
AVIS

21 mars 2024

ADOPTION DE LA PROPOSITION DE MODIFICATION DU SRADDET NORMAND

Rapporteur :

Michel LEGRAND

Résultat du vote :

Adopté à l'unanimité



Document de planification et d'aménagement du territoire, le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) fixe différents objectifs et règles en matière d'aménagement, 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 (SCOT¹, PLU/PLUI²...)³.

Adopté en 2019, puis maintenu en 2021 à la suite du renouvellement du Conseil régional, le SRADDET Normand a fait l'objet d'une modification engagée en 2022 à la suite de la Loi Climat et résilience du 22 août 2021⁴. Dans l'objectif d'atteindre le ZAN (zéro artificialisation nette) en 2050, cette dernière prévoit notamment que le SRADDET intègre un objectif territorialisé de réduction par deux de la consommation d'espaces pour la décennie 2021-2030 par rapport à la décennie précédente. A la suite d'une phase de concertation, la Région a adopté en mai 2023 la modification du SRADDET.

Le SRADDET modifié en mai 2023 comprend un nouvel objectif (4 bis) au sein du rapport, et une règle modifiée (n° 21) afin de territorialiser la réduction de la consommation d'espaces au sein du territoire régional. A partir d'une échelle de territorialisation laissée à l'appréciation des territoires (SCOT, EPCI⁵ ou groupes d'EPCI), le SRADDET fixe des taux de réduction de la consommation d'espaces (à traduire en hectares), s'échelonnant de -42% à -62%. La création de 3 enveloppes foncières mutualisées à l'échelle régionale est également prévue (dédiées respectivement aux projets de relocalisation dans les espaces littoraux, aux projets d'envergure nationale, et d'envergure régionale). Ces trois enveloppes représentent environ 15 % du plafond de la consommation d'espaces de l'ensemble du territoire régional pour la période 2021-2030, qui s'élève à environ 6 000 ha. Les taux de réduction de la consommation d'espaces traduits en hectares pour les territoires sur la période 2021-2030 doivent ainsi être réduits de 15 % pour déduire l'enveloppe régionale mutualisée. La création d'une commission associant élus (régionaux, départementaux et du bloc communal) et représentants du secteur économique, était également prévue afin de statuer sur les projets d'envergure régionale⁶.

La modification du SRADDET comprend également des dispositions sur la logistique, les déchets, les EnR (éolien terrestre et agrivoltaïsme), ainsi que les infrastructures routières (intégration du contournement sud-est de Cherbourg parmi les Itinéraires routiers d'intérêt régional – IRIR).

A la suite de son adoption, la modification du SRADDET a fait l'objet d'une phase de consultation obligatoire de juillet à octobre 2023, puis d'une mise à disposition du public entre décembre et février 2024. Toutefois, depuis l'adoption de la proposition de modification du SRADDET en mai 2023, la loi du 20 juillet 2023⁷ est venue assouplir les conditions de mise en œuvre de la réduction de l'artificialisation des sols. Face aux oppositions venues notamment des territoires ruraux, cette loi introduit en particulier une « garantie communale ». Cette dernière prévoit que chaque commune couverte par un document d'urbanisme (PLU, carte communale...) ne peut être privée d'une surface minimale de consommation d'espaces. Ainsi, à la

¹ SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

² Plan local d'urbanisme (intercommunal).

³ Les documents de planification doivent prendre en compte les objectifs du rapport, et être compatibles avec les règles établies dans le fascicule des règles générales du Schéma.

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁵ Etablissement public de coopération intercommunale.

⁶ La Région a choisi que les projets d'envergure régionale soient comptabilisés pour 70 % sur l'enveloppe mutualisée et 30 % sur l'enveloppe allouée aux territoires d'implantation.

⁷ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

suite de la loi, la déclinaison des objectifs de territorialisation de la réduction de la consommation d'espaces « ne peut priver une commune d'une surface minimale (d'un hectare) de consommation » d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) sur la première période allant de 2021 à 2030.

Si elle comprend peu d'évolutions par rapport à la version de mai 2023, la modification du SRADDET en date du 25 mars 2024 doit ainsi intégrer cette évolution législative. La garantie communale implique que chaque périmètre de territorialisation dispose d'un nombre d'hectares à consommer au moins égal au nombre de communes qui le composent. Afin de se conformer à cette obligation nouvelle, une dérogation s'avère nécessaire pour 5 périmètres ne disposant pas actuellement d'un ha par commune. La consommation d'espaces liée à ces dérogations (correspondant à environ une centaine d'hectares) sera déduite de l'enveloppe mutualisée à l'échelle régionale.

