

Modification des volets « gestion économe de l'espace », « déchets » et « logistique » du SRADDET

Séance plénière des 4 et 5 juin 2024

En vigueur depuis mars 2020, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine a fait l'objet, conformément aux dispositions législatives, d'un bilan présenté au Conseil régional en décembre 2021. Il en ressort « *le constat que les enjeux qui ont amené la Région à élaborer les priorités et les orientations du SRADDET restent pleinement d'actualité. Ainsi, il est proposé de poursuivre la dynamique de mise en œuvre enclenchée depuis 2020* ».

Toutefois, **différentes évolutions législatives et réglementaires** intervenues depuis son entrée en vigueur nécessitent de faire évoluer le schéma sur trois principaux sujets :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- la prévention et la gestion des déchets ;
- le développement et la localisation des constructions logistiques.

Le CESER tient à souligner, ainsi qu'il l'avait fait lors de l'élaboration initiale du schéma, la **qualité du travail** réalisé par le Conseil régional pour cette première modification. Il relève notamment l'important dialogue partenarial¹ qui l'a entourée, associant, autour d'une trentaine de rencontres, environ 2 000 participants ; une phase de concertation préalable du public a également été organisée en juin 2023². De son côté, l'Assemblée socio-professionnelle régionale se félicite d'avoir été associée à la démarche, lui permettant ainsi de proposer, en amont de sa saisine formelle, une contribution sur l'évolution du schéma³.

Gestion économe de l'espace et lutte contre l'artificialisation

La loi « *Climat et Résilience* » du 22 août 2021⁴ comporte de nombreuses dispositions visant à adapter les règles d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain et protéger les écosystèmes. Parmi les dispositions à retenir figure l'inscription de l'objectif national de **zéro artificialisation nette** (ZAN) à l'horizon 2050 dans les documents de planification, avec un objectif de réduction du rythme de

¹ Sur le volet « foncier » : Conférence des SCoT, Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, ateliers partenariaux thématiques, groupe de travail de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Sur le volet « logistique » : ateliers partenariaux, Conférence régionale de la logistique.

Sur le volet « déchets » : groupes de travail « dépôts sauvages », Comité consultatif déchets, Conférence régionale des déchets.

² 160 personnes ont participé aux réunions publiques ; 105 contributions ont été déposées et 1 700 questionnaires renseignés.

³ CESER Nouvelle-Aquitaine, [Contribution à la révision du SRADDET](#), juin 2022.

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

l'artificialisation par tranche de dix années. Sur la période 2021-2031, la loi fixe un objectif de réduction de 50% de la consommation totale d'espaces par rapport à la période 2011-2021, déjà introduit par le SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine.

S'il s'inscrit donc déjà dans l'objectif national, le schéma doit toutefois être mis en cohérence avec les nouvelles dispositions législatives. Il lui appartient notamment de fixer la trajectoire permettant d'aboutir à l'absence d'artificialisation nette en 2050, en déterminant un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par tranches de dix années, décliné entre les différentes parties du territoire régional.

Le Conseil régional propose en conséquence de faire évoluer l'objectif 31 du SRADDET autour d'une ambition et d'une démarche : *« réduire d'au moins 54,5 % la consommation d'espaces à l'échelle régionale sur 2021-2031 et viser l'absence d'artificialisation nette des sols à 2050, par une trajectoire adaptée à chaque profil de territoire et par des modèles d'aménagement économes en foncier »*.

Trois enjeux ont plus particulièrement retenu l'attention du CESER :

- la détermination de l'enveloppe de consommation foncière allouée aux territoires ;
- la modulation du taux de réduction de consommation d'espaces selon les territoires ;
- les conditions de mise en œuvre de la gestion économe de l'espace dans les territoires.

La détermination de l'enveloppe de consommation foncière dédiée aux territoires : l'enjeu de la mutualisation des projets structurants

Afin de ne pas entraver les capacités de développement des régions, la loi a prévu l'établissement d'une liste de **projets d'envergure nationale ou européenne** (PENE), dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est comptabilisée dans le cadre d'un forfait national, et non au niveau régional ou local. Ce forfait s'établit à 10 000 hectares, mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET. La création de ce forfait national mutualisé entre les régions réduit leur enveloppe de consommation d'espaces et induit un effort de réduction de la consommation d'espaces pour chaque région de 54,5%. A ce stade, l'Etat a identifié différents projets d'envergure nationale ou européenne en Nouvelle-Aquitaine, parmi lesquels le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), différents aménagements routiers (RN 147, RN 141) ou encore la zone d'activités économiques « Latitude dirigeables ».

Une réserve régionale de 500 hectares qui préserve l'enveloppe dédiée aux projets de territoires

Le Conseil régional propose de son côté de créer une **réserve régionale** pour des projets dont la consommation ne sera pas imputée aux territoires, mais mutualisée à l'échelle de la région. Cette proposition a l'avantage d'intégrer des opérations progressivement dans la liste régionale sans avoir à faire évoluer le taux d'objectif régional de réduction de la consommation d'espaces, ni les objectifs territorialisés qui seront « figés », évitant ainsi des révisions régulières des documents de planification infrarégionaux. Le CESER est favorable à la constitution de cette réserve régionale, qui permettra de mutualiser à l'échelle régionale des projets qui dépassent, par leur ampleur, le cadre de l'intercommunalité ou du SCoT⁵. Il serait en effet inéquitable que ce type de projets, d'envergure régionale, ne vienne grever l'enveloppe de consommation foncière des territoires concernés.

Tout l'enjeu est de dimensionner à la juste mesure cette enveloppe régionale, qui aura un impact direct sur le taux pivot de réduction de la consommation d'espaces et sur les objectifs qui seront déclinés par territoire : plus la réserve régionale augmente et plus le taux d'effort demandé à tous les territoires en termes de sobriété foncière sera élevé. Le Conseil régional propose de plafonner à **500 hectares** l'enveloppe régionale. Cette proposition, qui correspond à la fourchette basse des options étudiées, peut paraître relativement limitée⁶ : elle représentera « seulement » 2,7 % de la consommation d'espaces maximale autorisée à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine. Le CESER ne remet toutefois pas en cause la proposition, au regard notamment de la nécessité, clairement soulignée par la Conférence régionale de

⁵ Schéma de cohérence territoriale.

⁶ Quatre options avaient été envisagées, avec une enveloppe régionale variant de 212 à 2000 hectares.

gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, de ne pas réduire à l'excès les marges de manœuvre restant aux territoires : « *cette proposition est celle impactant le moins les niveaux d'objectifs territorialisés de réduction du rythme de la consommation d'espaces (...), tout en conservant des marges de manœuvre pour y intégrer des projets économiques structurants* »⁷. La proposition pourrait receler une part d'ambiguïté de la part de certains territoires qui, après avoir plaidé pour une réserve régionale réduite à 500 hectares, pourraient être tentés d'y demander l'inscription de leurs projets. Le choix n'est en tous les cas pas neutre pour les territoires, qui doivent avoir conscience que tous les projets structurants ne pourront pas y être inscrits et mutualisés ; la consommation d'espaces en résultant leur sera alors imputée. Un bilan de la consommation de la réserve régionale devra être tiré, afin d'apprécier la nécessité d'en réévaluer le niveau pour la période suivante.

Des projets économiques structurants aux contours encore imprécis

Au-delà du montant même de la réserve régionale, la question est avant tout celle de la nature des projets ayant vocation à y être inscrits. Le projet de SRADDET modifié prévoit, à travers la règle générale n°43, l'inscription :

- **d'infrastructures de transports** (environ 212 hectares) répondant aux objectifs de modernisation de l'offre ferroviaire (objectif 22), de désenclavement de l'agglomération de Limoges (objectif 26) et de résorption du nœud routier de l'agglomération bordelaise (objectif 27) .

L'inscription d'infrastructures de transport dans la réserve régionale est pour le CESER justifiée : ces projets structurants dépassent par nature le cadre des territoires qu'elles traversent. Sans doute certains d'entre eux, et en particulier les projets routiers, mettent en lumière les injonctions contradictoires du SRADDET (report modal vs désengorgement du nœud routier de Bordeaux, par exemple) et la nécessité, déjà soulevée dans de précédents avis, de prioriser plus clairement les choix régionaux en fonction des spécificités des territoires. Pour autant, il serait difficile de faire grief au Conseil régional de prévoir, ainsi que le CESER l'avait d'ailleurs encouragé, des mesures permettant de ne pas faire supporter aux territoires la consommation foncière de projets d'envergure et d'intérêt public régional.

- **de projets économiques structurants, de nature non commerciale**, répondant aux priorités et enjeux régionaux (enveloppe de 288 hectares). Pour le CESER, les projets économiques relèvent par principe de projets de territoires ; certains d'entre eux pourraient toutefois présenter une envergure telle qu'il serait injuste d'en faire supporter la consommation d'espaces au seul territoire d'implantation. Il souscrit ainsi à l'objectif de « *faciliter ces projets économiques tout en préservant les capacités de développement des territoires qui, sans inscription du projet dans la liste régionale, auraient dû en assumer seuls la charge et auraient pu être bloqués dans leur développement* ».

Tout l'enjeu sera d'identifier les projets susceptibles d'être inscrits dans cette réserve régionale. De ce point de vue, le CESER se félicite que des **critères minimaux** soient déterminés *a priori*, afin notamment de pouvoir apprécier, sur une base la plus objective possible, l'impact du projet sur le territoire. Il apprécie notamment qu'au-delà d'une approche uniquement quantitative, la dimension liée à la qualité des projets (qualité environnementale, insertion dans l'écosystème économique et d'innovation local) soit prise en compte. Il note également la volonté de préciser les éléments d'appréciation des différents critères, même si certains restent, sans doute inévitablement, trop généraux. Les critères proposés apparaissent néanmoins relativement nombreux, posant la question de leur éventuelle pondération : tous doivent-ils être mis sur le même plan ou certains doivent-ils être considérés avec un niveau de priorité supérieure ? Le CESER note par ailleurs que satisfaire aux différents critères d'appréciation n'empêche pas la qualification automatique en projet d'envergure régionale, posant donc plus largement la question des priorités régionales.

