CONTRIBUTION DU CESER OCCITANIE SUR L'INTÉGRATION DU ZAN DANS LE SRADDET DE LA RÉGION OCCITANIE

Contribution adoptée par le Bureau du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée le 3 février 2025

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) est l'Assemblée consultative, instituée par la loi du 05 juillet 1972, placée au côté du Conseil Régional, avec lequel il constitue la Région.

Composé de membres issus d'organisations socioprofessionnelles diverses représentant la société civile organisée et reconnus pour leurs compétences, leur sens de l'intérêt général et leur expérience, le CESER est un lieu d'écoute, d'échange, un laboratoire d'idées pour répondre aux besoins des citoyens.

Le dialogue instauré doit permettre d'aboutir à une vision partagée de l'intérêt régional, au-delà de tout clivage.

Les Avis du CESER, rendus dans le cadre d'une saisine obligatoire de la Présidente de Région ou d'une auto-saisine, constituent de véritables outils d'aide à la décision publique.

Contribution du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

CONTRIBUTION DU CESER OCCITANIE SUR L'INTÉGRATION DU ZAN DANS LE SRADDET DE LA RÉGION OCCITANIE

Adoptée à l'unanimité par le Bureau du 3 février 2025

Rapporteur : **Yannick CHEVEAU**

Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Cette contribution a été élaborée sous l'autorité de la Commission « Aménagement du territoire - Politiques environnementales - Mobilités - Infrastructures - Logement » du CESER, présidée par Michel COLOMBIÉ. Il adresse ses remerciements aux personnes qui ont bien voulu alimenter sa réflexion :

Madame **Cécile CLAVEIROLE**
Vice-Présidente
Commission Territoires, Agriculture et Alimentation
CESE

Monsieur **Joachim DENDIEVEL**
Professeur agrégé d'histoire et de géographie
Doctorant en aménagement de l'espace et urbanisme

Monsieur **Florian FONTANAUD**
Chargé de mission SRADDET
Direction de l'Aménagement et de l'Immobilier
Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Monsieur **François LAMALLE**
Chargé de mission sobriété foncière
Direction Aménagement
DREAL Occitanie

Monsieur **Paul ROBLEDO**
Responsable du service planification et aménagement du territoire
Direction de l'Aménagement et de l'Immobilier
Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Commission
« Aménagement du territoire - Politiques environnementales - Mobilités- Infrastructures - Logement »

Le Bureau

Président
Michel COLOMBIÉ
Vice-Présidents
Yannick CHEVEAU
Claudine GAMBET
Membre
Nadine BASTIANI-GAUBERT

Les membres

Robert BASSOLS
Michel BAYLAC
Hugues BEILIN
Loetitia BONGIOVANNI
Lauriane BOULP
Myriam BOUNAKOFF
Adeline CANAC
Christian CARLES
Christine CARLESSO
François CAZES
Stéphane DEDIEU
Norbert DELPHIN
Denis DENJEAN
Valérie DESMARTIN BELARBI
Paul DIEZ
Guy DURAND
Ludovic DURAND
Alain FAUCONNIER
Didier GARDINAL
Olivier GIORGIUCCI
Philippe LAFFORGUE
Marie-Agnès LARRIBAU
Sandrine LEMARCHAND
Catherine MARLAS
Vanessa NY
Guillaume PECH
Édith PENET
Nathalie PINELLI
Sarah PIRET
Simon POPY
Yann PUECH
Dominique RAMONDOU
Alain RIVIERE
Géraldine RUSCASSIER
Élise SIMON
Émilie TABERLY
Sabine VENIEL-LE NAVENNEC
Sylvain VIDAL
Béatrice VILLENEUVE

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE ***1***

I. ANALYSE DU VOLET ZAN DANS LE NOUVEAU SRADDET ***3***

II. LES AUTRES VOLETS MODIFIÉS ***5***

1°) Volet développement logistique et industriel 5
2°) Volet stratégie aéroportuaire 5
3°) Volet prévention et gestion des déchets 6

III. POINTS D'ALERTE ET PRÉCONISATIONS DU CESER ***7***

1°) Territorialisation du ZAN. Quatre critères neutralisés sur sept : une anomalie qui interroge 7
2°) Avoir une approche globale et prospective 7
3°) Faire un état des lieux des ressources disponibles avant tout projet économique ou d'urbanisme 8
4°) Veiller à l'équilibre des territoires et à l'équité territoriale 8
5°) Affirmer le SRADDET comme un outil de gouvernance 8
6°) Prévoir les mécanismes financiers et assurer les financements. Quel modèle économique pour le ZAN ? 8
7°) Faire des démonstrateurs territoriaux et rendre le ZAN désirable 9
8°) Organiser la solidarité vis-à-vis des communes littorales exposées aux risques naturels 9