La loi du 20 juillet 2023 prévoit également la création d'un forfait national de 10 000 ha mutualisés entre régions couvertes par un SRADDET, pour les consacrer aux projets d'envergure nationale ou européenne. Toutefois, au moment de l'adoption de la modification du SRADDET, la liste de ces projets n'a pas encore été arrêtée. Sur ce point, si plusieurs projets (infrastructures ferroviaires et routières, projets industriels et portuaires) devraient y figurer, **le CESER s'interroge, en l'absence de la liste, sur les projets qui seront inclus dans l'enveloppe dédiée à la période 2021-2030 et sur leur caractère effectivement réalisable sur cette période.**

La loi du 20 juillet 2023 prévoit également la création d'une Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols (faisant l'objet d'un avis dédié du CESER). Celle-ci viendra remplacer la commission que la Région Normandie avait déjà prévue d'installer afin d'examiner la qualification des projets d'envergure régionale. Ses missions seront plus larges, et elle sera consultée également sur les projets d'envergure nationale et européenne.

Finalement, par rapport à la proposition de modification du SRADDET adoptée en mai 2023, la dernière mouture du SRADDET confirme la création d'une enveloppe mutualisée, représentant 15 % du plafond de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2030. Cette enveloppe régionale mutualisée sera dédiée aux projets d'envergure nationale et européenne, aux projets d'envergure régionale, aux projets de relocalisation liés au recul du trait de côte, mais aussi à la « garantie communale » introduite par la loi du 20 juillet 2023. Cela implique que les hectares nécessaires pour la « garantie communale » pourront être déduits de l'enveloppe régionale mutualisée⁸.

La modification du SRADDET appelle quelques observations de la part du CESER.

En premier lieu, et comme l'indique la délibération, la notion de « garantie communale » va « à l'encontre de l'objectif global affirmé par la loi (...) Climat et résilience », et également à l'encontre « de la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers définie dans la proposition de modification du SRADDET votée le 2 mai 2023 ». **Le CESER note que l'introduction de cette dernière disposition traduit l'instabilité qui entoure la mise en œuvre de l'objectif du ZAN, avec des implications importantes pour la stabilisation du SRADDET.** La garantie communale est également porteuse de risques d'effets pervers, favorisant la concurrence entre communes et pouvant être défavorable à la mutualisation des projets à l'échelle des EPCI ou des SCOT, ainsi qu'à la dynamique de polarisation et de renforcement des centralités pourtant indispensables pour limiter l'étalement urbain et

⁸ L'objectif 4 bis précise que 40 ha sont prévus pour l'enveloppe littorale, environ 540 ha pour les projets d'envergure nationale ou européenne, et environ 200 ha pour les projets d'envergure régionale. Ainsi, plus d'une centaine d'hectares de l'enveloppe régionale mutualisée (environ 900 ha au total, soit 15 % des 6 000 ha prévus sur la période 2021-2030) pourraient être mobilisés pour se conformer à l'introduction de la « garantie communale ».

la consommation d'espaces.

Cependant, cette disposition ne remet pas fondamentalement en cause l'objectif général du ZAN, dont le CESER a régulièrement souligné la nécessité. La réduction de l'artificialisation des sols, puis la perspective du ZAN, impliquent en effet de réviser profondément les modes d'aménagement du territoire qui ont longtemps prévalu et sont encore régulièrement à l'œuvre. **Ainsi, le CESER rappelle l'importance de mobiliser en premier lieu les espaces déjà urbanisés, les logements et bâtiments vacants, les friches et « dents creuses⁹ », avant de consommer de nouveaux espaces, aussi bien pour les besoins liés à l'habitat que pour les activités économiques. Concernant les « dents creuses », il apparaît nécessaire d'assouplir leurs modalités d'aménagement dans les communes rurales.** Le fait de disposer d'une recension complète des friches et bâtiments vacants à l'échelle du territoire régional, que l'EPFN (Etablissement public foncier de Normandie) devrait notamment réaliser, apparaît ainsi particulièrement indispensable afin de pouvoir identifier les espaces potentiellement mobilisables.

Au sujet de la mobilisation des logements vacants – dont le nombre est élevé en Normandie, avec 1 logement vacant sur 12 en 2020¹⁰ –, le CESER observe positivement l'expérimentation annoncée auprès de 5 territoires afin de favoriser leur requalification et réhabilitation. En effet, la réutilisation des logements, mais aussi plus largement celle de l'ensemble des espaces et bâtiments vacants, est indispensable afin de limiter la dévitalisation des centres et l'étalement urbain.

Comme il l'a indiqué dans son précédent avis consacré au SRADDET¹¹, le CESER considère que l'objectif du ZAN se justifie afin de préserver les sols, la biodiversité, le climat et la ressource en eau. En dépit des contraintes qu'il implique, cet objectif nécessite une profonde remise en question des modes d'occupation des sols et d'aménagement de l'espace pouvant également constituer une opportunité. En effet, la revitalisation des centralités (via la rénovation et la transformation de l'habitat), la valorisation des « dents creuses », une densification raisonnée et la mise en œuvre d'une plus grande mixité des fonctions au sein des villes et des bourgs (habitat, services, commerces, espaces récréatifs...) peut améliorer la qualité de vie tout en réduisant les importantes nuisances liées à l'artificialisation des sols et à l'étalement urbain (pertes d'espaces agricoles et naturels, de ressources alimentaires et de biodiversité ; impacts sur la ressource en eau, les sols et leur capacité de stockage de carbone ; augmentation de la dépendance automobile et des émissions de GES¹², etc.). Dans le même temps il faut souligner que la Région a aussi raison de s'assurer que les besoins associés à des projets d'intérêt national ne contraignent pas le développement économique purement régional.

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

⁹ Au sujet des dents creuses, et en l'absence de définition juridique, le SRADDET considère que l'urbanisation de parcelles enclavées dans des espaces déjà urbanisés ne constitue pas une consommation d'ENAF.

¹⁰ Ce qui représente 8,1 % du parc de logements, la vacance du parc ayant augmenté de près de 50 % en l'espace d'une décennie. Source : INSEE, « En Normandie, un logement sur douze est vacant », *Insee Analyse Normandie*, n° 120, janvier 2024.

¹¹ CESER de Normandie, « Avis sur la Modification du SRADDET », 27 avril 2023.

¹² Gaz à effet de serre.

Déclarations des groupes

Déclaration de M. Romain FREMONT

Au titre du groupe CGT NORMANDIE

Madame la Conseillère Régionale,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) est un document de planification et d'aménagement du territoire pour lequel nous avons donné un avis en décembre 2019, il a été une première fois modifié en mai 2023 et va, à nouveau, suite à une loi de juillet 2023, connaître une nouvelle modification.

Ce projet de modification est principalement marqué par un assouplissement des conditions de réduction de l'artificialisation des sols afin d'atteindre l'objectif du Zéro Artificialisation Nette (=ZAN) en 2050

Aujourd'hui, beaucoup de territoires n'ont pas adopté de documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUI)

Or, comme le relève justement l'avis du CESER, les multiples modifications du SRADDET et l'instabilité concernant les règles du ZAN risquent de ralentir l'adoption des documents d'urbanisme précités qui exigent une vision à long terme pour les territoires.

Par ailleurs, les réserves foncières concernant les grands projets et la relocalisation des zones littorales semblent être une prise en compte des évolutions de notre territoire. A cet égard, les besoins en transport en commun, dont le ferroviaire, devront impérativement être pris en compte.

Néanmoins, il est difficile de juger et d'apprécier ces réserves car on ne sait pas quels sont les projets qui seront, ou devraient être pris en compte dans celles-ci.

D'autre part, la montée des eaux due au dérèglement climatique doit être anticipée et partagée, à titre d'exemple, il ne faudrait pas revivre le cas de la Tourbière de Baupte dont il ressortait un manque de concertation.

Concernant la garantie communale, nous nous demandons si elle n'a pas été créée pour que les collectivités qui n'auraient pas anticipé l'application du ZAN contrairement à certaines collectivités qui semblent avoir « artificialisé » avant son entrée en vigueur. Une façon de faire une « artificialisation de précaution »

Enfin, nous sommes d'accord avec l'avis du CESER sur la priorité qui doit être donnée aux espaces déjà urbanisés, aux logements et bâtiments vacants, aux friches et « dents creuses », avant de consommer de nouveaux espaces.

Partageant les propos exprimés dans l'avis du CESER, **le groupe CGT le votera favorablement.**

Déclaration de M. Jean-Pierre GIROD, *personne qualifiée environnement*

La problématique de modifications est la conséquence de la loi du 20/07/2023 qui assouplit malheureusement le dispositif de zéro artificialisation nette notamment en apportant la garantie communale qui se concrétise par un hectare d'artificialisation par commune sachant que la Normandie se caractérise par de très nombreuses communes.

Cette garantie communale va à l'encontre de l'objectif global affirmée par la loi climat et résilience et de sa déclinaison territoriale qui se traduisait par une forte diminution de l'artificialisation dès 2030 et d'une artificialisation neutre en 2050.

Ces modifications vont favoriser la concurrence entre territoires et non plus la planification concertée au niveau des SCOT et des PLUI, freiner la mobilisation des logements vacants qui doivent être réhabilités, de diviser les grandes parcelles déjà artificialisées ainsi que la mobilisation des friches industrielles, tertiaires et/ou commerciales.

Concernant les deux projets d'EPR à Penly, nous ne pouvons qu'être inquiets de la prise en compte des effets d'artificialisation qui doivent se traduire par une inscription sur une enveloppe nationale concernant les grands projets car à ce jour seul le site de production et le transport de l'électricité seraient pris en compte sur cette enveloppe.

Il reste néanmoins mille hectares d'artificialisation à prendre en compte pour les surfaces d'activités, les parkings (même si des efforts seront faits pour les parkings temporaires lors de la construction) et les logements car plus aucun logement social n'est disponible sur cette zone. Ces surfaces vont forcément impacter la réserve régionale et vont impliquer pour les EPCI de consommer la presque totalité des surfaces quantifiées pour l'artificialisation.

Au niveau de l'avis, l'EPFN est en train de réaliser un état général de toutes les friches sur l'ensemble du territoire normand.

Je terminerai mon intervention par cette belle citation de Victor Hugo : *« l'avenir a plusieurs noms : pour les frileux il se nomme inaccessible, pour les peureux il se nomme l'inconnu et pour les courageux il se nomme l'opportunité »*.