

# **Pourquoi, comment et à quelles conditions mettre en œuvre un « SRADDT permanent » en Provence- Alpes-Côte d'Azur ?**

**Note du Conseil Scientifique  
du SRADDT PACA 2030**

*(R. Arnaud-Kantor, R. Belle, J. Boulesteix,  
L. Casanova Enault, A. Chanzy, J.P. De Plazaola,  
J. Garnier, M. Lambert, P. Langevin,  
H. Reigner, T. Taton, C. Voiron)*

**13 novembre 2013**

*La présente note du Conseil scientifique, comme toutes celles qu'il a rédigées jusqu'ici, vise à apporter des éclairages particuliers, des approches distanciées ou des propositions d'approfondissement sur les enjeux du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de Provence Alpes Côte d'Azur. Celle-ci, conformément au projet formulé par le Conseil régional, vise plus particulièrement à explorer la possibilité d'instaurer une démarche de « SRADDT Permanent ». Il va de soi que cette note est écrite sous la seule responsabilité de ses auteurs et n'engage en rien les services du Conseil régional auxquels elle a été communiquée.*

## **Introduction**

### *Ne pas se contenter de lourdes procédures de révision*

Un décalage entre les propositions du SRADDT de 2006 et les constats, les ressentis, les analyses empiriques faites moins de trois ans plus tard par les acteurs du territoire a conduit le Conseil Régional à engager une révision du document. Le diagnostic a fait émerger trois enjeux majeurs pour l'avenir de la région, lesquels n'avaient pas été repérés ou anticipés dans la première version du schéma : l'importance du changement climatique, l'impact de la crise économique mondiale et ses effets sur notre territoire, la projection d'une croissance continue de la population régionale à court terme et l'apparition des premiers signes d'un renversement de tendance. Ce diagnostic ainsi que les orientations stratégiques du SRADDT ont pu être étoffés et précisés sur la base des échanges organisés par la Région pendant près de deux ans dans le cadre d'événements sollicitant la participation citoyenne ainsi qu'à l'occasion de concertations avec les acteurs socio-économiques et avec les opérateurs publics et privés de l'aménagement du territoire régional.

En engageant, au bout de trois ans seulement, une aussi lourde procédure institutionnelle de révision du schéma d'aménagement, les élus et les techniciens des services de la Région ont pris la mesure de l'importante désynchronisation existant entre la vitesse de changement des territoires et celle de la fabrication et de la conception des politiques publiques territoriales. Alors qu'ils déployaient pendant plus de deux ans des efforts considérables pour élaborer le nouveau document de planification territoriale, ils ont bien perçu aussi le risque d'obsolescence rapide de ce document.

Très rapidement, l'idée a été avancée selon laquelle l'aménagement du territoire régional ne saurait, à l'avenir, être régi ou inspiré seulement par une succession de schémas conçus tous les cinq ou six ans alors qu'aucune évaluation, aucune veille, aucune adaptation ni aucune démarche prospective nouvelle n'était effectuée dans les longs intervalles de temps séparant ces schémas. Ainsi s'est imposée progressivement la perspective de mise en place du SRADDT permanent.

Au cours des deux dernières années, dans les projets écrits ou à l'occasion des débats du Comité de pilotage, lors des échanges entre les représentants de la Région avec le Conseil scientifique, dans les présentations orales faites par les élus et fonctionnaires régionaux, les termes employés ont pu varier pour qualifier la démarche envisagée : « SRADDT permanent » ?, « Révision permanente du SRADDT » ? « SRADDT glissant » ? Ces débats ont permis de progresser dans l'explicitation des motifs, des objectifs et des méthodes possibles d'une telle démarche. Une question essentielle, cependant, n'a jamais été précisée ni même évoquée : celle du statut juridique et administratif des résultats de cette démarche.

Le SRADDT permanent se donne pour objet formel une révision régulière formalisée dans un document officiel à échéances régulières, par exemple tous les deux ou trois ans. Dans ce cas il doit respecter une procédure administrative contrainte par la loi, semblable à celle qui se déroule actuellement. Cependant, trop lourde, trop procédurale, juridiquement trop compliquée et incertaine, probablement vaine d'un point de vue opérationnel, cette hypothèse ne peut pas être raisonnablement envisagée. Il convient par conséquent d'abandonner le vocable de « révision permanente du SRADDT ».

Ou bien le SRADDT permanent se donne pour objet formel une analyse suivie de la réalisation du SRADDT, un renouvellement permanent de son éclairage prospectif, une mise en perspective des urgences inattendues qui peuvent s'imposer à son application. Dans ce cas, l'essentiel des obstacles administratifs et juridiques disparaît. Le SRADDT peut alors se conjuguer de manière profitable avec certaines formes légères d'évaluation de l'action publique, en s'inspirant par exemple du « SRADDT évolutif » ou de la « prospective en continu » mises en place dans d'autres régions françaises.

C'est dans cette deuxième perspective que le Conseil scientifique a choisi de se placer et qu'il expose successivement quatre points dans la présente note :

- . Nécessité et objectifs d'un SRADDT permanent
- . Propositions méthodologiques
- . Conditions indispensables au niveau du Conseil régional
- . Rôle du Conseil scientifique dans la démarche de SRADDT permanent

## **I. Nécessité et objectifs d'un SRADDT permanent**

### *Assumer un rapport au temps complètement nouveau*

L'aménagement du territoire n'a cessé, depuis son invention, de voir se modifier les rapports au temps. Dans la période d'après guerre, domine la vision d'un temps à la fois linéaire et continu, porteur de croissance et de progrès facilitant ainsi la programmation et la

planification des politiques publiques. Les chocs pétroliers des années 1973 et 1979, en faisant apparaître la possibilité d'un temps discontinu, ouvrent à l'inverse une période de refus de penser l'avenir, celui-ci étant perçu comme incertain et imprévisible. Dans les années 1990 et 2000, l'injonction mondiale au développement durable met à jour la dimension systémique du temps. Les germes du futur contenus dans le présent sont portés à la connaissance de tous à travers l'idée qu'il est désormais capital d'anticiper les besoins des générations futures.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous savons que le rapport au temps est affaire de représentations sociales et culturelles qui alimentent les référentiels de l'aménagement du territoire. Les crises, chocs et mutations qui se sont manifestés au cours de cette décennie ont conduit à un brouillage de ces représentations, à une perte de repères et à une altération des horizons. Elles rappellent un impératif qui s'impose plus que jamais aux décideurs politiques : anticiper les changements. Il est indispensable que le rapport au temps des décideurs, désormais bouleversé, soit mieux éclairé.

## **1. Le bouleversement du rapport au temps**

La fin des années 2000 a bouleversé notre rapport au temps. Le sentiment général est celui d'une « accélération des changements » selon la formule consacrée par le sociologue Hartmut Rosa<sup>1</sup>. Ce dernier nous rappelle que ce sentiment, s'il est accentué aujourd'hui, est né il y a près de deux siècles avec la modernité et l'introduction d'innovations technologiques telles que le chemin de fer. La compréhension de notre rapport actuel au temps se lit aussi dans la simultanéité des crises survenues dans plusieurs domaines (finance, économie, social, climatique, territorial) qui affectent tous les pans de la société. Une telle accélération des changements, une telle puissance des chocs survenus, une telle montée des incertitudes complexifient la lecture et l'interprétation des enjeux des territoires et la continuité de l'action politique.