CONCLUSION ***11***

ANNEXE À LA CONTRIBUTION ***13***

INTRODUCTION ***15***

I. LES NOTIONS FONDAMENTALES DE NOTRE CADRE DE TRAVAIL ***15***

I. 1. QU'EST-CE QUE LE SRADDET ? 15
I. 1. 1. Le cadre législatif 16
I. 1. 2. Les objectifs du SRADDET 16
I. 1. 3. Le contenu du SRADDET 17
I. 1. 3. Un schéma à la normativité « adaptée » 17
I. 2. QU'EST-CE QUE LE ZAN ? 18
I. 2. 1. L'artificialisation des sols en chiffres 18
I. 2. 2. Les enjeux de la sobriété foncière 19
I. 2. 3. Un rappel de la loi Climat et Résilience 19
I. 2. 4. Qu'est-ce que l'artificialisation « nette » 20
I. 3. LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE 22

II. LE SRADDET « OCCITANIE 2040 » ***23***

II. 1. GÉNÉRALITÉ 23
II. 2. LA MODIFICATION DU SRADDET « OCCITANIE 2040 » 23
II. 2. 1. Une démarche territorialisée 24
II. 2. 2. Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) 25
II. 2. 3. La Conférence Régionale de Gouvernance du ZAN 26
II. 2. 4. Les projets d'envergure régionale (PER) 26
II. 2. 5. Les trois autres volets de modification du SRADDET 27

LISTE DES ABRÉVIATIONS ***29***

PRÉAMBULE

Le 30 juin 2022, la Région Occitanie a adopté son Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le SRADDET est un document de planification transversal qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région en matière d'aménagement du territoire. Le SRADDET doit s'articuler avec les autres documents régionaux et intégrer les anciens schémas sectoriels comme le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Il se décline également dans les documents programmatiques qui sont définis à l'échelle infrarégionale (Départements, EPCI, PNR…). Aujourd'hui, la loi impose de nouvelles exigences en matière de sobriété foncière. Notamment, l'atteinte de l'objectif ZAN (Zéro artificialisation nette des sols) à l'horizon 2050. Ainsi, le SRADDET doit être modifié pour prendre en compte cette nouvelle législation. Dans ce cadre, les personnes publiques associées (PPA) sont consultées pour émettre un avis. En tant que PPA, le CESER est concerné. La loi donne trois mois pour répondre, faute de quoi l'avis est réputé favorable. Cette consultation devait débuter dès le mois de juillet 2024. Après plusieurs reports, finalement, nous avons été saisis par courrier de la Présidente de Région, le 3 décembre 2024. Ainsi, le CESER a été confronté au décalage de calendrier et à des délais très contraints pour répondre à la saisine régionale au regard du formalisme attendu. Par conséquent, celui-ci a souhaité faire une contribution ciblée sur des points d'alerte à destination de la Région, mais aussi de l'État ou tout autre acteur concerné par la question. Une série de problématiques aux enjeux majeurs sur lesquelles la Région, en particulier, se doit d'être vigilante.

I. ANALYSE DU VOLET ZAN DANS LE NOUVEAU SRADDET

Le SRADDET modifié de la Région Occitanie a été mis à disposition le 3 décembre 2024, date de la lettre de saisine et donc du démarrage de la consultation des PPA. Le dossier est composé des éléments constitutifs d'un SRADDET :

- un rapport d'objectifs,
- un fascicule des règles,
- des annexes.

Ces notions sont détaillées dans l'annexe qui complète la présente contribution, notamment sous le titre « Qu'est-ce que le SRADDET ? » (page 15). Le dossier de la Région est accompagné d'une notice de présentation. Celle-ci a pour but d'expliquer les modifications intervenues dans le SRADDET en cours (celui de 2022) et de pointer où se situent ces modifications.

En tout premier lieu, il convient de souligner que la modification du SRADDET porte sur d'autres thématiques que le volet foncier. **Au final quatre sujets sont concernés** :

- la lutte contre l'artificialisation des sols (objet de notre contribution),
- le développement logistique et industriel,
- la stratégie aéroportuaire,
- la prévention et la gestion des déchets.

Or, dès le début, nous avons été alertés sur l'enjeu majeur que représentait l'intégration du ZAN dans le SRADDET, les autres modifications étant indiquées comme mineures. Aussi, le CESER s'est focalisé sur cette thématique. Toutefois, ces trois autres volets (logistique, aéroports, déchets) comportent également des enjeux importants et le CESER regrette de ne pouvoir y porter une attention approfondie. Cependant, nous profiterons de cette contribution pour en donner un avis.

Comme indiqué, une notice explicative permet de pointer les modifications. Pour le volet foncier, sont concernés : l'objectif 1.4 du rapport d'objectifs et les règles : 8, 11, 12, 14, 15, 16 et 21 du fascicule des règles. Le CESER remarque que cette lecture qui vise à aller chercher les modifications au sein d'un document volumineux n'est pas des plus pratique. Il aurait été plus judicieux de faire apparaître les modifications directement dans le texte pour en améliorer la lisibilité et faciliter l'analyse.

Le document régional explique les raisons des modifications apportées qui résultent d'une mise en conformité avec une évolution de la législation. Pour le volet foncier, il s'agissait de mettre en cohérence le SRADDET « Occitanie 2040 » avec la loi Climat et Résilience d'août 2021 et la loi ZAN de juillet 2023. Notamment sur l'horizon de 2050 pour parvenir au ZAN et non plus 2040 comme s'y était engagé la Région dans son SRADDET 2022. Il était également nécessaire d'incorporer la trajectoire pour atteindre le ZAN, c'est-à-dire une diminution progressive de la consommation d'espace (2021-2030) et de l'artificialisation (2031-2050) par tranche de 10 ans. Le document décortique pourquoi le taux d'effort demandé à la Région sur 2021-2030 (c'est-à-dire la réduction de la consommation d'espaces par rapport à la période 2011-2020) est supérieur (56,7 %) à celui formulé par la loi (50 %).

Demande imposée par la loi (réduction de moitié par rapport à 2011-2020) :	Réduction de 50 %
Mutualisation entre régions d'une enveloppe nationale au titre des PENE :	+ 4,5 %
Réservation d'une enveloppe régionale de 300 ha au titre des PER :	+1,1 %
Garantie communale de 1 ha :	+1,1 %
Total :	**Réduction de 56,7 %**

PENE : Projets d'envergure nationale ou européenne
PER : Projets d'envergure régionale

Soit 12 000 hectares d'espace consommable sur 2021-2030, correspondant à une réduction moyenne de 56,7 % par rapport à la décennie précédente (2011-2020). Enfin, la Région devait territorialiser cette enveloppe foncière, consistant à la répartir entre les territoires d'Occitanie.

Tous ces éléments sont repris en détail et expliqués dans l'annexe. Nous ne les approfondirons pas plus ici.

Le ZAN est l'occasion de repenser notre façon d'urbaniser et d'occuper l'espace. En cela, il s'inscrit parfaitement dans la trajectoire du SRADDET « Occitanie 2040 », approuvé en 2022, qui s'articule autour de deux axes fondamentaux :

- un nouveau modèle de développement, durable et de justice sociale pour répondre à l'urgence climatique ;
- un rééquilibrage territorial et social à toutes les échelles pour renforcer l'égalité des territoires.

Ainsi, le SRADDET de la Région Occitanie affiche l'ambition de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale dès 2040. Un horizon revu à 2050 pour être en conformité avec la législation sur le ZAN.

Aussi, le CESER est étonné de lire dans la lettre de saisine qui lui est adressée : « la nécessité d'assouplir et surtout de simplifier les conditions de mise en œuvre du ZAN. Ainsi si des assouplissements pertinents étaient légiférés sur la base des propositions des sénateurs, nous les intégrerons après cette consultation ».

Cette phrase ne manque pas de nous interpeller. D'une part, elle nous indique que le SRADDET pourrait être modifié après que le CESER et les autres personnes publiques associées aient donné un avis. D'autre part, qu'elle s'appuie sur la proposition de loi sénatoriale qui vide grandement le ZAN de sa substance. Rappelons que ce projet vise à annuler l'objectif de 2031 pour la réduction de moitié de la consommation d'espace (ENAF). Le terme ZAN disparaît lui-même. On ne parle plus de ZAN mais de « Trace » : Trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux. La garantie rurale de 1 hectare serait dorénavant applicable à l'ensemble des communes, sans condition de densité. Les jardins seraient sortis des surfaces artificialisées, freinant ainsi les possibilités de densification des zones urbaines. Le texte acte également l'exclusion et la non-mutualisation des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) au sein des enveloppes de consommation d'ENAF fixées aux niveaux régionaux et locaux. Une autre proposition est de modifier le fonctionnement de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols[1], rebaptisée conférence régionale de gouvernance de la politique de la « sobriété foncière », pour lui conférer un pouvoir décisionnel et non plus consultatif. Dans ce cadre, le CESER s'interroge sur le rôle stratégique joué par la Région qui pourrait être déplacé vers les élus locaux. Enfin, rappelons que la loi ZAN de 2023 avait déjà assoupli l'application du ZAN tel que prescrit par la loi Climat et Résilience.

