

## Modification n°1 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)

Séance plénière des 8 et 9 octobre 2024

*Justifiée par différentes évolutions législatives et réglementaires, la modification du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) arrive désormais à son terme. Le CESER salue l'approche partenariale qui a présidé à la démarche ainsi que, sur le fond, la qualité du travail réalisé.*

*Le CESER n'a pas souhaité reprendre l'intégralité des analyses et propositions développées dans son avis de juin, auquel il renvoie ici, mais plutôt mettre en avant des messages-clés sur les évolutions apportées - ou non - au schéma depuis la version arrêtée au printemps 2024. Les interrogations de l'Assemblée socioprofessionnelle régionale portent principalement sur :*

- l'amplitude de la modulation des objectifs de gestion économe de l'espace, trop limitée pour impulser un véritable rééquilibrage territorial ;*
- la prise en compte insuffisante des efforts passés de sobriété foncière, faisant peser le risque d'une atteinte à l'équité entre territoires.*

*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. De la qualité de l'accompagnement des territoires vers la conception de modèles de développement plus vertueux dépendra l'atteinte des objectifs fixés.*

En vigueur depuis mars 2020, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) fait l'objet de sa première modification. Si les orientations et priorités identifiées restent d'actualité, différentes évolutions législatives et réglementaires 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, et le développement et la localisation des constructions logistiques.

## Un important travail partenarial

A l'instar de l'élaboration initiale du SRADDET, la modification du schéma a fait l'objet d'un important **travail partenarial** tout au long du processus, ce dont le CESER ne peut que se réjouir. Une phase de concertation préalable avec le public avait également été organisée en juin 2023. Au regard de la complexité et de l'importance des enjeux, de la diversité des situations territoriales, il est en effet indispensable de rechercher les solutions les plus partagées et équilibrées possibles. L'assemblée socioprofessionnelle régionale se félicite d'avoir été associée tout au long de l'élaboration de la démarche, lui permettant ainsi de proposer, avant la finalisation du document :

- une contribution sur les évolutions du schéma, en juin 2022, en amont de sa saisine formelle<sup>1</sup> ;
- un avis dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées, en juin 2024<sup>2</sup>.

Alors que la procédure touche désormais à son terme, le CESER est conduit à rendre un avis final sur les modifications proposées au Conseil régional. Le CESER n'a pas souhaité reprendre l'intégralité des analyses et propositions développées dans son avis de juin, mais plutôt de mettre en avant quelques **messages clés** sur les évolutions apportées – ou non – au schéma depuis la version arrêtée au printemps 2024. Au-delà des éléments d'appréciation portés dans la suite de l'avis, le CESER tient à rappeler la **qualité du travail** réalisé par le Conseil régional pour cette première modification, sur des sujets parfois très sensibles pour les territoires et au cœur de nombreuses **injonctions contradictoires** (sobriété foncière, besoin de logements, notamment sociaux, réindustrialisation...). Il tient enfin à remercier les services de la DATAR qui ont pris le temps de reprendre, devant la Commission « Développement des territoires et mobilité », les remarques et propositions du CESER et d'expliquer les choix opérés.

## Une différenciation limitée des objectifs de sobriété foncière

Conformément aux dispositions législatives, le Conseil régional va introduire dans le schéma une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence d'artificialisation nette en 2050, déclinée, par tranche de dix années, entre les différentes parties du territoire régional. Le CESER note que le Conseil régional n'a pas souhaité faire évoluer les équilibres arrêtés dans le projet présenté au printemps, ce qu'il regrette à un double titre :

- d'une part, **l'amplitude de la modulation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces entre les différents profils de territoires reste relativement limitée**. Seulement sept points de pourcentage séparent les efforts demandés aux territoires littoraux et à la métropole bordelaise de ceux, plus mesurés, applicables aux territoires en revitalisation. Le CESER a conscience que donner davantage de marge de manœuvre à certains territoires implique de réduire de manière sensible celle de la métropole et des espaces littoraux. De plus, tous les territoires doivent s'inscrire dans un modèle de sobriété foncière et rompre avec l'idée que le développement passe par une consommation sans fin d'espaces.

Pour autant, le CESER aurait souhaité un renforcement plus significatif de la différenciation entre les territoires, afin de pouvoir véritablement impulser le **rééquilibrage territorial** qui est, à juste titre, au cœur de la stratégie régionale. S'il ne considère pas que les territoires ruraux doivent s'exonérer des efforts de sobriété foncière et de changement de pratiques d'urbanisation, le CESER estime toutefois qu'ils ne disposent pas des mêmes capacités à mobiliser le foncier disponible (logements vacants, friches...) que des territoires plus urbains, où les conditions de marché ou encore l'écosystème d'acteurs s'y prêtent davantage. Les territoires ruraux doivent ainsi pouvoir disposer d'un minimum de capacités foncières pour pouvoir se développer, voire ne pas déperir faute de pouvoir accueillir de nouvelles populations et de maintenir un minimum d'activités et de services publics. Un équilibre plus juste doit ainsi pouvoir être trouvé dans la différenciation des objectifs, permettant de concilier au mieux la sobriété foncière auquel tous les territoires doivent s'astreindre et les enjeux de revitalisation de territoires plus vulnérables ;

<sup>1</sup> [Contribution à la révision du SRADDET](#), juin 2022.

<sup>2</sup> [Avis sur la modification des volets "gestion économe de l'espace", "déchets" et "logistique" du SRADDET](#), juin 2024.

- d'autre part, **la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière reste trop limitée pour ne pas faire peser le risque d'une atteinte à l'équité entre les territoires.** Sous l'impulsion de leurs récents SCoT et PLU(i)<sup>3</sup>, certains territoires ont d'ores et déjà réduit très sensiblement leur consommation d'espaces, tandis que d'autres continuaient à s'artificialiser. Ne pas en tenir compte revient à pénaliser les collectivités qui s'étaient engagées dans des démarches volontaristes de sobriété foncière, tandis que les territoires moins vertueux conserveront, du fait de l'importance de leur consommation passée, des marges de manœuvre plus substantielles. Le CESER regrette ainsi que le Conseil régional n'ait pas souhaité renforcer la prise en compte des efforts passés, ce qui aurait aussi pu rendre moins difficile l'acceptation et la mise en œuvre de la gestion économe de l'espace.

**S'il approuve la démarche globale de différenciation des objectifs de gestion économe de l'espace, le CESER demande au Conseil régional de renforcer :**

- **l'amplitude de la modulation des objectifs, qui ne semble pas, en l'état, à même d'impulser un réel rééquilibrage territorial ; un équilibre plus juste doit pouvoir être recherché, permettant de mieux concilier la sobriété foncière dont aucun territoire ne doit s'exonérer et les enjeux de revitalisation des territoires les plus fragiles ;**
- **la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière, trop limitée pour ne pas faire peser le risque d'une atteinte à l'équité entre les territoires. Ne pas en tenir compte revient à pénaliser les territoires qui ont sensiblement réduit leur consommation d'espace alors que d'autres continuaient à s'artificialiser.**

## Un nécessaire accompagnement des territoires vers la sobriété foncière

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 CESER renvoie à son avis de juin 2024, dans lequel il a identifié plusieurs conditions à réunir pour y contribuer, tenant à la déclinaison du schéma dans les documents de planification infrarégionaux<sup>4</sup> ou encore à la création d'un écosystème global favorable à la gestion économe de l'espace<sup>5</sup>.

Le CESER tient toutefois à rappeler ici un facteur qui lui apparaît particulièrement déterminant : l'atteinte des objectifs de réduction de moitié du rythme de consommation foncière puis du « zéro artificialisation nette » 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. Dans cette perspective, le CESER invite le Conseil régional à poursuivre et à amplifier :

- la promotion et la diffusion d'une **culture de la gestion économe de l'espace**, indispensable pour déconstruire l'idée que développement territorial et sobriété foncière seraient incompatibles : des modèles alternatifs à l'extension urbaine (reconquête des centres-villes et centres-bourgs), des nouvelles manières d'habiter conciliant densification et formes urbaines attractives et agréables à vivre (nouvelles façons de concevoir l'habitat individuel, petits collectifs, habitat intermédiaire) existent et doivent être mis en avant. L'édition en 2023, dans le cadre de la mise en œuvre du SRADDET, d'un cahier technique « Habitat et formes urbaines durables » constitue une initiative à saluer dans cette perspective ;
- **l'accompagnement** de chaque territoire dans la mise en œuvre des objectifs de gestion économe de l'espace. Cela passe par la présence la plus attentive possible de la Région aux côtés des territoires, pour les accompagner dans la déclinaison des objectifs dans leurs documents de planification. Le rôle des pouvoirs publics, dont la Région, doit être plus

<sup>3</sup> Schéma de Cohérence Territoriale / Plan Local d'Urbanisme (intercommunal).

<sup>4</sup> Dont la couverture intégrale du territoire en SCoT, la reformulation plus exigeante des règles générales pour en renforcer la portée prescriptive, ou encore la mise en œuvre d'un contrôle de légalité particulièrement attentif aux documents de planification infrarégionaux.

<sup>5</sup> Incluant des éléments sur le modèle économique des réinvestissements des friches et logements vacants, de la régulation des prix du foncier et du droit à la ville ou encore à l'évolution de la fiscalité.

généralement d'accompagner les collectivités sur les sujets et projets fonciers par un soutien renforcé à l'**ingénierie** : élaborer une trajectoire ZAN puis l'intégrer dans les documents de planification, concevoir un projet urbain comme un réaménagement de centre-ville ou une requalification de friches nécessite une expertise juridique et technique dont ne disposent pas souvent les plus petites collectivités.

Différents dispositifs d'accompagnement et de soutien existent, notamment en vue de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Au-delà du renforcement des moyens qui leurs sont affectés, l'enjeu est aussi celui de leur bonne **articulation** et mise en **synergie** afin d'éviter toute dispersion préjudiciable à l'efficacité de l'action. Le CESER s'interroge plus spécifiquement sur la manière dont les contrats de territoire, par leur approche transversale du développement local, pourront servir de point d'appui à la mise en œuvre des démarches de gestion économe de l'espace.

**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. De la qualité de l'accompagnement des territoires vers la conception de modèles de développement plus vertueux dépendra l'atteinte des objectifs fixés. Le CESER invite notamment dans cette perspective à :**

- **promouvoir et diffuser une culture de la gestion économe de l'espace ;**
- **renforcer le soutien à l'ingénierie, en particulier en direction des territoires qui ne disposent pas des compétences techniques nécessaires ;**
- **renforcer et mieux coordonner les différents dispositifs de soutien proposés par la Région, l'Etat ou d'autres partenaires.**



#### **Observations particulières**

Au-delà des observations générales présentées ci-dessus, le CESER a souhaité formuler différentes observations plus ponctuelles sur la modification du SRADDET.

##### **Sur le volet « foncier » :**

- Le rapport d'objectifs fait référence, p. 26, au modèle dominant de la maison individuelle, souvent synonyme de mitage et d'étalement urbain. Afin d'éviter toute confusion, il serait plutôt préférable d'évoquer une certaine forme d'habitat pavillonnaire, implanté sur de grandes parcelles. D'autres formes d'habitat individuel, économes en foncier, existent, à l'image par exemple de maisons de villes, implantées en bordure de rue et qui disposent parfois d'un petit jardin à l'arrière.
- La règle générale n°30 invite à privilégier le développement d'unités de production d'électricité photovoltaïque sur les surfaces urbanisées/artificialisées. Afin de renforcer la portée de la règle, le CESER propose d'inviter à prioriser le développement des énergies renouvelables, en particulier sur les friches et les surfaces commerciales.
- Le descriptif de la règle générale n°42 évoque le retour d'une agriculture vivrière de proximité en zone urbaine et périurbaine, qui pourrait être complété par une référence au modèle agroécologique que souhaite faire prévaloir la Région.

##### **Sur le volet « logistique » :**

- Si le SRADDET n'a pas vocation à agir sur les modes de production et de consommation, il a en revanche vocation à orienter le développement de la logistique en Nouvelle-Aquitaine. De ce point de vue, le CESER regrette que le schéma ne mette pas véritablement en avant la notion de sobriété, indispensable pour maîtriser le développement des besoins de logistique, sources d'émissions importantes de gaz à effet de serre et de consommation d'espaces.

- Dans le même sens, le rapport d'objectifs estime (p. 22) à 80 000 m<sup>2</sup> les besoins supplémentaires en entrepôts chaque année, sans véritablement questionner cette estimation au regard d'une maîtrise du développement de la logistique.
- Le CESER note avec intérêt les évolutions apportées, dans l'objectif n°47, aux enjeux de la logistique urbaine, qui s'inscrivent dans le prolongement des propositions formulées dans ses expressions précédentes.
- L'Assemblée rappelle enfin que les orientations – positives – introduites sur la localisation des centres logistiques à proximité d'infrastructures de transport ferroviaire, maritime ou fluvial ne prendront tout leur sens sans une politique volontariste de report modal, planifiée et portée dans la durée par les pouvoirs publics. La proposition se situe au-delà de la vocation du SRADDET mais n'en est pas moins essentielle : une profonde transformation du modèle économique et financier du transport de marchandises s'impose pour créer les conditions d'une mobilité plus durable.



---

Proposition de la commission :

- 2 « Développement des territoires & Mobilité »

Présidente : Isabelle LOULMET ; Rapporteur : Benoit BELGY



---

Vote sur l'avis du CESER

**Modification n°1 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable  
et d'Égalité des Territoires (SRADDET)**

**162 votants**

**162 pour**

**Adopté à l'unanimité**

**Yves JEAN**

Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine