
AVIS

27 avril 2023

MODIFICATION DU SRADDET

Rapporteur : Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote : Unanimité



Document de planification et d'aménagement introduit par la Loi NOTRe du 7 août 2015¹, le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) fixe différents objectifs et règles en matière d'aménagement du territoire, de climat, d'air et d'énergie, de biodiversité, de transports et de mobilités, ou encore de planification et de gestion des déchets. Le Schéma est opposable aux documents infra-régionaux (SCOT, PLU/PLUI...)².

Adopté en décembre 2019 (et approuvé par le Préfet de Région en juillet 2020), le SRADDET de la Région Normandie a été maintenu en décembre 2021, à la suite du renouvellement de l'exécutif régional. Néanmoins, la Loi Climat et résilience du 22 août 2021³, donnant pour objectif l'atteinte du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050, a conduit la Région à engager une modification du Schéma. La Loi Climat et résilience prévoit ainsi notamment que les SRADDET intègrent un objectif territorialisé de réduction par deux de la consommation foncière sur la période 2021-2030 par rapport aux dix années précédentes, puis définissent une trajectoire permettant d'atteindre le ZAN en 2050 (pour les périodes 2031-2040 et 2041-2050). La modification en cours comprend également un volet consacré à la logistique (définition d'objectifs à moyen et long terme de développement et de localisation des constructions logistiques), et un volet dédié aux déchets (à la suite de la Loi AGECE⁴). Par ailleurs, les SCOT et PLUI devront intégrer les objectifs et règles de l'ensemble du SRADDET au plus tard en 2026 et 2027 respectivement.

Le SRADDET adopté en décembre 2019 comprenait déjà des dispositions relatives à la réduction de la consommation foncière, en particulier une règle de réduction par deux de cette consommation entre 2005-2015 et 2020-2030 (de 146 km² consommés à 73 km²), sans tenir compte de grands projets d'infrastructures (LNPN, contournement est de Rouen, contournement sud de Caen). La Loi Climat implique de territorialiser cet objectif de réduction au sein du SRADDET, en tenant compte des grands projets d'équipement ou d'infrastructures qui devront être intégrés dans le plafond régional de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La Région a mené cette procédure de révision en organisant de nombreuses réunions de concertation (ateliers thématiques entre mai et septembre 2022, réunions auprès des élus locaux et des acteurs de l'aménagement du territoire fin 2022-début 2023). Le CESER a pris part à ces différents temps de concertation, notamment à travers une réunion d'échanges commune conseil Régional – CESER organisée début février 2023. A la suite de cette phase de consultation, le rapport du conseil Régional indique comment la Région a choisi de territorialiser la réduction par deux de la consommation foncière sur la période 2021-2030.

La modification du SRADDET introduit un objectif 4 bis au sein du rapport, intitulé « Territorialiser la réduction de la consommation foncière et s'inscrire dans la perspective du ZAN », et une règle remplaçant la précédente, prévoyant la traduction en hectares au sein des SCOT ou PLUI des taux de réduction de la consommation foncière pour la période 2021-2030 établis à l'échelle retenue par les territoires. Le choix de l'échelle de territorialisation a ainsi été laissé à l'appréciation des territoires concernés : SCOT, EPCI ou groupes d'EPCI (cf. carte en annexe).

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Les documents de planification doivent prendre en compte les objectifs du rapport, et être compatibles avec les règles établies dans le fascicule des règles du Schéma.

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite Loi AGECE (« anti-gaspillage pour une économie circulaire »).

La Région prévoit en outre de créer 3 enveloppes foncières mutualisées (et fongibles) : pour les projets de relocalisation dans les espaces littoraux (40 ha) ; les projets d'envergure régionale (dont le caractère d'intérêt régional sera apprécié par une commission composée d'élus régionaux, départementaux et du bloc local, ainsi que d'acteurs économiques, pour une enveloppe estimée autour de 500 ha) ; et enfin les projets d'envergure nationale. La collectivité indique que 70 % de la surface des projets d'envergure régionale seront compatibles sur l'enveloppe mutualisée, et 30 % sur les territoires d'implantation. Au sujet des projets d'envergure nationale, l'Etat n'a pas défini la liste de ces projets à ce jour, ni les besoins fonciers correspondants. Cette absence de cadre stabilisé s'avère problématique et ne permet pas d'arrêter définitivement les taux de réduction de la consommation foncière qui s'appliqueront au sein des territoires. Le volume global de ces trois enveloppes est estimé à 15 % de la consommation foncière régionale sur la période 2021-2030 (qui s'élève dans sa totalité à environ 6 000 ha).

Dans ce contexte, la réduction globale de 50 % de la consommation foncière régionale pourra s'échelonner de -42 à -62 % selon les territoires (en déduisant les 15 % de l'enveloppe régionale globale liés aux trois enveloppes mutualisées, cf. carte en annexe), et devra être traduite en hectares dans les documents de planification, SCOT et PLUI. La répartition des efforts entre territoires est déterminée sur la base de 5 critères : dynamiques d'emploi, trajectoire de consommation foncière passée, rôle des centralités, évolutions démographiques, prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques. Il convient de souligner que la Région a retenu la cartographie de la consommation foncière (CCF) réalisée par l'EPFN (Établissement public foncier de Normandie), qui présente l'avantage d'être plus précise (jusqu'à la parcelle), et permet d'anticiper les deux périodes futures devant conduire au ZAN (2031-2040 et 2041-2050) puisque cet outil de mesure permet de mesurer les surfaces réellement artificialisées au sein des espaces consommés.

La modification comprend également des dispositions sur la logistique et les déchets, qui constituent cependant essentiellement des compléments ou mises à jour, dans la mesure où le SRADDET comprend déjà des éléments relatifs à l'organisation de la filière logistique, à la planification et la gestion des déchets. La modification du Schéma introduit des sous-objectifs sur les énergies renouvelables (EnR) au sein du rapport, visant à « éviter le mitage des paysages par l'installation d'éoliennes terrestres », d'une part, et à « proscrire les installations de fermes agrivoltaïques », d'autre part. Le SRADDET devra par ailleurs à nouveau être révisé ou modifié, afin de décliner la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en objectifs régionaux de développement des EnR, à l'issue de la révision de cette dernière. Le Schéma devra en outre également être rendu compatible avec les dispositions de la Loi d'accélération de la production d'EnR du 10 mars 2023⁵.

Enfin, la modification intègre le projet routier de contournement sud-est de Cherbourg parmi les Itinéraires routiers d'intérêt régional (IRIR), au même titre que le contournement est de Rouen et le contournement sud de Caen.

Le CESER observe que la modification du SRADDET, en particulier sur le volet foncier, traduit la montée en puissance de ce Schéma et du rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire. Le rapport souligne que l'objectif du ZAN – que le CESER, ayant régulièrement alerté sur la nécessité de réduire la consommation foncière et l'artificialisation des sols, partage pleinement – implique de réviser profondément les modes d'aménagement et d'utilisation de l'espace. L'objectif 4bis souligne ainsi la nécessité d'« optimiser l'utilisation du foncier déjà artificialisé », de poursuivre le recensement des friches,

⁵ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

de travailler à la résorption de l'habitat vacant afin de renforcer les centralités et de limiter l'extension urbaine. L'enjeu de l'acceptabilité de la densité est également mis en avant, avec l'importance de la qualité de vie. Alors qu'il partage ces orientations, le CESER observe une forme de contradiction entre le contenu du Schéma, et le projet de délibération que l'accompagne, évoquant une perspective du ZAN « *en l'état irréaliste* », et s'interrogeant sur la façon dont le ZAN « *pourrait se concilier avec le besoin d'habitat que souhaitent nos compatriotes ainsi qu'aux impératifs de renouveau économique et de réindustrialisation* ». Alors que la consommation foncière est en grande majorité liée au développement de l'habitat, l'objectif du ZAN remet en effet largement en cause les modes d'aménagement du territoire passés, et renvoie notamment à deux enjeux majeurs pour la cohésion sociale que sont l'acceptabilité de la densification et l'accès au logement.

Face aux impacts négatifs et aux nuisances liées à l'étalement urbain (pertes de ressources alimentaires et agricoles, pertes de biodiversité, augmentation de la dépendance automobile et des émissions de GES, coût pour les ménages et les collectivités, etc.) la perspective du ZAN suppose de rendre acceptable et désirable la densification. La rénovation de l'habitat au sein des centralités, en particulier collectif, constitue notamment un enjeu majeur et souvent difficile, nécessitant de développer des expérimentations dans les territoires. En dépit des contraintes fortes et des changements qu'il implique, le ZAN peut cependant constituer une opportunité pour contribuer à la revitalisation des centralités, via la rénovation et la requalification de l'habitat, en privilégiant une densification raisonnée ménageant des espaces verts, et en favorisant la mixité des fonctions (habitat, services, commerces), facteur de proximité, de qualité de vie et de réduction de la dépendance automobile.

Les travaux menés au sujet de l'habitat par la Commission Prospective du CESER⁶ insistent ainsi sur la nécessité de rendre acceptable la densification, au sein de « *territoires de vie désirables* » et facteurs d'amélioration de la qualité de vie. Ces travaux suggèrent également, en matière de logement, que « *l'avenir est dans l'existant* » dans la mesure où le rythme actuel de constructions neuves n'est guère soutenable. Ils soulignent en outre les risques liés à la sobriété foncière, ne devant pas conduire « *à une nouvelle forme d'exclusion par le renchérissement du logement sous l'effet de celui du foncier, comme c'est déjà le cas dans les centres-villes, d'éviction du marché résidentiel, voire de ségrégation socio-spatiale* », et appelant à la mise en œuvre de formes de régulation.

Ainsi, concilier sobriété foncière, densification raisonnée et accès au logement représente un défi complexe, qu'il est néanmoins nécessaire de relever et peut constituer une opportunité pour améliorer la qualité de vie. Enfin, repenser profondément l'aménagement du territoire, en réexaminant certains projets et modes d'occupation des sols, apparaît indispensable afin de préserver ces derniers (leur capacité nourricière, ainsi que leur rôle dans le stockage du carbone), la biodiversité, le climat ou encore la ressource en eau.

En conclusion, le CESER invite la Région à prendre en considération les observations formulées dans le présent avis.

⁶ Référence à l'étude du CESER présentée en assemblée plénière ce jeudi 27 avril 2023 : *Habiter en Normandie en 2040*, Rapporteuse : Marie-Christine VANHEMS.

Déclarations des groupes

Mme Arlette SAVARY

au titre de CARDERE, du CREPAN, de la Fédération des pêcheurs de FNE Normandie, du GRAINE, et du GRAPE.

Dans les modifications proposées par le SRADDET concernant la consommation foncière, nous trouvons l'intégration du projet appelé « Contournement Est de Rouen », identifié comme projet national et européen, puisqu'avant tout autoroutier, permettant d'aller d'Anvers à Cadix en relation avec la future A154.

Dans la motion présentée au Havre le 6 février par le groupe environnemental, nous attirons l'attention de la Région sur l'avis du COI (Comité d'Orientation des Infrastructures), composé d'experts mais aussi d'élus nous le soulignons, qui invite l'Etat à réévaluer la pertinence du projet, en raison du coût élevé de la dépense publique et aussi de l'importance des impacts environnementaux.

L'Etat et la Région affirment lutter contre l'artificialisation des sols et le dérèglement climatique bien présent. Les préconisations du GIEC normand, la Loi Climat et Résilience de 2021, la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, intégrant l'enjeu de la biodiversité dans toutes les politiques sectorielles cohérentes, devraient faire prendre conscience aux décideurs politiques qu'il y a urgence à réviser profondément les modes d'aménagement et d'utilisation de l'espace « (citation du SradDET).

Le ZAN est bien la remise en cause de décisions passées, causant dans le cas précis du « contournement Est de Rouen » la consommation démesurée de surfaces agricoles, naturelles et forestières (environ 516 ha), augmentant les impacts sur les captages d'eau et les inondations.

Les autoroutes sont bien de l'étalement urbain, car elles incitent à la création de lotissements autour des bretelles d'accès et de petites ZAC dans les communes concernées..., elles sont aussi des « aspirateurs » à camions qui dégradent encore plus la qualité de l'air. Nous rappelons ici qu'il n'existe pas de bilan régional des émissions de GES...

Il existe des solutions alternatives au TOUT ROUTIER proposées par des citoyens et des élus qui s'inquiètent, à juste titre, de la non prise en compte de l'urgence climatique dans les politiques publiques. Les décideurs peuvent réorienter les crédits d'investissement, (désormais 205 Millions pour la Région) vers le RAIL et le FLUVIAL

Est-il prévu dans le SRADDET une enveloppe foncière pour les projets de RER métropolitains, en les incluant dans les projets d'intérêt régional ?

Bref, le SRADDET doit davantage respecter les orientations de la Loi Climat et Résilience, en approfondissant les préconisations environnementales, car elles répondent à l'attente impatiente de citoyens et d'élus bien informés sur ces enjeux.

Le projet aussi appelé « Barreau A133-A134 » est en contradiction avec les objectifs du ZAN.

La thématique des déchets fait partie aussi du SRADDET modifié.

Dans les objectifs de prévention et de gestion des déchets, il est question du REGAL, réseau contre le gaspillage alimentaire, animé par le CREPAN et désormais par FNE Normandie, c'est pourquoi nous aimerions qu'apparaisse la nouvelle feuille de route 2022-24 du réseau qui accompagne les territoires au travers de leurs plans territoriaux (PAT, PCAET et PLPDMA), évalue le gaspillage alimentaire sur le territoire et lutte contre la précarité alimentaire. L'objectif affiché de 70 % de réduction est à expliquer, semble bien ambitieux. Il faudrait déjà mesurer un état zéro, puis réduire de 50 %, ce qui est l'objectif national.

Que ce soit pour le Gaspillage alimentaire ou pour tous les autres déchets, ce qui importe, c'est de travailler sur l'évaluation, pour disposer d'INDICATEURS fiables, permettant de SUIVRE la mise en place des

planifications, avec un tableau de bord par exemple.

Tous les objectifs cités vont dans le bon sens, mais il faut se donner les MOYENS de les suivre et de les diffuser auprès des commissions de suivi du SRADDET.

La priorité restant la PREVENTION, et la maîtrise de la consommation des biens, avec les moyens appropriés pour les territoires normands.