S'il en comprend et partage l'intérêt technique, le CESER regrette que la **dimension stratégique** de la réserve régionale ne soit pas davantage explicitée, et ce d'autant plus que l'enveloppe est relativement limitée. Faute d'une stratégie claire, de critères précis, il sera difficile d'arbitrer entre les sollicitations, faisant craindre le **risque de conflits entre territoires**

⁷ Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols de Nouvelle-Aquitaine, compte-rendu de la réunion du 14 février 2024.

difficiles à régler. Autant les projets d'infrastructures de transport sont clairement délimités, autant les contours des projets économiques structurant apparaissent moins nets. Au-delà des critères techniques présentés, qu'attend le Conseil régional de la mobilisation de cette enveloppe, dont le CESER a noté qu'elle s'adresserait à des projets non commerciaux ? S'agit-il de favoriser la réindustrialisation, à l'image de certaines régions qui s'orientent vers une enveloppe dédiée, ou encore d'autres objectifs, comme la revitalisation des territoires ? Sans méconnaître la nécessité de maintenir une marge d'appréciation pour l'avenir, le CESER appelle le Conseil régional à préciser les priorités qu'il entend faire prévaloir dans son appréciation des projets à retenir.

Développement du photovoltaïque et gestion économe de l'espace

► Horizéo, un projet à mutualiser à l'échelle régionale ou nationale ?

La qualification du projet « Horizéo » de centrale photovoltaïque à Saucats, dont la consommation d'espaces est estimée à 700 hectares sur la période 2021-2031, a été au cœur des discussions entre l'Etat et la Région. Dans un courrier du 20 février adressé au Ministre de la transition écologique et de la cohésion territoriale, le Président du Conseil régional demandait son intégration dans les projets d'envergure nationale ou européenne, considérant que *« sa prise en compte dans la consommation d'espaces de l'aire métropolitaine bordelaise grèverait (...) de manière insurmontable ses capacités de développement résidentielles et économiques. Quant à son intégration dans la part réservée régionale, elle impacterait fortement à la hausse et rendrait difficilement acceptable le niveau d'effort de réduction de la consommation d'espaces demandé à tous les territoires de Nouvelle-Aquitaine »*.

Le projet n'est pas, à ce stade, retenu au titre des projets d'envergure nationale et européenne. Le Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires précise, dans son courrier de réponse du 10 avril dernier, que *« les caractéristiques actuelles du projet, qui emporte un défrichement d'ampleur, fragilisent la satisfaction du critère d'intérêt général majeur. Ce projet ne respecte pas non plus les caractéristiques techniques et critères d'implantation des installations de production d'énergie photovoltaïque, leur permettant d'être exemptés d'une prise en compte dans le calcul de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers »*.

Le Conseil régional indique que s'il n'était pas retenu dans les PENE, le projet ne serait pas inscrit dans la réserve régionale, eu égard à ses incidences foncières. D'autant ajoute, le Président du Conseil régional, *« qu'il ne répond pas aux modalités préférentielles de développement de l'énergie photovoltaïque du SRADDET de Nouvelle-Aquitaine, qui priorise leur réalisation sur des espaces déjà urbanisés, sans écarter les unités agrivoltaïques et que ce modèle de parc photovoltaïque semble obsolète par rapport aux orientations de la loi d'accélération des énergies renouvelables »*.

Dès lors qu'il n'est pas inscrit dans les projets d'envergure nationale ni régionale, l'avenir même du projet s'en trouve questionné. Au-delà, c'est à la cohérence même des décisions de l'Etat, à qui il appartiendra de délivrer les autorisations nécessaires à la construction du parc, qu'il conviendra d'être attentif. En d'autres termes, l'Etat pourra-t-il donner une suite favorable d'un projet dont il reconnaît par ailleurs que le caractère d'intérêt public majeur est fragilisé ? Dans le cas d'une suite positive, au regard des priorités énergétiques nationales, serait-il équitable d'en laisser peser le poids sur le seul territoire d'implantation ?⁸

► L'agrivoltaïsme, un sujet qui « monte » dans les territoires

L'agrivoltaïsme, c'est-à-dire l'implantation d'installations photovoltaïques sur des parcelles agricoles, occupe une place croissante dans les débats sur la sobriété foncière et la préservation des terres agricoles. Le cadre juridique de ces implantations⁹, et notamment les conditions dans lesquelles elles ne seront pas comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, vient d'être progressivement stabilisé.

⁸ Le CESER avait par ailleurs eu l'occasion de s'exprimer, dans une expression du 16 juillet 2021 sur les projets « Horizéo » et éolien en mer. Il y considérait notamment que *« l'arbitrage sur les enjeux énergétiques nécessite préalablement une évolution de la façon de décider, de planifier et de piloter ces investissements stratégiques »*. Ceux-ci doivent *« faire l'objet d'une maîtrise publique pleine et entière, offrant aux territoires une visibilité, une régulation et une planification pluriannuelles, révisables en fonction des innovations technologiques à venir »*.

⁹ Aux termes de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, est considérée comme agrivoltaïque une installation qui apporte directement à la parcelle agricole au moins l'un des services suivants, en garantissant à un agriculteur actif ou à une exploitation agricole à vocation pédagogique (...) une production agricole significative et un revenu durable en étant issu :

1° L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ;

2° L'adaptation au changement climatique ;

3° La protection contre les aléas ;

4° L'amélioration du bien-être animal.

Selon le décret du 29 décembre 2023, « un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers si les modalités de cette installation permettent de garantir :

- la réversibilité de l'installation ;
- le maintien, au droit de l'installation, du couvert végétal correspondant à la nature du sol et, le cas échéant, des habitats naturels préexistants sur le site d'implantation, sur toute la durée de l'exploitation, ainsi que de la perméabilité du sol au niveau des voies d'accès ;
- sur les espaces à vocation agricole, le maintien d'une activité agricole ou pastorale significative sur le terrain sur lequel elle est implantée ».

La mutualisation des autres projets d'envergure

Certains projets d'infrastructures, d'équipements ou d'implantations économiques peuvent, sans pour autant bénéficier d'une envergure nationale ou régionale, présenter une certaine ampleur. Il appartiendra aux SCoT et aux PLUi d'en mutualiser l'impact à l'échelle de leur périmètre, sur la base d'une stratégie partagée entre les différentes collectivités. Rien n'était en revanche prévu lorsque le projet, dépasse par son ampleur, le périmètre d'un SCoT pour bénéficier aussi, de manière importante, à un territoire voisin.

C'est pourquoi le CESER apprécie l'introduction, à travers la règle générale¹⁰, d'un mécanisme de **mutualisation inter-territoriale** de la consommation d'espaces induite par ces projets d'envergure non régionale ou nationale. Il invite les collectivités concernées à s'en saisir pleinement afin de répartir l'incidence foncière de ces projets et, plus largement, de limiter les effets de concurrence entre les territoires.

Le CESER approuve la mutualisation, à travers la constitution d'une réserve régionale, de la consommation foncière de projets qui dépassent, par leur ampleur, le cadre du territoire local (intercommunalité, SCoT...). L'enveloppe de 500 hectares peut apparaître relativement limitée à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, mais permettra de ne pas réduire à l'excès les marges de manœuvre des territoires. Le choix ne sera toutefois pas neutre pour les territoires, qui doivent avoir conscience que tous les projets structurants ne pourront pas y être inscrits et donc mutualisés : la consommation d'espaces en résultant leur sera alors imputée.

Tout l'enjeu sera d'identifier à leur juste mesure les projets susceptibles d'être inscrits dans la réserve régionale :

- les projets d'infrastructures de transport s'identifient assez facilement, même si certains d'entre eux mettent en lumière les injonctions contradictoires du SRADDET en matière de report modal ;
- les contours des projets économiques structurants restent en revanche flous : des critères d'appréciation, quantitatifs et qualitatifs, ont certes été définis, dont la pondération éventuelle reste à préciser. Mais la stratégie sous-jacente n'apparaît pas véritablement.

Afin de limiter le risque de conflits entre territoires difficiles à régler, le CESER souhaite que les attentes, les priorités du Conseil régional dans la mobilisation de la réserve régionale soient clairement explicitées. Le rééquilibrage territorial, au cœur de la stratégie de territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces, devrait en constituer un critère central.

L'installation ne doit pas porter une atteinte substantielle à l'un de ces services, ou une atteinte limitée à deux d'entre eux. Elle doit permettre à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole, et présenter un caractère réversible.

¹⁰ « Des territoires contigus peuvent à leur initiative mutualiser la consommation d'espaces ou l'artificialisation des sols induite par un projet d'aménagement, d'équipement, d'infrastructure ou d'activité économique qui bénéficierait directement à chacun d'entre eux ».

Absent, à ce stade, de la liste des projets d'envergure nationale ou régionale du fait de ses caractéristiques et notamment de la forte consommation d'espaces qu'il engendre, l'avenir du projet « Horizéo », prévu pour produire 10 % des besoins de la région Nouvelle-Aquitaine en énergie photovoltaïque en 2030, est nécessairement questionné. C'est à la cohérence même des décisions de l'Etat, à qui il appartiendra de délivrer dans les prochains mois les autorisations nécessaires à la construction du parc, et à leur conséquence sur les possibilités de consommation foncière des territoires concernés, qu'il conviendra d'être particulièrement vigilant.

Le CESER approuve enfin l'introduction d'un mécanisme de mutualisation inter-territoires de la consommation d'espaces induite par des projets qui, sans être d'envergure nationale ou régionale, dépassent, par leur ampleur, le périmètre du territoire. Il invite les collectivités à se saisir pleinement de ce dispositif, de nature à faciliter les coopérations entre territoires et à limiter les effets de concurrence territoriale.

La modulation de l'effort de réduction de la consommation d'espaces : l'enjeu de l'équité territoriale

Compte tenu des enveloppes dédiées à la mutualisation de projets d'envergure nationale et régionale, le taux pivot de réduction du rythme de la consommation d'espaces entre 2011-2021 et 2021-2031 s'établit, pour les territoires de Nouvelle-Aquitaine à 52 %. A la demande du législateur, le Conseil régional propose de moduler cet objectif à **l'échelle des Schémas de cohérence territoriale (SCoT)**¹¹., regroupés en différents profils. C'est l'option qu'avait privilégié le CESER dans sa contribution de juin 2022, dans laquelle il préconisait une répartition par SCoT, sur la base d'une typologie définie *a priori*. A l'image des démarches comparables, cette typologie est nécessairement imparfaite et peut dès lors être discutée ; elle a néanmoins le mérite de donner une vue d'ensemble de la situation régionale et d'objectiver, sur une base discutée avec les territoires, les efforts différenciés demandés aux différents types de territoires.

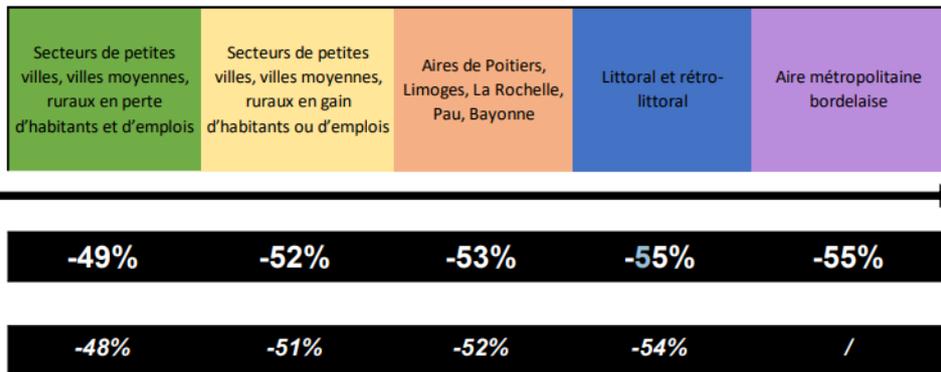
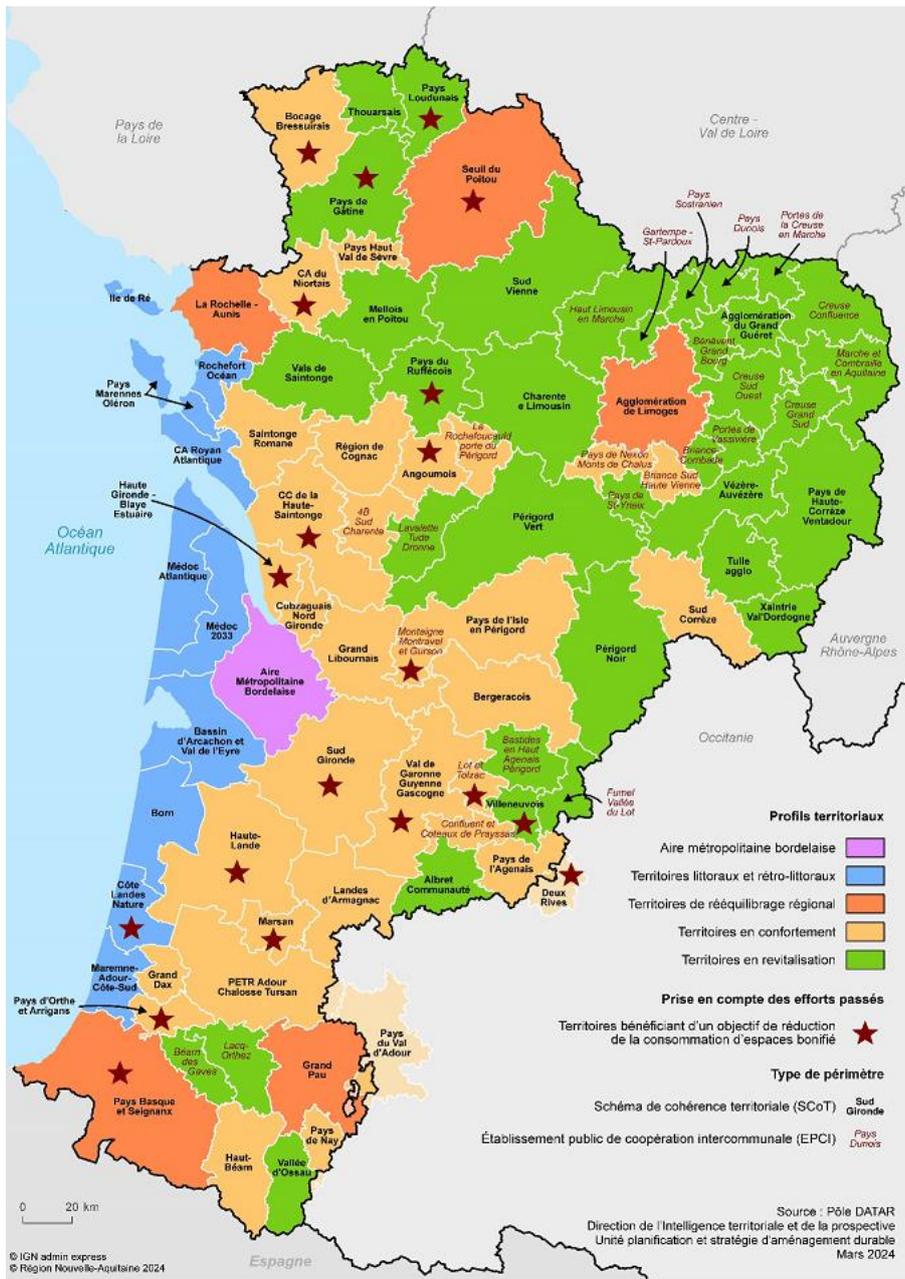
Une volonté de rééquilibrage territorial...

Le Conseil régional a identifié cinq profils de territoire, construits autour d'un critère central : **l'équilibre des territoires**. L'idée générale est de favoriser un rééquilibrage territorial de la région, en offrant un peu plus de marges aux territoires de l'est de la Nouvelle-Aquitaine. Il s'agit aussi d'apprécier les marges de manœuvre en fonction du contexte des territoires. Ainsi, à l'est de la région, il existe des potentiels théoriques de biens vacants, mais difficiles à totalement mobiliser. A l'inverse, dans les territoires de l'ouest, les conditions de marché et le système d'acteurs se prêtent sans doute mieux à la réhabilitation ; de même, l'acceptabilité de formes urbaines plus denses est meilleure dès lors que la population est plus proche des équipements, des réseaux...

Chaque **profil de territoires** se verra attribué un taux de réduction de sa consommation maximale d'espaces, comme l'indique l'encadré ci-après. Les territoires littoraux et la métropole bordelaise, confrontés à une urbanisation plus élevée et à des enjeux environnementaux plus forts, seront soumis à une plus forte réduction de l'urbanisation ; les territoires de l'est de la région, fragilisés par une perte d'habitants et d'emplois, sont confrontés à des enjeux de revitalisation : un effort moindre leur sera demandé, pour notamment favoriser leur développement économique. Les agglomérations structurantes de la région (enjeux de consolidation de leur attractivité), ainsi que les territoires en gain d'habitants ou d'emplois (enjeux de confortement) seront soumis à des objectifs intermédiaires, proches du taux pivot.

¹¹ Ainsi, en l'absence de SCoT, qu'à l'échelle intercommunale.

Cinq profils de territoires aux objectifs différenciés



Le CESER est particulièrement sensible à la mise en avant du **rééquilibrage territorial** comme critère central de modulation de l'objectif de réduction du rythme de consommation d'espaces. La démarche est cohérente avec la stratégie régionale d'aménagement portée dans l'ensemble du SRADDET, et en particulier avec la nécessité de réduire la ligne de fracture entre les territoires littoraux/métropolitains et les territoires de l'intérieur (notamment de l'est de la région).

Plutôt que de chercher à répondre uniquement aux dynamiques démographiques ou économiques prévisibles, l'objectif est plutôt **d'infléchir les tendances passées** en donnant un peu plus de marges de manœuvre aux territoires ruraux et aux petites villes en perte d'habitants et d'emplois, au détriment des aires métropolitaines et des zones littorales qui ont accueilli plus de population et consommé plus de foncier par le passé. Le CESER apprécie ainsi que les dynamiques démographiques et économiques n'aient pas été considérées, contrairement à ce que les orientations laissent présager dans d'autres régions, comme un critère central de modulation des objectifs¹². Dans son rapport sur *la maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine*¹³, le CESER invitait à rompre avec l'idée selon laquelle le développement d'un territoire allait nécessairement de pair avec de la consommation foncière. Si elle en est un déterminant, la consommation d'espace d'un territoire ne peut se réduire à ses seules dynamiques démographiques ou économiques. C'est ainsi qu'en Nouvelle-Aquitaine, des territoires se sont artificialisés à un rythme très supérieur à l'évolution de leur population, tandis que d'autres ont contenu, au regard de leur dynamique démographique, leur consommation d'espaces.

Plus spécifiquement, le CESER note que les territoires de La Rochelle - Aunis et du Pays Basque et Seignaux ont été classés dans les espaces de rééquilibrage régional et non dans les territoires littoraux et rétro-littoraux dont ils partagent pourtant un certain nombre de caractéristiques communes (fortes tensions immobilières, forte attractivité touristique, pressions sur l'environnement...), au risque, au premier regard, d'une perte de cohérence de la cartographie régionale. Celle-ci n'est pour le CESER qu'apparente : les agglomérations de Bayonne et de La Rochelle jouent un rôle important dans la structuration de l'armature territoriale régionale (bassins d'emplois importants, équipements et services de niveau supérieur : ports et infrastructures de transport, universités, centres hospitaliers...). La participation au rééquilibrage régional de ces deux grands pôles structurants justifie, pour le CESER, qu'ils s'inscrivent dans une trajectoire de sobriété foncière intermédiaire, moins exigeante que pour les territoires littoraux.

La proposition régionale a aussi l'avantage de la **lisibilité**. Le risque aurait en effet été qu'à vouloir répondre aux nombreuses injonctions, parfois contradictoires, le SRADDET introduise une profusion de critères, rendant peu lisibles les choix régionaux. Tel n'est pas le cas dans la proposition du Conseil régional, qui s'articule autour d'une priorité claire. Sans doute l'utilisation de la technique du faisceau d'indices afin de prendre en compte les différents critères réglementaires¹⁴ masque-t-elle certaines différences inter ou intra territoriales. Pour autant, les territoires composant chacun des profils identifiés partagent « *des caractéristiques, des dynamiques et des enjeux convergents* »¹⁵. C'est aux documents de planification infrarégionaux qu'il conviendra d'apporter, dans leur déclinaison des objectifs et règles du SRADDET, d'apporter la nuance et les adaptations nécessaires.

... à conforter par une modulation moins resserrée des objectifs

Le CESER s'interroge sur **l'amplitude relativement limitée de la modulation** : l'écart entre les territoires aux efforts les plus mesurés et ceux aux efforts les plus substantiels est de seulement sept points. L'Assemblée a conscience que donner davantage de marge de manœuvre à certains territoires implique de réduire encore davantage celle de la métropole et des espaces littoraux, qui ont eux aussi des besoins, par exemple en termes de construction de logements (dont des logements sociaux) ; s'y ajoute le fait que tous les territoires doivent s'inscrire dans un modèle de sobriété foncière.

¹² France Stratégie, *Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ?*, La Note d'analyse, n°129, novembre 2023 ([lien](#)).

¹³ CESER Nouvelle-Aquitaine, *Maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine*, 2019.

¹⁴ Enjeux de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, potentiel foncier mobilisable, équilibre des territoires, dynamiques démographique et économiques prévisibles, l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels...

¹⁵ Projet de rapport d'objectifs modifié, objectif n° 31.

Pour autant, le CESER se demande si le delta resserré retenu permettra réellement d'amorcer le **rééquilibrage territorial** qui est au cœur de la stratégie régionale, et s'il ne serait pas plus judicieux, dans cette perspective, d'élargir plus significativement l'amplitude de la modulation (par exemple à dix points de pourcentage, pour rester sur un certain équilibre).

Plus spécifiquement, le CESER note que les territoires littoraux sont soumis au même effort que la métropole bordelaise. Il invite le Conseil régional à renforcer un peu plus l'objectif pour les territoires littoraux, déjà densément peuplés, soumis à de très fortes pressions et exposés à des risques naturels importants (érosion, submersion marine...) en lien avec les effets du changement climatique.

Des critères insuffisamment pris en compte

L'une a principale réserve du CESER sur la proposition régionale tient dans la prise en compte limitée des **efforts passés de sobriété foncière** des territoires. Une bonification est certes prévue afin de tenir compte des efforts de réduction déjà réalisés sur la période 2016-2021 par rapport à 2011-2016. Le Conseil régional a choisi, à juste titre, d'apprécier ses efforts à l'aune de l'efficacité foncière du territoire¹⁶ : 20 territoires sur 85 sont identifiés par le Conseil régional et bénéficieront d'une bonification d'un point de l'objectif de réduction du rythme de la consommation d'espaces.

Or l'enjeu est bien, ainsi que le CESER l'avait indiqué dans sa contribution de juin 2022, celui de **l'équité territoriale**. Sous l'impulsion de leurs récents SCoT et PLU(i), certains territoires ont d'ores et déjà réduit sensiblement leur consommation d'espaces, tandis que d'autres continuaient à s'artificialiser fortement. Ne pas en tenir suffisamment compte reviendrait à pénaliser les collectivités qui s'étaient engagées dans des démarches volontaristes de sobriété foncière. A l'inverse, les territoires moins vertueux conserveront, du fait de l'importance de leur consommation passée, une enveloppe de consommation d'espaces plus substantielle.

C'est pourquoi le CESER demande que les efforts passés de réduction de la consommation d'espaces soient mieux pris en compte, à travers, *a minima*, un renforcement de la bonification ou d'autres modalités à déterminer.

Alors que la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est un objectif de la politique de réduction, les **considérations environnementales** apparaissent peu présentes dans le dispositif régional. La dimension environnementale n'a certes pas été ignorée. Différents indicateurs sur l'évolution des surfaces urbanisées ont été intégrées dans le faisceau d'indices qui a permis la constitution des profils de territoires. Par ailleurs, le Conseil régional considère que les « *enjeux de biodiversité sont présents au sein de tous les territoires, et ce avec des situations et des vulnérabilités très hétérogènes et localisées* » et nécessitent « *pour être pleinement compris, un regard approfondi essentiellement local et infra-territorial, sans possibilité donc d'une différenciation quantitative pertinente au niveau régional* »¹⁷.

Le CESER regrette que le projet ne permette pas d'aller plus loin : il aurait par exemple été intéressant d'envisager l'intégration de critères liés à l'état des milieux ou encore de la ressource en eau, l'objectif pouvant alors être de limiter les possibilités de consommation d'espace sur les territoires confrontés aux plus fortes pressions.

Des orientations d'aménagement adaptées aux profils des territoires

Le CESER l'avait souligné dans sa contribution de juin 2022 : l'approche quantitative de la sobriété foncière, fondée sur des taux de réduction du rythme de la consommation d'espaces, se révèle réductrice. Elle gagnerait ainsi à être complétée par une **approche plus qualitative**, promouvant un **autre modèle d'occupation de l'espace**. C'est dans cette perspective que s'inscrit la modification du

¹⁶ La bonification bénéficiera aux territoires qui cumulent hausse du nombre d'emplois et de ménages accueillis par hectares consommé et réduction substantielle (>30 %) du rythme de consommation d'espaces. L'objectif est de s'assurer que la réduction du rythme de consommation d'espaces tient à l'amélioration de l'efficacité foncière du territoire (moins de consommation par nouvel habitant ou nouvel emploi), plutôt qu'à une réduction des besoins (moindres dynamiques démographiques ou économiques).

¹⁷ Annexe 1.16, Livret justificatif « Mieux comprendre le volet gestion économe de l'espace et lutte contre l'artificialisation des sols du SRADET », p. 33.

SRADDET, qui entend faire évoluer les modèles d'urbanisation en recommandant des principes qualitatifs pour réussir la trajectoire de sobriété foncière.

Le CESER note ainsi avec intérêt l'enrichissement du rapport d'objectifs qui, dans sa version initiale, était plus rapide sur cette approche. Il y retrouve les traits constitutifs d'un modèle de développement plus qualitatif « *engageant les territoires dans une structuration plus efficiente de leurs armatures territoriales résidentielles, de services et d'emploi, une priorisation du développement dans leurs espaces déjà bâtis, urbanisés et artificialisés, le renouvellement urbain, la revitalisation des bourgs et une meilleure articulation entre urbanisation et transports, en mettant la préservation, la valorisation et la restauration des ressources naturelles, agricoles et forestières au cœur de la démarche* ». Ces orientations « *invitent aussi à tenir compte, dans la conception des politiques d'aménagement et dans la programmation foncière qui en résulte, des particularités locales (...), des enjeux d'adaptation aux risques naturels et de recomposition des communes exposées au recul du trait de côte, des enjeux de maintien et de développement des activités agricoles et enfin des différents besoins socio-économiques à concilier* »¹⁸.

Le rapport d'objectifs fait également référence à la **logique d'évitement, de réduction voire de compensation** des atteintes aux espaces naturels, agricoles et forestiers, qui constitue, pour le CESER, le principe devant désormais guider la consommation d'espaces. Ainsi qu'il l'avait mis en avant dans son rapport sur *La maîtrise du foncier*, priorité doit être donnée à éviter l'artificialisation de leur territoire, en privilégiant l'utilisation et l'optimisation de l'espace déjà urbanisé ; si l'accueil de nouvelles populations ou de nouvelles activités n'était pas totalement possible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, faute de potentiel foncier et immobilier mobilisable, l'enjeu doit être de maîtriser et d'orienter l'extension urbaine nécessaire, en rompant avec le « modèle » de l'urbanisation diffuse.

La version initiale du schéma comportait déjà un ensemble de règles générales invitant les territoires à mobiliser prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes, à réinvestir les friches¹⁹, ou encore à organiser le développement commercial au sein des centralités et les zones commerciales existantes. Prolongeant la démarche de territorialisation des trajectoires de sobriété foncière, le Conseil régional propose d'introduire dans le SRADDET de nouvelles règles générales (n°45 à n°49) pour définir, pour chacun des différents profils, des **recommandations d'orientations d'aménagement** prenant en considération les enjeux et besoins des territoires. Ainsi la règle générale n°45 vise, entre autres, à améliorer la soutenabilité sociale, économique et environnementale du développement urbain sur les secteurs littoraux, tandis que la règle n°49 invite à revitaliser les territoires en déprise en répondant aux besoins des habitants et entreprises.

Les orientations portées dans le SRADDET présentent par nature un caractère général, et devront être adaptées aux spécificités des territoires dans les documents de planification infrarégionaux. Pour autant, les principes d'aménagement définis mériteraient d'être précisés pour orienter plus efficacement les modèles de développement locaux, en s'appuyant sur les orientations plus détaillées données sous chacune des règles²⁰.

Le CESER approuve le principe de la territorialisation des objectifs de réduction du rythme de la consommation d'espaces à l'échelle des SCoT (ou, à défaut, des intercommunalités) sur la base d'une typologie de territoires définie *a priori*.

Il apprécie que la modulation des objectifs de sobriété foncière s'inscrive dans une perspective de rééquilibrage territorial plutôt que de réponse aux dynamiques démographiques ou économiques prévisibles.

L'approche quantitative, liée à la modulation des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces, est complétée par une approche qualitative, visant à promouvoir un nouveau modèle d'occupation de l'espace, moins consommateur. Le CESER salue l'approfondissement en ce sens du rapport d'objectifs, ainsi que l'introduction de nouvelles règles générales définissant, pour chaque profil de territoires, des orientations d'aménagement adaptées.

¹⁸ Rapport d'objectifs (proposition de modification), p. 123.

¹⁹ S'il constitue un levier à explorer et mobiliser, le réinvestissement des friches se heurte à différents freins, liés par exemple à la mise en œuvre, au préalable, de coûteuses mesures de dépollution, ou encore à l'occupation des locaux.

²⁰ Voir également ci-après.

Le CESER invite toutefois à renforcer :

- l'amplitude de la modulation des objectifs, qui ne sera peut-être pas suffisante pour impulser un réel rééquilibrage territorial ; l'Assemblée propose en particulier de renforcer les objectifs de gestion économe de l'espace assignés aux territoires littoraux, déjà densément peuplés et soumis à de fortes pressions ;
- la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière, afin de ne pas fragiliser l'équité entre les territoires ;
- la prise en compte de la dimension environnementale, en réfléchissant à l'intégration de critères liés à la qualité des milieux naturels ou de la ressource en eau ;
- les règles générales définissant les orientations d'aménagement pour les différents profils de territoires, en s'appuyant notamment sur les orientations plus précises définies sous chacune d'elles.

La mise en œuvre de la gestion économe de l'espace : des points de vigilance

La déclinaison du SRADDET dans les documents de planification infrarégionaux

Au-delà de la qualité même du document, le SRADDET n'aura de réelle valeur que dès lors que les orientations qu'il porte en matière de gestion économe de l'espace et de promotion d'un nouveau modèle d'occupation de l'espace, seront pleinement **appropriées et déclinées** dans les documents de planification infrarégionaux. Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à l'intégration des objectifs et règles générales du schéma dans les SCoT, dont l'approbation doit intervenir au plus tard en février 2027. Personne publique associée, la Région devra être pleinement présente aux côtés des territoires pour les accompagner dans l'intégration, dans leurs documents de planification, des dispositions du schéma.

La consommation d'espaces de ces territoires constitue, dans l'attente de l'approbation de ces documents, un point d'attention : même si l'objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace figurait déjà dans la version initiale du SRADDET, le risque est que certains territoires n'aient consommé une large part de leur enveloppe²¹.

La **portée juridique** du SRADDET, et en particulier de ses dispositions liées à la gestion économe de l'espace, reste questionnée²². Le CESER relève que la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace est renvoyée non pas au fascicule des règles générales, mais au rapport d'objectifs. Celui-ci s'impose aux documents de planification infrarégionaux dans un rapport de prise en compte, le plus souple des rapports d'opposabilité normative. **Au-delà de l'intervention régionale au titre des personnes publiques associées, le rôle du contrôle de légalité sera déterminant dans l'effectivité du SRADDET. En effet, la seule véritable sanction ne pourra *in fine* venir que du juge administratif à qui il appartiendra, pour autant qu'il soit saisi, de veiller à la bonne application du schéma dans les documents infrarégionaux. L'attitude des services de l'Etat sera donc pour beaucoup dans l'application effective du schéma. Le CESER souhaite qu'ils soient particulièrement attentifs et exigeants, dans le cadre du contrôle de légalité, au respect des objectifs et règles du schéma.**

Par ailleurs, les règles générales du SRADDET recourent régulièrement, dans leur rédaction, à des termes comme « essentiellement » ou « préférentiellement ». Si elles répondent à la nécessité de prendre en compte la diversité des territoires tout en respectant leur autonomie, les formulations retenues

²¹ Afin d'éviter une consommation excessive d'espaces pendant l'élaboration ou l'évolution de leur document d'urbanisme, le législateur a créé un nouveau dispositif de sursis à statuer permettant de bloquer un ou plusieurs projets fortement consommateurs d'espace dans l'attente de leur nouveau document.

²² Le CESER s'est interrogé à plusieurs reprises sur la portée effective du SRADDET dans les différents avis et contributions proposés lors de l'élaboration du schéma initial, ainsi que dans son rapport sur la maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine, adopté en juillet 2019.

risquent de vider de leur sens, voire de permettre de contourner, les règles générales édictées dans le schéma.

Au-delà des seules modalités techniques de répartition des objectifs de sobriété foncière, les SCoT constituent un échelon approprié pour la déclinaison territoriale des objectifs de gestion économe de l'espace. Ces documents sont en effet incontournables dans la structuration des territoires à une échelle intermédiaire : ils répondent en particulier à la nécessité de pouvoir réfléchir et planifier le développement urbain à une échelle suffisamment large, au-delà des frontières parfois trop resserrées des intercommunalités. Ils ont ainsi vocation à définir un projet de territoire économe en espace, que les PLU(i)²³, devront traduire. La couverture de l'ensemble du territoire régional doit ainsi constituer une priorité. Dans le même sens, le CESER appelle à la généralisation des PLU à l'échelle intercommunale, désormais la mieux adaptée à la planification de l'urbanisme. C'est en effet, le plus souvent, à cette échelle du bassin de vie qu'il sera possible de porter une stratégie volontariste de gestion économe de l'espace qui fasse sens.

Faciliter la gestion économe de l'espace dans les territoires

La mise en œuvre de la trajectoire de sobriété foncière définie dans le SRADDET repose, pour être pleinement efficiente, sur différentes conditions, parmi lesquelles :

- **L'accompagnement des territoires** : l'atteinte des objectifs de réduction de moitié du rythme de consommation foncière puis du « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050 dépendra très largement de la capacité de l'Etat et de la Région à accompagner les territoires vers des modèles de développement plus vertueux. La promotion, auprès des élus, acteurs et populations des territoires, d'une culture gestion économe de l'espace est indispensable pour déconstruire l'idée, encore trop souvent rencontrée, que développement territorial et sobriété foncière sont incompatibles : démontrer, par des **retours d'expériences**, qu'un nouveau modèle d'aménagement, conciliant développement et respect des ressources territoriales, peut être construit au bénéfice de tous les habitants est une première étape. Des outils existent (dont le Club « foncier »), d'autres sont peut-être à inventer pour favoriser les échanges entre élus et techniciens, valoriser les bonnes pratiques, et communiquer plus largement sur les enjeux de la sobriété foncière.

Au-delà, le rôle des pouvoirs publics, dont la Région, doit être d'accompagner les collectivités sur leurs problématiques foncières par un soutien renforcé à l'**ingénierie** : élaborer une trajectoire de ZAN puis l'intégrer dans les documents de planification, ou encore concevoir un projet urbain, par exemple de réaménagement de centre-ville, nécessite une ingénierie technique et juridique dont ne disposent souvent pas les plus petites collectivités²⁴.

- **L'acceptabilité de la densification** : la densification ne sera un véritable levier qu'à la condition d'être mieux acceptée par les habitants. La densité vécue doit être au cœur de la manière de repenser la ville, à travers des **formes urbaines attractives et agréables à vivre** : la qualité des formes architecturales et des espaces publics, la présence d'espaces verts, la végétalisation, ou encore la vie sociale, culturelle et sportive y contribuent en grande partie. Il s'agit aussi de revaloriser l'image de l'habitat collectif, en étant exigeant sur la qualité des constructions et réhabilitations, ou encore de promouvoir la colocation, ainsi que les modèles d'habitat groupé ou partagé, voire intergénérationnel.

Réinvestir les centres-villes et centres-bourgs en perte d'attractivité doit être une priorité. La ville ne pourra se reconstruire sans ses habitants, et donc notamment sans répondre à leurs attentes en matière de logement (qualité patrimoniale, efficacité énergétique, confort de vie, accessibilité...). Au-delà du logement, c'est l'ensemble de l'activité des centres villes et centres-bourgs qu'il convient de redynamiser, en soutenant l'implantation et le maintien d'une offre commerciale et de services, ainsi que d'équipements collectifs et de services publics. Les actions doivent également porter sur la qualité du cadre de vie, à travers la valorisation des atouts patrimoniaux des centres anciens, la qualité des espaces publics ou encore la présence d'espaces verts. Un soutien à des projets culturels, sportifs et d'animation de qualité en lien avec

²³ Plan local d'urbanisme (intercommunal).

²⁴ Sur cette question, se reporter plus largement aux propositions formulées dans le rapport précité du CESER.

ces enjeux et associant les différents acteurs de proximité peuvent largement contribuer à transformer l'usage et par cela même aussi l'image de ces territoires.

- **Le « droit à la ville »** : la mixité sociale doit, pour le CESER, rester une exigence forte des politiques publiques en matière de logement et, plus généralement, d'aménagement de l'espace : la ville doit pouvoir offrir des logements pour tous les revenus. Si les outils sont nécessairement complexes et appellent un pilotage fin pour éviter ou limiter les effets pervers, le premier enjeu reste celui de leur mise en cohérence.

Bien que la question dépasse le cadre du SRADDET, la gestion économe de l'espace ne peut être dissociée d'une véritable **régulation des prix du foncier**. La réduction du foncier disponible pour l'urbanisation risque en effet de se traduire dans certains territoires par une hausse supplémentaire des prix du foncier, voire sur une véritable spéculation immobilière, pesant alors sur le prix des logements. Approfondir la réflexion sur les mécanismes légaux ou fiscaux de nature à maîtriser l'évolution de ces derniers est plus que jamais indispensable, sauf à exclure de nouvelles populations des territoires en tension²⁵.

Dans le même sens, la **régulation des résidences secondaires** mais aussi **des locations saisonnières**, doit être explorée pour renforcer l'offre de biens à l'année dans les territoires en tension. L'essor des plateformes de location saisonnière a en effet modifié en profondeur le marché du logement des villes et territoires touristiques de la région, au détriment des populations locales qui cherchent un logement à l'année. Des mesures ont été prises pour maîtriser le développement de ces locations saisonnières, mais aussi des résidences secondaires, dont les collectivités doivent se saisir et dont il convient de s'assurer de l'application effective.

Au-delà de la qualité même du document, le SRADDET n'aura de réelle valeur que dès lors que les orientations qu'il porte en matière de gestion économe de l'espace et de promotion d'un nouveau modèle d'urbanisation, seront pleinement appropriées et déclinées dans les territoires.

Le premier enjeu est celui de la déclinaison du SRADDET dans les documents de planification infrarégionaux. Le CESER invite à renforcer la portée des objectifs et règles de gestion économe de l'espace, par :

- **l'achèvement prioritaire de la couverture du territoire régional en SCoT, et-au-delà en PLUi, documents les plus à mêmes de porter une stratégie de gestion économe de l'espace qui fasse sens ;**
- **la présence attentive du Conseil régional, personne publique associée, aux côtés des territoires pour les accompagner dans l'intégration, dans leurs documents de planification, des dispositions du schéma ;**
- **la mise en œuvre d'un contrôle de légalité particulièrement attentif porté aux documents de planification infrarégionaux ;**
- **une reformulation plus exigeante des règles générales, de nature à conforter le caractère prescriptif du schéma.**

²⁵ Voir aussi le rapport du CESER, *Développement économique et métropolisation – Mieux tirer parti de la diversité pour favoriser le développement des territoires et leur complémentarité en Nouvelle-Aquitaine*, juin 2020.

Au-delà de la seule portée prescriptive du SRADDET, le CESER identifie plusieurs conditions pour une application effective des orientations portées dans le schéma. Il propose, afin de faciliter la mise en œuvre de la gestion économe de l'espace dans les territoires de :

- **accompagner fortement les territoires dans l'atteinte des objectifs et la transition vers des modèles d'urbanisation plus vertueux ;
développer des formes urbaines denses, mais attractives et agréables à vivre : la densification ne sera en effet un levier qu'à la condition d'être véritablement acceptée ;**
- **accompagner plus fortement le réinvestissement des friches et logements vacants, qui constituent un gisement foncier parfois significatif. Cela suppose notamment de lever les freins, notamment économiques, qui persistent, par des mesures d'accompagnement plus volontaristes ;**
- **prendre en compte les enjeux du « droit à la ville », en se donnant les moyens d'une véritable régulation sur :**
 - **les prix du foncier, du logement et de l'immobilier d'entreprise dans les zones tendues ;**
 - **le développement des résidences secondaires et des locations saisonnières, qui assèche, dans certains territoires, le marché immobilier et locatif local.**

Prévention et gestion des déchets

La loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 a confié aux Conseils régionaux un rôle de coordination à l'échelle régionale des actions entreprises par l'ensemble des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets. Les Régions ont ainsi en charge l'élaboration d'un Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), le suivi de ce plan et la mise en place d'une politique d'animation et d'accompagnement des parties prenantes. Toutes les catégories de déchets, dès lors qu'ils sont produits et/ou gérés dans la région, sont concernées, à l'exception des déchets nucléaires et militaires.

Le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a adopté son PRPGD en octobre 2019, devenu le volet « déchets » du SRADDET lors de l'adoption de celui-ci fin 2019. À l'instar des volets « foncier » et « logistique », le volet « déchets » évolue, par voie de modification, pour respecter différentes dispositions législatives et réglementaires advenues depuis l'approbation du schéma.

Ainsi, le CESER prend acte des diverses modifications apportées au schéma concernant :

- la mise à jour de différents objectifs chiffrés du volet en cohérence avec les objectifs nationaux chiffrés en matière de réduction, de prévention et recyclage des déchets ;
- l'intégration de la notion de déchets abandonnés ;
- l'intégration d'une synthèse des actions menées par les autorités compétentes pour prévenir et empêcher les abandons de déchets et pour faire disparaître les dépôts illégaux de déchets ;
- les précisions intégrées au PRPGD en annexe concernant sa compatibilité avec les objectifs en matière de déchets définis par les deux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) régionaux et les objectifs environnementaux relatifs à la prévention et à la réduction des déchets en milieu marin, tels que définis dans le document stratégique de façade (DSF) Sud Atlantique.

Il note par ailleurs que le schéma était déjà majoritairement compatible avec les mesures du plan national de prévention des déchets (PNPD) en ce qui concerne la prévention et la réduction de l'incidence des déchets plastiques.

Des leviers d'actions difficilement maîtrisables qui peuvent entraver l'atteinte des objectifs

Le CESER s'interroge sur la capacité du Conseil régional à atteindre les objectifs réglementaires fixés alors qu'il ne semble pas avoir de prise directe sur les leviers d'actions permettant de les maîtriser.

Une répartition des compétences complexe concernant les installations de traitement

La **définition des zones géographiques** pour l'implantation des installations de traitement et de valorisation des déchets en est un premier exemple. Même si la Région a une compétence pour définir ces zones, l'État, via l'autorité du Préfet, conserve la responsabilité pour la délivrance des autorisations d'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui comprennent de nombreuses installations de traitement des déchets. Le CESER pointe ici un conflit de compétences qui pourrait compliquer la mise en œuvre d'une planification cohérente à l'échelle régionale.

Par ailleurs, l'Assemblée portera une attention particulière aux conclusions de **l'étude prospective** menée actuellement sur les installations de traitement des déchets en Nouvelle-Aquitaine. Dans ce cadre, elle invite le Conseil régional à être particulièrement vigilant sur les **coûts financiers et environnementaux potentiels en matière de transport** en cas d'éloignement des centres de traitement, qui seraient générés par les futurs *scénarii* d'implantation de ces installations.

Une absence de moyens financiers dédiés regrettable

Le CESER note également l'**absence de moyens financiers dédiés** à l'exercice de cette compétence. La gestion des déchets ne s'accompagne pas de transferts financiers de l'État et les autres mécanismes existants ne bénéficient pas aux Régions. Les communes et EPCI qui ont en charge la collecte et le traitement des déchets bénéficient de la Taxe et/ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM et/ou REOM) et peuvent également bénéficier de financements de la part d'éco-organismes, agréés par l'État, dans le cadre de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP). En revanche, les collectivités en charge de cette gestion sont redevables de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)²⁶ qui revient à l'État.

Dans une publication en date du 12 janvier 2024²⁷, Intercommunalités de France pointe les conséquences financières de la hausse de la TGAP qui les contraint à augmenter la tarification du service (via la TEOM ou REOM), et ajoute que cette fiscalité « *réduit par ailleurs les marges de manœuvre des intercommunalités sur les actions de prévention* ».

Ces constats conduisent le CESER à mettre l'accent sur la nécessité de clarifier la répartition des compétences en particulier entre l'État et les Régions, et de réorienter une partie de certains flux financiers vers les collectivités locales pour soutenir leurs efforts de gestion des déchets.

De nombreuses réflexions et problématiques ont été soulevées dans le cadre de l'examen des modifications réglementaires de ce volet « Déchets » qui conduisent le CESER à vouloir encourager le Conseil Régional à renforcer sa politique « déchets ».

²⁶ La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est due par toute personne qui réceptionne des déchets, dangereux ou non dangereux et exploitant une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) relative au stockage ou au traitement thermique des déchets ou par toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets à l'étranger dans une installation équivalente.

²⁷ Intercommunalités de France, « *Financier le service public de gestion des déchets. Enjeux et propositions.* », Focus Environnement, Janvier 2024.

Renforcer les politiques régionales pour atteindre les ambitions du SRADDET

Le CESER estime que le renforcement de l'action régionale passe par l'amélioration des mesures existantes propres à la gestion des déchets mais également par la mobilisation d'autres politiques sectorielles.

Amplifier les actions à destination des filières régionales en matière de réduction des déchets à la source et de recyclage des emballages

Le CESER souhaite mettre l'accent sur les grandes **filières** qui sont à la fois émettrices de déchets et prennent une place très importante dans l'économie de notre région. Il insiste sur la vigilance à avoir pour que la nécessité économique ne prenne pas le pas sur la nécessité écologique. L'économie circulaire ne doit pas se construire dans une logique de croissance économique mais dans une logique de **sobriété** qui vise à la réduction progressive de la quantité de déchets produits.

L'Assemblée apprécie les mesures d'accompagnement d'ores et déjà engagées par le Conseil régional à destination des entreprises à travers le principe de Responsabilité Élargie du Producteur et estime qu'elles doivent être poursuivies et renforcées. Il serait donc utile de prendre en compte les possibilités de **réduction des déchets à la source notamment dans la filière de l'embouteillage viticole ou de l'agriculture**, où les déchets, notamment plastiques, pèsent lourd sur le bilan environnemental de ces activités.

Le CESER note les **limites du réemploi et du recyclage** en précisant que les recyclages successifs peuvent inclure des matières comme le plastique dans des matériaux qui ne pourront plus être recyclés. **Une réflexion doit donc être engagée sur ce sujet pour intervenir sur les cycles des matériaux dans le cadre de la gestion des déchets.**

Dans ce cadre, le CESER insiste sur l'importance d'**envisager rapidement la généralisation des dispositifs de consigne pour les emballages en verre en concertation avec les entreprises** particulièrement sensibles à l'impact commercial induit par une éventuelle standardisation de ces emballages.

Par conséquent, afin de prendre en compte ces réflexions, le CESER incite le Conseil Régional d'une part à engager dès maintenant une procédure de révision du volet « Déchets » du SRADDET pour renforcer les règles applicables et, d'autre part, à intégrer de nouvelles mesures dans les dispositifs d'animation et d'accompagnement de la prochaine feuille de route « déchets ».

Le Conseil régional, parce qu'il dispose d'une vue large sur les activités économiques sectorielles, a la capacité de valoriser des projets exemplaires qui pourraient ainsi générer des retombées intéressantes et inspirantes pour d'autres acteurs.

Déployer des actions à travers d'autres politiques sectorielles régionales

Le CESER considère parallèlement que la réussite des ambitions, qu'elles soient nationales ou régionales doit passer par des mesures qui dépassent le seul cadre du SRADDET. Certaines politiques régionales pourraient ainsi être mobilisées.

Il estime que les problématiques liées aux pollutions engendrées par les déchets, et particulièrement des installations de traitement et de stockage, doivent être prises en compte. De nombreux questionnements subsistent concernant les **pollutions résiduelles**, notamment les résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM) qui engendrent des risques d'exposition aux dioxines. La gestion du risque et les actions de prévention devraient également prendre en compte les problématiques liées à la **sécurité et au contrôle des installations**, en particulier celles classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Le CESER attache une importance particulière à la façon dont ces pollutions seront prises en compte dans le cadre de la planification de la gestion des déchets en articulation avec le Plan régional santé-environnement (PRSE).

De façon globale, il préconise que des actions de sensibilisation soient mises en place auprès des structures de formation dont la Région est partenaire, à commencer par les lycées et de la même manière, à travers les éco-socio-conditionnalités des aides économiques qui semblent être un levier intéressant pour les déployer auprès d'un large panel d'acteurs.

Développement et localisation des centres logistiques

Au-delà du SRADDET, la sobriété pour transformer nos modes de production et de consommation et maîtriser le besoin de développement de la logistique

Approvisionnement des entreprises, des magasins, e-commerce... la logistique est un maillon essentiel du circuit marchand. Des chaînes logistiques, qu'elles soient internationales, nationales ou locales, dépend le bon fonctionnement de notre société, des entreprises et des territoires. Indispensable, la logistique est aussi porteuse de forts impacts environnementaux : les activités logistiques, et en particulier le transport, sont sources de nombreuses émissions de gaz à effet de serre ; les entrepôts logistiques sont quant à eux un facteur non négligeable d'artificialisation des sols.

Ces dernières décennies ont été marquées par un essor substantiel des activités logistiques : entre 1990 et 2018, la quantité de marchandises transportées a ainsi progressé de 30 %. Cette trajectoire interroge pour l'avenir : alors que les enjeux énergétiques et environnementaux imposent une transition urgente vers des modèles de développement plus durables, faut-il continuer à développer les activités logistiques et répondre à la demande sans questionner le « modèle » ?

Ne serait-il pas préférable de stopper cette « fuite en avant » vers « toujours plus » de transport, de centres logistiques, pour évoluer progressivement vers la sobriété et un modèle de développement plus vertueux d'un point de vue environnemental, mais aussi social ? Cela imposerait de transformer en profondeur nos modes de production et de consommation. En d'autres termes, agir sur les causes du phénomène, sans se limiter à en accompagner les manifestations. Force est pourtant de constater que certaines évolutions de nos modes de consommation, comme l'essor de la livraison ultra-rapide de courses à domicile²⁸, ne s'inscrivent clairement pas dans cette perspective.

Ces transformations sont indissociables d'une réflexion sur le coût des activités logistiques, et notamment sur l'internalisation des externalités qu'elles induisent. L'enjeu est en effet celui de la prise en compte des externalités négatives qui apparaissent lorsque le coût d'une action pour la société n'est pas totalement assumé par celui qui entreprend cette action, qui n'en paye alors que le coût privé.

La prise en compte partielle de ces coûts dans les paramètres de marché n'est pas neutre : les acteurs économiques auront ainsi tendance à privilégier des circuits marchands ou encore des modes de transport qu'ils n'auraient pas nécessairement choisis s'ils en avaient assumé l'ensemble des coûts. Réorienter la manière de produire, de gérer les stocks, d'optimiser les flux... passe par une meilleure visibilité de ces coûts pour la société, et leur intégration dans le coût, et donc dans le prix, des biens. Cela suppose de les identifier à l'aide des indicateurs adaptés, puis de les monétiser ; il appartiendra alors aux pouvoirs publics, en renforçant les dispositifs existants ou en inventant de nouveaux (fiscalité, subventions...), à intégrer ces coûts dans le calcul des acteurs économiques.

En résumé, le CESER invite à :

- **interroger le modèle de développement quantitatif des activités logistiques au regard d'enjeux énergétiques et environnementaux de plus en plus pressants. Au-delà des seules activités logistiques, une transformation profonde de nos modes de production et de consommation est indispensable pour évoluer vers un modèle plus vertueux et durable ;**
- **être particulièrement vigilant à certaines des transformations en cours de nos modes de consommation : nouvelles manifestations de la « fuite en avant » vers le « toujours plus » et le « toujours**

²⁸ Les *darks stores*, entrepôts destinés à rapprocher au maximum les produits des consommateurs, essaient ainsi au cœur des villes.

plus vite » de livraisons, elles démultiplient les besoins, mais aussi fractionnent encore davantage les besoins de logistique ;

- **renforcer la visibilité et la prise en compte des externalités négatives dans le coût du transport et de la logistique afin de réorienter les flux.**

Si les enjeux présentés ci-dessus dépassent très largement le cadre et la vocation du SRADDET, le schéma a en revanche vocation à **orienter le développement de la logistique** en Nouvelle-Aquitaine. Le schéma fixait déjà, dans sa version initiale, un objectif de structuration de la chaîne logistique des marchandises en favorisant le report modal vers le ferré et le maritime et le développement des plateformes multimodales.

La loi *Climat et Résilience* impose désormais au SRADDET de fixer « *les objectifs de moyen et long termes (...) en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Il tient compte des flux de marchandises, notamment à destination des centres-villes, de la localisation des principaux axes routiers, du développement du commerce de proximité et du commerce en ligne, de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers* ».

Dans cette perspective, le Conseil régional propose de compléter la rédaction de l'objectif n°47, qui vise désormais à « *structurer le développement des activités logistiques en recherchant l'équilibre territorial, la décarbonation du transport, la qualité environnementale des projets ; en privilégiant les localisations permettant le report modal vers le ferroviaire, le maritime et le fluvial et l'implantation sur des sites déjà urbanisés/artificialisés* ».

Cet objectif de développement et de localisation préférentielle des constructions logistiques s'appuie sur des orientations auxquelles le CESER ne peut que souscrire. Pour autant, les formulations retenues ne répondent pas totalement à la nécessité, soulignée par le CESER dans sa contribution de juin 2022, de maîtriser, par des **objectifs et règles plus générales plus resserrés**, le développement de la logistique en Nouvelle-Aquitaine.

L'intégration de l'enjeu de l'équilibre territorial

Le CESER relève avec intérêt l'intégration de la notion d'**équilibre territorial** dans l'objectif n°47. La structuration de la logistique n'est pas seulement un enjeu économique ; c'est aussi un facteur important de **cohésion territoriale**. Dans cette perspective, le CESER partage, tout en reconnaissant la difficulté, la nécessité de renforcer, à l'échelle régionale et locale, la **gouvernance** et l'organisation des écosystèmes logistiques dans les territoires : rechercher les synergies pour favoriser les mutualisations de flux ou de sites logistiques, limiter le risque de concurrence entre territoires ou filières, éviter, par une réflexion sur les localisations, la saturation des axes de transport et les conflits d'usage... autant d'objectifs qu'une organisation territoriale de la logistique pourrait faciliter.

Le CESER note en particulier l'invitation, dans la présentation de l'objectif n°47, à structurer la **logistique urbaine** pour répondre à la problématique des derniers kilomètres. Dans sa contribution de juin 2022, il invitait à traiter prioritairement la question, qui concentre les difficultés (coût important, flux de trafic importants, encombrement et inadaptation de la voirie urbaine, émissions de gaz à effet de serre, conditions de travail difficiles pour les livreurs...). La logistique urbaine est en effet à la croisée de nombreux enjeux, allant de la compétitivité de la filière logistique à l'amélioration de la qualité de vie urbaine, en passant par les transitions écologiques et énergétiques et l'adaptation aux nouveaux modes de consommation. Pour le CESER, l'une des clés sera de dépasser les conflits d'usage pour élaborer un **modèle acceptable** pour l'environnement, les habitants et les professionnels.

Dans cette perspective, il aurait été intéressant d'appuyer davantage sur la nécessité de favoriser des formes de logistique urbaines plus efficaces et durables. En particulier, face aux enjeux de la transition énergétique et écologique, la réduction de l'empreinte carbone du dernier kilomètre est indispensable ; cela ne doit pas seulement passer par la décarbonation des véhicules, mais aussi par la recherche d'autres formes d'organisation, plus efficaces d'un point de vue économique et environnemental. La **mutualisation** des plateformes, des livraisons ou des flottes de véhicules sont aussi des pistes à explorer.

Une réaffirmation de l'objectif de report modal

Des orientations positives...

L'objectif 47 vise à privilégier des modalités de développement et des localisations permettant le **report modal** vers le ferroviaire, le maritime et le fluvial. Il complète ainsi les autres dispositions du schéma relatives au développement du report modal, dont le CESER réaffirme le caractère prioritaire. Face à des enjeux environnementaux et énergétiques de plus en plus pressants, il est indispensable **d'accélérer véritablement le report** du transport des marchandises vers des modes moins carbonés ou décarbonés et plus massifiant. L'intermodalité de la chaîne logistique, s'appuyant sur la complémentarité des modes (rail/route, rail/ports...) en est une condition nécessaire.

Dans cette perspective, le CESER partage les orientations proposées, qui visent à favoriser l'implantation des activités logistiques sur des espaces **à proximité** ou **connectés** à des solutions de **report modal**, ou encore à développer les connexions entre les sites logistiques, les ports et les plateformes multimodales. L'un des enjeux sera notamment de relier les plateformes multimodales aux grands pôles (pôles logistiques, ports...).

Il appartiendra aux territoires d'identifier les potentialités d'implantation logistiques favorables au report modal. Le CESER souhaite que le SRADDET soit **plus prescripteur**, afin d'orienter plus sensiblement le développement de la logistique vers le report modal. De ce point de vue, la règle générale n°20²⁹, qui vise à identifier dans les documents de planification infrarégionaux les espaces nécessaires au développement des sites et infrastructures logistiques, ne semble pas totalement à la hauteur des enjeux. Le CESER propose de l'enrichir, en y introduisant, à destination des documents de planification infrarégionaux, une incitation à conditionner la localisation des installations logistiques. En lien avec l'objectif n°47, il pourrait par exemple s'agir de subordonner l'implantation de centres logistiques à l'existence d'une desserte adaptée, capable de supporter les flux générés, ou encore de privilégier les installations aux abords des infrastructures de transport maritimes, ferroviaires ou fluviales, afin de favoriser le report modal et la massification des flux. De manière générale, il serait pertinent de mieux relier l'implantation des sites logistiques à la connaissance fine des enjeux de mobilité. Cela supposerait, dans certains territoires, de repenser les manières de se déplacer, en développant par exemple des dessertes transversales, ou encore de périphérie en périphérie, plutôt que systématiquement radiales.

Un exemple de raccordement au réseau ferré à étudier : la desserte de la zone logistique du « Pot au Pin », à Cestas (33)

Cette zone est bordée par l'autoroute A63 reliant Bordeaux à l'Espagne puis par la ligne ferroviaire Bordeaux-Hendaye située à 1,5 km. Un peu plus de 2 000 salariés travaillent au sein d'immenses plateformes logistiques qui approvisionnent exclusivement du trafic routier. Raccorder ce site à la ligne ferroviaire toute proche permettrait d'offrir une alternative à la route et ainsi d'alléger le trafic de poids-lourds sur cet axe très fréquenté.

Le CESER invite à entamer un travail concret avec les acteurs concernés, dont les chargeurs, qui pourraient trouver, dans le cadre hautement concurrentiel du secteur de la logistique, un intérêt, en termes de communication, à mettre en avant du transport décarboné.

La pertinence de l'investissement pourrait être confortée en prévoyant l'implantation de voies de services contiguës à la ligne existante, qui offriraient davantage de souplesse en termes de régulation des circulations.

Un contre-exemple démontrant la nécessité de préserver les infrastructures existantes : le MIN de Bordeaux

Outre l'identification des zones privilégiées d'implantation des sites logistiques, il est également indispensable de préserver les infrastructures existantes. Le CESER prend ainsi le contre-exemple du Marché d'intérêt national de Bordeaux (MIN), qui, du fait de la cession au projet Euratlantique, d'emprises appartenant à la SNCF, a été coupé du réseau ferroviaire, ce qui constitue un « non-sens » logistique, économique et écologique. C'est pourquoi le CESER demande la mise en place d'un **moratoire** sur la cession d'actifs des réseaux structurants qui pourraient participer au report modal.

²⁹ « Les espaces stratégiques pour le transport de marchandises (ports maritimes et fluviaux, chantiers de transport combiné, gares de triage, cours de marchandises, emprises ferrées, portuaires, routièrès, zones de stockage et de distribution urbaine) et leurs accès ferroviaires et routiers sont à préserver. Les espaces nécessaires à leur développement doivent être identifiés et pris en compte, en priorisant les surfaces déjà artificialisées. »

... mais qui ne prendront tout leur sens sans une politique globale et volontariste de report modal

Le SRADDET répond, sous le prisme qui est le sien, à l'enjeu de l'implantation des centres logistiques et, plus généralement, du report modal du transport de marchandises. Mais il ne s'agit que d'une facette d'une question qui doit être traitée dans sa globalité. Rompre avec le modèle du « tout routier », au profit notamment du fret ferroviaire, en plein déclin, ne sera possible sans une **politique globale et volontariste de report modal, planifiée et mise en œuvre sur le long terme**. Affirmer, dans la durée, une volonté politique forte de revitalisation du transport de marchandises par le rail, suppose notamment, pour le CESER, de :

- **lever les freins techniques au développement du fret ferroviaire** (infrastructure dégradée, problèmes de capacité, fiabilité de l'exploitation par les opérateurs...). L'enjeu de la remise à niveau et de la modernisation des infrastructures conditionne fortement les ambitions affichées ;
- **créer les conditions, à terme, d'un modèle économique viable de transport par rail**, en restaurant une **concurrence plus équitable entre les modes**. La question de l'internalisation des coûts externes du transport routier doit être clairement posée : au-delà du coût d'usage de l'infrastructure, le transport routier est générateur de fortes externalités négatives, en termes de congestion, d'accidentologie, de dégradation des routes, d'impacts sur l'environnement et la qualité de vie ou encore d'aménagement du territoire, dont il ne paye pas l'ensemble des coûts. C'est pourquoi le CESER invite à réfléchir à l'instauration d'une tarification de l'usage des infrastructures routières, afin de faire payer au transport routier l'ensemble des coûts d'usage de la route.

L'enjeu est aussi celui du **soutien** que les **pouvoirs publics** apportent au fret ferroviaire, récemment mis en lumière par l'ouverture, par la Commission Européenne, d'une enquête approfondie sur les mesures de soutien françaises en faveur de Fret SNCF. Suite à l'ouverture de cette procédure, le Gouvernement français a annoncé un « plan de discontinuité » de l'opérateur, qui impliquerait, la cession de parts de marchés à ses concurrents. Au-delà de l'impact pour l'entreprise et ses salariés, la question qui se pose est celle de la capacité des opérateurs à prendre en charge ces nouveaux marchés. Si tel n'était pas le cas, de nouveaux camions se retrouveraient sur les routes, à l'encontre des objectifs de report modal.

La recherche d'un moindre impact environnemental des sites logistiques

Le CESER note avec intérêt l'orientation visant à privilégier « *des modalités de développement et des localisations favorisant l'optimisation foncière, la qualité environnementale des projets et l'accessibilité en transport collectif ou partagé des sites* ». Dans sa contribution de juin 2022, il soulignait l'enjeu de la maîtrise de l'artificialisation liée à l'installation de sites logistiques, fortement consommateurs d'espace. C'est pourquoi le CESER souscrit au principe du développement prioritaire des constructions logistiques sur des **espaces déjà artificialisés** (zones d'activité, zones commerciales, zones logistiques...) ou dans des bâtiments existants. Les friches peuvent également offrir un potentiel de réinvestissement à étudier systématiquement. Le rapport d'objectifs identifie différents leviers pour limiter la consommation d'espace et l'impact environnemental des projets : formes urbaines permettant une densification, mutualisation des plateformes et mixité d'usages lorsque les activités le permettent sont en effet autant d'orientations à privilégier.

Le schéma invite, dans son projet de modification, à renforcer la **qualité environnementale** des sites logistiques. Il existe en effet pour le CESER des marges importantes de progression, en termes d'amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments, de leur intégration paysagère ou encore de leur contribution à la production d'énergie photovoltaïque...

Le CESER ne peut enfin que partager la nécessité de privilégier les implantations permettant un **accès en transport collectif ou partagé**. Les zones d'activité ou logistiques sont en effet souvent mal desservies par les réseaux de transport, rendant l'usage du véhicule individuel quasi indispensable. A défaut, des plans de mobilité devraient être établis à l'échelle de la zone concernée afin de faciliter la mobilité quotidienne des salariés.

Le CESER partage les orientations de développement et de localisation des activités logistiques proposées par le Conseil régional. Il regrette néanmoins que les formulations retenues ne permettent pas d'orienter, de manière plus resserrée, les activités logistiques en Nouvelle-Aquitaine.

Le CESER :

- approuve l'introduction de l'objectif d'équilibre territorial dans la formulation de l'objectif n°47, qui invite à renforcer la gouvernance de l'écosystème logistique aux échelles régionales et locales. La structuration de la logistique urbaine devra en être une priorité, afin de répondre à la problématique des derniers kilomètres, sans se résumer à la seule décarbonation de la flotte de véhicules.
- soutient la volonté de favoriser le report modal par une implantation privilégiée des centres logistiques à proximité des infrastructures de transport ferroviaire, maritime ou fluvial. Dans cette perspective, le CESER propose de compléter la règle générale n°20 pour inviter les territoires à conditionner en ce sens, et lorsque c'est possible, l'implantation des sites logistiques dans leurs documents de planification. Il demande par ailleurs l'instauration d'un moratoire des cessions d'actifs des réseaux de transport structurants, afin de ne pas obérer l'avenir.

Ces orientations ne prendront toutefois tout leur sens sans une politique volontariste de report modal, planifiée et portée dans la durée par les pouvoirs publics. Face à des enjeux énergétiques et environnementaux de plus en plus pressants, priorité doit être donnée à lever les freins, techniques et économiques, au développement des alternatives au « tout routier » : effort massif de remise à niveau et de modernisation des infrastructures, création d'un modèle économique viable pour le fret ferroviaire, internalisation de l'ensemble des externalités des différents modes de transport pour en refléter la performance globale réelle... Une profonde transformation du modèle économique et financier du transport de marchandises s'impose pour créer les conditions d'une mobilité plus durable ;

- souscrit enfin aux orientations visant à améliorer l'impact environnemental des sites logistiques : installation dans des zones déjà urbanisées, réinvestissement des friches, mutualisation des installations et mixité d'usages, amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments... les leviers existent et doivent être pleinement mobilisés pour limiter les conséquences environnementales des implantations logistiques.



En conclusion : se donner les moyens d'une mise en œuvre effective du SRADDET en Nouvelle-Aquitaine

La modification du SRADDET est enfin, pour le CESER, l'occasion de se réinterroger sur la **portée** du schéma. Comment se donne-t-on les moyens d'atteindre les objectifs affichés ? Au-delà des modifications qui lui seront finalement apportées, le SRADDET est un **cadre stratégique de référence** qu'il faut continuer à **faire vivre** à travers :

- les **politiques régionales** : l'effort de mise en cohérence des politiques régionales avec les orientations du schéma doit être poursuivi à travers une réécriture volontariste des dispositifs régionaux, avec par exemple un renforcement des critères d'éco-socio-conditionnalité des interventions régionales ;
- les **stratégies des territoires**, auprès des acteurs et des populations. Le CESER salue la démarche de sensibilisation et d'accompagnement des territoires proposée par le Conseil

régional, qu'il est nécessaire de poursuivre. Des évolutions seraient toutefois nécessaires pour renforcer la portée du schéma auprès des documents de planification infrarégionaux, à travers notamment une reformulation plus resserrée des objectifs et règles générales et un contrôle de légalité plus exigeant.



Proposition des commissions :

- 2 « Développement des territoires & Mobilité »

Présidente : Isabelle LOULMET ; Secrétaire : René FERCHAUD

- 3 « Environnement »

Président : Hervé PINEAUD ; Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ



Vote sur l'avis du CESER

Modification des volets « gestion économe de l'espace », « déchets » et « logistique » du SRADDET

158 votants

158 pour

0 contre

0 abstention

Adopté à l'unanimité

Yves JEAN

Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine