

Contribution à la révision du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET)

Séance plénière des 14 & 15 juin 2022

Le Conseil régional a engagé, lors de la séance plénière du 13 décembre 2021, la procédure de révision du Schéma Régional, d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET). S'il a été décidé de poursuivre la dynamique de mise en œuvre enclenchée depuis son entrée en vigueur en mars 2020, des évolutions législatives et réglementaires récentes nécessitent néanmoins la modification du schéma sur un nombre limité de domaines :

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

Ainsi qu'il l'avait fait lors de l'élaboration initiale du SRADDET, le CESER a souhaité proposer une contribution en amont de la révision du schéma, avant d'être formellement saisi lors de la phase de concertation. L'Assemblée remercie les élus et services du Conseil régional pour leur disponibilité et leur implication dans cette démarche ainsi que, plus généralement, l'ensemble des personnalités auditionnées.

Ce travail a été porté par les Commissions 2 « Développement des territoires et mobilité » (sur les volets « foncier » et « logistique ») et 3 « Environnement » (sur le volet « déchets »), avec la contribution de la Commission 4 « Economie ».

Même s'il ne fait pas partie des points soumis à révision, le CESER estime important d'actualiser l'orientation n°1 « Une Nouvelle-Aquitaine dynamique, des territoires attractifs, créateurs d'activités et d'emplois » au regard des enseignements tirés de la crise engendrée par l'épidémie de COVID-19.

Ainsi, l'objectif stratégique 1.1 « Créer des emplois et de l'activité économique en valorisant le potentiel de chaque territoire dans le respect des ressources et richesses naturelles » pourrait être complété par un objectif invitant le Conseil régional à accompagner les enjeux liés aux nouveaux modes de production et aux nouveaux enjeux de ressources humaines liés aux conséquences de la crise.

Par ailleurs, le CESER souligne une contradiction entre l'objectif 5 du SRADDET « Valoriser la ressource en bois avec une gestion durable et multifonctionnelle des forêts » avec le développement du photovoltaïque dans des zones forestières. Le Conseil régional pourrait profiter de cette modification du SRADDET pour adopter des objectifs beaucoup plus précis et plus restrictifs favorisant le développement du photovoltaïque dans des zones déjà artificialisées.

Il est nécessaire de poser ce que l'on entend par gestion durable : quels sont la nature et les usages des productions ? En quelles proportions ? Avec quels moyens et quels modes de contrôle ? La gestion de la forêt est essentielle dans la préservation de la vivabilité des territoires, tant pour ce qu'elle préserve que pour ce qu'elle produit.

La loi *Climat et Résilience* du 22 août 2021 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 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'espace par rapport à la période 2011-2021, déjà introduit par le SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine. L'indicateur régional d'occupation des sols (OCS), dont le millésime 2020 vient d'être finalisé, constituera une référence commune pour apprécier la consommation d'espace des territoires.

Cet objectif de réduction du rythme de l'artificialisation doit être, selon la loi, « *décliné entre les différentes parties du territoire régional* ». C'est autour de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace que le CESER entend centrer sa contribution sur le volet foncier du SRADDET. L'enjeu est d'importance, alors que l'artificialisation des sols, importante à l'échelle régionale, n'a pas été de la même ampleur dans tous les territoires néo-aquitains. Comment, dans ces conditions, assurer une équité entre les territoires ?

L'échelle de territorialisation : privilégier une répartition par SCoT

La première question qui se pose est celle de l'échelle de la territorialisation : à quel échelon l'objectif de réduction du rythme de la consommation d'espace doit-il être décliné ? Lors de leur audition du 24 mars 2022, les services du Conseil régional ont présenté deux principaux scénarios de territorialisation :

- par grandes parties du territoire régional : il s'agirait alors pour le SRADDET de fixer une enveloppe maximale de consommation foncière mobilisable par grands ensembles de territoires, qui serait ensuite répartie entre les SCoT et les EPCI non couverts par un SCoT ;
- par SCoT ou, à défaut, par EPCI : il s'agirait alors de bâtir une typologie des SCoT pour refléter leurs situations contrastées, puis d'assigner des objectifs de consommation différenciés selon les catégories définies.

Aucune de ces deux hypothèses ne s'impose en tant que telle ; tout dépendra des priorités que le Conseil régional souhaitera mettre en avant :

- **s'il s'agit de privilégier l'autonomie des territoires** dans la définition de l'enveloppe de consommation foncière dont ils pourront disposer, la première option semble s'imposer. Dans les deux cas, le SRADDET doit, selon la loi, constituer un premier niveau de territorialisation des objectifs ; pour autant, le schéma régional descendra, selon les cas, à une échelle territoriale plus ou moins fine. C'est ainsi que les territoires disposeront d'une plus grande latitude dans la fixation de leurs objectifs dans la première hypothèse que dans la seconde : le SRADDET fixera un objectif qui devra ensuite être décliné par les territoires.

Laisser aux territoires une plus grande latitude pour déterminer leur rythme de réduction de la consommation d'espace a certes pour intérêt de permettre une meilleure prise en compte de leurs projets de développement. Pour autant, laisser aux SCoT ou, à défaut aux EPCI, la responsabilité de se répartir l'enveloppe affectée à la partie de territoire régional dont ils relèvent, c'est les exposer à un risque de concurrence territoriale et de confrontation, chacun mettant en avant ses propres dynamiques de développement. Autant cela pourrait s'entendre avec des territoires ayant l'habitude de travailler ensemble, autant cela semble moins envisageable dans le cas de vastes ensembles territoriaux ;

- **s'il s'agit de privilégier une certaine équité entre les territoires**, la deuxième option doit être privilégiée : la répartition, dans le SRADDET, des enveloppes de consommation d'espace par SCoT impliquera en effet de définir une typologie de territoires auxquels seront attribués des objectifs différenciés. Cette typologie sera définie à l'échelle régionale, permettant d'identifier pour l'ensemble des territoires de Nouvelle-Aquitaine, les critères de modulation des objectifs de gestion économe de l'espace. A chaque type d'espace pourra ainsi être assigné un objectif auquel seront soumis tous les territoires entrant dans la catégorie.

A l'image des démarches comparables, cette typologie sera nécessairement imparfaite et pourra dès lors être discutée ; elle aura néanmoins le mérite de donner une vue d'ensemble de la situation régionale et d'objectiver, sur une base concertée avec les territoires, les efforts différenciés demandés aux différents types de SCoT.

Au-delà de l'esprit même très différent qui guide chacune des deux options, la première interroge également sur la possibilité d'identifier en Nouvelle-Aquitaine des grands ensembles de territoires homogènes, suffisamment différenciés.

Le CESER est pour sa part sensible à la nécessité de garantir, sur un sujet qui concentre de forts enjeux, la plus grande équité possible entre territoires, en limitant des discussions potentiellement conflictuelles entre collectivités. A ce titre, il préconise de privilégier une répartition par SCoT, et, en l'absence de SCoT, entre EPCI, sur la base d'une typologie définie *a priori*. Celle-ci permettra d'harmoniser la grille de lecture à l'échelle de la région, tout en permettant un premier niveau de différenciation des objectifs. C'est ensuite à chaque SCoT qu'il appartiendra de territorialiser l'objectif qui lui est attribué à l'intérieur de son périmètre.

Cette option, plus que toute autre, implique en contrepartie un dialogue étroit avec les territoires. L'approche descendante et chiffrée de la loi *Climat et Résilience* peut être comprise au regard de la nécessité d'accélérer les transitions ; pour autant, le CESER considère que l'acceptabilité et l'adhésion seront des facteurs clés d'une protection durable de nos sols. C'est pourquoi les territoires devront être pleinement associés à l'élaboration de la typologie des SCoT, qui conditionnera l'intensité des efforts de sobriété foncière qui leurs seront demandés. Des échanges réguliers entre le Conseil régional et la Conférence des SCoT sont en particulier nécessaires pour aboutir à une vision la plus partagée possible des critères de territorialisation qui seront finalement retenus.

Au regard des enjeux d'équité territoriale, privilégier une répartition par SCoT de l'enveloppe de consommation d'espace.

- **Moduler les objectifs sur la base d'une typologie de territoires définie *a priori* (pour les critères de différenciation des objectifs, voir ci-après).**
- **Associer pleinement les territoires à l'élaboration de la typologie et des objectifs qui y sont associés : l'acceptabilité et l'adhésion seront des facteurs-clés du succès de la démarche et, *in fine*, de la protection durable des sols.**

Les critères de territorialisation : dépasser la seule approche quantitative pour promouvoir un nouveau modèle de développement urbain

Moduler les objectifs quantitatifs en fonction des efforts précédemment consentis par les territoires

Le décret du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et règles générales du SRADDET en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols précise les déterminants à prendre en compte pour définir et décliner les objectifs du schéma.

Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant :

- 1° Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;
- 2° Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;
- 3° L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;
- 4° Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires.

Le décret ne précise en revanche pas comment ces différents critères doivent être mobilisés. Le CESER invite à ne pas faire des besoins résultant des dynamiques démographiques et économiques prévisibles des territoires le premier critère de différenciation des efforts de sobriété foncière demandés aux territoires. L'Assemblée l'a rappelé dans son rapport sur *la maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques* : la consommation d'espace d'un territoire ne peut se réduire à ses seules dynamiques démographiques ou économiques. Ainsi que le relève le CEREMA, au niveau local, « la corrélation entre la consommation d'espaces et la croissance de population, ménages ou emplois est très faible et ne peut être considérée comme significative »¹. C'est ainsi qu'en Nouvelle-Aquitaine, des territoires se sont

¹ CEREMA, *La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP*, décembre 2017. Contribution – Séance plénière des 14 & 15 juin 2022

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'espace ; de même, des territoires en déprise démographique se sont fortement artificialisés. La consommation d'espace d'un territoire dépend donc également d'autres facteurs, plus qualitatifs. Elle est ainsi étroitement liée à la manière d'habiter le territoire, et en particulier au développement de la maison individuelle avec jardin. Cette forme d'habitat, particulièrement prépondérante en Nouvelle-Aquitaine, favorise une construction peu dense et est ainsi l'un des principaux moteurs de l'artificialisation. Conjugée au faible coût du foncier dans certains territoires et au phénomène de périurbanisation, l'habitat individuel avec jardin contribue à définir un modèle de développement urbain extensif, diffus et fortement consommateur d'espace. Il s'agit donc de rompre avec l'idée selon laquelle le développement d'un territoire passe nécessairement par la consommation d'espaces : les trajectoires démographiques ou économiques ne peuvent dès lors être qu'un critère secondaire à prendre en compte.

A l'inverse, les efforts de réduction du rythme de l'artificialisation déjà réalisés, qui ne figurent plus dans le texte définitif, devraient constituer un critère déterminant. Sous l'impulsion de leurs récents SCoT et PLU(i), certains territoires ont d'ores et déjà réduit sensiblement leur consommation d'espace, tandis que d'autres continuaient à s'artificialiser fortement. Ne pas en tenir compte reviendrait à priver de marges de manœuvre les collectivités qui s'étaient engagées dans des démarches volontaristes de sobriété foncière. Le CESER propose ainsi de donner des marges de manœuvre plus importantes aux territoires ayant fait des efforts conséquents lors des dernières années, et de fixer des objectifs plus restrictifs à ceux ayant consommé davantage. Ces efforts pourraient être appréciés à l'aune :

- des dynamiques démographiques ou économiques propres au territoire, c'est-à-dire des besoins potentiels des territoires. Ceux-ci ne se mesurent pas seulement à l'aune des besoins en logements, qui ne sont responsables que d'une part de la consommation d'espace, mais bien prendre en compte les besoins de l'ensemble du territoire (activités économiques, services publics, infrastructures de transport...) ;
- du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés (densification, renouvellement urbain, réhabilitation des friches...).

Ce critère principal des efforts déjà réalisés par les territoires pourrait ensuite être modulé en fonction des autres critères proposés dans le décret.

Pour le CESER, devraient également être pris en compte les objectifs de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment ruraux, qui figuraient dans le projet de décret : dans ces territoires comme dans les autres, développement ne doit plus être synonyme systématique de consommation d'espace ; pour autant, faire émerger et mettre en œuvre un autre modèle d'occupation de l'espace ne peut se concevoir qu'à moyen et long terme. C'est pourquoi, afin de ne pas obérer encore davantage la faculté de ces territoires fragiles à conduire de nouveaux projets ou à accueillir de nouvelles populations, il pourrait être proposé dans un premier temps de leur donner un peu plus de marge de manœuvre en termes de consommation d'espace.

- **Rompre avec l'idée selon laquelle le développement d'un territoire passe nécessairement par la consommation d'espace : les trajectoires démographiques ou économiques ne peuvent être qu'un critère secondaire à prendre en compte.**
- **Moduler prioritairement les objectifs de consommation d'espace en fonction des efforts de sobriété foncière déjà réalisés par les territoires (ces derniers pouvant être appréciés au regard des dynamiques du territoire et du potentiel foncier mobilisable).**
- **Prendre en compte les objectifs de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment ruraux.**

L'approche quantitative qui prévaut dans le décret n'apparaît pas, à elle seule suffisante, pour territorialiser les objectifs de gestion économe du foncier. Si elle peut se justifier au regard de la nécessité d'impulser et/ou d'accélérer, dans les territoires, les trajectoires vers la sobriété foncière, elle s'avère néanmoins réductrice. Elle devrait ainsi être complétée par une approche plus qualitative, promouvant un autre modèle d'occupation de l'espace. Dans cette perspective, il pourrait être pertinent de valoriser les territoires :

- **engagés dans des démarches de planification à l'échelle intercommunale ou supracommunale** (SCoT, PLUi). L'échelon de la commune n'est en effet aujourd'hui plus adapté à la planification de l'aménagement et de l'urbanisme : les parcours résidentiels, les mobilités liées au travail ou aux loisirs, les zones de chalandise des commerces dépassent les limites communales. Répondre aux enjeux actuels d'un territoire, que ce soit en termes d'habitat, de développement économique, de mobilité ou encore de préservation de l'environnement nécessite de penser l'aménagement et l'urbanisme, à une échelle supérieure. C'est aussi à l'échelon intercommunal que les élus seront plus à même de défendre l'intérêt général face à la pression des administrés à laquelle il est parfois difficile de résister ;
- **qui conçoivent et mettent en œuvre un autre modèle de développement**, plus économe en foncier, inspiré de la séquence ERC (Eviter-Réduire-Compenser). L'enjeu, pour ces collectivités, est d'abord d'éviter l'artificialisation de leur territoire, en privilégiant l'utilisation et l'optimisation de l'espace déjà urbanisé. Priorité doit en effet être donnée à la reconstruction de la ville sur la ville, par le recyclage de ses ressources foncières et bâties : utilisation de l'espace vacant mobilisable, réhabilitation des logements vacants, en centre-ville et dans les zones pavillonnaires... La reconquête des friches, industrielles ou commerciales, doit être traitée en priorité. Dans un contexte de lutte contre l'artificialisation, ces espaces laissés à l'abandon offrent des potentiels fonciers parfois très importants. Ces friches, notamment industrielles, posent toutefois souvent des difficultés environnementales qu'il est indispensable de traiter rapidement, tant du point de vue juridique (identifier les responsabilités) que de la dépollution du site proprement dite.

La densification ne sera toutefois 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 espaces publics, les espaces verts et la place de la nature en ville, la multifonctionnalité des espaces, mêlant habitat, commerces et services, vie sociale, culturelle et sportive...

La densification pose la question de la préservation des ressources nécessaires à la vie des territoires. Tout développement suppose notamment de protéger la ressource en eau. Aucune vie ni aucune activité ne peut se développer sans accès à l'eau et c'est pourquoi la réflexion sur l'aménagement du territoire ne peut s'exonérer de ces questions. Alors que le changement climatique impose des périodes de sécheresses récurrentes et de plus en plus longues, l'enjeu se joue dans les territoires urbains, avec la nécessité de limiter l'imperméabilisation en zone urbaine, voire de désimperméabiliser ; il se situe aussi et surtout dans les espaces agricoles et forestiers, avec la nécessité de restaurer la capacité des sols agricoles permettant, outre un stockage superficiel, la recharge des nappes profondes. Rétablir l'écologie du fonctionnement biologique des sols agricoles devient un objectif majeur de toute politique de résilience des territoires.

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. L'implantation des extensions urbaines dans la continuité des enveloppes urbaines existantes, la conception, le plus en amont possible, de leur compacité (projets économes en foncier) ou encore leur proximité et leur cohérence avec l'offre de transports, les infrastructures, réseaux et équipements doivent être privilégiés.

Les collectivités engagées dans des démarches volontaristes de reconquête des centres-bourgs et centres-villes, dans des programmes d'identification et de requalification des friches, et dans une densification qualitative (développement de l'habitat intermédiaire, travail sur la qualité des espaces publics et l'ambiance urbaine, les formes urbaines, la qualité de vie...) pourraient ainsi se voir attribuer des objectifs moindres de réduction de la consommation d'espace.

Promouvoir, par une approche plus qualitative, un modèle de développement urbain plus économe en foncier, en valorisant les territoires :

- engagés dans des démarches de planification à l'échelle supracommunale et intercommunale ;
- qui conçoivent et mettent en œuvre des modèles de développement plus économe en foncier, par l'utilisation prioritaire et l'optimisation, notamment qualitative, des espaces déjà urbanisés ;
- qui mettent en place des politiques cohérentes de préservation, de restauration et de gestion des ressources, en particulier des nappes aquifères profondes, assurant la satisfaction des besoins essentiels de tous.

Les conditions de mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espace : des points de vigilance

La mise en œuvre des objectifs territorialisés de gestion économe de l'espace soulève, au-delà de la seule définition des modalités de répartition de l'enveloppe de consommation foncière, différentes questions.

- **La distinction entre projets d'envergure nationale ou régionale et projets locaux**, qui conditionne le niveau de l'enveloppe qui restera à répartir *in fine* entre les territoires. Le décret précise en effet que « le fascicule [des règles générales du SRADDET] peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional ».

Le CESER invite le Conseil régional à se saisir de cette disposition, qui permet de neutraliser l'impact de projets qui dépassent, par leur ampleur, le cadre de l'intercommunalité ou du SCoT. La consommation foncière liée à ces projets sera alors mutualisée entre tous les territoires, à l'échelle de la région. Les infrastructures de transport structurantes, à l'image des lignes à grande vitesse comme celles qui sont envisagées dans le sud-ouest (GPSO) ont vocation à entrer dans cette catégorie de projets d'envergures nationale ou régionale.

Si elle présente donc un réel intérêt, cette disposition doit toutefois rester l'exception. Multiplier les cas de mutualisation à l'échelle régionale de consommation foncière contreviendrait en effet à l'ambition, portée par la loi *Climat et résilience*, de territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espace. Il appartiendra au Conseil régional de préciser les critères permettant d'identifier, sur une base la plus objective possible, ces projets qui doivent, selon la loi, répondre à deux conditions :

- présenter un intérêt général majeur : l'inscription du projet dans le long terme, l'existence d'un gain significatif pour la collectivité sont, par exemple, des éléments pouvant servir à l'appréciation ;
 - être d'envergure nationale ou régionale, c'est-à-dire dépasser manifestement le cadre local, communal ou intercommunal ; une large partie du territoire régional doit pouvoir en tirer parti.
- **L'application du SRADDET dans les territoires** : le scénario de territorialisation privilégié par le CESER suppose de répartir l'enveloppe de consommation foncière entre les SCoT, ou à défaut entre EPCI. Or la couverture du territoire en SCoT est loin d'être achevée² : 26 des 57 SCoT recensés dans la région sont en cours d'élaboration ou de révision ; certains territoires, notamment à l'est de la région, ne se sont toujours pas engagés dans la démarche. Compte tenu des délais de ces procédures, la répartition des objectifs devra s'effectuer, sur de nombreux territoires, entre EPCI. Cette solution ne peut constituer qu'un pis-aller temporaire. Plus généralement, cette situation interroge, alors que les SCoT ont été institués voilà plus de vingt ans par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) : n'est-il désormais pas temps d'inciter plus fermement les collectivités, voire d'imposer, l'élaboration de ces schémas qui apparaissent de plus en plus comme des documents stratégiques de planification et, en particulier, des pivots essentiels de la déclinaison, à l'échelle des territoires, des politiques publiques ?

² Au 31 décembre 2021, 57 SCoT étaient recensés en Nouvelle-Aquitaine : 31 approuvés, 16 en cours de révision et 10 en cours d'élaboration.

Au-delà des seules modalités techniques de répartition des objectifs de gestion économe de l'espace, 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), avec lesquels ils doivent être compatibles, devront traduire. La couverture de l'ensemble du territoire régional doit ainsi constituer une priorité. A défaut, le CESER souhaite que les dérogations à la règle de l'urbanisation limitée³, applicable aux communes dépourvues de SCoT, ne soient accordées que de manière exceptionnelle par les préfets.

La portée juridique du SRADDET, et en particulier de ses dispositions liées à la gestion économe de l'espace reste par ailleurs questionnée⁴. Le décret du 29 avril 2022 renvoie la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace aux règles générales du SRADDET, qui s'imposent aux documents de planification infrarégionaux dans un rapport de compatibilité, et non aux objectifs du schéma, qui impose un lien plus souple de prise en compte. Reste que le schéma n'aura de portée effective que pour autant que ses objectifs et règles seront déclinés dans les SCoT ou, à défaut, dans les PLU(i). 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.

Au-delà, le rôle du contrôle de légalité sera déterminant. 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 « prioritairement », « 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 tendent à amoindrir sensiblement la portée des règles générales.

Le CESER attire enfin l'attention sur les possibilités de densifier certains espaces dans les territoires régis par les lois « Littoral » et « Montagne » et invite à reconsidérer si nécessaire leur mise en cohérence avec les ambitions de gestion économe de l'espace.

- **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 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. 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 collectivités⁵. Au-delà des objectifs de zéro artificialisation, la crise sanitaire et la guerre en Ukraine ont mis en évidence l'importance d'assurer la sécurité alimentaire de tous en sécurisant les approvisionnements. Cela exige des outils de portage et de restructuration du foncier agricole, bien au-delà de ce que peut faire la SAFER actuellement, qui permettraient d'accompagner les collectivités locales dans leur action en vue d'une souveraineté alimentaire. De même, la ressource en eau, bien commun s'il en est, dont la raréfaction génère

³ Selon l'article L. 142-4 du Code de l'urbanisme, dans les communes dépourvues de SCoT, « les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ».

⁴ 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.

⁵ Sur cette question, se reporter plus largement aux propositions formulées dans le rapport précité du CESER.

déjà de multiples conflits d'usage, exige l'organisation d'une gestion collective économe et protectrice à laquelle la société civile doit être pleinement associée.

- **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, 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 tension⁶. Une régulation effective est indispensable pour limiter cette forme de concurrence

Dans le même sens, le développement, à côté de l'hébergement marchand, des locations saisonnières constitue une source de préoccupation croissante. 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 (déclaration, limitation du nombre de jours de location, obligation de compenser la perte de logements induite...), dont les collectivités doivent se saisir et dont il convient de s'assurer de l'application effective.

Préciser les conditions de mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace :

- **identifier les critères de définition des projets d'envergure nationale ou régionale, dont la consommation d'espace sera mutualisée entre l'ensemble des territoires de Nouvelle-Aquitaine ;**
- **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 ;**
 - **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 ;**
- **accompagner fortement les territoires dans l'atteinte des objectifs et la transition vers des modèles d'urbanisation plus vertueux ;**
- **favoriser la prise en compte de l'enjeu de fourniture alimentaire de proximité et de transition agroécologique au travers des politiques de préservation du foncier agricole et d'aide à la mise en place d'outils de portage et de restructuration du foncier ;**
- **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 locations saisonnières, qui assèche, dans les territoires et villes touristiques, le marché locatif local.**

⁶ 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.

La loi portant Nouvelle organisation du territoire 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 ; il est devenu le volet « *déchets* » du SRADDET lors de l'adoption de celui-ci fin 2019. Ce dernier est en cours de modification, de même que son volet « *déchets* ».

Les modifications ne changeront pas l'économie générale du volet : elles ont pour objectif d'intégrer les évolutions législatives et réglementaires advenues depuis l'approbation du schéma. D'après le Conseil régional, le volet modifié devra ainsi :

- être compatible avec les mesures du troisième Plan national de prévention des déchets visant à prévenir et réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (en particulier le milieu aquatique) et sur la santé humaine ;
- intégrer les nouveaux objectifs prévus par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de 2020 (dite AGEC) et ses textes d'application ;
- contenir 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 ;
- se mettre en cohérence avec les objectifs environnementaux relatifs à la prévention des déchets abandonnés définis dans le document stratégique de façade (DSF) Sud-Atlantique ;
- être compatible avec les objectifs et mesures en matière de déchets des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage).

Le CESER souhaite être assuré que les objectifs fixés par la feuille de route Néo Terra en matière de déchets et d'économie circulaire seront également intégrés.

Le Conseil régional a dressé un bilan de la situation un an après l'adoption du schéma, en se basant sur les travaux de l'Observatoire régional des déchets et de l'économie circulaire (ORDEC), menés en partenariat avec de multiples acteurs. Le CESER tient à souligner l'importance et l'intérêt de ces travaux⁷ : ils donnent une vision de plus en plus précise de la réalité de la production et des flux de déchets dans la région. Ils facilitent ainsi la compréhension des enjeux.

Les objectifs fixés pour 2020 en matière de prévention et de gestion des déchets n'ont dans l'ensemble pas été atteints en Nouvelle-Aquitaine

Près de 25 millions de tonnes de déchets ont été produits en Nouvelle-Aquitaine en 2020. Malgré les politiques publiques mises en œuvre sur le territoire néo-aquitain ces dernières années, la plupart des objectifs en matière de prévention et de gestion des déchets n'ont pas été atteints. La trajectoire d'évolution effective est parfois même en contradiction avec la trajectoire définie par les pouvoirs publics :

- La production de déchets ménagers et assimilés aurait dû diminuer de 10 % entre 2010 et 2020 : elle a augmenté de 2,2 %.
- La production de déchets des activités économiques aurait dû se stabiliser entre 2015 et 2020 : elle a augmenté sur cette période.
- La production de déchets inertes du BTP a augmenté de 20 % entre 2015 et 2019, alors qu'elle doit être réduite de 5 % entre 2015 et 2025. Noter toutefois que la valorisation de ces déchets a atteint l'objectif envisagé pour 2020.
- Le recyclage des déchets ménagers et assimilés n'augmente pas assez vite dans la région. 36 % de ces déchets sont toujours éliminés, c'est-à-dire soit stockés en décharge, soit incinérés sans valorisation énergétique.
- Le stockage des déchets non dangereux et non inertes produits en région ne diminue pas assez vite : entre 2010 et 2020, il a diminué de 7 %, alors qu'il aurait dû être réduit de 30 %.

⁷ Les données peuvent être consultées sur le site de datavisualisation de l'Agence régionale d'évaluation environnement climat (AREC) : <https://ordec.arec-nouvelleaquitaine.com/>.
Contribution – Séance plénière des 14 & 15 juin 2022

La réglementation impose de manière pertinente de réduire les volumes de déchets admis dans les décharges pour enfouissement, en cohérence avec les objectifs de prévention et de valorisation. La non-atteinte des objectifs de réduction des volumes de déchets produits va pénaliser l'atteinte des objectifs de réduction de mise en décharge. L'ensemble des acteurs et des secteurs doivent se mobiliser pour rattraper le retard et permettre de s'inscrire dans les trajectoires fixées par le volet « déchets » du SRADDET.

D'après les experts auditionnés par le CESER, la production de déchets et l'activité économique sont actuellement corrélées : plus l'activité économique augmente, plus la production de déchets augmente également. Ce constat conforte la nécessité soulignée par le CESER à plusieurs reprises d'effectuer une transition vers une société plus sobre, utilisant moins de matières et moins d'énergie. Cette réduction drastique de la consommation de matière et d'énergie, qu'exige la situation scientifiquement décrite par les rapports successifs du GIEC, doit être le cadre dans lequel l'activité économique, avec la réindustrialisation, doivent se concevoir et se réinventer.

Il y a encore en Nouvelle-Aquitaine trop de déchets produits, trop de déchets non recyclés, non compostés et non valorisés pour la production énergétique. Tout doit être mis en œuvre pour s'inscrire dans les trajectoires fixées dans le SRADDET.

Les points d'attention au regard du bilan du PRPGD

Les échanges au sein du CESER ont plus particulièrement porté sur les points suivants.

- **La tarification incitative⁸** : elle est l'occasion d'informer les citoyennes et citoyens, de faire réfléchir les ménages sur les déchets. Selon l'Agence de la transition écologique (ADEME), la tarification incitative fait également baisser les coûts du service public de gestion des déchets. Pour le CESER, il est ainsi important de poursuivre le déploiement de cette tarification et que les ménages puissent faire le lien entre diminution du montant des factures et diminution de la production de déchets.
- **Les démarches « zéro déchet » et le développement de la consigne** sont à encourager, tout en soulignant la difficulté, faute de moyens financiers ou de temps, de parvenir pour les ménages au « zéro déchet ».
- **L'éco-conception des produits** : l'action des entreprises revêt une importance majeure pour tendre vers le « zéro déchet ». La prévention des déchets, c'est d'abord agir sur la question des emballages - ils doivent être recyclables -, de l'obsolescence programmée - elle est à bannir -, de la réparabilité - à rendre progressivement obligatoire -. Le SRADDET peut participer à fixer des objectifs et créer de l'activité économique en valorisant le potentiel de chaque territoire à atteindre ces objectifs dans le respect des ressources et richesses naturelles.

- **Renforcer les efforts concernant le déploiement de la tarification incitative, le soutien aux démarches « zéro déchet » et à la consigne, pour prévenir la production de déchets et diminuer les coûts du service public de gestion des déchets.**
- **Renforcer l'éco-conception des produits, promouvoir la lutte contre l'obsolescence programmée et, plus généralement, l'économie circulaire.**

- **Les déchets verts** : alors que le SRADDET prévoit une réduction de 25 % de la production de ces déchets d'ici 2025, la quantité collectée entre 2010 et 2020 a augmenté de 12 %. Les déchets verts collectés en déchèterie sont facilement valorisés mais ils compliquent la logistique du service public de gestion des déchets et en augmentent les coûts. De nombreuses expériences positives ont lieu dans les territoires pour composter ces déchets en circuit court, qui méritent d'être développées plus largement. De même, une partie de cette biomasse devrait être traitée (compostage, broyage) par les particuliers dans leurs jardins, avec l'appui technique des collectivités territoriales qui pourraient également aider à prévenir la production des déchets

⁸ A noter : l'objectif national est de couvrir 25 millions d'habitants par la tarification incitative d'ici 2025. Selon l'ADEME, la Nouvelle-Aquitaine est sur une bonne trajectoire de couverture de la population, même si elle est un peu en deçà des objectifs nationaux. Selon le PRPGD adopté en 2019, la tarification incitative augmente la collecte sélective des déchets ménagers et les EPCI disposant d'un financement incitatif présentent des coûts de financement à l'habitant inférieurs de 20 à 30 % par rapport au financement classique (PRPGD, 2019, page 201).

verts. Les maires devraient de plus accroître leur vigilance pour éviter l'incinération de ces déchets avec d'autres matières ou leur abandon dans la nature, certains déchets verts véhiculant des espèces exotiques envahissantes.

