

Tout savoir sur le Sraddet

Introduction

« Aider les adhérents de France urbaine dans leurs discussions avec les régions »

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) confie aux régions la responsabilité d'élaborer, d'ici l'été 2019, un « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (Sraddet). Les textes d'application prévus par la loi – un décret et une ordonnance – ont été publiés au journal officiel au mois d'août 2016, conformément aux dispositions prévus par la loi (12 mois suivant la promulgation de la loi).

Le Sraddet ne constitue pas un document d'urbanisme. Néanmoins, il générera une portée prescriptive réelle pour les collectivités et groupements infrarégionaux. Ses dispositions seront désormais opposables aux documents d'urbanisme élaborés par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

C'est là l'une des principales nouveautés par rapport aux schémas régionaux d'aménagement du territoire (Sradet) préexistants. Cette spécificité doit être soulignée puisqu'elle s'appuie sur un cas unique de prescriptivité des orientations d'une collectivité sur les autres. Notons toutefois qu'à la demande notamment de France urbaine, la loi précise que les Sraddet ne pourront entraîner aucune charge financière nouvelle pour les autres collectivités, sauf dans le cadre de conventions de mise en œuvre librement conclues.

Sa valeur ajoutée réside avant tout dans son caractère transversal, et dans sa contribution à la cohérence territoriale de grands ensembles régionaux. En réunissant divers schémas régionaux existants, le Sraddet doit permettre de prendre davantage en compte l'interdépendance des champs d'intervention thématiques que sont la mobilité, la cohérence écologique, les enjeux climatiques et énergétiques et la prévention des déchets.

Au vu des spécificités du Sraddet – une prescriptivité renforcée et une ambition intégratrice – il apparaît évident que l'efficacité de cette nouvelle génération de document planificateur résidera dans la capacité d'articulation des documents de planification régionaux et infrarégionaux, et sera fonction, par conséquent, de la qualité de l'association des territoires à son élaboration, et, par conséquent, à sa mise en œuvre.

Convaincues de cette réalité, **France urbaine, Régions de France et l'Assemblée des communautés de France** se sont mobilisées durant le débat parlementaire pour inscrire dans la loi certains principes fondamentaux d'élaboration.

Un débat préalable aura ainsi lieu en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), qui devra contribuer au partage de la méthode et du calendrier d'élaboration. Il apparaît toutefois que la CTAP, au vu de son fonctionnement actuel (réunion annuelle de toutes les collectivités), ne peut être le seul lieu de suivi par les territoires de l'élaboration du document. Il est indispensable de proposer une animation des personnes publiques associées, en précisant notamment l'association des métropoles et des SCOT de métropoles. Cette démarche de dialogue approfondi doit permettre d'éviter les écueils d'une planification descendante, et constitue l'opportunité d'un dialogue renouvelé entre les différents échelons de collectivités.

Dès 2004, l'ACUF et l'AMGVF proposaient une feuille de route similaire, résumée comme suit : « *du projet partagé au contrat qui engage* ».

L'articulation des lois MAPTAM et NOTRe offre les outils permettant la concrétisation d'une telle feuille de route : aux acteurs de s'en saisir.

Ce vadémécum rappelle les attentes de **France urbaine** en matière de contenu, d'élaboration et d'effets du Sraddet. Elle s'appuie sur les échanges que France urbaine a pu voir avec les équipes de l'Association des **Régions de France** à l'automne 2015.

Surtout, elle vise à aider les élus et techniciens des adhérents de **France urbaine** dans leurs discussions en cours ou à venir avec les nouvelles équipes régionales.

Le contenu du Sraddet

La valeur ajoutée du Sraddet consiste à « répondre à deux enjeux fondamentaux de simplification »¹ exposés ainsi dans le rapport de présentation du décret et de l'ordonnance d'août 2016 :

- « la clarification du rôle des collectivités territoriales », en dotant la région d'un « document de planification prescriptif » ;

- « la rationalisation du nombre de documents existants en prévoyant l'insertion [...] de plusieurs schémas sectoriels », dans le but de « permettre une meilleure coordination des politiques publiques régionales concourant à l'aménagement du territoire ».

