marion Borrull - mars 2016

S'agissant de la portée territoriale du schéma, le SRADDET représente un bon instrument à la fois d'expression de la stratégie de l'aménagement du territoire régional en concertation avec les territoires sur le moyen et long terme mais également une mise en cohérence des stratégies politiques sectorielles régionales, en prenant en compte les nouveaux périmètres. Pour autant, le SRADDET peut également être identifié comme un document de référence à portée règlementaire (puisqu'opposable aux documents d'urbanisme infrarégionaux), guide et cadre pour la déclinaison des politiques régionales.

Afin de définir le niveau d'ambition du SRADDET, la vision politique et territorialisée doit s'inscrire dans une réflexion préalable quant à la manière d'articuler différents rôles que peuvent jouer ce schéma (ces hypothèses ne sont pas exclusives les unes des autres et peuvent au contraire être complémentaires) :

- La colonne vertébrale d'un projet régional partagé (orientations stratégiques, actions ciblées)

A ce titre, il est à périmètre large et trace une vision et de grandes orientations stratégiques. Tout en traitant des objectifs qui lui sont rendus obligatoires, le SRADDET prend en compte l'ensemble des dimensions du développement durable des territoires et fixe un horizon. Touchant un maximum les acteurs du territoire ainsi que les citoyens, le schéma de concertation doit pouvoir passer au-delà de l'expertise technique. De fait, les méthodes de concertation nécessitent d'être larges, innovantes et participatives.

- Un outil de gouvernance (efficacité et coordination de l'action publique) :

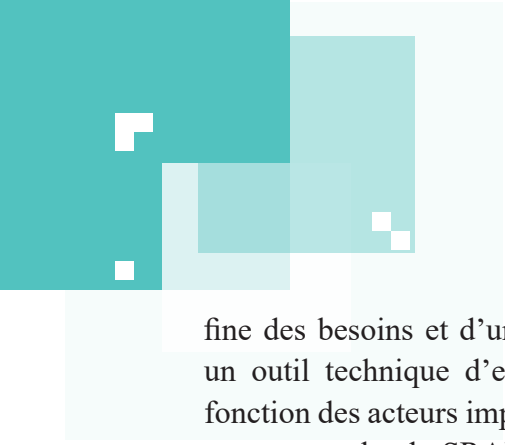
Il est par ici question de se servir du SRADDET comme un outil de mise en cohérence entre les politiques publiques sectorielles / thématiques d'une part (exemples : liens transports / environnement ; foncier / économie ; métropoles / espaces ruraux etc.) et d'autre part entre différents niveaux d'intervention au sein d'une même thématique (exemple : cohérence des interventions régionales et métropolitaines). A ce titre, la CTAP apparait comme une instance particulièrement importante, dans son rôle de lieu de discussion, d'identification des points de convergence, divergence et le cas échéant un lieu de décision, de validation voire de co-construction. Certaines questions se posent néanmoins : quelles peuvent être ces modalités de discussion, quelles étapes formelles de validation envisage-t-on, la Région prendra-t-elle le risque de définir des orientations, des avis par le biais de vote au sein de cette CTAP ?

Aussi, cette instance, organisée par la loi en assemblée plénière, pose la question de sa déclinaison en instance plus restreinte, réunie autour d'un objectif par secteur ou par thématique (CTAP transports, CTAP foncier, CTAP pôles métropolitains, lien Région-métropoles ; Région- territoires ruraux etc.)

- Une mise en cohérence des moyens des territoires pour garantir sa réussite (ressources territoriales) :

Afin de procéder au mieux aux coordinations rendues nécessaires entre la stratégie régionale d'aménagement et les territoires, les moyens mobilisés doivent permettre une cohérence de l'aménagement régional. Tant dans leur capacité technique passant par l'ingénierie que dans les ressources et l'implication des acteurs, ces moyens doivent relever d'une identification





fine des besoins et d'un travail collaboratif et mutualisé. En ce sens, le SRADDET serait un outil technique d'expertise privilégiant des logiques plus ou moins thématiques, en fonction des acteurs impliqués (TVB = environnement ; métropoles = fait urbain etc.). Aussi, cette approche du SRADDET intègre les besoins des territoires et passe notamment par les documents de planification infrarégionaux. Ainsi, le SRADDET cible des espaces particuliers, intègre pleinement les schémas absorbés et recherche sur ces sujets des préconisations et des prescriptions fines. Cela implique néanmoins d'instaurer un « contrôle » de la mise en œuvre (comitologie) adaptée aux enjeux thématiques et mobilise de manière privilégiée les acteurs directement concernés et l'expertise technique associée.

Afin de mettre en parallèle la stratégie régionale et les méthodes employées par l'institution en matière de concertation et de consultation des acteurs, plusieurs questionnements de principes peuvent être amorcés, dès la définition du niveau d'ambition du SRADDET dans la stratégie régionale d'aménagement :

De manière transversale aux points suivants, la question du partenariat doit débiter dès la réflexion initiale (méthode, périmètres, contenu) et se poursuit dans la mise en œuvre (durées, contractualisations, conventionnements). Au-delà du SRADDET, l'enjeu est de définir et de mettre en place une gouvernance territoriale permettant la mise en œuvre d'une action publique plus efficace sur les territoires. A ce titre, la CTAP et en particulier son installation en amont de l'élaboration du SRADDET semble d'une importance capitale. L'enjeu sera alors de partager l'utilité, la légitimité et l'opportunité publique de lancer un tel chantier et d'obtenir autant que possible un consensus préalable sur l'utilité d'aller vers des normes opposables, avant même de les définir. Il est à supposer que sans cet accord initial, l'élaboration du SRADDET et sa mise en œuvre seront délicates, du fait de son caractère prescriptif.

- Chaque Région propose son propre schéma de concertation en ne le définissant pas seulement au regard de ce que leur impose la loi mais au regard de ce qu'elle souhaite faire de son SRADDET. Elle estime donc que la concertation assurera la réussite du schéma lors de sa mise en œuvre (dialectique positive entre qualité de la concertation et vision partagée du projet). Ainsi, la question se pose sur la mise en place d'une concertation qui permettrait de mobiliser / légitimer / impliquer l'ensemble des acteurs (associés par la loi, facultatifs par les volontés politiques régionales), au regard de l'ambition posée.

- Les Régions ne développent pas une concertation unifiée et homogène, considérant qu'il n'existe pas de modèle unique. Alors, la concertation doit être adaptée et segmentée en fonction des différents objets de la démarche. La concertation doit donc préserver des lieux de débat tels que la CTAP mais également développer des espaces de concertation différenciés, selon les types de documents, de sujets, d'enjeux à un instant T dans l'élaboration du SRADDET.

Dans ce cas, de nombreuses dispositions sont à prendre car les personnes à consulter ne sont pas les mêmes :

- Sur le projet global ou sur les approches thématiques / sectorielles / opérationnelles / politiques
- Sur tous les sujets (mobilité, foncier, égalité des territoires, environnement etc.)
- Selon les moments (diagnostic nécessitant l'articulation avec les dispositifs d'observation locaux, les observatoires ou encore l'expertise locale, enjeux, orientations, règles générales etc.)

- Les Régions devront ajouter à leur réflexion la dimension d'interrégionalité. La fusion des Régions impose à celles-ci de bâtir leur projet selon des frontières nouvelles. La question se pose notamment en ce qui concerne les transports et mobilités, l'environnement, l'attractivité etc. La réflexion ne peut donc pas être envisagée sans être étendue aux espaces et territoires voisins.

Afin d'aborder ces nouvelles problématiques, l'agence d'urbanisme de Nîmes a mené un travail de «recollement» des SRADDT des anciennes Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, permettant ainsi de mesurer l'évolution de ces schémas et également de dégager des enjeux pour le futur SRADDET Occitanie.

1.3. Lecture croisée des SRADDT Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées

Réalisée par l'agence d'urbanisme de Nîmes, la lecture croisée des SRADDT des anciennes Régions participe à la démarche d'harmonisation des politiques régionales en cours, induites par la fusion de LR et MP. L'objectif est de dégager les spécificités, des points de convergence et les enjeux qui émergent de la lecture de ces deux documents.

■ 1.3.1. Présentation des deux SRADDT des deux anciennes Régions

Les SRADDT de Languedoc-Roussillon (LR) et Midi-Pyrénées (MP) sont sensiblement différents dans leurs approches respectives. Néanmoins, ils mettent tous deux en évidence des spécificités porteuses d'échanges et de complémentarités entre les deux anciennes Régions. Les deux SRADDT ont été bâtis au regard de 2030.

SRADDT Languedoc-Roussillon : approuvé le 15 septembre 2009 / 4 livrets (démarche de co-élaboration / atlas régional / controverses et perspectives / vision régionale : objectifs et engagement de la Région) / synthèse.

SRADDT Midi-Pyrénées : approuvé le 30 mars 2009, révision en 2013 / diagnostic dynamique / scénarios prospectifs / charte d'engagement et de développement durable du territoire.

En ce qui concerne le SRADDT LR, sont distinguées des spécificités territoriales :

- le bassin méditerranéen et le littoral (pression urbaine, retrait du trait de côte, réseau des ports de plaisance et de marchandises)
- l'attractivité touristique (4^{ème} Région touristique, stations balnéaires)
- la question du chômage et de la précarité (enjeu de passage d'une économie résidentielle et une précarité à une économie productive et ouverte aux marchés)

Le SRADDT MP quant à lui met en avant :

- « l'armature urbaine déséquilibrée »
- l'aéronautique essentielle au territoire
- une économie productive importante
- un fort potentiel de développement des énergies renouvelables (2^{ème} Région en hydroélectricité, parc éolien)
- les relations transfrontalières avec les Régions espagnoles

1.3.2. Points de convergence des deux SRADDT

L'accueil de population dans un souci de gestion économe de l'espace

En ce qui concerne l'accueil de population, le SRADDT LR, à contrario de celui de MP, affiche des objectifs chiffrés (entre 500 000 et 800 000 habitants d'ici 2030). En ce qui concerne la question de la consommation d'espaces, le SRADDT de LR planifie une croissance démographique fondée sur la réduction de 30 % de la consommation d'espace liée à la production de logements neufs et sur une densité supérieure à 40 logements / ha en milieu urbain. Le SRADDT MP met quant à lui l'accent sur la nécessité de promouvoir des formes urbaines denses dans l'ensemble des pôles de la Région. Pour l'habitat durable, le SRADDT LR considère que 70 à 80 % du bâti est déjà construit quand le SRADDT MP exprime la volonté de construire des logements économes en matériaux et BBC. Relativement à la polarisation des territoires, le SRADDT LR se positionne en faveur d'une croissance urbaine centrée sur le réseau de ville le plus possible éloigné du littoral et d'une grande majorité de la population (seuil fixé à 80 %) située à moins de 15 minutes d'un pôle d'échange. Celui de MP vise à renforcer l'armature urbaine, structurée à partir de la métropole toulousaine, les villes moyennes et l'ensemble des pôles de centralités. Le SRADDT MP incite également à une meilleure articulation entre urbanisme et transports, en favorisant la mixité des fonctions et la densité à proximité des axes de transports collectifs et pôles d'échanges multimodaux. La polarisation sous ce modèle du SRADDT MP pourrait s'appuyer sur les SCoT et le GIP (Groupement d'Intérêt Public) InterSCoT. Enfin, s'agissant de la politique foncière à mettre en œuvre ou conforter, le SRADDT LR priorise une politique constituant une TVB à l'échelle régionale en s'appuyant sur les espaces à risques, la protection des espaces naturels et agricoles sensibles et le maintien d'une agriculture urbaine. Le SRADDT MP quant à lui opte pour une politique foncière garantissant la disponibilité foncière au service de l'économie, de l'habitat, du renouvellement urbain et pour le développement des pôles dynamiques.

Le rayonnement régional et l'ouverture sur les territoires voisins

La volonté d'ouvrir le territoire régional aux Régions voisines et à l'international ressort pleinement des deux SRADDT. Alors que le SRADDT MP porte prioritairement l'ambition de renforcer le rayonnement économique de la Région, le SRADDT LR met davantage l'accent sur des coopérations transfrontalières. En effet, la Région LR souhaite agir dans :

- la proximité inter-régionale en tirant profit des foyers de développement des métropoles voisines
- à l'échelle du Sud de la France en développant des coopérations avec les Régions limitrophes
- en identifiant le bassin méditerranéen comme espace de co-développement économique, financier et culturel
- en situant le LR dans un environnement élargi aux Régions voisines et à l'international



Le SRADDT MP quant à lui définit trois objectifs :

- contribuer à l'ouverture et à la dimension internationale de la Région MP
- intégrer MP dans le grand sud-ouest européen et l'euro-région Pyrénées-Méditerranée
- valoriser l'image et les produits de ses territoires

C'est alors autour de l'économie, du réseau de villes et du rayonnement que les deux anciennes Régions structurent leur ouverture à leurs territoires voisins, à l'échelle européenne et internationale.

Transports et déplacements

Les orientations relatives aux transports et déplacements (compétence régionale) portent essentiellement sur une politique ferroviaire et d'intermodalité. En cela, le SRADDT LR détermine principalement des objectifs chiffrés (-1/4 de nombre de km parcourus pour une personne en voiture sur l'année, 25% des modes mécanisés motorisés devraient être consacrés aux transports collectifs, 30 minutes de train : temps maximum entre les grandes villes etc.) alors que le SRADDT MP a tendance à identifier les infrastructures de transports sur lesquelles il est prioritaire d'intervenir.

En effet, ce dernier a pour but d'améliorer et d'optimiser les liaisons entre les pôles à partir de diverses orientations : fiabiliser et renforcer l'offre de transport ferroviaire (régénérer et développer les infrastructures vétustes), investir dans les transports ferroviaires (enveloppes financières de la LGV Paris-Bordeaux-Toulouse et Narbonne-Perpignan-Barcelone), désenclaver et ouvrir MP à travers les grandes infrastructures de transports, développer l'intermodalité etc. Le SRADDT LR pose comme condition sine qua non du développement régional la réalisation de la LGV de Nîmes à Perpignan et de Narbonne à Toulouse. Aussi, le maillage du territoire doit se faire à partir des lignes classiques, notamment à destination des territoires ruraux.

■ 1.3.3. Enjeux issus de la lecture croisée des deux SRADDT : questionnements sur la nouvelle grande Région

La définition d'une nouvelle armature territoriale et positionnement régional

L'armature territoriale de LR est articulée autour de 4 entités :

- Une métropole en réseau, entre Sète et Alès, autour de deux pôles que sont Montpellier et Nîmes
- Le territoire languedocien et ses pôles de convergence autour des agglomérations de Narbonne et Béziers (Pézenas, Agde, Lézignan-Corbières, Port-La-Nouvelle
- Quatre « têtes de ponts » aux fonctions spécifiques, interfaces avec les Régions voisines ou la Catalogne (Mende, Bagnols, Carcassonne et Perpignan)
- Les « avant-pays », territoires ruraux en mutation et en interaction plus ou moins forte avec les espaces urbains

L'armature urbaine de MP est articulée autour de 4 niveaux territoriaux :

- La métropole toulousaine
- Les pôles urbains dans l'aire métropolitaine : réseau de villes à moins d'une heure de Toulouse (Montauban, Albi, Castres-Mazamet, Foix-Pamiers, Saint-Girons, Saint-Gaudens et Auch). Castelnaudary et Carcassonne complètent cette dynamique métropolitaine
- Les pôles urbains hors de l'aire métropolitaine (Tarbes, Cahors, Rodez, Millau, Mende etc.
- Les pôles de centralité de l'espace rural structuré autour de petites villes (Figeac, Villefranche-de-Rouergue, Gaillac, Lavelanet, Condom, Espailhon etc.)
- Les bourgs et villages hors zones d'influence, polarisant l'espace en MP

La fusion des Régions-Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées nécessite aujourd'hui de réinterroger l'armature territoriale. Plusieurs problématiques sont ainsi soulevées, notamment en ce qui concerne le fait métropolitain. Existe-t-il aujourd'hui deux systèmes métropolitains au sein de la même Région ? Comment passer de deux armatures urbaines structurées autour de Toulouse et de l'arc méditerranéen à un nouveau système régional intégré ? Enfin, quels éléments sont à réinterroger dans l'armature territoriale pour assurer une nouvelle cohérence dans le développement du nouveau territoire régional ?

Aussi, le rapport aux Régions voisines doit être repensé. Qu'il s'agisse de ses relations avec les Régions PACA, Auvergne Rhône-Alpes ou Nouvelle Aquitaine, Occitanie doit travailler son ouverture et son interconnexion avec les territoires limitrophes. Plus largement, les connexions avec Paris, le Nord-Est de l'Europe, l'Italie et l'Espagne constituent un enjeu majeur pour le rayonnement de la Région.

Plus localement, la question de la place occupée par les métropoles toulousaine et montpelliéraine, leur structuration et leur définition dans le rayonnement de l'espace métropolitain est sujet à réflexion. Aussi, il semble essentiel, dans la nouvelle configuration régionale, de repenser le positionnement des villes moyennes, de la même manière que les complémentarités avec les territoires ruraux et périurbains.

La mise en place de nouveaux systèmes de gouvernance locale

Etant donné la portée du SRADDET sur les documents de planification infrarégionaux et notamment en ce qui concerne les SCoT, la gouvernance pourrait être renforcée à cette échelle. Outre la couverture territoriale assurée par les SCoT, la démarche InterSCoT apparaît comme une échelle pertinente pour la déclinaison des orientations du schéma régional. En effet, de 2008 à 2015, un InterSCoT autour de Toulouse et regroupant 4 SCoT a vu le jour et va prochainement donner lieu à une poursuite de la démarche, avec un élargissement de périmètre à 13 SCoT, à l'échelle du Grand Bassin Toulousain. Ce dispositif et cette vision stratégique pourrait inspirer d'autres territoires au sein de la Région, par exemple le long du littoral ou au sein de l'axe Nîmes-Montpellier.



Un regard nouveau sur le littoral et les espaces de montagne

Différentes typologies de littoral sont à relever de la façade maritime languedocienne : tout d'abord, d'un point de vue géographique, le littoral est à dominante naturelle autour des étangs de la narbonnaise, de la Camargue gardoise et à dominante urbaine autour des ports et villes touristiques (Sète, Agde, le Grau-du-Roi) et un littoral soumis à la périurbanisation au Sud de Montpellier (Palavas-les-Flots, Carnon...). Sous un angle fonctionnel, la pêche et la conchyliculture, la filière nautique, le nautisme léger, les activités de plaisance, le tourisme balnéaire et les activités portuaires et industrielles marquent le paysage de l'arc méditerranéen. De manière généralement, la façade littorale jouit d'un dynamisme économique important. En accueillant la première flotte de pêche de Méditerranée (ports de Sète et Port-la-Nouvelle), le premier port de plaisance européen (Port-Camargue) et de grandes stations balnéaires, l'économie littorale contribue au rayonnement économique d'Occitanie. Pour autant, ce même littoral subit une forte pression urbaine qui fragilise les paysages et les écosystèmes. Cette pression urbaine combinée aux effets du changement climatique augmente les risques de submersion marine et la vulnérabilité du territoire littoral. Les enjeux concernant le littoral sont donc focalisés sur la lutte contre l'érosion-submersion, la résilience des territoires, la question de l'urbanisation et du repli stratégique.

L'économie littorale est dépendante de la saisonnalité. En effet, la période estivale est très prospère mais le territoire souffre néanmoins de la précarité et d'un taux de chômage élevé (chiffre provisoire INSEE fin 2015 : 12%). Le modèle de développement économique de l'arc méditerranéen conviendrait d'être repensé, notamment en développant des complémentarités entre le littoral et son hinterland (importance des infrastructures de déplacements), en renforçant le positionnement du littoral dans le bassin méditerranéen ou encore en développant de nouvelles activités liées à l'espace maritime, le littoral et son arrière-pays.

En ce qui concerne les zones de montagne, le territoire bénéficie d'une partie de deux massifs français : le massif central au Nord de la Région et le massif pyrénéen, au Sud, le long de la frontière franco-espagnole. Grâce à ces espaces géographiques, la Région dispose de débouchés économiques et touristiques mais ces premiers soulèvent également des enjeux forts en termes de solidarité territoriale et de développement local.

Le fonctionnement de la Région par des systèmes de communication et de mobilités

- Une articulation efficace et efficiente entre deux systèmes régionaux :

Chef de file dans les transports et la mobilité, la Région doit parvenir à articuler les deux systèmes régionaux et internationaux de transports ferroviaires à grande échelle. Cela passerait par la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse (desservant Agen et Montauban). Elle permettrait de relier Toulouse au réseau national à grande vitesse (Toulouse – Bordeaux : 1h05 et Toulouse-Paris : 1h10). Aussi, le projet de LGV Montpellier – Perpignan constituerait le chaînon manquant de la grande vitesse entre Rotterdam, Paris, Barcelone et Séville.

Le contournement Nîmes – Montpellier (fin des travaux en 2017), placera Paris à moins de 3h de la métropole montpelliéraine et permettrait de conforter la place de la Région Occitanie dans l'Europe (à grande vitesse).

Afin d'articuler au mieux les systèmes de déplacements entre la nouvelle grande Région, pourrait être engagée une réflexion autour du renforcement de la desserte entre Toulouse et Montpellier.

- Un effort et une priorisation des lignes TER principales et secondaires
- La préfiguration d'un réseau de bus interurbain à l'échelle régionale
- La définition de priorités en termes d'investissements à l'échelle d'Occitanie
- Le développement du numérique pour compléter les réseaux et pallier les difficultés de déplacements (les TIC ont des objectifs de désenclavement des territoires et assurent le rayonnement de la Région dans le système concurrentiel des territoires).

Cette lecture croisée des SRADDT permet de dégager des **enjeux** pour l'élaboration d'un SRADDET au sein de la nouvelle grande Région :

- Définition d'une armature territoriale concertée pouvant reposer sur une typologie de territoires
- Identification des conditions de mise en œuvre et de déclinaison des orientations du SRADDET
- Mise en place de nouveaux systèmes de gouvernance locale favorisant l'articulation entre les documents de planification et en particulier le lien entre SRADDET et InterSCoT / SCoT
- Intégration des différents schémas régionaux alors même que les méthodes d'élaboration et de mise en œuvre sont hétérogènes
- Développement des systèmes de communication, conditions sinequanone au fonctionnement de la Région
- Articulation entre les différents réseaux de transports TER, intercités, TGV, autocars et développement de l'intermodalité
- Adaptation au changement climatique en particulier pour les milieux montagnards et les littoraux

- Les dispositions législatives récentes ont modifié l'armature territoriale des Régions et impliquent que ces dernières abordent leur stratégie régionale d'aménagement sous un angle nouveau. En effet, à la compétence exclusive à l'élaboration du SRADDET, s'ajoute aux Régions une méthodologie nouvelle dans la définition de leur politique d'aménagement (prescriptivité du schéma notamment). Les agences d'urbanisme de la Région Occitanie souhaitent alors se mobiliser dans l'accompagnement à cette recomposition territoriale.



CHAPITRE 2



LES AGENCES D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT : FORCES VIVES D'UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE ?

- Les agences d'urbanisme, associations loi 1901, ont historiquement adopté un rôle de coordination et sont le symbole d'une aide à la décision des politiques publiques.
- Nos paysages urbains, profondément marqués par l'intervention de l'homme et la mise en oeuvre de ses volontés, ont été le point d'ancrage des agences d'urbanisme. Ces dernières apparaissent aujourd'hui comme lieux de connaissance, d'expertise et de partage, au service des politiques menées à diverses échelles et à destination des territoires. Les trois agences de la nouvelle Région Occitanie marquent le nouveau périmètre institutionnel et s'investissent dans les nouvelles dynamiques régionales. ■

2.1. Pourquoi recourir aux agences d'urbanisme ?

■ 2.1.1. Les agences d'urbanisme, que sa quo ?

L'histoire des agences d'urbanisme

Dans les années 1970, la législation prévoyait l'élaboration de documents de planification urbaine par trois types d'intervenants au sein du territoire : les administrations déconcentrées, décentralisées et par les structures mixtes, procédant à la fois par l'Etat et/ou par les collectivités locales. Ainsi, trois catégories furent identifiées : les groupes d'études et de programmation, les services d'urbanisme municipaux et les agences d'urbanisme. Ces dernières étaient alors orientées vers une double vocation. D'une part, les agences d'urbanisme avaient comme finalité une production technique (élaboration de documents de planification et d'autre part une vision politique (concertation, instance de discussion et de partage). Alors, les agences d'urbanisme se sont construites comme lieu de développement d'études urbaines, dans un but de préparation des décisions des autorités compétentes.

Trois temps forts des agences d'urbanisme méritent d'être énoncés : tout d'abord, les années 1960, avec leur création permise par la Loi d'Orientation Foncière (1967), puis les années 1980 avec les lois de décentralisation et enfin la dernière période, moderne, contemporaine, amorçant une transition dans l'histoire des agences.

Les années 1960 marquent la naissance des agences d'urbanisme, prenant racine dans la Loi d'Orientation Foncière (LOF, 1967) qui inscrit les agences dans le code de l'urbanisme. Les agences d'urbanisme sont issues de la volonté de l'Etat et des élus locaux, dans un but de maîtrise de développement des villes et agglomérations. En cette période, l'urbanisme n'est pas un domaine décentralisé. La LOF va traduire les volontés de l'Etat d'associer les collectivités locales dans la politique d'aménagement des agglomérations (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et Plans d'Occupation des Sols) et cela prend forme dans la loi par la création d'instances d'agglomération assurant la responsabilité et la création d'agences d'urbanisme pour l'élaboration de documents de planification. Les agences d'urbanisme devaient alors avoir le statut d'établissement public spécifique. Or, les décrets d'application ne sont jamais parus et c'est ainsi que les agences d'urbanisme se sont constituées en association (loi 1901). Ce statut pour ces structures est également le fruit d'une volonté de se présenter au service du territoire et pas seulement organiser leurs actions par les politiques et élus. Les agences d'urbanisme font naître en 1977 la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), qui leur permet de se mettre en réseau. Lieu de dialogue, de partage et de réflexion collective, la FNAU a vocation à représenter et défendre l'intérêt des agences d'urbanisme.

Les années 1980, marquées par les lois de décentralisation, placent les agences d'urbanisme sous l'autorité des élus (présidences des agences). La mise en œuvre de la décentralisation va accorder une plus grande autonomie des agglomérations dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Milieux urbains en crise en cette période, les agences d'urbanisme vont s'investir dans les réflexions autour des politiques de la ville (procédure Développement

Social des Quartiers) et vont ancrer leur présence sur les territoires. Néanmoins, les agences d'urbanisme vont connaître une crise existentielle, issues de deux facteurs : un doute de l'Etat quant au service rendu des agences d'urbanisme, ce qui leur vaudra une diminution des financements de l'Etat au budget des agences (avant cette crise, les versements de l'Etat étaient à hauteur de 50 % du budget des agences et les 50 % restants provenaient des collectivités locales). Les agences se sont alors tournées vers les collectivités, qui ont alors adopté le rôle de financeurs nourriciers. Le second facteur est lié aux activités des agences. En effet, probablement trop spécialisées dans les documents de planification à destination des collectivités locales (POS), l'Etat a freiné son intervention et celui-ci a estimé que le financement pour ces missions relevait de l'exclusivité des collectivités. Ces deux facteurs ont donc fait fortement évoluer les agences. Aussi, le contexte territorial dans lequel les agences menaient leurs travaux leur a permis d'investir de nouveaux champs, en particulier dans les années 1990. En effet, en cette période, les projets urbains et d'agglomération se développent et les lois Pasqua (février 1995) et Voynet (juin 1999) ou Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), créant notamment le principe de projet urbain et le SRADT, va généraliser la démarche.

Aussi, le statut d'association des agences d'urbanisme sera remis en question au cours des années 1990. Celui-ci soulevait des craintes de la part des élus (association des élus à un système dont ils n'avaient pas la maîtrise). Une place plus importante a donc été consacrée au Conseil d'Administration et les Présidents d'agences sont désormais élus. Des évolutions législatives fiscales ont également fait évoluer l'activité des agences d'urbanisme, vers une plus importante mutualisation, par le développement de partenariats et un financement sous forme de subventions. Le fondement des agences tient donc dans une coopération établie selon un intérêt commun des acteurs participant au programme partenarial.

La dernière période concernant l'évolution des agences d'urbanisme symbolise leur travail en réseau, en favorisant le partenariat. La réelle vocation de l'agence tient dans son programme partenarial et sa présence sur le territoire. En effet, leurs missions relèvent du partenariat et des membres adhérents au programme de travail. Elles œuvrent en mettant en place une transversalité des actions et pour plus de cohérence entre les politiques publiques, notamment les politiques sectorielles.

« Les agences d'urbanisme constituent une structure d'études et de conseils auprès de collectivités territoriales, distincte des services engagés dans les tâches opérationnelles. Elles disposent d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes, ce qui leur permet d'entreprendre des études prospectives, assurer le suivi d'observatoires de données (emploi, logement, etc.), et d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des contrats de ville, de participer à la définition du projet urbain et à la promotion de l'agglomération ».

Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme





2.1.2. Les fondements des agences d'urbanisme

Une mission d'observation

Pilier du travail des agences d'urbanisme, l'observation offre de manière pérenne la connaissance du territoire. Cette démarche permet également d'assurer la cohérence entre diverses thématiques (environnement, économie, social, démographie, attractivité etc.) et leur permettent de s'évaluer entre elles. Les agences accumulent une connaissance du territoire et sont la base de nombreux travaux. Pour se faire, les agences d'urbanisme mettent en place des observatoires. Certains sont communs aux agences (habitat, transports etc.) mais d'autres sont propres à l'agence qui en résulte, selon les spécificités du territoire de ladite agence (observatoire des risques, observatoire de l'eau etc.).

Une mission de planification

La planification – stratégique – est le socle du travail des agences. Celle-ci s'organise autour des diverses politiques sectorielles (PLU, PLH, PDU etc.) et peuvent disposer d'une vision stratégique forte dans leurs documents (SCoT, InterSCoT, schémas régionaux etc.). Elles interviennent lors de l'élaboration des documents de planification et assurent la transversalité des actions, de la même manière que le dialogue avec les commanditaires (comités techniques, comités de pilotage etc.). Les agences adoptent donc une méthodologie de travail qui permet de bénéficier de visions et d'interventions multiscalaires et pluridisciplinaires. Elles peuvent également mener des études prospectives, qui leur confèrent une capacité à mobiliser leur connaissance du territoire et les données accumulées. Elles sont ainsi en mesure d'étudier l'impact économique, urbain, social, environnemental des études et projets qu'elles mènent.

Une mission d'assistance aux communes

L'assistance aux communes reste variable selon les agences d'urbanisme. Il nécessite et constitue une base de connaissance fine du territoire. Ce rôle exercé par les agences intervient comme un « service » et vient en appui à la politique communale, sans intervention spécifique dans la mise en œuvre des projets.

Enfin, les agences d'urbanisme ont vocation à faire dialoguer les acteurs entre eux, à travers sa qualité de lieu de réflexion et de débat. Aussi, ses diverses missions doivent lui permettre de faire valoir son premier objectif, à savoir l'aide à la décision politique et à sa mise en œuvre.

Les compétences des agences d'urbanisme

Le caractère des équipes des agences d'urbanisme tient dans sa fonction « intellectualisée »



de l'urbanisme, de l'aménagement et du territoire. Le personnel des agences, pour l'exécution des missions des agences est rassemblé dans une équipe pluridisciplinaire (géographes, géomaticiens, ingénieurs, économistes, sociologues etc.).

Les agences ont des compétences diverses : planification, habitat, développement économique, transports et déplacements, socio-démographie, environnement, infographie etc.

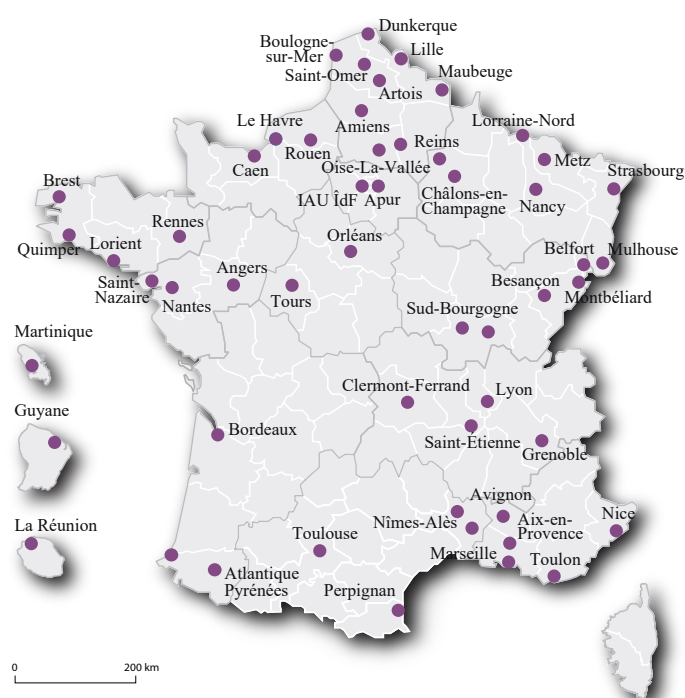
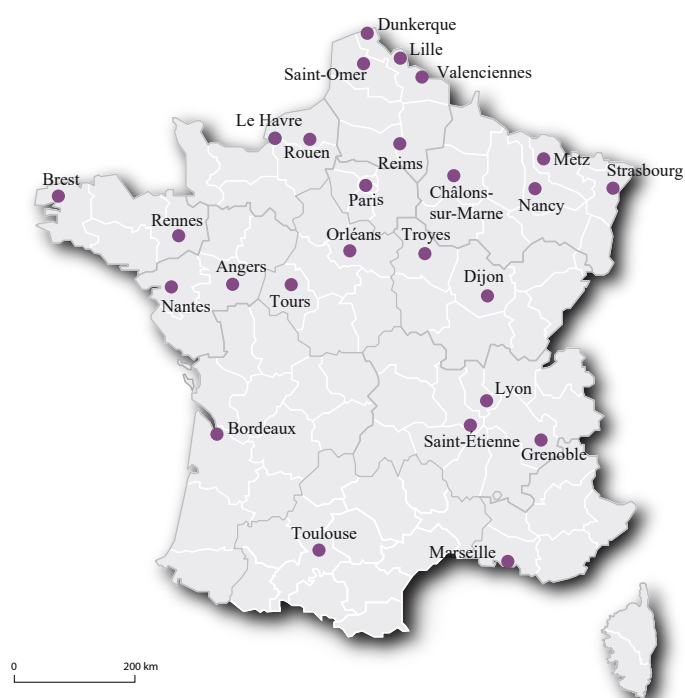
Toutes ces compétences sont interdépendantes (la production graphique est alimentée par les données, la planification mobilise diverses thématiques, l'habitat associe les transports etc.). Leurs compétences ne se limitent pas aux périmètres institutionnels, elles engagent des réflexions autour de périmètres vécus et espaces ciblés (périphéries, espaces naturels, urbanisés etc.).

Répartition spatiale des agences d'urbanisme

La répartition spatiale des agences d'urbanisme est inégale sur les territoires. Elles se localisent en générale sur de grandes aires urbaines. En revenant sur l'histoire des agences d'urbanisme, celles-ci se sont le plus développées dans le Nord de la France au cours des années 1960 (Fig.12.). L'implantation et l'effectif des agences d'urbanisme varient en fonction des intérêts portés de l'Etat, des élus et des acteurs locaux aux préoccupations urbaines. Aujourd'hui, la FNAU compte 53 agences d'urbanisme (Fig.13.). Celles-ci sont réparties densément dans le Nord de la France et à l'Est. Néanmoins, l'occupation sur le territoire des agences d'urbanisme dans l'Ouest de la France est nettement plus faible.

Fig.12. Les agences d'urbanisme de 1960 à 1980

Fig.13. Les agences d'urbanisme en 2016



Sources : FNAU 2016, thèse Y.Bendjador 2007



2.1.3. Pourquoi privilégier le recours à une agence d'urbanisme ?

Les agences d'urbanisme sont fortement investies dans les dynamiques territoriales, tant localement qu'au regard de l'échelle nationale. Elles ont fait leur preuve quant à la réussite de leurs travaux et missions, auprès de leurs commanditaires. Il est bon de différencier agence d'urbanisme et expertise privée, de type bureau d'étude. En effet, une agence d'urbanisme est spécifique, tout d'abord dans sa forme. En effet, les missions d'une agence relèvent d'un programme partenarial, qui réunit l'Etat, les collectivités locales, les services régionaux, les EPCI, les chambres consulaires etc. Alors, elles œuvrent au service de ces acteurs, dans le cadre d'études qui leurs sont confiées.

Les agences sont également des lieux de concertation, de discussion et de rencontre entre les acteurs locaux, dans leurs diverses démarches. En matière d'études à mener, les agences ont pour rôle d'intervenir sur des travaux préparatoires, qui ne peuvent pas être réalisés par les secrétaires généraux, les services techniques des institutions ou municipalités. En effet, ces services sont compétents pour préparer et appliquer des décisions opérationnelles mais ont besoin d'une ingénierie spécifique en amont. Alors, les agences d'urbanisme adoptent la casquette d'ingénierie locale, et assurent la cohérence des opérations à différentes échelles.

Des missions sont évidemment similaires entre les agences d'urbanisme et les bureaux d'études (SCoT notamment). Il s'agit alors ici du jeu d'acteurs et des relations entre les commanditaires qui permette de recourir à une agence d'urbanisme ou un bureau d'étude. Aussi, ce dernier répond à des appels d'offres, ce que ne font pas les agences. Les bureaux d'études sont alors soumis à concurrence, alors moins présente lors de la décision de recourir à une agence. Aussi, le bureau d'études aura pour rôle d'apporter une réponse technique à une question d'ores et déjà formulée.

Toutefois, les agences d'urbanisme ne sont pas en concurrence avec les bureaux d'études. La spécialisation et le type d'expériences sur certaines études rendent la prestation des agences peu remplaçable. Aussi, les agences d'urbanisme ne s'investiront pas dans une méthode d'étude expérimentée et confirmée d'un bureau d'études. Finalement, le bureau d'études sera compétent dans la conception, alors que l'agence interviendra en amont.

Aussi, les agences d'urbanisme sont fortes de leurs connaissances, accumulées dans leurs existences, et de leurs capacités à avoir un regard le plus récent soit-il grâce aux observatoires, à la veille et à la mobilisation de données.

Finalement, nous pouvons dire que les agences d'urbanisme, en 5 principes, sont :

- des outils créés pour répondre aux enjeux partagés de développement de leurs territoires
- des systèmes partenariaux fédérateurs pour les acteurs du territoire
- l'établissement d'un programme partenarial d'activités rythmant leur quotidien
- une pluridisciplinarité des équipes et des travaux
- des structures en réseau

Et elles travaillent dans divers domaines :

- Planification stratégique
- Habitat
- Politiques d'aménagement
- Mobilités
- Développement Durable
- Environnement
- Prospective
- Ingénierie métropolitaine

2.2. Les agences d'urbanisme en Région Occitanie : aau/T, A'U et AURCA

■ 2.2.1. Présentation des trois agences d'urbanisme d'Occitanie

Forces et faiblesses des agences d'urbanisme aau/T, A'U et AURCA

Plusieurs rencontres entre les agences d'urbanisme de la Région Occitanie ont été organisées afin de mettre en lumière les compétences de chacune, leurs forces, faiblesses, spécificités et éventuelles limites. Ainsi les agences en réseau ont pu se questionner à la fois sur leurs potentiels humains, leurs compétences clés, domaines d'excellence, fonctions expertes, mais également sur leurs savoir-faire (quel cœur de métier ?), de la même manière que leurs atouts en termes d'équipes projet (« pépites » internes).

- L'agence de Nîmes (A'U)



Créée en 1990, elle dispose d'un effectif de 12 agents (principalement géographes, géomaticiens et ingénieurs). Ses spécificités et expertises proviennent du contrat d'axe SNCF, Politique de la Ville, observatoires déplacements, risque / foncier / TVB et agriculture périurbaine, tourisme et développement économique. Ses travaux sont très axés sur l'échelle du Gard.

Ses missions clés : la planification et la programmation (SCoT, PDU, PLH), les observatoires et le pôle métropolitain Nîmes-Alès

28 membres et adhérents

Population couverte : 531 875 habitants

- L'agence de Perpignan (AURCA).



Créée en 2007, elle est l'agence la plus récente de la Région. 16 salariés sont mobilisés sur diverses missions (principalement géographes, architectes et géomaticiens), au sein d'une aire d'influence à l'échelle du Département des Pyrénées Orientales. Elle doit sa qualité d'experte et ses spécificités en ce qui concerne les questions transfrontalières, les formes urbaines, le littoral, l'université etc.

Ses missions clés : la planification et les politiques sectorielles (SCoT, PDU, PLH) et les observatoires départementaux

29 membres et adhérents

Population couverte : 495 565 habitants

- L'agence de Toulouse (aau/T)



Créée en 1972, elle dispose d'une équipe pluridisciplinaire de 65 personnes (principalement géographes, architectes, géomaticiens, ingénieurs, infographes, sociologues et économistes) et agit principalement à l'échelle de l'aire métropolitaine de Toulouse (métropole et villes moyennes à 1h). Ses spécificités sont la modélisation, la planification stratégique, son observatoire des loyers, l'étude des modes de vie et la prospective. L'aau/T dispose d'une

culture d'entreprise et d'une expérience de long terme (44 ans d'existence), avec un travail en équipe intégré, un partage des projets, des modes de travail collaboratifs et une planification grande échelle (InterSCoT et Dialogue métropolitain notamment). Ses missions clés : InterSCoT et Grand Bassin Toulousain, Référentiel métropolitain, Dialogue métropolitain, planification stratégique, observatoires
85 membres et adhérents
Population couverte : 2 millions d'habitants

Positionnements des 3 agences vis à vis de leurs membres (actuels ou futurs)

En ce qui concerne l'agence d'urbanisme de Nîmes, celle-ci mène un travail principalement à l'échelle du Département du Gard. La Région Languedoc-Roussillon n'est plus membre de l'agence depuis 2011 mais la DREAL est un très bon partenaire de l'agence. En termes de travaux effectués, l'agence a contribué à l'élaboration des SRADDT (note d'étonnement), mène une mission Observatoire à l'échelle du Gard et d'un contrat d'axe Nîmes-Alès, ainsi qu'un projet urbain autour d'un pôle multimodal et gare TGV.

L'agence d'urbanisme catalane (Perpignan), ne compte plus l'ancienne Région Languedoc-Roussillon dans ses membres (retrait en 2013), de la même manière que le Conseil Départemental des Pyrénées Orientales, ayant quitté l'agence en 2014. L'AURCA a également participé au SRADDT et établi une mission transfrontalière avec la Catalogne avant le départ du Département. Elle a été en charge du SCoT de la Plaine du Roussillon et dispose d'un observatoire des déplacements.

En outre, dans le positionnement des agences vis-à-vis de leurs membres, les situations sont contrastées, notamment avec les partenaires de la Région. Cette dernière est membre de l'aua/T mais plus de l'A'U (fin en 2011) ni de l'AURCA (fin 2013).

Malgré ce contraste entre les partenariats des agences, les travaux de ces dernières montrent un réel savoir-faire à grande échelle (MOE, lieux de ressources)

L'agence d'urbanisme de Toulouse, sur fond de projet aua/T 2020 (projet d'agence), est forte d'un partenariat avec l'InterSCoT et le Dialogue Métropolitain. Néanmoins, les partenariats sont dormants avec la Région Midi-Pyrénées et le Conseil Départemental de Haute-Garonne. L'aua/T dispose de 5 observatoires partenariaux, lui offrant une connaissance du territoire accrue. D'autres partenaires régionaux sont membres, tels que l'INSEE, l'ARS, le SGAR etc.

2.2.2. Les programmes de travail des trois agences d'Occitanie

L'agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine (aua/T)

L'agence d'urbanisme de Toulouse a organisé son programme de travail partenarial autour de deux grands axes. D'une part, elle a établi des **missions permanentes de connaissance des dynamiques territoriales et de prospective**, comme « fondatrices d'une intelligence territoriale partagée ». L'aua/T s'est notamment mobilisée au travers de diverses actions, à savoir l'évolution de son système d'information, sa connaissance de la mobilité urbaine et de l'attractivité du territoire métropolitain toulousain, ainsi que son positionnement relatif aux autres métropoles. Aussi, l'agence s'est proposée sur les questions de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique. Opérant dans une nouvelle Région attractive, l'aua/T a également axé son programme de travail partenarial sur l'accueil des habitants et le suivi du logement social et des loyers du secteur privé. Faisant face à des enjeux d'étalement urbain et d'objectifs d'intensification, la métropole toulousaine a été l'objet d'un travail de l'agence sur la question foncière, en cœur d'agglomération. Aussi, l'agence s'est saisie des problématiques d'accueil des activités économiques, l'immobilier d'entreprises et le volet commercial. Ces missions permanentes sont distinguées selon trois axes secondaires :

- Les territoires observés

Cet axe de travail rassemble les travaux des observatoires de l'aua/T. L'Observatoire Partenarial de l'Economie, du Rayonnement et l'Attractivité (OPERA) a pour objectif de définir le concept d'attractivité et de prendre connaissance de méthodes, outils et pratiques sur d'autres territoires dans le but de mesurer, à l'aide d'indicateurs, l'impact des politiques menées. L'observatoire a comme objectif la mise en place d'un tableau de bord, alimenté donc par l'approche comparative des dynamiques dans les autres territoires. L'Observatoire Partenarial du Commerce et de la Consommation (OP2C) a permis de valider un inventaire des grandes surfaces commerciales sur l'aire urbaine de Toulouse. De plus, l'agence a créé un atlas de l'aménagement commercial, formalisé par une plateforme électronique. L'Observatoire Partenarial Environnement (OPE) poursuit ses travaux sur la mise en place d'un tableau de bord, accompagné de travaux exploratoires (fonctions écologiques de la trame verte et bleue). L'observatoire des déplacements est coordonné et animé par l'agence, en étroite collaboration avec les membres du Système Global de la Gestion des Déplacements (SGGD). L'aua/T a produit un document annuel permettant de bénéficier d'une connaissance multimodale des pratiques de mobilité sur le territoire. L'OPHA a présenté les enjeux et les éléments de cadrage des demandes de logement social sur l'aire urbaine de Toulouse, ainsi que les caractéristiques et attributions effectuées en 2015. Cela a notamment permis de sensibiliser les élus et les partenaires sur les besoins d'information et sur un traitement équitable des demandeurs. D'autres observations et enquêtes ont eu lieu en 2015 (foncier, observatoire des loyers, observatoire des copropriétés, observatoire veille, économie et emploi sur Toulouse Métropole, observatoire toulousain de l'immobilier d'entreprises...).

Depuis 2013, l'aua/T a développé l'observation dans le champ de la cohésion sociale et a renforcé ses partenariats (INSEE, CAF). Afin de parfaire ses connaissances dans ce domaine, l'agence croise deux approches : la donnée statistique et une enquête menée auprès d'un échantillon de population.

Aussi, l'agence d'urbanisme a accompagné la ville de Castelnaudary dans la réalisation d'un référentiel territorial. Celui-ci avait pour objectif de définir des indicateurs partagés et permettant de mettre en avant les enjeux du développement du territoire. L'aua/T est en charge de l'actualisation de ces indicateurs.

- Les territoires éclairés

Etablie dans le cadre de son projet d'agence, l'aua/T a une mission prospective. Quant à l'éclairage sur les avenir possibles, l'agence propose des temps forts d'information (conférences d'auteurs, séminaires, ateliers, publications...).


- Les territoires informés

Dans ce contexte, l'aua/T prend un ensemble d'initiatives, à destination de tous publics, pour favoriser la diffusion de données, études, analyses etc. et qui permet de sensibiliser notamment les acteurs de l'aménagement. Pour exemple, l'aua/T contribue à des travaux de l'INSEE, notamment avec une réflexion commune sur les systèmes urbains dans la nouvelle Région Occitanie. D'autres réalisations peuvent être évoquées, notamment la contribution des agences d'urbanisme de la nouvelle Région sur le SRADDET (publication), des travaux en réseau sur l'habitat, continuité de l'implication de l'aua/T dans le projet de Grand Parc Garonne (diagnostic en 2010) etc.

D'autre part, l'aua/T a défini des **missions prioritaires dans l'accompagnement des démarches de planification** à diverses échelles, l'harmonisation des politiques publiques et la promotion des territoires urbains. L'agence investit de manière croissante les questions autour de l'aménagement du territoire de l'aire urbaine toulousaine et les enjeux de coopération entre les acteurs du Grand Bassin Toulousain et de la Métropole. Il s'agit ici de missions transversales, s'inscrivant dans le temps long et qui se construit années après années. De grands enjeux sont identifiés⁹ : la maîtrise de l'urbanisation et le renouvellement urbain, le développement d'une offre en logements adaptés aux besoins, de développement de la nature en ville, l'adaptation au changement climatique, la promotion d'une politique de mobilité durable, la coordination et l'harmonisation des politiques publiques en matière de développement économique et la promotion de politiques en faveur de la cohésion sociale. Une des démarches prioritaires de l'agence est son implication dans les projets de territoires et les coopérations. En effet, elle est investie dans le Dialogue métropolitain, en apportant un appui technique. Aussi, en accompagnement de Toulouse Métropole, l'agence s'est engagée dans une démarche d'expression de la vision politique du projet de territoire Toulouse Métropole 2040, notamment en définissant les axes stratégiques.

⁹ Rapport d'activités de l'aua/T 2016





Un premier rendu a vu le jour, où l'agence, en étroite collaboration avec les services de la Métropole, a réalisé un document support ainsi qu'un portrait de la Métropole.

L'autre priorité de l'aua/T est celle de la planification stratégique. Elle est en effet investie dans le nouvel InterSCoT, contribue au SCoT de la Grande Agglomération toulousaine et à celui du Grand Albigeois. Plus localement, l'agence est en co-élaboration du PLUi-H de Toulouse Métropole et du PLUi du Grand Albigeois. Aussi, elle adopte le rôle d'assistance technique aux procédures PLU.

Enfin, l'aua/T agit au service de l'harmonisation des politiques publiques, à la fois en ce qui concerne les politiques environnementales, l'habitat (PLH, suivi...), mobilités (TAE), politique de la ville etc.

L'agence d'urbanisme et de développement de la région nîmoise (A'U)

L'agence d'urbanisme de Nîmes organise et développe son **observation**. En effet, dans le cadre de la révision du SCoT du Sud du Gard, l'A'U s'est mobilisée sur l'évolution et l'analyse de la consommation foncière et l'occupation du sol. Elle est ainsi l'interface entre les partenaires et le bureau d'études en charge de la révision. Aussi, elle a pour objectif la mise en place d'un guide et la vérification de la conformité du travail demandé. L'agence œuvre également pour un atlas des équipements de Nîmes Métropole, par la mise à jour des bases de données des équipements. Aussi, l'A'U participe à un atlas du logement social d'Alès Agglomération, et ce depuis 2007. L'objectif est de suivre l'évolution du parc de logements locatifs sociaux et d'en déterminer la localisation. Cette démarche permet à l'A'U de nourrir les démarches de PLH, des projets urbains et sert également de supports à des démarches spécifiques (étude du foncier en faveur du logement social). L'A'U actualise en continu la base de données. La démarche est la même concernant l'atlas du logement social de Nîmes Métropole. Un observatoire des copropriétés de Nîmes Métropole est également confié, pour des champs spécifiques, à l'agence. Impliquée dans l'observatoire des zones d'activités économiques (CCI de Nîmes et Alès), l'agence adopte le rôle d'interface entre les deux agglomérations. Concernant l'observatoire des déplacements, l'agence de Nîmes a été mobilisée, en accompagnement de Nîmes Métropole pour l'évaluation du PDU, pour une étude concernant les éléments d'analyse.

Par ailleurs l'A'U s'inscrit dans une dynamique d'**information et de communication**. Pour cela, elle organise des « petits dej' de l'A'U ». Cela permet une diffusion auprès des partenaires de l'agence des études et expertises. Les objectifs énoncés tendent vers l'occasion de bénéficier d'une meilleure visibilité de l'A'U, de mettre en avant ses savoirs faire et compétences et également de se faire connaître et approcher ses territoires voisins. Pour se faire, les « petits dej' de l'A'U » ont un format court, réunissant l'ensemble des élus du territoire. L'agence anime en tant qu'expert un petit déjeuner et incitent les participants à débattre autour d'un sujet d'aménagement en lien avec des problématiques traitées par l'A'U. Une rencontre telle que celle-ci est organisée chaque semestre. Aussi, dans un but de communication de leurs travaux, l'A'U produit de nombreuses publications par observatoire. Aussi, le rôle d'animation et de coordination est assuré par l'agence en ce qui concerne le

pôle métropolitain Nîmes-Alès. Ayant contribué à la création de ce pôle, l'A'U assure, pour le compte de l'Association pour l'émergence d'un projet commun de développement des agglomérations, un travail d'assistance, d'animation et de suivi.


L'agence se positionne également dans l'**ingénierie des grands territoires**. Pour cela, elle a pour mission de capitaliser les connaissances nécessaires à la rédaction du rapport de présentation du SCoT du Sud du Gard (révision depuis 2013). Aussi, de la même manière, l'agence intervient dans la révision du SCoT Uzège Pont du Gard. Son travail consiste en la définition des premiers enjeux et en la mutualisation des analyses du territoire du SCoT en révision. Concernant le pôle métropolitain Nîmes-Alès, l'A'U intervient en qualité d'animatrice de groupes de travail : développement durable, mobilités, tourisme, visites de terrain.

D'autres études sont réalisées par l'agence d'urbanisme de Nîmes, notamment sectorielles et thématiques (terres agricoles en tension, îlots de chaleur urbains, évaluation environnementale, logements vacants, commerces, activités tertiaires, foncier, contrat de ville, PDU, PLH etc.).

L'agence d'urbanisme catalane (AURCA)

L'agence d'urbanisme de Perpignan organise son travail tant autour de l'**observation des territoires, des démarches prospectives et des dispositifs partenariaux, des travaux d'élaboration de stratégies territoriales que par approches thématiques et des études sectorielles**. En effet, les missions d'observation passent par la mobilisation de données SIG (Système d'Information Géographique) à toutes les échelles, ainsi que par le rôle de l'agence dans la mutualisation de ses ressources (plateforme électronique « territoires à la loupe ») et l'acquisition de données (Filocom). Aussi, à travers son Observatoire Des Territoires, l'AURCA dresse des portraits de territoires, par exemple la constitution d'une « carte d'identité » d'Albères-Côte Vermeille-Illibéris, alimentant la stratégie de développement économique. L'AURCA a donc eu comme mission l'élaboration d'un atlas des Zones d'Activités Economiques et on mené un travail d'analyse de l'armature urbaine et du contexte socio-économique du territoire. D'autres travaux dans le cadre de l'observation ont été réalisés par l'agence (Salanque Méditerranée et Perpignan Méditerranée). Riche de ses observatoires partenariaux, l'AURCA, à la demande des membres de l'agence, ont mis en place un observatoire des déplacements à l'échelle des Pyrénées Orientales, ainsi qu'un observatoire de l'agglomération perpignanaise (Observ'agglo). Aussi, l'agence a été approchée par le Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Têt (SMBTV) et celui du Réart (SMBVR) afin de créer un mettre en oeuvre un observatoire des risques, notamment le risque inondation. L'AURCA intervient donc en appui technique et d'animation. De plus, elle a la responsabilité de la mobilisation et production de données, la création d'indicateurs et d'un site internet dédié. Riche de dispositifs partenariaux, l'agence a participé à la 36^{ème} rencontre de la FNAU, ayant pour sujet « l'individu, créateur de ville ». Aussi, elle est fortement mobilisée quant aux enjeux de coopération transfrontalière. En effet, avec des missions permanentes, l'AURCA s'est engagée depuis sept ans dans le développement d'échanges frontaliers. Elle a en effet été sollicitée sur les potentielles relations entre la Catalogne et les Pyrénées Orientales.





Aussi, elle a participé à un séminaire dédié aux agences sur le sujet des coopérations transfrontalières (organisé par la FNAU).

D'autre part, l'agence d'urbanisme de Perpignan est investie dans l'élaboration de stratégies territoriales. En effet, elle intervient dans le SCoT Plaine du Roussillon, le SCoT Littoral Sud (examen des dossiers PLU), les projets de PLUi (information, sensibilisation des élus, définition des modalités de gouvernance politique et technique, définition des besoins, évaluation des documents d'urbanisme en vigueur, estimation des coûts etc.). D'autres travaux ont été effectués en lien avec l'agence, tels que le PLU de Saint-Estève, PLU des Aspres. Aussi, l'AURCA est mobilisée sur des projets plus locaux, des projets urbains tels que ceux de l'aménagement de l'entrée du port de Canet-en-Roussillon, un parc linéaire dans la même commune, les berges de la Têt au sein de Perpignan méditerranée (diagnostic des potentiels et faisabilité d'un projet de valorisation des berges, établissement d'un plan paysage et plan guide d'actions), un projet de quartier d'habitation etc.

Des approches thématiques font aussi l'objet du programme de travail des agences, notamment au service de Perpignan Méditerranée (PDU, TVB et PLH).

En outre, les trois agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan interviennent dans des champs qui leurs sont propres mais certaines études sont convergentes. En effet, l'agence d'urbanisme de Perpignan est relativement spécifique, dans le sens où elle a mis en place un observatoire des risques, en raison des problématiques locales (cours d'eau de la Têt). Aussi, elle se distingue par son apport spécifique dans les coopérations transfrontalières, notamment avec la Catalogne. La proximité des Pyrénées Orientales avec l'Espagne fait de l'AURCA une agence axée sur des rapports inter-nationaux. Aussi, son périmètre d'intervention est principalement le Département des Pyrénées Orientales. L'agence d'urbanisme de Toulouse quant à elle est singulière par son implantation dans la métropole toulousaine. En effet, à ce jour, aucune agence d'urbanisme existe à Montpellier, seconde métropole de la nouvelle Région. Aussi, l'aua/T intervient sur des missions plus diversifiées, notamment grâce à son équipe plus importante et pluridisciplinaire, et la richesse de son partenariat. Néanmoins, nous pouvons constater que des nombreux travaux rassemblent les trois agences, à savoir leur force d'observation des territoires et la planification stratégique et l'urbanisme réglementaire (ScoT, PLUi, PLU, politiques sectorielles).

■ 2.2.3. *Quelles compétences des agences mobiliser en faveur des compétences régionales et du SRADDET ?*

Les trois agences d'urbanisme sont mobilisées quant aux dynamiques de la nouvelle Région. Il semble donc important de mettre en perspective les compétences des agences et celles de la Région (Fig.14.), ainsi que les potentielles interventions des agences d'urbanisme sur les objectifs du SRADDET, au regard de leurs expériences et savoirs faire (Fig.15.).

Fig.14. Les compétences des agences face à celles des Régions

Compétences des Régions	Compétences des agences d'urbanisme
Aménagement du territoire	+++
Environnement / Energie	+++
Logement / Habitat	+++
Développement économique	+++
Transports	+++
Santé / Social	+
Culture	+
Formation professionnelle / Emploi	+
Education / Enseignement	+
Tourisme	+
Sports	+

Fig.15. Les compétences des agences face à celles des Régions

Objectifs du SRADDET	Potentiel investissement des agences d'urbanisme
Equilibre et égalité des territoires	+++
Gestion économe de l'espace	+++
Intermodalité et dév. des transports	+++
Impl. d'infrastructures d'intérêt régional	+++
Protection et restauration de la biodiversité	+++
Maîtrise et valorisation de l'énergie	+++
Habitat	+++
Lutte contre le changement climatique	++
Pollution de l'air	++
Prévention et gestion des déchets	+
Désenclavement des territoires ruraux	+

Réalisations : Marion Borrull - juin 2016

- Les agences d'urbanisme oeuvrent au service des politiques publiques en matière d'aménagement. Inscrites dans le temps et ancrées sur leurs territoires, elles sont le symbole d'un travail à toutes les échelles et avec des compétences pluridisciplinaires. Riches de leur connaissance du territoire et de leur expertise technique, les agences ont un programme de travail partenarial varié, qui leurs permettent de territorialiser les politiques d'aménagement et de servir les territoires. Afin de construire une ambition commune, de mutualiser et partager leurs savoirs faire, les agences d'urbanisme s'organisent en réseau. Quel est-il ? Comment est-il représenté en Région Occitanie et dans quelles dynamiques régionales s'engagent les agences de Toulouse, Nîmes et Perpignan ?

CHAPITRE 3



COUPLE AGENCES D'URBANISME - RÉGIONS : VERS QUELLES SYNCHRONISATIONS TERRITORIALES ?

Forces vives d'une ingénierie territoriale, les agences d'urbanisme oeuvrent au service de nombreuses politiques publiques qui relèvent du développement et de l'aménagement au sens large. Les capacités des agences d'urbanisme à intervenir tant dans la connaissance du territoire, l'expertise technique que l'animation les placent dans un contexte territorial évolutif, notamment en Région Occitanie. Pour investir ces modifications structurelles, elles s'organisent notamment en réseau, favorisant une action vers un projet partagé et une mobilisation collective. Quels sont les modes opératoires et les ambitions des agences de Toulouse, Nîmes et Perpignan dans la stratégie régionale d'aménagement de la nouvelle Région ? Quelles expériences mobiliser les quelles contributions apporter à ce territoire ?

3.1. Des agences d'urbanisme en France pour plus d'efficacité

3.1.1. Structuration des réseaux d'agences

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), en 2015, a souhaité mettre en lumière les travaux effectués par les agences d'urbanisme en Région et a mené un travail de questionnaire à destination des agences d'urbanisme française (métropolitaine et dans les DOM), afin d'évaluer et d'éclairer leurs travaux en réseau (Fig.16.).

Afin de s'adapter aux enjeux spécifiques des Régions et offrir une ingénierie coordonnée à cette échelle, les agences ont choisies de s'organiser en réseau (Fig.17.). En effet, les Régions s'appuient de manière croissante sur les agences d'urbanisme pour la déclinaison et la mise en œuvre de leurs politiques, pour l'élaboration de leurs schémas et pour une meilleure connaissance de leur territoire.

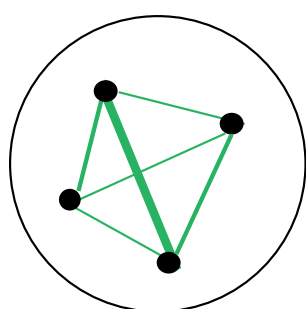
Fig.16. Réseaux d'agences d'urbanisme dans les nouvelles Régions en 2016



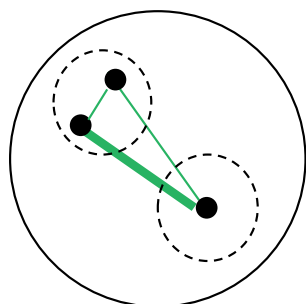
82 %

Part des agences d'urbanisme ayant répondu faire partie d'un ou plusieurs réseaux d'agences

Fig.17. La structuration des réseaux d'agences d'urbanisme

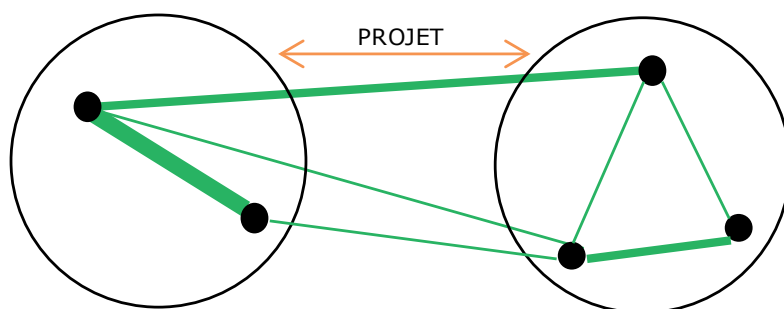


Les agences d'urbanisme fondent leur réseau au sein du **périmètre régional**. Elles s'investissent donc dans une étroite collaboration et sont réunies autour des mêmes enjeux et d'une même géographie.



Elles peuvent également unir leurs forces dans une **démarche d'inter-territorialité**, deux pôles métropolitains au sein d'une Région par exemple. Elles mettent alors en commun leur savoir-faire et œuvrent pour un même objectif.

Réalisation : Marion Borrull - mars 2016



Un des bénéfices des réseaux d'agences provient de la capacité de celles-ci à collaborer et co-construire autour d'**un projet spécifique**, lui aussi établi généralement dans une démarche d'inter-territorialité. L'exemple le plus probant est celui des agences réunies autour du projet de la Vallée de la Seine.

NB : ces structurations issues de l'enquête menée par la FNAU ne sont pas exclusives les unes des autres



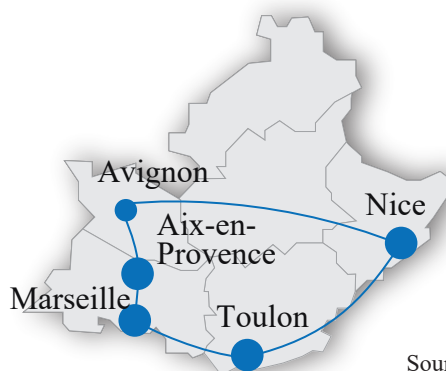
3.1.2. Programmes et modalités des travaux en réseau

Organisées en réseau, les agences d'urbanisme en France oeuvrent donc au service de leurs membres, partenaires et interviennent particulièrement en appui aux politiques publiques. Afin de comprendre de quelle manière elles investissent des champs de compétences qui leur sont attribués par leur programme partenarial, il semble opportun de mettre en lumière leur travaux, en termes de programmes et de modalités, modes opératoires. L'objectif ici est bien de comprendre la structuration des réseaux (échelle régionale, inter-territorialité et la collaboration autour d'un projet spécifique), leurs compétences mutualisées ou encore les responsabilités de chacune des agences engagées dans leurs réseaux. Pour cela, cette section portera sur un benchmark de plusieurs agences d'urbanisme unissant leurs savoir-faire et leurs compétences.

Les agences d'urbanisme au service des politiques régionales

La Région PACA et ses cinq agences d'urbanisme (Avignon, Aix, Marseille, Toulon et Nice) ont construit un partenariat récent (Fig.18.), prenant la forme d'une convention triennale 2015-2017 déclinée en une convention d'application annuelle (actions, crédits, calendrier etc.). Cette convention est l'une des plus importante signée entre une Région et un réseau d'agences en termes de niveau d'engagement financier et en volume de travail (1400 jours). Ce partenariat traduit le souhait de la Région de s'appuyer sur les compétences des agences d'urbanisme. Ces dernières interviennent à la fois dans un volet Expertise (appui sous forme de dires d'experts, notes, échanges techniques et consolidation de méthodes) et un volet Production d'études (méthodes pour assurer la traduction locales des schémas et démarches régionales). Pour chaque action, une ou deux agences sont référentes. La coordination technique et la coordination administrative et financière sont réparties sur deux agences (Marseille et Aix), au nom du réseau. Si cette première phase du partenariat est réussie, une adhésion de la Région aux instances des agences est envisagée, permettant ainsi de pérenniser cette collaboration.

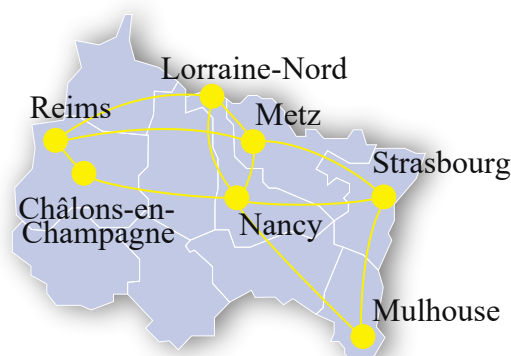
Fig.18. Le réseau d'agences de la Région PACA



Source : FNAU - 2016

La Région Grand Est dispose aujourd'hui d'une ingénierie territoriale dense. En effet, les sept agences d'urbanisme du territoire régional (Strasbourg, Nancy, Lorraine Nord, Metz, Châlons-en-Champagne, Reims et Mulhouse) ont souhaité investir la composition et la dynamique de ce nouveau territoire régional (Fig.19.). La mise en réseau a été soulevée par la question des travaux isolés de chaque agence élaborés sur un même objet : la Région Grand Est. Ainsi, le réseau d'agences partage aujourd'hui les informations par le biais d'une plateforme de postage de données (cartes, tableaux, études etc.) alimentée par les travaux de chacune des agences. Les objectifs de cette mutualisation sont multiples : partage de connaissance, économie d'échelle, regards croisés et consolidation du rôle des agences d'urbanisme pour les territoires.

Fig.19. Le réseau d'agences de la Région Grand Est

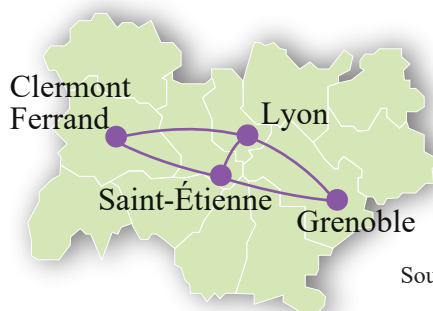


Source : FNAU - 2016

La Région Auvergne Rhône-Alpes quant à elle rassemble en un réseau les trois agences d'urbanisme présentes sur le territoire (Grenoble, Lyon et Saint-Etienne) depuis 1999 (réseau Urba3) (Fig.20.). Chaque année, une vingtaine de projets communs sont définis. Le fonctionnement est cadré par un comité de pilotage représenté par les Présidents des agences. Le comité des directeurs, quant à lui, fixe la stratégie collective et pilote la réalisation du programme d'intérêt régional (dont l'animation technique est dédiée à une personne pour le réseau).

Le réseau intègre aujourd'hui l'agence de Clermont Métropole et devient Urba4. L'agence de Clermont Métropole se positionne en tant que référent technique de la Région sur les enjeux métropolitains. Elle a en effet permis l'émergence du projet métropolitain, régit par un syndicat mixte «Métropole Clermont Auvergne Vichy». De plus, elle est également l'interlocuteur technique de la Région sur l'élaboration d'un programme FEDER 2014-2020 (axe projet urbain intégré).

Fig.20. Le réseau d'agences de la Région Auvergne Rhône-Alpes



Source : FNAU - 2016

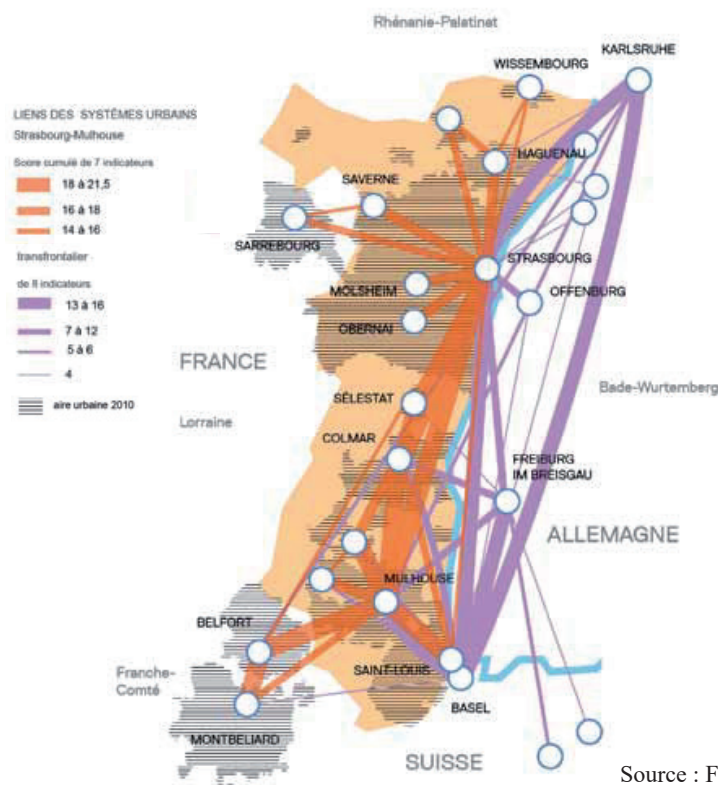


Les agences d'urbanisme impliquées dans des démarches d'inter-territorialité (Fig.21.)

La Région Grand Est, de surcroît à son réseau de sept agences d'urbanisme, est riche de deux agences spécifiques, qui s'organisent dans une démarche d'inter-territorialité. Ces deux agences, que représentent Mulhouse (AURM) et Strasbourg (ADEUS) sont historiquement liées, en raison du contexte territorial (développement urbain historique organisé autour de ces deux villes). Aussi, la création du pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse a été l'occasion d'exprimer les besoins vis-à-vis des deux agences, notamment en matière d'accessibilité à grande échelle, l'intégration économique des deux agglomérations et l'implantation de grands équipements (infrastructures de transports, culture sciences etc.).

En termes de programmes de travail commun, les deux agences d'urbanisme de Strasbourg et Mulhouse sont associées dans les domaines de l'environnement, de foncier, ou encore l'énergie. En effet, elles ont comme missions d'élaborer le SRCE, elles ont mis en place une plateforme d'analyse de la consommation foncière et chaque agence se distingue l'une de l'autre concernant l'énergie, puisque Strasbourg a le rôle de connaissance et d'activation de leviers d'actions alors que Mulhouse, quant à elle, traite de la prospective. Les deux agences sont également spécialisées selon leur situation géographique. Strasbourg mène un travail de prospective à l'échelle du Rhin Supérieur, traite les interdépendances et les apports réciproques des territoires. Mulhouse est riche d'un apport de connaissances du Sud Alsace dans la nouvelle Région et traite également des questions économiques.

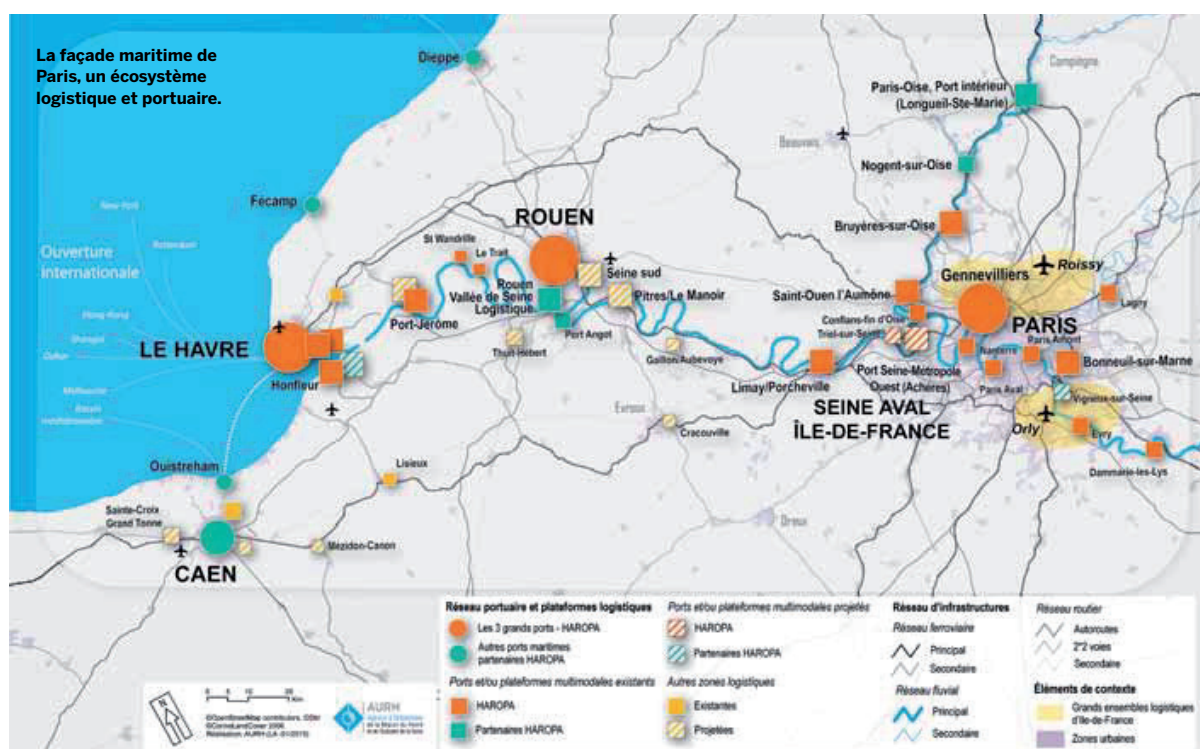
Fig.21. Les échanges dessinant le réseau de villes et le pôle métropolitain



L'association et la réunion d'agences d'urbanisme autour d'un projet spécifique (Fig.22.)

Cette coopération des agences six d'urbanisme (Caen, Le Havre, Rouen, Seine Aval, Paris et Ile-de-France) autour du projet de la Vallée de la Seine prend racine dans la réflexion sur le Grand Paris. Espace stratégique, la Vallée de la Seine est le lien fédérateur entre l'Ile-de-France et la Normandie. Regroupant de nombreux enjeux (développement d'une offre portuaire et logistique, recherche et innovation, tissu économique, patrimoine naturel etc.), ce projet a permis aux agences d'urbanisme de développer un partenariat actif. Cela s'est traduit par la production de documents et réalisations d'études de référence et par leur mobilisation dans la préparation de temps forts du projets (colloques). L'Etat et les Régions souhaitent pérenniser cette coopération inter-agences et ont crée en 2013 un poste de Délégué Interministériel pour le Développement de la Vallée de la Seine (DIDVS), permettant l'organisation d'une gouvernance à travers un Comité directeur réunissant l'Etat et les Régions. Dans cette dynamique, les agences ont établi une «Charte de coopération des six agences d'urbanisme de la Vallée de la Seine», signée par les six Présidents et par le DIDVS. Aussi, dans un but de précision de sujets et actions prioritaires, les agences ont construit ensemble un programme de travail collectif pour la période 2015-2017.

Fig.22. Les échanges dessinant le réseau de villes et le pôle métropolitain



Cette approche comparative des travaux des agences d'urbanisme en réseau et à différentes échelles repose sur des éléments de cadrage en termes de modalités d'actions et de programmes de travail. Mais, plus globalement, quels peuvent être les champs investis par les agences en Région ?



3.1.3. Les champs investis par les agences d'urbanisme en Région

Le renforcement des partenariats représente un enjeu majeur dans l'appui aux compétences régionales, qui plus est dans un contexte de développement accru de la planification à grande échelle. Ainsi, les agences d'urbanisme sont les lieux de territorialisation des politiques régionales et les Régions sont omniprésentes dans les programmes de travail de ces premières.

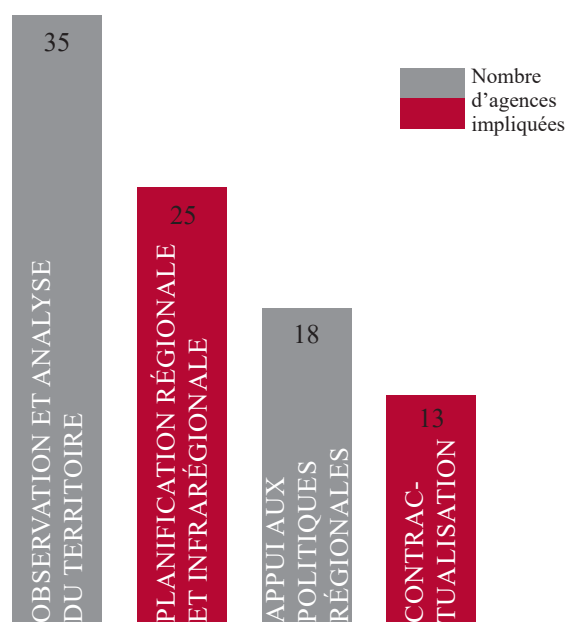
89 %

Part des agences d'urbanisme bénéficiant de l'adhésion des Régions en tant que membre d'agence. Les Régions participent, pour la plupart, au programme de travail partenarial.

Le travail en réseau des agences d'urbanisme, notamment conditionné dans le but de répondre aux enjeux de territoires grande échelle tels que l'espace régional, permet de dégager des domaines d'action suscitant la collaboration avec les institutions régionales (Fig.23.).

Cette analyse, basée elle aussi sur l'enquête menée par la FNAU en 2014 et 2015 permet de mettre en avant le travail des agences en matière d'observation et d'analyse du territoire au service des Régions. En effet, l'ensemble des agences interrogées y ont répondu favorablement, en partenariat avec leur Région. Aussi, la planification régionale et infrarégionale est le deuxième domaine de partenariat. Viennent ensuite les travaux de co-production des politiques publiques et l'appui à la contractualisation.

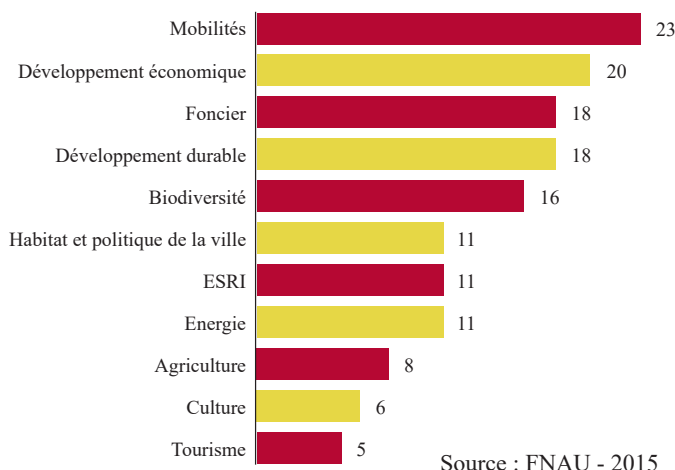
Fig.23. Les domaines de travail partenarial entre agences et Régions



Source : FNAU - 2014

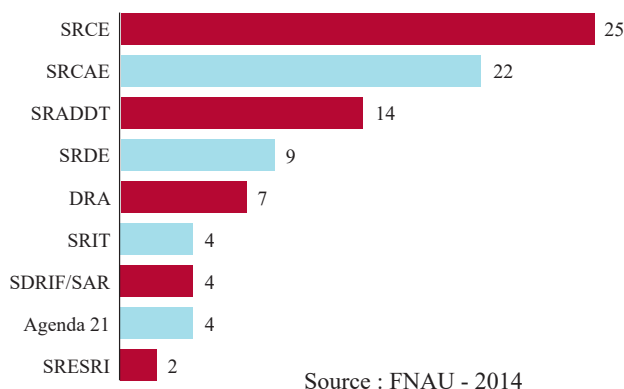
En termes de thématiques (Fig.24.), les agences d'urbanisme accompagnent les Régions dans la territorialisation de leurs politiques qui relèvent directement de leurs compétences. En effet, les premiers travaux d'agences faisant l'objet de partenariat privilégié avec la Région sont les mobilités, puis le développement économique, la question du foncier, du développement durable et de la biodiversité.

Fig.24. Les thèmes de partenariats Agences - Régions



A l'heure où se développent des schémas stratégiques régionaux, les agences d'urbanisme prennent part aux dispositifs (Fig.25.) et permettent notamment une production territoriale augmentée, dans un contexte de gouvernance multi-échelles. Elles participent majoritairement aux schémas liés à l'environnement (SRCE et SRCAE), puis au SRADDT (version antérieure au SRADDET).

Fig.25. Les agences d'urbanisme impliquées dans la réalisation de documents de planification régionale

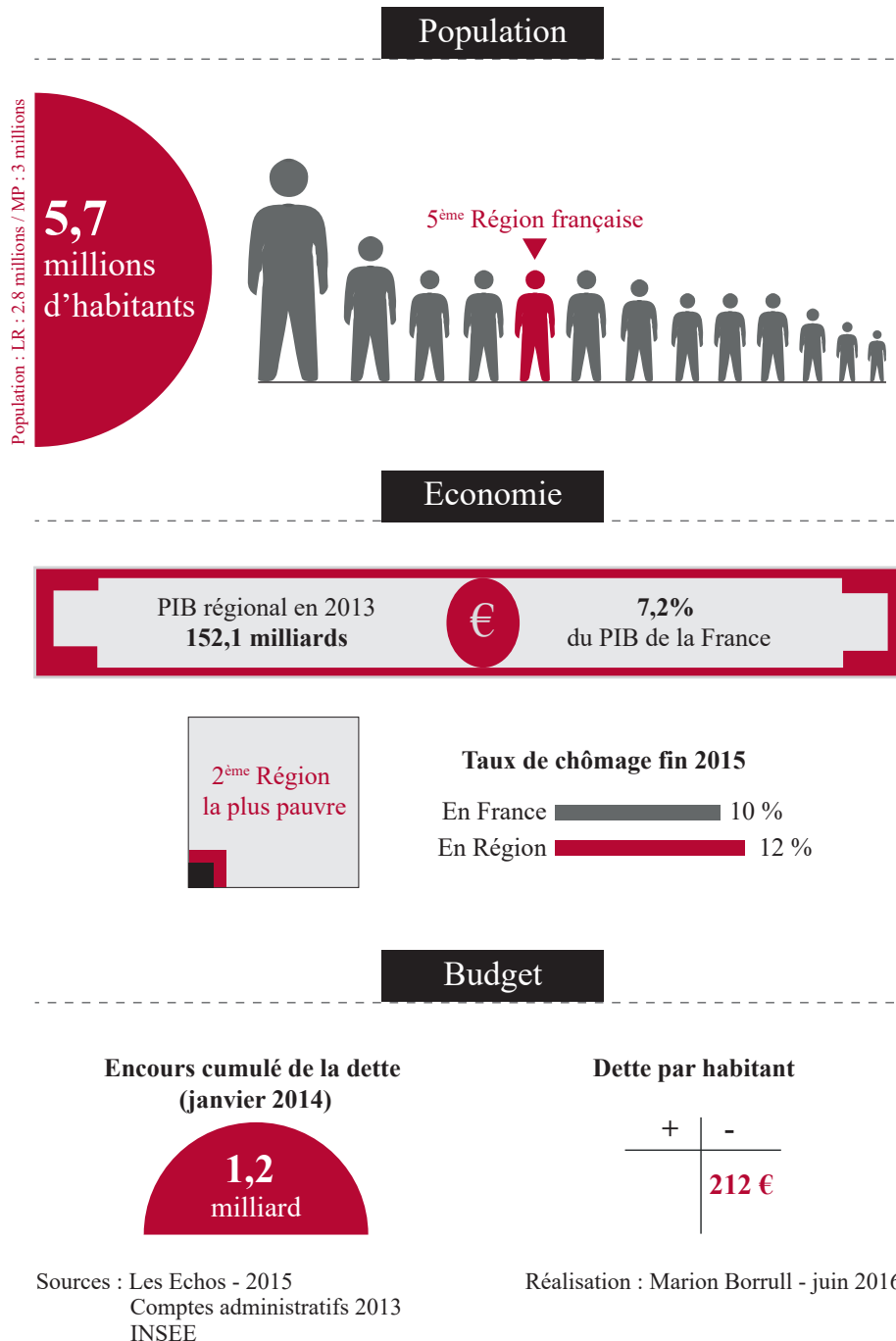


L'implication des agences est encouragée par l'évolution de la conception de la planification et l'évolution structurelle des territoires (pôles métropolitains, fusions des Régions). Alors, qu'en est-il de la Région Occitanie, quelles sont ses spécificités et selon quelles approches les agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan abordent-elles leur contribution, au regard de leurs expériences en matière de connaissance, d'expertise et d'animation ?



3.2. La Région Occitanie, ses caractéristiques et ses spécificités

Fig.26. Chiffres clés de la nouvelle Région Occitanie au 1^{er} janvier 2014



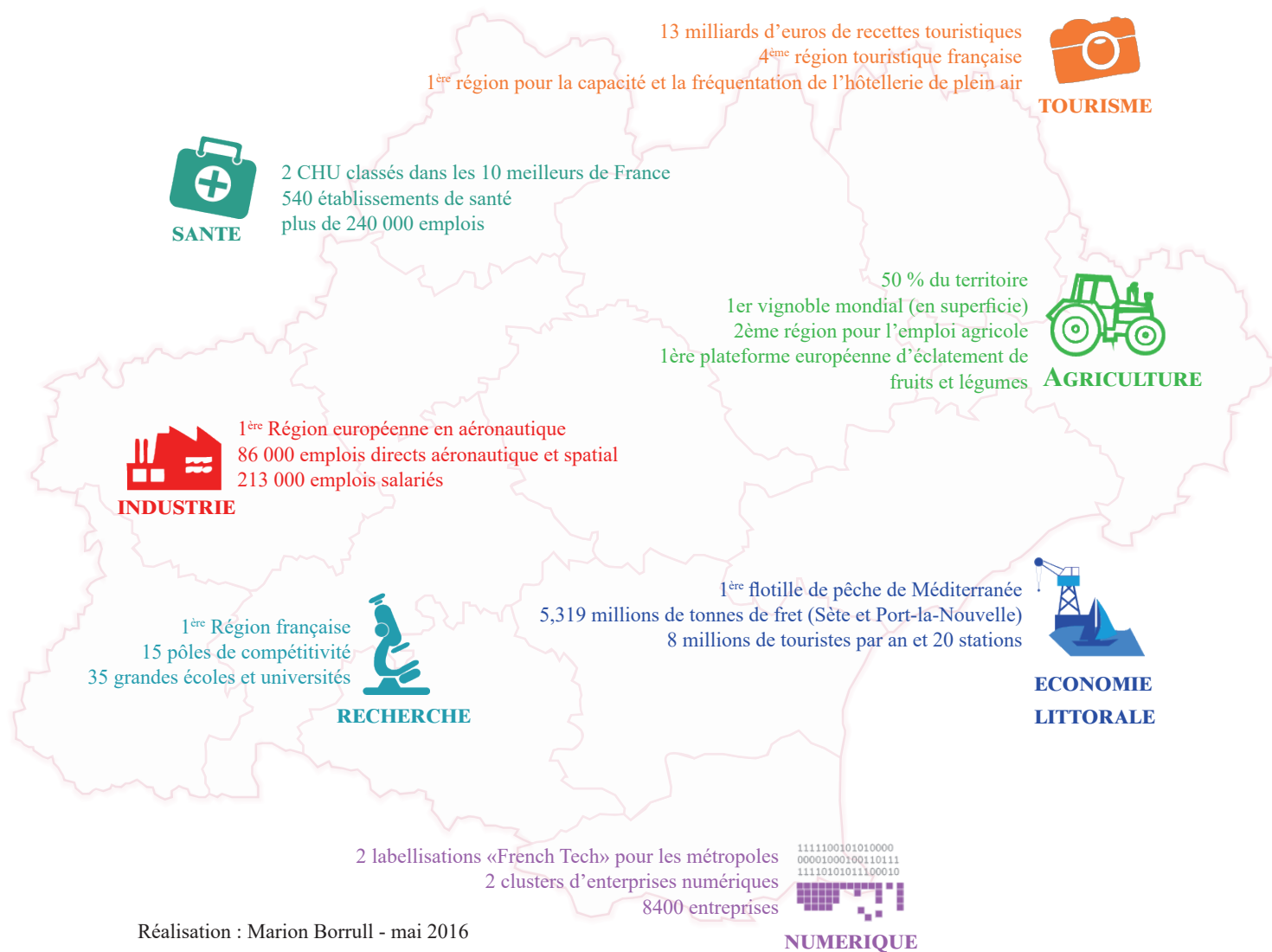
Outre ces informations d'ordre général (Fig.26.) et sous un angle géographique et thématique, la Région Occitanie est un territoire riche et diversifié. Les agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan se sont saisies des nouvelles problématiques de la Région et ont souhaité partager leurs contributions auprès de l'ensemble des acteurs du futur SRADDET. Ainsi, l'approche suivante d'Occitanie permet de mettre en lumière ses particularités et engage les agences dans une préfiguration des nouvelles dynamiques régionales.

Les anciennes Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées représentent, depuis le 1^{er} janvier 2016, une seule et même Région, très vaste et aux espaces et identités plurielles.

Deuxième plus grande Région de France et première par le nombre de Départements (13), son nouveau périmètre couvre plus de 13% du territoire français (72 724 km²).

Forte de ses richesses et attractive, Occitanie doit conserver ses atouts (Fig.27.) et tirer parti de sa nouvelle configuration (périmètre institutionnel).

Fig.27. Chiffres clés d'Occitanie par domaines



Réalisation : Marion Borrull - mai 2016



3.2.1. Contexte géomorphologie et démographique (Fig.28.)

Quatre grands espaces singuliers

Occitanie est une Région riche de ses complémentarités géographiques entre plaines et montagnes, littoral méditerranéen et arrière-pays.

Quatre grands espaces géographiques se distinguent :

- au Nord, une partie du Massif central et ses contreforts
- au Sud, le Massif pyrénéen, ses vallées et ses espaces transfrontaliers
- à l'Ouest, la Région se déploie sur la vallée de la Garonne
- à l'Est, le corridor du littoral méditerranéen, son hinterland et la vallée du Rhône

Ces territoires singuliers font d'Occitanie une Région aux espaces naturels et paysagers remarquables. Ceux-ci constituent un ensemble d'enjeux appelant à une cohésion territoriale régionale et participent également d'une identité territoriale.

La répartition de la population sur les territoires

La Région est très attractive. En effet, 5,7 millions d'habitants peuplent la nouvelle Région et cette dernière gagne 51 000 habitants chaque année.

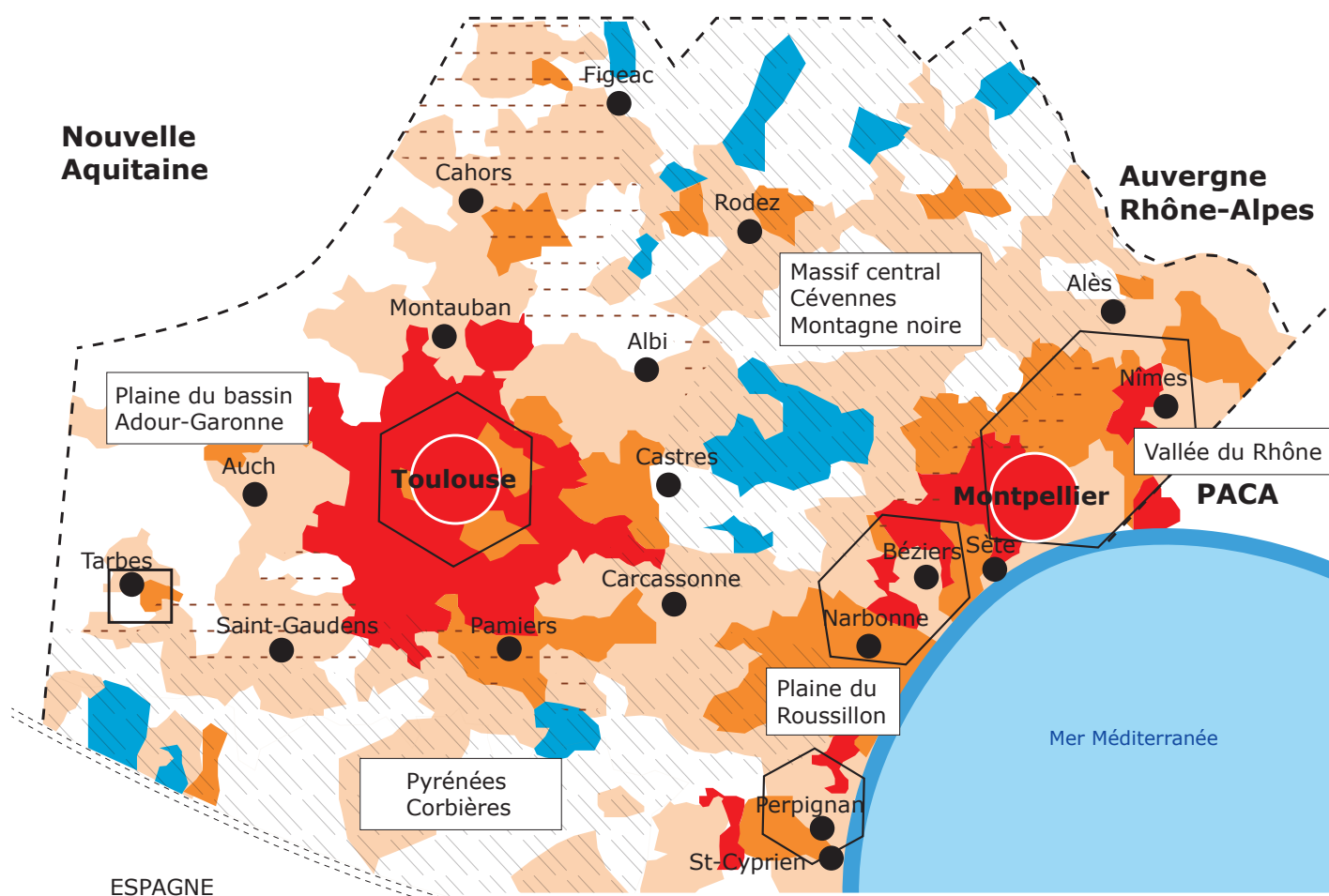
Néanmoins, derrière le rayonnement apparent de la Région se cache une situation très contrastée. La question de l'accueil de population et de l'attractivité est un enjeu fort dans un contexte de métropolisation et de densification des territoires. Cette attractivité apparaît comme un défi tant en termes de production de logement, de création d'emplois que de cohésion sociale. Au-delà de ces enjeux, cet accueil, peu soucieux des ressources, génère une périurbanisation importante.

La plaine présente deux métropoles (Toulouse et Montpellier) denses et attractives caractérisées par l'évolution démographique la plus importante de la Région et un réseau de villes moyennes, polarisant le territoire régional.

Les massifs et contreforts quant à eux sont moins concernés par l'afflux de population. En effet, l'évolution démographique de ces dix dernières années est la plus faible de la Région, voire négative dans ces zones de massifs.



Fig.28. Une topographie variée et des territoires attractifs

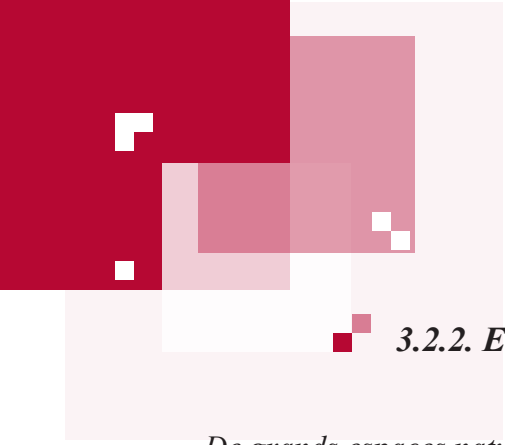


<ul style="list-style-type: none"> - - - Limite régionale ==== Frontière franco-espagnole Littoral languedocien et catalan Zones de montagne - - - Zones de piémont Densité de population la plus forte (>180 hab/km²) 	<p>Evolution de la population de 1999 à 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> Supérieur à 30 % de 20 à 30 % de 10 à 20 % de 0 à 10 % Evolution négative
---	--

Sources : INSEE, DRAAF, DREAL LR

Réalisation : Marion Borrull - mai 2016





■ 3.2.2. *Espaces naturels et biodiversité : valorisation et préservation (Fig.29.)*

De grands espaces naturels présents sur le territoire

Riche de six Parcs Naturels Régionaux (Haut Languedoc, Narbonnaise-Méditerranée, Pyrénées Catalanes, Pyrénées Ariègeoises, Grands Causses, et Causses du Quercy), deux Parcs Nationaux (Pyrénées et Cévennes) et un Parc Naturel marin (Golfe du Lion), les principaux espaces naturels régionaux bénéficient de reconnaissance en lien avec la diversité des richesses écologiques et paysagères qu'ils recèlent. Aussi, Occitanie dispose d'un réseau hydrographique important qui irrigue et structure les territoires. Rare et convoitée, la ressource en eau nécessite d'être préservée et valorisée.

La préservation des espaces sensibles passe par une maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols, mais également par la recherche de la sobriété énergétique dans les différentes politiques publiques (mobilités, foncières, agricoles, touristiques etc.).

Riche de nombreux sites de haute qualité environnementale (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, hydrographie, TVB), la Région doit disposer d'une politique environnementale qui puisse garantir la préservation des habitats naturels et des fonctionnalités écologiques de l'ensemble du territoire régional.

Des ressources convoitées

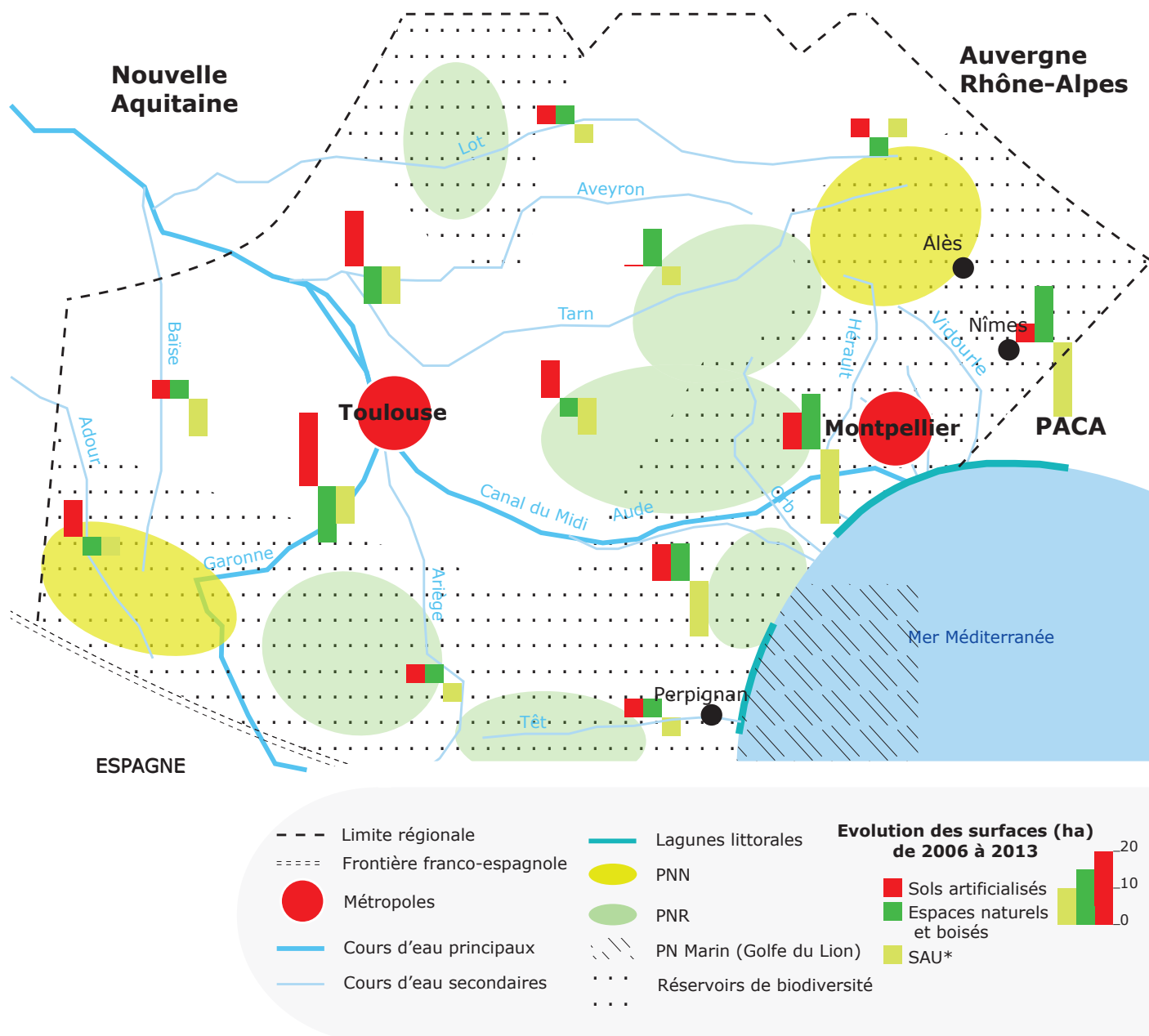
Ces dernières années, l'on assiste à une hausse généralisée de l'artificialisation des sols (+ 81 800 ha en 7 ans*). Cette tendance est d'autant plus marquée en Haute-Garonne, Tarn et Tarn-et-Garonne.

L'évolution des surfaces des espaces naturels et boisés est variable selon les deux anciennes Régions. L'on observe une hausse de ceux-ci en Languedoc-Roussillon (+ 34 000 ha*) du fait de la déprise agricole et un recul en Midi-Pyrénées (- 12 600 ha*). Néanmoins, dans certains cas, l'augmentation de l'artificialisation des sols ne s'accompagne pas systématiquement d'un recul des espaces naturels et boisés mais plutôt des surfaces agricoles. Les Surfaces Agricoles Utiles se voient globalement réduites (- 103 200 ha*) à l'échelle de la nouvelle Région. Cette diminution des surfaces dédiées à l'agriculture est la plus importante dans l'Hérault, le Gard et l'Aude.

La gestion, la préservation et le partage de la ressource en eau est un enjeu majeur au sein de la Région. Sa fragilité et sa vulnérabilité face aux activités humaines (pollutions, pompages) et les risques naturels qui lui sont associés (débordement, ruissellement, submersion marine) nécessitent une connaissance aiguisée, la gestion, l'adaptation et l'anticipation des risques en vue de la protection des biens et des personnes.

*Source : Agreste 2006 et 2013

Fig.29. Des espaces protégés mais un territoire fragile



Sources : IGN, Agreste, DREAL LR et MP Réalisation : Marion Borrull - mai 2016



■ 3.2.3. Métropoles, systèmes urbains et armature territoriale (Fig.30.)

Des systèmes urbains différenciés

Toulouse et Montpellier sont les deux métropoles de la nouvelle Région. Celles-ci se caractérisent par leur système urbain différencié. En effet, Toulouse a un système urbain monocentrique et le littoral méditerranéen polycentrique, organisé autour de Montpellier.

Toulouse et Montpellier ont des flux (notamment les migrations pendulaires) spécifiques à leur système urbain. Toulouse s'organise en un système en étoile, où l'urbanisation croissante et l'étalement urbain posent la question de la consommation de l'espace périurbain. Montpellier entretient des relations soutenues avec les villes qui l'entourent et forme une métropole en réseau avec Sète / Montpellier / Nîmes-Alès. L'arc méditerranéen est en effet caractérisé par une forte urbanisation en zone littorale. C'est dans cet ensemble que s'inscrit également l'aire urbaine perpignanaise, développée sur la plaine du Roussillon et constituant la 3^{ème} aire urbaine régionale.

Une population inégalement répartie sur le territoire

Troisième Région la plus peuplée (hors IdF), Occitanie héberge 5,7 millions d'habitants. L'ancienne Région Languedoc-Roussillon compte 2,7 millions d'habitants (janvier 2014) alors que Midi-Pyrénées en dénombre 2,9 millions. Néanmoins, cette population est inégalement répartie.

Aujourd'hui, une majorité de la population de la Région (3,7 millions) vit en dehors des métropoles toulousaine et montpelliéraine (Toulouse Métropole : 25% de la population de MP et Montpellier Méditerranée Métropole : 16% de LR). Respectivement, les aires urbaines de Toulouse et Montpellier accueillent 1,2 millions et 579 400 habitants, soit 21% et 10% de la nouvelle Région.

Toulouse Métropole :

Plus de 738 000 hab / + 8 000 hab / an

3^{ème} grande aire urbaine* :

1.2 millions d'hab / 453 communes / 6 Départements

Perpignan Méditerranée Métropole :

Plus de 265 000 hab / + 2 800 hab / an

30^{ème} grande aire urbaine*

315 000 hab, 66 communes

Montpellier Méditerranée Métropole :

Plus de 434 000 hab / + 3 800 hab / an

13^{ème} grande aire urbaine* :

579 400 hab / 116 communes / 2 Départements

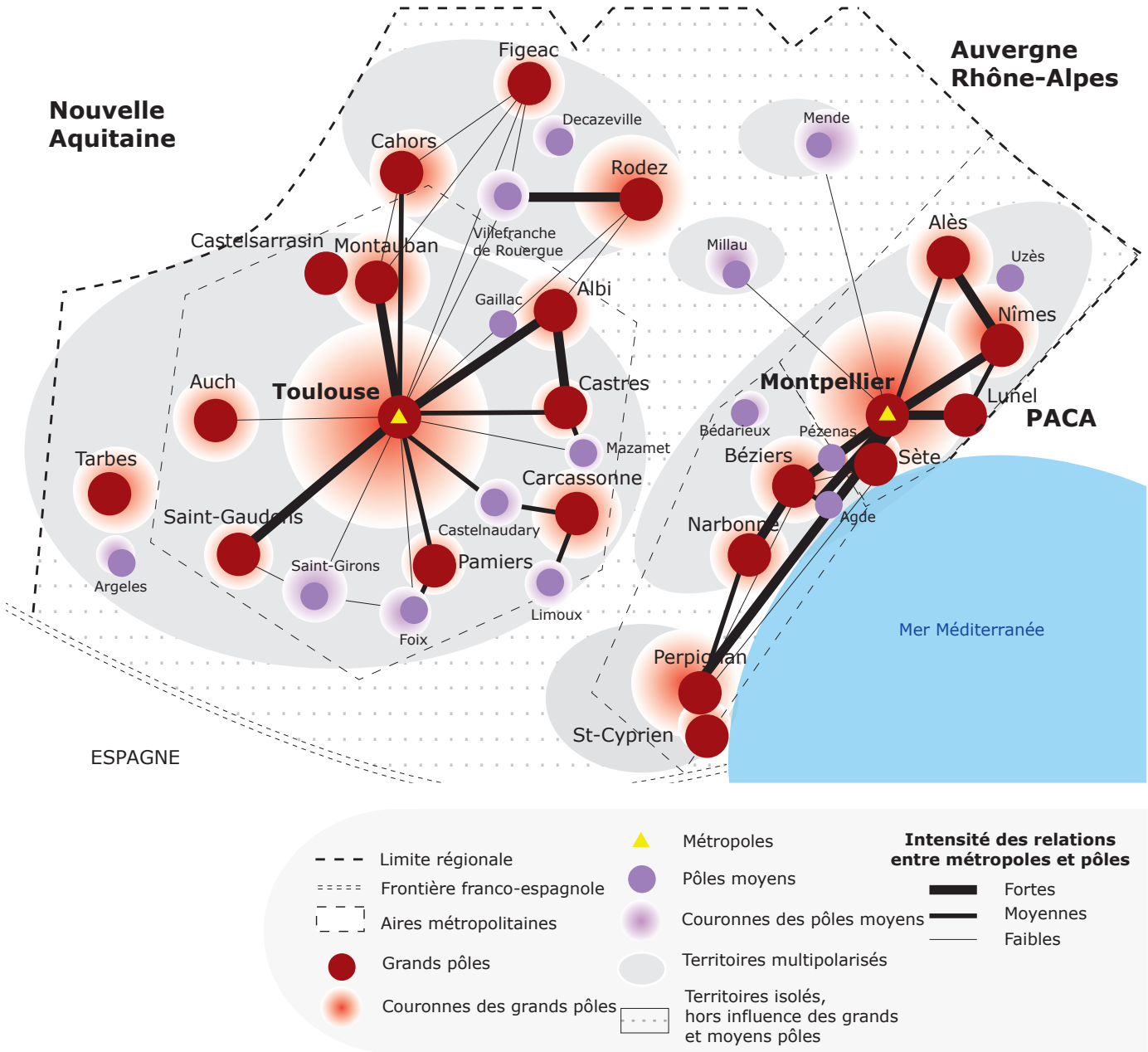
Pôle métropolitain Nîmes-Alès :

Plus de 345 000 hab / + 4 000 hab/an

77 communes

* Hors Ile-de-France

Fig.30. Deux métropoles aux armatures territoriales particulières



Sources : DATAR, INSEE

Réalisation : Marion Borrull - mai 2016





3.2.4. Mobilités, déplacements et infrastructures de transports (Fig.31.)

Une accessibilité encore trop limitée et insuffisante

Le réseau routier (routes / autoroutes) est assez bien développé mais son usage quasi-exclusif entraîne des externalités négatives (saturation des réseaux, nuisances, pollution etc.)

Le réseau ferroviaire (TER / TGV) quant à lui rend les transports chronophages dans la Région et à destination de villes métropolitaines.

Les aéroports, fortement fréquentés, permettent de structurer le territoire régional.

La prépondérance de la plate-forme toulousaine peut s'expliquer par un système de connexions ferroviaires pénalisantes, notamment vers Paris. En effet, l'enclavement de la métropole toulousaine et ses connexions interrégionales et nationales ne sont pas optimales pour des échanges fluides et réactifs. Ainsi, dans le but de favoriser les échanges et d'améliorer son accessibilité, Occitanie doit mettre en place des infrastructures optimisées selon les flux (journaliers et occasionnels), tout en anticipant les effets de la saisonnalité (arc méditerranéen en particulier). Aussi, la coordination et la cohérence entre le développement des infrastructures de déplacements et l'urbanisme est une dimension incontournable dans les politiques de transports et mobilités. En effet, apparaissant comme une priorité dans les documents de planification, sa mise en oeuvre demeure difficile (organiser l'urbanisation autour des axes de transports, élargir les territoires desservis, améliorer l'accessibilité aux équipements et services etc.). S'agissant du dernier «chaînon manquant» à grande vitesse entre Paris, Lyon, Barcelone et Madrid, le projet de ligne nouvelle entre Montpellier et Perpignan constitue également un enjeu majeur en termes d'accessibilité du territoire.

Le choix préférentiel de l'aéroport

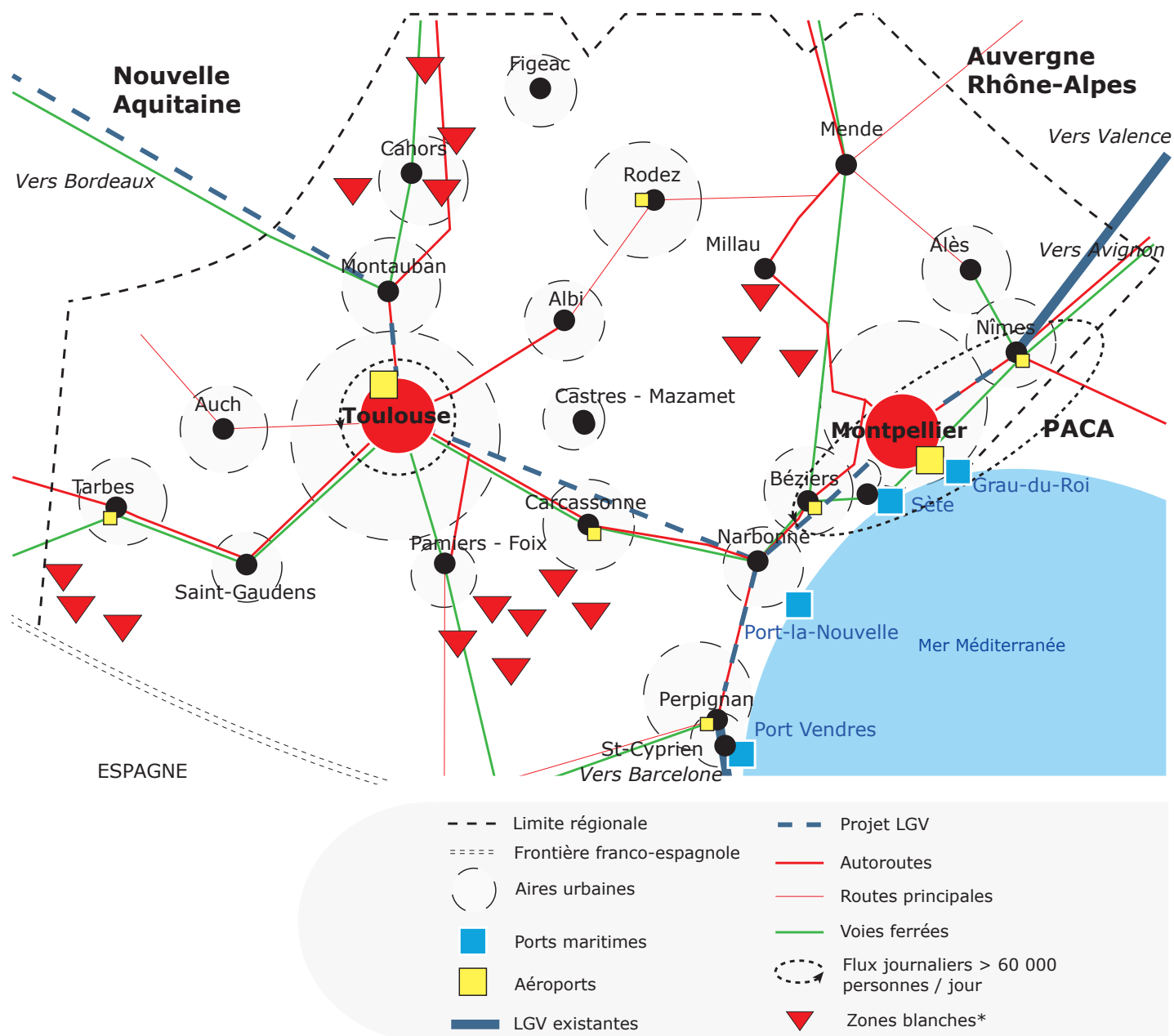
L'aéroport de Toulouse-Montaudran dispose d'un poids important en ce qui concerne le transport de voyageurs. En effet, en 2012, plus de 7 millions de voyageurs ont transité par l'aéroport toulousain, et près de la moitié était à destination de Paris. L'aéroport de Montpellier, quant à lui, a une fréquentation largement inférieure, avec un trafic annuel de plus d'1 million de voyageurs, dont près de 60% à destination de Paris. D'autres aéroports structurent le réseau aérien en Région, tels que ceux de Nîmes-Alès, Perpignan, Béziers, Carcassonne, Tarbes ou encore Rodez.

L'heure du développement du numérique

De nombreux enjeux sont réunis autour du développement numérique en termes de communication et d'information. En effet, les TIC sont pour la Région un axe à développer en particulier dans les zones isolées et les zones rurales. Le numérique pourrait contribuer, de la même manière que la question des mobilités et déplacements, au désenclavement des territoires et à un rayonnement régional plus important, dans un contexte de compétitivité territoriale.



Fig.31. L'accessibilité de la Région et ses infrastructures de transports



* Les zones blanches sont les espaces non desservis par un réseau de téléphonie mobile
 Sources : IGN, BDcarto, DREAL, SGAR Réalisation : Marion Borrull - mai 2016





■ 3.2.5. *Espaces ruraux et confortement du lien urbain - rural (Fig.32.)*

Des territoires ruraux fédérateurs

Les espaces urbains et ruraux sont complémentaires, ce qui constitue une véritable richesse régionale. Forte d'une activité agricole diversifiée et de territoires ruraux organisés autour de bassins, de pôles urbains moyens voire peu peuplés, la Région peut s'appuyer sur des circuits courts, une agriculture diversifiée afin de garantir un développement cohérent des activités, des fonctions et des zones les plus isolées.

L'agriculture occupe une place importante au sein du nouveau périmètre régional. Les zones de montagne sont les espaces de polyélevage (bovins, herbivores), alors que les grandes cultures (céréales, blé, maïs) sont exploitées dans les territoires limitrophes à la métropole toulousaine. La viticulture, qui occupe une grande part des exploitations régionales (en superficie, la Région occupe la première place mondiale pour ses vignobles), est essentiellement située dans l'arc méditerranéen. Cette activité agricole fait l'objet de multiples appellations et labels (AOP / AOC / IGP).

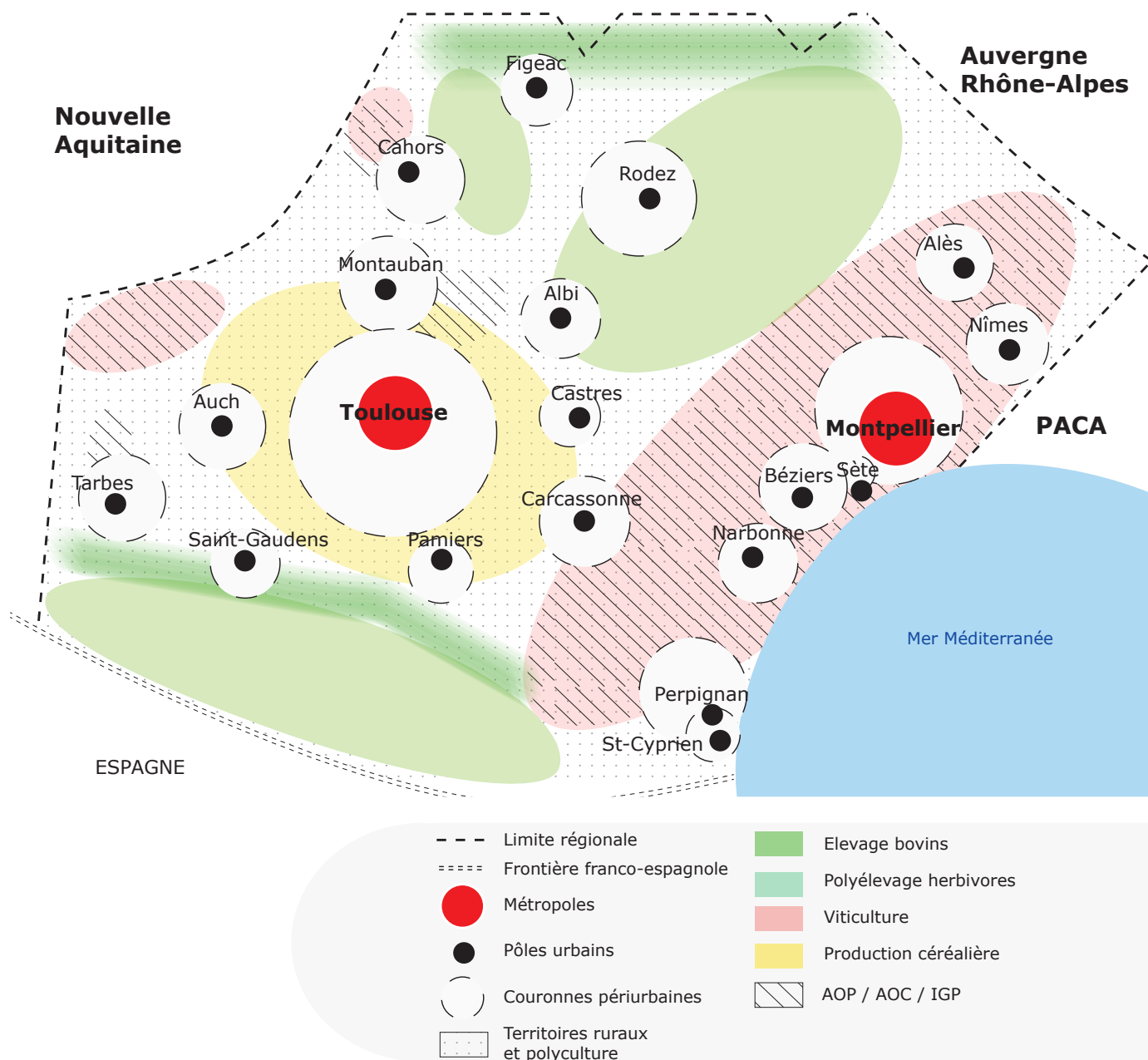
Vers une alliance entre territoires urbains et ruraux ?

Au-delà du soutien aux activités agricoles, important au regard des politiques économiques régionales, la place des territoires ruraux en Région porte également une part essentielle dans l'analyse des nouvelles dynamiques. Quelle politique engager dans le traitement du lien urbain - rural ? Quels leviers de transformation ou confortement des espaces ruraux et agricoles utiliser ?

Les espaces périurbains sont à l'interface entre milieux urbanisés et espaces ruraux. Ils sont à la fois sous l'influence des pôles et centralités mais n'adoptent pas les fonctions urbaines. Certains espaces ruraux, les plus isolés et hors aire d'influence des métropoles et pôles urbains, sont touchés par la déprise démographique et économique. D'autres, polarisés par des petites villes sont plus dynamiques (en termes de croissance démographique et attractivité économique). Aujourd'hui, ces espaces ruraux hébergent 31 % de la population de la Région Occitanie.



Fig.32. Une activité agricole dynamique et des territoires ruraux structurants



Sources : Agreste, INAO

Réalisation : Marion Borrull - mai 2016



3.2.6. La grande Région Occitanie et sa stratégie d'action (Fig.33.)

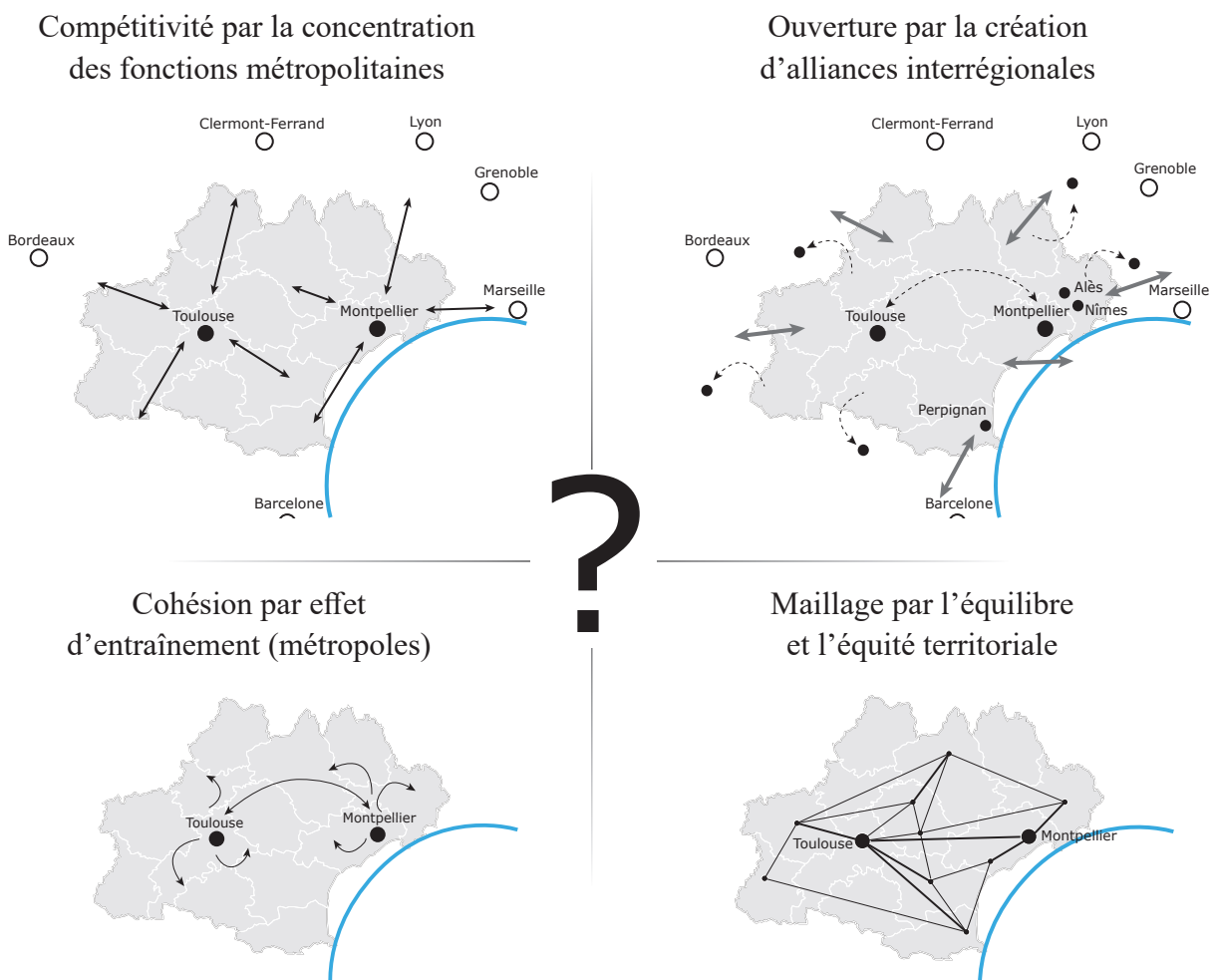
Stratégies régionales dans une vision grande échelle

Occitanie a une situation centrale dans le grand Sud français et Sud européen. La proximité de l'Espagne renforce le caractère stratégique de l'objectif d'ouverture de la Région à son environnement périphérique.

Conjuguer le développement de la Région et de ses territoires limitrophes semble essentiel notamment par la prise en compte de certains enjeux économiques et territoriaux.

Occitanie, du fait de son positionnement et de son ouverture sur les Régions et pays voisins, se doit d'adopter un rôle sur la scène européenne et nationale. Il semble donc essentiel de favoriser les échanges, notamment par le décloisonnement des territoires. Néanmoins, cela suppose de valoriser des complémentarités fortes entre les différents territoires et dans l'élaboration de stratégies à différentes échelles (Fig.34).

Fig.34. Choix de stratégies régionales à suivre

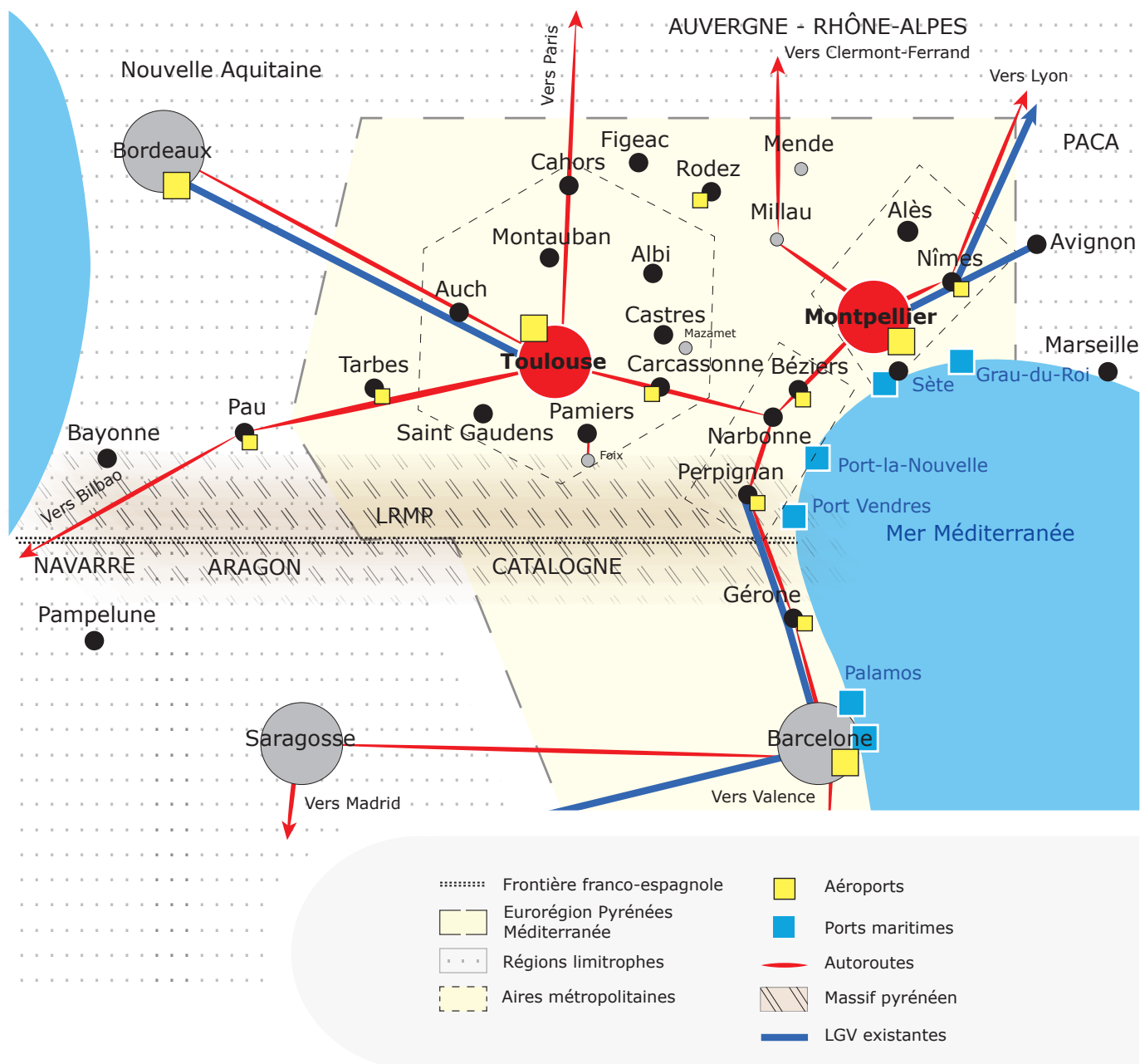


Source : SRADDT LR

Réalisation : Marion Borrull - mai 2016



Fig.33. Le positionnement de la Région à différentes échelles



Sources : DREAL, Euro-Région

Réalisation : Marion Borrull - mai 2016

L'approche des dynamiques nouvelles d'Occitanie construite par les trois agences d'urbanisme de la Région est le fruit d'un travail en réseau. Afin de conforter leur rôle d'expertise, de connaissance et d'animation, l'aua/T, l'A'U et l'AURCA, dont la mise en réseau est récente, ont souhaité mettre en lumière leurs expériences à travers ce travail d'analyse et dégagent des premiers enjeux pour la nouvelle Région.



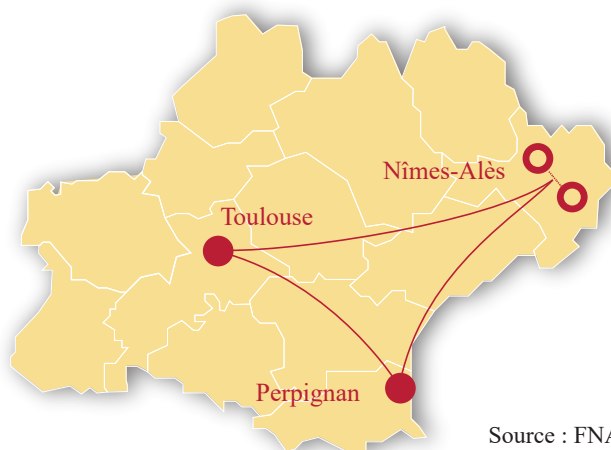
3.3. Le réseau A3 en Région Occitanie : vers une stratégie commune ?

■ 3.3.1. Organisation du réseau d'agences de la Région Occitanie

Outil et symbole de l'ingénierie territoriale, les agences d'urbanisme sont positionnées comme lieux de partenariat, partageant l'observation et l'expertise territoriale au service des politiques publiques. Elles sont de surcroît des lieux de capitalisation de connaissances. Sur toile de fond d'appui à la planification régionale et infrarégionale représentant une part importante du travail, les agences deviennent une clé de l'action publique territoriale.

Dans le but d'alimenter la réflexion autour des nouvelles politiques régionales et afin d'apporter un regard sur ce nouveau territoire, les agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan ont souhaité s'organiser en réseau (Fig.35.).

Fig.35. Les 3 agences d'urbanisme de la nouvelle Région en réseau



Source : FNAU - 2016
Réalisation : Marion Borrull - mai 2016

Dans un contexte d'une « nouvelle donne territoriale », les trois agences de la Région Occitanie souhaitent prendre part dans la fusion qui touche les anciennes Régions Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées. En effet, elles souhaitent répondre aux enjeux de connaissance et de projet du grand territoire régional et métropolitain. Ainsi, les trois agences mettent en commun leur savoir-faire. Prêtes à s'investir en aval du projet du nouveau super-schéma régional (SRADDET) et à la mise en œuvre des politiques publiques régionales, les agences sont également en mesure de se positionner en amont, contribuant ainsi à la réflexion préalable à la définition d'une stratégie régionale d'aménagement.

Les trois agences, A'U, AUA/T et AURCA ne sont pas des collaborateurs historiques. Néanmoins, la tendance des agences à travailler en réseau est renforcée notamment par la réforme territoriale et la création de la grande Région, pour permettre aux agences de se positionner sur leur offre collective auprès des nouvelles dynamiques régionales.

Aussi, cette mise en réseau provient d'un cadre plus général de tension sur les moyens et l'intérêt qu'il y a à mutualiser certaines compétences, ressources, spécialités thématiques,


dispositifs d'observation etc. De plus, les agences d'urbanisme ont un rôle accru en qualité d'ingénierie locale afin d'appréhender les dynamiques nouvelles de la nouvelle Région. Leur manière d'aborder ces nouvelles dispositions régionales gagne en pertinence par leur mise en réseau.

Cette mise en réseau des trois agences nécessite d'aborder un certain « management de réseau ». D'une part, les trois agences d'urbanisme sont de tailles différentes, avec une prépondérance de l'agence de Toulouse. De fait, les logiques et méthodologies d'études ne sont pas forcément applicables à Toulouse, autant qu'à Nîmes ou à Perpignan. Les équipes concernées par la mise en réseau doivent également créer une culture commune, se coordonner, définir un cadre de travail collectif et mutualiser leurs données, sources, travaux afin d'éviter enchevêtrement et juxtaposition d'éléments. Aussi, afin de parvenir à une mise en réseau optimale, établie dans un climat de confiance, sans aspect concurrentiel et construite dans une démarche de coopération, aua/T, A'U et AURCA doivent parvenir à structurer leur projet commun et établir un programme répartissant les tâches, définir une gouvernance et un mode de décision propre, mettre en place des outils collaboratifs mais également fédérer autour d'un même objectif par la force de l'esprit d'équipe. Le nouveau réseau d'agences en Région peut s'appuyer sur de nombreux exemples dans d'autres territoires, à la fois avec des réseaux d'agences « anciens » (Auvergne-Rhône-Alpes) mais également avec des dispositifs mis en place qui permettent l'efficience et l'efficacité de leur partenariat.

Dans le but de construire le réseau A3 (aua/T, A'U et AURCA), les trois agences organisent, depuis la décision de coordonner leurs actions, des rencontres inter-agences.

La première rencontre des agences de la nouvelle Région a eu lieu à Toulouse, le 15 décembre 2015. Avec la présence des responsables de domaines et directeurs des agences, l'ordre du jour visait à aborder la question du positionnement des trois agences en réseau, vis-à-vis de leurs membres actuels et/ou futurs ainsi que la stratégie commune à adopter pour le développement d'une offre régionale en réseau. Aussi, cette première entrevue a permis une approche commune de leurs spécificités, leurs atouts, faiblesses et limites. Cette rencontre a contribué à poser les bases de ces questionnements, pour engager la réflexion sur la mise en réseau et envisager les possibles. Comme vu précédemment (Chapitre 2, 2.2.1), les agences ont évoqué leurs forces et faiblesses, ainsi que les partenariats et membres des agences. Elles se sont également interrogées sur les rôles à jouer avec la mise en réseau, tels que ceux d'aide à la maîtrise d'ouvrage, paroles d'experts, conseil, maîtrise d'œuvre, centre de ressources etc.

L'implication de chacune des agences sur les politiques « grande échelle » actuelles (SCoT, InterSCoT, SRCE, SRADDT etc.) a été abordée et les agences sont à la recherche d'outils et données mobilisables, tels que les observatoires, référentiels et pensent à la façon de proposer un programme partenarial d'intérêt régional. En outre, quels modes opératoires des agences d'urbanisme ?



Pour la stratégie commune à adopter, les agences sont fortes de connaissances du territoire (veille, observation, évaluation, mesures des dynamiques etc.) et font le choix de construire un projet en réseau orienté vers les partenaires nouvelle Région (Conseil Régional, DREAL et SGAR notamment). Alors, elles se positionnent autant en termes de connaissance des dynamiques territoriales (centre de ressources), de planification stratégique (expertise AMO) qu'en ingénierie territoriale (expertise AMO). Pour cela, les agences se questionnent sur les grands sujets de préoccupation qui permettraient de croiser les intérêts des partenaires régionaux (institution et services). Afin d'amorcer une compréhension commune, le dialogue et le partage avec les différents acteurs régionaux, les agences se mobilisent. L'agence d'urbanisme de Nîmes a donc engagé un travail d'évaluation des SRADDT (commande de la DREAL formulée notamment dans le but de mesurer les contenus des deux documents mais également pour alimenter le positionnement des agences vis-à-vis du futur SRADDET), et celle de Toulouse a mené un premier travail autour du SRADDET et des dynamiques d'Occitanie (publication) et la production d'un référentiel du fait urbain régional.

La lecture croisée des SRADDT effectuée par l'A'U a été présentée lors d'une réunion avec la DREAL à Montpellier, au cours du mois de mai. La première publication du réseau d'agences autour des enjeux du SRADDET et des dynamiques du nouveau périmètre régional a également fait l'objet d'une présentation. Aussi, une rencontre était programmée au mois juin entre les trois Présidents des agences d'urbanisme du réseau A3 et Sylvia Pinel (première vice-présidente à la Région à l'aménagement) afin d'aborder cette même publication, la lecture croisée des SRADDT, dans le but de définir les compétences techniques des agences pour leur implication dans le futur SRADDET et d'exposer les arguments en termes d'offre de service des agences à destination de la Région. Toutefois, cette réunion a été annulée et aucune nouvelle date n'est fixée à ce jour.

Concernant la production d'un référentiel du fait urbain régional, le questionnement principal provient de l'enjeu de connaissances que peuvent apporter les agences d'urbanisme, en collaboration avec leurs partenaires. La constitution de la nouvelle Région Occitanie reconfigure le fait urbain (deux métropoles, nombreuses villes moyennes, effets de polarisation des territoires et influences des villes). La hiérarchie des villes est modifiée par la fusion des deux Régions et les systèmes urbains se complexifient, notamment par le changement des échanges et des aires d'influence. Aussi, sont à revisiter à cette nouvelle échelle les diverses dimensions territoriales :

- Flux et mobilités : démographie, trajectoires résidentielles, flux économiques, domicile-travail, systèmes de déplacements, accessibilités
- Cohésion sociale et territoriale : emploi, activités économiques, richesses des territoires et des habitants, fragilités sociales et territoriales, diversité des fonctions, potentiels de la Région
- Environnement : consommation foncière, risques, climat, énergie, biodiversité
- ...

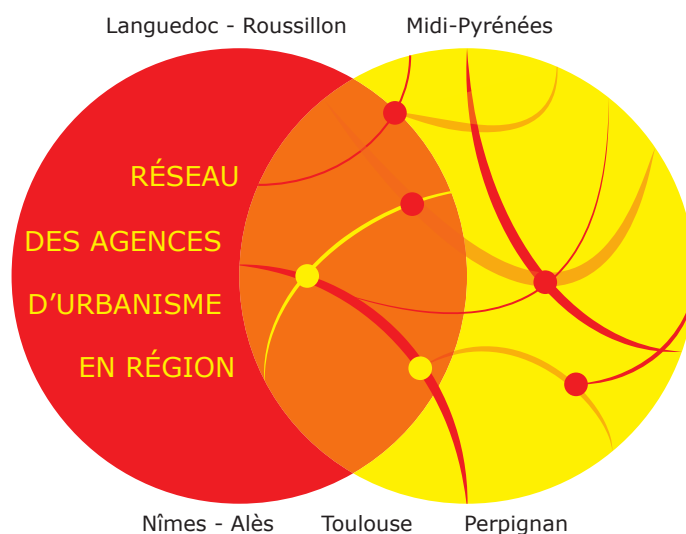
Ce référentiel doit pouvoir aborder tous les thèmes possibles et nécessaires, tout en tenant compte de la diversité des territoires (métropoles, autres villes et agglomérations, territoires ruraux et semi-ruraux, liens avec les autres Régions, dont le rapport transfrontalier). La première approche de ce référentiel identifie plusieurs entrées, par lesquelles les études pourraient aborder le nouveau territoire :

- entrée par territoires : peuplement, réseaux urbains et irrigation des territoires, réseaux de mobilité, flux économiques, touristiques, liens transfrontaliers
- entrée par facteurs de compétence : fonction des territoires, niveaux de formation, enseignement et recherche, innovation technique et sociale, industrie, économie agricole, systèmes de compétences locaux, excellences économiques, coopération et pôles de compétitivité
- entrée par ressources : occupation de l'espace, richesse des territoires, risques, population, biodiversité, espaces naturels, patrimoines, production d'énergie, parcs naturels
- ...

Toutes ces approches, de la part des agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan réunies en un réseau au sein d'Occitanie (Fig.36.), tend vers la construction d'un argumentaire en faveur de l'adhésion de la nouvelle Région aux trois agences, au titre de l'accompagnement à l'ingénierie des territoires.

Outre ce réseau naissant entre les trois agences encore aux prémices, la démarche est d'ores et déjà lancée et amorce une collaboration et contribution d'agences au service des politiques régionales d'aménagement.

Fig.36. Esquisse d'un logo propre au réseau d'agences A3



Réalisation : Marion Borrull - mai 2016



■ 3.3.2. La place du réseau A3 dans la stratégie régionale d'aménagement (Fig.37.)

La stratégie régionale à l'oeuvre

Potentiellement lié au processus de contractualisation régional et/ou conventionnement, le SRADDET traduit des enjeux qui nécessitent la retranscription de besoins des territoires. Dans cette logique, la stratégie régionale mise en place organise son action à travers les **compétences** qu'elle porte (dans une approche thématique). Celles-ci sont étroitement liées aux configurations spatiales de la Région et permettent de croiser enjeux thématiques et espaces géographiques. L'importance consacrée aux **territoires** permet de mettre en lumière les spécificités locales et également d'articuler compétences et jeu d'échelles. De nombreux **dispositifs** d'aides suprarégionaux passent par l'institution régionale, en appui à ses propres politiques publiques. La Région est donc à l'interface entre les territoires qu'elle couvre et la mise en oeuvre d'une politique nationale.

La prise en compte nécessaire des besoins des territoires

Si l'harmonisation des politiques régionales est un enjeu, cela doit se faire en identifiant les spécificités locales et en capitalisant les savoir-faire présents sur le territoire. Il s'agit donc d'associer les différents acteurs à la réflexion préalable, à l'élaboration et à la mise en oeuvre du SRADDET. Les réalités territoriales révèlent des besoins, tant dans la mutualisation et le travail en collaboration avec tous les acteurs, que dans les missions de ces derniers. L'analyse de ces besoins est un préalable indispensable à toute réflexion sur les coopérations (territoriales, interterritoriales, régionales, interrégionales etc.) et dans un principe de subsidiarité. Ils font donc l'objet d'une approche territorialisée de la stratégie d'action des politiques régionales.

La nécessité d'une ingénierie spécifique

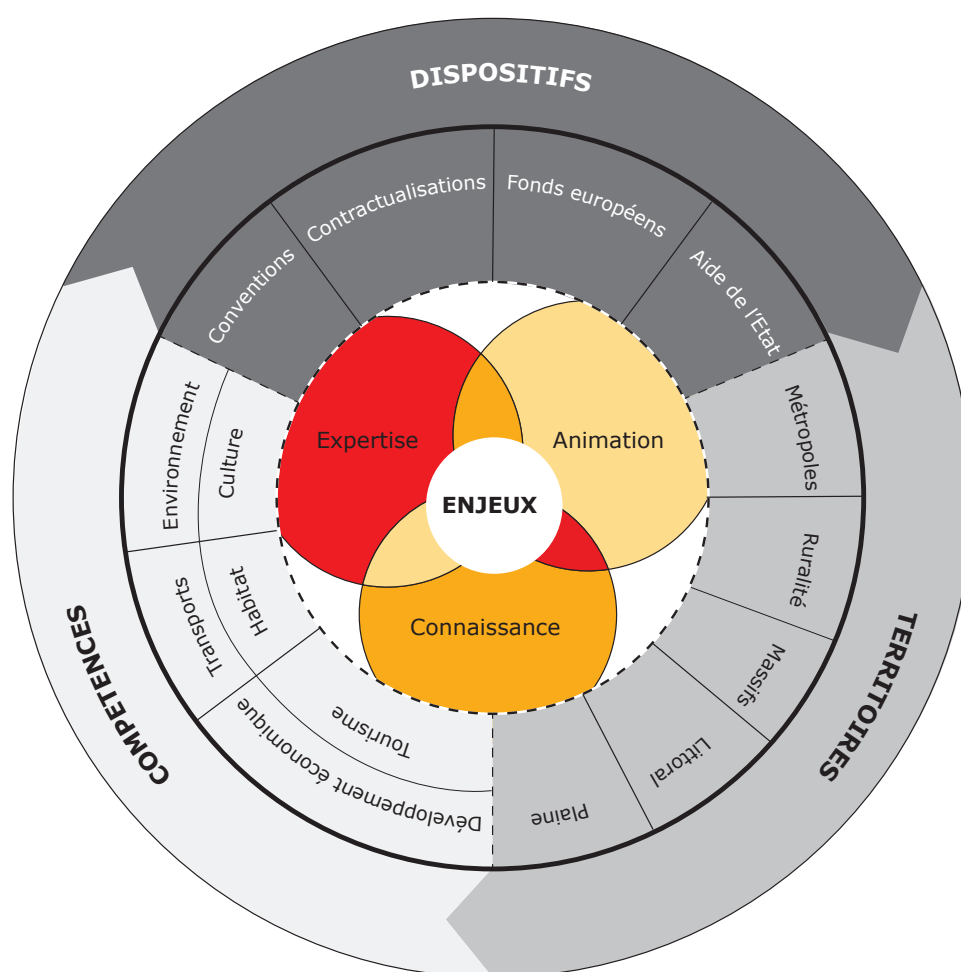
En réponse à l'identification et à la prise en compte des besoins des territoires, l'ingénierie locale occupe un rôle essentiel. En cela, les agences d'urbanisme sont identifiées comme des acteurs clés dans la mise en oeuvre des stratégies régionales (AMO, conseil, centre de ressources etc.). Moyens spécifiques de la territorialisation des politiques publiques, les agences assurent un rôle d'**expertise** grâce à leurs équipes pluridisciplinaires et leurs retours d'expérience. Riches d'un programme partenarial diversifié, elles sont également un outil d'**animation** territoriale et d'acculturation. Fortes de leur méthodologie de travail, d'outils et d'indicateurs pertinents, les agences de la Région, parties intégrantes d'un réseau national fédérant 1 600 professionnels de l'urbanisme au sein de 50 agences, sont également au coeur de l'observation, l'analyse et la **connaissance** des territoires.

Expertise : dynamiques territoriales et conduite de politiques publiques. Articulation entre les compétences régionales et les dispositifs de mise en œuvre de la stratégie régionale

Animation : co-construction du projet et réseau d'acteurs. Interface entre les dispositifs de la Région et les enjeux relevés des territoires et leurs besoins

Connaissance : ressources thématiques et transversalité. Relations entre les territoires géographiques et ses spécificités et les compétences des Régions.

Fig.37. Approche intégrée de la stratégie régionale en matière d'aménagement



Réalisation : Marion Borrull - mai 2016

Ces grands axes de travail des agences (expertise, connaissance et animation), articulé autour des dispositifs d'aides de la Région, des compétences régionales et des territoires motive les agences d'urbanisme à s'investir dans la stratégie régionale d'aménagement. Les agences d'urbanisme d'Occitanie sont alors fortes de propositions. Ainsi, elles exposent aujourd'hui leurs expériences, par une approche thématique, au regard des dynamiques de la nouvelle Région.

Les expériences des agences en connaissance du territoire, en expertise et en animation

Dans la continuité du travail d'identification et d'analyse des caractéristiques de la nouvelle Région effectué par le réseau d'agences A3, l'auaT, l'A'U et l'AURCA se sont saisies des problématiques territoriales pour spécifier leurs expériences, au travers de trois axes forts du travail des agences : la connaissance, l'expertise et l'animation. Les éléments suivants (Fig.38.) proposent de reprendre chacun d'entre eux, en corrolaire aux thématiques de la Région abordées précédemment.

Fig.38. Les expériences des trois agences d'urbanisme par thématiques

	Expertise	Connaissance	Animation
Contexte géomorphologique et démographique	Attractivité Logement Démographie Logement social Aménagement Flux et mobilités	Observatoire socio-démo Observatoire de l'habitat Observatoire des loyers Besoins en logement Flux démographiques Structure des ménages Modes de vie	Acteurs du loyer Partenariat INSEE Réseau HLM
Espaces naturels et biodiversité : valorisation et préservation	Foncier Vision règlementaire Occupation du sol Prospective Agriculture/viticulture Ressource en eau Risques naturels TVB	Observatoire environnement Observatoire des risques Veille Suivi - évaluation	SCoT PLUI InterSCoT Agences de l'eau Syndicats Mixtes de bassin Etablissements Publics Territoriaux de Bassins ADEME
Métropoles, systèmes urbains et armature territoriale	Planification stratégique Prospective Promotion des territoires	Observation Evaluation Veille Suivi-évaluation Mesures des dynamiques	Organisation et cadrage de la concertation / consultation Acculturation / pédagogie InterSCoT Coopérations métropolitaines

	Expertise	Connaissance	Animation
Mobilités, déplacements et infrastructures de transports	Mobilités Cohérence urbanisme- transports Transports et déplacements Intermodalité	Système Global de la Gestion des Déplacements Observatoire des déplacements Traitement et valorisation d'Enquêtes Ménages Déplacements	SCoT PDU AOT / AOTM Contrats d'axe InterSCoT
Espaces ruraux et confortement du lien urbain - rural	Agriculture Consommation foncière Circuits courts TVB	Base de données Occsol	Chambre d'agriculture ARPE Pays Programme Leader Safer
La grande Région Occitanie et sa stratégie d'action	Promotion des territoires Aide à la décision Assistance technique	Prospective	Dialogue métropolitain Coopérations métropolitaines InterSCoT Grand Bassin Toulousain GPSO

Réalisation : Marion Borrull - juin 2016

L'identification des expériences des agences selon ces trois axes permettent de mettre en avant les champs d'intervention du réseau d'agences d'urbanisme. Aussi, ces éléments mettent en exergue les atouts et faiblesses des agences d'urbanisme dans les dynamiques de la nouvelle Région (par exemple : une compétence liée au fait urbain en matière d'expertise, de connaissance et d'animation mais peu d'expériences et contributions pour les espaces ruraux et la stratégie d'action à très grande échelle de la nouvelle Région). L'objectif ici est non pas de spécifier des actions menées en particulier mais de déterminer les possibilités d'intervention du réseau d'agences, en amont et en aval de la définition de la stratégie régionale d'aménagement.

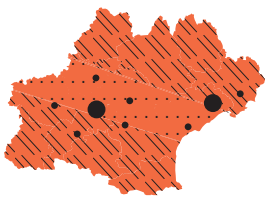
Forts d'une connaissance du territoire régional et des expériences dans ces thématiques, les agences en réseau ont souhaité esquisser des premiers enjeux thématiques.



3.3.3. Une première approche des enjeux de la nouvelle Région

Etroitement lié à l'approche thématique et géographique de la nouvelle Région effectuée par le réseau A3 d'Occitanie, les agences d'urbanisme ont mené une première démarche de définition d'enjeux thématiques. Ceux-ci ont été construits à l'appui d'un premier travail du SGAR relatif à la préparation d'un projet stratégique régional de l'Etat, effectué courant février 2016. En effet, à travers ce premier travail de croisement d'enjeux et d'espaces géographiques, le SGAR a envisagé de fournir une stratégie d'action au CAR¹⁰.

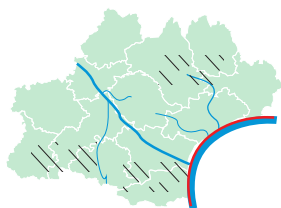
Les agences se sont ainsi appropriées cette méthode afin d'alimenter leur réflexion. Partie intégrante de la publication effectuée par le réseau d'agences, ces premiers enjeux sont portés à connaissance des instances régionales et à l'ensemble des acteurs du futur SRADDET en Région Occitanie. Aussi, dans le cadre du réseau d'agences à l'échelle nationale encadré par la FNAU, cette publication sera publiée dans une revue appelée Traits d'Agences, initiée par la FNAU et qui a comme ambition de révéler les travaux en réseau des agences d'urbanisme en France.



Contexte géomorphologique et démographique

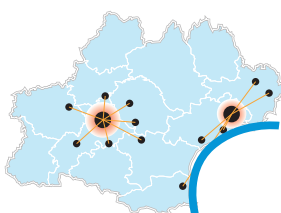
- La réduction des inégalités et l'accompagnement de l'attractivité du territoire
- Le renforcement de l'attractivité et des centralités existantes par la créativité des territoires, les reconversions et transitions des formes de tourisme et activités (stations balnéaires, sports d'hiver, thermalisme, tourisme vert)
- L'innovation dans les politiques de mobilités, de santé et d'emploi
- L'organisation de l'accueil de population dans un souci de gestion économe de l'espace
- Une répartition équilibrée de la population sur le territoire régional
- La valorisation de la filière bois, l'agriculture et le pastoralisme dans les massifs
- L'accompagnement au développement du piémont pyrénéen et du Massif central (lien villes - massif)
- Le confortement de la vocation économique de l'arc méditerranéen (tourisme, rôle des ports, économie de la mer)

¹⁰ Comité de l'Administration Régionale : instrument mis à disposition du Préfet pour assurer la coordination des services de l'Etat dans la Région. « Le CAR assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions. Il se prononce sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région. Il examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat » Art. 36, décret du 29 avril 2004



Espaces naturels et biodiversité

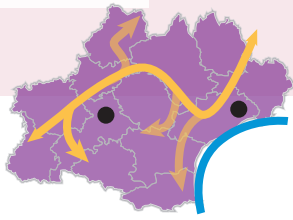
- L'harmonisation des connaissances, la préservation et la remise en état des continuités écologiques et des réservoirs de biodiversité
- L'adaptation des territoires et des activités socio-économiques aux effets du changement climatique
 - La préservation de la ressource en eau et la gestion de son usage sur le territoire régional et à l'échelle des bassins versants
 - Le traitement du littoral comme ressource économique du territoire
 - La meilleure gestion des effets de saisonnalité et du tourisme de masse sur l'arc méditerranéen
 - La lutte contre l'artificialisation des sols et la cabanisation
 - La maîtrise de l'urbanisation, la lutte contre l'étalement urbain et gestion des risques naturels (littoral)
 - La prise en compte des différentes facettes du littoral méditerranéen
 - La valorisation des paysages et du patrimoine naturel



Métropoles, systèmes urbains et armatures territoriales

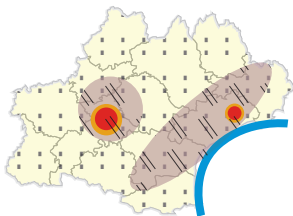
- La requalification et le renforcement l'armature territoriale par la prise en compte des espaces spécifiques
- L'accompagnement du fait métropolitain associé aux deux métropoles (effet corridor, relégation des autres systèmes urbains etc.)
- La densification et le renouvellement pour la réduction de l'étalement urbain et de la consommation foncière
- L'organisation de la localisation des activités et des fonctions métropolitaines
- Le rééquilibrage des différents territoires en matière d'accueil de population, de production de logements et de mixité sociale
- La mise en place d'une politique foncière à bonne échelle





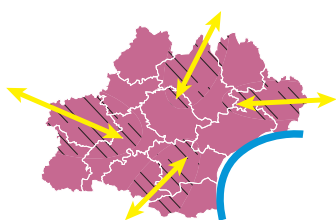
Mobilités, déplacements et infrastructures de transports

- L'ouverture de la Région aux autres territoires (Régions limitrophes, EuroRégion, international etc.)
- L'amélioration des liaisons ferroviaires, routières et des dessertes locales
- Le désenclavement des territoires les plus isolés
- Le développement des réseaux numériques
- L'anticipation de la saturation des réseaux avec l'effet de saisonnalité en LR
- L'amélioration de l'accessibilité à la métropole toulousaine à l'échelle inter-régionale et nationale
- Le développement de l'intermodalité, notamment entre les pôles urbains et métropoles
- Le franchissement des Pyrénées
- L'effacement du «chaînon manquant» Montpellier-Perpignan sur le corridor méditerranéen / rhodanien



Espaces ruraux et confortement du lien urbain – rural

- La garantie d'un développement harmonieux des zones rurales (complémentarités entre les territoires, lutte contre l'habitat indigne et insalubre, renouvellement urbain, appréhension de la pression foncière, changement de populations)
- Le confortement de l'attractivité des territoires ruraux (soutien aux activités, la sécurisation du foncier agricole, l'emploi, le maintien et l'adaptation des services)
- La valorisation des complémentarités entre zones rurales et urbaines (attractivité et rayonnement touristique, gestion des risques naturels et des conflits d'usage, la valorisation des expérimentations)
- Le renouvellement de l'offre touristique (extension de l'offre touristique dans l'arrière-pays, nouvelles offres (oeno-tourisme, tourisme vert))
- La consolidation des pôles de centralité et prévention de l'accroissement des déplacements par la polarisation des zones périphériques et rurales (préservation des lignes TER etc.)
- L'impulsion et le soutien de projets innovants en priorité dans les espaces faiblement dotés en ingénierie de projet



La grande Région Occitanie et sa stratégie d'action

- Le désenclavement des territoires (accessibilité à toutes les échelles)
- La consolidation des complémentarités régionales et des connexions interrégionales
- La coopération économique transfrontalière et la place de la Région dans une gouvernance transfrontalière
- La mise en place d'une politique des réseaux (lien entre les villes, communication)
- La compétitivité de la Région dans le jeu international et sa cohésion territoriale interne

- Dans un contexte de modifications structurelles et de reconfiguration territoriales, les agences d'urbanisme s'investissent et prennent part au dialogue avec les Régions. En cela, leur mise en réseau, tant à l'échelle nationale que localement, prend racine dans une volonté de représenter les territoires et d'appuyer les politiques publiques dans leurs stratégies. Les agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan sont aujourd'hui mobilisées, unissent leur savoir-faire au service de la nouvelle Région Occitanie et désirent construire un projet partagé. Singulier, attractif et riche de sa diversité, le nouveau périmètre régional fait l'objet de toute l'attention de son nouveau réseau d'agences d'urbanisme.

« L'extension des périmètres institutionnels n'est pas un fin en soi, c'est un changement de point de vue qui permet d'appréhender encore mieux les interdépendances territoriales autour desquelles il faut agir de façon coordonnée ».

D. Behar, Professeur à l'école d'urbanisme de Paris



Ce mémoire avait comme ambition de faire état de la situation des agences d'urbanisme dans leur ancrage territorial et dans leur offre de service à destination des politiques publiques. Aussi, dans le but de présenter les agences d'urbanisme, tant à l'échelle nationale que pour le cas de la nouvelle Région Occitanie, a été fait le choix de contextualiser de manière précise le cadre législatif et politique de leurs interventions. Ainsi, nous avons pu mettre en lumière les compétences et dynamiques des politiques menées sur le territoire, notamment au regard des institutions régionales. Leurs perspectives d'évolution en termes de stratégie régionale d'aménagement tend à la création d'un schéma régional unique, intégrateur et prescriptif. En effet, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), impulsé par la loi NOTRe du 7 août 2015, relève de la compétence exclusive de la Région, chef de file en aménagement du territoire. Celui-ci, élaboré au sein de l'échelle stratégique que représente le périmètre régional, implique un changement de méthodologie dans leurs modes opératoires et les engage dans une nouvelle dynamique territoriale. Dans un contexte de réorganisation de l'administration française induit par la réforme territoriale, les Régions doivent pouvoir appuyer sur une ingénierie locale, au service de leurs politiques menées. En cela, les agences d'urbanisme sont des acteurs clés dans la territorialisation des politiques régionales. En effet, symboles d'un travail d'expertise, d'animation et riches d'une connaissance des territoires, les agences ont un rôle d'appui aux Régions. Elles mènent leurs missions grâce à un programme de travail partenarial, dans le cadre d'une convention annuelle. Associant l'Etat, les collectivités, les services régionaux ou encore différents EPCI, celui-ci permet de coordonner les actions des agences et de les conforter dans leurs rôles de conseil, de lieu de discussion et de partage. Aussi, l'ensemble des travaux menés sont assurés par la mise en cohérence des différents acteurs membres et l'harmonisation des politiques qui en découle. De nombreuses dispositions d'agences permettent de répondre aux missions qui leur sont confiées et de mener des études de référence sur les territoires. En effet, elles sont en capacité de mener de multiples travaux, tant dans la diversité des champs d'intervention que dans la mobilisation de leurs équipes pluridisciplinaire, en passant par un jeu d'échelles qui leur permet d'aborder un projet, une stratégie, une étude sous toutes ses dimensions.

Par ailleurs, afin de conforter leur rôle et leur implication dans les territoires, les agences d'urbanisme attachent une importance particulière aux dispositifs partenariaux et au partage des ressources (expériences, connaissances, données ou encore études). De fait, elles ont fait le choix de s'organiser en réseau, notamment encadré par un réseau national, issu de la création de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). Celle-ci a comme rôle de les représenter et de mettre en lumière leurs travaux. Elle soutient donc les agences d'urbanisme et leur permet de mutualiser leurs missions. Plus localement, nous avons pu voir que les agences d'urbanisme se structurent en réseau, selon la typologie de l'étude, de la mission. En effet, les agences peuvent intervenir tant à l'échelle régionale, dans une démarche d'interterritorialité qu'autour d'un projet spécifique.

Dans ce présent dossier, a été fait le choix de spécifier la dynamique des agences d'urbanisme en réseau sur le territoire de la nouvelle Région Occitanie. En effet, les agences de Toulouse (aua/T), Nîmes (A'U) et Perpignan (AURCA) se sont rapprochées pour former un réseau A3. Elles souhaitent en effet investir les nouvelles problématiques régionales, induites par la fusion des deux anciennes Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. La mise en réseau s'est alors avérée indispensable, notamment en raison de la diversité d'Occitanie. Pour cela, les agences ont organisé des rencontres et mettent en commun leur stratégie dans l'objectif de construire un argumentaire en faveur de l'adhésion de la grande Région aux trois agences, au titre de l'accompagnement à l'ingénierie des territoires. Aussi, l'agence de Nîmes a mené un travail d'évaluation des SRADDT Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées par une lecture croisée de ces deux documents, permettant ainsi de dégager des enjeux pour l'élaboration du futur SRADDET. De plus, initiée par l'agence de Toulouse et au titre d'une production en réseau, une publication a vu le jour, mettant en lumière les spécificités de la nouvelle Région. Pour cela, les agences ont adopté une vision thématique et géographique d'Occitanie. Cette production leur a notamment permis d'identifier leurs expériences en qualité d'expertise, d'animation et de connaissance. Aussi, la volonté d'implication des agences d'urbanisme au sein de la nouvelle Région leurs permettent de mener des réflexions autour de la place de leur réseau dans la stratégie régionale d'aménagement.

Suite aux différents éléments développés tout au long de ce mémoire, nous pouvons alors dire que les agences d'urbanisme jouent un rôle prépondérant dans la territorialisation des politiques publiques, notamment régionales. Elles occupent une place fondamentale à la fois dans la connaissance du territoire, que dans l'expertise technique et l'animation territoriale. L'aua/T, l'A'U et l'AURCA se sont mobilisées en un réseau qui a vocation à produire une offre de service à destination de la nouvelle Région Occitanie et oeuvrent dans les nouvelles dynamiques territoriales. Investissant divers domaines, et mobilisant de équipes pluridisciplinaires, les agences d'urbanisme de Toulouse, Nîmes et Perpignan tendent à trouver leur place dans la nouvelle stratégie d'aménagement et font valoir leurs expériences. Leur implication future dans le SRADDET permet de mettre en lumière leur rôle d'appui aux Régions et spécifiquement sur certains axes du schéma : aménagement du territoire, gestion économe de l'espace, transports et déplacements, économie, ou encore l'environnement.

Le recours aux agences d'urbanisme, leurs qualités et les preuves de réussite de leurs mobilisations sur des études, projets et missions reviennent à s'interroger sur

Le recours aux agences d'urbanisme et les preuves de réussite de leurs associations dans des projets, études et leurs mobilisations à travers différentes missions reviennent à interroger leurs rôles futurs. En effet, pour exister et se pérenniser, les agences d'urbanisme évoluent concomitamment aux territoires et aux politiques menées sur ces derniers. En cela, elles devront être investies dans des dynamiques évolutives, voire nouvelles, et sont, d'ores et déjà, un lieu de ressource territoriale inéluctable.



Littérature grise en scientifique

ALEXANDRE S., SCHMIT P. et THIBAUT J-P. (2014). « *le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma intégrateur ?* », Rapport n°008800-01, CGEDD

ARF. (2015). « *Eléments pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)* ».

ARF. (2015). « *Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (-SRADDET-éléments d'informations pour son élaboration, son adoption, sa mise en œuvre)* ».

ARF. (2015). « *périmètre des SRADDET et intégration des schémas* », groupe de travail SRADDET

ARF. (2015). « *note problématique du SRADDET : concertation, calendrier, méthode* », groupe de travail concertation.

BENDJADOR J. (2007). « *les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?* », thèse de géographie, université François Rabelais, Tours

BOUTET A. et LE BIHAN S. (2014). « *la coordination des acteurs : une nécessité pour répondre aux besoins de l'ingénierie des territoires* », Les notes de l'ETD

CESER. (2016). « *document Avis* », n°2016-2, Région Bretagne

CHOAY. F. et MERLIN P. (2000). « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », PUF

CNFPT. (2015). « *Panorama des dispositions contenues dans la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe)* ».

CUMF et MGV (2015). « *Loi NOTRe - principales dispositions du texte* ».

FRANCE URBAINE (2016). « *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire* », vade mecum.

GONTCHAROF G. et UNADEL. (2015). « *loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), Partie 1 – La région* », note d'analyse n°160

GONTCHAROF G. et UNADEL. (2015). « *loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), Partie 2 – Les intercommunalités* », note d'analyse n°161

MORVAN Y. (1998). « *Eléments en vue d'un éventuel changement ou statut de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du territoire (SRADT)* », rapport à Madame

la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris

LES DOSSIERS FNAU, (2012). « *les agences d'urbanisme, une ingénierie en réseau pour les politiques territoriales* », FNAU

LES DOSSIERS FNAU, (2014). « *les agences d'urbanisme, stratégies régionales, réseaux, grands territoires* », FNAU, n°29

LES DOSSIERS FNAU, (2015). « *loi NOTRe, Schémas Régionaux et ingénierie* », FNAU, n°6

LES DOSSIERS FNAU, (2015). « *les agences d'urbanisme en régions* », FNAU, n°34

FNAU avis, (2016). « *le SRADDET et quatre enjeux* », FNAU

Webographie

Codes en vigueur

www.legifrance.gouv.fr

Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRE)

www.arf.asso.fr

www.legifrance.gouv.fr

www.lagazettedescommunes.com

www.franceurbaine.org

Les données territoriales

www.insee.fr/fr/

www.mipygeo.fr

www.regionlrmp.fr

www.prefectures-regions.gouv.fr

www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr

www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.draaf.languedoc-roussillon-midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr

Les CPER :

zonages.territoires.gouv.fr

www.gouvernement.fr

Les agences d'urbanisme :

www.fnau.org

www.aurca.org

www.audrna.com

www.aua-toulouse.org



Fig.1. La répartition de la population dans la nouvelle organisation des Régions en 2016

Fig.2. Les échéances à venir

Fig.3. Les modifications apportées par la loi NOTRe

Fig.4. Les compétences des Régions par domaines

Fig.5. La fusion des schémas régionaux dans le SRADDET

Fig.6. Le contenu du SRADDET

Fig.7. Les objectifs du SRADDET

Fig.8. L'articulation du SRADDET avec les autres documents d'urbanisme

Fig.9. Les acteurs associés à l'élaboration du SRADDET

Fig.10. Proposition de calendrier d'élaboration du SRADDET

Fig.11. Les éléments que doivent contenir le SRADDET s'il vaut CTEC

Fig.12. Les agences d'urbanisme de 1960 à 1980

Fig.13. Les agences d'urbanisme en 2016

Fig.14. Les compétences des agences face à celles des Régions

Fig.15. Les compétences des agences face à celles des Régions

Fig.16. Réseaux d'agences d'urbanisme dans les nouvelles Régions en 2016

Fig.17. La structuration des réseaux d'agences d'urbanisme

Fig.18. Le réseau d'agences de la Région PACA

Fig.19. Le réseau d'agences de la Région Grand Est

Fig.20. Le réseau d'agences de la Région Auvergne Rhône-Alpes

Fig.21. Les échanges dessinant le réseau de villes et le pôle métropolitain

Fig.22. Les échanges dessinant le réseau de villes et le pôle métropolitain

Fig.23. Les domaines de travail partenarial entre agences et Régions

Fig.24. Les thèmes de partenariats Agences - Régions

Fig.25. Les agences d'urbanisme impliquées dans la réalisation de documents de planification régionale

Fig.26. Chiffres clés de la nouvelle Région Occitanie au 1^{er} janvier 2014

Fig.27. Chiffres clés d'Occitanie par domaines

Fig.28. Une topographie variée et des territoires attractifs

Fig.29. Des espaces protégés mais un territoire fragile

Fig.30. Deux métropoles aux armatures territoriales particulières

Fig.31. L'accessibilité de la Région et ses infrastructures de transports

Fig.32. Une activité agricole dynamique et des territoires ruraux structurants

Fig.33. Le positionnement de la Région à différentes échelles

Fig.34. Choix de stratégies régionales à suivre

Fig.35. Les 3 agences d'urbanisme de la nouvelle Région en réseau

Fig.36. Esquisse d'un logo propre au réseau d'agences A3

Fig.37. Approche intégrée de la stratégie régionale en matière d'aménagement

Fig.38. Les expériences des trois agences d'urbanisme par thématiques



Table des sigles

-AMO-

Aide à la Maîtrise d’Ouvrage

-CGCT-

Code Général des Collectivités Territoriales

-CPER-

Contrat de Plan Etat-Région

-CTAP-

Conférence Territoriale d’Action Publique

-CTEC-

Convention Territoriale d’Exercice Concerté

-DREAL-

Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement

-EPCI-

Etablissement Public de Coopération Intercommunale

-FNAU-

Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme

-LOADT-

Loi d’Orientation et d’Aménagement du Développement du Territoire

-LOF-

Loi d’Orientation Foncière

-MOE-

Maîtrise d’Oeuvre

-OIN-

Opération d’Intérêt National

-PADD-

Projet d’Aménagement et de Développement Durable

-PCAET-

Plan Climat Air Energie Territorial

-PDU-

Plan de Déplacements Urbains

-PGRI-

Plan de Gestion des Risques Inondation

-PIG-

Projet d'Intérêt Général

-PLH-

Plan Local de l'Habitat

-PLUi-

Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

-PNR-

Parc Naturel Régional

-PRPGD-

Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

-SCoT-

Schéma de Cohérence Territoriale

-SDAGE-

Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

-SRADDT-

Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoires

-SRADDET-

Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

-SRCAE-

Schéma Régional Climat Air Energie

-SRCE-

Schéma Régional de Cohérence Ecologique

-SRDE-

Schéma Régional de Développement Economique

-SRDEII-

Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation

-SRESRI-

Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

-SRI-

Schéma Régional d'Intermodalité

-SRIT-

Schéma Régional d'Infrastructures de Transports

-TVB-

Trame Verte et Bleue



Introduction	6
CHAPITRE 1 : COMPÉTENCES, DYNAMIQUES ET PERSPECTIVES : QUELS RÔLES ET POUVOIRS DES INSTITUTIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?	13
1.1. Pertinence de l'échelle régionale comme entité d'intégration et de coordination des politiques publiques	14
1.1.1. Intégration territoriale des politiques publiques	14
1.1.2. La Région, lieu d'articulation de l'échelle nationale et territoires infrarégionaux	16
1.1.3. Une échelle de réflexion stratégique	17
1.2. Du SRADDT au SRADDET, quelles transformations des responsabilités régionales ?	18
1.2.1. Les enjeux du SRADDET : changement de méthodologie de la Région dans sa politique et sa stratégie d'aménagement	18
1.2.2. Quelles visions politiques et effets infrarégionaux du SRADDET ?	29
1.3. Lecture croisée des SRADDT des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	34
1.3.1. Présentation des deux SRADDT Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	34
1.3.2. Points de convergence des deux SRADDT	35
1.3.3. Enjeux issus de la lecture croisée des deux SRADDT : questionnements sur la nouvelle grande Région	36
CHAPITRE 2 : LES AGENCES D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT : FORCES VIVES D'UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE ?	41
2.1. Pourquoi recourir aux agences d'urbanisme ?	42
2.1.1. Les agences d'urbanisme, que sa quo ?	42
2.1.2. Les fondements des agences d'urbanisme	44
2.1.3. Pourquoi privilégier le recours à une agence ?	46
2.2. Les agences d'urbanisme en Région Occitanie : aua/T, A'U et AURCA	48
2.2.1. Présentation des trois agences d'urbanisme d'Occitanie	48
2.2.2. Les programmes de travail des trois agences	50
2.2.3. Quelles compétences des agences mobiliser en faveur des compétences régionales et du SRADDET ?	54

CHAPITRE 3 : COUPLE AGENCES D'URBANISME - RÉGIONS : VERS QUELLES SYNCHRONISATIONS TERRITORIALES ?	57
3.1. Des agences d'urbanisme en réseau en France pour plus d'efficacité	58
3.1.1. Structuration des réseaux d'agences	58
3.1.2. Programmes de travail des agences et modalités des travaux en réseau	60
3.1.3. Les champs investis par les agences d'urbanisme en Région	64
3.2. La Région Occitanie, dynamiques et spécificités	66
3.2.1. Contexte géomorphologie et démographique	68
3.2.2. Espaces naturels et biodiversité : valorisation et préservation	70
3.2.3. Métropoles, systèmes urbains et armatures territoriales	72
3.2.4. Mobilités, déplacements et infrastructures de transports	74
3.2.5. Espaces ruraux et confortement du lien urbain-rural	76
3.2.6. La grande Région Occitanie et sa stratégie d'action	78
3.3. Le réseau A3 des agences en Occitanie : vers une stratégie d'action commune ?	80
3.3.1. Organisation du réseau d'agence en Région Occitanie	80
3.3.2. La place du réseau A3 dans la stratégie régionale d'aménagement	84
3.3.3. Une première approche des enjeux de la nouvelle Région	88
Conclusion	92
Bibliographie	94
Table des figures	96
Table des sigles	98
Annexe	98
Table des matières	100



30 juin 2016	Nombre de pages : 101	nombre de figures : 38
Master 2	Marion BORRULL	
<p style="text-align: center;">Université Toulouse Jean-Jaurès UFR 2 – Département Géographie et Aménagement</p> <p style="text-align: center;">MASTER 2 Aménagement et projet de territoire (APTER)</p>		
<p>L'offre en réseau des agences d'urbanisme au service des Régions : vers quelles synchronisations territoriales ? Le cas des agences d'urbanisme en Région Occitanie</p>		
<p>Encadrement académique Pierre Albert et Laurence Barthe Université Toulouse Jean-Jaurès</p>	<p>Encadrement professionnel Yann Cabrol Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine</p>	
<p>Stage de 4 mois</p>	<p>Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine (aua/T)</p>	
<p>Résumé :</p> <p>Dans le cadre de la réforme territoriale, les Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont fusionné pour former une seule Région au 1er janvier 2016. Depuis le 24 juin 2016, la nouvelle Région porte désormais le nom d'Occitanie. Pour anticiper l'élaboration du SRADDET créé par la loi NOTRe en 2015, les agences d'urbanisme de Toulouse (aua/T), Nîmes (A'U) et Perpignan (AURCA) se sont rapprochées et saisies du sujet pour mettre en commun leur connaissance du territoire, leur expertise et leur animation. En cela, elles s'organisent en un réseau d'agences A3 et proposent une contribution collective dans la réflexion préalable à la définition d'une stratégie régionale d'aménagement. Elles ont formalisé un premier travail, fruit d'une démarche partagée, dans une publication à destination du Conseil Régional et de l'ensemble des acteurs du futur SRADDET (mission de stage). Fortes de leur rôle d'ingénierie territoriale, les agences d'urbanisme d'Occitanie souhaitent s'investir dans les nouvelles dynamiques de leur Région.</p> <p>Mots clés : ingénierie territoriale, agences d'urbanisme, réseau, SRADDET, Région</p>		
<p>Summary:</p> <p>Within the framework of the territorial reform, the Languedoc-Roussillon and Midi-Pyrenees regions merged to form a single region on 1 January 2016. Since 24 June 2016 the new Region now called Occitanie. To anticipate the elaboration of the SRADDET created by the NOTRe law in 2015, Toulouse (aua/T), Nîmes (A'U) and Perpignan (AURCA) urban planing agencies close together and get hold of this subject to share their knowledge of the Region, their expertise and animation. In this, they are organized in a network of agencies and A3 offer a collective contribution in the forethought to the definition of a regional development strategy. They formalized a first job, the result of a shared approach, in a publication to the Regional Council and all stakeholders of the future SRADDET. With their role of territorial engineering, urban planning agencies in Occitanie wish to invest in the new dynamics of their Region.</p> <p>Key-words: territorial engineering, planning agency, network, SRADDET, Region</p>		