- **Soutenir les structurations de collectifs de gestion des déchets verts et, plus généralement, des biodéchets⁹ à l'échelle d'un quartier ou d'un village.**
- **Favoriser une gestion sur site de la biomasse en sensibilisant les particuliers et les professionnels des espaces verts.**

- **Les déchets du BTP** : en forte augmentation en lien avec la dynamique du secteur, ils représentent plus de la moitié du tonnage de déchets produits en Nouvelle-Aquitaine en 2020 (13,2 millions de tonnes). Au-delà d'une réflexion sur la construction durable et l'usage de matériaux biosourcés, il est important de s'assurer que le maillage des points de collecte de déchets de proximité est suffisant. L'accès des professionnels du BTP aux déchèteries des collectivités territoriales et la reprise des déchets de chantier par les fournisseurs de matériaux devraient être facilités compte tenu de l'instauration par la loi AGECE d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) pour le BTP. Depuis le 1^{er} janvier 2022, les « metteurs sur le marché » de matériaux et de produits de construction sont ainsi tenus de pourvoir à la reprise gratuite et au traitement des déchets qui en sont issus via un éco-organisme qui reste à créer. Certaines améliorations des dispositifs de collecte attendues par les professionnels du BTP concernent aussi les ménages, pour lesquels la mise en place de points de collecte spécifiques pourrait être aussi encouragée.

- **Poursuivre les efforts d'amélioration de la traçabilité des flux de déchets inertes du secteur ;**
- **Renforcer les solutions de collecte grâce à un maillage suffisant.**

- **Les décharges sauvages** : de nombreux témoignages issus des territoires ruraux font état de l'abandon de déchets dans les espaces naturels, agricoles et forestiers de la région. La loi AGECE laisse augurer d'une prise en compte effective de la problématique des déchets abandonnés, qui représentent en France un volume estimé par l'ADEME à 1,4 million de tonnes. Outre la création de la filière REP bâtiment, cette loi impose aux filières REP concernées de prendre en charge une partie du coût du financement du nettoyage, renforce les sanctions et prévoit des mesures pour faciliter le travail des maires. Pour que ces derniers puissent exercer pleinement leur pouvoir de police sur les déchets sauvages, des moyens accrus des services de l'Etat sont nécessaires. Il est aussi nécessaire d'agir en amont sur la prévention des déchets. Le Conseil régional doit prendre sa part dans le cadre de ses compétences (en particulier par le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et le Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation), prévenir la production de déchets et, plus spécifiquement, encourager activement toutes les démarches alternatives à la production et à l'usage des produits plastiques. A cet égard, la feuille de route zéro plastique en cours d'élaboration est vivement attendue par le CESER.

Le CESER note avec satisfaction que les nouvelles dispositions législatives prévoient enfin une prise en compte de la problématique des déchets abandonnés et salue le fait que le Conseil régional mette l'accent sur ce sujet dans le cadre de la modification du volet « déchets ». Les préconisations suivantes peuvent être formulées :

- **Permettre à chaque activité professionnelle d'accéder à une déchèterie dans un rayon de 15 km au plus ;**
- **Etendre les horaires d'ouverture des déchèteries ;**
- **Insérer dans le volet « déchets » une carte matérialisant la distance d'influence de chaque déchèterie ;**
- **Encourager le développement pour les ménages de points de collecte dans les lieux de proximité : supermarchés, stations-service ;**

⁹ Les biodéchets sont constitués des déchets alimentaires ainsi que des autres déchets naturels biodégradables.
Contribution – Séance plénière des 14 & 15 juin 2022

- **Renforcer les solutions de valorisation en proximité des lieux de production des déchets ;**
- **Prévenir la production de déchets, notamment de déchets plastiques.**

Le CESER appelle aussi à la vigilance sur :

- **Les déchets émergents.** L'arrivée sur le marché de nouveaux produits génère de nouveaux déchets. C'est le cas des trottinettes électriques et des vélos à assistance électrique, ainsi que de leurs batteries, qui devraient faire l'objet d'une vigilance renforcée et nécessitent que des filières de recyclage soient structurées.
- **Les déchets du numérique.** Il apparaît, d'après les auditions réalisées, que le suivi des déchets numériques pourrait être amélioré. Le CESER appelle à une grande vigilance envers ceux-ci, qui comme les déchets électroniques en général font l'objet de trafics illégaux. Des déchets issus de la consommation territoriale, notamment des déchets dangereux, peuvent se retrouver dans des territoires lointains aux exigences sociales et environnementales inférieures aux nôtres, voire inexistantes. Le CESER apprécie qu'un volet du PRPGD vise à « *Améliorer la lutte contre les pratiques et les installations illégales, notamment en ce qui concerne les déchets inertes du BTP, les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipement électriques et électroniques* ». Il est primordial que la Région Nouvelle-Aquitaine tende vers une prise en charge responsable des déchets issus de son territoire sur l'ensemble de leur cycle de vie. Mais la responsabilité du renforcement des contrôles aux frontières pour mieux gérer les flux et éviter les transferts dans des pays en voie de développement incombe à l'Etat, qui doit donc apporter son soutien à la Région en vue de ne pas participer à ces pratiques désastreuses, tant sur le plan sanitaire que social et environnemental.

- **Prévoir dans le SRADET de mener une réflexion sur les déchets émergents liés à l'augmentation de la petite mobilité électrique.**
- **Prévoir dans le SRADET d'améliorer le suivi régional des déchets numériques.**

- **La valorisation des déchets.** Pour les déchets produits, la hiérarchie de traitement impose de rechercher en priorité le recyclage (valorisation matière ou organique) puis la valorisation énergétique. Il est nécessaire pour cela de développer des filières en mesure de valoriser tous les déchets produits et triés. Le CESER est toutefois conscient du difficile équilibre à trouver entre prévention et gestion des déchets : le développement des filières de valorisation, qui auront besoin de gisements pour maintenir leur équilibre économique, ne doit pas encourager la production de déchets.

L'animation du volet « déchets » et la sensibilisation aux enjeux qu'il recouvre : des points essentiels

Lors de l'adoption du PRPGD, en 2019, le CESER a émis un accord global sur le plan, approuvant ses huit grands objectifs qui respectent la hiérarchie réglementaire des modes de traitement et donnent priorité à la prévention des déchets, puis à leur valorisation avec l'objectif d'une diminution du recours à leur élimination. Il s'est toutefois interrogé sur le caractère peu opérationnel du plan et sur sa portée réelle, compte tenu que l'exercice de planification exercé par la Région doit se traduire par des actions dont la mise en œuvre dépend de nombreux acteurs, au premier rang desquels les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le bilan de 2020 montre l'urgence pour la Région de mettre en place la politique d'animation et d'accompagnement des parties prenantes prévue par la loi NOTRe, afin d'assurer la coordination nécessaire à l'atteinte des objectifs en matière de prévention et de gestion des déchets ainsi que d'économie circulaire.

Le CESER sera attentif au contenu de la feuille de route du Conseil régional attendue à l'automne sur l'animation de la transition vers la prévention des déchets et l'économie circulaire. Celle-ci devra pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque territoire.

Au-delà du recours à la tarification incitative, l'information et la sensibilisation sont indispensables pour une bonne appropriation citoyenne des enjeux liés aux déchets et à l'économie circulaire, qu'il s'agisse d'encourager l'éco-conception des produits - de sorte à augmenter leur réparabilité mais aussi à faciliter leur recyclage et réduire leur dangerosité - ou la consommation responsable - notamment par une utilisation la plus longue possible des produits et le non recours aux produits jetables, à usage unique ou à durée de vie limitée, d'autant plus s'ils sont difficilement recyclables ou encore non bio-sourcés localement et uniquement valorisables énergétiquement.

Pour cela, le Conseil régional pourrait intégrer dans le volet modifié du SRADDET une réflexion sur le coût global des déchets, dont les externalités négatives – si le cadre juridique le permet. Le document devrait présenter une estimation des effets de la production de déchets sur les émissions de gaz à effet de serre, sur les écosystèmes (en particulier marins du fait du plastique), sur la santé humaine, sur les finances publiques (pour le service public de gestion des déchets mais aussi pour le nettoyage des berges ou plages), sur les comptes des entreprises et sur les budgets des ménages. Les déchets coûtent cher à la société et aux écosystèmes : il convient de mettre ces coûts globaux en évidence. Par ailleurs, la rentabilité liée à la valorisation varie selon le type de déchet, ce qui pose la question de l'équilibre économique global des filières de traitement et de la redistribution de la valeur ajoutée, lorsqu'elle existe.

Le CESER s'interroge de plus sur les effets sur la production des déchets des politiques qui consistent à les invisibiliser, par exemple avec des systèmes de collecte enterrés.

- **Renforcer l'information, la sensibilisation et l'éducation à la prévention et à la gestion des déchets, ainsi qu'à l'économie circulaire ;**
- **Intégrer dans le volet « déchets » du SRADDET des réflexions sur les coûts globaux des déchets pour la société.**

Mobiliser les autres politiques du Conseil régional

Le volet « déchets » du SRADDET appelle à l'exemplarité des pouvoirs publics en matière de consommation responsable à travers leurs **politiques d'achat**.

Plusieurs autres politiques de la Région peuvent concourir à la mise en œuvre du volet « déchets » du SRADDET :

- **La politique d'aménagement du territoire** : le SRADDET et son volet « *Développement urbain durable et gestion économe de l'espace* », en visant la limitation de l'étalement urbain, devrait participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des coûts liés aux transports de déchets. Le traitement des déchets ménagers devrait en particulier pouvoir être assuré le plus près possible de leur lieu de collecte.
- **La politique de développement économique, de recherche, de développement et d'innovation** : depuis la loi AGECE, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) doit définir les orientations en matière d'économie circulaire, en particulier en matière d'écologie industrielle et territoriale. Le CESER sera attentif à la façon dont le futur SRDEII se saisira de cette question, en particulier pour que les aides aux entreprises incitent au développement de l'éco-conception des produits. Le Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) doit aussi participer de cet objectif.
- **La politique de formation professionnelle** : par ses compétences en la matière, le Conseil régional devrait :
 - Pour les professions existantes :
 - Valoriser tous les emplois des filières des déchets, au regard de leur importance pour la préservation de l'environnement, et en améliorer les conditions de travail.
 - Promouvoir l'intégration des problématiques d'économie circulaire (éco-conception, consommation responsable, déchets) dans les formations existantes.
 - Promouvoir la formation aux métiers spécifiques de l'économie circulaire – en formation initiale et continue ;
 - Favoriser l'émergence de nouveaux métiers.

- **La politique de santé** : compte-tenu des enjeux de santé publique qui s'y rapportent, le CESER invite le Conseil régional à faire le lien entre le volet « *déchets* » du SRADDET et sa politique santé, dont la démarche « *Une seule santé* », ainsi qu'avec le futur Plan régional santé-environnement (PRSE), s'agissant notamment des déchets plastiques.

- **Encourager l'exemplarité des pouvoirs publics, y compris du Conseil régional, en matière de prévention et de gestion des déchets ;**
- **Mobiliser les politiques d'aménagement du territoire, de développement économique, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de formation professionnelle, de santé pour la mise en œuvre du volet « *déchets* » du SRADDET.**

Développement et localisation des constructions logistiques

Le SRADDET fixe 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 (objectif 47). Cet objectif est décliné par la règle générale 20, destinée à préserver les espaces stratégiques pour le transport de marchandises et la logistique, ainsi que leurs accès. Ces dispositions doivent être lues en parallèle avec celles relatives au développement du report modal, dont le CESER réaffirme le caractère prioritaire. Si les leviers sont multiples, et dépassent parfois le cadre du SRADDET, l'enjeu de la remise à niveau et de la modernisation des infrastructures, notamment ferroviaires, conditionne fortement les ambitions affichées.

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* ».

Transformer nos modes de production et de consommation : maîtriser le besoin de développement de la logistique

Approvisionnement des entreprises, des magasins, e-commerce... la logistique est un maillon essentiel de du circuit marchand. La crise sanitaire l'a rappelé : 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 serre¹⁰ ; les entrepôts logistiques sont quant à eux un facteur non négligeable d'artificialisation des sols : à titre d'exemple, 360 entrepôts de plus de 5 000 m² sont recensés en Nouvelle-Aquitaine, pour une surface moyenne de 14 500 m².