Le Sraddet se présente donc comme un document intégrateur, ce qui pose la question de son contenu et des limites de son périmètre thématique.

1. Quels sont les schémas inclus dans le Sraddet ?

La loi prévoit la substitution obligatoire du Sraddet aux schémas suivants :

- le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) ;
 - le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;
 - le schéma régional de l'intermodalité (SRI),
- et dans l'attente de son éventuelle élaboration, le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

Dans les régions ayant fait l'objet d'une fusion, les schémas ayant vocation à être intégrés au Sraddet restent applicables sur le périmètre des anciennes régions jusqu'à leur remplacement par des schémas et documents correspondant au ressort des nouvelles régions. Ce remplacement a lieu au plus tard à la date prévue pour la révision de ces schémas et documents ou, en l'absence de précisions, avant août 2018.

2. Comment ces schémas sont-ils intégrés ?

Des « éléments essentiels de contenu » fixés par le décret

Les textes d'application publiés en août 2016 détaillent pour chaque ancien schéma les éléments essentiels repris dans le SRADDET. Le schéma régional de l'intermodalité devient ainsi « la planification régionale de l'intermodalité et des transports », qui vise à répondre aux « évolutions

prévisibles de la demande » et aux « besoins liés à la mise en œuvre du droit au transport ». Sont reprises les principales missions du SRI : « cohérence des services de transport public et des plans de déplacement urbain limitrophes », « information des usagers », tarifs et billettiques, « modalités de coordination de l'action des collectivités »...

Des modalités d'élaboration « écrasées » par celle du nouveau Sraddet

L'intégration de ces schémas a cependant des incidences sur les modalités d'élaboration qui pouvaient préexister. Alors que le schéma régional de l'intermodalité devait faire l'objet de l'avis favorable² des autres collectivités compétentes pour être adopté, l'ensemble des schémas intégrés sont désormais soumis aux règles classiques d'élaboration du Sraddet, sans avis conforme. Cette procédure d'association privilégiée des autorités organisatrices est donc supprimée.

3. Les thématiques facultatives

La loi précise que le Sraddet peut également porter sur tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire et pour lequel la région détient une compétence exclusive de planification. En l'état actuel des textes, la loi ne

Les schémas non intégrés

Durant la période de concertation relative à l'élaboration du décret et de l'ordonnance du Sraddet, France urbaine avait interrogé la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sur l'intégration de certains documents de planification rattachés aux schémas évoqués ci-dessus :

- le schéma régional biomasse ;
- le schéma régional éolien ;
- le Programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE).

Aucun de ces documents n'a finalement été intégré au Sraddet. Par conséquent, ils n'ont pas le niveau de prescriptivité que donne la loi au Sraddet.

Le PREE reste bien en-dehors du Sraddet, mais conserve un lien avec lui puisque le SRCAE, dont il constituait un volet, est quant à lui intégré. Si le PREE a vocation à décliner les objectifs du Sraddet en matière de rénovation énergétique, la loi NOTRe ne renforce pas sa portée prescriptive par rapport au droit existant.

reconnaît aux régions aucune compétence exclusive de planification au-delà des domaines déjà listés. Il faut donc considérer qu'en l'absence de disposition législative nouvelle, aucun autre schéma existant ne peut être intégré au Sraddet.

Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit la possibilité d'intégrer le Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) au Sraddet dès lors qu'il existe une stratégie régionale d'aménagement numérique.

¹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance no 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Ancien article L1213-3-2, antérieur à l'adoption de la loi NOTRe : « Le projet est arrêté par le conseil régional après avis favorable des conseils départementaux des départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants des autorités organisatrices de la mobilité représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région ».

Le cas particulier du nouveau plan régional des déchets (Article 8)

La loi NOTRe crée en effet un nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets, auquel le Sraddet a vocation à se substituer. Dans la mesure où il n'est pas possible d'intégrer au Sraddet un schéma n'existant pas encore, un premier plan régional des déchets sera en effet élaboré, et intégré au Sraddet lors de sa révision.

Ce plan régional des déchets est issu du regroupement de plusieurs documents de planification existants, parfois d'échelles différentes :

- les plans régionaux (ou interrégionaux) de prévention et gestion des déchets dangereux ;
- les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets non-dangereux ;
- les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets issus du bâtiment.

Reprenant le contenu de ces divers volets, il devra fixer des objectifs à six et douze ans (prévention, recyclage, valorisation) en indiquant « les installations qu'il apparaît nécessaire de créer ».

Le projet de plan régional des déchets est élaboré en concertation avec les collectivités et groupements compétents, ainsi qu'avec les organisations professionnelles concernées, les éco-organismes et les associations agréées de protection de l'environnement. Une majorité de blocage a été obtenue : si « au moins 3/5èmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets », « représentant 60% de la population » ont émis un avis défavorable, le Préfet peut demander à la région de proposer un nouveau projet tenant compte des observations formulées.

4. L'architecture du Sraddet

Le texte de loi ne détermine pas avec précision l'architecture du futur Sraddet. Néanmoins, il est possible de distinguer quatre grandes parties :

- le **rapport** du schéma dresse l'état des lieux régional, énonce la stratégie et fixe les objectifs de moyen et long terme du Sraddet, que les collectivités et groupements devront prendre en compte ;

- le **fascicule**, divisé en chapitres thématiques librement déterminés par la région, rassemble les règles générales du Sraddet, avec lesquelles les actes des collectivités et groupements seront compatibles (cf. infra). Attention, si le fascicule rassemble l'ensemble de ces règles et leurs modalités de suivi, il contient d'autres éléments - modalités d'accompagnement et documents graphiques illustratifs - sans valeur prescriptive. En d'autres termes, l'inscription au fascicule n'emporte pas prescriptivité ;

- la **carte synthétique**, établie à l'échelle du 1/150.000^{ème}, qui peut être décomposée en plusieurs cartes dès lors que cette même échelle est respectée. Elle n'est pas prescriptive ;

- les **annexes**, composées :

1. du rapport sur les incidences environnementales du Sraddet,
2. de l'état des lieux de la prévention et gestion des déchets,
3. du diagnostic du territoire régional, de la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et du plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement.

Au-delà de ces figures imposées, la qualité du dialogue entre la région et les collectivités et groupements infrarégionaux sera garante de l'adaptation de chaque Sraddet aux réalités, aux spécificités et aux caractéristiques structurantes de chaque ensemble régional.



L'élaboration du Sraddet

La première génération de Sraddet devra être adoptée le 7 août 2019 au plus tard, le législateur ayant laissé aux régions trois années après la promulgation de la loi pour élaborer, en lien étroit avec les territoires, ce document de planification stratégique. Ce délai doit notamment permettre une véritable co-production du schéma, souhaitée par le législateur et inscrite dans la loi.

1. Qui est autour de la table ?

La détermination des parties prenantes à l'élaboration du Sraddet a fait l'objet de longues discussions devant le Parlement. France urbaine et l'Assemblée des communautés de France ont toujours défendu la double-nécessité d'un renforcement du couple inter-communalités-régions pour garantir une réelle coproduction – et donc efficacité – du document.

Trois niveaux d'association ont finalement été retenus par le législateur :

- l'association de plein droit aux travaux : quelles que soient les thématiques, ces acteurs devront obligatoirement être autour de la table ;

- l'association potentielle : ces acteurs peuvent être associés aux travaux et réflexions si la région ou les partenaires associés estiment que le sujet le justifie ;

- la consultation : ces acteurs peuvent être entendus pour alimenter la réflexion régionale.

Les métropoles et les EPCI compétents en matière de PLU et PDU sont donc associés de plein droit à l'élaboration du SRADDET, mais sont également sollicités pour avis sur le projet de schéma arrêté par la région au terme de la phase d'élaboration. En effet, le projet de schéma est soumis pour avis aux métropoles, aux collectivités à statut particulier, aux EPCI compétents PLU, la DREAL et la CTAP. Rien ne garantit cependant que cet avis soit pris en compte.

Sont associés de plein droit	Sont associés de plein droit	Peuvent être consultés
Le représentant de l'Etat dans la région	EPCI hors SCOT	Tout autre organisme identifié par la région
Les conseils départementaux : voirie et infrastructure numérique	CESER	
Métropoles	Organismes consulaires	
Etablissements publics de SCOT		
Les comités de massif		
Les collectivités à statut particulier		
Les EPCI compétents en matière de PLU et de PDU		

2. Quel est le calendrier ?

Une fois les acteurs identifiés se pose la question du calendrier d'élaboration des Sraddet. Nous avons évoqué plus haut que les textes d'application ont fixé à août 2019 la date butoir pour l'adoption des Sraddet. Le législateur n'a prévu aucune sanction pour les régions – dont un certain nombre font face à d'importants chantiers de fusion – qui n'élaboreraient pas leur document dans ce délai. Il importe cependant de rappeler que l'article 133 instaure la possibilité, en cas de condamnation de la France par l'Union européenne, d'appeler la responsabilité financière des collectivités si le manquement est considéré relever de leurs compétences. Or la planification en matière de déchets fait partie des obligations européennes de la France. Les risques de condamnation pour manquement pourraient faciliter la prise en compte du calendrier législatif.

Phase 1

Le Conseil régional débat sur les objectifs du schéma

Phase 2

La CTAP débat sur les modalités d'élaboration du schéma :

1. Les domaines concernés
2. Le calendrier prévisionnel d'élaboration
3. Les modalités d'association des acteurs
4. Les personnes associées en fonction des différentes thématiques

Phase 3

Le conseil régional élabore le projet de schéma avec les personnes dont l'association est prévue de plein droit par la loi, et le cas échéant de manière facultative

Phase 4

Le projet de schéma est arrêté par la région et soumis pour avis aux métropoles, aux collectivités à statut particulier, aux EPCI compétents PLU, la DREAL et la CTAP



Délai de 3 mois

Phase 5

Le projet de schéma est soumis à enquête publique



Délai de 3 mois

Phase 6

Le conseil régional approuve le projet et le transmet au Préfet

Le Préfet approuve le schéma

Il est adopté

Le Préfet n'approuve pas le schéma

Il est modifié par la région dans un délai de 3 mois

Phase 7

Substitution du Sraddet aux schémas existants

Phase 8

Des conventions de mises en œuvre peuvent être conclues

Bilatérales : avec un EPCI à fiscalité propre par exemple

Multilatérales : avec plusieurs EPCI à fiscalité propre

3. Deux phases maîtresses de co-élaboration

L'expérience acquise sur les territoires montre que seul un dialogue approfondi, gage d'une concertation de qualité entre acteurs, assure l'efficacité de la mise en œuvre de schémas ou plans régionaux. Le respect des prérogatives de chaque collectivité, en particulier des principaux territoires urbains, est nécessaire dans le processus d'élaboration du SradDET. La loi NOTRe donne des outils pour atteindre ces objectifs, mais laisse aux régions le soin de les activer de manière optimale. Deux étapes d'élaboration s'avèrent particulièrement cruciales dans le cadre du dialogue intercommunalités-régions :

- *le débat préalable en Conférence territoriale de l'action publique*

La loi NOTRe pose le principe d'une **co-élaboration du projet de SradDET en conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**. Ainsi, les modalités d'élaboration du schéma sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat » au sein de la CTAP.

Plus précisément, cette délibération doit fixer :

- le périmètre des thématiques couvert par le SradDET dont les éventuels domaines facultatifs ;
- le calendrier prévisionnel d'association des acteurs ;
- la liste des personnes morales associées en fonction des différents volets du schéma.

Cette phase d'élaboration est cruciale puisqu'elle doit permettre de passer du projet partagé au contrat qui engage. La véritable plus-value du SradDET réside certes dans son aspect intégrateur d'un point de vue thématique, mais aussi dans sa capacité à être élaboré de manière transversale avec les acteurs et partenaires concernés.

- *La possibilité de conventionner la mise en œuvre*

Il est possible pour un ou plusieurs EPCI à FP, PETR et collectivités à statut particulier de conclure une convention avec la région pour décider conjointement d'affiner la mise en œuvre du SradDET sur leur territoire. Cette convention est nécessairement adoptée dans les mêmes termes par les différentes assemblées délibérantes concernées, et permet une réelle mise en œuvre des ambitions du SradDET. Elle dépend donc directement de la qualité de concertation lors du débat préalable.

4. Modalités de révision

La loi précise que le SradDET peut être révisé suivant les mêmes principes que ceux présidant à son élaboration (avec débat préalable en CTAP). Il s'agit bien d'une possibilité.

En effet, une disposition autorise le conseil régional, dans les 6 mois suivant son renouvellement, à décider seul le maintien en l'état du SradDET, ou sa révision partielle. Les collectivités infrarégionales, et donc les territoires urbains, ne sont donc pas forcément associées à cette décision particulièrement importante. Une grande vigilance s'impose donc pour que le partenariat régional se saisisse des principes de co-production prévus par le texte.



CTAP : une étape-clé du débat, un outil de coproduction mais des interrogations qui subsistent

Si la phase de concertation préalable en CTAP peut conduire à une véritable coproduction du document, elle peut également s'avérer très succincte. En effet, rappelons qu'une CTAP ne vote pas, mais émet des avis. Outre la difficulté conceptuelle à imaginer de rendre un avis sans vote, cela veut surtout dire qu'une région ne sera verrouillée par l'avis rendu par la CTAP.

Dans les faits, la région débattera sur les objectifs du SradDET avant de réunir la CTAP afin de lui proposer un programme de travail, qui pourra s'avérer plus ou moins détaillé. Une fois que la CTAP aura rendu son avis, la région délibérera pour adopter le projet de SradDET, modifié ou non. En d'autres termes, les méthodes d'élaboration pourront varier selon un prisme allant :

- de la véritable coproduction : calendrier détaillé, programmes de travail thématiques ou transversaux, échéances de restitution, temps de mise en commun et de consolidation, nouveau passage en CTAP le cas échéant pour valider le travail collectif...
- à la simple formalité : avis de la CTAP puis vote sur le projet de SradDET sans amendement.

Aucune prise en compte n'est donc garantie au partenariat infrarégional, au-delà de la démonstration nécessaire du fait que l'effectivité réelle du SradDET résidera dans une coproduction suffisamment aboutie pour permettre, par la suite, des conventions d'application puissantes et précises.

Concertation, consultation, de quoi parle-t-on ?

La gouvernance : l'ensemble des conditions dans lesquelles les plans d'actions sont réalisés, intégrant à la fois la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les relations entre l'institution et le reste de la société. La gouvernance est un mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur : la prise en compte de la pluralité des acteurs et un processus collectif de négociation et de légitimation.

(Source : *Guide de la concertation, cœur du développement durable*, Éditions du CERTU, 2006).

La concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision dès les études préalables.

Si l'autorité reste libre de sa décision, elle doit toutefois justifier la motivation de sa décision.

(Source : site de la Commission national du débat public).

La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet : Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

(Source : site de la Commission national du débat public)

L'association : notion réglementaire issue du code de l'urbanisme, l'association désigne explicitement tout mode de travail collaboratif permettant à plusieurs acteurs de co-concevoir un projet ou une vision commune autour d'un sujet prédéfini. L'association s'effectue de manière nécessairement contradictoire, participative avec une implication forte et continue de l'ensemble des participants.

(Source : INERIS, 2010)

Les effets du Sraddet

Comme indiqué plus haut, l'un des deux objectifs assignés au Sraddet par ses concepteurs est de contribuer à « la clarification du rôle des collectivités territoriales, en octroyant à la région un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, en la dotant d'un document de planification prescriptif. » C'est en effet la principale nouveauté de ce nouveau schéma, descendant des SRADT, cas unique de prescriptivité des orientations d'une collectivité sur les autres.

Cette prescriptivité renforcée ne doit néanmoins pas conduire à oublier la nature du Sraddet, « simple » document d'aménagement face en particulier aux documents d'urbanisme locaux. Le Sraddet ne saurait ainsi, sans méconnaître le droit, encadrer trop finement les documents locaux de planification.

Ainsi, on voit s'organiser aujourd'hui un mécanisme en « poupées gigognes » des documents de planification en matière d'aménagement portés par les collectivités :

- un Sraddet, document d'aménagement pluri-thématique ayant vocation à fixer de grandes orientations ;
- des documents locaux de planification – SCOT (ou PLU), PDU et PCAET – ne pouvant pas s'opposer frontalement aux orientations du Sraddet.

1. Les effets directs du Sraddet : objectifs et règles générales

La loi NOTRe entend renforcer le caractère prescriptif du nouveau schéma régional. Dans la mesure où le principe de libre-administration interdit toute tutelle d'une collectivité

Le Sraddet dans la hiérarchie des normes

Le Sraddet doit respecter certains documents et orientations. Il doit ainsi prendre en compte :

- les projets d'intérêt général (PIG) ;
- les opérations d'intérêt national (OIN) ;
- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ;
- les chartes des parcs nationaux et de leurs cartes ;
- les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif.

Il doit être compatible avec les objectifs des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

sur une autre, c'est en réalité l'approbation du schéma par le Préfet qui active son opposabilité vis-à-vis des territoires. Cette opposabilité fonctionne « à deux niveaux » :

- les objectifs sont pris en compte par les documents locaux de planification ;
- les actes des collectivités sont compatibles avec les règles générales. et a fortiori de leur compatibilité avec les règles générales.

Prise en compte des objectifs : des effets prescriptifs limités

Le Sdradde fixe avant tout de grandes orientations sur les différentes thématiques qu'il recouvre, retranscrites sous forme d'objectifs de moyen et de long terme. Ces derniers présentent donc une vision de l'aménagement du territoire régional sur plusieurs années, cadrage de la stratégie des acteurs régionaux.

Ces objectifs doivent être pris en compte par les schémas de cohérence territoriale Schéma de cohérence territoriale (SCOT), ou à défaut les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Plans de déplacements urbains (PDU) et les Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

Juridiquement, la prise en compte implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés. Selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). Cela signifie qu'il est possible de s'écarter du respect de l'orientation en justifiant d'un intérêt public local.

Des effets avant tout produits par les règles générales

Les SCOT (ou défaut les PLU), les PDU, les PCAET doivent être rendus compatibles avec ces règles générales, qui disposent ainsi d'une prescriptivité renforcée par rapport aux objectifs du Sdradde. La compatibilité implique en effet « une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs. »

Il reste néanmoins très difficile aujourd'hui de déterminer avec précision la nature d'une règle générale, malgré certaines précisions apportées à bon escient par la loi :

- premièrement, **ces règles ne peuvent « méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales » ;**

- de plus, **elles ne peuvent varier que selon les « grandes parties du territoire régional ».** Cette notion doit être articulée avec la notion d'échelle minimale des documents cartographiques. Le SRADDET est un document d'aménagement stratégique, qui n'a pas vocation à s'appliquer à la parcelle, ce que la loi lui interdit bien sûr. S'il ne s'agit pas de nier la pertinence de l'outil pour encadrer par exemple le développement de l'inter-SCOT ou s'intéresser à certaines morphologies structurantes, les règles générales ne peuvent pas descendre à une échelle trop fine.

- enfin, **les règles générales ne peuvent avoir pour conséquence directe**, pour les autres collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, **la création ou l'aggravation d'une charge** d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente.

Aucune administration de l'Etat ne s'est essayée à l'exercice de proposer des exemples de telles règles générales depuis la promulgation de la loi NOTRe. Seule la DGCL, dans une note datée du 29 avril 2015, indiquait que si, « en matière d'urbanisme, le schéma pourra, par exemple définir un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et de préservation des terres agricoles en fixant un pourcentage de terres à préserver à l'échelle de grandes zones infrarégionales, la seule contrainte pesant sur les collectivités infrarégionales sera ne pas entrer en contradiction directe avec cet objectif et donc de favoriser les politiques de densification réduisant l'étalement de l'urbanisation, sans bien entendu que celle-ci ne soit interdite ».

Une cartographie purement indicative

Comme le précise le décret d'application du 3août 2016, « 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 ».

En d'autres termes, aucune carte prescriptive ne peut figurer dans les Sdradde. Les cartographies prescriptives qui pouvaient caractériser certains schémas intégrés au Sdradde (le Schéma régional de cohérence écologique par exemple) ne sont donc pas intégrées au Sdradde.

Au-delà de cette carte, des documents graphiques peuvent illustrer telle ou telle règle générale. Ils sont contenus dans le fascicule mais le décret précise qu'ils sont « dépourvus de tout caractère contraignant ». Le fascicule rassemble en effet les règles générales mais peut également comporter d'autres éléments sans portée prescriptive :

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

C'est donc bien l'identification comme règle qui donne la prescriptivité, et non l'inscription au fascicule.

2. La convention : un outil pour aller plus loin basé sur le strict volontariat

Il est possible pour un ou plusieurs EPCI à FP, PETR et collectivités à statut particulier de conclure une convention avec la région pour décider conjointement d'affiner la mise en œuvre du SRADDET sur leur territoire. Par définition, cette convention est nécessairement adoptée dans les mêmes termes par les différentes assemblées délibérantes concernées.

Dans ce cas, il est possible de déroger aux principes encadrant les règles générales (cliquet géographique, effets financiers).

Ce modèle matérialise une vraie co-production de la politique d'aménagement entre région et collectivités infrarégionales. Aussi, il pourrait être intéressant de prendre en considération, dans le processus d'élaboration de telles conventions, les axes de financement définis dans les contrats de projet Etat-région (CPER).

En guise de conclusion : *« du projet partagé au contrat qui engage »*

C'est en ces termes que l'ACUF et l'AMGVF avaient conclu leurs travaux en 2004 sur la nécessaire co-construction de l'aménagement du territoire par les différents niveaux de responsabilité.

Plutôt que de chercher à tout prix à réduire de façon univoque les couches du « millefeuille territorial » il apparaît plus cohérent de faciliter le dialogue entre les différents niveaux de responsabilité pour aboutir à une répartition négociée de celles-ci, lisible et respecté. Cela suppose que chaque niveau exprime son projet, qu'un lieu et des processus de mise en cohérence existent et qu'à l'issue les décisions soit contractualisées et respectées, notamment en matière financière (la notion d'engagement ayant également un sens comptable). L'articulation des lois MAPTAM et NOTRe offre les outils permettant cette mise en cohérence et lisibilité : aux acteurs de s'en saisir.

