



Avis sur le rapport 4-1 de l'Exécutif régional
**Arrêt de la procédure de la modification du SRADDET
relative à l'artificialisation des sols, à la logistique
et aux déchets et économie circulaire**

Rapporteur : Jacques Cardis

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

À l'occasion de la présentation du bilan réglementaire du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à l'Assemblée plénière du 17 décembre 2021, une procédure de modification du schéma a été lancée pour intégrer de nouvelles obligations réglementaires. Cette modification porte sur les trois sujets suivants :

- **La territorialisation de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050**, en application de 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 (dite "Climat et résilience"), complétée par la loi n°2023-630 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

- **L'intégration d'un nouveau sujet relatif à la logistique**, et notamment sur le développement et la localisation des constructions logistiques en application de l'article 219 de la loi Climat et résilience.

- **L'actualisation du volet "déchets"** du SRADDET en application de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi "AGEC"), l'ordonnance n°2020-920 du 29 juillet relative à la prévention et à la gestion des déchets et le décret n°2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

Ce rapport et les pièces annexes présentent et prennent en compte l'ensemble des évolutions du SRADDET prévues dans le cadre de cette procédure de modification et notamment :

- La création de trois nouveaux objectifs.
- La modification de quatre objectifs.
- La création d'une règle.
- La modification de sept règles.
- L'intégration de deux nouvelles annexes : l'une portant sur les déchets, l'autre étant un complément au diagnostic existant sur les thématiques de la logistique et de la consommation d'espaces.

Il est à noter que, conformément aux textes réglementaires et à la délibération du 17 décembre 2021, le projet de la modification du SRADDET arrêté, sera soumis pour avis aux personnes publiques associées (PPA) et organismes prévus à l'article L. 4251-6 du Code général des collectivités territoriales au rang desquels figure le CESER.

Avis du CESER

Le CESER se focalisera ici sur l'enjeu du ZAN.

Le CESER note l'important travail réalisé par les services de la Région sur ce dossier et remercie la Région pour la présentation très éclairante réalisée devant la commission compétente le 30 janvier dernier.

Passer d'une approche comptable sur l'artificialisation des sols...

Le CESER comprend l'exercice extrêmement complexe qui a été imposé aux Régions par la loi. Malgré les efforts réalisés par la Région dans un cadre juridique très contraint, le CESER regrette une approche encore trop comptable qui peine toujours à prendre en compte la spécificité de certains territoires. C'est particulièrement le cas sur tous les territoires qui ont déjà cherché depuis plusieurs années à s'engager dans une trajectoire vertueuse de sobriété foncière et qui se retrouvent mécaniquement davantage pénalisés que d'autres. Pour le CESER, ceux-ci restent encore, dans le modèle actuel proposé par la Région, insuffisamment récompensés de ces efforts. Le CESER estime que l'intégration d'un système de bonus spécifique pour ce type de territoire aurait pu constituer une solution justifiée de valorisation de ces efforts.

Le CESER regrette que le droit à l'hectare ouvert à chaque commune de la région par la garantie communale ne soit pas plus fermement conditionné. Actuellement, la garantie communale ouvre ce droit aux communes qui auraient prescrit, arrêté ou approuvé un document d'urbanisme (PLU ou carte communale) avant le 22 août 2026. Or, le CESER rappelle que 46% des communes de la région (1 706 sur 3 700) sont au RNU¹ pour 16% de la population et 27% de la consommation foncière. Le CESER aurait souhaité que l'octroi de cet hectare soit conditionné à l'engagement des communes relevant du RNU dans une démarche, réflexion action de sobriété foncière.

...À une approche plus qualitative de la réduction de l'artificialisation des sols

• L'enjeu essentiel de l'accompagnement des territoires

Tous les sols ne se valent pas qu'il s'agisse de valorisation des écosystèmes ou de biodiversité. Pour certains, renaturer sera inefficace car ils sont déjà trop abîmés². L'approche comptable permet une certaine équité toutefois relative. En effet, l'apport en termes de développement de la biodiversité et de qualité de la préservation des espaces naturels varie en fonction du site et des sols concernés. Par exemple, le jardin d'une maison ou l'espace paysager d'un immeuble, espaces de réserve pour l'expression d'une certaine biodiversité, sont décomptés comme espaces artificialisés au même titre qu'un parking bitumé. Or, il est difficile de les mettre sur le même plan en termes d'intérêt écologique. La valeur du m² de sol n'est pas équivalente en fonction de ce à quoi il est destiné.

Pour le CESER, la question essentielle qui se pose, au-delà de cette approche comptable, est donc bien celle de l'accompagnement des territoires et plus particulièrement des maires dont un certain nombre se sentent seuls face à cet enjeu du ZAN. Le CESER préconise la mise en place d'une démarche régionale d'accompagnement par la Région ouverte aux territoires engagés dans la mise en œuvre du ZAN. Une telle démarche pourrait notamment conduire à une analyse fine de la qualité intrinsèque des sols dans le cadre de cette nécessaire diminution de l'artificialisation. Cette méthode pourrait également permettre aux territoires de réinterroger le processus d'artificialisation de leur propre sol mené depuis des années : qu'est-ce qui a été artificialisé ? Quel type de sol est concerné ? Pour quels usages ? Avec quels résultats par rapport à la politique globale de développement durable du territoire, par rapport aux évolutions démographiques, à l'évolution des emplois... ?

Ainsi, pour le CESER, la question majeure n'est pas tant l'atteinte des objectifs chiffrés que celle de la méthode utilisée pour travailler à l'atteinte de ces objectifs. Le CESER espère que l'ensemble de ces mesures imposées par la loi amèneront les élus de toutes les communes, y compris des plus petits villages, à s'interroger globalement sur l'aménagement de leur territoire et sur ce qu'ils comptent en faire en lien étroit avec leur population.

• Innover dans le domaine des bâtiments/habitations

Des outils existent aujourd'hui pour simuler la consommation des espaces sur le territoire à destination de différents acteurs (ex : communes, entreprises, architectes...). Sur les 11 500 ha consommés en Bourgogne-Franche-Comté, environ 8 000 ha le sont pour de l'habitat. L'enjeu sur l'habitat apparaît donc essentiel. Le CESER souligne ici la question de l'indispensable acceptation des élus locaux du développement de nouvelles formes d'habitats (ex : maisons sur pilotis, maisons en A) même si elle paraît, aujourd'hui, moins en phase avec l'architecture "historique" de la région. **Il convient d'avoir une réflexion dans notre région visant à favoriser le développement de nouveaux modèles d'habitations permettant l'accompagnement de la mise en œuvre de cette politique du ZAN.**

Cela pose également la question des innovations techniques/technologiques susceptibles d'être soutenues dans la région sur ces enjeux de sobriété foncière qu'il s'agisse du domaine de l'habitat ou d'autres domaines (ex : voiles solaires possiblement moins consommatrices d'espace que des panneaux). La Région serait légitime pour donner une véritable impulsion aux entreprises sur ce sujet.

(1) Le règlement national d'urbanisme (RNU) constitue le cadre des règles applicables à défaut de document d'urbanisme en vigueur sur le territoire d'une commune.

(2) Rapport France-Stratégie "Objectif "ZAN" : quels leviers pour protéger les sols ?", juillet 2019 ; Rapport "Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action", rapport d'expertise scientifique collective réalisée à la demande des Ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture, et de l'Ademe (Coordinateurs scientifiques : Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais, Anne Ruas), INRAE, Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), décembre 2017.

En résumé, si la question du "Comment fait-on pour moins artificialiser ?" est importante la question du "Comment fait-on pour moins artificialiser en optimisant la pertinence des choix opérés localement ?" l'est encore plus. Pour le CESER, cette approche qualitative de l'enjeu de la réduction de l'artificialisation des sols semble insuffisamment qualifiée dans le projet régional ici présenté.

Ne pas oublier la compensation de l'artificialisation

Le CESER préconise à la Région de s'engager, sans attendre, dans une réflexion ouverte avec les territoires sur la définition des modalités possibles de compensation de l'artificialisation.

En effet, il semble selon la Région que ce processus de compensation soit d'ores et déjà ouvert sur la période 2021-2030.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité

Déclaration


Guy Zima, au nom de la CGT

La CGT, comme le rapport le souligne, est consciente de la masse de travail réalisée dans un temps contraint par la Région avec l'ensemble des partenaires infra.

Toutefois certaines zones d'incertitudes demeurent dont celle du décompte des impacts des parcs éoliens et photovoltaïques tant sur les méthodes retenues, que sur les résultats qu'elle génère. D'autre part la question des spécificités des territoires et des potentialités de développement économique reste posée dans ce nouveau contexte et doit être à nos yeux, maintenue sous vigilance.

Sous la réserve de ces compléments la CGT votera l'avis.