

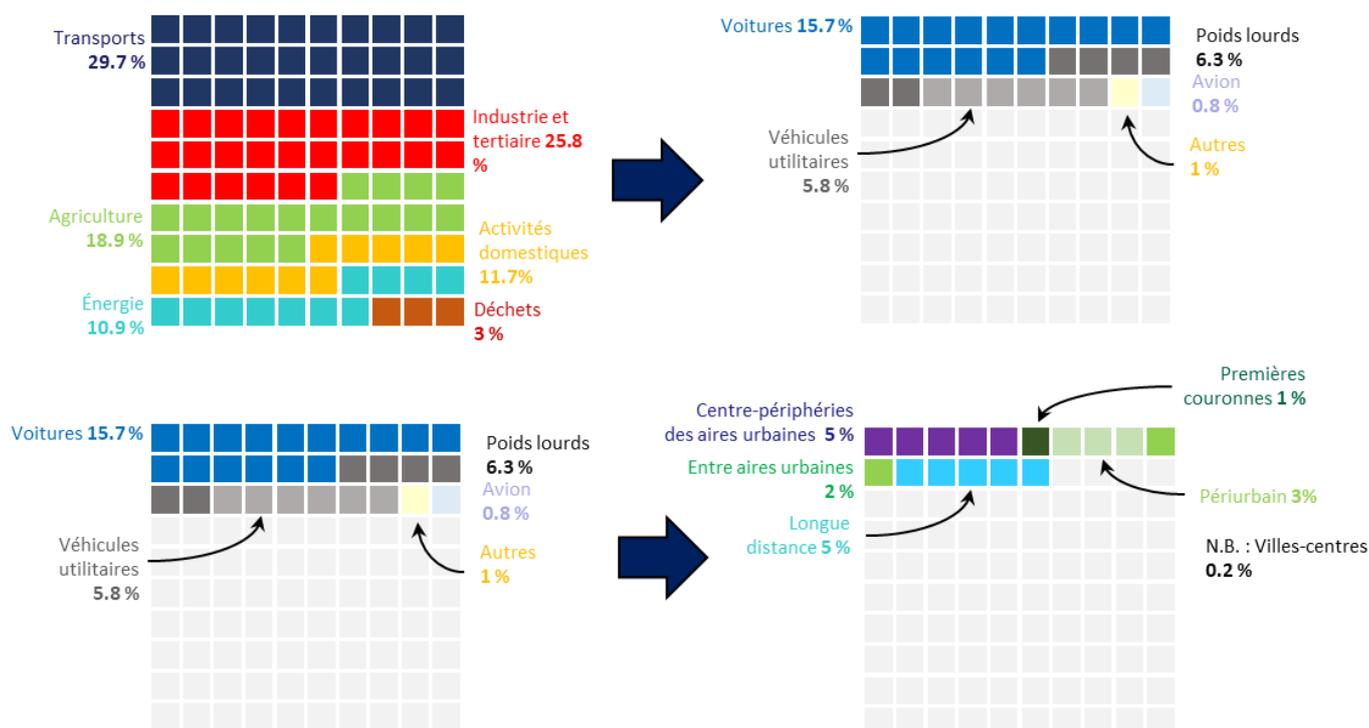
## Comité scientifique de France Mobilités

### Note ATEC ITS et CEREMA du 19/01/2023 – Impact et évaluation de la politique SRADDET sur la cohérence entre l'aménagement et la politique de mobilité

L'objet de cette note est d'analyser comment les SRADDET élaborés suite à la loi NOTRE de 2015 ont prévu d'orienter l'urbanisation autour des axes et pôles de transports, selon le principe connu aussi sous son nom anglo-saxon de « Transit Oriented Development ». Elle a été établie par Jean Coldefy de l'ATEC avec Patrice Morandas du CEREMA.

## 1 Les mobilités et les émissions de GES, l'impact de la gestion passée de l'aménagement sur les mobilités

Les mobilités constituent le premier poste d'émission de Gaz à Effets de Serre (GES) en France : elles représentent 30 % de ces émissions, la voiture pesant pour plus de la moitié de cette part. L'analyse territoriale (voir démarche DEEM, travaux de J Coldefy et B Conti) montre que le lien entre les villes-centres des agglomérations et leur périurbain forme le cœur des émissions des mobilités du quotidien. Ce lien pèse 25 fois plus que la circulation interne aux villes-centres, qui compte pour une portion congrue : 0,2 %.



Répartition des émissions de GES de la voiture entre secteurs et territoires, Citepa, 2019 + ENTD, 2018, J. Coldefy.

Plusieurs raisons expliquent cela :

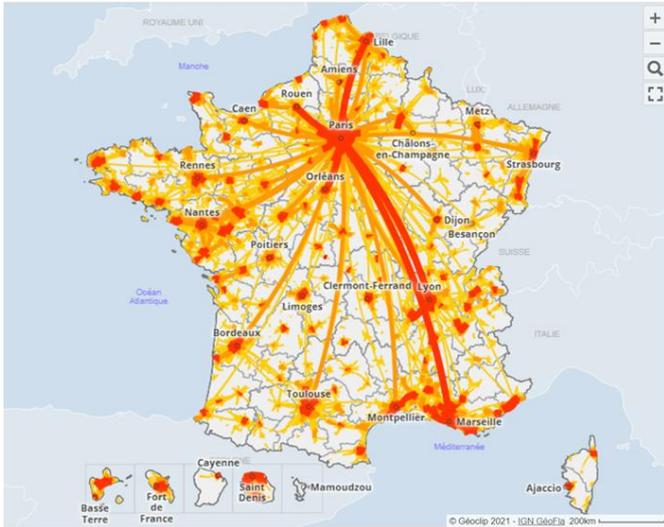
- Le poids économique de plus en plus important des grandes agglomérations, du fait d'une bascule vers une économie de l'innovation nécessitant des ressources humaines qui se localisent dans les villes,
- La multiplication par trois (voire plus dans certaines grandes agglomérations) des prix moyens de l'immobilier, ayant profondément remanié la sociologie des agglomérations ainsi que la taille des ménages,

- Les politiques de lutte contre l'étalement urbain qui, ayant réduit également l'offre immobilière en première couronne, ont conduit à un développement massif d'une urbanisation encore plus périphérique, les ménages allant chercher plus loin ce qu'ils ne pouvaient trouver plus près.

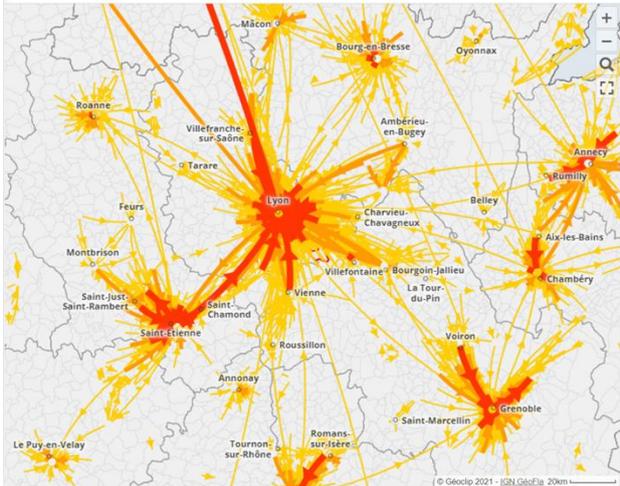
Ainsi, les 2/3 de la croissance des grandes aires urbaine s'est produite en dehors des zones agglomérées.

Les navettes D/T en France (INSEE 2018) illustrent la situation et font apparaître un système économique territorial très intégré.

1) Nombre de navettes domicile-travail (navetteurs) 2018

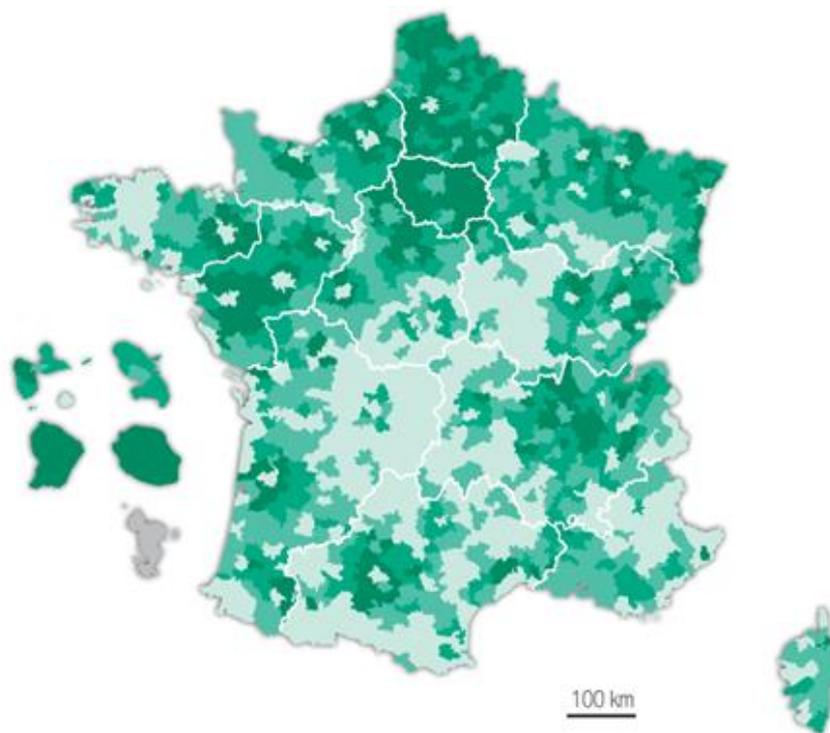


1) Nombre de navettes domicile-travail (navetteurs) 2018



Raisonnement en termes de rural et d'urbain, de Paris et de province n'a ainsi pas ou plus grand sens. La majorité des français n'habite pas à côté de son lieu de travail. Or, le découpage administratif et électoral ne reflète pas cette réalité. La difficulté est qu'aujourd'hui sur les questions de mobilité, les Régions se sentent plus investies du milieu rural et les agglomérations de l'urbain, ce alors que 25 % des actifs des agglomérations (locomotives économiques des régions) habitent dans le périurbain.

Cette transition urbaine semble aujourd'hui stabilisée sur le plan des distances : les aires urbaines ne s'accroissent plus, du fait de la limite physique du temps passé dans les transports (les vitesses n'augmentant plus) et du coût à y consacrer. Cependant, cette transition a eu un impact sur les territoires et sur la composition des ménages, les familles ayant quitté assez massivement les villes-centres des agglomérations.



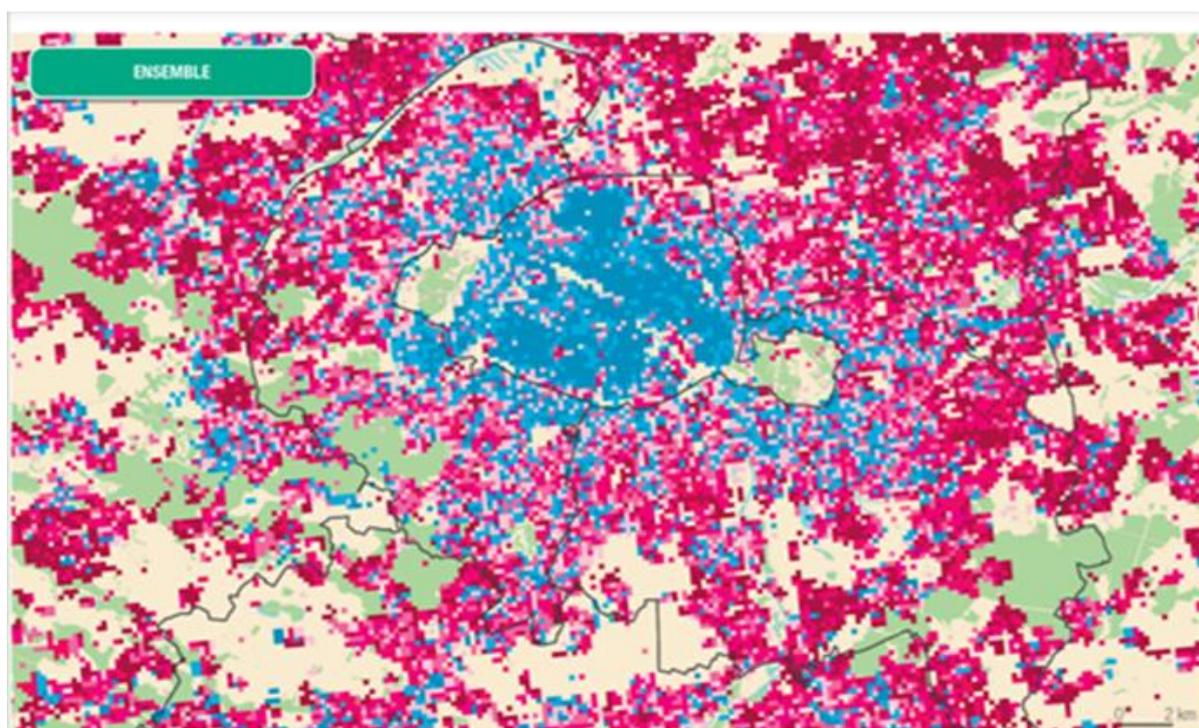
### Taille moyenne des ménages en 2015

En nombre moyen de personnes par ménage, par intercommunalité

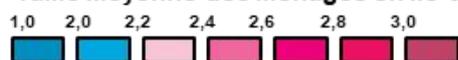


▲ MOYENNE FRANCE : 2,23

Données INSEE, CGET 2019



### Taille moyenne des ménages en Ile-de-France en 2010



▲ MOYENNE FRANCE 2.2

Source INSEE RFL 2010, Traitement observatoire des territoires, CGET 2019

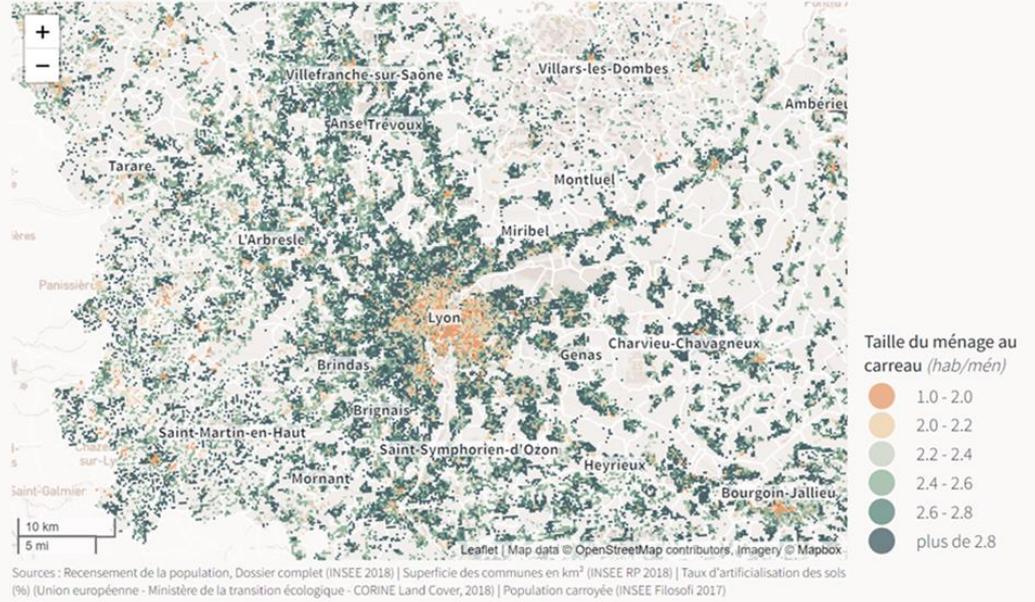
## ORGANISATION GÉOGRAPHIQUE DE LA POPULATION

- population
- densité corrigée
- population carroyée
- taille des ménages carroyée**

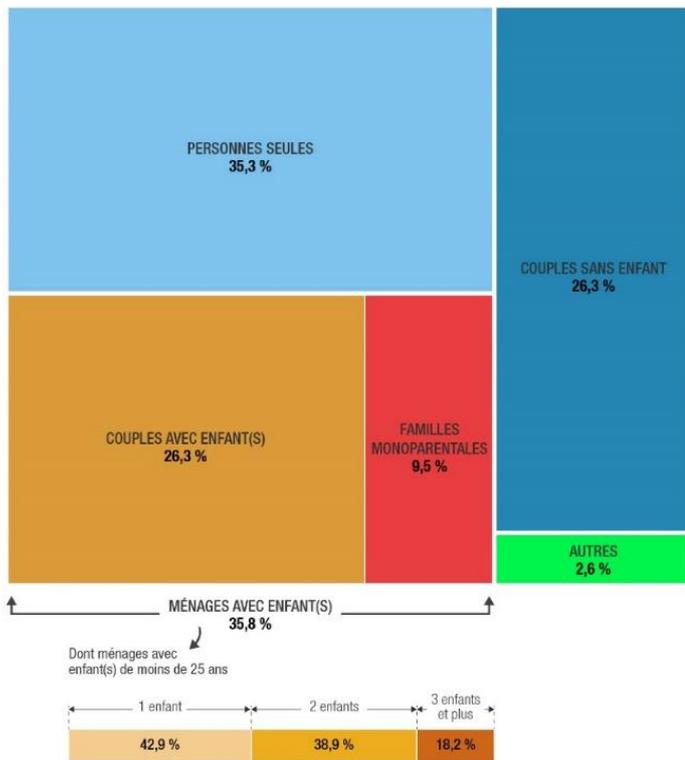
La densité corrigée est basée sur la surface urbanisée uniquement. Elle représente la manière dont la population occupe les sols.

La population carroyée est la population par carreau de 200m de côté.

La taille des ménages est en moyenne de 2.2 en France. ⓘ

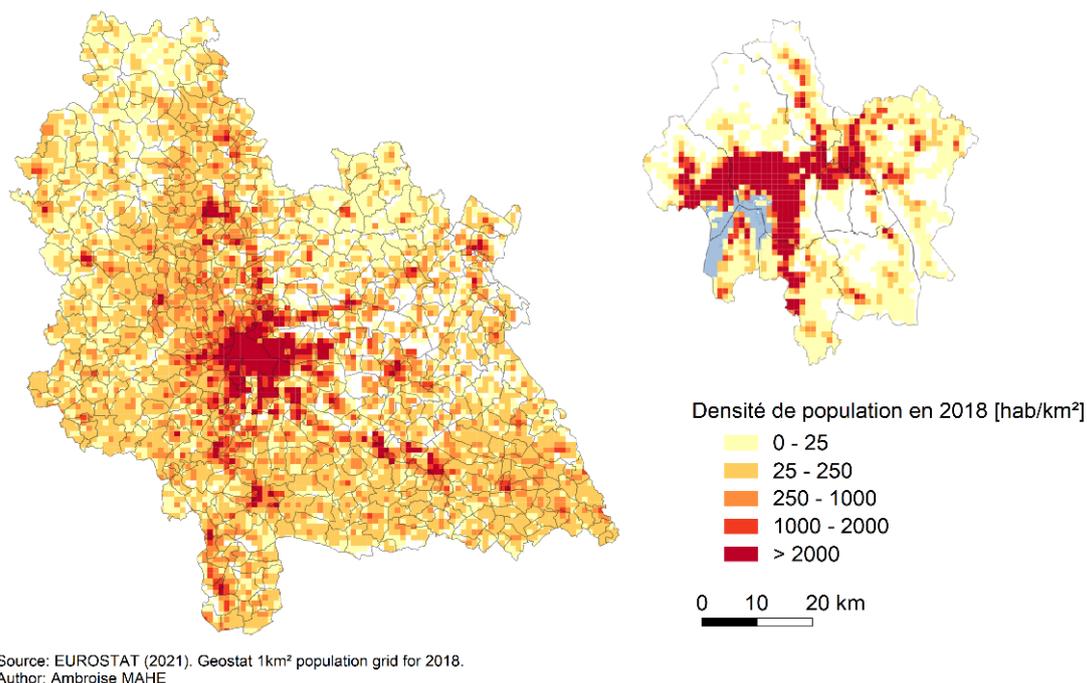


Taille moyenne des ménages sur les territoires de la métropole du Grand Paris et de l'aire urbaine de Lyon, données INSEE, Outil diagnostic des mobilités pour l'AU de Lyon



Le diagramme ci-contre illustre la répartition moyenne nationale des ménages selon leur taille et composition, ce qui permet de mesurer, sur les cartes ci-avant, l'écart territorial par rapport à cette moyenne.

La question qui était posée au CS de France Mobilités était de voir comment les SRADDET ont ou non impacté les politiques communales d'aménagement. En effet, le périurbain s'est longtemps urbanisé sans affirmer des centralités et surtout sans lien avec les politiques de mobilité. La comparaison entre Lyon et Oslo est très éclairante en la matière :



*Densités de population dans les aires urbaines de Lyon et d'Oslo, données Eurostat, 2021, A. Mahé, J. Coldefy*

L'éclatement communal est particulièrement patent ainsi que l'émission urbaine sur l'aire urbaine de Lyon (à gauche), au contraire d'Oslo (à droite) qui a urbanisé autour des axes de transports.

## 2 Les SRADDET comme outil d'une politique de TOD (Transit Oriented Development) ?

La mise en place des SRADDET dans la loi NOTRE de 2015 corrigera-t-elle ces tendances délétères ? Les dispositions législatives dotent les régions de moyens d'agir, mais cet objectif n'est pas clairement cité dans la loi et son principal décret d'application. L'application de ces textes pour l'élaboration des SRADDET montre une grande diversité et des freins liés à la culture française de préservation des prérogatives du bloc communal en matière d'urbanisme et d'aménagement. L'analyse qui suit s'appuie sur le cadre réglementaire tel qu'il a été établi en 2015, donc sans les modifications apportées par la LOM et la loi Climat et Résilience, sur la première mise en œuvre des SRADDET telle qu'analysée par des universitaires et enfin sur trois cas que l'on pourrait qualifier de contrastés.

### 2.1 Analyse du cadre réglementaire

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa partie relative au SRADDET ([Article L.4251-1](#)), stipule que ces derniers «*fixent les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets*». «*Une carte synthétique indicative illustre les objectifs du schéma.*

...

*Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxièmes et quatrièmes alinéas, sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. »*

Par ailleurs la loi ([Article L.4251-3](#) du CGCT) précise l'articulation des SCoT et PLU avec le SRADDET: « *Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :*

*1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;*

*2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ».*

La loi dote donc les régions d'un pouvoir prescriptif sur les SCoT et PLU mais introduit des limitations : les cartes sont indicatives, les modalités d'applications sont renvoyées à des règles générales qui ne doivent pas méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. On est dans un entre deux qui montre la difficulté de facto de concilier une hiérarchie entre niveaux territoriaux qu'implique un pouvoir de prescription entre collectivités sur le domaine de l'aménagement, et le principe de non-tutelle entre collectivités. C'est bien la difficulté : la fin de la clause de compétence générale et la spécialisation des compétences des collectivités a conduit les élus locaux et leurs représentants au Parlement, au Sénat notamment, à s'opposer à toute forme de tutelle d'un niveau de collectivités sur d'autres, alors que les périmètres électoraux ne correspondent plus aux réalités de vie des français, et que les politiques ne sont pas sans liens les unes avec les autres : la mobilité, l'aménagement, l'urbanisme et le logement sont très étroitement liés.

Les décrets d'applications renforcent cette analyse.

Les [articles R.4251-3](#) et R.4251-8 précisent ainsi que : « *La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article [L.4251-1](#) est établie à l'échelle du 1/150 000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.* »

et que le fascicule mentionné dans la loi «*est structuré en chapitres dont le nombre, les thèmes et l'articulation sont librement décidés par la région, dans les domaines de compétence du schéma. Il comporte les règles définies par les articles R. 4251-9 à R. 4251-12 ainsi que toute autre règle générale contribuant à la réalisation des objectifs du schéma. A cette fin, l'énoncé d'une règle peut être assorti, à titre de compléments dépourvus de tout caractère contraignant de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable régional.* ». Les règles des articles R.4251-9 à 12 portent sur les infrastructures de transports, le développement des ENR, la protection de la biodiversité et la gestion des déchets : le décret ne cite pas la gestion économe des espaces pourtant identifié dans la loi.

- ⇒ **Ainsi si globalement la loi ouvre la porte, dans le principe, à des mesures prescriptives en matière d'urbanisation, elle met en place des limites et les décrets d'application ne prévoient pas explicitement de possibilités en la matière.**

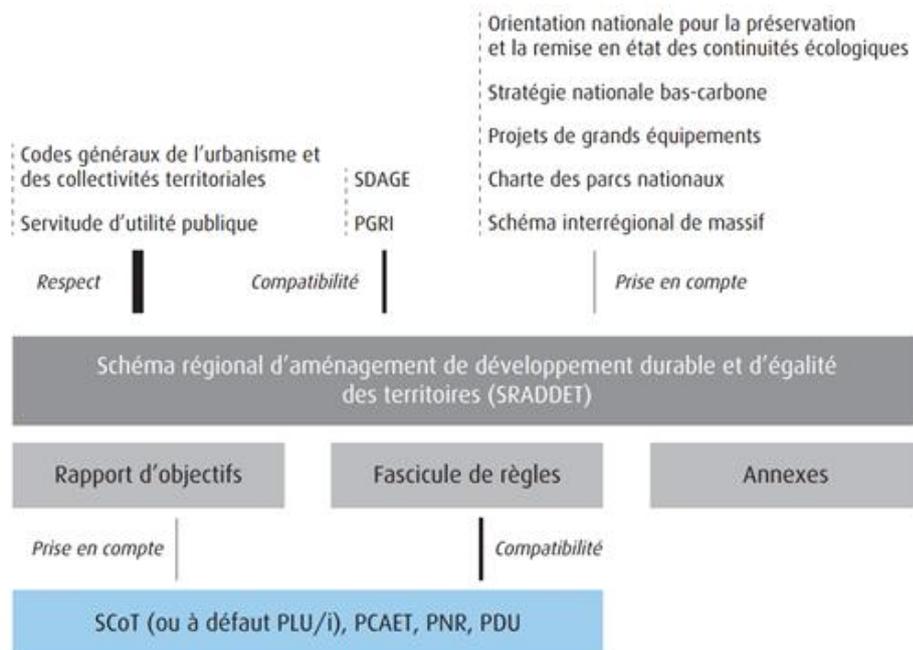


Schéma SRADDET issu de « Faire Région Faire France », X. Desjardins et al 2021

## 2.2 Analyse des pratiques

Dans l'élaboration des SRADDET, les régions semblent avoir eu à cœur, au-delà même des contraintes juridiques évoquées plus haut, de ménager l'échelon communal et d'éviter un encadrement de son action, par crainte d'être taxé de jacobinisme régional. Un article de la gazette des communes citant des élus régionaux en fait très largement état : <https://www.lagazettedescommunes.com/658737/sraddet-une-volonte-prescriptive-variable-selon-les-regions/?abo=1>.

Cette analyse est complétée par des échanges avec leur association Régions de France et avec des universitaires ayant étudié la question<sup>1</sup> : Au-delà de ces aspects politiques, la dimension des Régions après la réforme de 2015, le périmètre très large des SRADDET, ont également posé de réelles difficultés dans leur élaboration : les moyens en personnels et la disponibilité des élus n'étaient sans doute pas calibrés pour réaliser dans les délais une telle démarche. Vouloir mettre en compatibilité les politiques d'urbanisme, de mobilité, d'aménagement et de logement nécessite de regarder finement les différentes situations territoriales.

Les auteurs de « Faire Région, Faire France » écrivent en 2021 à propos du bilan de l'élaboration du SRADDET sur le volet foncier : « Toutefois, dans la plupart des régions, les règles ont été progressivement « assouplies » au cours de l'exercice d'élaboration du schéma. Mettre en place des règles foncières très strictes, c'était entrer directement en concurrence avec les élus communaux et la légitimité, parfois mal assurée, des instances chargées d'élaborer des schémas de cohérence territoriale. Dans ce contexte, les régions ont cherché à laisser aux territoires infrarégionaux, notamment à l'échelle des schémas de cohérence territoriale, une marge de manœuvre dans leur contribution aux objectifs régionaux. Ainsi, elles leur proposent d'énoncer dans leurs documents d'urbanisme des trajectoires foncières qui convergent avec des objectifs régionaux de moyen et long termes. Parfois, elles choisissent tout simplement de ne pas utiliser le levier prescriptif pour décliner leurs objectifs régionaux. Si les régions se sont retrouvées en première ligne pour porter les enjeux locaux, les réactions des communes et de leurs groupements les ont ainsi conduites à réduire leurs objectifs en la matière, notamment entre l'arrêt et l'approbation du schéma, en raison des avis qu'elles ont reçus »[...] « Les régions restent assez prudentes dans l'usage du volet « réglementaire » de la planification écologique : l'énoncé des règles est souvent suffisamment flou pour laisser place à la négociation et, en matière foncière comme énergétique, les régions se refusent à territorialiser les objectifs ».

Les communes dans le périurbain gèrent donc aujourd'hui la planification à l'échelon local et l'urbanisme opérationnel. Le PLU intercommunal est certes le principe de base depuis 2014 et la loi ALUR, mais les minorités

<sup>1</sup> En particulier Xavier Desjardins ayant travaillé sur de nombreux SCoT et co-auteur d'un ouvrage sur le sujet avec d'autres universitaires « Portraits de SRADDET »

de blocage sont possibles et très majoritairement appliquées : On compte aujourd'hui seulement 208 PLUI en France, pour environ 1 250 Communautés de Communes. Fin 2019, à l'issue du dernier mandat municipal et intercommunal, 585 EPCI (soit 45 % d'entre eux) étaient compétents en matière de PLU, couvrant 18 473 communes et 40,2 millions d'habitants. Mais pour l'instant, bien que cadrées par les SCoT, de nombreuses communes peuvent souvent planifier sans considération des impacts sur le système régional de mobilité. Le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), tenant lieu de SCoT à l'échelle régionale qui correspond à peu près à l'aire urbaine, fait exception à la règle. Il s'est montré très prescriptif, manifestement en raison de l'implication de l'État : la France, pays très centralisé, prête une attention toute particulière à la région capitale, locomotive économique du pays. La révision en cours sous l'égide exclusive de la Région gardera-t-elle ce caractère prescriptif ?

Nous avons analysé deux SRADDET en ce qui concerne l'urbanisation et la cohérence avec la politique de mobilité

- Le SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes montre que la question du lien entre l'urbanisme et la mobilité est bien prévue : c'est l'objectif 1.3 du SRADDET : *« Il convient aujourd'hui de rechercher une cohérence entre urbanisme et déplacements, en favorisant un mode de développement organisé autour des polarités (zones d'activité, d'habitat et de consommation) et des principaux réseaux d'infrastructures de transport collectif existants. Cette réflexion croisée sur l'organisation territoriale et les déplacements tend ainsi à promouvoir une « armature urbaine multipolaire », une maîtrise accrue de la mobilité, et une « ville des courtes distances » telle qu'elle existe chez certains de nos voisins européens. [...] Le SRADDET doit donc favoriser la ville compacte et les quartiers reliés à la ville par une bonne desserte en transports collectifs et accessibles à pied et à vélo. »*

Dans les documents relatifs aux règles on ne trouve cependant pas de mesures prescriptives précises en la matière. La règle 2 « Renforcement de l'armature territoriale » indique : *« Les documents de planification et d'urbanisme, dans le respect de leurs champs d'intervention, doivent contribuer à renforcer, sur leur territoire, les différents niveaux de polarités et leurs fonctions de centralité : accessibilité et desserte en transports (collectifs) et autres services de mobilité »*. La règle 3 « Objectif de production de logements et cohérence avec l'armature définie dans les SCoT » indique : *« Les objectifs de production de logements définis dans les documents de planification et d'urbanisme, dans le respect de leurs champs d'intervention, doivent être définis et justifiés en cohérence avec les niveaux de polarité et avec les besoins observés sur le territoire et les territoires voisins en matière de : maintien et accueil de population (taux de croissance envisagé), offre de transports et services de mobilité, localisation des zones d'emplois, ... »*. La règle 4 « Gestion économe et approche intégrée de la ressource foncière » cite l'objectif 1.3 mais n'évoque pas les mobilités dans sa description. La règle 5 « Densification et optimisation du foncier économique existant » prévoit une prise en compte de la desserte en transport collectif pour la création de nouvelles zones d'activité, tout comme la règle 6 relatif à l'urbanisme commercial.

L'objectif s'avère être plus précis que les règles chargées de le mettre en pratique. Le bilan à un an de mise en œuvre du SRADDET, ne fait pas mention du lien urbanisation et mobilité :

<https://res.cloudinary.com/civocracy/raw/upload/v1612877100/issue/lppvjml8lbbnx6yajh0.pdf>.

- Le SRADDET Bourgogne-Franche-Comté identifie la problématique de cohérence entre urbanisme et mobilité dans son objectif 14 et le spécifie de manière détaillée : *« La planification intégrée et durable du territoire et des mobilités est un levier pour renverser les tendances des dernières décennies à l'étalement, notamment en zones périurbaines et sur la bande frontalière, et à l'éparpillement de l'occupation du territoire. Il s'agit de viser les objectifs suivants : – Eviter l'étalement urbain ; – Consolider les milieux déjà bâtis, en commençant par les centres urbains en : - densifiant les milieux résidentiels ; - consolidant les pôles économiques ; - créant des milieux de vie multifonctionnels et de qualité. ... Au travers du SRADDET, il s'agit de se doter d'une vision ambitieuse permettant d'aller vers une planification intégrée des mobilités et de l'aménagement du territoire, ainsi que du désengorgement des réseaux tant par la voiture utilisée de façon individuelle que par les livraisons de marchandises en milieu urbain... pour contribuer aux objectifs d'aménagement durable du territoire, les projets doivent soit favoriser la mobilité des personnes plutôt que de leurs véhicules privés, soit permettre de limiter les besoins de déplacement. Il s'agit de prévoir l'implantation des équipements, des logements et des activités économiques de façon à limiter au maximum les besoins de mobilité et à favoriser l'usage des modes alternatifs à l'automobile pour accéder aux services, aux lieux de travail et aux logements. Lorsque le déplacement s'avère indispensable, il importe de se préoccuper de l'équilibre entre les différents modes de déplacement au sein des espaces*

urbanisés (voiture, transport en commun, modes actifs...) et de penser le partage de l'espace public entre ces modes et les autres usages qu'il en est fait. Il s'agit également de travailler sur les besoins en stationnement (desserte par les transports collectifs des périphéries où se situent des parkings relais, sécurisation des stationnements des deux roues non motorisés en ville...). En outre, le développement des motorisations alternatives aux moteurs thermiques nécessite d'intégrer une réflexion sur l'implantation des stations hydrogènes, des bornes de recharges pour les véhicules électriques, ainsi que les stations d'avitaillement en biogaz. L'objectif est donc que dans tous les projets d'aménagement urbain, toutes les dimensions liées aux mobilités durables, soient prises en compte en tant qu'instruments privilégiés de composition de la ville et véritables alternatives à l'autosolisme. ».

La règle implémentant cet objectif sur les mobilités est la règle 6 « Les documents d'urbanisme définissent la localisation des équipements et ERP structurants (activités, services, surfaces commerciales) en privilégiant le renforcement des centralités ou à défaut, sous conditions de desserte par des offres de transport alternatives à l'autosolisme ». **On trouve donc ici une mesure claire et qui renforcera l'aménagement autour de polarités de transport en commun afin de limiter l'usage de la voiture individuelle.**

Ces deux exemples contrastés de SRADDET sur la cohérence aménagement / urbanisme montrent que le cadre réglementaire peut permettre de déployer des politiques plus cohérentes entre l'aménagement et la mobilité. Une analyse exhaustive des SRADDET métropolitains sur le sujet reste à conduire.

## 2.3 Recommandations

- ⇒ Ce rapide tour d'horizon montre que la loi NOTRE offre des possibilités en matière de cadrage des SCoT et PLU pour favoriser un urbanisme concentré autour des axes de transports en commun, mais que les régions s'en sont diversement saisies. L'aménagement constitue certes un enjeu de long terme, mais il est extrêmement structurant sur les mobilités. On sait depuis longtemps que la politique d'aménagement détermine fortement les mobilités. Agir sur l'aménagement est donc absolument nécessaire si l'on veut atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. C'est l'un des principaux leviers en la matière.

**Emissions = Emissions Unitaires x Km parcourus x Taux remplissage**



- ⇒ Une articulation des politiques d'urbanisme, d'aménagement et de mobilité à l'échelle des aires urbaines est possible dans le cadre réglementaire actuel. Cela suppose d'accepter, pour l'exercice du droit du sol par les communes, un encadrement par des politiques aux échelles plus larges comme la mobilité et d'éviter une interprétation étroite du principe de spécialisation des compétences dans une vision silotée, qui ne colle pas aux réalités territoriales et aux besoins de décarbonation des mobilités et d'économie du foncier. Il faudrait inciter à l'élaboration de PLU intercommunaux par les EPCI dotés de la compétence sans s'en être saisis jusqu'ici.
- ⇒ L'État pourrait favoriser, pour les grandes agglomérations, l'élargissement de la taille de la métropole ou des communautés d'agglomération au territoire de l'aire urbaine, comme l'ont fait Reims, Caen, Cherbourg, ce qui permettrait de gérer à cette échelle les compétences d'urbanisme et d'aménagement. Ainsi une politique coordonnée de mobilité et d'aménagement pourra voir le jour avec une densification autour des pôles de transports en commun. Les communes garderaient la gestion locale (concertation) et la délivrance des permis de construire. L'autre option serait de renforcer le pouvoir prescriptif des SRADDET de manière beaucoup plus précise, à l'image des Länder en Allemagne, afin d'implanter l'habitat à proximité des pôles de commerces et les emplois à proximité des pôles de transports en commun, pour favoriser l'usage de ces derniers et des modes actifs.

⇒ **Il faudrait également renforcer les intercommunalités, avec d'une part, en priorité, l'élection de leur conseil au suffrage universel direct, afin de rendre visible les politiques communautaires et d'en faire un sujet de débat public, d'autre part une composition de ce conseil donnant un poids politique des communes plus proportionnel à leur poids démographique (sans dérogation possible). L'État pourrait encourager les regroupements de communes dans les grandes aires urbaines avec des incitatifs négatifs comme positifs** : Avec plus de 35 000 communes, la France compte autant de communes que tout le reste de l'Europe. La surreprésentation des petites communes dans les conseils des métropoles, et la difficile composition de majorités métropolitaines par négociation entre élus, conduisent à focaliser les moyens sur des enjeux trop communaux au détriment des enjeux métropolitains. La mobilité et l'aménagement doivent se gérer à des échelles plus vastes, celle de l'aire urbaine.

## Annexe SRADDET / CGCT et Décrets, y compris Loi Climat et Résilience

**Article L.4251-1 du CGCT**, Version en vigueur du 07 août 2016 au 27 décembre 2019

La région, à l'exception de la région d'Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, **d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports**, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. Ces itinéraires sont pris en compte par le département, dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers.

**Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L. 4251-4. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents.**

Les objectifs sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article [L. 101-2<sup>2</sup>](#) du code de l'urbanisme et dans l'ambition d'une plus grande égalité des territoires. Ils peuvent préciser, pour les territoires mentionnés à l'article [L. 121-1](#) du même code, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages.

**Une carte synthétique indicative illustre les objectifs du schéma.**

**Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales.**

Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. Sauf dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article [L. 4251-8](#), elles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente.

---

<sup>2</sup> Notamment : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile »

+4 à 8.

Elles sont regroupées dans un fascicule du schéma régional qui comprend des chapitres thématiques. Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application des règles générales et de l'évaluation de leurs incidences.

#### Article L.4251-2

Les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires :

1° Respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ;

2° Sont compatibles avec :

a) Les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article [L. 212-1](#) du code de l'environnement ;

b) Les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus à l'article [L. 566-7](#) du même code ;

3° Prennent en compte :

a) Les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles [L. 102-1](#) et [L. 102-12](#) du code de l'urbanisme ;

b) Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article [L. 211-1](#) du code de l'environnement ;

c) Les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ;

d) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante ;

e) Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans chacune des régions comprenant des zones de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° [85-30](#) du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;

f) La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée : " stratégie bas-carbone ", prévue par l'article [L. 222-1-B](#) du code de l'environnement ;

g) Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques définies par le document-cadre prévu à l'article [L. 371-2](#) du même code.

#### Article L.4251-6

I. Le projet de schéma est arrêté par le conseil régional. Il est soumis pour avis :

1° Aux personnes et organismes prévus aux 3° à 6° du I de l'article L. 4251-5 ainsi qu'au conseil économique, social et environnemental régional ;

2° A l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement ;

3° A la conférence territoriale de l'action publique.

L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de schéma.

II. Le projet de schéma est soumis à enquête publique par le président du conseil régional, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Après l'enquête publique, le schéma est éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête.

### Article L.4251-7

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux.

Il est approuvé par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration prévue au présent chapitre, de la prise en compte des informations prévues à l'article L. 4251-5 et de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux.

Lorsqu'il n'approuve pas le schéma, en raison de sa non-conformité, en tout ou partie, aux lois et règlements en vigueur ou aux intérêts nationaux, le représentant de l'Etat dans la région le notifie au conseil régional par une décision motivée, qui précise les modifications à apporter au schéma. Le conseil régional dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification pour prendre en compte les modifications demandées.

A la date de publication de l'arrêté approuvant le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, l'autorité compétente pour adopter l'un des documents de planification, de programmation ou d'orientation auxquels le schéma se substitue en prononce l'abrogation.

### Article L.4251-3

Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :

1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

Lorsque les documents mentionnés au premier alinéa sont antérieurs à l'approbation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ils prennent en compte les objectifs du schéma et sont mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule lors de la première révision qui suit l'approbation du schéma.

### Article L.4251-4

Les modalités d'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

Cette délibération détermine notamment les domaines contribuant à l'aménagement du territoire, en dehors des domaines énumérés au deuxième alinéa de l'article L. 4251-1, dans lesquels le schéma peut fixer des objectifs en application du quatrième alinéa du même article L. 4251-1.

Elle fixe le calendrier prévisionnel d'élaboration et les modalités d'association des acteurs ainsi que la liste des personnes morales associées sur les différents volets du schéma régional.

Préalablement à son élaboration, le conseil régional débat sur les objectifs du schéma.

### Article R.4251-3

La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article [L. 4251-1](#) est établie à l'échelle du 1/150000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

### Article R.4251-8, Modifié par Décret n°2016-1071 du 3 août 2016 - art. 1

Le fascicule est structuré en chapitres dont le nombre, les thèmes et l'articulation sont librement décidés par la région, dans les domaines de compétence du schéma.

Il comporte les règles définies par les articles R. 4251-9 à R. 4251-12 ainsi que toute autre règle générale contribuant à la réalisation des objectifs du schéma.

A cette fin, l'énoncé d'une règle peut être assorti, à titre de compléments dépourvus de tout caractère contraignant :

- de documents graphiques ;
- de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable régional.

Ces compléments sont distincts des règles et identifiés en tant que tels.

Le fascicule comprend les modalités et indicateurs de suivi et d'évaluation de l'application des règles générales et de leurs incidences. Ce dispositif de suivi et d'évaluation doit permettre à la région de transmettre à l'Etat les informations mentionnées au II de l'article [L. 4251-8](#)

*Les règles des articles R.4251-9 à 12 portent sur les infrastructures de transports, le développement des ENR, la protection de la biodiversité et la gestion des déchets.*

## Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Notice : [l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a prévu que les documents de planification régionale intègrent des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier avec un objectif de réduction par tranche de dix années. Pour la première tranche de dix années, le rythme de l'artificialisation des sols consiste à suivre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doivent par ailleurs décliner leurs objectifs au niveau infrarégional. Pour la première tranche, ils sont déterminés afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation de ces espaces par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi. Les SRADDET sont composés d'un rapport d'objectifs, qui s'imposent avec un lien de prise en compte aux documents infrarégionaux et, d'un fascicule de règles générales, qui s'imposent avec un lien de compatibilité. Ces règles sont prévues pour contribuer à l'atteinte des objectifs. A l'instar d'autres enjeux intégrés par le SRADDET, le présent décret permet de préciser son contenu quant à la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols. Il permet notamment de fixer les modalités de la déclinaison infrarégionale des objectifs, prenant en compte les efforts de réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisés au niveau infrarégional, en particulier via la détermination dans les règles générales d'une cible par tranche de dix ans, qui sera pour la première tranche de dix ans relative à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Par ailleurs, le SRADDET peut également identifier et prendre compte des projets d'envergure nationale ou régionale, qui peuvent répondre à des besoins et enjeux régionaux ou suprarégionaux et dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional et donc non décomptée directement au niveau des documents d'urbanisme infrarégionaux du territoire dans lequel ils se trouvent. Est ainsi déduite de l'enveloppe régionale à répartir la part d'artificialisation effective induite par le projet sur la tranche des dix ans concernée. Le décret prévoit de pouvoir en établir une liste et ainsi d'assurer une meilleure articulation entre le SRADDET et les documents d'urbanisme. La région prend en considération le cas échéant la proposition formulée et transmise par la conférence des schémas de cohérence territoriale.

L'article R. 4251-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 4251-3.-Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant :

- 1° Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;
- 2° Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;
- 3° L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;
- 4° Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires. »