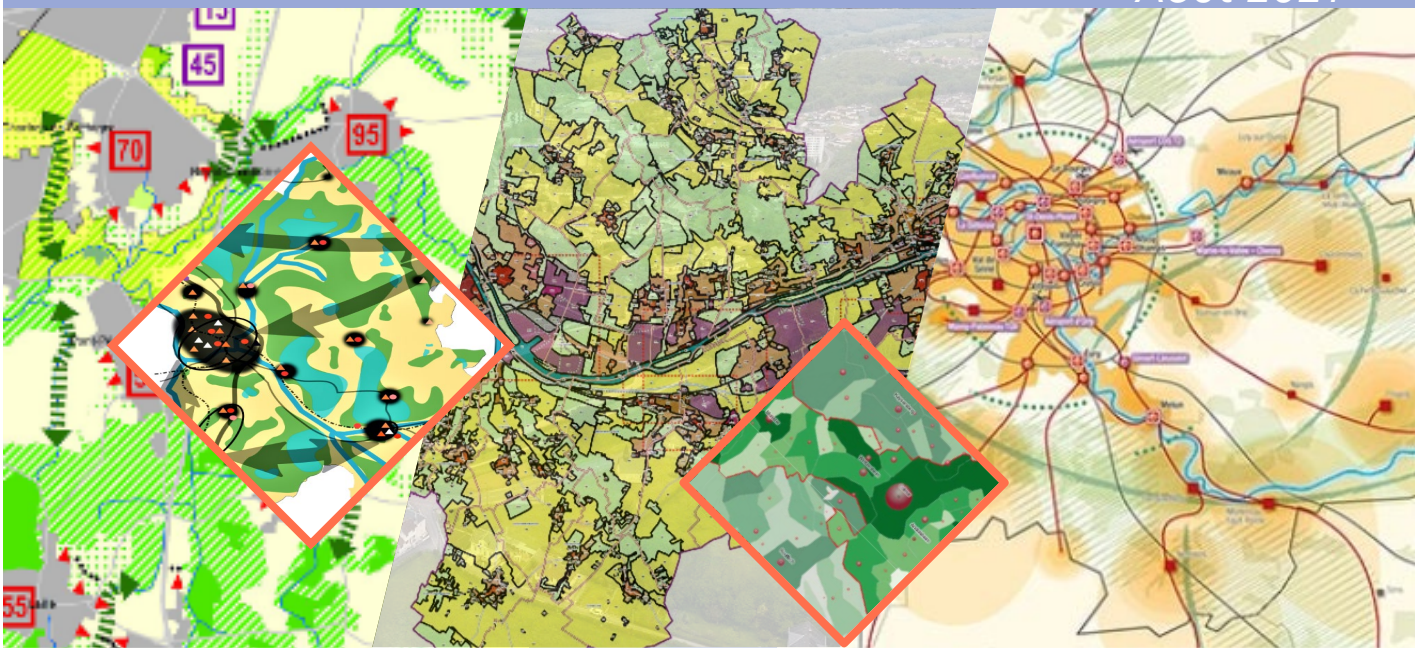
GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

VADE-MECUM

POUR LA RÉDACTION DES NOTES D'ENJEUX

Août 2021



Édito

François ADAM

Directeur de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages

*Parce que le territoire français est qualifié par les lois de décentralisation de **patrimoine commun de la nation**, les pouvoirs publics sont amenés, dans leur diversité, à prendre part aux choix prévisionnels de son utilisation, de même qu'aux décisions de l'occupation in fine de ses sols. Il est donc essentiel que les collectivités territoriales, l'État, son représentant local et ses services déconcentrés œuvrent ensemble à sa gestion. Par leurs actions, ils garantissent ainsi dans l'intérêt général la déclinaison territoriale des politiques publiques et leur intégration transversale dans la planification.*

*L'ordonnance prévue par la loi ELAN de 2018 a affirmé, en matière d'urbanisme, la **coopération** entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés en confortant une facette essentielle du **rôle de l'État**. De fait, chacun de ses échelons, en particulier départemental, se trouve tout autant en position de promouvoir et orienter pour **garantir les enjeux d'intérêt général**, que de contribuer et conseiller pour **accompagner les acteurs locaux**. L'expertise des services déconcentrés de l'État concourt ainsi, sur le terrain, à l'atteinte de nos objectifs nationaux et internationaux en portant, au quotidien, les priorités indispensables à la **transition écologique** de notre société. Les dispositions de l'ordonnance de 2020 viennent donc véritablement asseoir et donner un cadre juridique à une bonne pratique administrative : celle de la **note d'enjeux**.*

*Délicate et pourtant très précieuse, la note d'enjeux est un exercice subtil d'expression unifiée de la **parole de l'État** : précieuse, car opérant une hiérarchisation synthétique des problématiques et une analyse territorialisée, délicate puisqu'assujettie à l'exigence de ne pas tomber dans l'écueil d'une simple juxtaposition thématique. En effet, promouvoir et garantir un cadre de vie de qualité, un logement abordable et décent pour tous, un environnement et une écologie préservés, un maillage pertinent d'activités économiques et d'équipements publics, une sobriété foncière protectrice des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou encore la sécurité et la salubrité publiques pour ne citer que quelques exemples, nécessite, outre des pistes de résolution crédibles, **un souci permanent de conciliation stratégique, et donc de choix assumés d'articulation entre les différentes politiques publiques défendues.***

*Conçu comme un support opérationnel issu de l'expérience et des bonnes pratiques administratives, le présent vade-mecum constitue l'aboutissement d'une démarche participative et collective montée dans le but d'aider à la production de **notes d'enjeux utiles, au cadre souple, évolutif et adaptable aux réalités de chacun des territoires**. Un grand merci aux services de l'État, des collectivités et aux bureaux d'études qui ont contribué à son élaboration, car le résultat de leur action conjointe participera assurément à la fluidité des interactions entre l'État et les collectivités, au service du public et de l'intérêt général.*

Avant-propos

Ce vade-mecum représente l'aboutissement d'une démarche participative organisée conjointement par la fabrique à projets et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, une telle démarche ayant été privilégiée pour deux raisons.

D'une part, **la méthode de concertation participative** avait été empruntée pour l'élaboration des ordonnances de modernisation du schéma d'aménagement régional et du schéma de cohérence territoriale et de l'ordonnance de rationalisation de la hiérarchie de normes opposable aux documents d'urbanisme, toutes trois prévues par les habilitations législatives énoncées aux articles 46 et 50 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

D'autre part, la note d'enjeux a été identifiée comme une « bonne pratique » de certaines DDT(M) plébiscitée à l'occasion de ce processus de concertation, que ce soit via la plateforme web https://planifions-ensemble.fr ou à l'occasion des ateliers tenus en région. **Issue de la pratique**, la note d'enjeux s'est donc vue attribuer un statut législatif, dans certaines conditions, par l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

Ce vade-mecum devant reposer sur les retours d'expériences constatés sur le terrain et se devant d'être le plus opérationnel possible, il était donc naturel que son élaboration repose sur le prolongement du processus participatif qui s'était tenu entre 2019 et 2020. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages s'était d'ailleurs engagée, auprès de ses interlocuteurs, à poursuivre cette méthode pour élaborer ce vade-mecum.

En l'occurrence, trois ateliers se sont tenus entre février et avril 2021 pour échanger autour de la note d'enjeux, de l'intérêt d'un vade-mecum aidant à son élaboration et de son contenu. Ces ateliers ont rassemblé des représentants des services et organismes de l'État, de collectivités locales et de bureaux d'études, réunissant jusqu'à 130 participants simultanément.

Il en est résulté le présent document à destination des services déconcentrés de l'État, visant à leur apporter un support à la production de notes d'enjeux, présentant un cadre souple, évolutif et adaptable aux réalités des territoires, et basé sur l'expérience et les bonnes pratiques identifiées lors des ateliers.

Sommaire

I - Cadre juridique de la note d'enjeux 7

II - Objectifs et finalités de la note d'enjeux 8

III - Cahier des charges 11

IV - Fiches méthodes 13

Fiche méthode 1 : Aides à la définition des enjeux 14

a) Tableau des différentes politiques publiques nationales majeures 14

b) La méthode AFOM 23

c) Le diagnostic territorial partagé 24

Fiche méthode 2 : Exemples de méthodes organisationnelles pour rédiger la note d'enjeux 27

a) Constituer une équipe projet 27

b) La matrice RACI : Définir les rôles et les responsabilités de chacun 28

Fiche méthode 3 : Logigramme indicatif des étapes du projet 30

Fiche méthode 4 : Présenter et diffuser la note d'enjeux 31

Fiche méthode 5 : Faire évoluer la note d'enjeux 32

Fiche méthode 6 : Fiche-cadre de sollicitations 33

Fiche méthode 7 : Schéma de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme 35

I - Cadre juridique de la note d'enjeux

La plupart du temps, lorsqu'elle est actuellement pratiquée, la note d'enjeux consiste, pour le représentant de l'État dans le département, à transmettre aux porteurs des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), voire des PLU, un exposé des enjeux qu'il identifie sur leur territoire et que le document d'urbanisme est appelé à traduire. Cette note d'enjeux permet de renforcer le dialogue entre l'État et la collectivité en amont de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme et favorise ainsi une compréhension partagée des enjeux issus de la hiérarchie des normes opposable au document d'urbanisme.

À compter de l'entrée en vigueur, le 1er avril 2021, de l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, la note d'enjeux bénéficie d'un cadre législatif lorsque certaines conditions sont remplies (nouvel article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme).

La rédaction d'une note d'enjeux est désormais obligatoire lorsqu'un porteur de SCoT ou, en l'absence de SCoT, de PLUi en fait la demande, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme. En application des dispositions transitoires de l'ordonnance (article 7), cette obligation est opposable au représentant de l'État dans le département pour les SCoT et PLUi dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1er avril 2021. La demande doit être formalisée à l'occasion de la notification au représentant de l'État dans le département de la délibération de prescription, selon le cas, de l'élaboration ou de la révision du SCoT ou du PLUi.

Toutefois, **en dehors de ces cas bien circonscrits par le nouvel article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme**, rien n'empêche une DDT(M) de produire à son initiative, comme certaines le font aujourd'hui, une note d'enjeux pour d'autres documents (PLU(i) en présence d'un SCoT par exemple) ou d'autres procédures (modification, mise en compatibilité). Rien n'interdit non plus aux porteurs de ces documents, dans ces mêmes hypothèses non prévues par l'article L. 132-4 -1 du Code de l'urbanisme, de demander à l'État la production d'une note d'enjeux, la DDT(M) n'étant alors pas tenue d'y déférer mais ayant la faculté d'y faire droit si les circonstances locales l'y incitent.

Il convient de préciser que, **dans tous les cas – que la note d'enjeux soit produite en application de l'article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme ou en dehors de ce cadre juridique – elle demeure un outil d'échange et de dialogue entre l'État et le porteur du document sans aucun effet juridique.** Elle n'a donc pas vocation à constituer un acte de procédure de l'élaboration du document d'urbanisme ni à avoir une quelconque portée juridique contraignante, y compris vis-à-vis de l'autorité de l'État. Le représentant de l'État dans le département demeure maître tant du sens de l'avis qu'il rendra en sa qualité de personne publique associée sur le projet de document d'urbanisme arrêté, que d'exercer son contrôle de légalité, et ce sans lien avec le contenu de cette note (cf. concernant la note d'enjeux produite en application de l'article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme, le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme).

La note d'enjeux peut, certes, permettre d'aiguiller la collectivité ou l'établissement public sur les sujets qui appelleront la vigilance de l'État, mais cette vertu pédagogique ne saurait pour autant lier son contrôle qui doit, en tout état de cause, pouvoir s'exercer en toute indépendance par rapport à la séquence de dialogue amont formalisée par la note d'enjeux.

II - Objectifs et finalités de la note d'enjeux

Du point de vue du contenu du document d'urbanisme, la note d'enjeux doit aider son porteur à bâtir son projet et **favoriser la construction d'une vision intégrée des politiques publiques aux spécificités locales du territoire.**

Du point de vue du processus d'élaboration du document d'urbanisme, la rédaction d'une note d'enjeux permet d'**engager un dialogue sur les territoires entre les services déconcentrés de l'État et l'auteur du document.**

En effet, la note d'enjeux a vocation à s'inscrire, pour l'État, dans un *continuum* entre porter à connaissance (PAC), dont elle constitue un complément, et l'association, dont elle constitue la première étape formelle. C'est un **outil qualitatif concrétisant « une vision partagée du territoire et des enjeux qui le concernent »** « en développant un discours pédagogique et argumenté et non plus un rappel comminatoire des obligations de règlement »[1], ce afin de renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification[2].

Pour rappel, lors de la concertation qui a précédé l'élaboration de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, que ce soit via la plateforme web https://planifions-ensemble.fr ou à l'occasion des ateliers tenus en région, organisés autour de diagnostics et de pistes de solutions, deux données ont émergé de façon récurrente et forte :

- une posture *in fine* favorable au maintien des liens juridiques entre les documents d'urbanisme et les documents qui leur sont opposables ;
- le rôle essentiel que joue la qualité du dialogue, démarré sitôt la procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme lancée, entre le porteur de ce documents et l'État, au succès de la traduction des politiques sectorielles dans ce document.

Dans un paysage où le nombre de documents opposables aux documents d'urbanisme demeure finalement important, la note d'enjeux s'est avérée être un facteur consensuel de simplification pour les auteurs des documents d'urbanisme :

- en ce qu'elle favorise l'intelligibilité des enjeux sectoriels portés par les documents *supra* à l'aune du territoire couvert par le document d'urbanisme ;
- en ce qu'elle favorise l'unicité de la parole de l'État vis-à-vis de l'auteur du document d'urbanisme ;
- en ce qu'elle déplace le dialogue entre l'État et le porteur de document d'urbanisme en amont de l'élaboration de ce document ;
- en ce qu'elle demeure un outil non contraignant et respectueux du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

[1] Rapport du CGEDD, mai 2013, *Qualité du dire de l'État au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports* (pages 33 et suivantes).
[2] Piste n°6 du rapport du CGEDD, avril 2017, *Quelles évolutions pour le schéma de cohérence territoriale* (p. 42).

Il suit de ces rappels et éléments de cadrage quelques indications pouvant guider la rédaction des notes d'enjeux.

En premier lieu, la note d'enjeux doit **permettre au porteur du document d'urbanisme d'avoir connaissance et, par suite, de mieux tenir compte des enjeux stratégiques locaux identifiés par les services déconcentrés de l'État.** Pour l'État, un enjeu représente ce que le territoire aurait à gagner ou à perdre selon qu'il serait tenu compte ou non, dans les documents d'urbanisme, de tel objectif porté par les politiques publiques. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) définit un enjeu comme « **une question qui engage fortement l'avenir du territoire, une valeur qu'il n'est pas acceptable de voir disparaître ou se dégrader**, tant du point de vue des ressources naturelles que de la santé publique ou de la qualité de vie »[3].

C'est ainsi que dans son rôle d'accompagnateur, l'État conseille le porteur du document d'urbanisme sur l'identification des enjeux qu'il estime être les plus prégnants à l'aune du territoire concerné. En cela, la note d'enjeux s'écarte du PAC caractérisé par son exhaustivité.

Elle s'écarte également du PAC en ce que les enjeux « sectoriels » qu'elle valorise doivent l'être à l'aune du territoire en question.

À cet égard, il convient de préciser que rien n'interdit que l'État, adoptant une posture d'écoute, pousse le dialogue précédent l'établissement de la note d'enjeux, jusqu'à consulter le porteur de documents d'urbanisme concerné, afin d'affiner sa connaissance transversale des enjeux locaux. Cette démarche peut permettre, lorsque les circonstances locales le permettent, de faciliter l'instauration d'une vision globale et partagée du territoire afin d'élaborer une note d'enjeux qui soit cohérente avec les besoins identifiés sur le territoire. Toutefois, l'État demeure maître dans la détermination et la hiérarchisation des enjeux qu'il entend valoriser dans la note qu'il communique finalement au porteur de documents d'urbanisme.

En deuxième lieu, la rédaction d'une note d'enjeux peut permettre, en identifiant les enjeux les plus prégnants à l'aune du territoire concerné, d'**unifier la parole des services de l'État vis-à-vis du porteur de document d'urbanisme.** Le contenu de la note d'enjeux doit en effet permettre d'aiguiller la collectivité ou l'établissement public sur les sujets qui appelleront la vigilance de l'État, sans pour autant le lier lorsqu'il endossera les habits de la personne publique associée ou ceux du contrôle de légalité[4].

En troisième lieu, la note d'enjeux permet d'expliciter ces enjeux, qui sont importants pour l'État sur le territoire en question, et qui sont inscrits dans les documents de rang supérieur que le document d'urbanisme doit prendre en compte ou auxquels il doit être compatible pour respecter la hiérarchie des normes posée par les articles L. 131-1 et suivants du Code de l'urbanisme. La note d'enjeux revêt ici un rôle pédagogique attendu par des porteurs de documents d'urbanisme.

Il est à noter que la note d'enjeux constitue assurément un outil d'appropriation qualitatif du territoire pour les nouveaux agents des services déconcentrés.

---

[3] CGDD, *« Profil environnemental régional, état des lieux et éléments de méthode », Études et Documents, n° 25*, 2010.

[4] L'absence de portée juridique de la note d'enjeux est essentielle pour que le dialogue fonctionne, mais ne saurait être entendu de manière extrême. En effet, il ne s'agit pas d'empêcher l'État, en phase d'intervention en qualité de PPA ou lors de son contrôle de légalité, de porter davantage son attention sur les enjeux qu'il aura développés dans sa note, situation qui sera sans doute assez courante puisqu'elle traduira une certaine cohérence de la posture de l'État.

En dernier lieu, quelques remarques sur **la temporalité** de production de la note d'enjeux.

D'une part, il est important que la transmission de la note d'enjeux intervienne, autant que possible, **le plus tôt possible dans la procédure d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme.** Sur le processus, le mieux est sans doute d'échanger avec le porteur de document destinataire pour déterminer la meilleure articulation entre son calendrier prévisionnel et la transmission de la note. Le dialogue entre l'État et le porteur du document d'urbanisme peut effectivement s'avérer utile sur ce point. À titre indicatif, une présentation de la note d'enjeux au moment de la présentation du diagnostic territorial dudit porteur permettrait une mise en miroir des enjeux identifiés par le porteur du document avec les enjeux portés par la note de l'État. En tout état de cause, il est préférable que la note d'enjeux soit transmise au plus tard avant le débat sur le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), afin de conserver sa pleine utilité.

D'autre part, bien qu'il n'y ait pas de délai de production contraignant, la durée moyenne de rédaction d'une note d'enjeux recueillie est le plus souvent comprise entre 3 mois et 1 an, selon l'envergure des enjeux et du document local d'urbanisme concerné.

Enfin, compte tenu de la durée parfois longue d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme, du caractère non contraignant de la note d'enjeux et de la manifestation qu'elle est d'un processus de dialogue amont, il est possible pour l'État de tenir compte d'éventuelles évolutions des circonstances locales pour adapter, en conséquence, son contenu. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire pour l'État de signaler un nouvel enjeu dont l'importance locale n'avait pu être identifiée auparavant. **En aucun cas la note d'enjeux ne doit être un document figé dans un cadre strict.** Pour autant, une telle adaptation du contenu de la note d'enjeux n'aura de sens que si elle intervient suffisamment en amont dans le processus d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme.

III - Cahier des charges

Ce que n'est pas une note d'enjeux

- ☒ Un porter à connaissance (PAC), lequel doit précéder la note d'enjeux
- ☒ Un document opposable aux documents et autorisations d'urbanisme
- ☒ Un document trop exhaustif et uniquement littéral
- ☒ Un document figé dans un cadre strict
- ☒ Un document général désincarné et non territorialisé

Ce qu'est une note d'enjeux

- ☑ Un document synthétique (5 à 30 pages pour les plus gros projets) à la fois littéral et graphique
- ☑ Une hiérarchisation et une priorisation des enjeux portés par l'État
- ☑ Un focus sur les 3-4 enjeux essentiels déclinés à l'échelle d'un territoire
- ☑ Une aide permettant au porteur du document d'urbanisme de bâtir son projet d'aménagement du territoire et qui n'a de sens que si elle intervient en amont du débat sur le PADD
- ☑ Un document de référence pour tout agent de l'État associé au document d'urbanisme
- ☑ Une analyse des enjeux essentiels portés par les documents de rang supérieur appliqués au territoire
- ☑ Un outil de dialogue amont entre les services de l'État et les porteurs de document d'urbanisme
- ☑ Un moyen de faciliter le travail du porteur du document d'urbanisme dans l'analyse des documents de rang supérieur
- ☑ Une vision intégrée des politiques publiques
- ☑ Un document qui peut être évolutif dans le temps

N.B. : Différence entre une note d'enjeux et un porter à connaissance (PAC)

Le PAC est la transmission brute et objective des données réglementaires, des servitudes d'utilité publique, des projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national à toute collectivité ou établissement public qui prescrit l'élaboration ou l'évolution de son document d'urbanisme.

La note d'enjeux est une analyse qualitative des principaux enjeux stratégiques déterminés par l'État à l'aune d'un territoire donné.

IV - Fiches méthodes

À titre liminaire, il convient de préciser que l'ensemble des méthodes évoquées au travers de ce vade-mecum le sont à titre informatif et n'ont pas à être mises en œuvre obligatoirement par les services rédacteurs de la note d'enjeux. Elles sont indépendantes et utilisables à d'autres fins que la note d'enjeux. Il s'agit de propositions issues des différentes contributions aux ateliers, dont l'utilité et la pertinence peuvent varier en fonction des moyens et services disponibles.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces méthodes doit être proportionnée à l'échelle et aux spécificités du territoire concerné. Il est possible d'élaborer une note d'enjeux partagée avec des méthodes simplifiées dans un certain nombre de cas. Néanmoins, l'exercice peut s'avérer chronophage au vu de l'étendue du projet du porteur (exemple : SCoT de la métropole du Grand Paris). L'important est que la note d'enjeux puisse être établie en un temps optimal qui varie entre 3 mois et 1 an.

Fiche méthode 1

Aides à la définition des enjeux

a) Tableau des différentes politiques publiques nationales majeures

Ce tableau liste les principales politiques publiques portées par l'État et fait le lien avec les textes réglementaires et documents de références correspondants. Il n'a pas vocation à être exhaustif.

En fonction de chaque thématique figurent également des propositions d'acteurs pouvant être sollicités pour collecter des informations et des exemples de données mobilisables qui pourront servir à la réalisation d'un diagnostic territorial.

Attention : ainsi que le précise le présent vade-mecum, la note d'enjeux n'a pas pour objet de traiter l'ensemble de ces politiques publiques, il est donc nécessaire d'opérer une sélection des enjeux principaux à y faire figurer (cf. II du vade-mecum). En outre, ces politiques ne doivent pas être traitées en silo mais être croisées afin d'aboutir à des enjeux transversaux. La sélection des enjeux pourra être effectuée en s'appuyant notamment sur les méthodes AFOM/SWOT et celles du diagnostic territorial partagé évoquées ci-après.

Politiques publiques de l'État (notamment celles listées à l'article L. 101-2 CU)	**Déclinaisons**	**Textes règlementaires et documents de références**	**Acteurs mobilisables**	**Exemples de données mobilisables pour l'analyse territoriale**
Équilibre entre zones	Maîtrise du développement urbain et lutte contre l'étalement urbain	• SRADDET • SAR • PADDUC • SDRIF • SCoT (PAS et DOO)[5]	• DREAL • Cerema • OCSGE	Suivi de la consommation d'espaces par l'urbanisation • Évolution annuelle des surfaces urbanisées • Taux de renouvellement urbain (recyclage des ressources bâties) • Artificialisation d'espaces NAF • Part des surfaces urbanisées dans la superficie totale • Surface urbanisée par habitant et par emploi Dynamiques de construction dans les espaces urbanisés • Densité nette de logements (logements présents par hectare de surface urbanisée) • Part des maisons individuelles dans la construction de logements Caractéristiques socioéconomiques des espaces urbanisés • Part des nouveaux arrivants dans la commune • Taux d'évolution de la population

[5] *Lorsque le SCoT est cité comme document de référence à l'élaboration d'une note d'enjeux dans ce tableau, il est bien entendu qu'il s'agit des cas où la note d'enjeux porte sur un PLU(i), un document en tenant lieu ou une carte communale élaborés, révisés, modifiés ou mis en compatibilité dans un territoire couvert par un SCoT, donc dans un cas non prévu par l'article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme. Dans ces hypothèses, le caractère intégrateur du SCoT peut s'avérer d'une aide précieuse pour élaborer une note d'enjeux, celle-ci n'étant toutefois pas obligatoire.*

Équilibre entre zones	Utilisation économe des espaces naturels et préservation des espaces agricoles / Zéro artificialisation nette	• SRADDET • SAR • PADDUC • SDRIF • Plan régional de l'agriculture durable • SCoT	• DRAAF • DREAL • DDT(M) • CDPENAF	• Évolution du nombre d'exploitants et âge (INSEE) • Type d'agriculture • Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers • Nombre d'hectares préservés où la construction est interdite • Statistiques Agreste • Construction en surface de plancher • Taux de renouvellement urbain (recyclage des ressources bâties) : ratio entre les surfaces de plancher réalisées à l'intérieur de l'espace urbain existant et la totalité des surfaces planchers commencées sur une année. • Désartificialisation : renaturation des surfaces artificialisées • Densité du bâti
	Patrimoine culturel – patrimoine paysager	• Plan de sauvegarde et de mise en valeur • Secteur patrimonial remarquable • Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine • SCoT • Carte archéologique nationale • Atlas des patrimoines • Sites classés ou inscrits	• DRAC • DREAL • Architecte conseil de l'État • Architecte des bâtiments de France • Inspecteur des sites	• Sites classés et/ou inscrits • Réserves archéologiques • Secteurs sauvegardés • Monuments historiques • Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
	Mobilités	• Plan de mobilité/PDU • Plan de mobilité rurale • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SCoT	• Cerema • DIR • Gestionnaires d'infrastructures (autoroutes, routes, fer, canaux, aériens) • Collectivités • On3v • IGN • DREAL	• Infrastructures présentes (chemins de fer, réseaux de transports en commun, réseau routier, canaux, réseau aérien) • Flux domicile/travail • Trafic moyen • Types de déplacements utilisés • Vieillissement de la population • Données Insee • Données IGN
Qualité urbaine, architecturale, paysagère		• Charte de PNR • Charte de Parc national • Directive de protection et de mise en valeur des paysages • Atlas et plan de paysage • SCoT	• DREAL • DDT(M) • OFB • Architecte conseil de l'État • Architecte des bâtiments de France • DRAC	• Entités paysagères • Réseau hydrographique/relief • Sites classés et/ou inscrits • Patrimoine bâti et naturel

Diversité des fonctions urbaines et rurales et mixité sociale	Logement (dont lutte contre la vacance, rénovation urbaine)	• SRADDET • SAR • PADDUC • SDRIF • SRHH • PLH • Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) • Schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGDV)	• DREAL • Union sociale pour l'habitat • ANIL • Anah • ANRU	• Évolution de la population (bases Insee) • Catégories et type de logements • Part des résidences principales • Tâches urbaines, étalement, artificialisation, zonage • RPLS (locatif social) • Logements insalubres • Passoires thermiques
	Organisations et activités économiques	• SRDEII • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SCoT	• DREETS • DDT(M) • CCI • DREETS • CCI • CNAC • CDAC	• Zones d'emploi et type d'emplois (primaire, secondaire, tertiaire) • Emploi/taux de chômage, de création et de fermeture d'entreprises • Économie sociale et solidaire • Bases Insee et Stateco • Localisation des activités (commerce, industrie, service, construction, tourisme, énergies renouvelables, etc.) • Bases Insee, Stateco
	Soutien aux polarités urbaines et rurales	• SRDEII • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • Plan national Action cœur de ville • SCoT	• DREETS • Préfecture • DDT(M) • ANCT • Observatoire des territoires	• Population et nombre d'emplois d'une commune • Localisation des projets actions cœur de ville, petite ville de demain, des opérations de revitalisation du territoire, etc. • Base permanente des équipements de l'Insee • Niveau de centres d'équipements et de services des communes (données INRAE-CESAER, ANCT 2020) • Dynamiques de population et d'emploi des centres et de leur périphérie (idem) • Vieillissement de la population • Vacance des logements
	Equipements du territoire (sport, loisir, culture, enseignement, activité sociale, services de santé, fonctions médicales, etc.)	• SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SCoT	• DREAL • ARS • DDT(M) • DRAC • DRAJES	• Base permanente des équipements de l'Insee téléchargeable par thèmes • Grands projets d'équipements • Densité des équipements intermédiaires/supérieurs par nombre d'habitants • Densité des équipements de centralité du quotidien par nombre d'habitants • Raccordement des équipements aux divers réseaux de transports

Sécurité et salubrité publiques	Projets ayant un impact sur le territoire		• ARS • DIRPJJ • DDPP • DDSP • DISP	
Prévention des risques	Prévention des risques naturels prévisibles	• Plans de prévention des risques naturels • Plan de prévention des risques avalanche • Dossier départemental des risques majeurs • Dossier d'information communal sur les risques majeurs	• COPRNM • ONRN • DGPR • DDSP • Cerema • DREAL • DDT(M)	Fréquence / Cinétique / Topographie et Géographie / État des ouvrages de protection / Ruissellement/coulée de boue Nombre de constructions dans les secteurs « vulnérables »
	Prévention des risques technologiques	• Plans de prévention des risques technologiques	• DGPR • CSPRT • INERIS • Cerema • DREAL	Probabilité / Intensité / Dégâts collatéraux / Gravité / Cinétique / Éloignement des populations Nombre de constructions dans les secteurs « vulnérables »
	Prévention des risques miniers	• Plans de prévention des risques miniers	• BRGM • INERIS • DREAL	Probabilité / Intensité / Dégâts collatéraux / Gravité / Cinétique / Éloignement des populations Nombre de constructions dans les secteurs « vulnérables »
Protection des milieux naturels et des paysages	Qualité de l'air	• Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) • SNBC • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SRCAE (IdF, Corse) • PCAET • SCoT • Plan de protection de l'atmosphère	• Association agréée de surveillance de la qualité de l'air • LCSQA • Ademe • DREAL • Conseil national de l'air	• Estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques • Estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone • Indice de qualité de l'air • Nombre de jours de qualité de l'air inférieure à médiocre
	Qualité de l'eau	• Plan micropolluants 2016-2021 • SDAGE • SAGE • SCoT	• DREAL • ARS • DRAAF • Agences et offices de l'eau • EPTB • OFB • Syndicats inter-communaux ayant compétence dans les domaines de l'eau	• Types et ampleur des rejets et des prélèvements d'eau dus aux activités humaines • Incidences sur la masse d'eau • Évolution prévisible de la demande en eau, de la ressource disponible et de la répartition entre les utilisateurs • Bon état écologique des eaux • Captages prioritaires Grenelle • Nombre de m^3 par année par habitant d'eau potable consommée et d'eau rejetée • Qualité de l'eau (MISEN)

Protection des milieux naturels et des paysages	Qualité du sol et du sous-sol	• BASIAS • BASOL • SCoT	• BRGM • GIS SOL • Ademe • Chambres d'agriculture • DREAL	• Valeur agronomique des sols • Présence de polluants • Anciens sites industriels • Artificialisation des sols • Imperméabilisation des sols
	Ressources naturelles	• Programme national de la forêt et du bois 2016-2026 • SRC • Schéma départemental d'orientation minière (Guyane) • Charte de PNR • Charte de Parcs nationaux • Arrêté de protection de biotope • SCoT	• ONF • RNF • IGN • Ademe • DREAL • DDT(M)	• Artificialisation espaces NAF • Part énergie fossiles dans la production d'électricité et consommation d'électricité • Nombre d'hectares préservés où la construction est interdite • Pourcentage de matériaux issus de carrières en roche massive et/ou recyclés
	Biodiversité	• Stratégie nationale de la biodiversité • Zones Natura 2000 • ZNIEFF • Trames vertes et bleues • Aires protégées • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SCoT	• OFB • Conservatoire du littoral • Observatoires régionaux de la biodiversité • DREAL • DDT(M)	• Artificialisation espaces NAF • Espèces menacées • Nombre d'habitats écologiquement fonctionnels • Espèces exotiques envahissantes • Diversité des espèces sauvages • Connectivité des habitats et des écosystèmes
	Continuités écologiques	• Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques • Trames vertes et bleues • SDAGE • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SRCE (IdF) • SCoT	• Agences de l'eau • OFB • DREAL • DDT(M)	• Identification d'éléments à protéger, mettre en valeur ou requalifier, notamment pour la préservation et le maintien des continuités écologiques • Localisation dans les zones à urbaniser des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques • Emplacements réservés dédiés aux continuités écologiques

Lutte contre le changement climatique et adaptation	Réduction des gaz à effet de serre, économie des ressources fossiles, maîtrise de l'énergie et production d'énergie à partir de sources renouvelables	• Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) • SNBC • PPE • SRADDET • PADDUC • SAR • SDRIF • SRCAE (IdF, Corse) • SCoT • PCAET	• Ademe • DREAL • DDT(M)	• Estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques • Estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone • Analyse de la consommation énergétique finale du territoire • État de la production des énergies renouvelables sur le territoire • Analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique
Favoriser l'insertion des personnes en situation de handicap	Société inclusive pour les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales	• Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) • Schémas directeurs d'accessibilité (SD'AP) pour les transports • PDALHPD • PLH • Plan de mobilité / PDU	• MDPH • ESAT • CDAPH • DREETS	• Nombre de personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie • Allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) • Allocataires de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) • Site internet de la DREES • Accessibilité des logements • Accessibilité des infrastructures et équipements publics

Aménagement, protection et mise en valeur du littoral	Recherche et innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral *(art. L. 321-1, II 1° du Code de l'environnement)*	• Loi littoral • Stratégie nationale pour la mer et le littoral • Documents stratégiques de façades	• Conservatoire du littoral • Observatoire national de la mer du littoral • Cerema • Conseil national de la mer et des littoraux • IFREMER	• Part des territoires littoraux à énergie positive • Puissance électrique raccordée par type (éolien, photovoltaïque, petite hydraulique, autre) dans les communes littorales • Site internet Géolittoral
	Préservation de l'environnement : • protection des équilibres biologiques et écologiques ; • lutte contre l'érosion. • prévention des risques naturels liés à la submersion marine, • préservation des sites et paysages et du patrimoine *(art. L. 321-1, II 2° du Code de l'environnement)*	• Loi littoral • Stratégie nationale pour la mer et le littoral • Documents stratégiques de façades • Plans de prévention des risques de submersion • Schéma de mise en valeur de la mer	• Conservatoire du littoral • Observatoire national de la mer du littoral • Cerema • Conseil national de la mer et des littoraux • IFREMER • Conseils maritimes de façades et conseils maritimes ultramarins	• Enjeux humains et industriels en zone basse et dans les secteurs en érosion • Bon état écologique des mers • État des ouvrages de protection • Rythme du phénomène d'érosion • Rythme de l'artificialisation
	Économie maritime : • pêche ; • cultures marines ; • activités portuaires, nautiques et balnéaires ; • la construction et la réparation navales ; • les transports maritimes. *(art. L. 321-1, II 3° du Code de l'environnement)*	• Stratégie nationale pour la mer et le littoral • Documents stratégiques de façades • Schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine • Schéma de mise en valeur de la mer	• IFREMER • Observatoire du littoral	• Enjeux humains et industriels et zone basse et dans les secteurs en érosion • Nombre d'emplois dans l'économie maritime
	Économie non maritime : • activités agricoles ou sylvicoles ; • activités aquacoles ; • industrie ; • artisanat ; • tourisme. *(art. L. 321-1, II 4° du Code de l'environnement)*	• Stratégie nationale pour la mer et le littoral • Documents stratégiques de façades • Schéma de mise en valeur de la mer • SCoT	• IFREMER • Observatoire du littoral	• Enjeux humains et industriels et zone basse et dans les secteurs en érosion • Nombre d'emplois dans l'économie non maritime • Pourcentage de l'augmentation de la population en période estivale • Disparition des espaces agricoles

Développement et protection de la montagne	Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et du patrimoine naturel et culturel montagnard	• Loi montagne I et II • Schéma interrégional de massif • Convention interrégionale de massif • SRADDET • PADDUC • SAR • SCoT	• Conseil national de la montagne (CNM) • Comité de massifs • Commissariats de massif • Pour la Corse, collectivité territoriale de Corse • ONF • PNR et PN	• Espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard (gorges, glaciers, lieux de pratique de l'alpinisme…) et leurs abords • Terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières • Stockage de l'eau pour répondre aux besoins agricoles, des populations et au soutien d'étiage
	Encadrement du développement touristique	• Loi montagne I et II • Schéma interrégional de massif • Convention interrégionale de massif • SRADDET • PADDUC • SAR • SCoT	• Conseil national de la montagne (CNM) • Comité de massifs • Commissariats de massif • Pour la Corse, collectivité territoriale de Corse • ONF • PNR et PN	• Répartition des offices de tourisme • Réhabilitation de l'immobilier de loisir • Logements des salariés, notamment des saisonniers • Augmentation de la population en saison touristique
	Soutien à l'emploi et au dynamisme économique en montagne	• Loi montagne I et II • Schéma interrégional de massif • Convention interrégionale de massif • SRADDET • PADDUC • SCoT	• Conseil national de la montagne (CNM) • Comité de massifs • Commissariats de massif • Pour la Corse, collectivité territoriale de Corse • ONF • PNR et PN	• Couverture numérique • Accordement et la maintenance des installations de télécommunication • Réseau commercial de proximité

b) La méthode AFOM

La méthode **AFOM** (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces) permet de visualiser et d'étudier les forces et les faiblesses d'un territoire en les analysant au regard des opportunités et des menaces de son environnement, dans le but de parvenir à une stratégie de développement.

Il est possible d'envisager un dialogue avec le porteur du document d'urbanisme lors de cette étape pour renforcer la compréhension du territoire.

Dans le cadre de l'exercice de la note d'enjeux, cet outil peut être pertinent pour hiérarchiser des enjeux à l'échelle du territoire et identifier les leviers d'action pour parvenir à les traiter efficacement dans le document d'urbanisme.

LES FORCES : points positifs internes sur lesquels l'organisation ou le territoire exerce un contrôle et qui pourront être développés dans le futur pour aboutir à la construction du projet de territoire.	**LES FAIBLESSES :** aspects négatifs contrôlés en interne, et pour lesquels des marges d'amélioration existent. Ce sont les points de vigilance sur lesquels les services de l'État porteront une attention particulière.
LES OPPORTUNITÉS : possibilités extérieures positives, dont on peut tirer parti. Le territoire n'a que peu ou pas de contrôle sur ces points mais il peut s'en servir pour répondre aux enjeux portés par l'État.	**LES MENACES :** obstacles ou limitations extérieures, pouvant empêcher ou freiner le développement du territoire. Le territoire n'a que peu ou pas de contrôle sur ces points mais ils doivent être anticipées pour faire face aux enjeux qui en découlent.

Les constats issus de cette méthode peuvent être approfondis par une série de questions pour faire émerger des enjeux stratégiques, puis des pistes d'action prioritaires.

Listes des questions à se poser après l'analyse AFOM :

- Comment maximiser les forces et les opportunités et minimiser les faiblesses et les menaces ?
- Comment les forces permettent-elles de maîtriser les faiblesses et les menaces ?
- Comment les opportunités permettent-elles de minimiser les menaces et les faiblesses ?
- Comment utiliser les opportunités pour tirer parti des forces ?
- Les menaces et les faiblesses peuvent-elles affecter les forces et opportunités ?

À l'issue de ce questionnement, une compréhension des besoins concrets du territoire ressortira. Certaines thématiques ne nécessiteront qu'une action légère à la marge tandis que d'autres mobiliseront davantage de moyens et ainsi, un plan d'action pourra être établi.

Exemple d'analyse AFOM sur une thématique de territoire :

Forces Croissance démographique soutenue	**Faiblesses** Nombre de logements sociaux insuffisant
Opportunités Friches à réhabiliter ou renaturer	**Menaces** Recul du trait de côte

c) Le diagnostic territorial partagé

Une démarche de diagnostic territorial partagé a été développée par AgroParisTech Clermont-Ferrand et la DREAL Poitou-Charentes en 2015 pour faciliter la compréhension par tous des enjeux territoriaux.

Cette méthode permet de construire un diagnostic territorial partagé en s'appuyant sur la combinaison de connaissances multithématiques, la spatialisation des éléments et sur une démarche participative. Elle vise à favoriser le dialogue entre des acteurs aux regards et aux pratiques variés, en interne ou en externe, et permet la construction d'une vision partagée d'un même territoire. L'objectif final de ce diagnostic est d'aboutir à la formulation et à la visualisation spatiale des enjeux de l'État sur un territoire donné, afin d'y apporter la réponse publique adéquate.

Cette démarche peut donc faciliter la compréhension du territoire par toutes les parties prenantes, ou seulement les services déconcentrés DDT(M) selon l'implication des acteurs dans le processus. Elle a été mise en œuvre à plusieurs reprises pour la réalisation de notes d'enjeux de l'État. Si ce support peut constituer une aide, il n'est en aucun cas obligatoire.

La méthode du diagnostic territorial partagé se divise en 4 grandes étapes :

1. Comprendre le territoire
2. Spatialiser les caractéristiques et les dynamiques du territoire
3. Spatialiser les enjeux du territoire
4. Partager l'analyse entre services de l'État

1. Comprendre le territoire

Afin d'avoir une bonne connaissance des enjeux présents, cette méthode propose 12 fiches thématiques qui favorisent une compréhension rapide et transversale du territoire :

- Population, habitat, urbanisation ;
- Documents de planification / échelons administratifs
- Organisation des déplacements ;
- Gestion des risques ;
- Organisations économiques ;
- Activités économiques ;
- Équipement du territoire ;
- Agriculture ;
- Occupation du sol / sous-sol ;
- Paysage ;
- Espaces naturels d'intérêt écologique ;
- Qualité de l'environnement.

Ces 12 fiches ne sont cependant pas exhaustives et ne s'adaptent pas à toutes les réalités locales. Il est vivement conseillé de favoriser l'identification d'autres thèmes selon les spécificités du territoire et de sélectionner les thèmes s'adaptant le plus aux besoins locaux. Pour rappel, une note d'enjeux ne doit retenir que 3 à 4 enjeux essentiels.

À partir d'un thème identifié, les membres de l'équipe projet rédigeront une « fiche territoire synthétique » (2 pages maximum) rassemblant une partie explicative de la thématique, les projets éventuels concernant cette thématique, une partie graphique permettant de visualiser la thématique (schéma, carte, tableau simple, etc.). Le recueil des données permettant de rédiger les différentes fiches thématiques peuvent provenir de sources variées : informations géographiques, statistiques, documents d'urbanisme, porter à connaissance, études, sollicitations d'experts ou d'acteurs (cf. fiche méthode 6). La fiche méthode 1 a vocation à organiser une liste indicative de sources selon les politiques publiques visées.

L'objectif d'une telle « fiche territoire synthétique » est de réaliser un portrait de territoire synthétisant les éléments structurants du territoire : les principales caractéristiques et dynamiques et les acteurs à mobiliser. La prise en compte de

ces fiches thématiques constitue une première étape à la co-construction du diagnostic territorial.

Il est possible d'envisager un dialogue avec le porteur du document d'urbanisme lors de cette étape pour renforcer la compréhension du territoire par toutes les parties prenantes. De plus, des visites sur site peuvent être organisées pour s'imprégner des réalités locales.

De l'examen entrecroisé des fiches thématiques pourra découler la formulation d'enjeux à analyser plus précisément dans la note d'enjeux de l'État.

2. Spatialiser les caractéristiques et les dynamiques du territoire

Une discussion partagée avec d'autres acteurs que les services de la DDT(M) peut s'ouvrir quant à l'analyse des fiches thématiques rédigées et à leur représentation spatiale schématique. Cette analyse permet de visualiser et d'expliciter les dynamiques et caractéristiques du territoire. Sur un fond graphique simplifié, les fiches thématiques feront l'objet d'une représentation schématique les illustrant (une seule carte globale ou plusieurs cartes thématiques). Cette schématisation est réalisée par les différents membres de l'équipe projet qui débattent de leurs choix, puis font apparaître les informations essentielles. En cas de désaccord entre les membres de l'équipe sur la sélection des enjeux à traiter, il appartiendra au chef de projet, au directeur de la DDT(M) ou en dernier ressort au préfet du département d'arbitrer.

Cette deuxième étape donne ainsi une vision globale indispensable à l'identification des interactions et des points de frottement ou de tension entre les différentes composantes d'un territoire. À titre indicatif, l'élaboration de la carte des caractéristiques et dynamiques du territoire prend en moyenne une demi-journée (30 minutes à 1 heure pour s'imprégner des fiches thématiques, 2 à 3 heures pour les schématiser, 30 minutes pour trouver un titre global résumant les dynamiques et caractéristiques considérées).

3. Identifier les enjeux du territoire

À partir de l'analyse des fiches thématiques et de leur schématisation, et en combinant les questions qui émergent au regard de la lecture du territoire et de son avenir, les principaux enjeux territoriaux se dégagent.

L'enjeu se détachera des dynamiques territoriales résultant de l'interaction (ou de l'absence d'interaction) entre plusieurs représentation graphique (exemple : flèche d'expansion de la zone urbaine *vs* flèche de recul d'un espace forestier). La formulation d'un enjeu correspond à une volonté de prendre en compte des tensions nées des transformations du territoire (favoriser/valoriser/maintenir/préserver/limiter/atténuer/etc. une dynamique territoriale).

L'État est le garant du respect des politiques publiques. À ce titre, il décline les priorités sur le territoire et identifie les zones où elles s'appliquent. C'est donc l'équipe projet de la DDT(M), sous couvert hiérarchique, qui sélectionne les enjeux stratégiques de l'État à expliciter dans la note d'enjeux.

Les enjeux ayant émergé peuvent ensuite être matérialisés par un schéma titré et accompagné d'un texte explicatif permettant d'offrir une base de réflexion.

4. Partager l'analyse du territoire

Une fois que la carte des caractéristiques et dynamiques du territoire ainsi que la spatialisation des principaux enjeux sont produites, une réunion de partage de l'analyse du territoire peut être organisée.

Cette étape a pour objectif de produire une parole de l'État transversale commune à l'ensemble des services. Pour construire une vision commune du territoire, il est indispensable de partager les résultats de l'analyse avec l'ensemble des contributeurs : représentants de l'ensemble des services de l'État, experts, chargés d'études, référents techniques, etc. Le nombre de participants peut être calibré selon les souhaits de l'équipe projet.

Les échanges entre les différents participants peuvent donner lieu à des débats permettant d'enrichir les productions initiales. L'argumentaire de l'État sur les enjeux à prendre en compte s'en trouvera alors renforcé. Les premiers leviers d'action publique mobilisables localement ainsi que les acteurs concernés pourront aussi être identifiés à cette occasion.

Dans une logique de concertation, il est possible d'associer le porteur du document d'urbanisme à cette réunion de partage ou d'en organiser une autre spécifique. Bien que l'État reste seul décideur des enjeux qu'il souhaite mettre en avant, ce partage en amont des réflexions en cours favorise une conception transversale de l'action publique sur le territoire. De même, le diagnostic pourra éventuellement s'enrichir des échanges et des différents points de vue autour des représentations des dynamiques et caractéristiques du territoire ainsi que des enjeux retenus.

En fonction des interlocuteurs, le discours devra être adapté. Un travail de communication est donc indispensable pour restituer efficacement les étapes de la construction de l'analyse. Cela permettra de présenter un argumentaire soigné et structuré justifiant les choix opérés. Les représentations schématiques pourront être réutilisées dans le diaporama de présentation, afin de renforcer l'appropriation du diagnostic par le public.

Cette réunion de partage du diagnostic est à différencier de la réunion de présentation finale de la note d'enjeux. Elle peut cependant constituer un point d'étape amont important pour aboutir à une perception commune des enjeux du territoire. De plus, certains des éléments utilisés pour la tenue de cette réunion pourront être utilisés lors de la présentation finale de la note d'enjeux au porteur du document d'urbanisme.

N.B. :

- Le diagnostic territorial partagé reste une démarche chronophage. La méthode présentée ci-dessus peut être adaptée selon les besoins de l'équipe projet ou constituer une source d'inspiration pour l'organisation d'autres ateliers.
- L'intégration de plusieurs services de l'État ou de représentant(s) de la collectivité ou de l'établissement public destinataire de la note d'enjeux est laissée à la libre volonté de la DDT(M). Elle reste néanmoins possible aux étapes 2, 3 et/ou 4 de cette méthode.
- Le Cerema peut être en mesure d'accompagner les services de la DDT(M) à la mise en place de cette démarche, sur demande de celle-ci.

Fiche méthode 2

Exemples de méthodes organisationnelles pour rédiger la note d'enjeux

a) Constituer une équipe projet

1. Déterminer un chef de projet, responsable du portage de la note d'enjeux

Cet agent peut bénéficier d'une lettre de mission signée du préfet ou du directeur de la DDT(M) pour légitimer sa position et rencontrer plus facilement les potentiels contributeurs à la note d'enjeux. Le chef de projet coordonne les avancées de l'équipe de travail et est le responsable de l'avancée des différentes étapes de la mission. Il veille à l'organisation et au bon déroulement des principales réunions. Il compose l'équipe projet en fonction des compétences et savoirs des agents disponibles.

2. Constituer une équipe projet

IDENTIFIER LES PERSONNES RESSOURCES :

- Maîtrise d'un logiciel d'infographie ou de cartographie ;
- Connaissance du territoire pour pouvoir disposer rapidement d'une vue d'ensemble ;
- Expertise sur une thématique du territoire pour faciliter l'identification de pré-enjeux.

RÉPARTIR LES DIFFÉRENTS RÔLES ENTRE LES MEMBRES DE L'ÉQUIPE :

- Des rédacteurs de fiches thématiques résumant les caractéristiques et dynamiques locales pour faciliter la compréhension du territoire. Ils pourront être les référents sur leur thématique, et apporter une analyse fine lors de réunions de co-construction ;
- Un modélisateur en charge de la représentation graphique des thématiques étudiées et des enjeux. Il pourra être responsable des cartographies finales ;
- En amont des réunions avec les services internes ou extérieurs, un animateur pourra être choisi pour exposer les objectifs des échanges aux participants, et un ou plusieurs observateur(s) chargés de noter les échanges, les choix opérés et les éventuels blocages ;
- Les participants aux ateliers d'analyse du territoire et de discussions autour des enjeux à faire figurer dans la note. Ces participants peuvent provenir des services de la DDT(M) et d'autres services de l'État voire de la collectivité ou de l'établissement public destinataire de la note.

3. Déterminer les grandes étapes de la démarche, le calendrier et les acteurs associés :

- Tenir un rétroplanning pour mesurer l'avancement des missions et faciliter le suivi du projet ;
- Le logigramme de la fiche méthode 3 peut être utilisé et adapté selon les besoins du service.

4. Prévoir un arbitrage en cas de désaccord entre services déconcentrés de l'État

Lors de la détermination des enjeux et de leur hiérarchisation, des désaccords peuvent apparaître entre services déconcentrés, qu'ils soient internes à la DDT(M) ou qu'ils impliquent d'autres services de l'État. En effet, certains enjeux pourront entrer en contradiction et être difficilement conciliables, pouvant interroger sur l'enjeu à faire prévaloir.

Une procédure d'arbitrage doit donc être prévue en amont. Elle est à adapter en fonction de l'importance des enjeux et des pratiques des services :

- pour des enjeux ne suscitant pas de débats particuliers et en mesure d'être tranchés en interne, le chef de projet peut être en mesure d'arbitrer ;
- pour des enjeux plus sensibles et stratégiques, suscitant davantage de débats, le directeur de la DDT(M) pourra arbitrer les désaccords sur le choix des enjeux à traiter ou leur hiérarchisation ;
- pour des enjeux particulièrement sensibles et suivis, le préfet de département sera à même de trancher les débats pour identifier les enjeux prioritaires par rapport aux autres.

Si le document local d'urbanisme implique plusieurs départements ou régions, le préfet de département le plus concerné par le territoire du document sera celui qui coordonnera la procédure.

b) La matrice RACI : Définir les rôles et les responsabilités de chacun

La matrice « RACI » permet de visualiser rapidement la répartition des rôles dans un projet en cours et ainsi éviter des interrogations chronophages sur le rôle de chacun.

Cet outil de coordination et de communication peut notamment être pertinent pour des projets de notes d'enjeux complexes, où il existe des risques de chevauchements entre différents services.

COMMENT ?

Pour appliquer cette matrice « RACI », la création d'un tableau à double entrée est nécessaire. On y trouvera en colonne les intervenants et en ligne les tâches, les actions, les missions, etc.

Le tableau est rempli avec le rôle joué par chacun des intervenants, en fonction des activités.

EXEMPLE DE MATRICE RACI POUR UNE NOTE D'ENJEUX

	Chef de projet	Directeur DDT(M)	Référents enjeux	Contributeurs au diagnostic territorial partagé	Agents de services de l'État extérieurs à la DDT(M)	Porteur du document d'urbanisme	Préfet	Architecte conseil de l'État
Réalisation du diagnostic	R	A	C	R	C	I	A	C
Réalisation des cartographies	R	A	R	R	C/I	I	A	I
Sélection/ Hiérarchisation des enjeux	R/A	A	R	C	I	I	A	I
Identification des leviers	R/A	A	R	C	C	I/C	A	C
Rédaction note d'enjeux	R	A	R	I	I	I	A	I
Envoi au porteur	R	A	I	I	I	I	A	I
Présentation au porteur	R	A/R	I	I	I	I	A/R	I
Évolution note d'enjeux	R/A	A	R	C	I/C	I/C	A	I/C

Légende

R : Le « responsable » est **en charge de la réalisation** de la tâche pour laquelle il est nommé. Il est sous la responsabilité d'un décideur **A**.

A : Le **décideur** approuve et valide des actions. Il rend des comptes sur le périmètre confié. C'est le véritable responsable, il peut trancher en cas de problème. Il a autorité sur les **R**.

C : Les **consultés,** principalement des experts, détiennent une compétence sur la tâche en question. Ils apportent des conseils et des connaissances précises.

I : Les **informés** sont sans rôle direct dans le projet, mais impactés d'une manière ou d'une autre. Ils sont en copie des points et décisions importantes.

Fiche méthode 3

Logigramme indicatif des étapes du projet

Prescription de l'élaboration ou révision du SCoT/PLUi par le porteur du document

Responsable : chef du service contacté
Acteurs : service contacté
Informé : directeur DDT(M)

Réception de la demande de note d'enjeux
- Accuser réception de la demande au porteur du document

Responsable : chef de projet
Acteurs : équipe projet
Consultés : services métiers DDT(M), DREAL, Préfecture, organismes de l'État, etc.
Informé : directeur DDT(M)

Identifier les éléments structurants du territoire
- Identifier les personnes ressources et procéder aux premières sollicitations de données
- Préparer des fiches thématiques (par territoire ou par politique publique par exemple) et identifier des pré-enjeux illustrés par des cartographies

1 à 4 mois

Responsable : chef de projet
Acteurs : équipe projet
Consultés : services métiers DDT(M) le cas échéant
Informés : directeur DDT(M) et préfet

Rédiger la note d'enjeux
- Arrêter le nombre d'enjeux retenus
- Hiérarchiser les enjeux
- Relecture par DDT(M) et le préfet de département
- Rédaction de la note

1 à 3 mois

Responsable : service DDT(M) en charge des notes d'enjeux
Acteurs : équipe projet, services et organismes de l'État, porteur du document
Consulté : directeur DDT(M)

Faire vivre la note d'enjeux
- Utiliser la note d'enjeux comme un support de discussion lors des échanges avec le porteur du document
- Faire évoluer la note d'enjeux selon l'actualité du territoire

En continu

Durée globale indicative de 3 mois à 1 an

Phase de préparation | *Phase de concertation et rédaction* | *Phase de dialogue*

Lettre de mission désignant le chef de projet

Validation par la DDT des pré-enjeux

Validation par le préfet de département et la DDT

Production et transmission du porter à connaissance de l'État

Les étapes suivantes peuvent être effectuées en parallèle et en toute indépendance.

En moyenne 3 mois

Organiser l'équipe projet
- Planifier la mission
- Conception de l'équipe projet

1 à 2 semaine(s)

Responsable : chef de projet
Acteurs : personnes ressources des services DDT(M)
Consulté : directeur DDT(M)
Informé : agents concernés

Co-construire un diagnostic territorial
- Organiser une rencontre avec les services experts DDT/DREAL/Agences pour échanger sur les pré-enjeux
- Organiser une rencontre en amont avec le porteur du document pour échanger sur les pré-enjeux
- Enrichir les pré-enjeux

1 à 4 mois

Responsable : chef de projet
Acteurs : équipe projet, services et organismes de l'État, porteur du document
Consulté : directeur DDT(M)

Présenter la note d'enjeux
- Formalisation d'un discours adapté à l'interlocuteur
- Préparer un diaporama support illustrant le discours (cartographies par exemple)
- Diffuser largement la note d'enjeux (médias numériques, sites institutionnels, etc.)

Le plus tôt possible, avant la discussion du PADD

1 semaine à 1 mois

Responsable : chef de projet
Acteurs : équipe projet
Consultés : porteur du document, directeur DDT(M)
Informé : Préfet

Fiche méthode 4

Présenter et diffuser la note d'enjeux

Il ressort des retours d'expériences des services déconcentrés de l'État et des porteurs de documents d'urbanisme qu'une présentation synthétique, pédagogique de la note d'enjeux, et directement au contact des élus, est particulièrement appréciée, en plus de l'envoi de la note en elle-même.

En effet, en cas de simple envoi aux destinataires de la note, les risques peuvent être nombreux :

- la note pourrait ne pas être lue ou être écartée ;
- le porteur du document d'urbanisme pourrait avoir une mauvaise interprétation de la lecture du territoire faite par la DDT(M) ;
- le porteur du document d'urbanisme pourrait avoir des difficultés à s'approprier le contenu de la note.

Cet accompagnement personnalisé est donc crucial pour maximiser l'utilité et l'impact du travail réalisé en amont.

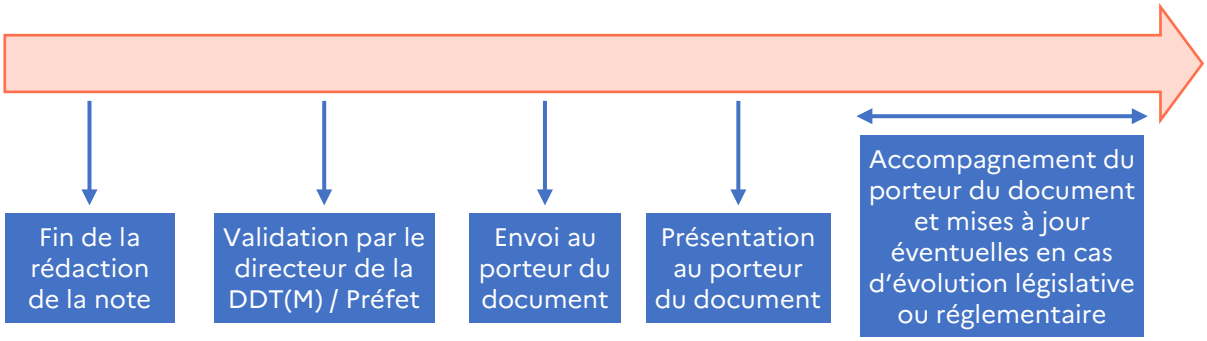
À qui envoyer et présenter la note d'enjeux ?

- Les élus de la collectivité ou de l'établissement public ;
- Les techniciens ;
- Les membres du bureau d'études en charge du projet de document d'urbanisme.

La présentation de la note d'enjeux peut se faire devant un public plus ou moins élargi selon la situation locale. Un public nombreux et diversifié permet une appropriation par tous des enjeux des politiques publiques portées par l'État, et limite le cloisonnement de l'information aux décideurs et experts.

Comment envoyer et présenter la note d'enjeux ?

- Un envoi formel par courriel ou courrier ;
- Une présentation en direct (environ 1 heure) avec un support dédié ;
- Favoriser les éléments graphiques (cartographies) ;
- Favoriser une présentation dynamique et animée ;
- Formaliser un discours adapté aux interlocuteurs ;
- La note doit être portée par le plus haut niveau hiérarchique pour assoir la légitimité du document. Possibilité de demander au préfet, au sous-préfet ou au directeur de présenter la note ;
- Possibilité de prévoir un résumé non technique à destination des élus.



Fiche méthode 5

Faire évoluer la note d'enjeux

La note d'enjeux rédigée et transmise au porteur du document concerné donne une analyse d'un territoire et de ses enjeux à un instant donné. Afin de rester à jour des actualités du territoire, il est possible de faire évoluer la note d'enjeux.

La mise à jour de la note d'enjeux comprend deux volets :

- **Une mise à jour en cours de rédaction**

La rédaction d'une note d'enjeux pouvant être un exercice chronophage, il est possible qu'avant sa transmission au porteur du document d'urbanisme, des modifications législatives ou réglementaires entrent en vigueur (exemple : objectif de zéro artificialisation nette prévue par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets).

Si ces modifications concernent et sont cruciales pour le territoire analysé, et qu'il reste encore assez de temps avant que la collectivité ou l'établissement public ne commence à débattre sur son PADD, les nouveautés doivent être intégrées à la note dans la mesure du possible.

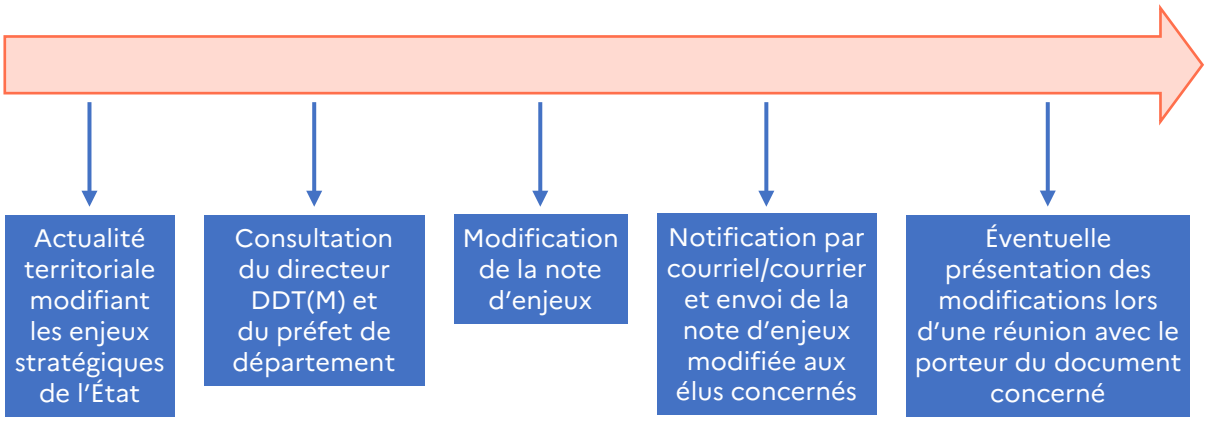
À défaut de pouvoir respecter le calendrier, il est préférable de transmettre la note d'enjeux sans mise à jour, car une transmission trop tardive limiterait fortement l'utilité de la note. En revanche, une mise à jour postérieure à la transmission est recommandée, sans trop tarder toutefois, si l'enjeu manquant est essentiel pour le territoire.

- **Une mise à jour postérieure à la transmission au porteur du document**

Cette démarche concourt à plusieurs objectifs :

- entretenir le dialogue entre le porteur du document et services de l'État ;
- avoir une vision à jour d'un territoire donné, permettant, par exemple, d'anticiper l'élaboration ou l'évolution future du document d'urbanisme du porteur ou de collectivités proches ;
- *in fine*, ajuster et conforter les priorités de l'État à plus long terme.

Dans les deux cas, l'évolution de la note d'enjeux peut se dérouler de la manière suivante :



Fiche méthode 6

Fiche-cadre de sollicitations

La fiche ci-dessous a pour objectif de rationaliser les demandes de sollicitations envoyées par l'équipe projet aux services métiers de la DDT(M) ou aux autres services et organismes de l'État. Elle peut être adaptée selon les informations à réunir.

Fiche-cadre de sollicitations pour rédaction d'une note d'enjeux

La rédaction d'une note d'enjeux par la DDT(M) est obligatoire si le porteur d'un SCoT ou, en l'absence de SCoT, d'un PLUi en fait la demande, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme (article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme)

La DDT(M) a également la faculté de produire de sa propre initiative ou sur demande une note d'enjeux pour d'autres documents ou procédures.

Dans tous les cas, cette note permet d'aguiller le porteur d'un document d'urbanisme des enjeux locaux sur lesquels l'État est vigilant sans pour autant lier l'État lorsqu'il interviendra en qualité de PPA ou dans le cadre du contrôle de légalité.

La présente fiche-cadre a pour objectif de rassembler les contributions que votre service serait en mesure d'apporter compte tenu de son expertise, en vue de déterminer les enjeux à faire figurer dans une note garante de l'unicité de la parole de l'État.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE : Territoire concerné : Motivation de la production de note d'enjeux : Date d'envoi de la fiche-cadre :	Retour attendu pour le :
THÉMATIQUE TERRITOIRE IDENTIFIÉE :	
Description synthétique de la thématique territoire :	
Indicateurs et données pertinents pour analyser la thématique	**Bases de données disponibles**
Outils pouvant traiter les données :	
Commentaire :	

Exemple :

Fiche-cadre de sollicitations pour rédaction d'une note d'enjeux

La rédaction d'une note d'enjeux par la DDT(M) est obligatoire si le porteur d'un SCoT ou, en l'absence de SCoT, d'un PLUi en fait la demande, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme (article L. 132-4-1 du Code de l'urbanisme).

La DDT(M) a également la faculté de produire de sa propre initiative ou sur demande une note d'enjeux pour d'autres documents ou procédures.

Dans tous les cas, cette note permet d'aguiller le porteur d'un document d'urbanisme des enjeux locaux sur lesquels l'Etat est vigilant sans pour autant lier l'Etat lorsqu'il interviendra en qualité de PPA ou dans le cadre du contrôle de légalité.

La présente fiche-cadre a pour objectif de rassembler les contributions que votre service serait en mesure d'apporter compte-tenu de son expertise, en vue de déterminer les enjeux à faire figurer dans une note garante de l'unicité de la parole de l'État.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE :
Territoire concerné : SCoT du territoire XYZ
Motivation de la production de note d'enjeux : révision du SCoT
Date d'envoi de la fiche-cadre : JJ/MM/AAAA Retour attendu pour le : JJ/MM/AAA

THÉMATIQUE TERRITOIRE IDENTIFIÉE : espaces naturels d'intérêt écologique

Description synthétique de la thématique territoire :
Depuis une vingtaine d'année, la surface totale des espaces naturels d'intérêt écologique diminue au profit d'un étalement urbain et d'une artificialisation des sols. Sur la surface considérée, 10 espèces protégées sont recensées. En vertu de l'article L. 101-2 CU, ces espaces doivent être préservés pour maintenir une richesse écologique locale et une biodiversité diversifiée.

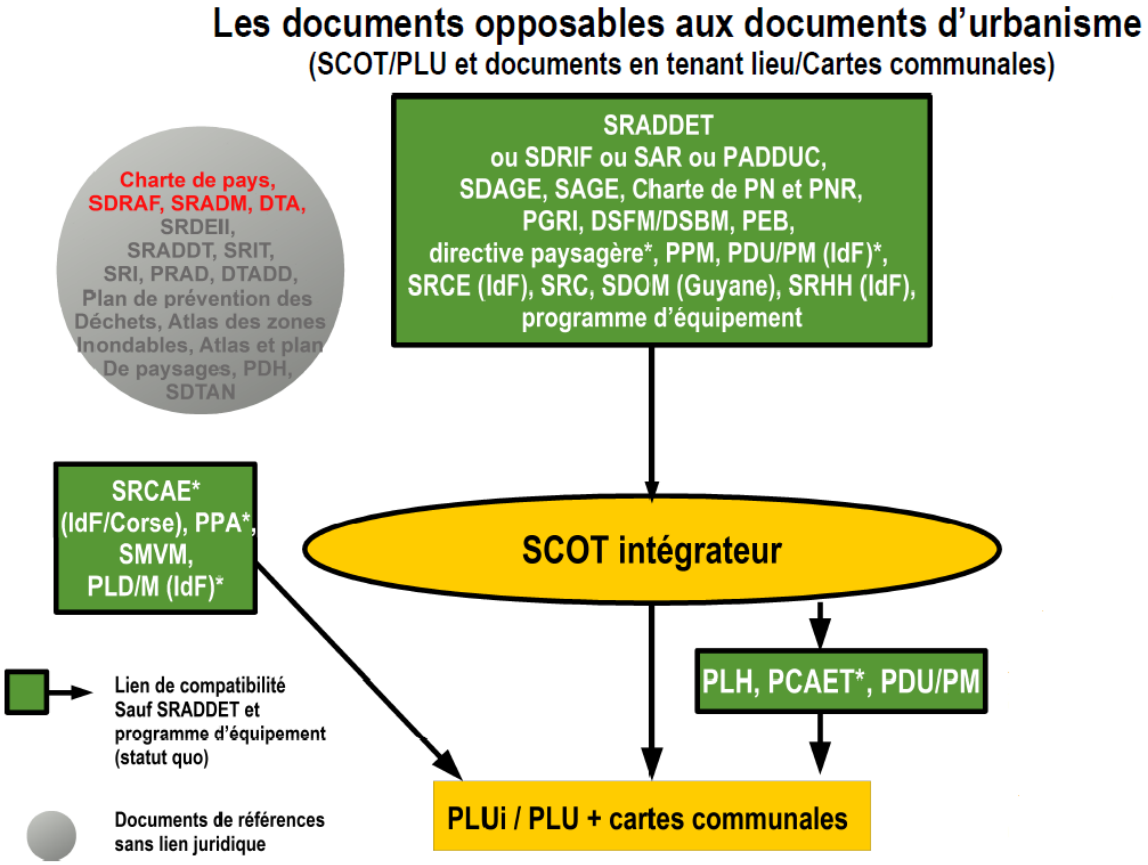
Indicateurs et données pertinents pour analyser la thématique	Bases de données disponibles
Évolution annuelle des surfaces urbanisées	Données de consommation d'espaces du portail de l'artificialisation (https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/les-donnees-au-1er-janvier-2019/) Base de données européennes géographiques Corine Land Cover de l'agence européenne de l'environnement (www.statistiques.developpement-durable.gouv.f)
Artificialisation d'espaces NAF	Données de consommation d'espaces du portail de l'artificialisation (https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/les-donnees-au-1er-janvier-2019/) Base de données européennes géographiques Corine Land Cover de l'agence européenne de l'environnement (www.statistiques.developpement-durable.gouv.f)
Espèces protégées et menacées	Répartition des espèces protégées et de leurs habitats : - données DREAL et DDT (ci-jointes) - CEN - inventaire ZNIEFF et données INPN (https://inpn.mnhn.fr/accueil/donnees-referentiels) - ZICO (https://www.data.gouv.fr/fr/search/?q=ZICO)

Outils pouvant traiter les données : QGIS

Commentaire : Thématique particulièrement suivie par le préfet de département. Une note sur les espaces naturels de la région réalisée par le service eau-biodiversité-paysage de la DREAL est jointe au présent formulaire.

Fiche méthode 7

Schéma de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme[6]



SRADDET: schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE: schéma régional climat-air-énergie
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
PPA : plan de protection de l'atmosphère
SRDAM : schéma régional de développement de l'aquaculture marine
DTA : directives territoriales d'aménagement
DSFM/DSBM : document stratégique de façade maritime/bassin maritime
PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR : schéma d'aménagement régional
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF : schéma régional de la région Île-de-France
PPM : prescriptions particulières de massif
PCAET : plan climat-air-énergie territorial
PDU/PM : plan de déplacement urbain et plan de mobilité
PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PEB : plan d'exposition au bruit des aérodromes
PLH : plan local de l'habitat
SDARF : schéma départemental d'accès à la ressource forestière
SRC : schéma régional des carrières
SMVM : schéma de mise en valeur de la mer (Etat)
SRDEII: schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRADDT: schéma régional d'aménagement et de développement durable
SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports
SRI : schéma régional de l'intermodalité
PRAD : plan régional de l'agriculture durable
DTADD : directive territoriale d'aménagement et de développement durable
PDH : plan départemental de l'habitat
SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SDOM : schéma départemental d'orientation minière
SRHH : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
PLD/M : plan local de déplacement/mobilité

[6] Pour les documents d'urbanisme soumis à l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme : cf. article 7 de l'ordonnance.

Mise en page : www.laboiteaverbe.fr

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

DGALN
Sous-direction de la qualité du cadre de vie
Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex
Courriel : Qv.Dgaln@developpement-durable.gouv.fr