



ADRESSE

« DE LA NECESSITE D’UN SRADDT EN REGION CENTRE »

Rapporteur : Joël MIRLOUP

Séance plénière du 10 décembre 2008

Préambule

Une conviction.

Le CESR Centre a depuis longtemps la conviction que la compétence fondatrice de l'institution régionale (l'Aménagement du Territoire), les spécificités de la région Centre, mais également les enjeux d'un Développement Durable rendent indispensable la production d'un schéma général d'aménagement. Ainsi a-t-il souhaité l'élaboration d'un SRADDT dès que la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, en a arrêté la formule et en a confié la responsabilité à la Région. Aujourd'hui, la conviction du CESR se trouve renforcée par l'échéance rapprochée de la fin de mise en oeuvre du "Projet régional 2000-2010" de la région Centre, document dont il a soutenu en son temps la réalisation, mais qui ne pouvait pour autant tenir lieu de SRADDT.

Ce que n'est pas le présent document.

Ce document, volontairement peu inflationniste en nombre de pages, ne se veut en aucun cas être un "pré-SRADDT", ou un SRADDT version Zéro qui prétendrait dicter au Conseil régional telle ou telle politique d'aménagement, ou imposer de facto les modalités de son élaboration. L'initiative de celle-ci lui revient, de même que son pilotage et in fine, dans un contexte de participation, sa production.

Une triple motivation.

Le présent document se veut répondre à trois préoccupations :

Au travers d'une première démarche de type argumentaire, et dans un esprit constructif, il vise d'abord à encourager le Conseil régional et l'ensemble des principales collectivités territoriales de la région à s'investir dans la réalisation d'un SRADDT.

Le deuxième objectif consiste à rendre compte d'une réflexion du CESR sur les principes souhaitables de conception d'un tel SRADDT. Ces principes renvoient d'une part à la méthode d'élaboration (dont la participation des acteurs), d'autre part à la nature du contenu, enfin à la forme.

Au-delà des principes, le troisième objectif assigné à ce document est de témoigner d'un engagement anticipé du CESR dans une première séquence de travail. La préoccupation a été double : d'une part, se "mettre dans le coup" en abordant quelques chantiers, et en formulant provisoirement, et sans certitudes, de premières hypothèses à leur endroit ; ce faisant, et préciser d'autre part au Conseil régional, à l'aide de ces exemples concrets, ce que le CESR attend d'un SRADDT au plan opérationnel, notamment en ce qui concerne le degré de concrétisation et de spatialisation des préconisations.

Ces trois démarches sous-tendent les trois chapitres structurant de ce document d'orientation.

Premier chapitre

POURQUOI UN SRADDT ?

—

Le CESR est conscient qu'une conviction a priori, si sincère soit-elle, ne saurait suffire à convaincre. Il n'ignore pas non plus les raisons pour lesquelles on peut hésiter à s'engager dans l'élaboration d'un SRADDT : l'ampleur de la tâche, la difficulté d'associer les autres collectivités territoriales, la crainte de produire un document de plus sans ajouter à la lisibilité de l'action de l'institution régionale, la non-opposabilité du SRADDT, qui peut faire douter de son efficacité.

A cet égard, et c'est un premier argument en faveur du SRADDT, plus les Régions françaises, à l'écoute de la société civile, s'attacheront à réaliser des documents solides, crédibles, concrets et spatialisés, tendant à l'opérationnel, largement concertés avec les autres grandes collectivités territoriales... plus elles oeuvreront en faveur, à terme, d'une forme d'opposabilité, a minima de reconnaissance, qui ne pourrait que servir l'intérêt général.

A cette date, une bonne partie des Régions françaises a publié ou s'appête à publier un SRADDT ou un document s'y apparentant (tableau ci-dessous). Si cela, de facto, prêche pour l'élaboration d'un SRADDT en région Centre, il faut néanmoins reconnaître que les conceptions varient beaucoup d'une région à une autre.

LES SRADDT EN FRANCE

	<i>Existence d'un SRADDT</i>	<i>Degré de concrétisation des préconisations</i>	<i>Approche infra-territoriale</i>
ALSACE	Non	---	---
AQUITAINE	Oui (2006)	Assez faible	Discrète
AUVERGNE	Oui (en cours)	(en cours)	(en cours)
BOURGOGNE	Oui (1999)	Assez fort	Discrète
BRETAGNE	Oui (en cours)	(en cours)	(en cours)
CENTRE	Non	---	---
CHAMPAGNE-A.	Non	---	---
CORSE	Oui (PADDUC, 2008)	SRADDT opposable	Peu affirmée
FRANCHE-COMTE	Oui (2007)	Assez fort	Peu affirmée
ILE-DE-FRANCE	Oui (projet rév. du SDRIF : 2007)	SRADDT opposable	Peu affirmée
LANGUEDOC-R	Oui (1999); en cours de révision	Assez fort	Affirmée

	<i>Existence d'un SRADDT</i>	<i>Degré de concrétisation des préconisations</i>	<i>Approche infra- territoriale</i>
LIMOUSIN	Oui (en cours)	(en cours)	(en cours)
LORRAINE	Non	---	---
MIDI-PYRENEES	Oui (en cours)	(en cours)	(en cours)
NORD-PAS-de-C.	Oui (2006)	Assez fort	Affirmée
BASSE-NORM.	Oui (2007)	Assez fort	Discrète
HAUTE-NORM.	Oui (2006)	Faible	Discrète
PAYS-de-la-LOIRE	Oui (2008)	Assez faible	Assez affirmée
PICARDIE	Oui (2009)	(en cours)	(en cours)
POITOU-CHAR.	Non	---	---
PACA	Oui (2006)	Assez faible	Assez affirmée
RHONE-ALPES	Oui (en cours)	(en cours)	(en cours)

Au-delà de ce constat qui renvoie à l'échelle nationale, le CESR a conforté sa conviction en identifiant, puis en validant cinq principaux arguments.

1. Le SRADDT : pour faire exister la région Centre

L'un des handicaps majeurs de la région Centre tient au décalage existant entre une réalité géographique et historique évidente pour qui veut bien la considérer, et un sentiment d'appartenance peu affirmé dans le grand public et chez bien des acteurs, dont nombre d'élus.

Or, au-delà d'une stratégie lisible, d'une cohérence dans l'action, le SRADDT peut apporter beaucoup plus : une cohésion au niveau des acteurs, elle-même génératrice de sentiment d'appartenance, y compris au niveau des citoyens. Autant que le projet partagé entre collectivités territoriales, le SRADDT vaut pour sa capacité, au cours de son élaboration, à créer de nouveaux rapports entre ces collectivités, et entre celles-ci et les populations. D'évidence, les arguments prêchant ci-dessous pour la réalisation d'un SRADDT convergent tous vers l'impératif quasi existentiel qu'est le renforcement de la cohésion régionale.

2. Le SRADDT : afficher clairement une stratégie au service des territoires et des populations.

Il n'est de politique sans stratégie. Il n'est de stratégie sans un document en rendant compte explicitement. C'est la vocation d'un SRADDT. Mais ce dernier, pour prospectif qu'il soit, ne saurait être d'essence technocratique. Fondamentalement, il se doit d'être d'abord au plus près des attentes du terrain, des populations, des entreprises et services publics, tout en satisfaisant aux impératifs environnementaux.

Cette stratégie doit être globale et prendre en compte, dans une démarche systémique, toutes les grandes problématiques socio-économiques, celles qui concernent directement les populations, faute de quoi elle ne serait pas cohérente. Les documents et schémas existants, si l'on excepte l'Agenda 21 (voir ci-dessous), demeurent sectoriels.

Cette stratégie doit être territorialisée, toujours dans le souci de coller aux attentes des populations. Là aussi les documents sectoriels tendent à privilégier l'échelle régionale, et à ne pas prendre suffisamment en compte les spécificités des grands ensembles territoriaux, **que ce soit celles de leurs habitants, de leurs entreprises, ou celles des milieux naturels**. Aussi devraient être spécifiquement appréhendés, **dans une vision** stratégique, le Nord-régional, le Sud-régional, et la Loire Moyenne (**voir encart**).

LES TROIS GRANDS ENSEMBLES INFRA-TERRITORIAUX DE LA REGION CENTRE

A titre de rappel, géographes et aménageurs ont clairement identifié dès les années 60, trois grands ensembles territoriaux constitutifs de la région Centre :

- le Berry, ou Sud-région qui, autour de l'axe Bourges-Châteauroux, réunit les départements du Cher et de l'Indre;

- la Loire Moyenne, constituée par le Val de Loire et son chapelet de villes, ainsi que les Pays qui les jouxtent immédiatement au Nord et au Sud et lui sont étroitement associés; elle correspond en première approximation aux départements de l'Indre-et-Loire, du Loir-et-Cher et du Loiret ; ce dernier département a la particularité d'être à l'intersection de cette Loire Moyenne dont il relève pleinement, et des franges franciliennes (voir ci-dessous) par le biais du Gâtinais; celui-ci, selon les problématiques, relève plutôt des franges franciliennes ou plutôt de la Loire Moyenne à laquelle il va de plus en plus s'intégrer grâce à l'A19;

- le Nord-région dont les franges franciliennes, est défini par la spécificité que lui confère le voisinage de l'Ile-de-France; il est constitué de l'Eure-et-Loir, dont l'axe Chartres-Dreux, et dans le Loiret inclut le Gâtinais (dont l'axe Montargis-Pithiviers) pour certaines de ses problématiques.

Enfin, **cette stratégie doit s'inscrire clairement dans le temps**, avec des priorités consensuellement établies afin que les politiques la concrétisant puissent véritablement être mises en place dans les délais souhaités. Sinon ce n'est pas une stratégie, mais un catalogue de voeux pieux.

3. Le SRADDT : un prolongement obligé de l'Agenda 21, au service du Développement Durable.

Deux documents ayant chacun leur spécificité.

Au plan institutionnel d'abord, le SRADDT est "produit" par l'ensemble des principales collectivités territoriales d'un espace régional et les engage : la Région certes, comme "chef de file", les Départements, les Communautés d'agglomérations... L'Agenda 21 dit "de la Région Centre" est celui de la seule institution régionale. Même si celle-ci souhaite à juste titre que son exemple soit suivi - et elle oeuvre en ce sens - chaque collectivité a vocation à élaborer son propre Agenda 21, à son échelle, et en fonction des spécificités locales. Un bon nombre l'ont déjà fait ou vont le faire.

Au plan conceptuel, les deux démarches sont également différentes, malgré des chevauchements notables. Un Agenda 21 part d'une situation planétaire gravissime, à déclinaisons plus ou moins locales s'agissant du traitement, rejoignant ainsi l'échelle des territoires. Il s'inscrit par ailleurs dans le long terme, voire le très long terme.

Le SRADDT, outre qu'il est un instrument spécifiquement français, ne peut qu'émerger d'un territoire particulier et de ses problématiques propres, dont celles de l'environnement et plus largement du Développement Durable. Il s'inscrit dans un moyen terme déterminé.

Autrement dit, si chaque Agenda 21 se doit d'aller au-delà des grands principes en préconisant des orientations explicites à différentes échelles, le SRADDT, par définition associé au territoire régional, est de nature plus concrètement programmatique, ce que permet son élaboration concertée entre collectivités territoriales.

Deux instruments pourtant indissociables.

Pas de SRADDT sans Agenda 21; pas d'Agenda 21 sans SRADDT; pas de Développement Durable sans l'un et l'autre. Cette position du CESR s'appuie sur le raisonnement suivant.

Le SRADDT, schéma d'aménagement et de développement au départ (la loi Pasqua a instauré le SRADT, avec un seul "D"), intègre aujourd'hui pleinement, y compris dans son appellation (deux "D"), le concept de Développement Durable. Ce dernier étant par ailleurs consubstantiel à celui d'Agenda 21, il existe désormais deux entrées à la fois "obligées" et complémentaires pour mettre en oeuvre une politique de Développement Durable digne de ce nom : une entrée à partir du SRADDT, lequel privilégie, au sein du Développement Durable, le "D" de "Développement"; une entrée à partir de l'Agenda 21, lequel privilégie le "D" de "Durable".

C'est d'abord au regard des attentes socio-économiques des populations qu'on élabore un SRADDT (les CESR, et les institutions régionales dans leur ensemble, ne peuvent qu'y être sensibles). Mais les politiques envisagées pour satisfaire ces attentes doivent systématiquement être soumises, avant validation, aux impératifs environnementaux édictés par l'Agenda 21.

C'est d'abord au regard de ces impératifs qu'on élabore un Agenda 21, et qu'on y affirme des principes qui sont autant "d'ardentes obligations", regroupées dans le concept de Développement Durable, étant entendu que ce dernier amène à prendre en compte les intérêts socio-économiques des populations actuelles comme des générations futures.

Ainsi, SRADDT et Agenda 21 sont-ils non seulement complémentaires, mais ne peuvent aller l'un sans l'autre.

Un enchaînement logique.

La relation Agenda 21 / SRADDT n'a pas toujours été appréhendée clairement par les Régions françaises, y compris en terme de calendrier. Certaines ont d'abord élaboré un SRADDT, puis se sont investies, ou vont s'investir dans un Agenda 21, sans qu'il soit toujours aisé d'identifier une logique dans cette succession, pas plus qu'une articulation rigoureuse. D'autres ont décidé de mener de front un Agenda 21 et un SRADDT, ce qui peut-être propice à des interférences enrichissantes, mais constitue un défi s'agissant de l'ampleur de la tâche.

En fait, après analyse, la troisième possibilité, qui fait précéder l'élaboration du SRADDT par celle d'un Agenda 21, est celle qui apparaît la plus logique. Il semble en effet préférable, au sein d'un Agenda 21, de s'entendre sur les principes en matière d'environnement et de Développement Durable, avant de les mettre en application dans le cadre d'un SRADDT. Il apparaît également plus cohérent de finaliser en premier un Agenda 21 dont les principes ont vocation à s'imposer sur le très long terme, en fixant des perspectives à cet horizon, alors qu'un SRADDT a vocation - comme cela a déjà été rappelé - à être conçu sur le moyen terme, et réactualisé périodiquement. Les actions se succèdent. Les principes demeurent.

Le CESR avait depuis longtemps souhaité la réalisation d'un SRADDT, ce qui ne l'a pas empêché de s'investir aux côtés du Conseil régional pour qu'il se dote d'un Agenda 21. Aujourd'hui, cet enchaînement s'offre par la force des choses à la Région Centre, et finalement de manière heureuse.

4. Le SRADDT : un instrument indispensable à la lisibilité de la politique régionale.

Dans le cadre d'une politique volontariste, le Conseil régional du Centre a produit de nombreux documents et schémas, le plus souvent sectoriels : PRDF, SRDES..... Il n'y a pas là inflation, mais le reflet de la complexité des problématiques. L'on ne saurait donc le regretter, d'autant que le bilan sur le terrain est incontestablement et globalement positif.

Force est néanmoins de reconnaître que, sur ce même terrain, lesdits documents et les actions y afférents sont peu relayés par les médias et largement ignorés par les populations. Il faut bien voir également qu'au travers de ces documents, les divers acteurs concernés par l'aménagement et le Développement Durable en région Centre ont parfois quelques difficultés à appréhender la stratégie de l'institution régionale.

Cela vaut d'abord en interne. Une plus grande lisibilité de cette stratégie est indispensable à une meilleure appropriation de la politique régionale par les conseillers des deux assemblées régionales et leurs services. Ils en ont besoin pour progresser en termes d'analyse-diagnostic comme en termes d'initiative. Ils en ont besoin pour affirmer les ambitions de la Région tant auprès des citoyens que des autres acteurs de l'aménagement et du Développement Durable.

Cela vaut a fortiori pour ces autres acteurs de la région - dont notamment les Conseils généraux, les communautés d'agglomération, les grandes villes - qui n'ont pas forcément la disponibilité, voire le réflexe, de suivre et d'assimiler en temps réel les diverses productions de la Région, lesquelles n'ont pas forcément donné lieu à une participation significative. De ce fait, quand bien même la Région aurait-elle une stratégie, ces acteurs peinent à la cerner, du fait de son éclatement entre divers documents.

Cela vaut enfin pour l'Etat et la Commission européenne qui ont besoin, aux approches des grandes contractualisations, d'avoir un panorama synthétique, regroupé, convaincant, de la stratégie comme des politiques et projets initiés dans une région, et particulièrement par l'institution régionale. Il y va de la reconnaissance et de la crédibilité de celle-ci, et donc de la hauteur des soutiens à attendre de ces partenaires essentiels. On peut se demander dans quelle mesure, pour la Région Centre, un certain déficit dans la lisibilité de sa politique n'a pas contribué à des arbitrages défavorables, notamment en ce qui concerne les CPER successifs.

Au total, on ne saurait se satisfaire d'un déficit d'appréhension dont les causes sont certes plurielles, mais qui tient, au moins pour partie, à la multiplicité des documents de référence. Or, l'une des vocations du SRADDT - et pas la moindre - est d'offrir un état facilement accessible de l'ensemble des politiques d'aménagement et de Développement Durable projetées à court et moyen terme, tout en renvoyant, en forme de "chapeau conceptuel et stratégique", aux divers documents existants. En donnant une lisibilité et une perspective à l'action régionale, il s'impose du même coup comme cadre de référence tant pour la réalisation des prochains documents et schémas sectoriels, ou leur actualisation, que pour les futures échéances contractuelles.

5. Le SRADDT : concilier une compétence fondatrice de la Région, et un rapprochement décisif des acteurs.

Un partage ambigu des compétences en matière d'aménagement.

La cohabitation en France, sur des territoires emboîtés, de compétences d'aménagement et de développement relevant de plusieurs types de collectivités territoriales pose des problèmes qu'il serait vain de nier, malgré le principe de subsidiarité censé les résoudre depuis les premières lois de décentralisation.

D'une part, les Départements et les Communes, par ailleurs regroupées en Communautés de communes et d'agglomération, sont de fait des acteurs majeurs, à leur échelle, d'un aménagement de plus ou moins grande proximité. D'autre part, la Région, devenue collectivité territoriale, a été la seule collectivité dotée, institutionnellement, de la compétence d'aménagement du territoire, et ipso facto du rôle de "chef de file" s'agissant des politiques impliquant aussi les autres collectivités territoriales.

Certes les Contrats de Plan, aujourd'hui de Projets, négociés entre les Régions et l'Etat, permettent d'associer les Départements, voire des Agglomérations, au financement d'opérations jugées d'intérêt régional mais les concernant plus particulièrement. Néanmoins, ces rapprochements se font en général au coup par coup, et ne s'insèrent pas dans une stratégie globale réellement partagée. Les efforts louables menés en région Centre pour aller vers plus de cohérence et de participation, au sein du volet territorial comme dans le cadre de Conventions Départements/Région, ne sont pas sans mettre en lumière un certain nombre de limites.

Deux raisons, pour le moins, à ces limites, si l'on met de côté les questions politiques :

Le maintien d'un réel cloisonnement est la première de ces raisons. Chaque collectivité "vit sa vie" sans trop se préoccuper des autres, sinon lorsqu'elle y a un intérêt évident (CPER, Conventions Départements/Régions, Contrats de Pays...), et trop rarement en fonction d'un intérêt plus général, notamment régional. Précisons que le concept de Développement Durable, qui renvoie ô combien à cet intérêt général, s'accommode mal d'un tel cloisonnement.

La deuxième raison est l'absence d'un projet sur le moyen-long terme qui serait véritablement validé par les différents niveaux de collectivités territoriales, et qui leur ferait prendre en compte cet intérêt général, c'est-à-dire celui des citoyens. Un tel projet ne peut se situer qu'à l'échelle de la plus vaste collectivité territoriale, à savoir la Région, tout en y intégrant les échelles de ses principaux territoires. Un tel projet n'est imaginable que s'il est conçu, dès le départ, en commun, et non pas proposé par la Région, une fois ficelé, aux autres collectivités.

Les apports de la loi Voynet en matière de participation.

La LOADDT de 1999 tente de remédier à cette absence de projet partagé, en même temps qu'elle affirme fortement l'impératif de Développement Durable. En conférant à la Région la responsabilité d'élaborer et d'adopter un schéma d'aménagement et de Développement Durable de "son" et de "ses" territoires, elle affirme clairement que ce schéma n'est pas celui de la seule institution régionale. Un tel schéma doit veiller à la cohérence des politiques infra-régionales et à leur articulation avec la politique de la Région.

On notera que l'Agenda 21 ne peut jouer le même rôle que le SRADDT en termes d'association des collectivités territoriales car chaque collectivité territoriale a la possibilité de réaliser son propre Agenda 21. Et de fait, l'Agenda 21 de la Région Centre est celui de l'institution régionale, et non celui de la région géographique et des collectivités territoriales qui y cohabitent... même si son élaboration a pu favoriser des rapprochements et des consensus.

Deuxième chapitre

COMMENT CONCEVOIR UN SRADDT EN REGION CENTRE ?

—

Ce deuxième chapitre, à la différence du précédent, ne cherche pas à convaincre. Il a encore moins la prétention de donner des leçons. Il s'agit simplement d'exprimer, auprès du Conseil régional, le bilan des réflexions menées au sein du CESR sur les conceptions possibles d'un SRADDT. Vouloir un SRADDT est une chose. Le bien concevoir en est une autre. Il y va de l'avenir de la région.

1. Les conditions d'élaboration.

La durée d'élaboration : rechercher l'optimum.

Ni trop grande, ni pas assez... Ni trop grande car cela peut nuire à la lisibilité et à la crédibilité du travail en cours. Cela peut aussi faire perdre de vue l'essentiel, et tempérer un volontarisme qui ne doit pourtant pas faiblir.

Ni pas assez longue ... car trop de schémas, documents, contrats, etc. donnent lieu à des périodes d'élaboration trop courtes, en forme de marathons. Cela nuit à la qualité de la finalisation, avec une tendance à se réfugier dans des orientations molles car trop prudentes. Cela nuit également à leur appropriation par les conseillers eux-mêmes et rend impossible une consultation, a fortiori une participation des acteurs extérieurs à l'institution régionale et, à la limite, les indispose.

La durée d'élaboration doit donc être fixée après mise en place d'un planning où chaque séquence aura été soigneusement évaluée.

L'agenda politique : s'en distancier le plus possible.

Ne prendre en compte les échéances électorales (de l'institution même, comme de celles des autres collectivités territoriales, de l'Etat, voire de l'Europe) qu'a minima dans l'évaluation de la durée d'élaboration, et dans la fixation des dates bornant la réalisation du schéma. Non seulement parce que leur nombre (tous niveaux de collectivités considérés), ne laisse disponible, à la limite, aucune "fenêtre" de taille suffisante. Mais tout simplement parce que le nombre des collectivités territoriales engagées dans un SRADDT implique une diversité des profils politiques.

A cet égard, un SRADDT bien mené est une école de démocratie car il amène à constater que sur bien des dossiers, à l'échelle de la région comme à celle des grands territoires infra-régionaux, le bon sens d'une part, le souci de l'intérêt général d'autre part, facilitent les consensus.

Un planning associant les autres collectivités territoriales et les citoyens.

L'improvisation est exclue. L'enjeu est essentiel, tant au plan des principes, qu'en termes de réussite de l'entreprise "SRADDT". Les suggestions ci-dessous, après examen des expériences de plusieurs régions françaises, n'écartent bien sûr pas d'autres démarches possibles. Malgré tout, en substance, elles semblent devoir être prises en considération.

Une première phase décisive, mais limitée dans le temps : le diagnostic.

Cette première phase, justifiée par la nécessité d'établir un diagnostic partagé, prospectif et territorialisé, est décisive pour deux raisons :

- on voit mal comment les collectivités territoriales pourraient s'entendre ultérieurement sur un projet commun, sans que s'établisse au préalable un consensus préalable en matière de diagnostic.
- un tel diagnostic doit amener à associer d'emblée les collectivités territoriales, et tenir lieu de "signal fort" en la matière : il s'agit bien d'inaugurer un nouveau type de rapports entre elles et la Région, et c'est à l'occasion de ce diagnostic partagé et prospectif qu'un climat de confiance s'établira et que la crédibilité du futur SRADDT se construira.

Pour autant, ce diagnostic ne saurait être une fin en soi. Aussi, y consacrer trop de temps exposerait, comme pour bien des études, à de multiples risques : faire traîner la procédure et s'affaiblir les énergies; noyer l'essentiel; multiplier les occasions de désaccord sur des points secondaires; au pire, faire perdre de vue l'objectif final (élaborer un projet), et éventuellement traduire un refus de l'obstacle.

Par conséquent, sans aborder ici la question du contenu du document final, le diagnostic partagé se doit d'être finalisé assez rapidement, en soutenant un rythme non pas accéléré mais soutenu.

Il conviendrait :

- d'éviter de se limiter à des forums qui reprendraient tout à zéro, et qui parfois tournent à la "grand messe";
- d'éviter de refaire ce qui a déjà été fait dans des documents antérieurs (notamment sectoriels), qu'ils relèvent de la Région ou des autres collectivités, voire de l'Etat;
- de prendre en compte plus particulièrement les diagnostics prospectifs existants ou en cours (notamment dans le cadre de la Section prospective pilotée par le CESR);
- d'éviter d'associer un trop grand nombre de partenaires, au moins dans cette première étape, en se limitant aux Départements et aux Communautés d'agglomérations.

Il reviendrait à la Région, en tant que "chef de file" :

- de prévoir une information-sensibilisation "grand public" annonçant le "grand chantier" engagé et associant milieux scolaires, médias, etc.; l'opération aurait trois objectifs :
 - pédagogique, afin de permettre la suite (rappel sur les compétences des collectivités territoriales - notamment sur l'institution régionale - et explication simplifiée de ce qu'est un SRADDT, en insistant sur sa vocation régionale ou immédiatement infra-régionale, et non pas locale);
 - citoyen, en recueillant de la société civile, sa vision des grandes problématiques à ces échelles;
 - préparer les citoyens le souhaitant à intervenir lors de la troisième phase du planning (préconisations).
- de collecter et d'exploiter les documents préexistants évoqués plus avant, après les avoir si nécessaire actualisés ou amendés, en tenant compte en particulier des réactions du grand public; d'en faire ensuite une première synthèse, en forme de document de travail;
- de faire parvenir ce document aux différents acteurs pour les faire réagir, avec une navette permettant une première prise en compte de leurs remarques;
- d'organiser à ce stade, et sur la base du document ainsi enrichi, de véritables séances de travail.

Un premier train de six séances de travail pourrait associer la Région et chacun des six départements de la région. Variante : réduire cette première séquence à 3 séances, l'une associant la Région aux deux départements berrichons, la deuxième aux trois départements ligériens; la troisième à l'Eure-et-Loir, en y ajoutant le Loiret, en tant que de besoin, au titre du Gâtinais ⁽¹⁾. Une deuxième séquence pourrait consister en une séance réunissant la Région et les six départements pour aboutir consensuellement à un diagnostic global de la région.

Cette formule, suggérée à titre d'exemple, vise à concilier efficacité, participation effective dès le départ, et relative diligence. D'autres formules, bien sûr, sont envisageables. Le CESR a eu l'occasion lors de déplacements à Lille et à Nantes, d'analyser plus particulièrement deux d'entre elles (voir encadré).

On notera, au regard notamment de l'exemple du Nord-Pas-de-Calais, que la question du recours à un ou des bureaux d'études devra être posée. Les avis recueillis dans plusieurs régions y ayant eu recours sont mitigés. Les résultats ne sont pas forcément à hauteur des investissements, et surtout, a pu être regrettée une certaine déconnexion "bureau d'études/institutions", voire une désappropriation au détriment des élus venant parfois aggraver une insuffisante liaison entre ces derniers et leurs services.

Il faut souligner par ailleurs que, dans les deux régions plus particulièrement étudiées, la volonté d'associer les autres acteurs de la région a été affichée dès le début du processus, limitant de ce fait les risques de rejets qu'aurait entraînés une consultation jugée trop tardive.

Une deuxième phase d'identification des chantiers prioritaires à l'échelle régionale et de chacun des trois grands ensembles infra-territoriaux.

Aller du général au particulier, en terme de projets de territoire, n'est pas nécessairement la meilleure garantie pour la réussite d'un SRADDT. Deux raisons à cela, pour le moins :

- le risque de s'éloigner d'emblée du terrain, des attentes concrètes des citoyens, des entreprises, des spécificités des territoires, et d'aboutir à des généralités, des déclarations d'intention... et non à un projet;
- la grande difficulté d'associer les acteurs, de les intéresser, de faire en sorte qu'ils se sentent partie prenante et artisans du SRADDT, et in fine qu'ils en acceptent consensuellement la globalité.

Ces remarques valent particulièrement pour les régions vastes, ce qui est le cas présentement. Pour autant, il ne saurait être question de partir des micro-territoires, de type "Pays". On aboutirait vraisemblablement à un catalogue "à la Prévert" de projets à faible impact sur le devenir de la région, et peu favorable à l'émergence d'un consensus et d'une stratégie.

L'échelle des trois grands ensembles infra-régionaux apparaît comme une base de travail optimale et "faisant sens". Elle permet l'émergence de projets susceptibles de "faire bouger" la région tout en associant de manière constructive les acteurs (dont les élus), et en évitant la dispersion et un allongement déraisonnable de la durée d'élaboration du SRADDT.

Par ailleurs, les séances de travail associant les acteurs concernés et les représentants de la Région se situeraient dans le prolongement logique de celles ayant abouti au diagnostic.

Une troisième phase "grand public".

Son efficacité dépendrait des modalités de mise en oeuvre de la première phase d'information-sensibilisation (voir ci-dessus), étant entendu que l'objectif est d'associer le grand public bien au-delà de cette première phase.

1 La nécessité de progresser en souplesse lorsqu'une problématique est commune à des territoires relevant de deux des trois grands espaces infra-territoriaux a été explicitée dans le sous-chapitre suivant ("Quel type de contenu ?").

Les consultations des citoyens sur une stratégie et des projets se situant à l'échelle de l'ensemble d'une région - surtout lorsqu'elle est vaste - sont souvent insatisfaisantes (à cet égard, de telles consultations sont plus aisées dans des régions bi-départementales comme le Nord-Pas-de-Calais). Les citoyens ont besoin d'un cadre spatial qu'ils appréhendent, et de problématiques qui les touchent plus spécifiquement pour prendre d'abord l'initiative de donner un avis, et ensuite se prononcer judicieusement, en "connaissance de cause".

Il apparaît donc nécessaire de recueillir les attentes et préconisations des citoyens après leur avoir présenté les travaux de la deuxième phase concernant chacun des trois ensembles infra-régionaux, et avant la phase finale d'harmonisation et de finalisation du projet véritablement régional. On pourrait ainsi attendre d'eux :

- leurs réactions à l'échelle concrète de "leur" sous-ensemble;
- la prise en compte des deux autres territoires infra-régionaux;
- sur ces bases concrètes, leurs idées sur ce que devrait inclure un projet "régional".

Il semble bien que la formule "Internet" s'affirme d'autant plus pertinente que ce média se démocratise. Malgré tout, même si son utilisation se généralise y compris dans le domaine des échanges entre citoyens sur des problématiques socio-économiques et politiques, il serait positif de réfléchir à une action plus "physique" et proche des territoires, engageant les acteurs locaux, dans une concertation directe avec les citoyens. Une ou des formules sont à inventer, ou à reprendre dans d'autres régions ayant beaucoup réfléchi à la question (le Nord-Pas-de-Calais en particulier)

Une quatrième phase d'harmonisation des projets infra-régionaux et d'intégration dans un projet régional.

Seraient alors recroisés les travaux de la première phase concernant chaque sous-ensemble infra-régional, les apports de la consultation des citoyens, et l'intérêt général de la région. L'institution régionale y jouerait un rôle majeur, et y affirmerait pleinement sa compétence.

PLANNING ET CONCERTATION DANS D'AUTRES REGIONS FRANCAISES

En Nord-Pas-de-Calais,

Très peu de temps après la date officielle de lancement du SRADDT (novembre 2001), et à la différence des Pays-de-la-Loire (exemple suivant), la Région a engagé un processus de "démocratie participative" en constituant huit ateliers qui regroupèrent chacun 40 à 80 personnes relevant largement de la société civile :

- un atelier "Europe";
- un atelier "Environnement et Ressources";
- un atelier "Economie et Développement";
- un atelier "Modes de vie, Individus et Société";
- un atelier "Région Urbaine";
- un atelier "Institutions, associations et participation";
- un atelier "Mobilité des personnes";
- un atelier "Déplacement des marchandises.

On notera le caractère transversal des problématiques retenues, de préférence à des problématiques thématiques et sectorielles. Au plan pratique, le travail de chaque atelier a été organisé par un bureau d'étude lui-même appuyé par les services de la Région; un dispositif par conséquent assez impressionnant et coûteux (huit bureaux d'études).

La première phase de travail (premier semestre 2003) a vu se réunir six fois, de manière simultanée, chacun de ces ateliers. Elle a consisté à élaborer un diagnostic qui s'est donc voulu partagé.

Dans une deuxième phase, chaque atelier et le bureau d'études correspondant, après avoir repéré les évolutions et phénomènes émergents, ont identifié les ruptures souhaitées, puis les régulations à exercer... ont défini un projet à 20 ans qui a fait l'objet d'une publication.

Dans une troisième phase, principalement interne au Conseil régional, ces huit projets et leurs inter-relations ont été expertisés, amendés, approfondis par ses services, avec un appui substantiel des bureaux d'études. Sur cette base ont alors été définis les enjeux appelés à figurer dans la charte régionale (c'est-à-dire le volet "préconisations" du SRADDT, lequel comporte par ailleurs le diagnostic). Ces deuxième et troisième phases ont duré environ un an.

Dans une quatrième phase de travail, les représentants des ateliers ont été invités à débattre de ces enjeux en séances publiques, associant le CESR, s'agissant de leur contenu comme de leur hiérarchisation. Ils ont ensuite été déclinés en objectifs et ont donné lieu à une cartographie. L'ensemble de ces éléments, constituant l'avant-projet de SRADDT, a été présenté aux deux départements du Nord-Pas-de-Calais, au CESR et à la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Par ailleurs, le projet a été envoyé au Préfet de Région, aux Conseils régionaux voisins, Communautés d'agglomération et Pays pour observations.

Le projet, assorti des avis et observations, a ensuite été mis à disposition du public - invité à formuler ses propres remarques - aux sièges du Conseil régional, des Conseils généraux, des mairies des chefs-lieux de département et d'arrondissement.

Le SRADDT a été adopté par le Conseil régional en novembre 2006. Sa réalisation aura duré cinq ans.

En Pays-de-la-Loire.

L'association des partenaires en vue d'un diagnostic s'est inscrite dans une démarche sensiblement moins lourde, d'emblée structurée plus spatialement que thématiquement.

En forme d'assises, cette démarche a débuté par cinq rencontres entre le Conseil régional et les acteurs locaux de chaque département, à Angers, La Roche-sur-Yon, Laval, au Mans et à Nantes. Ces cinq séminaires ont travaillé sur la base d'un pré-diagnostic qui a été analysé, complété et modulé par les contributions des partenaires. Ont suivi deux ateliers prospectifs réunissant des personnes ressources afin de dégager les grandes lignes d'un futur souhaité. Cette phase de diagnostic partagé, initiée en octobre 2005, a duré environ six mois.

Une deuxième phase appuyée sur un bureau d'études a permis d'identifier les priorités d'aménagement et de développement après analyse des projets des différents territoires et de l'Etat. A deux reprises se sont réunis quatre groupes transversaux (intégrant notamment les représentants des diverses collectivités concernées) qui ont travaillé sur des problématiques territorialisées : espaces littoraux, espaces urbains, espaces ruraux, espaces "interrégionaux". Cette phase a duré environ neuf mois.

Une troisième phase, interne au Conseil régional, a permis à celui-ci de préciser et de valider son propre diagnostic et de fixer ses propres priorités, en forme de "pré-charte", l'ensemble concourant à la rédaction d'un avant-projet de SRADDT qui a été présenté aux partenaires. Cette phase a duré un an.

La quatrième phase a été consultative, sur la base de l'avant-projet de SRADDT adopté par le Conseil régional. Deux niveaux successifs de consultation :

- institutionnelle; l'avant-projet a d'abord été transmis pour avis aux cinq conseils généraux, au CESR, à la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, et ensuite pour observations éventuelles au préfet de Région, aux conseils régionaux voisins et aux autres acteurs qui avaient été associés d'une manière ou d'une autre;

- publique; l'avant-projet, ainsi que les précédents avis et observations, ont été mis à la disposition du public pendant deux mois aux sièges du Conseil régional, des Conseils généraux et dans les mairies des chefs-lieux de départements et d'arrondissements; des registres ont recueilli les observations suscitées. On notera que cette consultation-implication des citoyens s'est faite assez tardivement, alors qu'elle avait été initiée en tout début de procédure en Nord-Pas-de-Calais.

A l'issue de cette double consultation - qui se sera étalée sur neuf mois - et après une procédure qui aura duré environ trois ans, le Conseil régional, intégrant éventuellement les avis et observations, a délibéré (juin 2008) sur l'avant-projet de SRADDT, lequel devenait ainsi officiellement le SRADDT des Pays-de-la-Loire.

2. Quel type de contenu ?

Il s'agit présentement, pour le CESR, non d'anticiper sur telles ou telles politiques ou opérations souhaitables, mais de préciser ce qu'il attend d'un SRADDT en termes de type de contenu. Cette attente renvoie à un certain nombre de principes à respecter, tout au moins de précautions à prendre pour que les objectifs assignés à un futur SRADDT de la région Centre soient in fine satisfaits.

Un diagnostic allant à l'essentiel, et ne relativisant pas l'impact des décisions d'action.

L'abondance de données, souvent insuffisamment hiérarchisées, nuit à la lisibilité d'un diagnostic.

Parfois même, elle aboutit à l'évacuer, à charge au lecteur de se faire une opinion au travers de multiples analyses, tableaux statistiques, cartes strictement descriptives.

Ce constat vaut d'autant pour un SRADDT qu'il n'est pas de ces études, utiles au demeurant, où le diagnostic est l'objectif, la raison d'être. Le diagnostic, dans un SRADDT, est au contraire un point de départ arrêté sur la base d'études antérieures; et elles abondent. Ce diagnostic ne doit donc en présenter que les résultats essentiels, les plus porteurs de sens et propres à interpeller, de manière synthétique et concrète et impliquant a priori les mesures les plus urgentes et volontaristes.

Faute de quoi, un diagnostic trop développé, ne respectant pas ces principes :

- rendrait très difficile un consensus, un "diagnostic partagé" entre les acteurs, le Conseil régional se devant malgré tout de jouer son rôle de "chef de file" pour aboutir à un tel consensus;
- ferait dépenser beaucoup d'énergie et de temps au détriment du SRADDT stricto sensu;
- donnerait à la formulation de la stratégie, à l'énoncé des préconisations, à la présentation des chantiers retenus, une lisibilité estompée, une place relative trop faible au sein de l'objet SRADDT;
- en d'autres termes, tendrait à en faire oublier la nature particulière : un projet, celui de toute une région, susceptible de remédier à des situations, à des dysfonctionnements, présents ou/et à venir, touchant l'ensemble des citoyens et porteur de dynamiques

De véritables décisions d'action et non de vagues orientations thématiques.

Un certain nombre d'orientations prioritaires vont de soi, rallient l'assentiment général, et se retrouvent dans nombre de documents antérieurs de la Région (SRDES, PRDFP...), ainsi que dans la plupart des SRADDT existants, au point que certains semblent se recopier. Non pas que ces orientations ne soient recevables. Au contraire, elles constituent en général autant "d'ardentes obligations" : développer la Recherche, ouvrir la Région vers l'extérieur, prioriser la solidarité, etc... Mais leur énoncé, somme toute aisé, ne saurait constituer une stratégie, encore moins une politique.

Il faut donc aller plus loin : s'appuyer sur la prospective pour formuler des chantiers concrets et décisifs, spatialisés lorsque cela s'y prête, notamment à l'échelle des grands sous-ensembles territoriaux, avec des calendriers qui ne soient pas trop allusifs.

Une mise en compatibilité avec les principes et orientations de l'Agenda 21.

L'indissociabilité du SRADDT et de l'Agenda 21, au niveau du Conseil régional, a été vigoureusement soulignée plus avant. Il ne suffit pas de l'affirmer.

Dans le cas de la région Centre, l'antériorité de l'Agenda 21 crée d'excellentes conditions de mise en compatibilité. Les principes et orientations de l'Agenda 21 doivent, aux différentes étapes de l'élaboration du SRADDT, être des référents permanents. Le travail de réflexion qui mène aux préconisations, projets et chantiers inclus dans le SRADDT, doit être imprégné de ces principes, faute de quoi le "DD" de SRADDT ne serait qu'illusion. En fait, il existe plusieurs écueils possibles :

- une validation trop rejetée en fin de processus, au regard des principes et orientations de l'Agenda 21; grand serait alors le risque d'avoir à reconsidérer des chantiers entiers... ou au contraire de passer outre;
- un appui insuffisant sur les réalités du patrimoine naturel et les problématiques qu'elles induisent;
- une prise en compte de l'Agenda 21 à la fois trop "pointilliste" et trop précoce par rapport aux réflexions présidant à l'élaboration du SRADDT; le risque serait alors de paralyser les initiatives et de stériliser les imaginations.

A cet égard, la préoccupation environnementale ne doit pas faire oublier qu'il faut d'abord oser en matière d'Aménagement et de Développement : faire au départ des hypothèses éventuellement hardies; ensuite les soumettre à l'aune de la faisabilité d'une part, des principes de l'Agenda 21 d'autre part.

Un SRADDT privilégiant trois grands territoires infra-régionaux : le Nord-région, le Sud-région, la Loire Moyenne.

L'échelle de ces trois grands territoires a déjà été suggérée au niveau de la méthode d'élaboration du SRADDT, et particulièrement de participation des acteurs. Il s'agissait de rechercher un optimum tant pour des raisons d'efficacité (ni trop d'acteurs, ni pas assez), que d'appréhension de bien des spécificités susceptibles, sinon, d'être gommées par des approches trop globales (échelle de la Région), ou trop locales (celle des Pays par exemple).

Au-delà de la méthode d'élaboration se pose la question de l'identification de ces territoires intermédiaires et de leur pertinence en termes de spécificités. Le CESR considère que l'institution régionale, y compris au temps de l'EPR (Etablissement public régional) a eu de multiples occasions de valider cette pertinence : travaux de l'OREALM/OREAC sur commande conjointe de la Région et de l'Etat; nombreuses études les actualisant par la suite; mesures prenant acte de ces territoires (au sein des CPER; Fonds Sud, etc.). Il serait contre-productif et paradoxal de considérer que cette reconnaissance devient suspecte du fait même de sa relative ancienneté (*voir encart*).

***Le Sud-région, la Loire Moyenne, le Nord-région :
une structuration maintes fois validée.***

L'actuelle vision tripartite de la région Centre trouve d'abord ses origines par référence à un espace médian, organisé autour d'une réalité géographique - le Val de Loire - mais ne s'y limitant pas, car intégrant une réalité historique et humaine sensiblement plus large, préfigurée par les châteaux de Loire dont la plupart ne sont pas, comme chacun sait, dans le Val.

La pertinence contemporaine de cet espace, et son actuelle dénomination "Loire Moyenne", ont été validées dans les années 60-70 en milieu universitaire, par des chercheurs géographes tourangeaux au départ (thèses et travaux de Y.Babonaux, J.Mirloup, J.Verrière, Ch.Demazière...).

Le concept est passé dans la sphère aménagementale dès les années 70 avec la création de l'OREALM (Organisation d'Etude d'Aménagement de la Loire Moyenne), qui constitua l'une des quatre zones d'appui du Bassin Parisien mises en place par la DATAR, sur le modèle des OREAM attachées aux métropoles d'équilibre. On vérifie cette parenté avec l'expression de Métropole-Jardin, associant notamment Orléans-Blois-Tours, qui résume le parti-pris aménagemental retenu (promouvoir les fonctions de haut-niveau tout en préservant - avant l'heure - l'environnement).

Les espaces situés au Nord et au Sud de cette Loire Moyenne n'ont pas pour autant été authentifiés par défaut. L'identité historique et géographique berrichonne, très ancienne, se suffit à elle-même (province du Berry correspondant aux départements du Cher et de l'Indre; vaste clairière céréalière de la Champagne berrichonne entourée de ses pays "verts"). Celle des espaces septentrionaux s'est affirmée plus récemment au travers de la proximité parisienne, ce que concrétise l'expression de Franges franciliennes.

Cette division en trois grands ensembles fut intégrée dans les années 80 par un nouvel organisme d'aménagement, l'OREAC (Organisation d'Etude d'Aménagement de la région Centre), mis en place à partir de l'ex-OREALM dont il poursuit les travaux inhérents à la Loire moyenne tout en lançant des études sur les deux autres grands ensembles infra-régionaux. Cet organisme, dépendant de la DATAR et du Préfet de Région, travailla également un temps pour la Région, nouvelle collectivité territoriale.

Celle-ci a repris à son compte cette base de travail pour en faire l'assise territoriale de ses politiques. En effet, non seulement chacun de ces trois ensembles apparaît explicitement dans nombre d'études du CESR et du Conseil régional, mais également dans des documents et des structures programmatiques tels que les CPER (cf. le volet territorial de l'actuel contrat 2007-2013), les Conférences territoriales, et dans des dispositifs spécifiques (exemple du Fonds Sud). L'Etat de son côté, au travers de la DIACT et du SGAR, réaffirme périodiquement la pertinence de ces trois ensembles, y compris dans les études qu'il peut mener.

Le Sud-région existe. Ses spécificités, ses difficultés sont indiscutables. Le Nord-région avec les franges franciliennes existent, ont également leurs spécificités et ne sont pas le fait de représentations non vérifiées. Dans chacun de ces deux territoires, le sentiment d'appartenance est réel, même s'il n'est pas exprimé de la même manière, justement parce que les spécificités sont souvent différentes. La Loire Moyenne (plutôt que l'axe ligérien qui est trop restrictif), territoire mis en évidence par un certain nombre de chercheurs... la Loire Moyenne existe, notamment vue du Sud-région et du Nord-région.

Et si le sentiment d'appartenance peut y être contrarié par certains localismes, et surtout par l'ignorance parfois cultivée des réalités géographiques, historiques et socio-économiques contemporaines, le SRADDT peut et doit être l'occasion de resserrer les liens entre populations et acteurs de cet espace. Dans leur intérêt bien compris d'abord, car cette entité constitue un atout que bien des régions peuvent nous envier.

Pour les raisons méthodologiques ci-avant exposées, et pour une meilleure articulation entre les politiques de la Région et des Départements, il sera réaliste de faire correspondre à chaque grand territoire infra-régional, un nombre entier de départements : Cher et Indre pour Sud-région; Eure-et-Loir pour Nord-région; Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret pour la Loire Moyenne.

Néanmoins, le choix de privilégier ces trois grands territoires sur une base départementale ne doit pas amener à les séparer par des frontières administratives brutales, y compris au plan cartographique, que ce soit en termes de diagnostic comme de politiques et de chantiers à initier. Aucun d'entre eux - comme tous les départements français - n'est parfaitement homogène, et le CESR a vérifié cette hétérogénéité relative et perçue comme telle à l'occasion d'échanges avec des conseillers résidant dans chacun de ces trois espaces.

Il est exact qu'en Loire Moyenne, le Giennois n'est ni l'Orléanais ni le Chinonais; et que le Lochois, comme le sud de la Sologne du Loir-et-Cher, à bien des égards, s'apparentent à une partie du Berry... Il est exact que, dans celui-ci, en Sud-région, le Sancerrois n'est ni l'axe Bourges-Vierzon, ni la Brenne... et qu'en Nord-région, le Perche n'est ni le Drouais ni le pays Chartrain. Plus particulier est le cas du Gâtinais qui émerge nettement aux franges franciliennes tout en étant partie prenante à la Loire moyenne du fait du prolongement en Montargois de l'axe transversal ligérien (ex-N.60, et autoroute A19 en cours d'achèvement), et bien sûr de son appartenance au Loiret.

Mais ces constats - qu'on pourrait faire partout en France à cette échelle - ne sauraient servir d'arguments pour nier la réalité des trois espaces identifiés et renoncer à appréhender chacun d'entre eux globalement. Les nuances se feront en leur sein. Et telle politique ou chantier pourra évidemment associer des territoires appartenant à deux de ces trois grands espaces intermédiaires, notamment lorsqu'ils seront contigus.

Un SRADDT ouvert sur l'extérieur : régions voisines, Europe, Monde.

De même que la nécessaire appréhension de chacun des trois grands territoires infra-régionaux ne saurait les isoler l'un de l'autre, un SRADDT qui s'enfermerait dans la région Centre serait lourd de conséquences dommageables.

S'agissant des régions voisines ou proches, cela vaut pour le diagnostic, qui doit en intégrer les réalités en termes de relations préexistantes, mais aussi de concurrence (entre régions péri-franciliennes par exemple). Cela vaut aussi pour les projets proposés, d'autant que, déjà, des chantiers communs ont été réalisés (Interloire, Synchrotron Soleil...), des contrats signés (CPIER), des structures mises en place (Pôles de compétitivité).

Devrait d'abord s'imposer une réflexion avec les régions suivantes :

- les Pays-de-la-Loire, avec lesquels les affinités sont évidentes et les liens entretenus tant par le Conseil régional que par le CESR ou des collectivités territoriales comme Tours; à titre d'exemples, mériteraient d'être considérés tant l'amélioration des transports ferroviaires, que le rapprochement entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et bien évidemment le gros dossier environnemental incluant la problématique de la Loire;
- la région parisienne, dont la prégnance ne saurait être réduite à la problématique des franges franciliennes; les relations à développer avec la seule véritable métropole française doivent être envisagées positivement (par exemple relancer une forme de décentralisation concernant les fonctions de haut niveau...), y compris pour débloquer des dossiers délicats comme celui de l'interconnexion sud-francilienne du TGV;

- plus au sud, les deux régions du Massif Central (ne serait-ce que pour le devenir du projet de TGV Centre-Auvergne), ainsi que Poitou-Charentes ;
- enfin, la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, voire au-delà vers l'Europe centrale et orientale; en effet, la mise en service de l'A19 devrait amener une réflexion approfondie sur l'ouverture de la région Centre dans cette direction, ouverture aujourd'hui insuffisante.

A l'échelle internationale, il conviendrait de réfléchir sur deux plans :

- en termes concrets d'axes de transport (cf. ci-dessus vers l'Europe continentale; mais aussi via le TGV vers l'ensemble de l'Europe, et vers le reste du monde par aéroports parisiens interposés).
- en termes de rapprochement aux plans économique, culturel, universitaire... et cela tant avec des pays et des régions d'Europe que du reste du monde, abstraction faite de la problématique transport qui ne saurait être une fin en soi.

Un SRADDT associant ambition, réalisme et solidarité.

L'emploi de ces trois substantifs à forte valeur qualifiante a été pesé. De même que leur indispensable et étroite association.

Un SRADDT ambitieux...

Un SRADDT risque d'être bien décevant si d'emblée la frilosité, le recours confortable aux idées reçues, le désir de satisfaire tout le monde s'installent. Il faut, au moins au départ, oser; cela a déjà été écrit plus haut. Et dans des domaines très divers. La démarche relève de la recherche appliquée, et qui dit recherche dit d'abord, il faut le répéter, mise en place d'hypothèses, d'hypothèses qui peuvent être hardies à partir du moment où elles ont vocation ultérieurement, et par définition, à être testées avec réalisme.

... qui ne soit pas irréaliste...

Ambition au niveau des hypothèses ; réalisme ensuite par conséquent, lorsqu'il s'agit de valider ces hypothèses... ou de les invalider sans indulgence si leur mise en oeuvre se révèle par trop incertaine... ou encore de reconsidérer et d'ajuster ces hypothèses premières pour en rendre l'application crédible.

Le réalisme, c'est aussi ne pas confondre ambition et "y-a-qu'à" faciles et contre-productifs, consistant notamment à préconiser de tout partout, à partir de bonnes intentions dont on sait que l'enfer est pavé. On confond en effet souvent, en aménagement du territoire, égalitarisme social et égalitarisme spatial. Contrairement aux apparences, une telle assimilation - dont on comprend qu'elle se fasse spontanément - peut être parfaitement contraire aux exigences du Développement Durable et aux populations que l'on croit mieux servir.

... et qui place la solidarité au coeur de ses préoccupations.

Le propos qui précède ne doit donc pas prêter à confusion. L'objectif final, la raison d'être d'un SRADDT est de nature sociale, étant entendu que le développement économique, celui des entreprises, comme plus globalement le Développement Durable, en conditionnent la concrétisation. Ambition, oui. Mais pas pour sacrifier à un aménagement cédant à la mégalomanie, à la mode du moment, et favorisant au nom de la rentabilité une hyper-concentration des équipements, des services et finalement la croissance des principales villes et l'étalement urbain. La solidarité est à l'intersection de l'ambition - à finalité sociale et économique - et du réalisme. Elle rejoint à cet égard un Développement Durable bien compris. Elle suppose la recherche d'optima et de complémentarités, mais aussi de compensations.

Recherche d'optima : à titre d'exemple, on ne peut maintenir ou créer dans chaque sous-préfecture des hôpitaux à la fois polyvalents et de haut niveau, au motif par trop simplificateur que tous les citoyens doivent être placés sur un plan d'égalité; en revanche, il n'est pas forcément nécessaire de ne prévoir qu'un seul de ces hôpitaux pour une région plus grande que la Belgique (mais beaucoup moins densément peuplée...), et l'on peut envisager de spécialiser certains hôpitaux de taille moyenne et d'en reconvertir d'autres en fonction par exemple du vieillissement de la population...

Recherche de compensations : pour l'exemple précédent comme pour celui des universités, cette recherche doit se faire en termes de proximité-temps et de proximité-coût, sans pour autant accroître par trop la mobilité automobile, Développement Durable oblige. Et l'on retombe sur la nécessaire recherche d'optima.

On le voit : ambition, réalisme et solidarité se doivent d'être étroitement interconnectés.

SRADDT D'AUTRES REGIONS FRANCAISES : QUELS TYPES DE CONTENUS ?

En Nord-Pas-de-Calais.

La conception du SRADDT de cette région, s'agissant de la nature des contenus, est caractérisée :

- par une grande importance donnée au diagnostic et à la prospective;*
- par une large place accordée aussi à l'analyse des enjeux, à la définition de grands principes directeurs et des priorités;*
- par une volonté ferme de traduire territorialement les enjeux et priorités.*

L'originalité du SRADDT du Nord-Pas-de-Calais réside donc dans un investissement particulièrement lourd dans chacun des trois domaines ci-dessus identifiés. Ce constat, positif, amène des remarques qui, soit en renforcent l'intérêt, soit au contraire le nuancent :

- une telle conception a imposé le recours coûteux à de nombreux bureaux d'études, avec un risque de "désappropriation" partielle des élus et services;*
- le poids cumulé du "diagnostic/prospective" et des "enjeux-priorités", exprimé en temps et en énergie, peut apparaître excessif, d'autant que bien des principes et orientations développés à cette occasion ne font que reprendre des positionnements certes louables mais affichés un peu partout;*
- ainsi se trouve relativisée la place - très minoritaire - donnée aux propositions plus concrètes et spatialisées (20 pages sur 120); bien que celles-ci présentent un réel intérêt, leur impact peut en souffrir du fait d'une lisibilité atténuée pour un lecteur pressé;*

- le souci d'aborder spécifiquement les grands territoires infra-régionaux constitue un parti pris courageux, conforme à la raison d'être d'un SRADDT; c'est sans doute l'un des deux grands mérites du travail effectué en Nord-Pas-de-Calais, qui le démarquent de bien d'autres SRADDT;

- l'autre grand mérite a été de chercher à atténuer les conséquences de la non-opposabilité du SRADDT sur sa crédibilité et son efficacité au plan opérationnel; à cet égard, les DRA (directives régionales d'aménagement), sans être pour autant opposables, peuvent se révéler précieuses en matière "d'affichage" et de mobilisation des acteurs.

- malgré une attention réelle portée à l'environnement et aux exigences d'un Développement Durable censées être consubstantielles à un SRADDT, leur affichage est relativement discret et les problématiques peut-être trop déconnectées du contexte socio-économique. Cela renvoie au fait que la stratégie et les politiques inhérentes au SRADDT ont été arrêtées avant les principes et orientations propres à l'Agenda 21, lequel ne sera élaboré qu'ensuite, ce qui peut interpeller.

En Pays-de-la-Loire.

Le SRADDT de cette région, en ce qui concerne la nature de son contenu, est caractérisé :

- d'abord par une vision accordant une importance mesurée au contenu, au profit de la "démarche" et des bénéfices à retirer du rapprochement des acteurs;*
- par une place majeure donnée au diagnostic et à ses déclinaisons en "enjeux" et "défis";*
- par une connotation, a contrario, très peu préconisante;*
- par une timidité s'agissant du rôle de l'institution régionale dans l'orientation du contenu, avec un positionnement "d'accompagnement" des initiatives prises par les autres collectivités territoriales, plus que de "chef de file".*

Il existe bien sûr un certain lien entre ces diverses caractéristiques. Elles méritent quelques éclaircissements et remarques complémentaires, sans prétention à l'évaluation, mais pour en tirer des leçons :

- au-delà de la place très notable dédiée au diagnostic, et plus particulièrement aux enjeux et aux défis, la tendance à se limiter, à leur endroit, à des idées reçues - souvent fort recevables d'ailleurs - ôte au SRADDT une partie de son pouvoir d'intéressement vis à vis des acteurs et des citoyens;

- au plan des préconisations, le concept et le contenu des "leviers" (qui en constituent le fondement) demeurent vagues; et la proposition louable de présenter des scénarii déçoit au final le lecteur dans la mesure où les deux scénarii présentés et inspirés du passé ("scénario de "l'inacceptable"; scénario "au fil de l'eau") sont repoussés, sans que soient par ailleurs présentés d'autres scénarii, et pour le moins celui d'un futur souhaitable;

- l'approche par grands ensembles infra-régionaux, annoncée de manière encourageante dans le dispositif d'élaboration, ne débouche finalement pas assez, à cette échelle, sur des analyses et des préconisations clairement individualisées;

- néanmoins, toujours à cette échelle, on notera avec intérêt l'affirmation, dans le SRADDT Pays-de-la-Loire, que l'avenir de la région passe par celui de la métropole nantaise (qui intègre d'ailleurs St Nazaire), et non - en d'autres termes - par une dispersion entre les différents chefs-lieux départementaux (voire d'arrondissements...) des quelques fonctions véritablement "métropolitaines" qu'on peut espérer voir se développer à l'échelle d'une région française;

- en aval du SRADDT devrait être réalisé un Agenda 21 dont la vocation affichée à être opérationnel semble impliquer que le SRADDT a vocation à ne l'être pas du tout. C'est donc un schéma inversé, par rapport à celui de la région Centre, dans le temps comme dans la nature des deux documents. Le SRADDT des Pays-de-la-Loire semble ainsi avoir été conçu comme un ensemble de voeux de principe, avec cette contradiction qu'il a été prévu sur un terme assez court (deux mandatures), alors que l'Agenda 21, bien que présenté comme un instrument d'application, concerne une période beaucoup plus longue.

3. Accorder une grande importance à la forme.

Là encore, le CESR ne prétend pas dicter un plan pour le futur SRADDT, ni des directives techniques précises. En revanche, les suggestions formulées lui paraissent devoir être prises en compte d'une manière ou d'une autre, sous peine d'hypothéquer la transmission des contenus arrêtés.

a/ Une adéquation entre forme et contenu.

La lisibilité de la stratégie et des politiques concernant la région Centre passent par la lisibilité du document "SRADDT" lui-même. Le bien fondé d'un contenu ne suffit pas. Encore faut-il qu'il soit appréhendé aisément par des lecteurs divers, acteurs comme citoyens. En d'autres termes, que l'on soit encouragé à prendre connaissance du document dans sa totalité.

b/ Séquences ou entrées obligées

- Une séquence "diagnostic" sobre et claire, en forme de rappel à valeur pédagogique.

Les attentes du CESR en matière de diagnostic ont été précisées dans les chapitres ou paragraphes précédents. La satisfaction de ces attentes passe par la forme qu'on lui donnera :

- un nombre de pages n'écrasant pas le SRADDT stricto sensu;
- une présentation directe, à objectif informatif et pédagogique, susceptible d'être appréhendée facilement et rapidement;
- un diagnostic ne se limitant pas aux grandes thématiques, mais faisant apparaître avec évidence (sous-chapitres et cartographie spécifiques) l'échelle des trois grands territoires infra-régionaux.

- Une entrée "Développement Durable", là aussi en forme de rappel et renvoyant explicitement à l'Agenda 21.

L'obligatoire articulation avec l'Agenda 21 exige que les grands principes de celui-ci, éventuellement complétés, soient rappelés. Pour autant, il est exclu que cela se traduise par un grand nombre de pages, sous peine d'inefficacité : la lisibilité, les facilités d'appréhension, la pédagogie s'imposent. Certains extraits complémentaires pourraient gagner à être placés en annexes (cf. ci-dessous).

- Une entrée "orientations thématiques"renvoyant à des chantiers concrets.

Là encore, le CESR a exprimé plus avant son souhait d'éviter un SRADDT par trop thématique, et expliqué pourquoi (risque notamment de tomber dans des généralités et dans une certaine abstraction). Il est néanmoins impensable d'élaborer un SRADDT où les grandes orientations arrêtées consensuellement entre la Région et les autres collectivités territoriales ne seraient pas clairement affichées. S'agissant de ces orientations, il serait heureux :

- d'éviter de trop développer les orientations déjà formulées dans plusieurs documents de la Région (SRDES...) en les rappelant (voire en les actualisant), mais en renvoyant à ces documents pour plus amples précisions
- de mettre en évidence de manière "visible" leur conformité avec les principes de cet Agenda 21;
- de leur faire correspondre de manière tout aussi visible les principaux chantiers destinés à les concrétiser, quitte à ne pas les développer à ce niveau lorsqu'ils sont relativement localisés, et à renvoyer le lecteur aux chapitres spécifiques concernant les trois grands territoires infra-régionaux.

- Une entrée "territoriale" très lisible et prévoyant un chapitre préconisant et spécifique pour chacun des trois ensembles infra-territoriaux.

La nature territoriale fortement marquée du SRADDT implique sa traduction claire au sein de "l'objet SRADDT". Une entrée spécifique doit donc être explicitement prévue, indépendamment de l'entrée thématique, en ce qui concerne les stratégies, politiques et chantiers propres à chacun des trois grands ensembles infra-territoriaux. Plusieurs arguments plaident en ce sens :

- encourager les collectivités correspondantes, du fait de cette spécification territoriale qui serait annoncée dès le début du processus, à s'investir dans le SRADDT;
- faire en sorte que d'emblée, feuilletant le SRADDT "Centre" pour la première fois, les autres acteurs, les citoyens et entreprises relevant chacun de ces trois grands territoires, s'y reconnaissent;
- plus fondamentalement, par le biais de la forme, obliger intellectuellement tous ceux qui contribueront à l'élaboration du SRADDT :
 - à se démarquer des démarches traditionnellement et trop exclusivement thématiques;
 - à mieux approfondir, à mieux spécifier les problématiques, stratégies, politiques et chantiers propres au Nord-région, au Sud-région et à la Loire Moyenne;
 - à considérer ces territoires comme des sous-systèmes, c'est-à-dire à la fois comme des systèmes à part entière exigeant d'être traités comme tels, avec recours à la méthode des scénarii; et comme des ensembles interdépendants au sein du système régional global, lequel ne saurait, bien sûr, être négligé en tant que tel.

c/ Précautions techniques

- un travail sur les titres : langage direct, spécifiant les problématiques, les stratégies et politiques de la région Centre, évitant les lieux communs.

Le SRADDT a vocation à s'affirmer comme le "projet pour la région", et non comme celui des seuls conseillers et services de l'institution régionale, si légitimes soient-ils. Familiarisés avec le langage relativement technique, parfois convenu, des études, schémas, contrats, etc. concernant l'aménagement et le Développement Durable, ils s'en accommodent, parfois inconsciemment, d'autant qu'ils en sont souvent co-auteurs.

Si l'on veut que les autres acteurs de la région, collectivités territoriales de toutes tailles, entreprises, citoyens désireux de s'investir dans une démocratie participative... s'approprient le SRADDT Centre, le perçoivent véritablement comme un projet commun, concret, spatialisé, d'intérêt véritablement général, il convient non seulement que le discours soit direct, simple, mais que les titres, sous-titres, introductions et conclusions partielles soient eux-mêmes exprimés dans un style direct, explicite, renvoyant aux spécificités de la région Centre ou de tels de ses territoires. Les titres incantatoires reprenant de manière abstraite ce que l'on trouve dans maints documents de ce genre, interchangeable d'une région à l'autre - SRADDT existants compris - ont un impact limité, même si en substance, on ne peut qu'en partager le message. Ils ne font que conforter l'idée - en partie injuste certes - d'une technocratie coupée des réalités, et au total peu efficace.

- une cartographie qualitative, traduisant explicitement diagnostics comme préconisations.

L'informatique a permis la généralisation de la cartographie dans les documents les plus divers. C'est certes un grand progrès en termes de communication en direction des publics de toute nature, en particulier s'agissant d'un SRADDT. Encore faut-il prendre un certain nombre de précautions, ce qui n'est pas toujours le cas :

- une carte ne saurait se réduire à une simple illustration, même si elle agrmente l'objet et incite à y pénétrer;

- trop de cartes tue chacune d'entre elles; les facilités informatiques d'élaboration des cartes analytiques par plages incite à les multiplier, notamment dans les diagnostics; outre qu'on peut faire dire ce qu'on veut à ce type de cartes (choix du/des critères, choix des seuils...), les messages se trouvent brouillés pour cause d'inflation;
- de ce fait, le diagnostic accompagnant le SRADDT à titre de rappel, et avec un objectif pédagogique, devrait donner lieu à un choix très réfléchi d'un nombre raisonnable de cartes véritablement significatives;
- mais le SRADDT est d'abord un projet, et la cartographie doit en être partie prenante en prévoyant des cartes problématisées, d'une part, "scénarisées", d'autre part; elles seules peuvent concrètement faire le lien entre l'espace, le territoire et le discours, celui-ci s'en trouvant crédibilisé;
- plus précisément, l'échelle des territoires cartographiés gagnera à être diversifiée : cartographie à l'échelle de la région; d'espaces-clés éventuellement beaucoup plus restreints si nécessaire; et impérativement, une cartographie spécifique à l'échelle de chacun des trois grands territoires infra-régionaux, notamment sous forme de scenarii, à l'image du SRADDT du Nord-Pas-de-Calais.

- un recours judicieux aux annexes, si nécessaire.

Le SRADDT stricto sensu se doit d'être d'ampleur raisonnable en nombre de pages. Il s'agit d'éviter de noyer l'essentiel dans des développements qui ne s'imposent pas, ce qui nuirait à son appropriation. Il s'agit aussi, tout simplement, de ne pas décourager le lecteur, qui serait prompt à y voir une étude ou un rapport "de plus".

Parmi les textes juridiques ou autres, tableaux statistiques, cartes analytiques ou graphes ayant pu à un moment ou à un autre interférer dans l'élaboration d'un SRADDT... il en est qui mériteront être portés à la connaissance du lecteur soucieux d'approfondir tel ou tel passage du document final. Il en est de même des extraits de SRADDT existants. Ce type d'annexes viendra alors utilement compléter le SRADDT, sous réserve :

- qu'elles ne soient pas elles-mêmes trop inflationnistes;
- qu'elles soient structurées selon une logique affichée;
- que les renvois, au sein du SRADDT, soient repérables au premier coup d'oeil (cartouches spécifiques), et non simplement limités à une parenthèse dans le texte ou à une note infra-paginale.

Autrement dit, tout doit être fait pour que l'ensemble "SRADDT/annexes" soit le plus facilement utilisable.

SRADDT D'AUTRES REGIONS FRANCAISES : DU FOND A LA FORME

En Nord-Pas-de-Calais.

L'ampleur du document : environ 120 pages, ce qui est à la fois assez raisonnable, et malgré tout un maximum envisageable si l'on désire que citoyens sensibilisés et acteurs envisagent de vraiment l'analyser.

Un plan en quatre parties :

- *Introduction et méthodologie (8 pages)*
- *Les principaux enseignements de la prospective à 20 ans (32 pages)*
- *Quatre principes directeurs pour une action collective régionale (10 pages)*
- *Les enjeux et priorités à 10 ans (50 pages)*
- *La déclinaison du SRADDT (20 pages)*
 - .*Trois Directives Régionales d'Aménagement (6 pages)*
 - .*Le développement d'une politique ambitieuse du paysage (4 pages)*
 - .*Le guide territorial du SRADDT (10 pages).*

Au-delà de l'enchaînement logique des quatre parties, on notera :

- *que la part relative du diagnostic n'apparaît pas excessive, et elle est suffisante.*
- *qu'en revanche, l'ensemble "Principes/Enjeux/Priorités" pèse 60 pages, soit plus de la moitié de l'ensemble, introduction exclue.*
- *que l'ampleur de la partie préconisante est relativisée par celle des développements qui précèdent; même si la crédibilité du contenu importe d'abord, la connotation censée être très volontariste du SRADDT peut s'en trouver brouillée.*

Appréhension du texte :

Le style employé au sein des différents développements est accessible. Les titres et sous-titres sont malgré tout convenus; le plus souvent, ils ne spécifient pas le Nord-Pas-de-Calais, et donnent l'impression qu'on pourrait les retrouver tels quels dans bien des documents existants. La lecture de la longue table des matières, en ouverture du SRADDT, donne une impression d'abstraction comme de "déjà vu".

De manière significative, aucun toponyme n'apparaît dans cette succession de titres et sous-titres (au total 7 pages de table des matières), qu'il s'agisse d'un sous-ensemble territorial, d'une grande agglomération, etc...ce qui surprend s'agissant d'un SRADDT, lequel doit être par définition ancré dans les territoires.

La cartographie :

Elle compense de manière heureuse ce qui vient d'être souligné. Elle est techniquement de qualité, et ne cède ni à la tentation de multiplier les approches analytiques, ni à celle de la surcharge graphique. Les documents sont problématisés. La série de cartes sur les enjeux (y compris de cohésion régionale) est bien venue.

Les deux cartes synthétiques spécifiant, au sein du Guide régional, d'une part l'aire métropolitaine de Lille, d'autre part celle dite "du littoral", ont le mérite de "territorialiser" concrètement l'approche.

S'agissant d'un SRADDT, on pourra regretter néanmoins que ces cartes ne font pas apparaître véritablement des projets, et ne spatialisent finalement pas la stratégie arrêtée pour le Nord-Pas-de-Calais.

En Pays-de-la-Loire.

L'ampleur du document : environ 200 pages pour le seul "avant-projet soumis au public"; cela paraît beaucoup, notamment eu égard au dit public...

Un plan en trois parties :

- Rapport de présentation (10 pages)*
- Diagnostic prospectif et enjeux (112 pages)*
- Charte d'aménagement et de Développement Durable (75 pages)*
 - . Les valeurs et les principes (5 pages)*
 - . Cinq grands défis (48 pages)*
 - . L'organisation des stratégies territoriales (20 pages)*

La structure du SRADDT des Pays-de-la-Loire se veut strictement fidèle à celle préconisée dans les textes législatifs : un diagnostic et une charte "valant SRADDT", qualification de la charte exprimée en forme de rappel par les rédacteurs du document des Pays-de-la-Loire. On peut s'interroger sur la lourdeur d'un diagnostic finalement "introductif" au SRADDT stricto sensu, d'autant que la Charte, sur presque 50 pages, identifie des défis qui, à la lecture, prolongent et précisent ce diagnostic plus qu'ils ne s'en démarquent. Le discours s'en trouve alourdi, y compris en nombre de pages.

Appréhension du texte :

A la suite de la précédente remarque s'agissant des défis, il faut bien reconnaître l'absence de limites nettes entre les notions de diagnostic, de prospective, d'enjeux et de défis. Ces notions, utilisées ici au niveau des titres ou sous-titres, sont en général mal appréhendées, et pas seulement par un public non initié. Elles concourent à opacifier le texte et favorisent les redondances. Elles se prêtent à une certaine abstraction et à la reprise d'idées reçues qui sont présentement recevables mais ne renseignent pas concrètement et d'emblée le lecteur.

Pour autant, dans un ensemble rédactionnel par ailleurs aéré - c'est important - la présentation explicite d'objectifs et de leviers, en réponse aux cinq défis majeurs identifiés, constitue un langage plus efficace, plus concret et plus conforme à ce que doit être un SRADDT. Il est dommage que, dans la hiérarchie des chapitres, sous-chapitres, etc., ces termes, et la notion de projet à laquelle ils renvoient, n'arrivent qu'en quatrième niveau, bien discrètement.

Enfin, l'un des points très positifs où la forme est véritablement au service du fond, est la clarté avec laquelle sont présentés, au moins au sein du sommaire, les 4 grands axes de la stratégie arrêtée (troisième chapitre de la charte). Il y est fait explicitement référence d'une part à des ambitions clairement exprimées, d'autre part à des espaces et à des agglomérations précises.

La cartographie :

Elle devrait concourir à exposer encore plus concrètement cette stratégie, ce qui n'est qu'imparfaitement le cas. Les cartes, souvent trop petites même lorsqu'elles synthétisent de nombreux éléments, ne sont pas facilement interprétables, et ne hiérarchisent pas suffisamment les phénomènes et les problématiques.

Une carte mérite une attention plus particulière par sa lisibilité, sa dynamique, son caractère prospectif. Elle correspond au scénario évoqué plus avant ("Au fil de l'eau") et conclut de manière heureuse la deuxième partie (Diagnostic prospectif et enjeux). Elle n'a malheureusement pas la suite logique qu'on pourrait attendre, à savoir une carte synthétisant le ou les scénarii envisageables en réponse aux défis exprimés en dernière partie.

Troisième partie

—

Le SRADDT : A QUEL DEGRE DE CONCRETISATION SE SITUER ?

Exemples de chantiers ... en forme d'hypothèses de travail.

—

Cette troisième partie répond à un double souhait du CESR :

- **préparer le CESR à collaborer avec le Conseil régional** en poussant dès maintenant la réflexion au-delà des grandes orientations bien connues de tous, et en faisant émerger des "chantiers", ou "projets" certes non finalisés (et de loin), encore moins validés, mais suffisamment concrets, spatialisés et articulés avec les territoires (notamment les trois sous-ensembles);

- exposer ces chantiers possibles, en direction du Conseil régional, **à titre d'exemples (et donc sans exclusivité ni exhaustivité)**. La démarche est quasi pédagogique, dans le bon sens du terme. Elle vise à ce qu'il n'y ait pas malentendu sur la conception que nous avons du SRADDT, lequel, encore une fois, doit aller au-delà de grandes orientations, avec des projets suffisamment définis, spatialisés s'ils s'y prêtent, et donc en lien avec le territoire.

Pour ce faire, le CESR a souhaité associer ses quatre commissions. Deux démarches ont été arrêtées :

- l'une, contribuant à **l'identification des attentes**, s'est située au plus près du terrain, à l'échelle des trois grands sous-ensembles territoriaux (Nord-région, Sud-région, Loire Moyenne), et s'appuyant sur les témoignages de conseillers y résidant;
- l'autre de type plus constructif, s'est appuyée sur de **premières hypothèses de chantiers** formulées par chacune des commissions dans le cadre de leurs compétences.

Les résultats de ces investigations sont synthétisés ci-dessous de manière volontairement sobre, d'abord à l'échelle de la région, puis à celle de chacun des trois grands ensembles infra-territoriaux.

Exemples de possibles grands chantiers" à l'échelle régionale.

Les exemples de "grands chantiers" présentés ci-dessous ont donc vocation à illustrer à quel degré de concrétisation semble devoir se situer un SRADDT à cette échelle. Ils s'inscrivent dans une perspective de Développement Durable, et ne sont pas exclusifs d'autres chantiers susceptibles d'orienter positivement l'avenir de la région Centre..

Pour une maîtrise du foncier.

S'il est une problématique inséparable de ce que doit être un SRADDT, c'est bien celle du foncier. Lors des travaux présidant à l'élaboration de l'Agenda 21, cette problématique a été proposée en priorité, et à juste titre, au sein de l'atelier 10. Il appartient au SRADDT d'aller le plus loin possible au plan des propositions concrètes car, à la différence de l'Agenda 21 et ainsi que cela vient d'être rappelé, il associe les divers niveaux de collectivités territoriales sans lesquelles rien ne peut se faire dans le domaine du foncier. Ce chantier est essentiel.

L'idée d'une agence foncière peut paraître séduisante, et le fait que des régions comme l'Ile-de-France, confrontées à des réalités pourtant beaucoup plus complexes, l'aient retenue, incite à en évaluer l'opportunité, étant entendu qu'il y a "agence foncière" et "agence foncière". La phase d'élaboration d'un SRADDT présenterait l'intérêt d'en définir les éventuelles compétences avec les partenaires, tout en confrontant la formule à d'autres outils possibles, et notamment aux travaux qui auront pu être produits entre temps (groupe de travail CESR; ateliers de l'Agenda 21).

Par ailleurs, les lois Grenelle 1 et 2 prévoient que les Régions mettent en application la trame verte et bleue par l'intermédiaire d'un schéma régional de cohérence écologique. La politique d'aménagement territorial va s'en trouver sensiblement remaniée, avec une prise en compte du milieu naturel et des déplacements des espèces sauvages. La question foncière s'en trouvera nécessairement impactée, ce qui impliquera une réflexion approfondie intégrant ces nouvelles préoccupations.

Enseignement supérieur et Santé : mettre en réseau, sans pour autant gérer la pénurie.

Ces deux domaines sont ici rapprochés dans la mesure où les problématiques, certes non superposables, semblent devoir suggérer des initiatives allant dans le même sens, à savoir celui d'une mise en réseau des structures, équipements et compétences. Sans doute l'expression est-elle plus facile à formuler qu'à mettre en oeuvre. Mais là aussi, sans minimiser le rôle de l'Etat, le consensus entre les différents niveaux de collectivités territoriales s'impose, ce que permet le SRADDT. A cet égard, la gravité et l'urgence des situations ne permet plus d'évacuer le concept de mise en réseau au motif qu'il serait de l'ordre de l'utopie.

Cela vaut d'autant que, **dans le domaine universitaire**, le processus a été engagé là où on ne l'attendait pas a priori. Le PUCVL (Pôle Universités Centre Val de Loire) associant les universités d'Orléans et de Tours – PRES (Pôle de recherche et d'enseignement supérieur) avant l'heure - a été novateur, et va devenir tout naturellement un PRES de plein exercice. Il appartient à un SRADDT, où se rejoignent des collectivités diverses intéressées au premier chef, d'accompagner les acteurs universitaires, de faciliter et de leur suggérer tout ce qui ira dans le sens de la mise en place d'un réseau solide.

L'autonomie renforcée des universités du fait de la récente réforme (Loi Libertés et responsabilités des universités), ne peut que faciliter ces partenariats, et cela pour le moins à trois niveaux :

- celui du développement complémentaire des deux grands pôles universitaires;
- celui des implantations universitaires dépendant de ces pôles : antennes, IUT;
- celui des structures d'enseignement supérieur non universitaires (BTS et classes préparatoires des lycées, écoles non universitaires).

On notera que la question des antennes et plus largement des implantations universitaires hors de Tours et d'Orléans est particulièrement prégnante et "colle" au plus près de ce qu'un SRADDT doit intégrer : solidarité entre territoires; ambition en matière de développement; complémentarité, cohérence et faisabilité par le biais de la mise en réseau.

Mêmes préoccupations **dans le domaine de la Santé**, avec au premier rang, a fortiori, la solidarité. Même appréhension du concept de réseau à plusieurs niveaux, mais avec pour toile de fond la mise en place de l'Agence régionale de la santé. Mais une distinction est à faire, en matière d'échelles, entre la problématique de la démographie médicale et para-médicale d'une part, et celle des équipements lourds, d'autre part.

La mise en réseau des équipements hospitaliers doit être étudiée de très près, à commencer, dans un premier temps, par le rapprochement structurel des CHRU et CHR de Tours et d'Orléans, et si possible dans un deuxième temps de la constitution d'un unique CHU bi-polaire Tours-Orléans. Les autres centres hospitaliers doivent donner lieu à un "diagnostic/prospective" allant dans le sens d'une mise en complémentarité, d'une spécialisation, voire d'une réorientation en tenant compte des territoires, et en mettant en adéquation les impératifs de proximité, les fréquences de recours, et les exigences de qualification. Le cas de l'hôpital de Bourges mériterait vraisemblablement une approche spécifique.

Dans cette perspective, la problématique "vieillesse des populations" imposera, en particulier au niveau local, une adaptation voire une évolution radicale des plus petits établissements hospitaliers. La même problématique interférera avec le chantier ultra-prioritaire de la démographie médicale. Les acteurs, dont le Conseil régional, auront ainsi à "inventer" des solutions à l'échelle des petits territoires, comme cela a pu se faire dans un autre contexte et avec d'autres préoccupations dans le cadre des contrats de pays ou de villes moyennes dès les années 70. Le rapprochement de ces acteurs à l'occasion de l'élaboration du SRADDT, et la mise en synergie de leurs énergies, sont attendues par les populations.

TGV et triangle ligérien.

Là aussi une association éminemment souhaitable entre deux chantiers ... On ne répétera jamais assez que le chantier "TGV" doit être considéré comme une priorité de premier niveau, sans pour autant occulter celui des TER. En position "amont", il déterminera le devenir de la région dans les domaines tant économiques que sociaux. Un isolement de la plus grande partie de cette région, faute d'articulation avec le réseau TGV national et européen et le reste du monde par TGV et aéroports internationaux interposés, rendrait illusoire la réussite à terme de tous les autres chantiers initiés, y compris sociaux, si majeurs soient-ils, qu'ils relèvent du SRADDT ou de l'Agenda 21.

Le SRADDT a vocation non seulement à inscrire le projet de LGV Centre-Auvergne au coeur de sa stratégie, mais à en préciser le tracé et l'emplacement des gares, cartes à l'appui, pour que les acteurs régionaux et locaux concernés puissent argumenter efficacement avec RFF et la SNCF. A cet égard, depuis le projet avorté de l'« Y inversé » des années 80, l'absence de proposition concrète de la part de l'institution régionale ne favorise pas la solidification de cette nouvelle opportunité dans des conditions véritablement profitables à la région. Il ne suffit pas, en effet, que le TGV y "passe" (voir développement ci-dessous s'agissant des tracés en Orleanais et en Berry et des gares correspondantes).

Plus particulièrement, sans mesure d'accompagnement très volontariste, les deux LGV qui, à terme, desserviraient Orléans et Bourges-Vierzon d'une part, Tours d'autre part, pourraient avoir pour effets d'accroître une radialité qui a nui à la cohérence de la région Centre, et de laisser "sur la touche" les autres centres urbains et territoires en matière de développement.

D'où l'intérêt de donner au concept de "Triangle ligérien", initié dès les années 80, une réalité plus "organique" au plan ferroviaire. Sans rêver d'un système de navettes que ne justifieraient pas la démographie des pôles concernés, la mise en place de TER plus cadencés sur les trois côtés désormais totalement électrifiés (Orléans/Tours, certes; mais aussi Tours/Bourges-Vierzon et Orléans/Bourges-Vierzon) présenterait le quadruple intérêt :

- de relier les trois principales concentrations urbaines de la région, le triangle pouvant faire "système" au plan du fonctionnement synergique de ces pôles au plan socio-économique;

- de raccrocher efficacement le Berry à l'axe Orléans-Tours, moteur de la région, et ipso facto de l'intégrer de manière plus effective dans la dite région;
- de valoriser véritablement, au profit d'une très large partie de cette région, les deux LGV qui la traverseront, en constituant entre elles un double "pont" ferroviaire très performant en matière de rabattement;
- d'oeuvrer aux plans de l'environnement et du Développement Durable en renforçant sur les distances moyennes la part du ferroviaire; en effet, le faible nombre de gares TGV est facteur de sur-utilisation de la voiture à cette échelle, afin de les joindre.

Les multi-pôles : vers une nouvelle "intercommunalité" de projet ?

L'une des caractéristiques de la région Centre est l'existence, à plusieurs échelles géographiques et démographiques, de nombreux "bi-pôles" voire "tri-pôles" urbains :

- 1^{er} niveau : Tours-Orléans (ou Tours-Blois-Orléans);
- 2^{ème} niveau : Chartres-Dreux, et Bourges-Châteauroux;
- 3^{ème} niveau : Bourges-Vierzon, avec Mehun/Yèvre, car on est proche d'une unique conurbation de fait;
- 4^{ème} niveau : Gien-Briare, Beaugency-Meung/Loire, Jargeau-Châteauneuf/Loire... à titre d'exemples.

On peut même identifier un 5^{ème} niveau de bi-pôles associant des petites villes ou gros bourgs distants de quelques kilomètres seulement. On notera pour ce niveau, comme pour le précédent, l'intérêt de prendre en compte les bassins de vie, voire d'en favoriser l'élargissement en prenant acte de la proximité des pôles ci-avant évoqués.

De grands pas ont été franchis, en matière d'intercommunalité, à l'échelle des agglomérations ou des ensembles de communes rurales gravitant autour d'un petit centre. Néanmoins, chaque agglomération (ou pôle urbain plus modeste) continue à entrer en concurrence avec sa voisine sans que les bénéfices d'une saine émulation ne compensent les doublons, la dispersion des énergies et des moyens. Cela vaut dans des domaines variés (selon les échelles : enseignement, santé, développement économique et zones d'activités, culture et loisirs,...), depuis le couple Orléans-Tours jusqu'à tel petit bi-pôle de 4^{ème} ou de 5^{ème} niveau, en passant par Bourges-Vierzon ou Chartres-Dreux.

Franchir un nouveau pas en matière de coopération mériterait donc d'être considéré dans le cadre d'un SRADDT et d'une stratégie participative renouvelée de la Région. Au plan "physique", les pôles considérés gagneraient, notamment pour les bi-pôles de petites villes très proches, à être reliés par des infrastructures de nature péri-urbaine, avec pistes cyclables rendues possibles et souhaitables, voire formules légères de transports collectifs.

Il y a là un chantier à creuser de manière concrète, en restant très proche du terrain, des populations et de leurs attentes, tout en impliquant par exemple les niveaux institutionnels des Départements et de la Région.

Donner à la politique des pôles économiques une réalité plus territoriale.

Cette politique, notamment celle des pôles de compétitivité, peut à terme souffrir d'une certaine déconnexion des territoires, car d'abord fondée sur des associations de structures (entreprises, laboratoires de recherche...), et par ailleurs mettant en scène plusieurs régions. De ce fait, la visibilité, et son corollaire l'attractivité de la région ou de tel de ses territoires, pourraient ne pas être à la hauteur des espérances.

Le SRADDT a vocation à proposer des formules susceptibles d'optimiser en ce sens la politique des pôles économiques que mène la Région Centre (voir plus loin, à titre d'exemple, le possible chantier d'une "technopole Loire Moyenne")

Exemples de possibles chantiers spécifiques à chacun des trois territoires infra-régionaux.

Certains sont des déclinaisons infra-régionales de chantiers à vocation également régionale; d'autres sont plus étroitement spécifiques. Dans les deux cas, ils prennent en compte les attentes propres au Sud-régional, au Nord-régional et à la Loire Moyenne.

Le Sud-régional

Les attentes prioritaires.

Les témoignages des conseillers y résidant placent en première priorité, et très unanimement, la question des communications tant extra-régionales (TGV, A80 entre Bourges et Auxerre, port sec de Vierzon...), qu'infra-régionales (N151).

Les autres problématiques (emploi, démographie, maintien et développement des services, etc.), essentielles à leurs yeux, leur apparaissent en dépendre très largement.

L'avancement du dossier "aéroport de Châteauroux" sensibilise d'autant plus que la réforme de la carte militaire en région Centre va pénaliser principalement l'Indre et Châteauroux.

L'insuffisance et le devenir des services à la population sont présentées comme une situation dramatique à terme, et reliés à la problématique des voies de communication. Les dossiers "santé" et "enseignement supérieur" sont vigoureusement mis en exergue.

Hypothèses de chantiers.

1. Tracé et gare du TGV Centre-Auvergne en Berry.

Au-delà du principe de son passage en région Centre, le choix du tracé et celui de l'implantation d'une gare en Berry seront décisifs. La mise en place du SRADDT doit être l'occasion de fixer ou de confirmer clairement ces choix afin de les défendre efficacement. En première analyse, la LGV doit passer entre Bourges et Vierzon, et non à l'Est de Bourges (le risque est réel), ou à l'ouest de Vierzon (tracé proposé par la SNCF au temps du projet de "Y renversé"...).

L'emplacement de la gare TGV, qui ne peut être qu'unique, gagnera à être optimum, faute de quoi le Berry ne s'en sortira pas : implantation entre Bourges et Vierzon afin de ne pas trop se distancier non seulement de Vierzon, mais aussi d'Issoudun, et même de Châteauroux, ville qui ne saurait attendre un tracé et une gare à proximité immédiate, mais dont il faudra étudier les possibilités d'optimisation d'un rabattement sur cette unique gare berrichonne.

2. Vers une entité urbaine multi-pôles.

Une gare TGV judicieusement implantée faciliterait l'émergence d'une telle entité, notamment par le biais d'un parc d'activités commun à Bourges et Vierzon qui l'accompagnerait. Un véritable schéma local d'aménagement permettrait d'aller plus loin dans plusieurs domaines, dont :

- la logistique, avec reconsidération de manière globale du port sec de Vierzon, de la vocation fret de l'aéroport de Châteauroux, d'une éventuelle vocation mixte de la LGV (TGV voyageurs et TGV fret);
- l'enseignement supérieur, avec là aussi reconsidération globale de l'offre (voir ci-dessous);
- les équipements majeurs de santé, toujours dans le même esprit (voir ci-dessous).

La nature même du SRADDT, associant départements et principales agglomérations, permettrait de jeter les bases d'un tel schéma "Sud-région". Dans un premier temps, l'évidence et l'intérêt des populations dicteraient un rapprochement volontariste et constructif des villes du mini-axe Bourges/Mehun-sur-Yèvres/Vierzon, d'abord sur des projets communs (il faut être concret), rapprochement qui pourrait être ensuite plus structurel (envisager des formes renouvelées d'inter-communalité par exemple, comme envisagé plus avant).

Rappelons qu'il n'y a que quelques kilomètres véritablement non urbanisés séparant ces agglomérations, et que cet axe gagnerait à être considéré comme une seule conurbation de plus de 150 000 habitants. Dans un deuxième temps, et sans doute selon des modalités différentes eu égard aux distances, seraient considérées les agglomérations de Châteauroux et d'Issoudun.

3. Recontextualiser le dossier "Aéroport de Châteauroux"...

Par rapport aux deux chantiers précédents, mais aussi par rapport à celui qui suit. Le devenir de l'aéroport, de sa vocation fret, de son industrialisation, de son environnement immédiat suite aux conséquences de la carte militaire (La Martinerie, etc.), et finalement le devenir de l'ensemble de l'agglomération, paraissent exiger une prise en compte globale et constituer un des principaux chantiers prioritaires pour l'ensemble des collectivités territoriales concernées, dont l'institution régionale. Question de solidarité (voir première partie de ce document).

Cette recontextualisation doit être plurivalente et intégrer des "chantiers" aussi divers que ceux de la déconstruction, de la formation initiale et professionnelle, de la modernisation de l'axe Paris-Toulouse...

4. Optimisation et développement de deux grands services à la population : l'enseignement supérieur et la santé.

- *Enseignement supérieur.*

Considérant qu'une bonne partie de la population tend à la fois à bouder quelque peu les antennes universitaires et à en réclamer le maintien, c'est toute la question des structures d'enseignement supérieur existant en Berry qui est à analyser : antennes au sens strict et IUT (relevant de l'université d'Orléans), classes de BTS relevant des lycées, écoles ou annexes d'écoles d'ingénieurs.

A priori, cette question suppose d'une part une réflexion à l'échelle de l'axe Châteauroux-Issoudun-Bourges, et d'autre part est à replacer dans le cadre du développement du PUCVL et du PRES constitués par les universités d'Orléans et de Tours.

- *Santé.*

Le chantier régional de la mise en réseau des établissements hospitaliers de la région autour d'un unique CHU englobant Tours et Orléans (voir ci-dessus) pourrait passer en Berry par une double démarche :

- l'une serait interne à l'ensemble berrichon, avec association, optimisation, spécialisation de ses différents établissements;
- l'autre viserait à articuler cet ensemble hospitalier "Sud-région" à "l'axe dur" ligérien, tant en termes de complémentarité, de recours pour les interventions du plus haut niveau, qu'en termes de rationalisation des liaisons par route ou par air (optimisation et renforcement de la flotte de quatre hélicoptères en fonction pour l'heure).

La problématique de la démographie médicale, elle-même pour partie articulée avec celle du vieillissement d'un Berry comportant par ailleurs de vastes secteurs ruraux, demanderait un traitement adapté à ces conditions. En effet, celles-ci ne sont pas celles d'un département comme le Loiret, où les besoins sont quantitativement plus importants, mais la demande plus concentrée spatialement. Parmi les hypothèses à creuser : au-delà d'une politique de mise en place de cabinets médicaux et para-médicaux, leur associer un dispositif de transport léger permettant de les joindre depuis les villages les plus isolés.

Le Nord-région.

Les attentes prioritaires.

Du fait des franges franciliennes, ces attentes sont différentes de celles du Sud-région, mais pas dans tous les domaines.

Ainsi la question des transports extra-régionaux n'y est pas perçue au travers du dossier LGV, une gare si près de Paris étant hautement improbable même à long terme. En revanche, la saturation de la ligne "voyageurs" ferroviaire Chartres-Paris inquiète d'autant plus qu'aucune solution n'est en vue, semble-t-il. S'agissant des communications intra-régionales, la sensibilité n'est pas très vive : la réactivation de la ligne ferroviaire Chartres-Orléans, pour les voyageurs, laisse assez indifférent, et d'aucuns se contenteraient du seul tronçon Chartres-Voves; côté Montargis l'intérêt pour la réactivation de la liaison avec Orléans - très vieux dossier cependant - paraît un peu plus fort.

De même l'inquiétude, réelle, en ce qui concerne le devenir de l'industrie n'est pas celle manifestée en Sud-région, lequel relie ce devenir au désenclavement. Une certaine confiance a été manifestée, surtout en Eure-et-Loir, dans une capacité qu'a eu cette industrie et certaines de ses entreprises à rebondir, parfois avec l'aide des collectivités locales. En Gâtinais, dans le Loiret, la perception est un peu plus pessimiste (taux de chômage supérieur). On notera que l'industrie a métamorphosé le département d'Eure-et-Loir au point que la problématique agricole s'en est trouvée relativisée dans les échanges avec les conseillers, malgré le devenir incertain de la PAC, et les bouleversements que sa réforme risque d'engendrer en Beauce. C'est dire que, malgré tout, on attend toujours beaucoup de l'industrie, industrie agro-alimentaire comprise...

En revanche, le très grand déficit en matière de démographie médicale (le département d'Eure-et-Loir est pratiquement au dernier rang en France) est ressenti de manière encore plus aiguë qu'en Sud-région. L'offre d'enseignement supérieur est jugée médiocre, du moins là où elle existe (Chartres), car Montargis - aire urbaine pourtant plus peuplée que celle de Châteauroux - n'a ni antenne universitaire, ni IUT (une année de licence professionnelle néanmoins).

Enfin, résoudre en Eure-et-Loir la question de l'hétérogénéité entre territoires est apparue assez sensible et recouvrant des problématiques diverses. Un double cloisonnement est identifié : Nord/Sud, et Est/Ouest. Ainsi l'axe Chartres-Dreux et son environnement de petites villes industrialisées ou "dortoirs", ensemble de type franges franciliennes branché sur la capitale, tranche avec le Sud rural et les villes dont l'industrialisation est remise en cause comme Châteaudun ou Nogent-le-Rotrou. Mais, au Nord, la coupure apparaît étonnamment plus brutale entre Chartres et Dreux, qu'elle ne l'est au Sud entre le Perche et la Beauce, l'agriculture du premier ayant évolué partiellement vers la grande culture.

Hypothèses de chantiers.

1. Une urgence : la santé.

Les problèmes que rencontre l'Eure-et-Loir en matière de santé justifient une action forte, adaptée à ses spécificités de franges franciliennes. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure cette action gagnerait à se faire en lien avec la région Ile-de-France sur plusieurs plans :

- celui de la démographie médicale, afin d'inciter les praticiens plus attirés a priori vers la région parisienne, notamment lorsqu'ils y ont suivi leurs études, à s'installer au-delà de ses limites; si les premières expériences de mise en place de cabinets médicaux n'ont pas été couronnées de succès, la voie ne doit pas être abandonnée et des dispositifs plus adaptés aux attentes des praticiens imaginés;
- celui des structures d'accueil pour personnes âgées, notamment en provenance de l'Ile-de-France;
- celui de la coopération inter-hospitalière, avec un rapprochement entre les hôpitaux de Chartres et de Dreux dans le cadre de la mise en réseau des établissements de la région, mais sans exclure là aussi des coopérations avec des établissements situés au-delà de la limite avec la région parisienne.

2. Valoriser le bi-pôle Chartres-Dreux

La quasi absence de synergie entre les deux agglomérations est un manque à gagner pour l'ensemble du département. Cette valorisation devrait s'appuyer :

- sur des communications améliorées (parachever l'aménagement de la N154; amélioration des transports en commun);
- sur une prise en compte globale de la problématique santé (voir ci-dessus), et de celle de l'enseignement supérieur, classes post-baccalauréat incluses.

3. Mettre en place des formations porteuses d'avenir.

Si cet impératif vaut pour toute la région, la spécificité des franges franciliennes appelle des initiatives, voire un plan spécifique, les prenant en compte en matière de formations initiales et professionnelles, y compris dans le cadre des entreprises. Il convient, au niveau de ces formations, d'anticiper les mutations économiques et les délocalisations, car les franges franciliennes pourraient davantage souffrir de la crise profonde qui se précise qu'elles ont pu le faire plus ou moins bien jusqu'ici.

4. Mieux intégrer l'Eure-et-Loir et le Gâtinais en région Centre, tout en optimisant les effets des proximités francilienne, normande et bourguignonne.

La forte tendance de l'Eure-et-Loir à se tourner vers l'Ile-de-France, pour des raisons de proximité et de facilités de communications (accès aux services) et d'opportunités d'emplois, a jusqu'ici été jugée globalement positive localement. Pour autant, cette situation de très grande banlieue, déjà non exempte d'inconvénients car fondée sur une grande mobilité, pourrait se dégrader gravement, crise aidant, notamment au plan énergétique. Un SRADDT a vocation à oeuvrer en direction d'un Développement Durable plus endogène d'une part, et dans le cadre spatial de la région Centre d'autre part.

Cela passe par une implication active au sein d'une politique de réseaux de la région Centre dans les domaines de la santé comme de l'enseignement, par un ancrage affirmé de ce Nord-région au sein du pôle de compétitivité "Science de la beauté et du bien être – Cosmetic Valley", et des autres leviers de développement initiés en région Centre.

Cela passe par un examen et des décisions réalistes s'agissant des communications en direction de la Loire Moyenne, qu'elles soient ferroviaires (vers Orléans et Tours), mais aussi routières lorsqu'elles sont par trop accidentogènes (N154).

Pour autant, la relation avec l'Ile-de-France ne saurait être diabolisée, mais optimisée. L'élaboration du SRADDT devrait être l'occasion de réflexions et d'initiatives communes avec les acteurs d'une Ile-de-France déjà pourvue d'un SDRIF, notamment dans des domaines comme celui du foncier, des transports... La relation avec la Normandie ne saurait être négligée, en particulier en tirant un profit plus évident - via une N154 enfin achevée sur toute sa longueur - d'une situation privilégiée sur l'axe Basse-Seine/Orléans/Grand Sud-Sud-est. Il en est de même, via l'A19, des relations vers la Bourgogne, l'Est de la France et l'Europe continentale.

La Loire Moyenne.

Les attentes prioritaires.

Elles sont, sur le terrain, moins nettement identifiables que pour les deux autres grands territoires infra-régionaux. Du fait sans doute d'une perception moins vive des problèmes présents et à venir. Les préoccupations exprimées se sont situées à deux niveaux spatiaux.

A l'échelle de l'ensemble de la Loire Moyenne :

- attente d'un rapprochement décisif des deux grandes agglomérations de Tours et d'Orléans, notamment aux plans universitaire et hospitalier;
- attente d'une deuxième desserte par TGV, côté Est, à la faveur du doublement de la LGV Paris-Lyon, sous réserve que la capitale régionale soit effectivement desservie; attente également d'une optimisation de la vocation logistique, aux plans fonctionnels, comme de la qualification des emplois et de l'environnement (rôle du transport ferroviaire, plateforme multimodale...).

A l'échelle des territoires constituant la Loire Moyenne :

- attente d'une prise en compte des territoires autres que l'axe ligérien tri-polaire stricto sensu; ils ont besoin de se sentir plus impliqués dans la réalité Loire Moyenne;

- grande préoccupation en terme de démographie médicale, notamment dans le Loiret, département le plus peuplé de la région dont le déficit en chiffres absolus de praticiens est de beaucoup le plus important, non seulement de la Loire Moyenne mais de l'ensemble régional.

Hypothèses de chantiers.

1. L'association des deux pôles universitaires et hospitaliers.

Cette association est le préalable obligé de la mise en réseau proposée comme l'un des "grands chantiers" à l'échelle régionale, dont le bi-pôle Orléans-Tours ne peut être que l'assise. Les problématiques universitaire et hospitalière présentent non seulement des similitudes mais sont interdépendantes par le biais de l'enseignement supérieur médical et para-médical.

En d'autres termes, le PUCVL, qui va devenir PRES, doit - autonomie renforcée aidant - intégrer la problématique hospitalière. Il convient de réfléchir à la transformation d'une manière ou d'une autre des deux hôpitaux en une seule unité de type CHU, en optimisant les complémentarités et spécialisations des deux sites, avec évolution - par exemple - vers une faculté de médecine Tours-Orléans, étant entendu que le siège en resterait à Tours. Si cela est plus aisé à écrire qu'à réaliser, le SRADDT présente l'avantage d'une mise en partenariat des collectivités territoriales directement concernées; il se doit donc, eu égard à la gravité de la situation régionale, de proposer une stratégie et un projet allant dans cette direction, en y associant les dites collectivités dans le cadre du réseau plus-avant préconisé, et bien sûr l'Etat.

Au-delà de la problématique hospitalo-universitaire, le SRADDT serait l'occasion de réunir les acteurs (départements, agglomérations) autour et à l'appui du PUCVL/PRES, pour coordonner leurs actions, tant au plan des investissements, que du fonctionnement (filières, bourses...). Un pôle universitaire unique et fort (ce qui n'exclut pas deux établissements) a besoin, parallèlement, que l'environnement institutionnel soit, dans le même esprit, animé par une forte volonté de rapprochement et de collaboration. La mise en place du futur CPER et son efficacité y gagneraient.

De la même manière, tout ce qui pourra renforcer le PUCVL/PRES au plan de la recherche et du transfert de technologie, au-delà de sa dynamique propre, mérite une approche au sein du SRADDT associant l'environnement institutionnel, mais aussi économique. La visibilité du bi-pôle universitaire Orléans-Tours passe aussi par la représentation que peuvent en avoir les entreprises (y compris PME), et les coopérations concrètes qu'elles peuvent établir avec lui. Les laboratoires mixtes "université-entreprise" mis en place ou en cours de finalisation à Tours et à Orléans illustrent l'une des pistes de développement à formaliser.

2. Vers une technopole Loire Moyenne.

L'idée n'est pas neuve puisqu'elle a déjà été suggérée en milieu universitaire dans les années 80-90 sous l'appellation "Technopole-Jardin", elle-même inspirée du projet de "Métropole-Jardin" proposé par l'OREALM/OREAC, projet novateur en son temps, mais sans la composante technopolistique.

Cette idée prenait acte du fait :

- qu'en France, le technopôle² de Sofia-Antipolis ne parvenait pas à "décoller", avec un potentiel qui pendant longtemps est resté inférieur à celui d'Orléans-La Source; une concentration technopolistique de niveau national ou international exige en effet la proximité d'une véritable métropole; or, il n'y en a qu'une seule digne de ce nom en France, c'est Paris.
- qu'ailleurs dans le monde les concentrations technopolistiques majeures se développaient de fait à la fois près des grandes métropoles (Silicon Valley/San Francisco; Cambridge et ses environs/Londres), mais à une certaine distance malgré tout (proche de la centaine de kilomètres), à la recherche d'espace mais aussi d'un environnement de qualité.

Sans pour autant rêver, il faut bien reconnaître que l'axe Orléans-Tours, au sein d'un Bassin parisien, est l'espace qui répond le mieux, et de beaucoup, à ces conditions. Il bénéficie à la fois d'une proximité et surtout d'une qualité (le Val de Loire...) sans équivalent, ainsi qu'une extension comparable aux technopoles³ de premier rang (la Silicon Valley s'étale sur une centaine de kilomètres).

Est-il trop tard du fait d'un contexte international qui a beaucoup changé, mais aussi de l'implantation, dans le sud de l'Ile-de-France, d'ingrédients de nature technopolistique (grandes écoles, centres de recherche...) dans une incohérence spatiale et organique qui n'a rien à voir ni avec un technopôle, ni même avec une technopole, appellation qui ne convient que pour l'ensemble de l'agglomération parisienne ?

L'incertitude justifierait qu'un SRADDT analyse la question et réfléchisse aux bases d'une faisabilité possible (structure ad hoc, etc...), laquelle supposerait une collaboration extrêmement volontariste des collectivités territoriales concernées. Il convient de souligner que si la politique des pôles de compétitivité constitue une opportunité que la région Centre a eu raison de saisir, elle est par nature assez peu spatialisée, pluri-régionale, et ne contribue pas à la visibilité et à l'attractivité d'une région de la même manière que pourrait le faire un espace bien identifié tel la Loire moyenne, laquelle renvoie à un hydronyme internationalement connu, ce qui n'est pas neutre.

3. Tracé et gare TGV en Orléanais.

Ce dossier est exemplaire pour préciser le degré de concrétisation qu'on doit raisonnablement attendre d'un SRADDT (puisque tel est l'objectif de la 3^{ème} partie du présent document). En effet, comme cela a déjà été souligné, le passage d'une LGV en région Centre n'a de sens que si le tracé et l'implantation des gares, ici celle desservant l'agglomération orléanaise, ne rendent pas de fait cette desserte plus théorique que significativement bénéfique. Un SRADDT doit donc aller plus loin que simplement "souhaiter une desserte d'Orléans"...

2 . Un technopôle (avec accent, et au masculin) est une concentration, dans un espace dédié (de type "zone d'activités" de grande qualité en termes d'équipements, d'accueil, de paysage...), d'entreprises de haute technologie, de laboratoires de recherche, de formations universitaires de haut niveau dont l'immédiate proximité et l'utilisation de structures communes sont censées faire synergie. Exemple : Sophia Antipolis.

3 . Une technopole (sans accent, et au féminin...) correspond soit à une grande agglomération possédant les "ingrédients" d'un technopôle, mais dispersés dans l'espace et sans lien organique a priori (Paris...); soit à une zone parfois très vaste, nettement en marge d'un grand organisme urbain, dominée par les activités de haute technologie, de recherche et d'enseignement supérieur éventuellement regroupées en divers "technopôles", mais cohabitant avec des zones rurales, urbaines et des villes petites ou moyennes. Exemple : la Silicon Valley, s'étalant de 70 km à 150 km du coeur de San Francisco.

La remarque vaut d'autant plus que les intérêts d'Orléans et de Bourges-Vierzon se confondent. La ligne LGV devant a priori se brancher sur la gare d'Austerlitz ne pourra passer entre Bourges et Vierzon, et se rapprocher d'Issoudun-Châteauroux que si elle dessert l'agglomération d'Orléans au plus près. Un SRADDT de la région Centre aurait ainsi vocation à proposer un scénario optimal, ou plusieurs scénarii préservant le devenir socio-économique de la capitale de la région Centre, comme le prévoient les accords de Grenelle.

Dans la mesure où la LGV ne saurait desservir directement les gares d'Orléans (gare centrale, gare des Aubrais) il s'agirait bien, pour un SRADDT et à titre d'exemple, d'envisager clairement :

- un scénario avec gare sur les confins Est de l'agglomération orléanaise où passerait la LGV elle-même; cela exclurait un tracé à plus de 15 ou 20 kilomètres du centre-ville pour assurer une liaison très rapide;
- un scénario sans gare nouvelle, avec bretelle LGV branchée sur le tronç ferroviaire Paris-Orléans, aux approches immédiates des Aubrais (type liaison sur Dijon), sous réserve qu'y circulent un nombre significatif de rames; à noter que ce scénario ne permettrait pas de liaisons TGV directes avec le grand Sud-Est français et avec l'Italie;
- ou tout autre scénario recevable...

Quoi qu'il en soit, on voit mal qu'après avoir été écartée de la LGV Atlantique, la capitale régionale soit traitée (malgré les 400 000 habitants que compte son aire urbaine) comme le fut Amiens, voire en pire...et ne bénéficie pas comme Reims, Tours ou d'autres agglomérations françaises d'une vraie desserte. Un SRADDT doit y veiller avec les collectivités territoriales qui concourent à l'élaborer, sinon cela se fera sans elles.

4. Plate-forme multimodale.

Sans doute la décision est-elle déjà prise en ce qui concerne Brétigny... mais le chantier n'est pas clos, ce qui devrait inciter les acteurs concernés par le SRADDT à proposer en région Centre un site complémentaire et crédible. Parmi les hypothèses, celle d'Artenay mérite analyse approfondie, car le site a déjà été proposé consensuellement par le Loiret et l'Eure-et-Loir, et se trouve remarquablement situé au carrefour du tronç ferroviaire Paris-Bordeaux/Toulouse-Espagne, de l'A10, de l'A19, de la N20 et de la N154, aux portes de l'Ile-de-France.

5. Promotion et instrumentalisation de l'image et du label Val de Loire.

Ce chantier apparaît au CESR plus que jamais prioritaire. L'avenir socio-économique de toute la région et la crédibilité de nombre de chantiers ci-dessus proposés à l'étude en dépendent, et pas seulement celui des villes et pays ligériens stricto sensu. L'ensemble de la région Centre doit s'y reconnaître si elle veut être reconnue. A cet égard, le SRADDT devrait être l'occasion de remettre à l'ordre du jour la question de l'appellation de la région, laquelle devrait intégrer l'hydronyme Loire d'une manière ou d'une autre. Il en va, un peu comme pour la desserte TGV, de son insertion en Europe et dans le monde.

CONCLUSION.

Le présent document n'est ni une étude ni un rapport, mais plutôt une "adresse" en direction du Conseil régional et des collectivités territoriales susceptibles de participer à un SRADDT. Il n'appelle donc pas véritablement de conclusion, sinon en forme de rappel des objectifs fixés au départ.

Ayant la conviction que l'élaboration d'un SRADDT est éminemment souhaitable pour la région Centre et sa population, le CESR pense que les arguments présentés (première partie) sont propres à convaincre le Conseil régional d'en prendre l'initiative, et les autres collectivités territoriales d'y participer. Considérant par ailleurs qu'un tel SRADDT doit être autre chose qu'un diagnostic assorti de simples orientations duplicables d'une région à l'autre, le CESR a pensé utile de préciser quelles étaient ses conceptions tant en termes de contenu, de participation des partenaires que de forme du document à produire. Enfin, dans le même esprit, il a souhaité clairement expliciter à quel degré de concrétisation il convenait de se situer, en présentant à titre d'hypothèses de travail un certain nombre de chantiers, de projets qui mériteraient d'être expertisés dans le cadre d'un SRADDT, et in fine, validés si recevables.

Xavier BEULIN

TABLE DES MATIERES

Préambule.

- Une conviction.
- Ce que n'est pas le présent document.
- Une triple motivation :
 - . un encouragement à la réalisation d'un SRADDT
 - . une réflexion sur le contenu, la forme et les modalités possibles d'élaboration de ce SRADDT
 - . un engagement anticipé du CESR dans une première séquence de travail, en vue d'une collaboration ultérieure avec le Conseil régional.

Partie I. Pourquoi un SRADDT ?

Introduction : les SRADDT dans les régions françaises (tableau récapitulatif)

1. Le SRADDT : pour faire exister la région Centre.

2. Le SRADDT : afficher clairement une stratégie au service des populations.

- Cette stratégie doit être globale.
- Cette stratégie doit être territorialisée.
- Cette stratégie doit s'inscrire clairement dans le temps.

3. Le SRADDT : un prolongement obligé de l'Agenda 21, au service du Développement Durable.

- Deux documents ayant chacun leur spécificité.
- Deux instruments pourtant indissociables.
- Un enchaînement logique.

4. Le SRADDT : un instrument indispensable à la lisibilité de la politique régionale.

- Cela vaut d'abord en interne.
- Cela vaut a fortiori pour les autres acteurs de la région
- Cela vaut enfin pour l'Etat et la Commission européenne.

5. Le SRADDT : concilier une compétence fondatrice de la Région, et un rapprochement décisif des acteurs.

- Un partage ambigu des compétences en matière d'aménagement.
- Les apports de la loi Voynet en matière de participation.

Partie II. Comment concevoir un SRADDT pour la région Centre ?

1. Les conditions d'élaboration.

- La durée d'élaboration : rechercher l'optimum.
- Le contexte politique : s'en distancier le plus possible.
- Un planning associant les autres collectivités territoriales et les citoyens.

*Encadré résumant les conditions d'élaboration
dans d'autres régions françaises*

2. Quel type de contenu ?

- Un diagnostic allant à l'essentiel, et ne relativisant pas l'impact des décisions d'action.
- De véritables décisions d'action et non de vagues orientations thématiques.
- Une mise en compatibilité avec les principes et orientations de l'Agenda 21.
- Un SRADDT privilégiant trois grands territoires infra-régionaux : le Nord-région, le Sud-région, la Loire Moyenne.
- Un SRADDT ouvert sur l'extérieur : régions voisines, Europe, Monde.
- Un SRADDT associant ambition et solidarité, sans être irréaliste.

*Encadré résumant les choix en matière de type de contenu
dans d'autres régions françaises*

3. Accorder une grande importance à la forme.

a/ Une adéquation entre forme et contenu.

b/ Séquences ou entrées obligées

- Une séquence "diagnostic" sobre et claire, en forme de rappel à valeur pédagogique.
- Une entrée "Développement Durable", là aussi en forme de rappel et renvoyant explicitement à l'Agenda 21.
- Une entrée "orientations thématiques" renvoyant à des chantiers concrets.
- Une entrée "territoriale" très lisible et prévoyant un chapitre préconisant et spécifique pour chacun des trois ensembles infra-territoriaux.

c/ Précautions techniques

- un travail sur les titres : langage direct, spécifiant les problématiques, les stratégies et politiques de la région Centre, évitant les lieux communs.

- une cartographie qualitative, traduisant explicitement diagnostics comme préconisations.
- un recours judicieux aux annexes, si nécessaire.

*Encadré résumant les formes adoptées pour les SRADDT
d'autres régions françaises*

Partie III. Le SRADDT : à quel degré de concrétisation se situer ? Exemples de chantiers... en forme d'hypothèses de travail.

Introduction : un double souhait.

1. Exemples de possibles chantiers à l'échelle régionale.

- a/ Pour une maîtrise du foncier.
- b/ Enseignement supérieur, Recherche et Santé : vers une mise en réseau, sans pour autant gérer la pénurie.
- c/ TGV et triangle ligérien.
- d/ Les multi-pôles : vers une nouvelle "inter-communalité" de projet ?
- e/ Intégrer la politique régionale des pôles économiques et de compétitivité.

2. Exemples de possibles chantiers spécifiques à chacun des trois territoires infra-régionaux.

A. Le Sud-régional.

- a/ Les attentes prioritaires.
- b/ Hypothèses de chantiers.
 - Tracé et gare du TGV Centre-Auvergne en Berry.
 - Vers une entité urbaine multi-pôles.
 - Contextualiser le dossier "Châteauroux".
 - Optimisation et développement de deux grands services à la population : la santé et l'enseignement supérieur.

B. Le Nord-régional.

- a/ Les attentes prioritaires.
- b/ Hypothèses de chantiers.
 - Une urgence : la Santé.

- Valoriser le bi-pôle Chartres-Dreux.
- Mettre en place des formations porteuses d'avenir.
- Mieux intégrer l'Eure-et-Loir et le Gâtinais en région Centre, tout en optimisant les effets des proximités franciliennes et normandes.

C. La Loire Moyenne.

a/ Les attentes prioritaires.

b/ Hypothèses de chantiers.

- L'association des deux pôles universitaires et hospitaliers.
- Vers une technopole Loire Moyenne.
- Tracé et gare TGV en Orléanais.
- Plate-forme multi-modale.
- Promotion et instrumentalisation de l'image et du label Val de Loire.

Conclusion.

Liste des membres du groupe de travail

Gil AVEROUS

Jean-Pierre BARNAGAUD

Philippe BEL

Michel CALANDRE

Jean-François DAVOUST

Guy JANVROT

Joël MIRLOUP

Yves ROTY

Alain ROULLEE

Dominique SACHER

Patrick UGARTE

Jeannette VEY