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 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 domicile¹¹, ne s'inscrivent clairement pas dans cette perspective.

¹⁰ En 2019, les poids-lourds représentaient, en France, 22 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. Entre 1990 et 2018, le transport de marchandises par voie ferrée a décru de 36 %, tandis que le transport routier, principal émetteur de GES du secteur des transports, progressait de 56%. Depuis 1990, les émissions de GES provenant des poids lourds ont augmenté de 11 %. Source : [Les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports Émissions de gaz à effet de serre - notre-environnement.gouv.fr](#).

¹¹ Les *darks stores*, entrepôts destinés à rapprocher au maximum les produits des consommateurs, essaient ainsi au

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. Le secteur des transports, pour ne prendre que ce maillon essentiel de la chaîne logistique, se caractérise par différentes externalités, liées à l'usage des infrastructures, à la congestion et à l'accidentologie, à l'environnement et à la santé publique ou encore à l'aménagement du territoire. 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.

- **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 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.**

Planifier et maîtriser le développement de la logistique en Nouvelle-Aquitaine

Les enjeux évoqués ci-dessus dépassent très largement le cadre et la vocation du SRADDET ; le schéma peut en revanche fixer des objectifs et des règles pour orienter le développement de la logistique en Nouvelle-Aquitaine. Le CESER invite dans cette perspective le Conseil régional :

- **à renforcer la connaissance et la structuration du maillage des différents pôles logistiques**, essentielles pour organiser un report multimodal efficace, en particulier vers le ferroviaire, ainsi qu'une répartition plus équilibrée sur l'ensemble du territoire régional, y compris dans les zones les plus enclavées. Cette structuration ne doit pas seulement se concentrer sur les flux nord-sud ; l'ouverture européenne pourrait aussi se développer en s'appuyant sur les flux ouest-est, qui peuvent par ailleurs offrir des potentialités de développement aux ports de Nouvelle-Aquitaine ;
- **à traiter prioritairement la question de la logistique urbaine** et, en particulier, de la logistique du dernier kilomètre : ce dernier maillon concentre en effet les difficultés : coût important, flux de trafic importants, encombrement et inadaptation de la voirie urbaine (stationnement notamment), émissions de gaz à effet de serre, conditions de travail difficiles pour les livreurs... La logistique urbaine est ainsi 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. L'une des clés sera de dépasser les conflits d'usage pour élaborer un modèle acceptable pour l'environnement, pour les habitants et les professionnels.

Le SRADDET pourrait ainsi renforcer, dans ses objectifs 18 et 47, 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 véhicule sont aussi des pistes à explorer. Des initiatives existent déjà : Bayonne a ainsi mis en place un centre

de distribution urbaine, une plate-forme logistique qui permet la mutualisation des flux de marchandises en amont et leur distribution dans l'hyper centre à l'aide de véhicules propres¹².

Au-delà, le Conseil régional pourrait envisager de renforcer la règle générale n°20 pour inviter les documents de planification infrarégionaux à intégrer dans leur réflexion la question du dernier kilomètre et de prévoir, si besoin, les espaces nécessaires à l'implantation de centres de distribution urbaine ;

- **à optimiser l'implantation des centres logistiques**, en intégrant les réflexions engagées par le Conseil régional et l'AUDAP sur le « site logistique idéal ». Deux principaux enjeux peuvent d'ores et déjà être identifiés :
 - la localisation des sites logistiques : le SRADDET devrait ainsi inciter les documents de planification infrarégionaux à conditionner la localisation des installations logistiques. 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 ;
 - la réduction des impacts liés à l'implantation de centres logistiques : l'un des principaux enjeux est la maîtrise de l'artificialisation liée à l'installation de sites logistiques, fortement consommateurs d'espace. Des leviers existent, qu'il s'agisse de réutilisation prioritaire d'emprise foncières ou de bâtiments existants, dont les friches, l'optimisation de la conception des bâtiments, la mutualisation des plates-formes ou encore la mixité d'usages... Au-delà de la consommation foncière proprement dite, il s'agit aussi de veiller à la qualité des centres et zones d'activités logistiques, en améliorant la performance énergétique et environnementale des bâtiments, en privilégiant la densification, l'accessibilité ou encore l'intégration paysagère...

Planifier et maîtriser, par des objectifs et règles générales plus resserrés, le développement de la logistique en Nouvelle-Aquitaine :

- **renforcer la connaissance et la structuration du maillage des différents pôles logistiques ;**
- **favoriser le développement de formes de logistique urbaine plus efficaces et durables, en incitant, au-delà de la décarbonation des flottes, à un renforcement de la mutualisation ;**
- **optimiser l'implantation des centres logistiques :**
 - **en conditionnant leur localisation à proximité d'infrastructures de transport ferroviaire, maritime ou fluvial, afin de développer le report modal et la massification ;**
 - **en réduisant leurs impacts par une gestion économe de l'espace et des aménagements qualitatifs des bâtiments logistiques et zones d'activités.**



¹² La logistique du dernier kilomètre et la recherche de mutualisation des équipements et des infrastructures ont déjà été mises en avant dans le *Schéma des plates-formes logistiques et des zones d'activités multimodales en Aquitaine* élaboré par le Cabinet Elan Développement pour le compte de la Cellule Economique Régional des Transports d'Aquitaine (CERTA, devenue, depuis sa fusion avec l'Observatoire des Transports de Poitou-Charentes, l'Observatoire Régional des Transports de Nouvelle-Aquitaine) : [Le schéma des plates-formes logistiques et des zones d'activités multimodales en Aquitaine - DREAL Nouvelle-Aquitaine \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)

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

La révision 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 : Camille de AMORIN BONNEAU, Rapporteuse : Rima CAMBRAY

et 3 « Environnement »
Présidente : Christine JEAN, Rapporteur : Bernard GOUPY

Avec la contribution de la commission :

4 - « Économie »
Président : Daniel BRAUD, Rapporteuse Valérie FRÉMONT



Vote sur la contribution du CESER à
« La révision du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et
d'Égalité des Territoires (SRADDET) »

148 votants
147 pour
0 contre
1 abstention

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine