



15<sup>èmes</sup> Journées de Recherche en Sciences Sociales (JRSS) – 9 et 10 Décembre 2021 - Toulouse

# Les SRADDET et l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN)

Gwénaél Doré

[gwenael.dore@yahoo.fr](mailto:gwenael.dore@yahoo.fr)



15<sup>èmes</sup> JRSS - Toulouse - 9 et 10 Décembre 2021

# Plan

- La loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015 a obligé les régions à se doter d'un SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui se veut prescriptif par rapport aux documents d'urbanisme inférieurs (SCoT, PLU...)
  - 11 régions , sauf Ile-de-France, Corse et DOM, déjà dotés d'un SRADDET à portée prescriptive
- Parallèlement, au cours des dix dernières années, s'est imposé un objectif de ZAN, rendu obligatoire par la loi Climat et résilience du 22 août 2021. Il s'agit donc d'examiner comment les SRADDET adoptés reprennent cet objectif
- Nous présentons tout d'abord le cadre général des SRADDET, puis les étapes de l'affirmation progressive d'un objectif zéro artificialisation des sols, inscrit désormais dans la loi
- Nous examinons ensuite les modalités de prise en compte de cet objectif par les schémas régionaux, pour enfin s'interroger sur l'effectivité de leurs prescriptions
- Malgré leur caractère prescriptif fixé par la loi NOTRe, les SRADDET s'avèrent peu prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme inférieurs, en particulier en matière d'artificialisation des sols

## Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : un document intégrateur

- ❑ Le SRADDET fusionne divers documents : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), Schéma régional de l'intermodalité (SRI), Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).
- ❑ Le SRADDET = un rapport d'objectifs + un fascicule des règles générales.
- ❑ Les SCoT (à défaut, les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu), ainsi que les PDU, les PCET et les chartes des PNR :
  - 1° Prennent en compte les objectifs du SRADDET,
  - 2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule du SRADDET, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables

## Le SRADDET fixe 11 objectifs de moyen-long terme sur la région en matière :

- 1) D'équilibre et d'égalité des territoires,
  - 2) D'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional,
  - 3) De désenclavement des territoires ruraux,
  - 4) D'habitat,
  - 5) De gestion économe de l'espace,
  - 6) D'intermodalité et de développement des transports,
  - 7) De maîtrise et de valorisation de l'énergie,
  - 8) De lutte contre le changement climatique,
  - 9) De pollution de l'air,
  - 10) De protection et de restauration de la biodiversité,
  - 11) De prévention et de gestion des déchets
- **La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a ajouté à l'objectif (4) de gestion économe de l'espace, la « lutte contre l'artificialisation des sols »**

# L'objectif de zéro artificialisation nette des sols

- ❑ L'évolution de l'artificialisation en France : croissance depuis 1982 de 70 % supérieure à celle de la population (+19 %)
- ❑ L'affirmation progressive d'un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN)
  - Depuis la loi sur SRU du 13 décembre 2000 jusqu'au Plan Biodiversité de 2018
- ❑ **L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) inscrit dans la loi Climat et résilience du 22 août 2021 :**
  - **2050 : objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols,**
  - **2031 : réduction du rythme de l'artificialisation des sols à la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années**

# Les SRADDET adoptés (avant la loi Climat et résilience) et l'objectif ZAN

	2025	2030	2035	2040	2050	Après 2050	Observations
Centre-Val de Loire	50 %			zéro			
Bretagne		50 %	75 %	zéro			
Grand Est		50 %			75%		
Hauts-de-France		par 3		par 4	par 6	zéro	
Normandie		50%			zéro		Pas d'échéancier au-delà de 2030
Nouvelle-Aquitaine		50 %			zéro		Pas d'échéancier au-delà de 2030
PACA		50 %					Pas d'échéancier au-delà de 2030
Occitanie		x	x	zéro			
Bourgogne Fche Comté			50 %		zéro		
Pays de la Loire					zéro		Pas d'échéancier intermédiaire
Auvergne-Rhône- Alpes							Pas d'échéancier

## L'objectif de réduction de l'artificialisation dans les SRADET adoptés

- ❑ Objectif de réduction inscrit par toutes les régions (sauf Auvergne-Rhône-Alpes)
- ❑ Objectif zéro après 2050 : Hauts-de-France, Grand Est
- ❑ Objectif zéro en 2050 pour 4 régions : Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Grand Est (75%)
- ❑ Objectif zéro en 2040 pour 3 régions : Bretagne (objectif de 75% en 2035), Centre-Val de Loire, Occitanie
- ❑ Objectifs intermédiaires à 50% :
  - 2025, Centre-Val de Loire
  - 2030, 6 régions (Bretagne, Gd Est, Normandie, Nouvelle Aquitaine, PACA)
  - 2035, Bourgogne-Franche-Comté

## La prise en compte des SRADDET adoptés par les documents d'urbanisme : du plus contraignant au moins...

Région	Du plus contraignant au moins
<b>Grand Est</b>	Réduire au niveau de chaque SCoT d'au moins 50 % à horizon 2030 et tendre vers 75 % en 2050
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	Échelle de la compensation : SCoT
<b>Hauts-de-France</b>	Objectif chiffré de réduction de la consommation au niveau de chaque SCoT
<b>Normandie</b>	Modulation (spécificités locales, territoires engagés dans une stratégie de réduction)
<b>PACA</b>	Objectifs chiffrés pour les SCoT, division au moins par 2 à horizon 2030; prise en compte de la diversité des situations : territoires à la consommation foncière très faible; territoires à la consommation excessive
<b>Centre-Val de Loire</b>	Mode d'emploi opérationnel en direction des SCoT
<b>Occitanie</b>	Règles davantage incitatives que prescriptives et non territorialisées (Autorité environnementale)
<b>Pays de la Loire</b>	Objectif de résultat sans imposer de méthode
<b>Bretagne</b>	Chaque territoire : plus forte contribution possible (pas de règle imposée)
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	Indicateurs régionaux sur les SCoT



## Des dispositifs d'accompagnement des territoires dans certaines régions : exemples

- ❑ Bretagne :
  - un dispositif régional d'accompagnement et/ou de péréquation devrait être mis en place
  - solidarité interterritoriale (compensation foncière et soutien au développement des territoires moins attractifs)
- ❑ Centre-Val de Loire : mode d'emploi opérationnel en direction des SCoT pour accompagner les territoires et faciliter l'instruction des documents
- ❑ PACA : guide pour faciliter la déclinaison du SRADDET dans les SCoT.
- ❑ Pays de la Loire :
  - dispositif de formation, d'information, de communication et d'accompagnement des acteurs
  - mobilisation des dispositifs contractuels territoriaux et sectoriels régionaux dans le cadre de conventions d'application

## Un déficit de prescriptions dans les SRADDET adoptés

- ❑ Lors de la préparation de la loi NOTRe (2014), l'Association des Régions de France avait exprimé sa volonté de schémas prescriptifs
  - Mais les régions répugnent à imposer des contraintes aux territoires.
  - Les régions, en matière d'aménagement du territoire, doivent coordonner un grand nombre d'acteurs sans disposer de leviers juridiques et budgétaires (en dehors de dispositifs de contractualisation financière de soutien aux territoires,), contrairement aux SRDEII
  - La plupart des régions postulent le SRADDET : « pas perçu comme pouvant se substituer à la responsabilité de la planification locale »,
    - « ni un document d'urbanisme, ni un outil de programmation imposant des engagements financiers aux autres collectivités mais un schéma d'aménagement, permettant de conforter les dynamiques territoriales » (IGA)
  - Un risque : créer, à la responsabilité de la région, un marché des « droits à construire », « négociation dans laquelle certaines collectivités pourraient peser davantage que d'autres » (Sénat)

## Un déficit de prescriptions dans les SRADDET adoptés (2)

- ❑ Dans la plupart des régions, les règles ont été progressivement assouplies au cours de l'exercice d'élaboration du schéma, car « mettre des règles foncières très strictes, c'est entrer directement en concurrence avec les élus locaux » (Béhar *et alii*, 2021)
- ❑ Si les rapports de soumission souple ont permis de parer l'obstacle d'inconstitutionnalité (en empêchant la tutelle de la région) « ils ne permettent pas à la région d'être un tant soit peu directive » (Moucadel, 2018)
- ❑ Caractère prescriptif du document, relativisé par plusieurs régions, mais l'absence de caractère prescriptif et de tout élément quantitatif dans la règle vide de son sens les objectifs énoncés
- ❑ « C'est sans doute par la contractualisation, plus que par des normes surplombantes, que le SRADDET pourra se territorialiser » (Portier, 2018), dans la mesure où « la contractualisation permet de s'affranchir des limites de la prescriptivité » (Amorce, 2018)

## La loi Climat et résilience et l'objectif ZAN dans les documents inférieurs d'urbanisme via les SRADDET

- ❑ « Afin de ne pas fixer cette même trajectoire au niveau national ni à toutes les communes de manière uniforme, pour qu'elle soit en adéquation avec les gisements fonciers mobilisables, avec les besoins de développement des collectivités locales et qu'elle s'insère dans l'armature urbaine du territoire »,
  - la loi l'intègre « au niveau des documents de planification régionale avant d'être ensuite déclinée aux niveaux intercommunal et communal dans les documents infrarégionaux » (*Etude d'impact du projet de loi*)
- ❑ Le choix fait par le Gouvernement du niveau régional pour fixer l'objectif ZAN et de sa déclinaison dans les différents documents d'urbanisme devrait permettre de prendre en compte la diversité des situations des territoires, des effets de leurs politiques passées en matière d'artificialisation des sols et de leurs besoins actuels, notamment sur le plan démographique (*Conseil d'Etat sur le projet de loi*)

# Les modulations concernant l'objectif ZAN dans la loi Climat et résilience

- ❑ Face à la crainte d'élus de geler le développement des territoires ruraux au profit des métropoles et de pénaliser les territoires vertueux
- ❑ Des modulations pour la réalisation de l'objectif ZAN :
  - besoins en matière de logement et des obligations de production de logement social, en lien avec la dynamique démographique du territoire ;
  - besoins d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;
  - potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser ;
  - diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liées au développement rural, à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses ;
  - efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années

## La mise en œuvre par les SRADDET de l'objectif ZAN de la loi Résilience et climat dans les documents inférieurs d'urbanisme

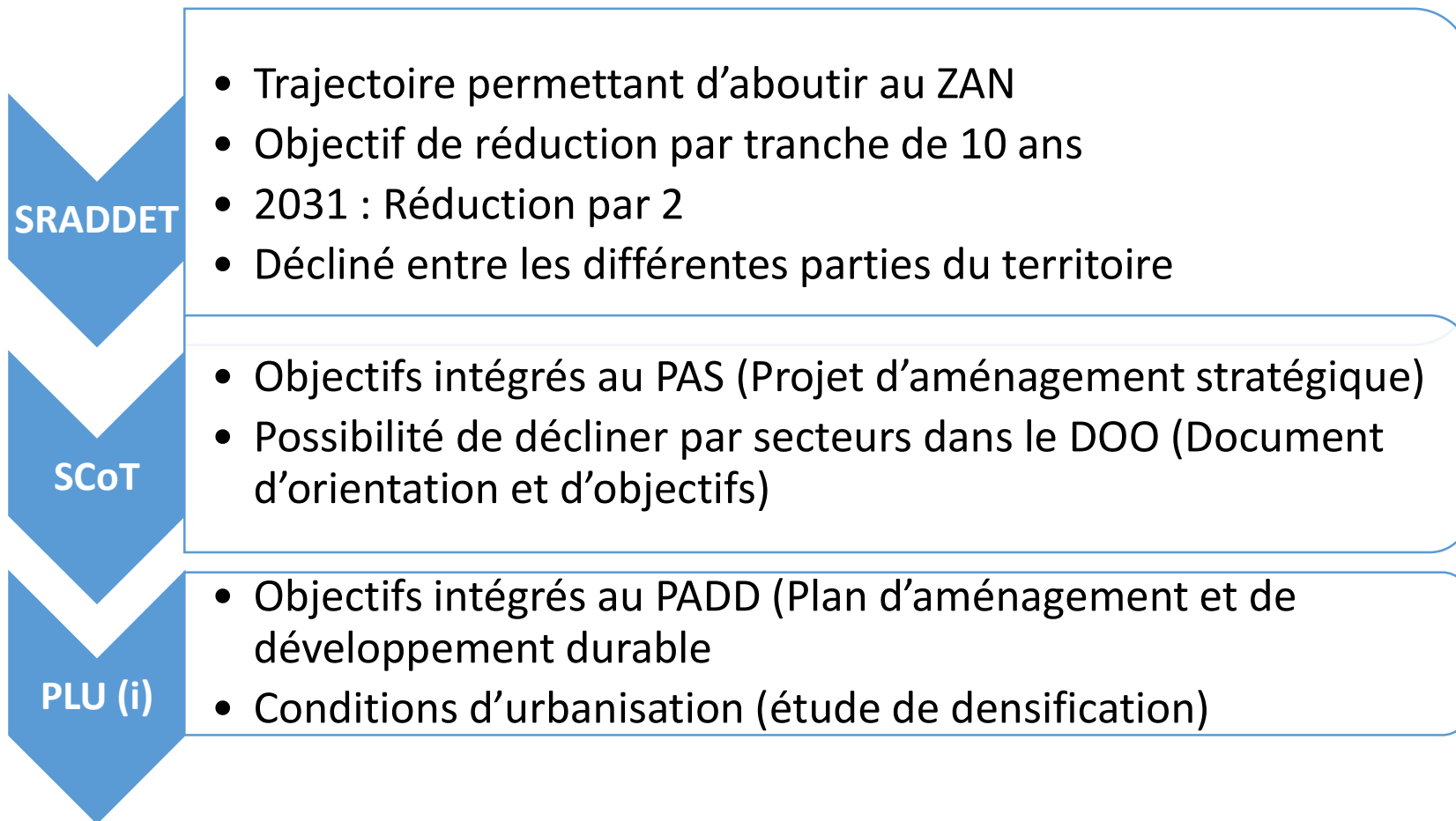
- Si certains SRADDET adoptés prévoient déjà des objectifs voire des prescriptions en matière de sobriété foncière, l'objectif ZAN ne faisait pas partie explicitement des thèmes à couvrir,
  - donc pas jusque là à fortiori d'obligation de poursuivre un objectif de ZAN
- Les dispositions relatives aux SRADDET ont donc été modifiées par la loi Climat et résilience de 2021 pour intégrer la fixation d'objectifs en matière de ZAN
- Si 10 régions (sur les 11 concernées) ont adopté un objectif de réduction de la consommation d'espace, aucune n'a adopté un échancier par tranche de dix années : elles devront par conséquent réviser leur schéma pour se mettre en conformité avec la loi d'août 2021

# Le processus de transcription du ZAN dans les documents d'urbanisme

## Un processus en cascade :

- ❑ Un processus de consultation pour territorialiser les objectifs ZAN :
  - Dans un délai de 6 mois (à compter de la promulgation de la loi), réunion de l'ensemble des structures porteuses de SCoT d'une région, et 2 représentants des communes et intercommunalités non couvertes par un SCoT, pour définir des propositions relatives à des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation nette et à leur territorialisation
- ❑ Une procédure de modification pour les documents régionaux et de mise en compatibilité pour les documents d'urbanisme :
  - Les SRADDET doivent être modifiés dans un délai d'un an à compter du 22 août 2021, pour une entrée en vigueur un an plus tard
  - Les SCoT doivent « *prendre en compte les objectifs* » des SRADDET et ont 5 ans pour entrer en vigueur
  - Les PLU et cartes communales fixant « *des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé* » ont 6 ans pour entrer en vigueur
- ❑ Mise en œuvre réglementaire du SRADDET effective lors de la révision des SCoT

# La transcription de l'objectif ZAN





# Calendrier de mise en œuvre après la promulgation de la loi du 22 août 2021

## 6 mois

- Conférence des SCoT
- Propositions de réduction et de modulation

## Un an

- Modification des SRADDET
- Réduction et modulation selon territoires

## 5 ans

- Modification des SCoT
- Prise en compte des objectifs des SRADDET

## 6 ans

- Modification des PLU (i)
- Objectifs compatibles avec le SCoT

# Conclusion

- ❑ Malgré leur caractère prescriptif fixé par la loi NOTRe de 2015, les SRADDET adoptés entre 2019 et 2021, s'avèrent peu prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme inférieurs, notamment en matière ZAN
- ❑ La reprise du ZAN de la loi Climat et résilience dans les documents d'urbanisme inférieurs dépendra beaucoup du dispositif d'accompagnement des régions en direction des territoires.
- ❑ L'objectif ZAN met en tension la volonté de développement de tous les territoires à l'encontre de la concentration métropolitaine
  - cela augure des débats, voire des affrontements entre territoires, autour de la modulation infra régionale de cet objectif.
- ❑ L'effet prescriptif des SRADDET ne pourra être apprécié que dans quelques années, quand les premiers SCoT « post-SRADDET » auront été établis et quand les premiers contentieux auront été jugés...