



# Les Régions préparent-elles l'avenir ?

IHEDATE, septembre 2013

Séquence 1 : comment un « pouvoir faible » peut-il être le maître des horloges ?

Donner du poids à un « pouvoir faible » : l'exemple de la stratégie picarde

**Sébastien ALAVOINE**

Directeur de la Prospective, de la Programmation, de l'Aménagement Durable et de l'Europe

Conseil régional de Picardie

1. **Éléments sur le contexte picard : « pouvoir faible, petite capitale régionale et territoires fragmentés sous influences »**
2. **Les paradoxes de la planification régionale**
  - Le paradoxe des temporalités : horizons lointains et cycles de vie courts
  - Le paradoxe des périmètres : macroSRADDT et microSCOT
  - Le paradoxe du futur « non engagé » : la prospective, un « créneau » surinvesti mais à l'opérationnalisation limitée
3. **Vers l'affirmation progressive d'un point de vue régional**
  - Le SRADDT permanent, une nouvelle lecture du positionnement régional
  - Le Grand Projet « Picardie Creil Roissy » une réponse régionale à la fragmentation des initiatives locales
  - La DRA « quartiers de gare », une réponse régionale à la faiblesse des villes picardes
  - **Bilan et perspectives**

## Eléments sur le contexte picard

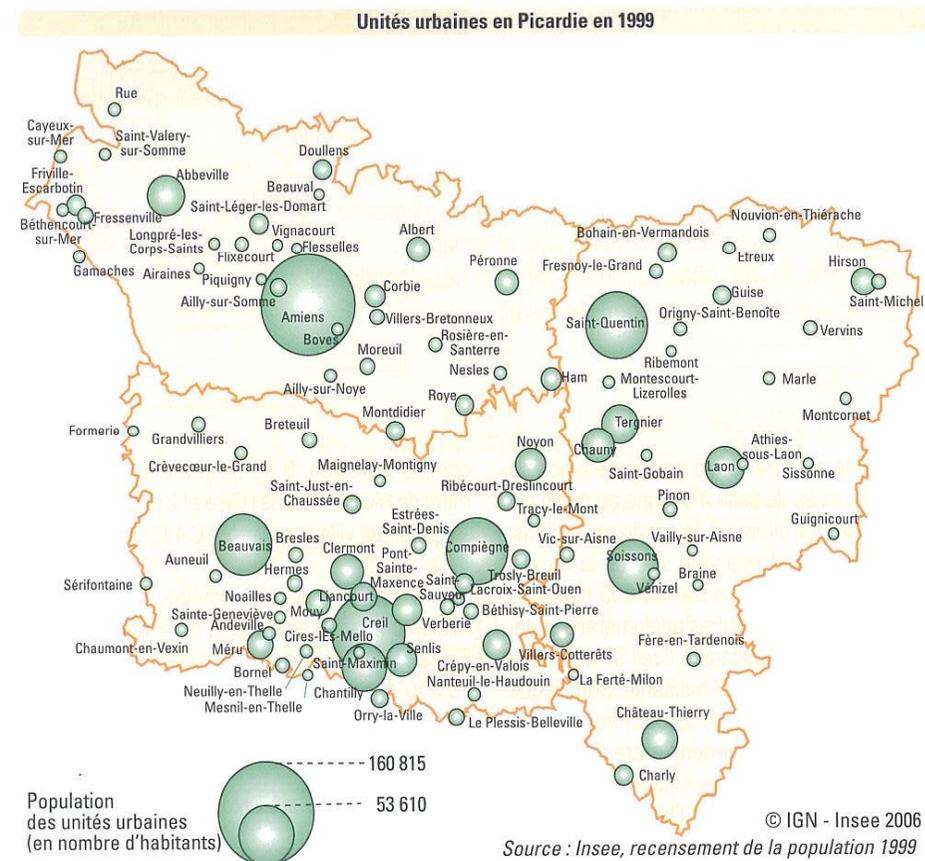
### ▪ « pouvoir faible, petite capitale régionale et territoires fragmentés sous influences »

#### ▪ Une somme de « pouvoirs faibles » ? :

- Absence de grandes villes en Picardie
- Petite capitale régionale
- Dispersion assez importante de l'habitat qui induit une relative fragmentation des territoires

#### ▪ Des contreponds peu affirmés en région :

- Pas de « métropole » ni de pôle métropolitain d'envergure (seul le G10 avec la Champagne Ardennes qui a peu de moyens d'action)
- Des départements présents (surtout l'Oise avec plusieurs outils structurés au niveau départemental : EPF, SMTCO...) mais qui ont une vision stratégique limitée et des moyens d'action de plus en plus restreints
- Des services de l'Etat plutôt dans une posture de coopération et de passage de témoin (Fonds Européens, Grenelle...)



# Les paradoxes de la planification régionale

- **Le paradoxe des temporalités : horizons lointains et cycles de vie courts**
  - Une volonté de construire une vision stratégique de long terme mais 4 **SRADDT** en 25 ans...
  - Un **Schéma Régional de Développement Economique (SRDE)** intégrant une vision prospective de long terme mais qui connaît des difficultés de mise en œuvre eu égard au manque de lisibilité de l'acte II de la décentralisation en matière économique (la plupart des SRDE ont un fort contenu programmatique contrairement au SRDE picard).
  - Un **Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)** à horizon 2050 qui met en évidence le grand écart des temporalités assigné aux Régions : l'urgence (tentatives de mesures concrètes à engager rapidement) et le très long terme (objectifs de réduction de CO<sup>2</sup> à horizon 2050). Au final un document hybride avec grandes orientations générales et fiches action mi-opérationnelles / mi-intentions.
  - Un **Plan Régional Education Formation (PREF)** remplacé par le Contrat de Projet Régional de Développement de la Formation (CPRDF) : la volonté d'articulation entre économie et formation met en évidence des différences de temporalités (programmation annuelle des actions de formation versus filières stratégiques à long terme notamment portées par la stratégie régionale d'innovation).
  - Les **programmations européennes** entre exigences de long terme et obligation de résultats rapides. Les évaluations des politiques publiques régionales financées par les fonds européens sont en décalage avec les objectifs de long terme des schémas (l'Europe oblige les Régions à évaluer les politiques publiques financées par les fonds européens dès le début des programmations : les résultats et impacts ne sont généralement pas encore mesurables).

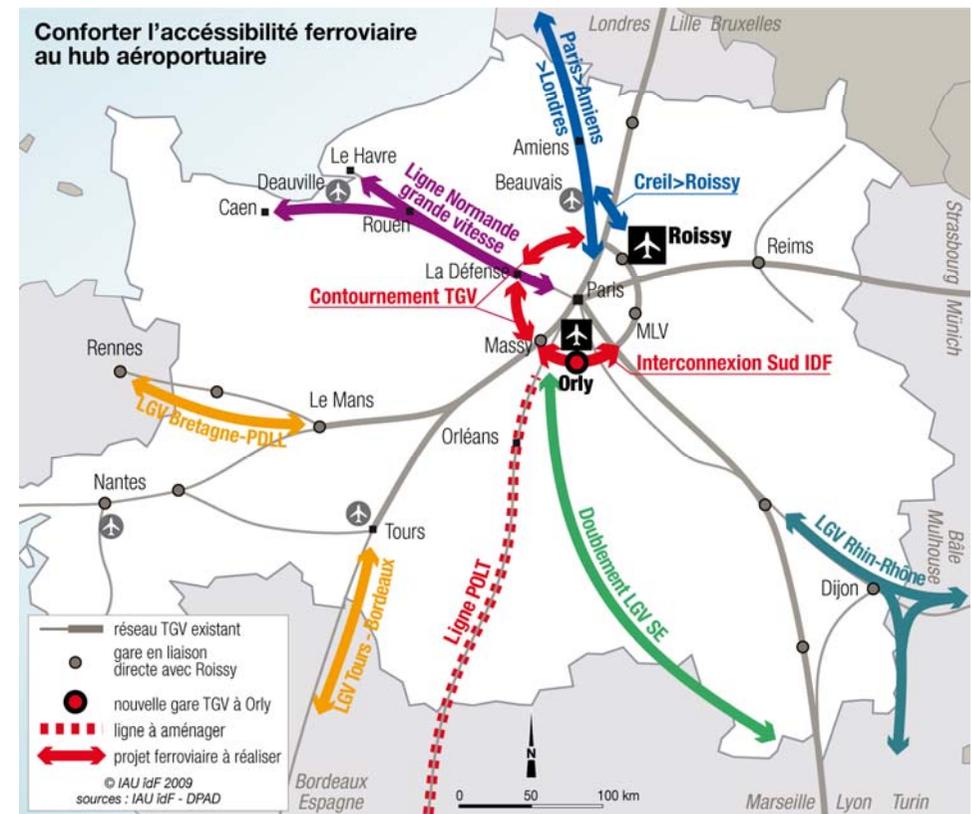
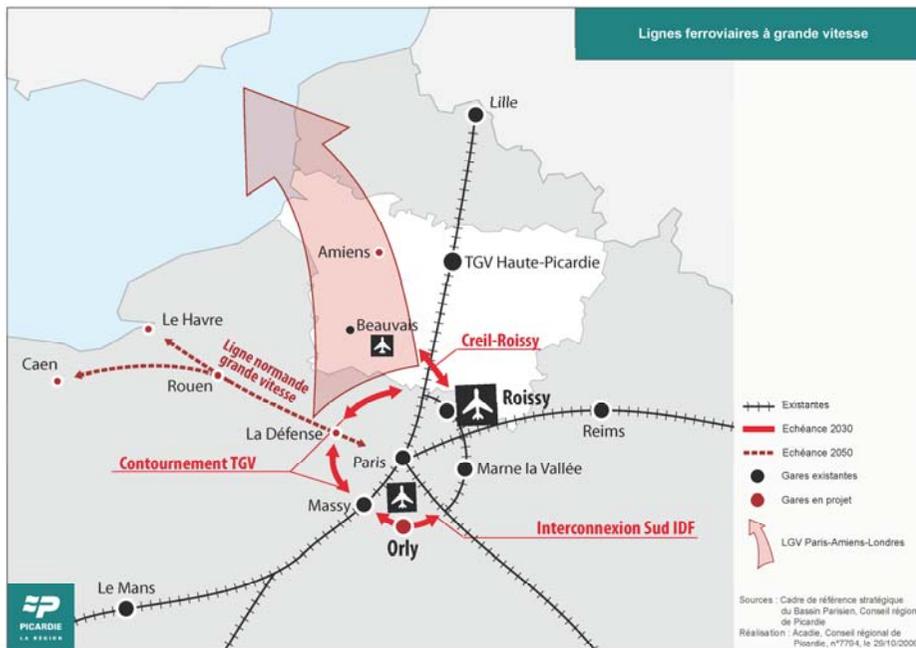
## Les paradoxes de la planification régionale

### ■ Le paradoxe des périmètres : macroSRADDT et microSCOT

- Un SRADDT intégrant une forte dimension interrégionale et des logiques de flux de personnes et de marchandises à l'échelon du nord ouest européen (maillon ouest, LGV Paris Amiens Londres, rocade fret ferroviaire est ouest, partenariats recherche, modèle productif...) mais SCOT picards au petit périmètre (sauf Grand Amiénois) généralement à l'échelle de l'EPCI ne permettant pas une réelle prise en compte des enjeux stratégiques.
- Un SRADDT prônant l'ouverture du territoire picard (« retourner les influences en atout ») mais dans les faits une défense excessive du périmètre régional : rapport ambivalent à l'Île-de-France, méfiance vis-à-vis de la Champagne Ardennes... (menace de l'éclatement de la Picardie avec le rapport Balladur...). La « métropole en réseau » picarde est circonscrite au périmètre picard alors que les enjeux sont aussi interrégionaux.
- Le Grand Bassin Parisien, une somme de pouvoirs faibles ?
  - La somme des SRADDT ne fait pas une stratégie globale (contradictions et concurrences)
  - La C8 (Conférence des Présidents) est une instance bénéficiant de peu d'interlocuteurs (Etat, Europe) : les projets type maillon ouest ont des difficultés à être « visibles »
  - Des documents stratégiques à l'échelle du bassin parisien qui lissent les partis pris régionaux (compromis et consensus).

# Les paradoxes de la planification régionale

## De la Picardie au Grand Bassin Parisien : une prise en compte des projets à toutes les échelles...



... qui se traduisent de manière inégale dans les planifications nationales :

- succès du barreau Creil Roissy
- mais LGV Paris Amiens Londres en sommeil

## Les paradoxes de la planification régionale

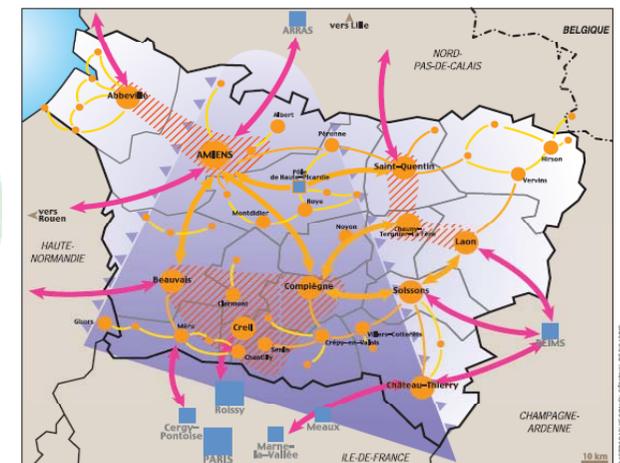
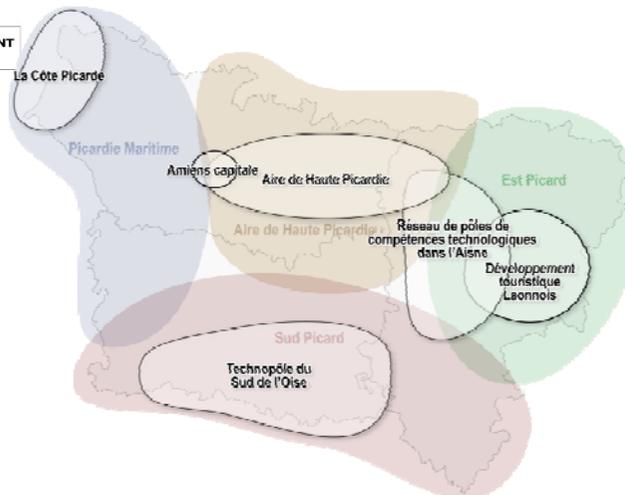
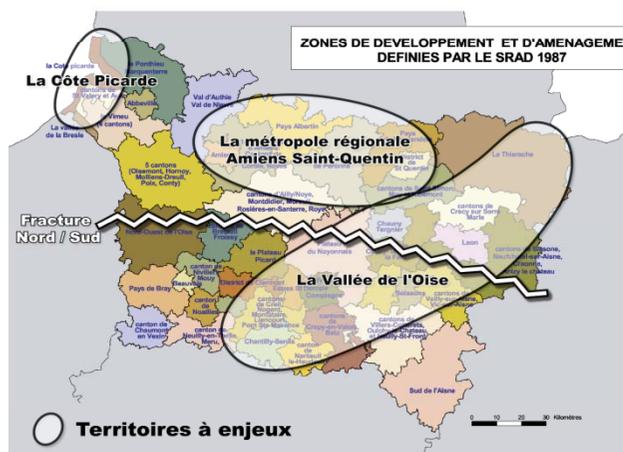
- **Le paradoxe du futur « non engagé » : la prospective, un « créneau » surinvesti mais à l'opérationnalisation limitée**
  - Avec la **multiplication des schémas et des exercices de prospective**, la traduction en programmations devient de plus en plus ardue.
  - La Région n'a plus le monopole des exercices de prospective (profusion d'Agendas 21 locaux, de SCOT, de Plans Climat Locaux...) : plusieurs villes se sont lancées dans une démarche de prospective (Amiens, Creil, Beauvais) mais **peinent à concrétiser les orientations** faute d'ingénierie suffisamment dimensionnée.
  - Des **études stratégiques du GIP CARMEE** (Centre d'Analyse Régional des Mutations Economiques et de l'Emploi) qui peinent à trouver des traductions opérationnelles dans les territoires
  - Les démarches qui aboutissent à une programmation précise et crédible sont **celles qui sont le moins alimentées par des exercices de prospective**. Avec des délais contraints et un formatage excessif les programmes européens sont généralement élaborés sans réflexion prospective ambitieuse (l'alibi de l'évaluation ex-ante).
  - La **concurrence des exercices de prospective** : la difficulté de traduire les orientations régionales en programmations est accrue lorsqu'il s'agit de projets interrégionaux (exercices de prospective du Grand Paris ou du SDRIF en lien avec le Grand Projet du SRADDT « Picardie Creil Roissy »)

## Vers l'affirmation progressive d'un point de vue régional

- **Une stratégie de retournement du « pouvoir faible » en atout en Picardie qui prend en compte ces 3 niveaux de paradoxes :**
  - Une volonté d'assembler les différentes « temporalités » des programmations avec les Grands Projets Régionaux
  - Une volonté de développer l'ingénierie régionale afin de faire converger les exercices de prospective et de planification à toutes les échelles
  - Une volonté d'articuler et combiner différemment les politiques publiques avec les partenaires avec les Directives Régionales d'Aménagement
  
- **Le SRADDT permanent, une nouvelle lecture du positionnement régional :**
  - Des objets qui ne relèvent pas spécifiquement des compétences Région (quartiers de gare, vallées...) mais qui constituent des problématiques régionales.
  - Une légitimation de la fonction « ensemblier » avec la mise en place de clubs (club « quartiers de gare » avec les agglomérations picardes)
  - Un développement des référentiels en partenariat avec les deux agences d'urbanisme, le CARMEE et l'INSEE.

# Vers l'affirmation progressive d'un point de vue régional

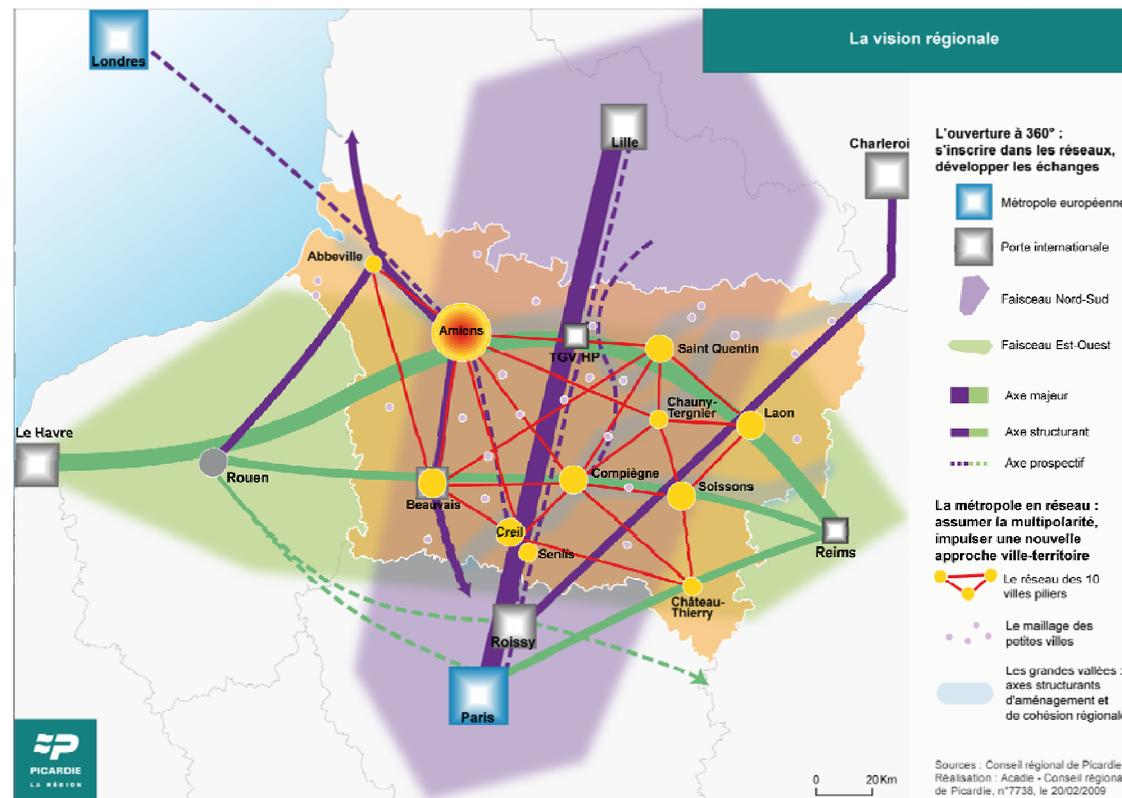
- **La complexité de l'élaboration d'une « vision régionale » : au-dedans, la difficile mise en système des territoires, au dehors, la tentation de l'insularité**
  - Le SRAD 1987 : « fabriquer la Région au service du local »
  - Le SRADT 1998 : « Tirer parti des dynamiques métropolitaines extérieures pour articuler développement et cohésion »
  - Le SRADT 2003 : « Faire le pari de la métropolisation interne pour concilier développement et cohésion »
  - Le SRADDT 2009 : « l'ouverture à 360° et la métropole en réseau »



# Vers l'affirmation progressive d'un point de vue régional

## ■ Une vision régionale volontariste au-dedans et au dehors :

- L'ouverture à 360° : le développement des partenariats nord-sud (Ile-de-France et Nord Pas-de-Calais) et est-ouest (Champagne Ardennes et Haute Normandie) : la Région animatrice de fonctions transrégionales
- La métropole en réseau : un dialogue renouvelé avec les villes picardes : la Région animatrice de fonctions régionales



# 1<sup>er</sup> parti pris du SRADDT

## 1<sup>er</sup> parti pris

**Une ouverture à 360° :  
s'inscrire dans les réseaux, développer les échanges**

### Tirer parti d'un bassin de consommation européen à 360°

- Exporter des biens et des services à haute valeur ajoutée en organisant les échanges dans une logique de « circuits courts » à tous les niveaux, en soutenant l'innovation verte et en s'inscrivant dans les réseaux
- Renforcer l'attractivité touristique et résidentielle en valorisant le patrimoine naturel et historique et en faisant de la Picardie un espace choisi pour sa qualité de vie
- Tirer parti des portes internationales

Permet de générer une diversification économique et sociale tout en inscrivant la maîtrise énergétique comme fil rouge (*ex : innovation sur les transports via I-Trans et agro-ressources, développement des circuits courts, éco-quartiers...*)

### Une nouvelle place d'interface grâce à l'organisation de faisceaux interrégionaux

- Tirer parti du faisceau d'infrastructures nord-sud (un axe « majeur » à développer et à optimiser, un axe « structurant » à conforter, un axe prospectif à explorer)
- Développer le faisceau d'infrastructures est-ouest (rocade fret Le Havre Amiens Metz...)
- Renforcer l'offre multimodale et réduire l'essaimage de la logistique
- Envisager la trame verte et bleue dans une perspective interrégionale

Permet de passer d'une « région de passage » à une nouvelle place d'interface en respectant l'environnement et en intégrant la problématique énergétique (*ex : les nombreuses alternatives à la route pensées au niveau interrégional*)

# 2<sup>nd</sup> parti pris du SRADDT

## 2<sup>nd</sup> parti pris



### La métropole en réseau : assumer la multipolarité, impulser une nouvelle approche ville-territoire

#### Renforcer l'armature urbaine en consolidant la métropole picarde multipolaire

- S'appuyer sur 10 villes piliers, « en première ligne » pour les grands services publics
- Faire monter en gamme les fonctions d'excellence au service du rayonnement régional
- Confier à Amiens une responsabilité particulière



Permet d'enrayer la fragilisation des villes et de mutualiser les fonctions d'excellences au bénéfice du territoire régional (ex : l'UPJV et l'UTC se renforcent mutuellement au travers de l'institut de chimie)

#### Développer « la ville autrement » dans les territoires en organisant les fonctions d'excellence et de proximité

- Positionner les petites villes sur une nouvelle offre de services (services au secteur productif, services à la personne...)
- Intégrer tous les territoires à la dynamique picarde (assurer la qualité urbaine des nouvelles campagnes résidentielles, ouvrir les territoires ruraux traditionnels...)



Permet d'éviter la désertification des campagnes, d'assurer une qualité urbaine des nouvelles campagnes résidentielles et de s'appuyer sur les ressources des territoires (ex: SPL, patrimoine...)

#### Développer la fluidité des mobilités

- Optimiser et renforcer le maillage en transports collectifs
- Conforter l'arrimage aux portes internationales
- Développer un territoire numérique compétitif et citoyen



Permet d'éviter « le tout voiture », de favoriser la mobilité durable au-dedans et au dehors et d'améliorer l'accessibilité à une offre de services accrue

# Le SRADDT permanent

Une **nouvelle gouvernance outillée** pour mettre en œuvre 3 produits de sortie opérationnels du SRADDT

Un pilotage stratégique et technique, et des instances participatives

Un outil régional mutualisant des fonctions « ressources » sur l'aménagement du territoire : le Réseau Régional d'Aménagement

Territorialisation et appui à la métropolisation

**3 Directives Régionales d'Aménagement**

« Développer la mixité des fonctions et préserver le patrimoine naturel dans les nouvelles campagnes »

« Développer les fonctions de centralité autour des quartiers de gare »

« Assurer les continuités écologiques et fonctionnelles dans les vallées »

**5 Grands Projets Régionaux**

Picardie Creil Roissy

Porte verte européenne

Multimodalité et échanges

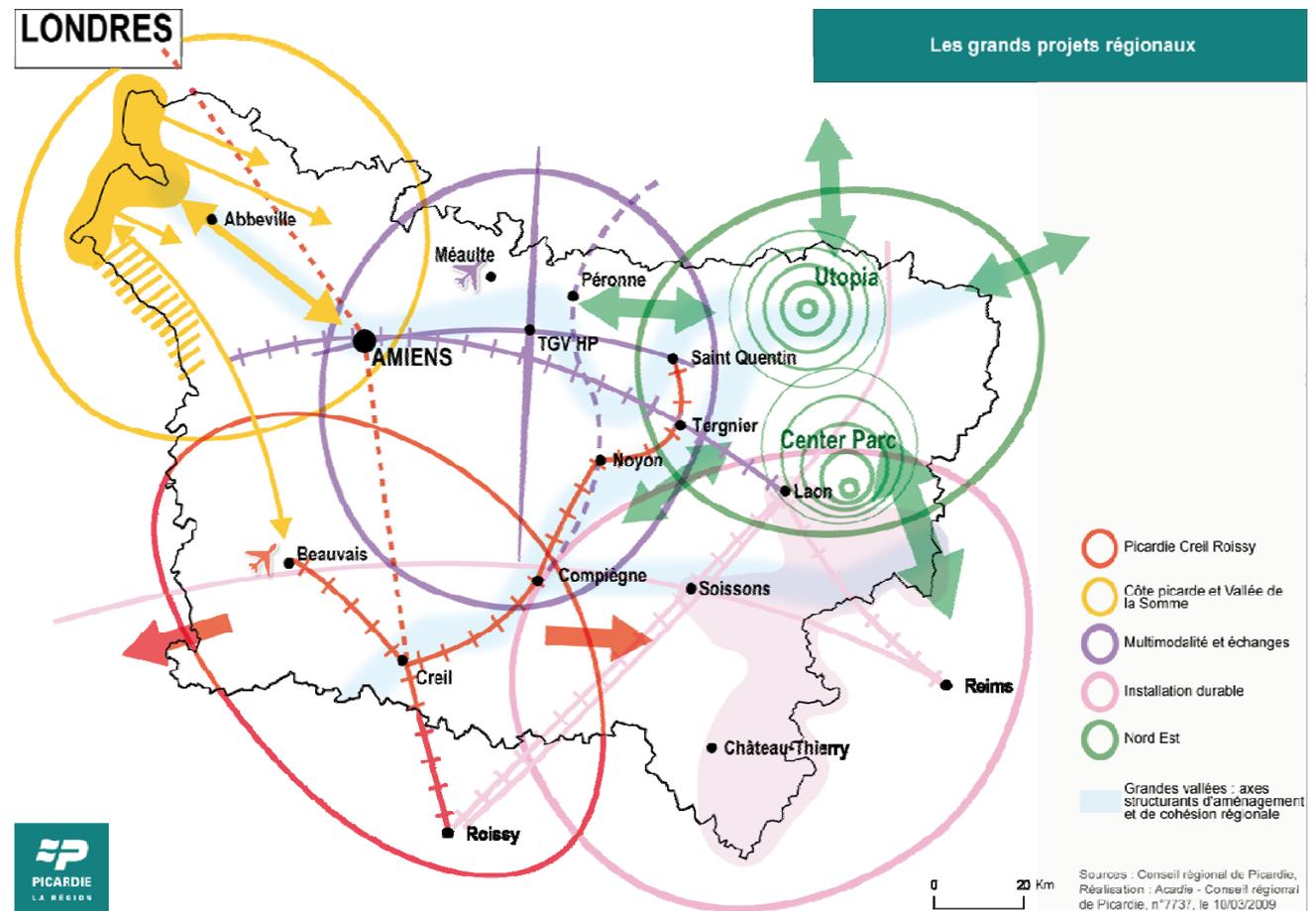
Installation durable

Côte Picarde Vallée de Somme

# Les Grands Projets Régionaux

## Les objectifs :

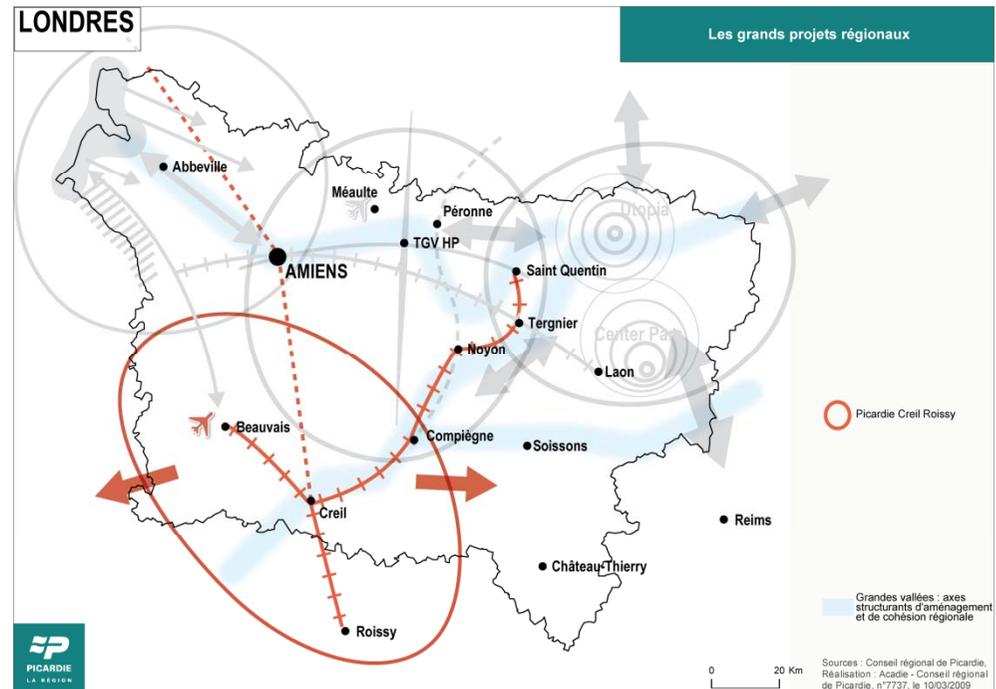
- Faire jouer un **rôle régional et interrégional** à un ensemble de territoires au travers de projets structurants
- Définir un **programme d'aménagement et d'investissements structurants et prioritaires**,
- Créer les **conditions de coopération entre les acteurs** et mettre en cohérence des opérations structurantes d'échelles différentes



# Projet Picardie Creil Roissy

- **Le Grand Projet « Picardie Creil Roissy » une réponse régionale à la fragmentation des initiatives locales**

- Des territoires initialement davantage dans une logique de concurrence que de coopération (Amiens, Creil, Compiègne)
- Des initiatives éparpillées, une absence de lisibilité régionale (Amiens soutenait une nouvelle LGV à horizon incertain, Abbeville la modernisation de l'axe Amiens Calais...)



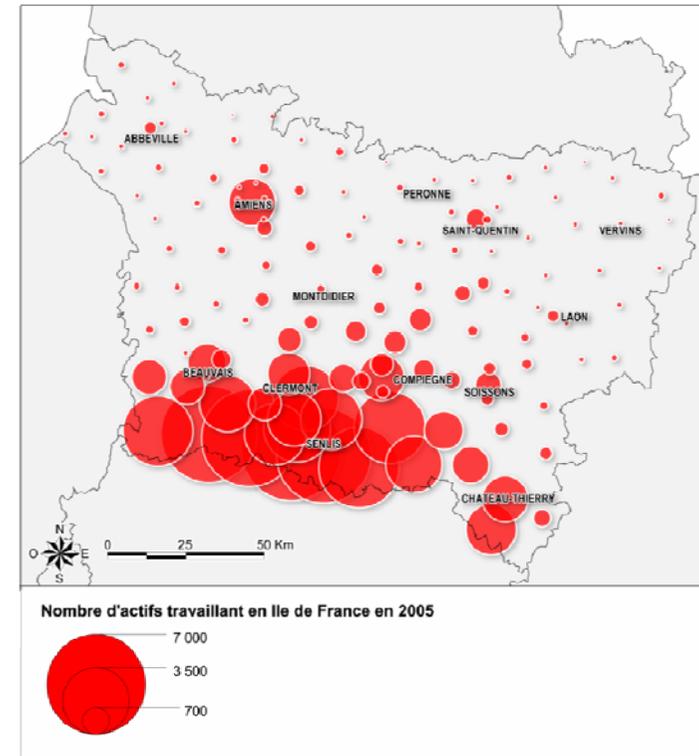
# Projet Picardie Creil Roissy

## Le constat :

- Longtemps, le sud de la Picardie a été considéré comme la « banlieue dortoir » de l'Ile-de-France.
- Aujourd'hui, **l'influence francilienne se modifie** : le nombre d'actifs franciliens travaillant en Picardie a augmenté de 30% entre 1999 et 2005.

## La problématique :

- **Retourner l'influence francilienne en atout** en s'appuyant sur la liaison Creil-Roissy et ainsi rééquilibrer les relations au bénéfice de la Picardie.
- **Raccorder la Picardie aux réseaux européens** et de faciliter les déplacements domicile travail



Source(s) : DADS 2005

**Projet Picardie Creil Roissy** : un rapport renouvelé de la Picardie à la métropole parisienne pour accroître son rayonnement économique

**Les bénéfices attendus** : le sud de la Picardie diversifie son tissu économique et les villes reliées par le TGV (Amiens en première ligne) développent leur attractivité économique. Les synergies entre les aéroports de Beauvais-Tillé et de Roissy sont développées au bénéfice de l'attractivité économique du territoire. L'ensemble des villes du sud de l'Oise tirent parti du « rééquilibrage » des relations économiques avec l'Ile-de-France (Creil, Compiègne, Beauvais, Clermont, Senlis, Chantilly, Méru...).

# Projet Picardie Creil Roissy

## Principales orientations d'aménagement du projet :

Créer la liaison ferroviaire Creil Roissy et assurer sa diffusion sur l'ensemble de la Picardie

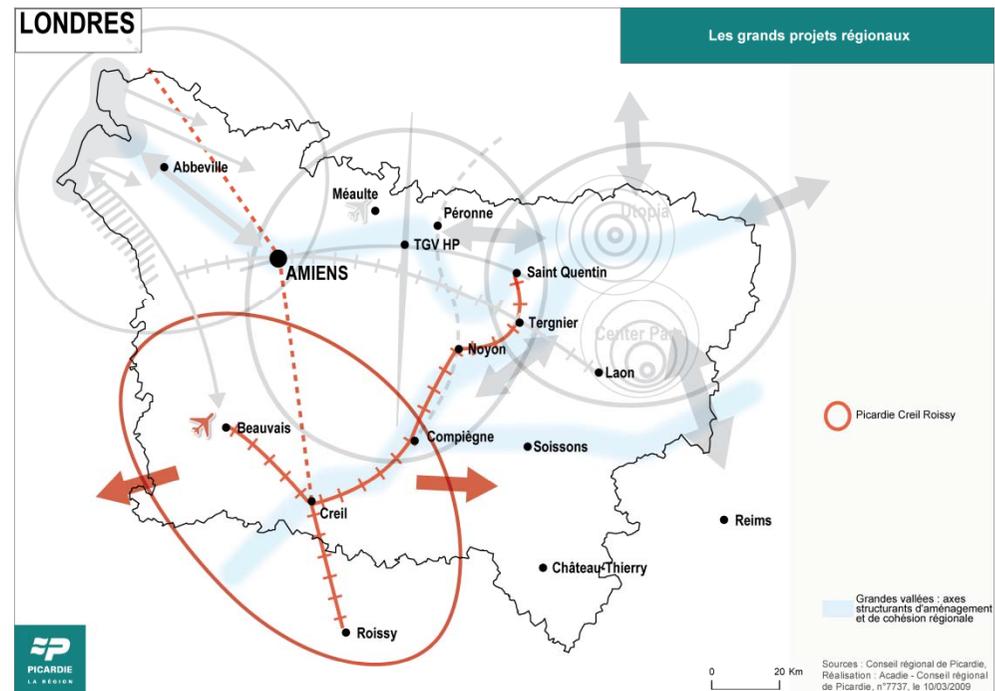
Développer une approche globale du transport et des déplacements sur le sud de la Picardie

Accroître les complémentarités et les synergies entre Roissy et Beauvais-Tillé

Développer une dynamique de développement économique autour des savoir-faire industriels, du tourisme d'affaires et des services à la population

Valoriser les atouts résidentiels du secteur

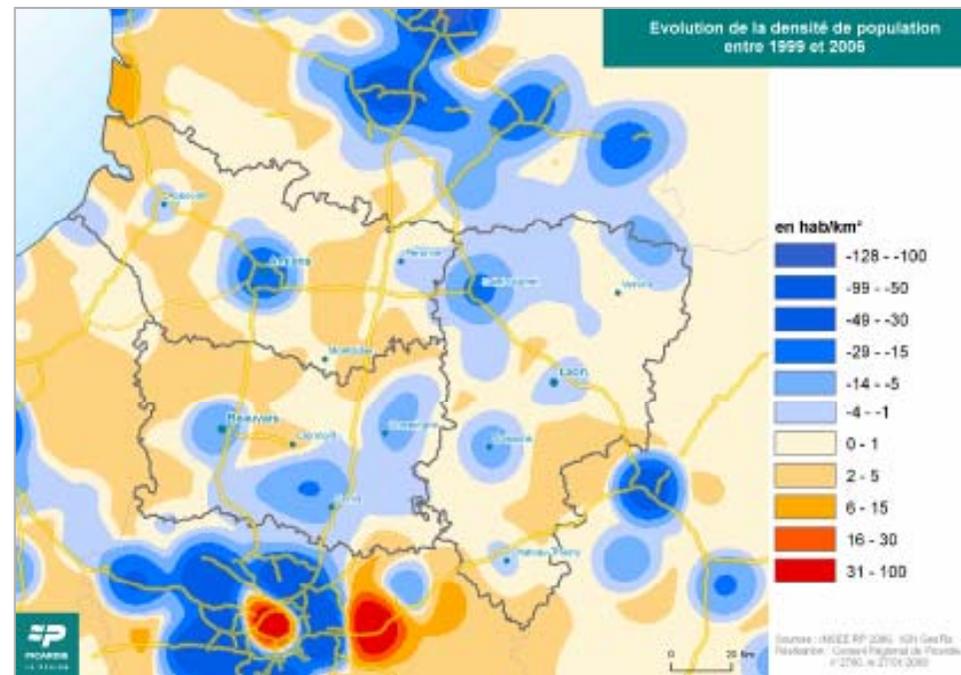
**Projet Picardie Creil Roissy :**  
un rapport renouvelé de la Picardie à la métropole parisienne pour accroître son rayonnement économique



## La DRA « Quartiers de gare »

- **La DRA « quartiers de gare », une réponse régionale à la faiblesse des villes picardes**

- Des villes affaiblies, une nécessité de réfléchir aux modalités de redynamisation des villes-centres
- Une entrée intéressante pour développer la « métropole en réseau » (fonctions métropolitaines, systèmes inter-urbains avec les transports...)



## La DRA « Quartiers de gare »

- **Plusieurs logiques de coopération entre le régional et le local s'inscrivent dans la Directive Régionale d'Aménagement :**
- **La mutualisation des moyens de négociation au profit d'un lobbying collectif** : l'appui technique et politique de la Région ainsi que le partage de l'expérience acquise au niveau local sont nécessaires pour optimiser le coût et le calendrier des projets et pour développer les partenariats avec les grands opérateurs concernés (exemples : opérateurs de transport, opérateurs de services...)
- **La mise en cohérence des politiques sur les compétences partagées** : certaines politiques publiques nécessitent une coordination accrue entre les différents acteurs (exemples : l'intermodalité avec les AOT, le développement des activités économiques...)
- **L'appui à l'ingénierie sur le développement des grandes fonctions régionales** : certains sujets complexes ne peuvent être appréhendés que sous l'angle purement local et nécessitent de développer une approche régionale au bénéfice des territoires (exemple : le tourisme d'affaires qui nécessite non seulement d'organiser les complémentarités des atouts régionaux mais aussi d'intégrer les logiques externes à la région comme c'est le cas avec les différents scénarios de développement de la plateforme de Roissy).
- **Les clubs régionaux favorisant la mutualisation des bonnes pratiques**, la mise en réseau et les démarches inter-SCOT.

# La DRA « Quartiers de gare »

## Exemples de réponses dans le cadre de la DRA

	Enjeux identifiés	Réponses à apporter
La Région s'engage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les synergies et les capacités collectives, construire ensemble les projets d'intérêt régional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participation de la Région à la conception de projets d'intérêt régional dans le cadre de <b>co-maîtrise d'ouvrage</b> (exemple de Creil)</li> <li><b>Mutualisation</b> des moyens de négociation avec les interlocuteurs régionaux (RFF, SNCF, Gares&amp;Connexions, ...)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimiser l'intermodalité dans les quartiers de gare et coordonner les différentes offres de transport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagement d'un travail avec les villes sur l'intermodalité, la modernisation et la mise en accessibilité des gares dans le cadre de la mise en œuvre du <b>schéma directeur régional d'accessibilité</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porter une parole régionale et collective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution commune avec la Région Ile-de-France au <b>Grand Roissy</b></li> <li>Organisation d'un séminaire à Bruxelles : <b>audition par les parlementaires européens</b> de l'intergroupe Urban pour la prise en compte de la problématique des quartiers de gare dans la future politique de cohésion</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire vivre les bâtiments-gare et estomper l'effet « lieu de passage »</li> <li>Créer du lien entre les gares picardes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisation d'<b>expositions itinérantes</b> dans les bâtiments-gare</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser la mise en réseau des villes-piliers et initier une coopération entre les villes, en particulier sur le sujet des fonctions métropolitaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Club <b>quartiers de gare</b> (animation fonctions métropolitaines mais difficultés de mise en place d'un « pacte métropolitain »)</li> </ul>
Travail partenarial à engager	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structurer l'implantation des fonctions métropolitaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développement de la fonction régionale <b>tourisme d'affaires</b> avec l'appui du CRT</li> </ul>
Pistes de réflexion ayant émergé des clubs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser l'implantation d'hôtels dans les quartiers de gare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partenariat à mettre en place avec les <b>opérateurs hôteliers</b> ?</li> </ul>

- **Un positionnement régional qui s'affirme...**
  - Les fonctions d'appui à l'ingénierie confortent le positionnement de la Région (mais risque « d'agencification » de la Région)
  - La fonction d'animation (club quartiers de gare notamment) reçoit un écho favorable de la part des villes (exemple du tourisme d'affaires)
  - La gestion des fonds européens (Acte III de la décentralisation) et l'annonce d'un futur CPER confortent plutôt la fonction d'ensemblier de la Région et peuvent contribuer à opérationnaliser les Grands Projets et les DRA
  
- **... mais qui demeure encore ambigu sur certains aspects**
  - La Région demeure un « pouvoir faible » face aux grands opérateurs : difficultés de mise en place d'un véritable lobbying avec RFF ou VNF
  - La mise en système des territoires est encore trop perçue à l'aune des périmètres et non des fonctions (Amiens et Compiègne ne sont pas des territoires contigus mais partagent pourtant des fonctions)
  - Le positionnement régional s'affirme vis-à-vis des territoires mais peine encore à trouver sa place auprès des Départements.