

Avec le soutien technique
et financier de l'ADEME

PUBLICATION

Elaborer le volet énergie-climat du SRADDET (volet 1)

Série politique

Réf. AMORCE ENP 47

Mars 2017



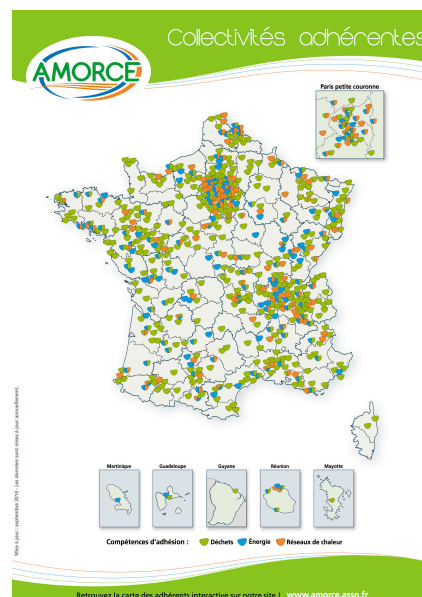
Energie
et Climat

PRÉSENTATION D'AMORCE

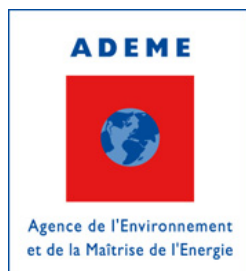
Rassemblant plus de 830 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de politiques Énergie-Climat des territoires (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'Etat) et du Parlement (Assemblée nationale et Sénat), AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et dans l'économie circulaire. Partenaire privilégiée des autres structures représentatives des collectivités, des entreprises, ou encore des organisations non gouvernementales, elle a également joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du fonds chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création des nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation de logements énergivores et réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...).



PRÉSENTATION DE L'ADEME



L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Contact pour ce guide : Philippe ROBERT

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01
Tel : 02 41 20 41 20
www.ademe.fr

AMORCE / ADEME – Mars 2017

Guide réalisé en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

Réf ADEME en cours

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des collectivités ayant participé à notre travail, et en particulier les régions qui ont participé à la relecture et qui ont accepté de nous faire part de leur expérience.

RÉDACTEURS

Fabien MOUDILENO et Delphine MAZABRARD

Relecture : Philippe ROBERT, ADEME ; Fannie LAVOUÉ, AMORCE

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – mars 2017

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

SOMMAIRE

PRESENTATION D'AMORCE	1
PRESENTATION DE L'ADEME	2
REMERCIEMENTS.....	3
REDACTEURS	3
MENTIONS LEGALES	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	5
1 PARTIE 1 : VOLET JURIDIQUE.....	6
1.1 LE SRADDET	6
1.2 L'ARTICULATION DU SRADDET AVEC LES AUTRES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	16
PARTIE 2 : STRATEGIES REGIONALES AIR-ENERGIE-CLIMAT : COMMENT LES REGIONS PASSENT-ELLES DU SRCAE AU SRADDET ?	21
2.1 PREAMBULE	21
2.2 METHODOLOGIE	21
2.3 PREMIERS CONSTATS	22
3 CONCLUSION	26
4 BIBLIOGRAPHIE.....	27
5 LISTE DES FIGURES	27
6 LISTE DES TABLEAUX	27
7 ANNEXES	28
7.1 REGION 1 – SYNTHESE DE L'ENTRETIEN.....	28
7.2 REGION 2 – SYNTHESE DE L'ENTRETIEN.....	30
7.3 REGION 3 – SYNTHESE DE L'ENTRETIEN.....	32
7.4 REGION 4 – SYNTHESE DE L'ENTRETIEN.....	35
7.5 REGION 5 – SYNTHESE DE L'ENTRETIEN.....	37

INTRODUCTION

Les régions sont appelées à élaborer un schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour juillet 2019. Ce schéma intégrateur devra notamment « fixer des objectifs à moyens et longs terme » en matière d'air, climat énergie.

AMORCE et l'ADEME sont convaincues de l'importance d'une coordination régionale forte et structurante peut contribuer à ce que l'action publique des territoires infra soit plus facile, mieux ajustée et plus efficiente. Compte-tenu des enjeux pour la transition énergétique des territoires, il a semblé utile d'avoir une meilleure vision de l'évolution actuelle des stratégies air-énergie-climat régionales.

La première partie de cette étude est un volet juridique faisant le point sur ce qui est attendu pour répondre aux derniers textes. La région voir son rôle de planificateur consacré par la loi NOTRe via un nouvel outil de planification de l'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Mais comment répondre la loi ? Que recoupe cette notion de SRADDET ? Quelles sont ses potentielles conséquences sur les territoires infra ? L'enjeu de cette partie est donc de dresser l'ensemble du cadre juridique qui entoure le SRADDET : sa conception, son effectivité juridique, ses évolutions et ses conséquences pour les territoires.

La seconde partie donne un premier aperçu des chemins empruntés par les conseils régionaux pour réorganiser leur stratégie air-énergie-climat, passant d'un ou plusieurs SRCAE à un SRADDET traitant les enjeux air-énergie-climat. Pour cerner la diversité des situations locales, elle s'appuie sur des investigations au sein de 5 nouvelles régions.

Les informations et conclusions sont appelées à s'enrichir au fil des échanges de l'année 2017 avec les acteurs régionaux et infra-régionaux avec la perspective d'élaborer un document identifiant les principaux freins et repérant les solutions que les régions peuvent développer pour répondre à l'échéance de juillet 2019.

1 PARTIE 1 : Volet juridique

1.1 Le SRADET

Véritable schéma intégrateur, le SRADET va intégrer un ensemble de documents de planification élaborés à l'échelle régionale. « Document de planification majeur »¹, une ordonnance et un décret de juillet 2016 viennent en fixer le contenu (1.1.1) mais aussi la procédure d'élaboration. Devant être adopté avant le 29 juillet 2019, se pose la question de l'articulation dans le temps entre notamment le SRCAE et le futur SRADET (1.1.3).

1.1.1 Brefs rappels sur l'ordonnance² et le décret³

La région voit son rôle de planificateur consacré par la loi NOTRe via un nouvel outil de planification de l'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADET).

Il prend la place du schéma régional d'aménagement et de développement des territoires⁴ (SRADT).

Qui doit élaborer un SRADET ?

La loi précise que les régions à l'exception de la région Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités à statut particulier exerçant les compétences d'une région⁵ doivent élaborer un SRADET.

Ainsi, les régions non soumises à cette obligation seront toujours couvertes par des SRCAE.

Quelles sont les échéances ?

Alors que l'article 10 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 42151-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précise que le schéma est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement des conseils régionaux, l'ordonnance⁶ a modifié le point de départ du délai.

Dès lors, le premier schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires devra être adopté dans les trois années à compter de la publication de l'ordonnance⁷ soit une adoption au plus tard **au 29 juillet 2019**.

¹ Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi n°636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, p.11.

² Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Décret n°2016-1017 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, JO 5 août 2016.

⁴ Schéma qui avait été mis en place par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 dite « loi Defferre » relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Jo 9 janvier 1983, p. 215.

⁵ Article L. 4251-1 du CGCT.

⁶ Article 33 de l'ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, JO 28 juillet 2016.

⁷ Idem

À quels schémas le SRADEET se substitue t-il ?

L'article 13 de la loi NOTRe précise clairement que plusieurs schémas vont être absorbés par le SRADEET, confirmant ainsi son rôle de schéma intégrateur :

- le schéma régional des infrastructures et des transports⁸ ;
 - le schéma régional de l'intermodalité⁹ ;
- } Transports
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie¹⁰ ;
- } Énergie
- le plan régional de prévention des déchets¹¹ ;
- } Déchets
- le schéma régional de cohérence écologique¹².
- } Biodiversité

1.1.2 Le contenu du SRADEET

Ce schéma a vocation à fixer des objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière de « maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air » (article L. 4251-1 du CGCT).

Afin d'atteindre les objectifs, la région énonce des règles générales, règles qui peuvent varier entre les différentes parties du territoire.

Le législateur a bien pris soin de rappeler que les règles « ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente », manière de rappeler qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre collectivité en s'imposant à elle. Il en est bien entendu tout autrement si les collectivités s'accordent via une convention¹³.

Ainsi, le SRADEET est composé des éléments suivants :

- *Un rapport*

Document de réflexion, le rapport se devra d'être un outil pédagogique puisqu'il a vocation à faire le bilan du passé (il devra faire la « *synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires* »), analyser le présent (il devra « *identifier les enjeux* ») et projeter le futur (il devra exposer la stratégie régionale et fixer les objectifs qui en découlent »)¹⁴.

La partie réglementaire du code vient ensuite préciser les objectifs que le rapport se doit de fixer.

Ainsi, « *les objectifs relatifs au climat, à l'air et à l'énergie portent sur :*

⁸ Article L. 1213-1 du code des transports.

⁹ Article L. 1213-3-1 du code des transports.

¹⁰ Article L. 222-1 du code de l'environnement.

¹¹ Article L. 541-13 du code de l'environnement.

¹² Article L. 371-3 du code de l'environnement.

¹³ Article L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴ Article R. 4251-2 du code général des collectivités territoriales.

- l'atténuation du changement climatique ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la lutte contre la pollution atmosphérique ;
- la maîtrise de la consommation d'énergie, tant primaire que finale, notamment par la rénovation énergétique ;
- le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques»¹⁵.

Ces objectifs peuvent être d'ordre qualitatif ou quantitatif. Relevons par ailleurs, que les objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération peuvent être fixés par zones géographiques. Cela revêt toute sa pertinence puisque le schéma pourra donc, au regard des caractéristiques des zones (ensoleillement, vent..), fixer des objectifs quantitatifs spécifiques. Cela est d'autant plus pertinent que les objectifs seront cartographiés¹⁶. Cette cartographie des objectifs est intéressante car les outils cartographiques sont des outils importants pour d'autres types de planification tels que la planification urbanistique.

- *Un fascicule de règles générales*

Les règles générales doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le rapport. Elles sont comprises dans un fascicule structuré en chapitres. Comme le précise l'article R. 4251-8 du code général des collectivités territoriales, la structuration du fascicule est librement décidé par chaque région (nombre, thèmes, articulation). Si l'on comprend bien l'intérêt de laisser une marge de manœuvre à chaque région, on peut regretter une absence de structuration qui rendra plus complexe les comparaisons entre SRADDET.

L'ambition du pouvoir réglementaire et du pouvoir législatif s'est avérée limitée puisqu'une seule règle est obligatoire pour le volet climat, air, énergie : « devront être déterminées les mesures favorables au développement des énergies renouvelables et de récupération »¹⁷.

Les règles du fascicule peuvent être assorties de « complément » tels que des documents graphiques ou des propositions de mesures d'accompagnement mais sans aucune valeur contraignante.

- *Les annexes*

Outre des documents identifiés¹⁸, pourront figurer en annexe « tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la région estime nécessaire de présenter à titre indicatif »¹⁹. Mais il s'agit aussi des documents portant sur la mise en œuvre du schéma (par exemple la contribution pour le contrat de plan État-région).

1.1.3 Procédure d'élaboration

Le code général des collectivités territoriales précise la procédure qui doit être suivie.

¹⁵ Article R. 4251-5 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Carte synthétique à l'échelle 1/150000 (article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales).

¹⁷ Article R. 4251-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸ Rapport sur les incidences environnementales établi dans le cadre de l'évaluation environnementale, état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets, diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique.

¹⁹ Article R. 4251-13 du code général des collectivités territoriales.

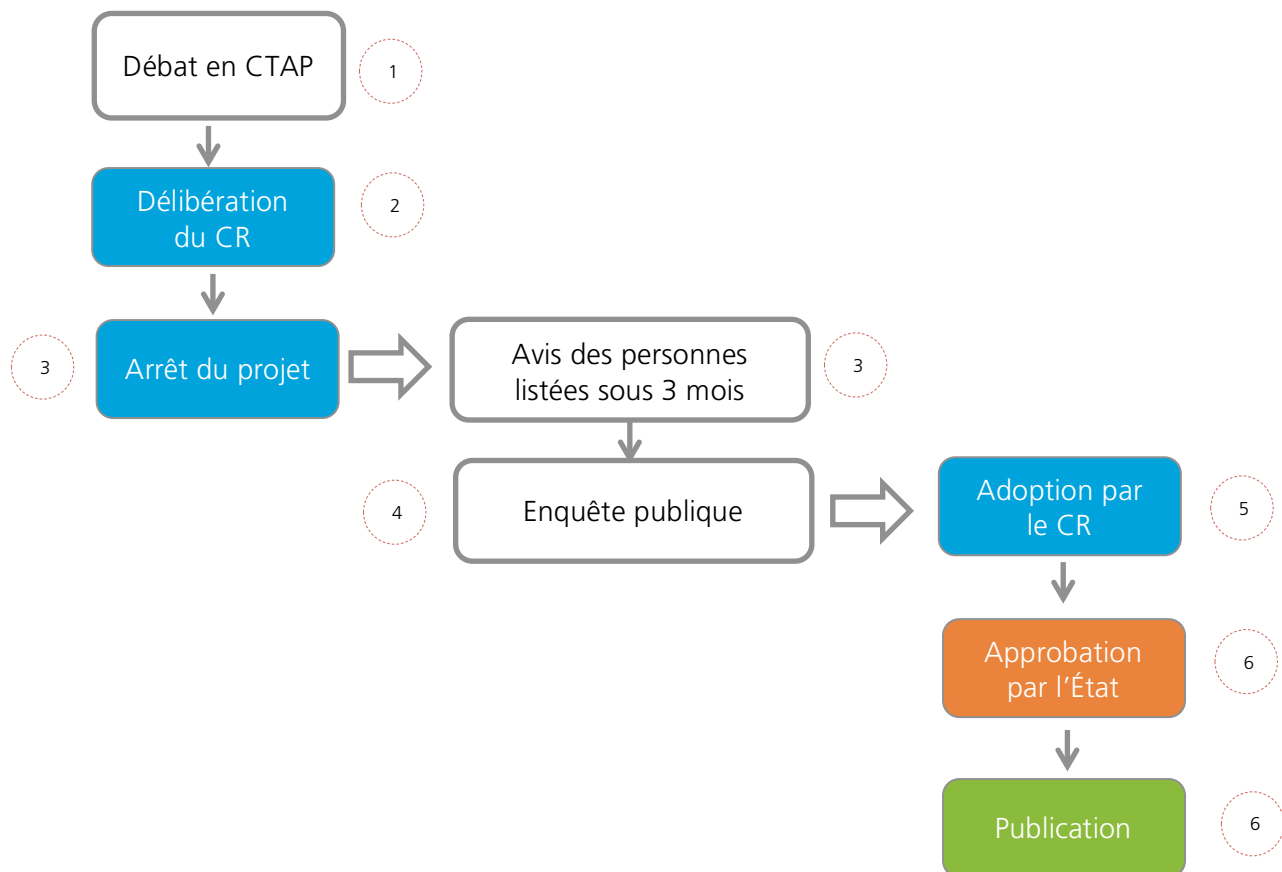


Figure 1: étapes formelles pour l'élaboration d'un SRADDET

On retrouve donc plusieurs étapes :

- 1 Il est en effet nécessaire dans un premier temps de saisir la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) afin qu'elle débattenne des modalités d'élaboration du SRADDET, modalités qui seront ensuite arrêtées par délibération du conseil régional (CR).
- 2 Cette délibération doit fixer un calendrier prévisionnel d'élaboration du schéma, les modalités d'association tout au long du processus d'élaboration (notamment le délai de formulation des propositions) et la liste des personnes morales associées. En effet, l'article L. 4251-5 du CGCT liste des personnes devant être obligatoirement associées ainsi que des personnes pouvant être associées (une partie relève dès lors du pouvoir discrétionnaire de la région).

Personnes associées	Personnes pouvant être associées
<ul style="list-style-type: none"> - le représentant de l'Etat dans la région ; - les conseils départementaux des départements de la région. <u>Toutefois, ils ne seront associés que sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique ;</u> -les métropoles mentionnées au titre 1er du livre II de la cinquième partie ; <u>ce qui exclut la métropole de</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne sont pas situés dans le périmètre d'un établissement public en charge d'un SCOT ; - le conseil économique, social et environnemental régional ;

<p><u>LYON à ce titre.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - les établissements publics mentionnés à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ; <u>soit des établissements publics en charge d'un SCOT.</u> - les <u>collectivités territoriales à statut particulier</u> situées sur le territoire de la région ; (ce qui inclut la métropole de Lyon) - les <u>établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme</u> ; - la <u>population</u>. Le conseil régional initie et organise la concertation publique. <u>Cette association totalement oubliée par le texte de loi et par l'ordonnance a fait l'objet d'un ajout très récent par la loi²⁰ du 27 janvier 2017. Une vigilance s'impose pour les régions ayant déjà entamé les démarches, il est nécessaire de prévoir la concertation avec la population. Cela est d'autant plus gênant que c'est normalement la délibération du conseil régional qui doit fixer les modalités d'association au titre desquelles figure désormais la concertation du public.</u> -les <u>autorités</u> compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont <u>élaboré un plan de déplacements urbains</u> institué par l' <u>article L. 1214-1 du code des transports</u> ; - un <u>comité composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement</u> ; - le <u>comité régional</u> en charge de la biodiversité prévu par l'<u>article L. 371-3 du code de l'environnement</u> ; - le cas échéant, les <u>comités de massif</u> prévus à l'<u>article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985</u> relative au développement et à la protection de la montagne. 	<ul style="list-style-type: none"> - les chambres consulaires ; - tout autre organisme ou personne sur tout ou partie du projet de schéma.
---	--

²⁰ Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, JO 28 janvier 2017.

Le texte précise pour les collectivités à statut particulier qu'il s'agit uniquement de celles situées sur le territoire régional. On peut cependant raisonnablement penser que les autres personnes associées (métropoles, établissements publics, etc.) sont aussi uniquement celles situées sur le territoire régional dès lors qu'elles sont tenues par le principe de spécialité territoriale. Il est recommandé de se tourner vers sa préfecture pour obtenir confirmation.

L'association se veut donc large. Grande vigilance notamment sur l'association du public qui doit se faire via une concertation.

Il faut néanmoins nuancer cette large association par deux points :

- Seuls les métropoles, les EPCI en charge d'un SCOT, les collectivités territoriales à statut particulier formulent des propositions pour les règles générales du projet du schéma.
- La grande majorité des personnes associées ne sera par la suite pas sollicitée pour émettre un avis sur le projet du plan.

Pour rappel, comme en matière d'urbanisme, le préfet, via le porter à connaissance, informera la région de toutes les informations nécessaires :

- d'une part le cadre juridique à respecter et d'autre part,
- les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours ou existants²¹.

3 Avec la phase de concertation, le conseil régional arrête le projet de SRADDET qu'il a élaboré et le soumet ensuite pour avis uniquement ²²:

- Aux métropoles ;
- Aux EPCI en charge d'un SCOT ;
- Aux collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire de la région
- Aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme ;
- Au conseil économique, social et environnemental et régional. On peut s'interroger sur le rôle du conseil. Alors même que son association est optionnelle, son avis est obligatoire. On ne peut que conseiller aux régions de l'associer en amont ;
- À l'autorité environnementale ;
- À la CTAP.

Les différentes structures sollicitées disposent de 3 mois pour rendre leur avis, à défaut celui-ci sera réputé favorable.

4 Le président du conseil régional soumet à enquête publique²³ le projet de SRADDET.

Bref sur l'enquête publique du code de l'environnement²⁴

Le code nous rappelle que l'enquête publique a pour objet « d'assurer l'information et la participation du public ». Il s'agit d'une formalité substantielle.

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision. L'enquête sera conduite par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête choisie par le président du tribunal administratif.

²¹ Article L. 132-2 du code de l'urbanisme, articles L. 4251-5 et R. 4251-14 du code général des collectivités territoriales.

²² Article L. 4251-6 du code général des collectivités territoriales.

²³ Article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Article L. 123-1 du code de l'environnement

La durée de l'enquête publique ne peut pas être inférieure à 30 jours.

Le dossier qui fait l'objet de l'enquête publique comprend le projet arrêté par le conseil régional ainsi que tous les avis rendus sur le projet et cela afin d'éclairer le public. Il est pertinent de joindre par ailleurs les éléments de concertation du public (bilan, comptes rendus...) ainsi que tous les éléments permettant d'éclairer l'avis du public lors de l'enquête publique.

Pour rappel, il s'agit des avis :

- des métropoles ;
- des EPCI en charge d'un SCOT ;
- des collectivités territoriales à statut particulier ;
- du conseil économique, social et environnemental régional ;
- de l'autorité environnementale ;
- de la CTAP.

Le président du conseil régional devra au moins quinze jours avant le début de l'enquête publique informer²⁵ le public de la tenue de celle-ci. Le dossier est consultable en ligne et sur support papier durant toute la durée de l'enquête.

Le commissaire enquêteur rendra son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de 30 jours à compter de la fin de l'enquête.

Conséquences juridiques :

Une grande vigilance s'impose au stade de l'enquête publique. Il est nécessaire que les formalités soient correctement accomplies car il s'agit d'un motif d'annulation du SRADDET.

Par ailleurs, rappelons que le juge des référés fera plus facilement droit à une demande de suspension en cas de conclusions défavorables du commissaire enquêteur (sous réserve d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte). Il suspendra automatiquement le SRADDET par ailleurs en cas d'absence d'enquête publique ou en cas d'absence de participation du public par voie numérique²⁶.

Après enquête publique, le schéma pourra être modifié pour tenir compte des avis, des observations du public et du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur. Attention, les modifications ne devront pas modifier l'économie générale du projet. En effet, dans ce cas une nouvelle enquête publique sera nécessaire²⁷.

5

Suite à l'enquête publique, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur et les éventuelles modifications, le conseil régional adopte par délibération²⁸ le SRADDET.

6

Il est ensuite approuvé par le préfet sous trois mois²⁹. Cependant il faut relever que le préfet n'a ici qu'un pouvoir limité, en effet il ne peut pas porter une appréciation d'opportunité sur le document.

²⁵ Cette information se fait par voie dématérialisée, par affichage et selon l'importance du projet par voie de publication locale. Voir article L. 123-10 du code de l'environnement.

²⁶ Article L. 123-16 du code de l'environnement.

²⁷ Article L. 123-14 du code de l'environnement.

²⁸ Article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales.

²⁹ Article R. 4251-16 du code général des collectivités territoriales.

Le préfet doit s'assurer du respect de la procédure, de la prise en compte de son porter à connaissance, de la conformité avec les lois et règlements et avec les intérêts nationaux.

Si le préfet décide de ne pas approuver le schéma en raison de sa non conformité³⁰, il doit notifier son refus par décision motivée au conseil régional. Cette décision de refus motivée doit permettre d'identifier très clairement les modifications demandées par le préfet.

Le conseil régional a alors trois mois pour procéder aux modifications... et ? Le code ne dit rien de plus.

- Si le conseil régional procède aux modifications, il semble nécessaire de transmettre à nouveau le SRADDET au préfet pour que celui, constatant les prises en compte, l'approuve. Juridiquement en effet, une décision d'approbation de l'État est nécessaire. Attention en cas de modifications conséquentes³¹, il est nécessaire de soumettre à nouveau le projet aux avis des personnes associées ainsi que de refaire une enquête publique.
- Si le conseil régional ne procède pas aux modifications ou si il le fait d'une manière incomplète, la loi ne prévoit rien. Le SRADDET n'a toujours aucune existence juridique et une situation de blocage s'imposera puisque le législateur n'a rien prévu pour y remédier.

L'arrêté d'approbation est ensuite publié. L'autorité qui était compétente pour adopter le SRCAE, donc le conseil régional, devra prononcer l'abrogation, le SRADDET se substituant au SRCAE. La région pourra alors conclure des conventions avec des EPCI à fiscalité propre, des pôles d'équilibre territorial et des collectivités à statut particulier pour la mise en œuvre du schéma³².

1.1.4 Les procédures d'évolution du SRADDET

L'article L. 4251-9 du code général des collectivités territoriales prévoit plusieurs évolutions.

1.1.4.1 Les procédures d'évolution du SRADDET

Cette procédure allégée ne peut être utilisée que si les modifications envisagées ne portent pas atteinte à l'économie générale du SRADDET.

En ce cas, cette modification est initiée par une proposition du président du conseil régional selon le déroulé suivant:

³⁰ Celle-ci peut être totale ou partielle. Voir article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales.

³¹ Modifications remettant en cause l'économie générale du schéma.

³² Article L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales.

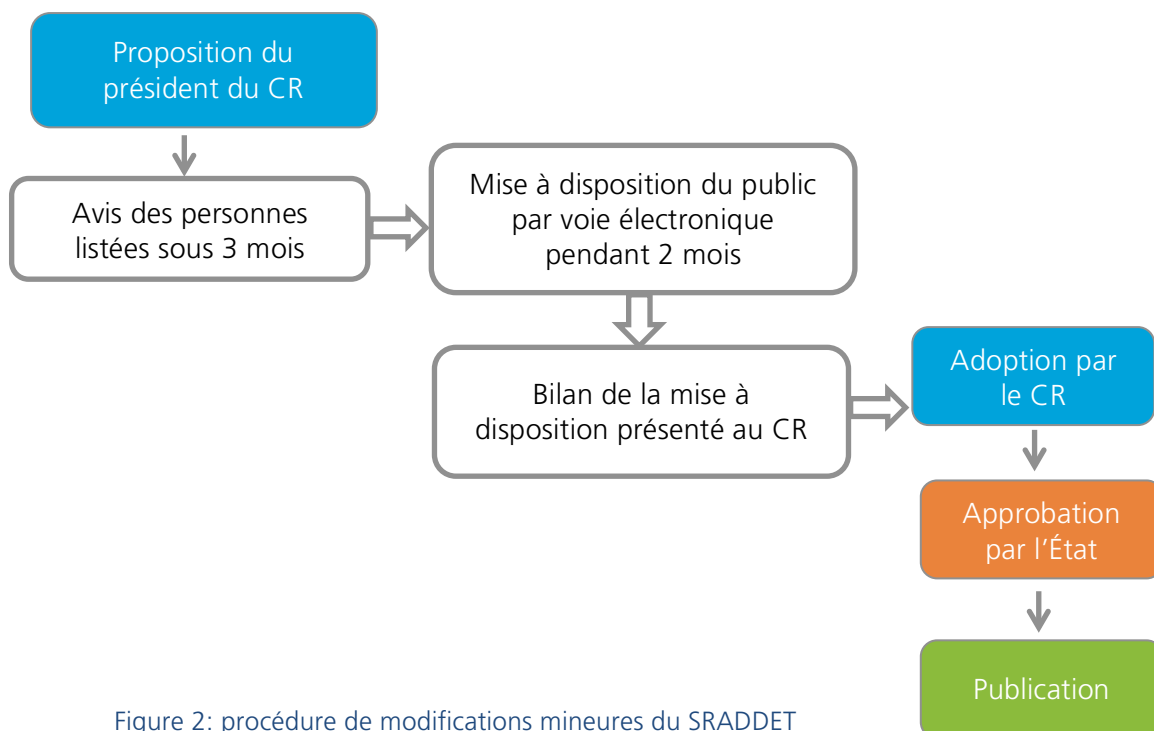
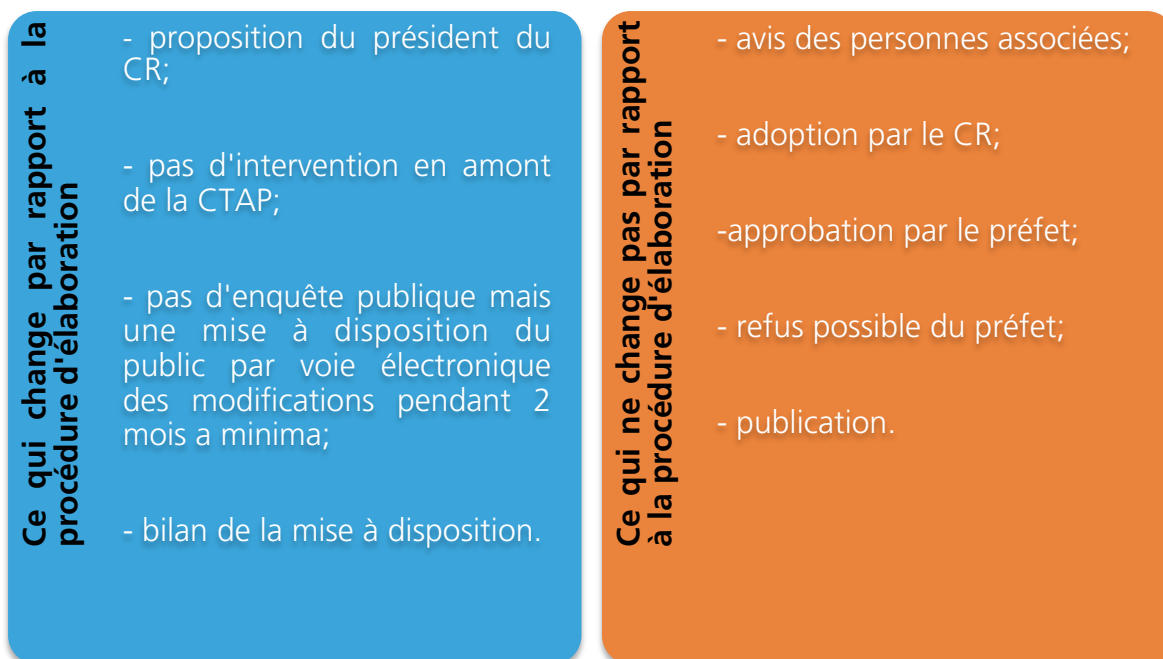


Figure 2: procédure de modifications mineures du SRADDET



1.1.5 La mise en compatibilité

L'article L. 4251-9 du code général des collectivités territoriales précise que le SRADDET « peut être adapté dans les conditions définies aux articles L. 300-6 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ».

L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme concerne la mise en compatibilité du document suite à une déclaration de projet dès lors que le SRADDET fait en l'état obstacle au projet. Il précise que l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique, se prononcer sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement via une déclaration de projet.

Cette déclaration de projet, si elle est adoptée par l'État³³, emportera une mise en compatibilité de nombreux documents au titre desquels figure le SRADDET. Le conseil régional sera tout de même saisi pour avis (l'absence de réponse valant avis favorable).

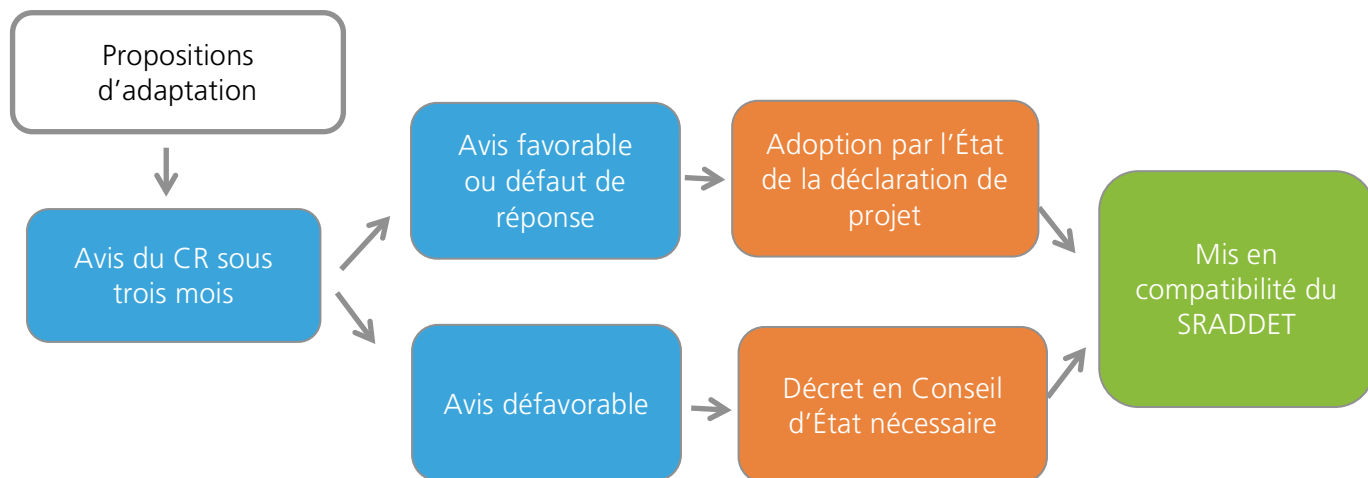


Figure 3: procédure de mise en compatibilité du SRADDET

Ce qui change par rapport à la procédure d'élaboration

- la modification ne provient pas d'une initiative du conseil régional;
- c'est le conseil régional qui doit donner son avis sous 3 mois;
- en cas de désaccord, un décret en Conseil d'État sera nécessaire.

Ce qui ne change pas par rapport à la procédure d'élaboration

- rien

1.1.6 La révision

Dès lors que les modifications envisagées bouleversent l'économie générale du SRADDET, il est nécessaire de procéder à sa révision. En ce cas il est nécessaire de reprendre la procédure d'élaboration (voir figure 1)³⁴. Cette révision peut être intégrale ou partielle. La révision est donc un acte lourd.

³³ En effet, l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme précise bien que c'est la déclaration de projet adoptée par l'État qui emportera une mise en compatibilité. Les déclarations de projet des collectivités n'ont donc pas d'effets sur le SRADDET.

³⁴ L'article L. 4251-9 renvoie donc aux articles L. 4251-4 à -6. Même s'il ne renvoie pas à l'article L. 4251-7, on imagine mal comment le conseil régional pourrait se passer de l'approbation du préfet. Il s'agit sans nul doute d'une erreur du législateur.

1.1.7 L'évaluation du SRADDET

Rappelons que le préfet peut demander toutes informations relatives à la mise en œuvre du schéma pour « réaliser des analyses, bilans, évaluations, notifications, rapports.. »³⁵

Le schéma devra être évalué dans les 6 mois qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux. Les SRADDET adoptés pour juillet 2019 devront donc être évalués en 2022.

Le président du conseil régional devra présenter un bilan de la mise en œuvre du schéma. Le conseil régional devra délibérer et décider :

- Soit du maintien en vigueur du SRADDET ;
- Soit de la modification du SRADDET ;
- Soit de sa révision totale ou partielle ;
- Soit de son abrogation³⁶.

1.2 L'articulation du SRADDET avec les autres documents de planification

1.2.1 Articulation temporelle avec les SRCAE

L'article 34 de l'ordonnance³⁷ du 27 juillet 2016 vient préciser l'articulation entre les schémas régionaux climat air énergie et les futurs SRADDET dans le laps de temps nécessaire à l'adoption de ces derniers.

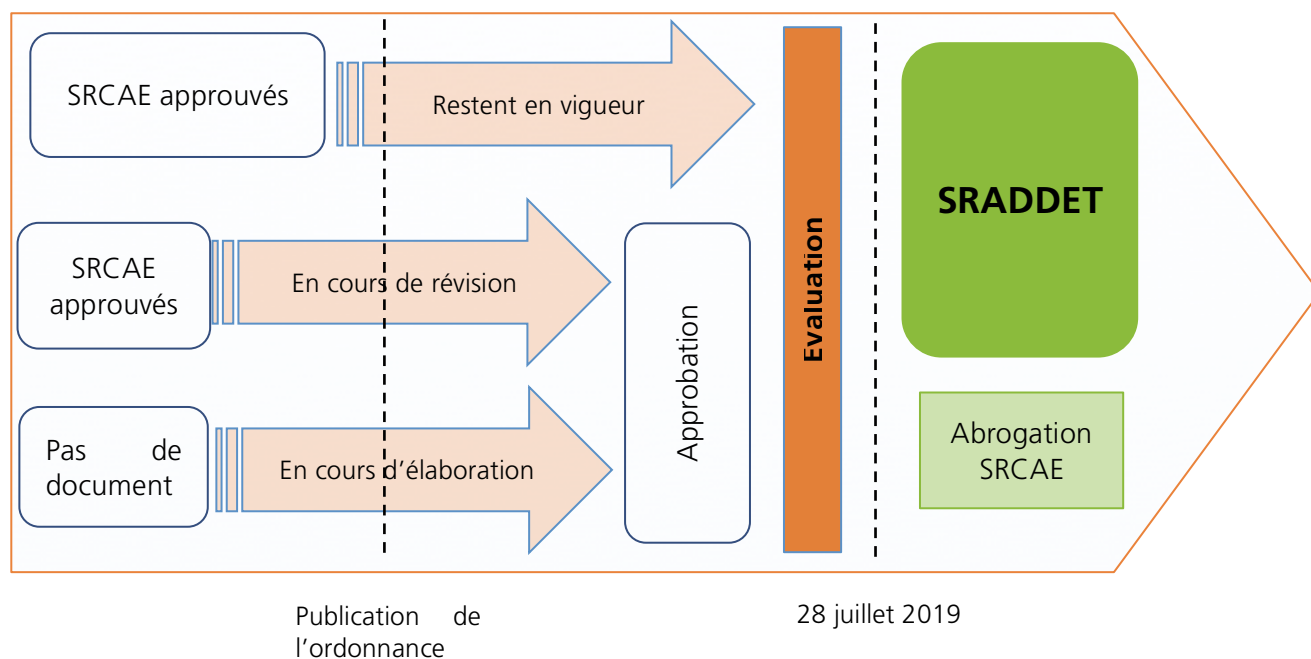


Figure 4: Articulation entre SRADDET et SRCAE

³⁵ Article L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales

³⁶ L'abrogation ne produira ses effets qu'à la date de publication de l'arrêté approuvant le nouveau SRADDET. Il n'y aura donc pas de carence.

³⁷ Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, JO 28 juillet 2016.

Trois situations se présentent :

- la région dispose d'un SRCAE adopté à la date de publication de l'ordonnance soit le 28 juillet 2016 : celui-ci reste en vigueur jusqu'à son abrogation qui découle de l'adoption du SRADDET³⁸. Jusqu'au 28 juillet 2019, le SRCAE reste régi par les anciennes dispositions.

- la région, à la date du 28 juillet 2016, a lancé l'élaboration ou une révision du SRCAE. Cette procédure reste régie par les anciennes dispositions mais le schéma devra être adopté ou révisé au plus tard au 28 juillet 2019.

Rappelons par ailleurs, que l'article 11 de l'ordonnance impose une évaluation des SRCAE dans les 6 mois qui suivent la délibération du conseil régional suite aux débats en CTAP. Afin de respecter l'échéance du 28 juillet 2019, il conviendra d'engager très rapidement les premières étapes.

1.2.2 Articulation du SRADDET avec les autres documents de planification

Juridiquement on note plusieurs degrés de prescriptivité :

- **La prise en compte** : il ne s'agit pas de « s'écarter des orientations fondamentales de la norme supérieure (...) sauf pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée »³⁹.
- **La compatibilité** : il s'agit d'une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. Il convient de respecter le sens, l'esprit de celle-ci.
- **La conformité** : il s'agit d'une obligation forte puisque la norme inférieure ne dispose d'aucune marge de manœuvre, elle doit retranscrire la norme supérieure.

1.2.3 Articulation avec les autres documents de planification énergétique

Les différents textes sont venus modifier le code de l'environnement en particulier les articles L. 222-3-1 et suivants qui traitent du programme régional pour l'efficacité énergétique des bâtiments et du schéma régional biomasse.

- **Le schéma régional biomasse (SRB) :**
Établi conjointement par le président du conseil régional et le préfet, le schéma régional biomasse définit des objectifs de développement de l'énergie biomasse en cohérence avec ceux en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable et de récupération fixés par le SRADDET⁴⁰. La logique de volet annexé du SRCAE n'a pas été reprise pour le SRADDET. Il semble donc le schéma régional biomasse ne soit pas une annexe du SRADDET.
- **Le programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE) :**
Le programme régional pour l'efficacité énergétique doit décliner les objectifs de rénovation énergétique fixés par le SRADDET. Toutefois comme le précise la synthèse de la consultation ouverte sur les projets d'ordonnance et de décret « il n'a pas été possible d'incorporer le PREE » au sein du SRADDET car celui-ci revêt « un caractère très opérationnel qui se concrétise par un volet destiné au financement pouvant aller

³⁸ Attention, l'adoption du SRADDET n'entraîne pas directement l'abrogation du SRCAE, le conseil régional devra l'abroger.

³⁹ Conseil d'État, n°256511 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement*.

⁴⁰ Article L. 222-3-1 du code de l'environnement

jusqu'au subventionnement des particuliers"⁴¹. Le PREE n'est donc pas un document incorporé au SRADDET.

- **Plan climat air énergie territorial (PCAET) :**

L'article L. 4251-3 du CGCT précise que les PCAET doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles du fascicule.

- **Plan de protection de l'atmosphère (PPA) :**

Relevons avec stupéfaction que la relation PPA et SRADDET n'est pas prévue. En effet, l'article L. 222-4 du code de l'environnement dispose sur les PPA doivent être compatibles avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mais il n'est pas fait mention ni au sein du code général des collectivités territoriales, ni au sein du code de l'environnement d'une telle relation avec le SRADDET⁴².

- **Le Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) :**

L'article 14 de la loi n°2017-227 du 24 février 2017 spécifique que les délais de révisions des plans prévus par la loi NOTRe (article 136) ne s'appliquent pas aux S3REnR. Ces schémas devront être révisés au plus tard 6 mois à compter l'adoption du SRADDET à savoir au plus tard au 28 janvier 2020.

Les liens avec le SRADDET sont conséquents puisque le S3REnR doit définir « les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs »⁴³ du SRADDET.