Face à l'incertitude, l'imprévisibilité, l'accélération, il y a peut-être aujourd'hui un « retard de la pensée » (cf. H. Rosa) qui oblige à rendre compréhensibles en continu les mutations en cours. Pour être stratégique, le projet politique a besoin de puiser dans des études permanentes, car l'accélération des changements fait que les études et les analyses s'invalident trop vite.

La rapidité des changements et de leur impact territorial est caractéristique de la période actuelle. Les termes de crise, de choc, d'événement désignent des situations critiques de systèmes, des remises en cause profondes de structures en place qui se réalisent sur un temps court. Ces phénomènes imposent aux décideurs de réagir « dans l'urgence » alors même que le propre des structures en place (système politique, structure urbaine, économie etc.) est qu'elles se sont établies dans la durée. La désynchronisation entre, d'une part, les temps de l'Histoire, de la réflexion, de l'économie et, d'autre part, celui de l'action n'en est que davantage accentuée. Comment concilier ces deux types de temporalités, comment donner une perspective, une signification, une cohérence sur le long terme aux décisions prises dans l'instant ?

---

<sup>1</sup> Rosa H., 2010, *Accélération, une critique sociale du temps*. Paris : La découverte, coll. Théorie critique, Paris, traduction de Renault D., 474 p.

L'ambition du SRADDT est d'articuler temps court et temps long : le temps court de l'action dictée par les urgences du présent et le temps long de la construction du projet prospectif, qui dessine les conditions de réalisation de changements structurels et souhaités. Le cas de l'appareil productif du pourtour de l'étang de Berre fournit une illustration de l'entrecroisement de ces deux temporalités. S'il faut amortir localement les effets de la mutation et des crises de l'industrie, notamment pétrolière, il importe dans le même mouvement d'impulser et d'accompagner les réorientations sans lesquelles cet appareil productif ne pourra se pérenniser. Ces réorientations ne peuvent être conçues et développées que sur le long terme, notamment dans une perspective de transition énergétique et d'écologie industrielle, avec ce que cela implique d'évolution des compétences des salariés et des entreprises.

Dans une démarche de SRADDT permanent, les conditions d'une articulation entre le temps long et le temps court de l'aménagement du territoire pourraient être repensées. En intégrant les processus systémiques, les circularités et les discontinuités d'évolution, la validité des orientations prospectives pourrait être réinterrogée et adaptées en fonction des évolutions territoriales observées.

## **2. Les indispensables adaptations**

La multiplicité et la rapidité des changements qui affectent aujourd'hui les territoires sous l'effet des mutations de l'appareil productif, du processus de métropolisation, de la recomposition des structures familiales etc., donnent lieu dans le même temps à une évolution de leurs modalités d'administration, de financement et de gouvernance. Parmi les évolutions récentes, celles qui concernent les modifications de périmètre des territoires institutionnels (regroupement des intercommunalités par exemple) et la création de la Métropole Aix Marseille Provence, celles liées à la répartition des compétences (l'acte III de la décentralisation) ou celles qui concernent la distribution des financements publics nationaux et européens (la réforme des fonds structurels européens, la réforme de la PAC) sont parmi les plus notables. De telles évolutions constituent tantôt des contraintes, tantôt des opportunités institutionnelles auxquelles il faut s'adapter et qui ne peuvent pas être ignorées par le projet territorial.

Le SRADDT permanent pourrait être l'occasion d'éclairer ces évolutions, de souligner les transitions qui pourraient s'avérer difficiles (la Métropole et le jeu d'acteurs locaux), de repérer, d'analyser et de différencier dans ces évolutions institutionnelles, celles qui sont d'importance mineure et celles qui sont susceptibles de remettre en cause la dynamique de certains territoires sur le long terme (par exemple, la réforme des fonds structurels européens). L'enjeu est de repérer quelles sont les marges de manœuvre des différentes catégories d'acteurs dans ces contextes modifiés ; la complexité des nouvelles règles institutionnelles ne devant pas nuire à la recherche de la flexibilité et de la liberté des actions futures.

La démarche de SRADDT permanent devrait, dès lors, composer entre adaptation et complexification : l'adaptation du projet politique induit une complexification des procédures et une diminution des marges de manœuvre. On touche là, à l'un des écueils

possibles de la démarche de SRADDT permanent ; une des manières de contourner cette difficulté étant d'associer étroitement la démarche aux résultats des évaluations des politiques publiques.

Un exemple typique pour dépasser le dilemme adaptation / complexité pourrait résider dans une articulation poussée du SRADDT avec les autres démarches prospectives et stratégiques ; celles conduites par la Région telles que le SRCE, SRCAE, SRIT, SRML, SCORAN<sup>2</sup>, à fortiori si le SRADDT devait être le schéma des schémas, ce qui serait souhaitable ; mais aussi celles autonomes ou contractualisées des EPCI (SCOT), des Pays, des Parcs, des Métropoles, à fortiori si la Région doit être le chef de file des politiques publiques conduites au sein de son territoire. Le SRADDT permanent pourrait effectivement contribuer à cette articulation et à ce dépassement du dilemme, la Région se donnant alors les moyens de mettre en œuvre des changements structurels et voulus et non pas seulement des changements résiduels et subis.

Le fil rouge d'une démarche de SRADDT permanent serait dans la volonté de la Région de construire l'avenir sur la base d'une vision à long terme et non pas d'attendre cet avenir avec inquiétude ou de se laisser happer par l'urgence du court terme.

### **3. L'acteur public régional entre réactivité et anticipation**

#### ***Réactivité et horizons***

Les élus sont condamnés à la réactivité et à l'instantanéité (parce que les choses s'accroissent, parce qu'il y a de la nouveauté, parce qu'il y a pression sociale...). Il ne faudrait pas que cet impératif ne les conduisent à délaissé le projet, l'horizon, le cap que l'on doit fixer. La nécessité pour les décideurs politiques d'adapter au cours du temps le projet prospectif (qui sera en l'occurrence approuvé fin 2013-2014) sans pour autant complexifier les fonctionnements territoriaux ou les procédures administratives ajoute à la difficulté de l'exercice : l'acteur public régional est invité à réaliser les adaptations nécessaires au temps présent tout en anticipant celles du temps futur. L'objectif est de conserver des marges de manœuvre, des possibilités d'adaptation, de ne pas verrouiller les systèmes. On peut citer le cas des politiques d'aménagement du territoire axées sur la « spécialisation » des territoires, qui ont pu avoir pour effet d'annuler toute possibilité d'adaptation à de nouveaux contextes. C'est le cas des territoires à forte spécialisation industrielle (y compris de nombreux districts, SPL et clusters) qui se trouvent aujourd'hui en difficulté de reconversion ; c'est le cas aussi des spécialisations fonctionnelles (les opérations de zonage) qui ont pu aboutir à la formation de zones périurbaines résidentielles ainsi que de zones d'activités dont certaines ont été abandonnées ou transformées en friches, etc.

#### ***Douter peut aider***

---

<sup>2</sup> Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Schéma régional des infrastructures des transports (SRIT), Stratégie régionale de la mer et du littoral (SRML), Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) etc.

La décision politique relève d'une prise de risque. Les élus font des choix parmi un ensemble d'options possibles dont les ressorts ne sont pas toujours connus. L'incertitude qui entoure les conséquences de ces choix est fonction de la temporalité. Dans le temps long de la prospective et du projet, le nombre d'inconnues augmente et se conjugue aux possibilités de ruptures. Le SRADDT permanent offre l'occasion de valoriser le doute qui peut être fécond et peut être une meilleure manière d'articuler le présent et le futur dans la décision politique. Le droit des politiques à l'expérimentation (exemple de l'expérimentation du RSA dans 34 départements, mesure ensuite généralisée à la France entière) est en ce sens une initiative dont l'esprit pourrait inspirer la démarche de SRADDT permanent.

### ***La construction de liens dans la durée***

Pour insuffler une dynamique de changement dans un territoire, il est indispensable de sensibiliser les citoyens au projet, à sa définition et à sa mise en œuvre. Or, l'ouverture du débat politique aux citoyens n'aboutit pas toujours au résultat escompté. Les opérations de prospective participative auxquelles s'est attachée la Région ont montré la difficulté de mobiliser un panel représentatif de citoyens. Il n'est pas pour autant souhaitable d'avoir recours à une législation contraignante (du type de l'enquête gouvernementale sur la prospective ou de l'obligation de vote) pour s'assurer des « bons résultats » de la participation citoyenne. On fait l'hypothèse que c'est dans la permanence de l'échange et dans la confiance que s'exerce le bon déroulement du débat démocratique.

Le SRADDT permanent invite à aller plus loin en mettant en place les conditions de stimulation des débats, de partage d'informations, de diffusion des savoirs, de co-construction, etc. Pour autant, ces opérations qui se ramènent souvent à des opérations de communication, ne garantissent ni l'appropriation citoyenne ni la réussite du projet. Quelles sont donc les conditions d'efficacité de la démocratie participative ? A quel échelon territorial ? Quelle échéance pour les projets ?, etc.

Insuffler une dynamique de changement dans un territoire sur la base d'un projet collectivement défini, nécessite de la continuité dans sa conception et dans son application. Cette ambition s'exprime par la construction de liens nouveaux de proximité qui soient permanents. Ce problème est d'autant plus urgent que les anciens liens se délitent. On peut faire l'hypothèse que c'est en occupant une place nodale dans les réseaux d'échanges (réseaux des associations, de la recherche, des entreprises, etc.) que la Région, via la démarche de SRADDT permanent, réussira à assurer et à reconstituer ces liens.

### **4. Objectifs généraux**

Le conseil scientifique considère que la démarche de SRADDT permanent trouverait son utilité dans deux principaux registres, le prolongement du SRADDT d'une part et l'approfondissement de son contenu d'autre part. Les SRADDT peuvent être assimilés à des « balises » qui figent à un temps « t » des orientations politiques, qui sont votées par les élus et qui valident des priorités. Entre ces moments institutionnalisés, les orientations et les priorités du SRADDT au temps « t » sont constamment questionnées, voire remises en question et préfigurent les priorités du SRADDT « t+1 ». L'occasion qui est donnée de concevoir des politiques publiques sur un temps long, en dehors de toute pression du

calendrier institutionnel, pourrait être mise à profit en creusant les sujets non traités dans le SRADDT, en expérimentant différentes solutions pour dépasser les paradoxes de l'aménagement du territoire et en approfondissant les analyses prospectives.

### **Prolonger le SRADDT**

Dans la perspective d'un prolongement du SRADDT, trois objectifs, incontournables, pourraient être ceux d'une démarche de SRADDT permanent :

. Le premier, en partie déjà confié jusqu'ici au Conseil scientifique, consiste à intégrer les alertes (cette fois envoyées par le plus grand nombre possible d'acteurs) sur des tendances, des inflexions, des ruptures ayant un impact sur les orientations et les priorités du SRADDT approuvé : inflexion de référentiel, inflexion des « visions du monde » sur un problème public, nouvelles connaissances, réformes, choc exogène divers... Resterait à déterminer le champ sur lequel pourront porter ces alertes.

. Il serait utile, dans le cadre de la démarche du SRADDT permanent, de se donner pour second objectif de traiter ce qu'ont été les « oublis » du SRADDT, mis à jour par le Conseil scientifique dans une précédente note. Ces oublis correspondent à des thèmes encore insuffisamment approfondis ou trop rapidement évoqués comme par exemple, les ressources des territoires, le coût énergétique de la mobilité, la qualité de vie, les inégalités sociales etc. Ces oublis correspondent aussi à des « dossiers incontournables » sur le logement et l'habitat, l'emploi et le travail, le transport des voyageurs qui, s'ils sont présents en filigrane au sein des travaux du SRADDT, doivent faire l'objet d'approfondissements critiques et d'explorations prospectives. Ces oublis correspondent également à des questions-clés qui n'ont pas été traitées dans toutes leurs dimensions comme celles des spécificités, des disparités et des clivages culturels entre territoires. Ces oublis désignent enfin trois thèmes considérés comme devant prendre une plus grande place : la vision anticipatrice et prospective, la réversibilité ou l'irréversibilité des tendances, les pesanteurs ou les opportunités héritées de l'Histoire. Ils traduisent la difficulté nouvelle que l'on a désormais à articuler le passé, le présent et le futur des territoires. Resterait à mettre en place une démarche d'identification de ces oublis.

. Le troisième objectif, logiquement attendu d'un SRADDT permanent, réside dans sa contribution à l'anticipation des effets et des conséquences des changements territoriaux sur la base de méthodes exploratoires, sophistiquées et innovantes. La prospective porterait ainsi sur les ruptures possibles et les phénomènes émergents, sachant que dans ce cas la difficulté serait d'arriver à se défaire de l'ensemble de nos valeurs et de nos modes à penser actuels. La prospective porterait aussi sur l'analyse des possibles incidences de ces faits nouveaux sur les orientations du SRADDT, sachant que dans ce cas, la difficulté principale serait d'arriver à modéliser les effets systémiques sur les territoires. Resterait alors à valider sans cesse le champ couvert par la démarche prospective.

Prolonger le schéma de 2013 en intégrant les enjeux nouveaux, qui sont ou seront en mouvement, reconfigurés ou encore « aigus mais insaisissables » en raison d'incertitudes, d'accélération... revient à se donner pour objectif de garantir la pertinence, la validité,

l'adéquation au réel d'un document de planification territoriale. Le SRADDT permanent se positionnerait ainsi dans une logique d'évaluation-actualisation des « conditions de départ » c'est-à-dire du contexte territorial à partir duquel il a été réalisé. Prolonger le schéma de 2013 en intégrant les « oublis », qu'ils soient involontaires, délibérés, incontournables... revient à se donner pour objectif d'introduire au sein d'un schéma de planification territoriale un contenu inédit du point de vue de la construction en amont des politiques publiques territoriales.

### **Approfondir le SRADDT**

Dans la perspective d'un approfondissement du SRADDT, deux objectifs pourraient être retenus :

. Le premier objectif, de nature méthodologique, consiste à concevoir des méthodes permettant de déceler les dynamiques territoriales en cours, celles émergentes ou celles déclinantes afin de donner aux décideurs des moyens de mieux analyser le présent dans ce qu'il comporte de prémices de l'avenir. L'objectif est de permettre de mieux comprendre, de savoir mieux analyser les signes, les événements, les tendances. Cette approche s'appuie sur une hypothèse forte : il est possible d'agir avec plus de succès sur la trajectoire des territoires en intervenant, très en amont, au moment de l'apparition des phénomènes, soit pour soutenir, soit pour infléchir la tendance. Cette approche offre des clés aux décideurs publics pour résoudre le dilemme entre démarche d'adaptation et démarche de construction volontaire et délibérée du projet territorial.

. De ce point de vue, le second objectif du SRADDT permanent serait de relativiser l'apport de l'anticipation à la décision politique. Nous pouvons considérer que les légitimations de la prospective sont pour l'essentiel juridiques et trop souvent incantatoires. Le fait qu'elle soit aujourd'hui imposée dans un certain nombre de schémas d'aménagement (SRADDT, SCOT, PLH, PADD etc.) contribue à véhiculer l'idée selon laquelle les seules décisions politiques ou actions publiques qui valent sont celles qui se font dans l'anticipation. Or, la prospective n'a pas toujours les effets attendus. Certains scénarios peuvent apparaître peu convaincants, trop peu réalistes et d'autres, plus attractifs sur le long terme. D'un certain point de vue, si la prospective contribue à éclairer l'action du présent (cf. F. Hatem<sup>3</sup>), les deux temporalités paraissent incompatibles. Le SRADDT permanent serait l'occasion de pallier cette lacune en permettant aux décideurs publics de mieux comprendre et de mieux concevoir les articulations concrètes entre le présent et le futur à moyen et long terme.

Il est souhaitable que les articulations, les interactions entre les politiques du court et du long termes se systématisent. Cet indispensable aller-retour est comparable à celui qui distingue théorie et expérience : projet prospectif et actions de court terme s'enrichissent l'un par l'autre et doivent s'ajuster en permanence. Un bon exemple est donné par l'impératif d'urgence à agir pour le développement durable révélé dans les années 1970 qui s'est doublé dans le même temps de l'impératif de construire et de mener une telle politique sur le long terme. Tandis qu'un certain nombre de contradictions du développement durable

---

<sup>3</sup> Hatem F., 1996, *Introduction à la prospective*, Paris: Economica, 112 p.



ont pu être mises en évidence par l'application de la première approche (par exemple l'exclusion socio-spatiale générée par les politiques qui ont assimilé la ville durable à la ville compacte), la seconde a contribué à formaliser de manière théorique la politique de développement durable, à concevoir des indicateurs etc. La politique de développement durable, ainsi appréhendée à travers deux temporalités, s'est trouvée consolidée dans ses fondements et son opérationnalité. L'appropriation des principes du développement durable par les décideurs politiques et les citoyens en a été renforcée.

Cet exemple peut convaincre les décideurs publics de résoudre le dilemme entre deux positions : la démarche de réactivité par rapport à des changements inattendus et la démarche d'anticipation à de changements profonds, notamment au niveau territorial. Prendre en compte la pluralité du temps ainsi que les interactions entre les différentes temporalités des politiques publiques permettrait aux décideurs d'adopter l'« attitude prospective » préconisée par Gaston Berger<sup>4</sup>.

## **II. Propositions méthodologiques**

### ***Appliquer des grilles de lecture renouvelées***

En faisant l'hypothèse qu'un accord peut se trouver sur les objectifs généraux du SRADDT permanent, sur les indicateurs et autres ingrédients dont il peut se nourrir et sur les différentes catégories d'objets sociaux auxquels ses travaux pourront être appliqués, il convient de préciser sa méthodologie, c'est-à-dire la posture générale que pourront adopter ses acteurs et leurs méthodes de travail.

On admet ici que la démarche de SRADDT permanent ne sera pas une opération d'évaluation (laquelle sera réalisée par ailleurs selon une procédure spécifique). On admet également que cette démarche ne serait pas directement destinée à l'élaboration de programmes d'action publique (lesquels seraient conçus selon les procédures de délibération habituelles). Le Conseil Scientifique a proposé que l'objectif général du SRADDT permanent soit d'éclairer les décideurs publics afin d'analyser au mieux les articulations possibles entre les faits avérés du présent et les futurs qu'il est possible d'anticiper sur les territoires de la région, entre les exigences de réactivité rapide dans le court terme et celles de construction délibérée dans le moyen et le long terme.

Dès lors, le Conseil scientifique considère que la posture générale et les méthodes du SRADDT permanent doivent être fondés à la fois sur la prise de hauteur et la profondeur de vue et sur l'approche concrète des opportunités, des difficultés et des enjeux de fond.

#### **1. Gagner en hauteur et en profondeur**

##### ***Prendre le temps d'aborder les grands paradoxes de notre région***

---

<sup>4</sup> Berger G., 1957, « Sciences humaines et prévisions » in *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, Paris, L'Harmattan, p. 417-426.

Dans ses notes précédentes, le conseil scientifique s'est attaché, entre autres considérations, à repérer une série de paradoxes qui traversent la plupart des questions d'aménagement et de développement durable du territoire en Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>5</sup>. Parmi eux, rappelons en ici quatre à titre d'exemple :

1. « Comment conjuguer la gestion des sols et la gestion des lieux » ? En d'autres termes et alors que les tensions s'accroissent sur les ressources foncières de la région, comment parvenir à la fois à rationaliser quantitativement l'usage des sols et à sauvegarder la qualité d'un certain nombre de lieux stratégiques ou symboliques dont le devenir relève d'un autre ordre que celui de la rationalité aménagiste ?

2. « Haute qualification des actifs entrants et trop basse qualification des actifs résidents » ? En d'autres termes, dans une région à fort taux de chômage, comment dépasser ce qu'il y a de contradictoire dans l'arrivée sur certains territoires de nouveaux habitants hautement qualifiés et dans le confinement, le déclassement ou l'exclusion d'un nombre trop important d'habitants peu qualifiés ?

3. « Temps long de la vie sociale et temps court de la mondialisation » ? En d'autres termes, dans une région en voie de métropolisation, comment conjuguer le temps court et les rythmes accélérés auxquels sont soumis les acteurs et les territoires directement impliqués dans le mouvement de mondialisation avec le temps long et les rythmes lents dans lesquels doivent nécessairement émerger la formation professionnelle des individus, les apprentissages collectifs, la cohésion sociale et l'élaboration des projets citoyens sur les territoires ?

4. « Fragmentations et continuités territoriales » ? En d'autres termes, dans une région d'urbanisme très fragmenté, comment conjuguer l'urbanisation diffuse en cours avec la reproduction durable des continuités écologiques et de la biodiversité ? etc.<sup>6</sup>

Lorsqu'il a rédigé cette note, le Conseil scientifique a estimé que ces paradoxes ne devaient pas être considérés comme des spécificités relativement exotiques propres à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qu'il serait dommage d'en faire des points de rhétorique sympathique propres à introduire ou à conclure un rapport d'expert, mais qu'il fallait les comprendre comme autant d'invitations à une réflexion prospective à prendre en compte dans une future démarche de SRADDT permanent. Ce serait en effet gagner en hauteur que de les envisager ainsi. A condition, bien sûr, que la démarche ne reste pas abstraite qu'elle repose sur des questionnements scientifiquement rigoureux et socialement pertinents.

## **2. Saisir les changements (ou les inerties) et savoir les analyser**

---

<sup>5</sup> « Regards transversaux sur les éléments de diagnostic prospectif du SRADDT Provence-Alpes-Côte d'Azur 2030 », Conseil scientifique, décembre 2012.

<sup>6</sup> Plusieurs autres paradoxes avaient été évoqués dans ce document : « Attractivité résidentielle et impératif productif », « Recherche de performance et intégration sociale », « Projet d'ensemble dans un espace fragmenté ».

La Conseil Scientifique fait le pari que le SRADDT permanent pourrait dépasser les approches prospectives thématiques pour privilégier les approches transversales. Raisonner à partir des paradoxes, des contradictions, des articulations révélés par les changements territoriaux présente un intérêt heuristique et opérationnel, capable de mettre en évidence des leviers possibles pour l'action publique. Ce type de raisonnement introduit néanmoins une difficulté méthodologique : quel objet observe-t-on ? Cette difficulté est d'autant plus aiguë lorsque l'on se positionne dans la dimension temporelle car les objets changent, se modifient et sont d'autant plus difficilement saisissables.

### ***Les objets à saisir***

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, trois catégories d'objets nouveaux peuvent être retenus :

- . Les objets socio-économiques : des tendances, des chocs, des événements, des projets, des aspirations collectives, des malaises, frustrations (et leurs manifestations positives ou négatives / mouvements sociaux, délinquance), évolutions politiques, démographiques, etc.
- . Les objets institutionnels : création des Métropoles, nouvelle législation, etc. (d'origines nationale, locales, régionale, européenne)
- . Les objets géo-économiques (territoires à enjeux). Exemples : Ecovallée, Vallée des énergies nouvelles, grandes opérations portuaires et logistiques, Grand Avignon, Etang de Berre, Parcs naturels, etc.

### ***Objets à saisir dans leurs dimensions territoriales***

Ces objets, quelle que soit leur nature, doivent être appréhendés dans leur dimension territoriale. Encore faut-il s'accorder sur ce qu'on entend par territoire. Les territoires ont une dimension spatiale (portion d'espace), une dimension institutionnelle (qui structure leur gouvernement en terme de pouvoir et de représentation), une dimension historique et identitaire et une dimension fonctionnelle car ils s'associent à des fonctionnements, des pratiques et des activités spécifiques. Ces dimensions ne sont pas figées. Elles font l'objet d'un processus de transformation en continu. Il s'agit dès lors de repérer les implications des changements de toutes natures sur l'une ou l'autre de ces dimensions du territoire et sur les conditions dans lesquelles ces changements construisent le territoire. Cela implique d'interroger les objets à travers différents niveaux d'échelle (grands bouleversements mondiaux et projets locaux), leurs capacités d'adaptation / résilience du territoire (effets de seuils à partir desquels des changements sont irréversibles) ou au contraire leurs inerties, les effets de blocage, etc.

### **3. Se donner des grilles de lecture renouvelées**

Les paradoxes précédemment évoqués traversent un grand nombre des objets que l'on propose de saisir dans le cadre du SRADDT permanent, qu'ils soient socio-économiques, institutionnels ou géo-économiques.

- C'est le cas des chocs, des tendances, des événements, des incertitudes, des projets touchant au développement urbain, au transport des voyageurs, à la fonction des parcs naturels, au statut des terres agricoles, à l'emploi et à la mobilité des individus, à la formation des compétences dans les territoires, au développement des zones d'activités, des zones commerciales et des zones de loisir, etc.

- C'est le cas des chocs, des tendances, des événements, des incertitudes, des projets touchant aux territoires à enjeux et aux grandes opérations infrastructurelles urbaines, portuaires, scientifiques, énergétiques et écologiques.
- C'est le cas des questions relatives à l'organisation des grands espaces interrégionaux et internationaux.

A tout moment, au cours des vingt années à venir, ces paradoxes se présenteront comme des défis à relever. A tout moment, il faudra les regarder en face, les analyser et leur trouver une réponse. Il faudra en faire une lecture renouvelée à partir de grilles de lecture pertinentes.

Ces grilles de lecture restent à préciser. On peut d'ores et déjà suggérer, à titre d'exemples, quelques éléments constitutifs :

. Premier exemple : le questionnement « réversibilité / irréversibilité ». La crise économique et sociale actuelle a contribué de manière non négligeable à donner une impulsion aux initiatives d'économie sociale et solidaire dans les territoires de notre région. On peut voir dans cette tendance un indicateur intéressant d'évolution vers un modèle d'écologie territoriale et la création bienvenue de nouveaux liens sociaux territorialisés. Cette impulsion est-elle irréversible ou pas ? Si la crise prenait fin ou s'atténuait de manière importante, le mouvement social qui soutient ces initiatives suffirait-il ? Quelles mesures les acteurs publics régionaux peuvent-ils envisager à l'horizon 2030 pour consolider la tendance encore incertaine observée aujourd'hui ?

. Deuxième exemple : le questionnement « réactivité / anticipation ». Bien qu'il n'y ait encore rien d'irréversible, l'évolution mondiale des investissements dans les grandes industries de base (hydrocarbures, pétrochimie, chlorochimie, sidérurgie) fait planer des incertitudes sur le devenir du complexe industriel de Fos-Lavéra-Etang de Berre. De nouveaux chocs (fermeture d'un établissement, déstructuration d'un site) peuvent se produire d'ici à 2030 et conduire les acteurs de ce territoire à manifester des réactions fortes, soudaines mais pas forcément bien préparées. Afin de ne pas être contraints à une réactivité précipitée dans le temps court, sur quels éléments les acteurs du territoire peuvent-ils baser une démarche d'anticipation active dans le temps long de l'horizon 2030 ?

. Troisième exemple : le questionnement « conflit / confiance ». En matière d'aménagement du territoire régional, certains projets ou processus peuvent se développer dans un esprit de confiance. Il en est peu cependant qui ne fassent l'objet de conflits (création d'un parc naturel, passage d'une ligne à haute tension, tracé d'une ligne à grande vitesse, traitement des déchets, redéploiement des services publics et, bien sûr, redistribution des compétences entre les anciennes et les nouvelles collectivités et établissements publics territoriaux). Plutôt que d'ignorer ces conflits ou de les considérer comme des objets contingents insaisissables alors qu'ils ont toujours un impact très considérable sur le développement des territoires, il serait du plus grand intérêt de faire régulièrement le point sur les objets de conflits et les objets de confiance, d'analyser leurs évolutions respectives et de noter les conditions sociales ou institutionnelles qui peuvent influencer ces évolutions à l'échéance 2030.

. D'autres éléments pour une grille de lecture sont encore envisageables tels que des questionnements comme « local / global », « projet / processus », « visible / insaisissable », etc. On peut même envisager d'analyser un objet du développement territorial régional sur la base d'un questionnement du type « imaginons l'inimaginable »...

#### **4. Se ménager des temps forts dans la continuité**

Le principe de SRADDT permanent contient deux exigences ; d'une part, celle de progression dans la poursuite des orientations et la réalisation des objectifs ; d'autre part, celle de réaction par l'adaptation à l'inattendu et l'incertain. Ces deux exigences ne pourront se conjuguer au fil des années que si les efforts mis en œuvre sont sous-tendus par un souci permanent de continuité et s'ils sont activés ou réactivés à échéances régulières par des « temps forts ».

##### ***Opérer dans la continuité et dans l'approfondissement des analyses territoriales***

Au fil des années, le SRADDT permanent devra se nourrir par **un flux continu d'études et de recherches** permettant, de saisir les principaux changements ou mutation affectant l'espace régional. Rappelons pour exemple, quelques-unes des grandes études conduites par la Région qui ont permis d'alimenter la révision actuelle du SRADDT : « Etude sur les disparités socio-spatiales du territoire en Provence-Alpes-Côte d'Azur » 2012, « Les incidences des projections socio-démographiques sur les besoins en logement dans les SCOT et les programmes pour l'habitat en Provence-Alpes-Côte d'Azur » 2009, « Etude sur l'économie résidentielle en Provence-Alpes-Côte d'Azur » 2011, « Schéma régional climat air énergie : où en est la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ? » 2012), etc. De même, dans le futur, il serait opportun d'entreprendre ou de poursuivre les études sur un certain nombre de points, signalés lors d'une récente note, par le Conseil scientifique ; par exemple sur les « portes d'entrée », les « nouveaux réseaux », les « grands systèmes territoriaux », le « statut des terres agricoles », « le travail et l'emploi dans l'espace régional » et bien sûr, aussi, sur la démographie, le logement et l'habitat, les transports de voyageurs. Sur ces différentes questions, une attention et un suivi accentué pourront être portés aux très nombreux travaux réalisés dans le cadre des institutions universitaires et des laboratoires de recherche, notamment de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La progression dans **l'articulation des diverses démarches stratégiques et prospectives** devra faire l'objet aussitôt que possible d'un travail de préparation et de programmation qui dépasse évidemment le cadre de la présente note mais qui constitue, une des conditions organisationnelles essentielles pour que le Conseil Régional se place résolument dans une perspective de continuité, de transversalité et d'approfondissement du SRADDT.

Le **dispositif d'évaluation du SRADDT**, dont la conception et la méthodologie dépassent également le cadre de la présente note, sera lui aussi un élément essentiel du SRADDT permanent, condition de sa continuité. Notons l'importance qu'il conviendra d'accorder au sein de ce dispositif, aux retours d'expérience recueillis par **une approche de démocratie de proximité innovante**, à l'image de celle qui avait été réalisée en 2009-2010 lors de la « consultation d'urbanisme, de paysage et de développement durable du Val de Durance »

ainsi qu'à l'occasion des ateliers « ITER et les territoires » organisés conjointement par le Conseil régional et la Préfecture de région de Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2007-2008.

C'est par le **caractère cumulatif de l'ensemble de ces démarches** que les élus, les directions et les services du Conseil régional pourront articuler le temps court de la réactivité et le temps long de l'anticipation, conjuguer les connaissances apportées par les experts et les retours d'expérience en provenance des citoyens, articuler l'exigence de solidarité régionale et celle de territorialisation du développement et poursuivre la mise en œuvre du SRADDT en infléchissant ou en réorientant certains de ses aspects. Cette approche ne pourra être effective et efficace que si le processus de SRADDT permanent est scandé par un certain nombre de temps forts périodiques à l'occasion desquels l'ensemble de ces démarches pourront être articulées, mises en perspectives et mises en cohérence les unes par rapport aux autres.

### **Des temps forts périodiques : un séminaire annuel**

La continuité et l'approfondissement du processus de SRADDT permanent ne pourront être mis à profit effectivement par la Région en l'absence de temps forts de synthèse périodiquement organisés. Plusieurs formules peuvent être imaginées dans ce but. **A titre d'exemple et afin d'explicitier l'esprit dans lequel ces temps forts devraient être conçus**, le Conseil scientifique propose l'organisation d'au moins un séminaire annuel.

. Ce séminaire qui pourrait se dérouler sur trois jours n'aurait évidemment **aucune fonction décisionnelle**. Conformément à l'esprit du SRADDT, il serait destiné à faire le point et à opérer des synthèses partielles sur les conditions de sa réalisation, sur le renouvellement de son éclairage prospectif, sur une mise en perspective des urgences inattendues, sur les modalités de sa réalisation, sur les formes participatives de son appropriation par les citoyens, les corps intermédiaires et les autres collectivités publiques.

. **Les participants** seraient : a) des élus détenteurs de délégations et de vice-présidences en rapport avec l'aménagement et le développement durable du territoire, b) le Directeur général des services, les Directeurs généraux adjoints et les responsables de services concernés, c) le Directeur de cabinet du président et les membres du cabinet concernés, d) les responsables des services de l'évaluation, des études et ceux de la recherche, e) les présidents et certains membres des commissions du CESER concernés, e) les membres du Conseil scientifique.

. **L'esprit** dans lequel le séminaire se déroulerait serait celui de « la réactivité dans le présent au prisme de l'anticipation du futur ».

. **Le thème du séminaire** serait chaque année spécialisé et changerait d'une année sur l'autre. Ce thème consisterait chaque fois dans un problème ou un paradoxe, une contradiction ou un blocage ou dans un événement majeur inattendu. Trois exemples :

- « Fragmentations et continuités territoriales » : un thème qui permettrait d'aborder de manière à la fois opérationnelle et prospective la question du statut des terres agricoles, celle du statut et de l'insertion régionale des parcs naturels, celle de la

périurbanisation et de la continuité des services publics, celle des îlots paupérisés dans les grands espaces métropolitains, etc.

- « Temps long de la vie sociale et temps accéléré des espaces métropolisés » : un thème qui permettrait d'aborder de manière à la fois opérationnelle et prospective la question de la lente élaboration des projets citoyens dans des espaces économiques soumis à l'impératif d'accélération, ou la question de la lente construction des nouvelles proximités dans des espaces métropolisés où les individus sont soumis à une mobilité incessante.

- « Brusque accentuation des phénomènes associés au dérèglement climatique » : un thème qui permettrait d'aborder les questions de transition énergétique, d'écologie industrielle, d'écologie territoriale et, de manière générale, la recomposition des activités économiques (agriculture, tourisme, industrie, gestion de l'eau, énergie, etc).

. **Le séminaire serait constitué de trois modules**, chacun occupant une journée : a) évaluation, diagnostic, retours d'expériences, retours citoyens, b) analyse scientifique, controverses, application des grilles de lectures à l'analyse des évolutions, c) démarche prospective, marges de manœuvre, contraintes et opportunités pour la réalisation ou l'infléchissement du SRADDT.

. Le séminaire **pourrait être préparé** en coopération étroite entre les services du Conseil régional et le Conseil scientifique.

### **Un choix reste à faire**

La méthodologie mise en œuvre dépendra largement du choix qui sera fait concernant l'envergure et le niveau d'ambition placé dans le SRADDT permanent.

. Instaurer une grande machinerie de « prospective permanente » et de « planification indicative » régionales assimilable à une sorte de réplication de la démarche actuelle de révision ?

. Mettre en place un dispositif léger ponctué par des moments forts de veille et de prospective ?

### **III. Les conditions indispensables au niveau du Conseil régional**

#### ***Nouvelle organisation et nouvelle culture***

Initiée par le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, la démarche de SRADDT permanent, quelle que soit son envergure et son niveau d'ambition, ne pourra se mettre en place, ne pourra être utile et efficace sans qu'un ensemble de conditions organisationnelles, méthodologiques et institutionnelles soient satisfaites dans le cadre de l'établissement public régional ; ces conditions n'étant pas toutes réunies pour l'instant aux yeux du Conseil scientifique.

#### **1. Conditions organisationnelles**

##### ***L'implication des élus et des hauts fonctionnaires du Conseil régional***

Cette implication est un premier impératif, pour deux raisons notamment. D'abord parce qu'elle manifesterà de manière claire l'engagement du Conseil régional dans une forme nouvelle de démarche stratégique et prospective que les régions les plus dynamiques en France pratiquent déjà avec succès. Ensuite parce qu'elle rendra manifeste le fait et la légitimité régionale en matières d'aménagement et de développement durable du territoire dans une période où se recompose le paysage administratif des régions avec, notamment la création des métropoles, les nouvelles compétences des régions et la réorganisation des services de l'Etat.

La présence et l'implication active des élus régionaux les plus concernés aux niveaux stratégiques – au côté des Directeurs généraux, des Directeurs de services et des membres du Cabinet du Président –, doit être effective non seulement dans les instances de coordination et de pilotage et lors des sessions d'évaluation tenues par ailleurs, mais aussi lors des moments forts de la démarche de SRADDT permanent, notamment à l'occasion des séminaires annuels.

De manière générale, en se fondant sur l'expérience actuelle de révision du SRADDT, le Conseil scientifique considère que la mise en œuvre de la démarche de SRADDT permanent rendra indispensable une intense et constante proximité entre les élus concernés, les hauts fonctionnaires et les diverses autres parties prenantes à cette démarche.

##### ***L'insertion dans un processus stratégique et prospectif transversal***

Les travaux préparatoires à la révision du SRADDT actuellement en voie d'achèvement ont démontré le caractère systémique et transversal des diagnostics, des analyses prospectives, et des orientations stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire au niveau régional. La question se pose de savoir si la démarche de SRADDT permanent, plutôt que de constituer une simple prolongation du SRADDT proprement dit, ne gagnerait pas en réalisme et en efficacité en engageant l'indispensable processus d'articulation des



nombreuses démarches prospectives et stratégiques conduites par le Conseil régional ou dans lesquelles il se trouve impliqué de manière motrice<sup>7</sup>.

La journée de « Mutualisation des démarches stratégiques et prospectives » du 12 janvier 2012 avait mis en évidence la coexistence de plus de 20 schémas régionaux pilotés par la Région ou au pilotage desquels la Région contribue de manière majeure<sup>8</sup>. Peu de ces schémas sont articulés les uns aux autres. La plupart d'entre eux s'inscrivent dans des horizons temporels désynchronisés. L'ensemble constitue aux yeux des citoyens, des corps intermédiaires et des autres collectivités territoriales, une nébuleuse peu visible, peu mobilisatrice et, peu propice à un aménagement et un développement régional cohérent et efficace. Le Conseil scientifique considère que le nombre de ces schémas pourrait être substantiellement réduit à l'avenir. S'agissant du SRADDT permanent, il considère ensuite qu'une telle démarche pourrait constituer une occasion exceptionnelle pour mettre en œuvre, progressivement, l'articulation de l'ensemble de ces schémas et pour engager une démarche transversale à laquelle les élus locaux et les citoyens éclairés aspirent désormais.

La démarche aurait pour corollaire une organisation transversale de certaines fonctions internes au conseil régional, notamment la fonction des études. Elle nécessiterait des liens plus étroits entre la fonction des études, celle de la recherche et celles qu'assumeront les diverses parties prenantes au SRADDT permanent, toujours sous l'impulsion active des élus régionaux et des grandes Directions du Conseil Régional.

### ***L'ouverture sur les espaces et réseaux inter-régionaux***

Le diagnostic et les orientations stratégiques définis à l'occasion de la révision actuelle du SRADDT ont souligné l'impératif d'ouverture de notre région vers l'espace méditerranéen et celui d'une plus grande intégration dans les grands territoires interrégionaux (Massif alpin, Mer et littoral, espace rhodanien). Le tissu des organisations et des réseaux créés dans ces deux perspectives est déjà très développé, bien souvent d'ailleurs, à l'initiative du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

---

<sup>7</sup> Cette proposition correspond à une des recommandations faites dans le Rapport d'information du SENAT « Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ? », J.L. Fichet et S. Mazars, 20.02.2013.

<sup>8</sup> Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), Schéma régional des infrastructures des transports (SRIT), Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif alpin (SIMA), Stratégie régionale de la mer et du littoral (SRML), Schéma régional de développement économique durable pour l'emploi (SR2DE), Stratégie régionale d'innovation (SRI), Schéma régional du tourisme (SRT), Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN), Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP), Contrat régional pour l'emploi et une économie responsable (CREER), Intervention régionale pour l'investissement social (IRIS), Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau (SOURCE), Stratégie globale pour la biodiversité (SGB), Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), Plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux (PRPGDD), Schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSS), Plan régional santé environnement (PRSE), Plan stratégique régional et schémas régionaux sanitaires, Programmation des fonds structurels 2014-2020, Propositions réglementaires pour la politique de cohésion pour 2014-2020.

La mise en place du SRADDT permanent pourrait constituer une occasion privilégiée de veiller, de suivre, de donner du sens ou d'alerter de manière coordonnée, pour tout ce qui concerne les liens, les coopérations ou les projets en cours ayant un impact direct sur l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des liens créés avec les autres grandes collectivités territoriales ou avec les organisations de la société civile des espaces interrégionaux et de l'espace méditerranéen.

## **2. Conditions méthodologiques et institutionnelles**

### ***Le nécessaire changement de méthode***

Le processus de révision du SRADDT dont l'objet final était de proposer à l'assemblée du Conseil régional une charte des grandes orientations stratégiques à l'horizon 2030 devait nécessairement se conformer à la procédure habituelle de la décision publique, essentiellement linéaire (analyse-consultations-concertations-avis-débat politique-vote) qui doit se faire selon des règles administratives codifiées, dans des délais contraints et en évitant d'ouvrir la voie à des réflexions ou à des débats indéfiniment prolongés.

La démarche de SRADDT permanent pourrait permettre, en revanche, d'adopter un modèle circulaire, bouclé, systémique, réflexif et itératif propice à une prospective du présent, c'est-à-dire à un examen dans la durée des problèmes et des paradoxes que les acteurs de l'aménagement et du développement devront résoudre ou dépasser aux différents niveaux territoriaux de l'espace régional ; tout particulièrement dans ce qu'on a appelé les « territoires à enjeux ».

Il existe une différence de nature – on pourrait même dire une différence de culture - entre, d'une part, la posture linéaire administrative indispensable à l'adoption des grandes orientations du SRADDT par l'assemblée des élus politiques régionaux et, d'autre part la posture réflexive, itérative et bouclée indispensable à une prospective du présent telle que le SRADDT permanent pourrait mettre en œuvre. Cette différence de nature devra être assumée au sein des organes concernés de la Région. Le changement sera d'autant plus facile à assumer s'il s'engage résolument dans la démarche de démocratie participative qu'il affiche.

### ***L'innovation dans la démocratie participative***

La préparation du SRADDT de 2006 avait déjà fait l'objet de méthodes participatives. La procédure de révision actuelle s'est efforcée de développer la combinaison de la méthode administrative avec diverses opérations de communication, de consultation et de concertation relevant du registre de la démocratie participative, notamment les rendez-vous territoriaux thématiques, les ateliers spécialisés, les forums, les consultations du CESER, la sollicitation du Conseil scientifique, les rencontres spécialisées (Atelier Grands opérateurs et Atelier territorial citoyen) et les consultations actuelles de la Saison 3.

Les membres du Conseil scientifique, ayant pour la plupart d'entre eux participé à un grand nombre de ces opérations, ont pu vérifier qu'il y avait dans cette ambition des occasions intéressantes d'information et d'écoute de diverses catégories d'acteurs concernés par

l'aménagement du territoire. Ils ont pu mesurer cependant que cette participation citoyenne, relativement ponctuelle, très limitée dans le temps et circonscrite à un ensemble relativement restreint de fonctionnaires et de représentants des corps intermédiaires de la région, révélait ses limites.

S'inscrivant dans la durée, la démarche de SRADDT permanent pourrait constituer une opportunité de renouvellement des modalités de démocratie participative notamment par l'incitation à la création de liens nouveaux de proximité et par l'occupation d'une place nodale dans les nouveaux réseaux d'échange. Un tel renouvellement dans les méthodes de démocratie participative est assujéti au choix qui sera fait quant à l'ambition et l'ampleur de la démarche de SRADDT permanent.

La mise en œuvre du SRADDT permanent soumettra le Conseil régional à des conditions organisationnelles, méthodologiques et institutionnelles nouvelles. **Le même choix fondamental reste à faire** sur l'envergure et le niveau d'ambition placés dans le SRADDT permanent qui ne peut résulter que d'une volonté politique.

#### ***IV. Le Conseil scientifique dans le SRADDT permanent***

##### ***Posture distanciée et contribution méthodologique***

Si ce dispositif de SRADDT permanent est mis en place, le Conseil scientifique ne se conçoit pas autrement que comme une des parties prenantes aux côtés des autres partenaires que sont, le Président, les Vice-présidents et l'ensemble des élus régionaux concernés, les Directions et les services du Conseil régional, le Conseil Economique, Social et Environnemental régional (CESER), le service d'évaluation et les services chargés des études et de la recherche.

Il entend bien s'assurer rester fidèle à la posture de regard décalé, de distanciation critique, d'alerte et de questionnement qu'il a adoptée depuis le début du processus actuel de révision. Poursuivant la mission qui lui a été confiée de contribuer à la conception de ce dispositif, il pourra cependant – pour autant qu'il en aura les moyens – apporter dans ce dispositif des contributions méthodologiques et scientifiques.

##### ***1. Apports méthodologiques et contributions scientifiques***

Mettant à profit son caractère pluridisciplinaire, bénéficiant de l'expérience collective qu'il a acquise depuis deux ans et valorisant la bonne connaissance que ses membres ont de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le conseil constitue un groupe doté d'une cohésion et d'une capacité de réflexion scientifique, capable de recul critique autant que d'innovation et susceptible de faire auprès des autres acteurs un apport méthodologique permanent.

Il peut se tenir à disposition des services du Conseil régional pour assurer une fonction de « veille sur l'organisation de la veille » et contribuer de manière active à la préparation et à l'animation de « moments forts » comme, par exemple, un séminaire annuel.

Il peut aussi constituer un relais avec les institutions d'études et de recherche : soit avec les institutions internes au Conseil régional lui-même (MEOPS, Direction de la recherche), soit avec les institutions administratives constamment associées aux efforts d'analyse des faits régionaux notamment (INSEE, DIRECCTE), soit avec les institutions de recherche scientifique des universités et des grands organismes de recherche spécialisés (CNRS, IFSTTAR, INRA, CEMAGREF, etc).

Il peut enfin, comme il l'a fait au cours des deux dernières années, contribuer à la démarche de SRADDT permanent par des *notes et des avis* distanciés ou critiques, fondés sur les connaissances scientifiques et l'expérience professionnelle de ses membres.

## **2. Les conditions de son efficacité et de sa créativité**

Cette mission renouvelée du Conseil scientifique suppose cependant que certaines conditions soient réunies aussi bien au sein du conseil lui-même que dans ses relations avec les autres parties prenantes dans la démarche de SRADDT permanent.

### **Conditions internes**

Le Conseil scientifique ne conçoit sa mission renouvelée dans le cadre du SRADDT permanent que si les contributions méthodologiques et scientifiques qu'il y effectuera se conjuguent avec le maintien d'une information et d'une confrontation régulière avec la réalité de l'évolution des territoires de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Dans cette perspective, il pourra utilement procéder à un certain nombre d'auditions d'acteurs directement impliqués dans ces territoires.

Ce type d'audition pourrait constituer une occasion privilégiée permettant au conseil de relativiser quelque peu la place de l'écrit – certes toujours essentielle - au profit du débat, du relationnel, de l'échange et de l'interaction.

### **Conditions au niveau du Conseil régional**

Conscients que leur contribution au SRADDT permanent sera une contribution parmi d'autres, les membres du conseil souhaitent la poursuite des rapports de proximité et de confiance avec les élus régionaux et les responsables des services de l'institution régionale. Ils souhaitent que leurs productions écrites soient davantage prises en compte et valorisées auprès des décideurs.

**Toujours le même choix à faire**

Pour conclure, le Conseil scientifique est conscient de ce que la nature et l'envergure de sa mission au sein d'une démarche de SRADDT permanent dépendra du choix qui sera fait par le Conseil régional :

- . Le SRADDT permanent aura-t-il pour objectif d'instaurer une grande opération permanente de révision de la révision ?
- . Ou s'agira-t-il plus simplement d'un dispositif léger ponctué par des moments forts de veille et de prospective ?

A la lumière de l'expérience réalisée au cours des deux années consacrées à la révision du SRADDT, le Conseil scientifique a tendance à considérer que le choix d'un dispositif léger et très innovant serait le plus approprié.