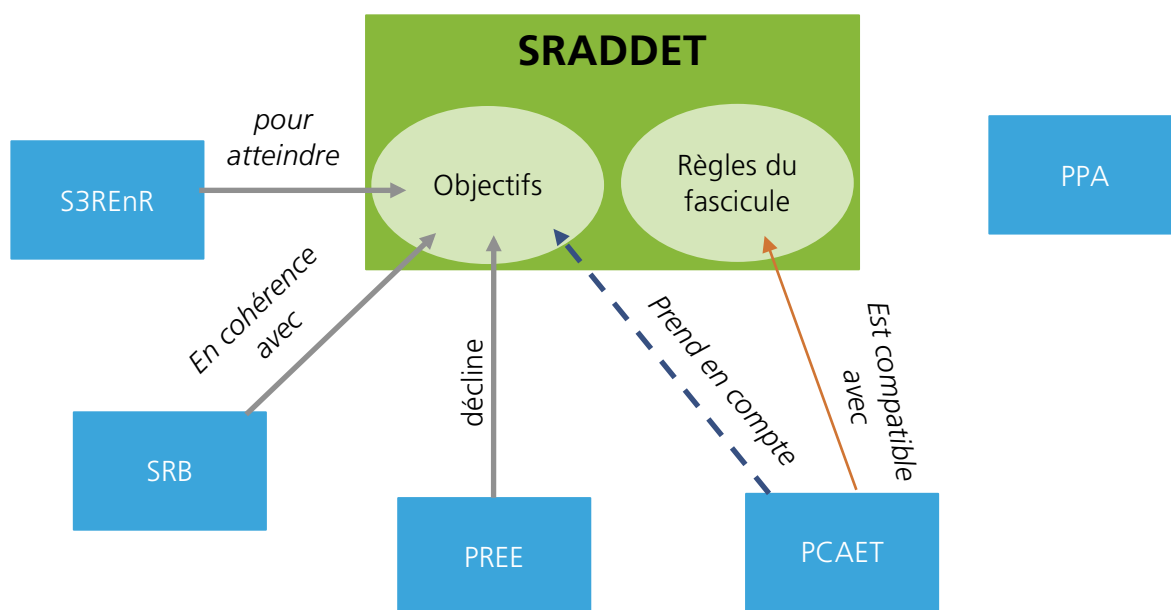


Figure 5: articulation entre le SRADDET et les documents sectoriels climat/énergie

⁴¹ Synthèse de la consultation ouverte sur les projets d'ordonnance et de décret relatifs au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, p. 5.

⁴² Il n'est en effet nullement fait mention du SRADDET ou de la notion de « schéma en tenant lieu ».

⁴³ Article L. 321-7 du code de l'énergie.

1.2.4 Articulation du SRADEET avec les documents de planification urbanistique

Dispositif très intéressant, l'article L. 4251-3 du CGCT précise les relations entre le SRADEET et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), à défaut de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales (CC) ou les documents en tenant lieu, les plans de déplacement urbains (PDU).

Ceux-ci doivent prendre en compte les objectifs du SRADEET et être compatibles avec les règles générales du fascicule.

Par ce jeu de relations, on voit bien que le SRADEET va produire des effets dans les documents d'urbanisme et dès lors va indirectement impacter l'aménagement et l'urbanisation du territoire via les autorisations d'occupation du sol.

Dès lors sur le modèle des SDRIF, le législateur renforce la cohérence de l'action publique.

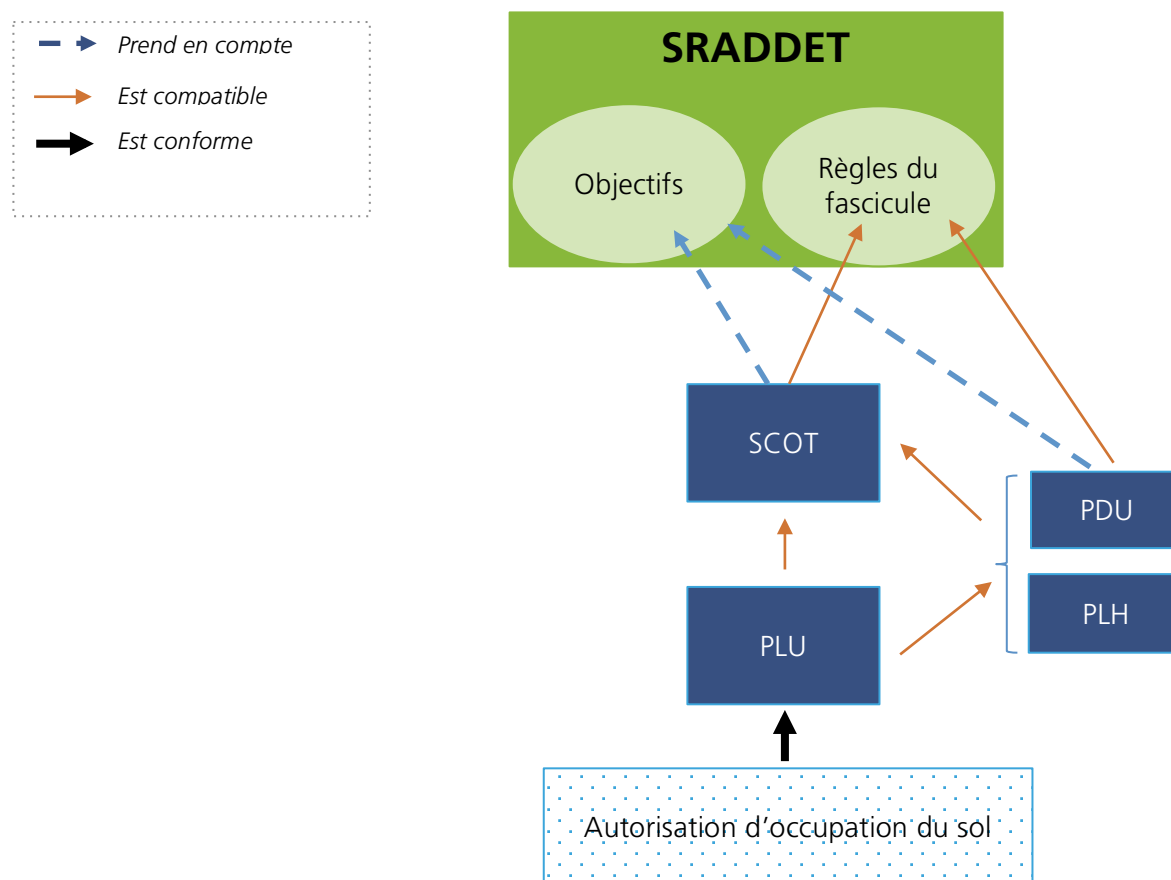
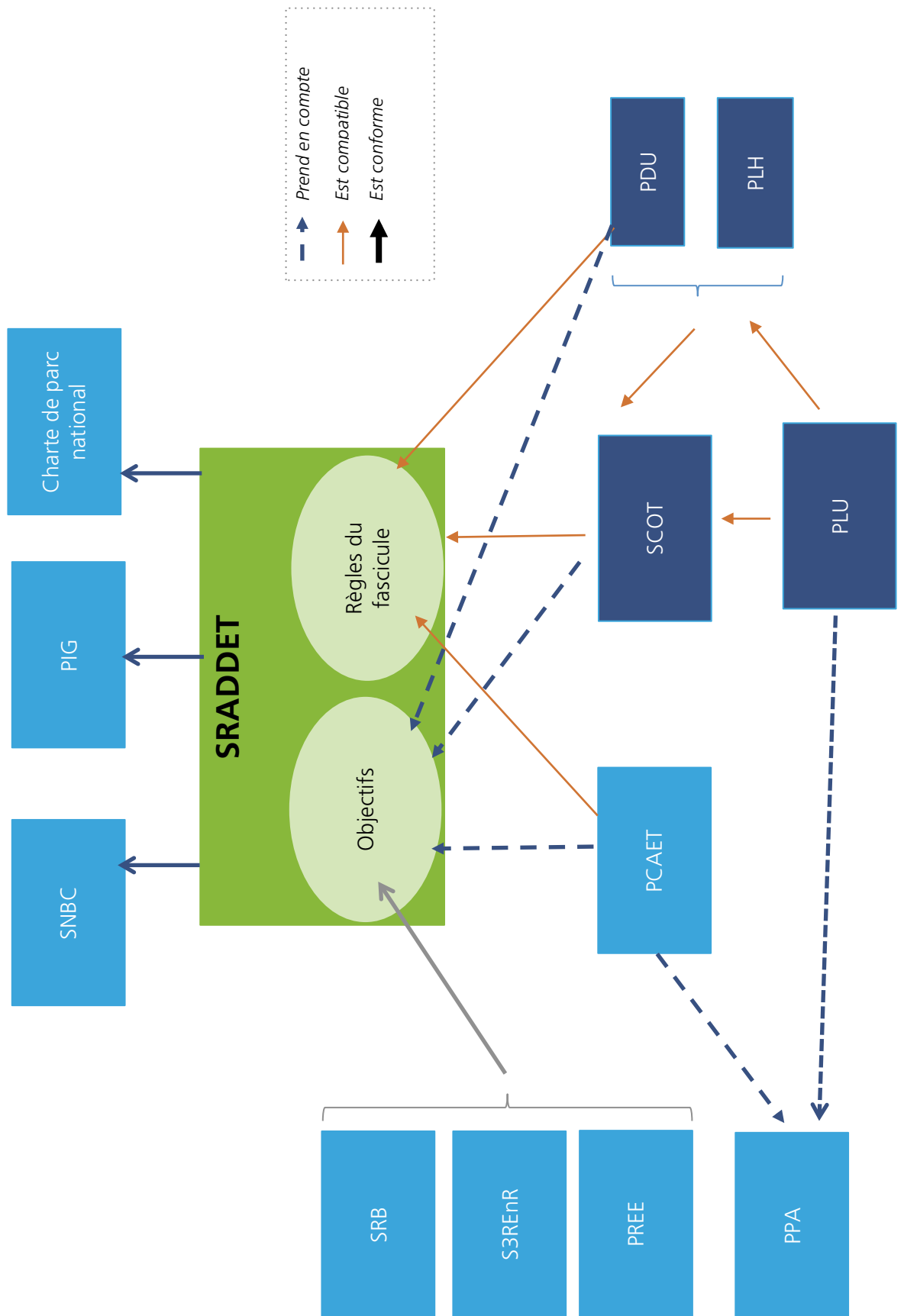


Figure 6: articulation entre le SRADEET et les documents d'urbanisme

Figure 7 : schéma récapitulatif des relations entre le SRADEET et les autres documents de planification



PARTIE 2 : Stratégies régionales air-énergie-climat : comment les régions passent-elles du SRCAE au SRADDET ?

2.1 Préambule

Cette seconde partie donne un premier aperçu des chemins empruntés par les conseils régionaux pour réorganiser leur stratégie air-énergie-climat, passant d'un ou plusieurs SRCAE à un SRADDET traitant les enjeux air-énergie-climat. Pour cerner la diversité des situations locales, elle s'appuie sur des investigations au sein de plusieurs nouvelles régions.

2.2 Méthodologie

AMORCE a interrogé les agents en charge du SRCAE et/ou du volet air-énergie-climat du SRADDET de 5 régions de métropole.

Appellation	Evolution	Agent(s) interviewé(s)
Région 1	Fusion de régions	Chargé de mission SRADDET Chef de service énergie renouvelable, en charge du SRCAE
Région 2	Fusion de régions	Chargé de mission de la direction énergie-environnement, référent SRADDET pour sa direction
Région 3	Région inchangée	Chargé de mission du service transition énergétique
Région 4	Fusion de régions	Chargé de mission planification climat-énergie
Région 5	Région inchangée	En charge du projet SRADDET

Tableau 1 : Profil des acteurs interviewés

Les entretiens étaient semi-directifs. Nous avons choisi l'anonymat pour privilégier une liberté de parole favorisant la remontée d'informations éclairantes.

Le processus suivi a été le suivant :

- Choix d'un échantillon de 6 régions
- ↓
- 5 entretiens téléphoniques (env 30 mn)
- ↓
- Rédaction de 5 synthèses (2 pages)
- ↓
- Relecture, échanges, corrections et partage.

2.3 Premiers constats

2.3.1 Les calendriers sont disparates

Les cinq calendriers envisagés par les régions sont assez disparates. La durée du processus est comprise entre 24 mois et 36 mois.

L'élément le plus flottant est l'évaluation du SRCAE ; théoriquement exigible dans les six mois qui suivent la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET, cette évaluation est pour certains déjà faite alors que d'autres doutent de leur capacité à la (faire) faire dans un délais compatible avec le processus à conduire avant le 29/07/2019.

Les graphiques qui suivent permettent une comparaison rapide. Les repères chiffrés renvoient aux étapes juridiques exposés dans la partie 1 du document, soit pour mémoire :

- 1- Saisine de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)
- 2- Délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET
- 3- Concertation réglementaire
- 4- Projet de SRADDET soumis à enquête publique
- 5- Adoption du SRADDET par délibération du conseil régional ;
- 6- approbation par le préfet. Publication de l'arrêté d'approbation

Région 1

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

Région 2

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP				
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE			?	?
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Approbation, publication				⑥

Région 3

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③ ④	
Arrêté préfet				⑥

Région 4

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR	②			⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③ ④	
Arrêté préfet				⑥

Région 5

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR	②			⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③ ④	
Arrêté préfet				⑥

Figure 8 : Calendriers prévisionnels de 5 régions

2.3.2 Une transversalité qui ne semble pas poser de problèmes techniques ou administratifs majeurs

Les administrations se sont organisées pour désigner un (voire deux) agents en charge du SRADDET et désigner des référents dans les services ou directions. La segmentation en 3 ou 4 thématiques est faite par la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET ou bien est encore en cours mais ce point n'inquiète pas les chargés de mission. Les thématiques sont le plus souvent traitées séparément dans les phases de diagnostic (ou d'évaluation) et d'état des lieux avant d'être remises en convergence avec la définition d'enjeux communs. Globalement, les agents indiquent que la transversalité du SRADDET ne leur pose pas de problème technique ou administratif qu'ils ne sauraient résoudre.

2.3.3 Peu de difficultés méthodologiques

La majorité des agents déclarent ne rencontrer aucune difficulté méthodologique ou de manque de savoir-faire pour procéder à l'élaboration du SRADDET qui leur est demandé. Un agent interviewé indique qu'un appui juridique ponctuel pourrait s'avérer pertinent, de même qu'un travail sur les méthodologies de scénarisation et les outils de territorialisation ; un autre exprime un besoin sur l'écritures des règles générales du fascicule et la cartographie.

2.3.4 Une forme de prudence face à la puissance de l'outil

Toutes les régions affichent une volonté de concertation avec les collectivités infra et insistent sur le fait que le chef de filât n'est pas une tutelle. Dans l'ensemble, des précautions sont prises pour que ce schéma ne soit pas perçu comme tentaculaire, technocratique ou trop descendant mais reste à l'écoute du « terrain ». Des agents relatent une réticence causée par le sentiment de puissance excessive que le SRADDET inspire à certains élus.

Certains mettent alors en place une gouvernance plus large que ce qu'imposait la loi ou encore multiplient les messages affirmant que le schéma régional obéit aux territoires et non l'inverse. On retient qu'il y a une prudence face au pouvoir potentiel de cet outil intégré et vis à vis du recours à des mesures prescriptives envers les acteurs publics infra-régionaux. Des interrogations sont recensées dans certaines régions quant à la force prescriptive du document.

2.3.5 L'usage que le conseil régional veut faire du SRADDET est très variable

Selon les agents, leur institution est encore dans une phase d'assez grande incertitude pour ce qui concerne l'usage qu'elle fera du SRADDET. Deux régions donnent le sentiment de saisir l'opportunité du SRADDET pour mobiliser les acteurs du nouveau territoire autour d'objectifs stratégiques communs qu'il s'agirait de définir ; ici, la collectivité même si elle s'appuie sur la concertation, assume le rôle de créer de la compréhension, de la cohérence et du sens.

A l'inverse, trois autres régions n'affichent pas d'intentions stratégiques et ne semblent pas attendre a priori un bénéfice important de ce nouveau schéma intégrateur. Les choses pourraient néanmoins évoluer. En effet, les décisions de choix stratégiques quant à l'usage du SRADDET n'ont pas été prises dans l'ensemble des régions.

Compte-tenu du fait que les débats internes et externes commencent ou vont commencer, il n'est pas du tout surprenant ou anormal que les agents et élus régionaux n'aient pas encore construit leur opinion sur ce que devrait être le SRADDET.

2.3.6 Le SRCAE servira « plus ou moins » de socle au volet énergie du SRADDET

La plupart des services en charge du SRCAE n'ont pas prévu de refaire des études complémentaires. Pour certains, il s'agira simplement d'une mise à jour de données jugées anciennes. Mais certaines régions renoncent même à la mise à jour pour se concentrer en priorité sur le bilan de la progression vers les objectifs qui étaient indiqués lors de l'approbation. Parfois, un des SRCAE a été annulé ce qui n'est pas un élément favorisant la reprise de l'outil par le nouvel exécutif régional.

L'évaluation des SRCAE que les régions doivent faire dans les six mois suivant la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET est appréhendée de manière très différenciée. Certains considèrent que la chose est faite, d'autres estiment qu'elle sera difficile ou impossible si l'échéance du 29/07/2017 doit être tenue. Une majorité de régions envisagent plutôt de réaliser cette évaluation en interne.

3 CONCLUSION

Le travail exploratoire mené par AMORCE en 2016 sur le développement des stratégies régionales air-énergie-climat a permis de bien cerner le cadre réglementaire et d'avoir un aperçu des pratiques en cours au sein des Conseil Régionaux pour répondre aux obligations légales.

L'État, en confiant par la loi ce nouveau rôle de planificateur aux régions, les invite à se doter d'une vision stratégique de l'aménagement de leur territoire et à organiser de manière intégrée des politiques publiques qui étaient conduites jusque là dans le cadre de schémas distincts.

Sur l'échantillon de cinq régions, AMORCE constate que les acteurs régionaux se sont emparés du sujet et ont mis sur les rails un processus qui devrait, sauf imprévu, leur permettre de remplir « à peu près » les obligations assignées par l'Etat pour 2019, l'approximation concernant les délais (quelques mois d'avance ou de retard par rapport à l'échéance du 29/07/2019), l'ampleur des concertation et les modalités de l'évaluation des SRCAE.

Mais à côté de l'obligation institutionnelle, nous nous intéressons à l'impact que pourrait avoir ce nouveau dispositif sur la capacité des régions à contribuer à la transition énergétique de leur territoire. Les SRADDET en cours sont-ils sur la bonne voie pour avoir une influence décisive sur les différentes actions publiques infra-régionales, c'est à dire suffisante pour modifier les consommations d'énergies, le mix énergétique et les émissions de GES du territoire, pour ne citer que ces trois caractéristiques majeures.

Hormis une région ayant retravaillé ses scénarios énergétiques, les autres n'en sont pas là : l'étape préalable pour nombre de décideurs est de savoir s'ils veulent ou non que le conseil régional exerce sur les collectivités infra cette influence décisive en matière d'aménagement durable. Ils s'interrogent donc sur l'objet qu'est le SRADDET et l'usage qu'ils peuvent en faire. Comment trouver le juste milieu entre le respect du principe de non tutelle entre les collectivités et la volonté d'impacter positivement les territoires ? Face à ce nouvel outil, potentiellement très puissant, les régions font aujourd'hui preuve de prudence et de circonspection. La majorité des agents relatent que leurs élus estiment que la prescriptivité ne pourra être acceptée par les territoires infra que si ceux-ci participent à l'établissement des enjeux et à la définition des règles. La concertation avec les acteurs du territoire est aujourd'hui clairement affichée (voire déjà mise en place) par les régions. Au delà du droit, une forme de la légitimité de leur rôle de chef de filât y est en jeu. Dans l'ensemble, le rôle du conseil régional est encore mal défini et peu consensuel, ce qui n'est pas surprenant puisque les débats ne font que commencer.

A côté d'interrogations classiques sur l'articulation du SRADDET avec les autres documents de planification énergétique et les documents d'urbanisme, AMORCE remarque des interrogations récurrentes sur le « juste niveau » de prescriptivité et sur la maille géographique à laquelle il est pertinent de descendre pour que le SRADDET soit accepté et efficient. Elles semblent exprimer sur ce point un besoin d'échanges et de retours d'expérience.

AMORCE envisage donc d'approfondir ce travail exploratoire en 2017 par des échanges et animation dédiés à cette question de la « bonne prescriptivité » ainsi qu'à l'évaluation des SRCAE.

4 BIBLIOGRAPHIE

AMORCE, 2016. *Mémento des planifications climat-air-énergie 2016, à l'attention des communes et intercommunalités*

AMORCE, 2016. *Réforme territoriale : l'exercice des compétences énergie dans les territoires*

CGEDD 2013, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux « Climat – Air – Énergie » (SRCAE)*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, mars 2013, 87 pages.

Poupeau François-Mathieu, 2013. « Les schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », *Droit et gestion des collectivités territoriales*.

5 LISTE DES FIGURES

- **Figure 1: étapes formelles pour l'élaboration d'un SRADDET 9**
- **Figure 2: procédure de modifications mineures du SRADDET 14**
- **Figure 3: procédure de mise en compatibilité du SRADDET 15**
- **Figure 4: Articulation entre SRADDET et SRCAE 16**
- **Figure 5: articulation entre le SRADDET et les documents sectoriels climat/énergie 18**
- **Figure 6: articulation entre le SRADDET et les documents d'urbanisme..... 19**
- **Figure 7: schéma récapitulatif des relations entre le SRADDET et les autres documents de planification Erreur ! Signet non défini.**
- **Figure 8 : Calendriers prévisionnels de 5 régions 23**

6 LISTE DES TABLEAUX

- **Tableau 1 : Profil des acteurs interviewés 21**

7 ANNEXES

7.1 Région 1 – Synthèse de l'entretien

7.1.1 Repères :

Il s'agit d'une région issue de la fusion de deux régions.

Les acteurs interviewés sont la chargée de mission SRADDET et le chef du service énergie renouvelable (9 mars et 10 mars 2017).

7.1.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

Il est prévu de définir les contenus et les stratégies en 2017 avant de passer à la mise en forme réglementaire en 2018. Le calendrier est public depuis l'annonce faite lors d'un forum de lancement en février 2017. Les quatre principales étapes sont les suivantes :

- 2 février 2017 : Forum de lancement
- Printemps 2017 - Printemps 2018 : Concertation (ateliers de travail thématiques et territoriaux, outils participatifs en ligne, mobilisation d'étudiants et de lycéens)
- Juin 2018 : arrêt du projet de SRADDET par la Région
- Été 2018 - Été 2019 : consultations de la Métropole, des établissements porteurs de SCOT, des EPCI, du CESER, de l'Etat et de l'Autorité Environnementale ; débat de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) ; enquête publique.

La délibération par laquelle le CR fixe les modalités d'élaboration du SRADDET a été prise le 15/12/2016.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

7.1.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Le service en charge du SRADDET est un service qui a en charge les démarches transversales et partenariales. Deux chargées de mission SRADDET pilotent l'ensemble de la démarche à l'interne avec les directions régionales comme parties prenantes et à l'externe. La Région n'ayant pas d'AMO, le service est en charge de la gouvernance, des grands partenariats dans le cadre du SRADDET, organise la concertation et la consultation, pilote l'évaluation environnementale et a en charge l'ensemble du processus de réalisation du SRADDET (diagnostic, stratégie, règles, évaluation dont l'animation, la rédaction, la veille juridique, le planning du projet, la préparation des instances, les aspects partenariaux ...).

La communication institutionnelle met en avant le bien fondé d'un schéma unique opérant l'intégration de multiples schémas sectoriels. Mais des précautions sont prises pour que ce schéma ne soit pas perçu ou vécu comme tentaculaire et technocratique. Au niveau de la gouvernance, une concertation plus large que ce qu'imposait la loi est prévue : "ensemble des

EPCI mais aussi le CESER, les chambres consulaires, les pôles métropolitains, les régions limitrophes, les associations départementales des Maires, les Parcs naturels régionaux ainsi que les acteurs clés du territoire. Les citoyens seront également invités à contribuer à l'élaboration de ce schéma grâce des outils participatifs en ligne". Au niveau interne, les services en charge des anciens schémas restent maîtres de la proposition des contenus tandis que le service en charge du SRADDET se concentre sur la coordination des calendrier et les aspects juridiques.

7.1.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Par commodité, les termes de « volets » sont souvent repris, mais comme le souligne la chargée de mission, ce ne sont pas les termes de la loi qui laisse les régions assez libres de l'organisation du document sur le fond, du moment que le SRADDET permette de « fixer des objectifs à moyen et long termes » en matière d'air, climat énergie.

L'agent interviewé indique qu'il ne dispose pas pour l'instant d'une vision claire de ce que sera le futur volet énergie du SRADDET. En lien avec le lancement très récent de la démarche et du fait que l'agent prend ses fonctions en étant originaire d'un autre domaine que l'énergie. Un point d'interrogation est mis en avant : il est clair que les SRCAE seront absorbés, mais seront-ils entièrement dissous dans le nouveau schéma intégrateur ou garderont-ils une certaine visibilité et consistance. Cette question sous-entend peut-être la crainte d'une perte de visibilité et, au passage, de disparition des ambitions air-énergie-climat. L'agent pense que cette incertitude devrait se résorber avant l'entrée dans le processus de consultation.

7.1.5 Bilan des SRCAE

Les 2 SRCAE sont en vigueur depuis 2013. L'un s'appuie sur des données de 2005 et l'autre de 2009. Concernant leur convergence, la fusion des deux anciens SRCAE en un seul SRCAE était envisagée mais cette option a été écartée puisqu'il est finalement possible de maintenir les deux schémas jusqu'à l'entrée en vigueur du SRADDET.

Comment se passe l'évaluation des SRCAE ? Les services de la région ont commencé à réaliser en interne l'évaluation des deux SRCAE. Sauf problème imprévu, il n'y aura pas de prestation par un bureau d'étude. La raison invoquée est que le travail de maîtrise d'ouvrage (passer le marché, assembler les données, expliquer au prestataire, suivre et évaluer le travail...) risquerait de prendre plus de temps que de le faire soi-même. Le bilan des SRCAE est prévu pour être finalisé en juin 2017

Il n'est pas spécialement prévu de refaire des études complémentaires. Même si les données sont anciennes (2005 et 2009), la région ne prévoit pas de refaire de remettre à jour le diagnostic de l'état initial des SRCAE car la priorité affichée est de se concentrer sur le bilan de la progression vers les objectifs indiqués en 2013.

7.1.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

La chargée de mission SRADDET mentionne qu'elle a déjà participé à des réunions du groupe SRADDET de l'Association des Régions de France sur l'habitat, puis sur l'égalité des territoire où "différents experts nationaux interviennent".

Concernant le volet énergie, beaucoup de données sont apportées par l'observatoire régional climat-air-énergie porté par l'AASQA et par une association locale experte en énergie.

Les agents interviewés ne font pas état d'un manque de ressources au niveau de la méthodologie.

Fabien MOUDILENO,
AMORCE, 28 mars 2017

7.2 Région 2 – Synthèse de l'entretien

7.2.1 Repères :

Il s'agit d'une région issue de la fusion de deux régions.

L'acteur interviewé (le 21 mars 2017) est un chargé de mission de la direction en charge de l'énergie et de l'environnement qui a été nommé référent SRADDET en février 2017.

7.2.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

Le Conseil Régional vient de fixer les modalités d'élaboration du SRADDET par délibération votée début février 2017. L'objectif est soumettre au vote de l'assemblée plénière d'octobre 2017 les « Objectifs » et les « Règles » du SRADDET. Le Conseil Régional prévoit de recueillir les expressions des territoires entre avril et juin 2017 grâce à 11 réunions.

Le calendrier a été voulu comme « très serré » a indiqué le chargé de mission interrogé.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP				
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE			?	?
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

7.2.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Trois directions sont impliquées : la direction en charge de l'énergie et de l'environnement, la direction en charge des transports et la direction en charge de l'aménagement du territoire. Ces directions ont été mobilisées en février, dans la foulée du vote des modalités d'élaboration du SRADDET. Chacune doit désigner 1 ou 2 chargés de mission référent.

La façon de découper le SRADDET n'est pas encore entièrement définie ; une segmentation est nécessaire pour que les orientations ne soient pas abstraites mais un découpage trop fin mettrait en péril l'objectif d'un schéma « intégrateur ».

Un autre point non entièrement résolu est l'équilibre entre l'écoute du terrain et l'énoncé d'une vision stratégique par l'institution régionale. Ce débat entre les deux approches (bottom-up et top-down) est aussi en lien avec les préférences de la nouvelle majorité sur la finalité même du SRADDET : le nouvel exécutif l'envisagerait plutôt comme un schéma stratégique mais sur des horizons lointains 2030 et non coercitif. Au printemps, un arbitrage devrait être rendu sur le dosage entre « écouter et synthétiser la parole des territoires » et « proposer et faire réagir ».

7.2.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Pour l'instant, l'agent interrogé perçoit le contour du volet énergie du SRADDET comme à préciser et peu aisé à mener dans le contexte particulier de réorganisation interne et des débats mentionnés plus haut. Une certitude : en raison de la richesse de leur contenu, de nombreux éléments des SRCAE seront repris.

7.2.5 Bilan des SRCAE

Les deux SRCAE ont été adoptés respectivement en 2012 et en 2014. Le bilan de la mise en œuvre n'est pas simple car les schémas ont été remis en cause dans leur rôle de document organisant les stratégies air-énergie-climat à l'échelle des deux anciennes régions.

Pour une des régions, la cour administrative d'appel a annulé le SRCAE pour irrégularité de procédure considérant une absence d'évaluation environnementale préalablement à l'approbation du SRCAE.

L'autre SRCAE avait été approuvé en 2014 en raison de désaccords politiques sur le niveau d'ambition ce qui a un peu émoussé la reconnaissance que lui avaient apporté les phases de concertation et la dynamique partenariale très positive. Ce SRCAE a également perdu une partie de son crédit lorsque certains objectifs sont apparus inatteignables et ont été décrits comme tels par des organisations professionnelles du bâtiment (cas des objectifs très ambitieux de rénovation énergétique de l'habitat). Le chargé de mission réfute le terme de discrédit car ce SRCAE reste un document auquel on se réfère mais admet que l'objectif chiffré sur les rénovations énergétiques fait l'objet d'une moindre considération.

Dans ce contexte peu favorable, la question de la convergence des deux SRCAE est nécessaire mais c'est bien l'évaluation d'un « SRCAE nouvelle Région » qui pose question compte tenu du statut des deux qui n'ont pas d'existence légale.

Ce travail d'évaluation des SRCAE ou d'une simple mise à jour des objectifs et ambitions est prévue pour être réalisée d'ici août-septembre 2017. La question du soutien d'un AMO reste posée.

7.2.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Même si les données sont jugées anciennes (2007-2008), la région ne prévoit pas de refaire un diagnostic de l'état initial des SRCAE. Il s'agira d'une actualisation, réalisée en interne, sans AMO.

Concernant le volet énergie, la Région envisage de s'appuyer sur l'agence régionale de l'énergie (réseau RARE) et sur l'AASQA qui co-animent l'observatoire régional de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. Le soutien technique de la DR de l'ADEME et de la DREAL est également sollicité.

Fabien MOUDILENO, AMORCE,
24 mars 2017

7.3 Région 3 – Synthèse de l'entretien

7.3.1 Repères :

Il s'agit d'une région dont le périmètre n'a pas évolué.

L'acteur interviewé (le 22 mars 2017) est chargé de mission au service Transition Energétique

7.3.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

L'objectif est d'avoir approuvé le SRADDET pour décembre 2018. Les étapes prévues sont les suivantes :

- nov 2016 : délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET
- mars 2017 : ateliers de concertation
- été 2017 : rédaction du projet
- sept 2017 : passage en CTAP
- déc 2017 : vote du projet
- juin 2018 : fin de la concertation réglementaire
- Nov 2018 : vote du SRADDET
- déc 2018 : arrêté du SRADDET par le Préfet

-	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

La Région devance l'échéance accordée par la loi. Selon le chargé de mission, il s'agit d'une volonté de l'équipe régionale, les élus souhaitant un SRADDET pleinement installé au cours du mandat.

7.3.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Bien que la feuille de route soit établie, la segmentation du SRADDET n'est pas entièrement définie. Ce point a été anticipé dans les modalités d'élaboration du SRADDET fixées en novembre 2016.

Mais le problème majeur mis en avant par l'agent interrogé est celui de la maille territoriale à laquelle le schéma devrait descendre. Certains font la promotion d'objectifs précis par exemples à l'échelon de l'EPCI alors que d'autres sont partisans d'objectifs globaux. Les premiers sont plutôt des techniciens (y compris parfois ceux des collectivités) qui voient là le moyen de « sécuriser » un minimum d'engagement local. Les seconds regroupent plutôt le haut management et les élus (régionaux et du bloc communal) avec des motifs variés : éviter de perdre des marges de manœuvre, défendre les prérogatives de l'institution intercommunale, contester l'action de l'exécutif régional actuel pour des raisons partisans. Bien que l'idée d'avoir une plus grande cohérence des actions publiques locales soit assez bien

partagée, le principe de chef-de-filât de la Région en matière d'aménagement semble mal accepté car perçu comme un rôle de tutelle sur les collectivités infra.

Une des difficultés du passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique serait donc peut-être une réticence causée par le sentiment de puissance excessive que le SRADDET inspire à certains élus.

7.3.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Le futur volet énergie est « clair sur le papier » mais la concrétisation pourrait être compliquée par les délais très ambitieux que le Conseil Régional s'est donné. Le chargé de mission exprime notamment un doute sur la possibilité de mener une concertation satisfaisante avec la société civile⁴⁴.

Pour ce qui concerne le contenu technique et la coordination avec les différents acteurs publics, le Conseil Régional semble pouvoir s'appuyer sur un haut niveau d'information et d'échange entre les acteurs favorisé par des dispositifs tels que :

- Une CTEC « climat-air-énergie » activée depuis février 2017 et qui implique, en premier cercle les 10 plus gros acteurs (Région, 6 Départements et 3 métropoles).
- Un groupe des acteurs air-énergie-climat des collectivités qui se réunit deux fois par an autour du Conseil régional, de la direction régionale de l'ADEME et de la DREAL
- Une conférence régionale pour la transition énergétique qui se réunit deux fois par an depuis 2014

7.3.5 Bilan des SRCAE

Le SRCAE est en vigueur depuis 2013 et s'appuie sur des données de 2007. Ce schéma est plus ancien que la plupart des autres schémas de la Région. Il comporte 200 objectifs et utilise 200 indicateurs.

La progression de la mise en œuvre du SRCAE a été rendue publique à plusieurs reprises au sein de la Conférence Régionale pour la Transition Énergétique citée plus haut. Cette conférence n'est pas un lieu de validation mais de communication. Mais comme elle a réussi à se reproduire cinq fois depuis 2014, en traversant une alternance politique régionale, elle s'est imposée dans le paysage et elle est « reconnue comme un rendez-vous incontournable ».

En 2016, soit 3 ans après son entrée en vigueur, le SRCAE a fait l'objet d'un bilan, réalisé en interne. Une mission de prospective y a été adjointe au deuxième semestre 2016 pour permettre une mise à jour des objectifs avant l'intégration au SRADDET. Le bilan a été croisé avec les objectifs nationaux de la loi pour la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TECV). Il en ressort un scénario « Objectifs Nationaux » et un scénario « volontariste régional ». Les scénarios ont été achevés en janvier 2017 et s'appuient sur les apports techniques de l'observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air ainsi que sur le réseau des acteurs air-énergie-climat des collectivités qui se réunit deux fois par an autour du Conseil régional, de la direction régionale de l'ADEME et de la DREAL. Le chargé de mission considère qu'il s'agit pour l'instant de scénarios techniques sans validation politique à ce jour⁴⁵.

⁴⁴ Note postérieure à l'entretien : du fait des demandes répétées des partenaires, cette consultation sera opérée en Mai 2017 avant finalisation du projet de SRADDET

⁴⁵ Note postérieure à l'entretien : cette validation sera opérée en Avril / Mai 2017 avant finalisation du projet de SRADDET

Les services considèrent que le SRCAE a été évalué ce qui met la Région en conformité avec les textes qui prévoient une évaluation dans les six mois suivants la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET soit dans notre cas pour mai 2017.

7.3.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Comme indiqué plus haut, les principaux appuis ont été les données apportées par l'observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air complété par une mission de consultant en 2016.

Les 3 cercles d'échanges mentionnés semblent également jouer un rôle important dans la circulation de l'information « air-énergie-climat » entre les acteurs de cette région.

Pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources au niveau des savoir-faire ou de la méthodologie.

Fabien MOUDILENO,
AMORCE,
28 mars 2017

7.4 Région 4 – Synthèse de l'entretien

7.4.1 Repères :

Il s'agit d'une région dont le périmètre a évolué.

L'acteur interviewé (le 24 mars 2017) est chargé de mission planification climat énergie.

7.4.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

L'objectif est d'avoir approuvé le SRADDET pour juillet 2019. Les étapes prévues sont les suivantes :

- pré-projet de rapport fin 2017
- projet de fascicule courant 2018
- projet de rapport complet pour juillet 2018
- lancement de l'évaluation environnementale et de la concertation réglementaire
- adoption pour juillet 2019

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes			③	④
Arrêté préfet				⑥

7.4.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Ce passage a été perçu par l'équipe politique comme une opportunité. L'ambition est de proposer un schéma très intégré, très lisible et fédérateur.

Le schéma unique devra donc être rationalisé (dans le nombre d'enjeux et de propositions retenus) et pragmatique.

Très rapidement, la région a estimé que le schéma unique ne devait pas représenter une compilation des anciens schémas mais devait être une illustration de cette appartenance nouvelle à cette nouvelle unité régionale.

Au niveau organisation, une équipe projet a été constituée autour d'une cheffe de projet assurant la transversalité, l'animation et l'harmonisation de la rédaction. Cette équipe est composée de plusieurs référents avec un lot thématique (climat-air-énergie / transport / biodiversité-eau / déchets). Les thématiques sont donc traitées séparément dans les phases de diagnostic (ou d'évaluation) et d'état des lieux. Toutefois, le travail des objectifs sera traité sous l'angle transversal avec une définition des enjeux transversaux. Des séminaires thématiques seront réalisés en juin, puis un séminaire politique et un séminaire transversal en octobre.

7.4.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Le volet énergie sera centré sur les grands objectifs et sera réaliste. La région est en train de réfléchir aux outils de territorialisation pour rendre effectif le SRADDET dans les territoires infra.

Pour ce qui concerne le contenu technique et la coordination avec les différents acteurs publics, le Conseil Régional désire s'appuyer sur une réelle concertation avec les acteurs de terrain :

- Des correspondants régionaux ont été mis en place pour le volet aménagement (afin de faire des liens avec d'autres thématiques : agriculture, industrie...).
- Une réunion de lancement regroupant les acteurs a été réalisée.
- Des interactions régulières ont lieu.

7.4.5 Bilan des SRCAE

Sur les SRCAE, un a été annulé. L'observatoire régional est en train de réaliser un inventaire harmonisé des trois schémas (compilation des jeux de données qui reste compliquée car les méthodes sont différentes). Néanmoins, les dernières évaluations datent de 2012/2013 ce qui permet de faciliter l'évaluation. L'évaluation sera centrée sur les grands enjeux (qualité de l'air, énergies renouvelables, efficacité énergétique, rénovation...) et sera pragmatique.

7.4.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Les principaux appuis ont été les données apportées par l'observatoire régional. Un AMO a été lancé (cahier des charges avec 6 volets : un volet transversal, un volet évaluation environnementale et 4 volets thématiques). L'objectif est de valoriser l'existant (pas de nouvelles études prévues à ce stade).

La région va aussi s'appuyer sur des experts et sur la concertation avec les acteurs.

Pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources au niveau des savoir-faire ou de la méthodologie. Un appui juridique ponctuel peut s'avérer pertinent, de même qu'un travail sur les méthodologies de scénarisation et les outils de territorialisation. Le timing est cependant très serré pour que de telles publications soient utiles aux régions.

Delphine Mazabrard
AMORCE,
24 mars 2017

7.5 Région 5 – Synthèse de l'entretien

7.5.1 Repères :

L'acteur interviewé (le 29 mars 2017) est en charge du SRADET.

7.5.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADET

L'objectif est d'avoir approuvé le SRADET pour juin 2019. Les étapes prévues sont les suivantes :

- délibération en décembre 2016 (après passage en CTAP)
- construction de l'équipe projet pour mars 2017
- organisation d'un débat sur les objectifs stratégiques au sein du conseil régional en fin d'année 2017
- consultation et association lors du 1^{er} trimestre 2018
- arrêt du projet pour juin 2018
- début de la phase administrative de consultation et d'enquête publique
- arrêt pour fin d'année 2018, début 2019
- finalisation juin 2019.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération	②			⑤
Evaluation SRCAE		③		
Elaboration du projet		④		
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

7.5.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

La région est en pleine réflexion sur l'enjeu stratégique d'un tel document unique. Une vraie réflexion a lieu en ce moment sur l'ambition que devra porter le schéma unique. Le document ne doit pas apparaître comme un document technocratique. La région est en train de réfléchir et de former son opinion sur la valeur ajoutée de schéma unique et sur son ambition.

Le schéma devra faire preuve d'une vraie pédagogie et être pragmatique. Le schéma unique doit comporter une dimension opérationnelle afin d'assurer la cohérence des politiques régionales. La région mène actuellement une vraie réflexion sur la prescriptivité du document : il s'agit de savoir quel degré de prescriptivité peut être atteint tout en restant dans son rôle régional.

Concernant la concertation avec les acteurs, ceux-ci seront associés par secteur, par thématique. Des réunions départementales ont actuellement lieu et il est prévu de faire un retour vers les territoires à la rentrée.

7.5.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADET ?

La dimension énergétique du SRADET sera a minima celle du SRCAE : il s'agit d'intégrer le travail déjà effectué par la région sur l'énergie.

La région marque sa volonté de ne pas produire un document « monstre » mais au contraire de le rationaliser. Des questions de prescriptivité se posent là aussi : la position de la région n'est à ce jour pas encore arrêtée.

7.5.5 Bilan des SRCAE

Il est utopique et irréaliste d'obliger à faire un bilan sous 6 mois. Celui-ci ne pourra être que partiel. Actuellement le bilan n'a pas encore démarré, cependant les grandes thématiques devant faire l'objet de l'évaluation ont été identifiées. Le bilan sera fait en interne.

7.5.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Les principaux appuis sont réalisés en interne. Des marchés seront lancés pour l'évaluation environnementale, peut-être sur la concertation en fonction de l'ambition retenue.

Pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources ou de méthodologie. Il s'interroge cependant sur la prescriptivité : comment agir sur les territoires tout en restant dans son rôle régional. Des exemples d'écritures des règles générales du fascicule seraient pertinents. De même, un appui sur la cartographie pourra s'avérer nécessaire.

Delphine Mazabrard
AMORCE,
29 mars 2017



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – **Fax** : 04.72.74.03.32 – **Mail** : amorce@amorce.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  **@AMORCE**