Toutefois des réalités demeurent : l'Occitanie gagne chaque année 42 000 habitants de plus. Il sera nécessaire de les loger et d'aménager les services correspondants. Ce qui doit nous inciter à un nouvel urbanisme qui repense l'habitat et l'implantation des commerces. Un urbanisme en adéquation avec les ressources disponibles, notamment l'eau. Il est temps que les aménageurs proposent une autre forme d'habitat, innovante, qui tienne compte du parcours résidentiel, et sortent de la culture du « modèle pavillonnaire » comme seule forme d'urbanisation ; d'où l'intérêt des démonstrateurs territoriaux proposés dans le chapitre à suivre relatif à nos points d'alerte. Soulignons enfin que les marges de manœuvre à trouver pour la densification résident essentiellement dans les zones peu-denses, détendues, et non dans les grandes métropoles, les zones tendues, déjà très fortement densifiées.

[1] Conférence régionale de gouvernance du ZAN

II. LES AUTRES VOLETS MODIFIÉS

1°) Volet développement logistique et industriel

Le littoral de la région Occitanie est particulièrement concerné par le passage de la ligne ferroviaire dite « des étangs », qui traverse les lagunes de Bages-Sigean, étang de l'Ayrolle, et étang de la Palme. Cette ligne est particulièrement vulnérable à la montée du niveau de la mer, en plus d'être impactante pour la continuité écologique de ces lagunes et leur adaptabilité aux changements futurs.

Le projet de Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) à ce jour prévoit une ligne non mixte de bout en bout, inadaptée aux trains de fret entre Narbonne et Perpignan, renvoyant le fret ferroviaire sur cette ligne des étangs dont la pérennité et la fiabilité sont très incertaines. Or les grandes décisions relatives à cette ligne concernent la période couverte par le SRADDET.

Il est indispensable que la révision du SRADDET, qui doit « fixer les objectifs de moyen et long termes […] en matière de développement et de localisation des constructions logistiques », se base sur un scénario de LNMP mixte de bout en bout, car la ligne des étangs devra être démantelée ou profondément réadaptée d'ici la fin du siècle.

A ce jour ni l'objectif 1.8 « Baisser de 40 % la consommation d'énergie finale liée au transport de personnes et de marchandises d'ici 2040 » ni l'objectif 3.7 « Favoriser le développement du fret ferroviaire, fluvial et maritime et du secteur logistique » n'évoquent le projet d'infrastructure majeure qu'est la LNMP, sa mixité, ou l'avenir de la ligne des étangs. C'est une grosse lacune.

La LNMP est évoquée dans l'objectif « 3.1. Optimiser les connexions régionales vers l'extérieur » mais uniquement sous l'angle de la grande vitesse, prenant pour acquis la non mixité de la ligne entre Béziers et Perpignan. Il est regrettable que la Région n'ait pas profité de la révision du SRADDET pour affirmer clairement l'objectif de mixité de la LNMP entre Béziers et Perpignan.

Il est à noter que la rénovation du canal du Rhône à Sète, dont la Région fait une priorité, est un investissement important dont les bénéfices sont temporaires puisque le canal a vocation à s'effacer avec la montée du niveau de la mer. Cette dimension prospective à échéance 30 ans et plus, n'est jamais abordée. L'opportunité de tels investissements questionne.

2°) Volet stratégie aéroportuaire

La loi 3DS demande que le SRADDET définisse « la stratégie régionale en matière aéroportuaire ». Cette stratégie existe déjà en Occitanie. Elle a été fortement critiquée notamment par la Chambre régionale des comptes[2] pour le maintien par la subvention publique d'un nombre trop important de petits aéroports non rentables. Il est donc positif que l'actualisation prévue du SRADDET ajoute un volet environnemental à cette stratégie qui n'en tenait pas compte.

Toutefois, l'ajout de ce volet dit « environnemental » n'aboutit pas à remettre en question la stratégie régionale aéroportuaire qui vise à maintenir en fonctionnement une dizaine d'aéroports. L'évocation du report d'une partie du fret aérien vers d'autres modes de transport est relativement peu ambitieuse (la Région indique réfléchir).

Au final, le nouveau volet dit « environnemental » de la stratégie aéroportuaire est relativement pauvre.

[2] https://www.ccomptes.fr/fr/publications/region-occitanie-enquete-maillage-aeroportuaire

3°) Volet prévention et gestion des déchets

Le volet déchets du SRADDET doit être modifié pour prendre en compte les dispositions de la loi AGEC (loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire) du 10 février 2020 intervenues depuis l'adoption du PRPGD (Plan régional de prévention et de gestion des déchets) en novembre 2019. Étant règlementaire, cette partie n'appelle pas de commentaires du CESER.

III. POINTS D'ALERTE ET PRÉCONISATIONS DU CESER

1°) Territorialisation du ZAN. Quatre critères neutralisés sur sept : une anomalie qui interroge

La territorialisation du ZAN[3] est calculée selon 7 critères. La moyenne des scores donne le volume d'espace consommable. Dans l'objectif 1.4 du rapport d'objectif, la Région indique avoir tenu compte de tous les critères. **Or, dans la notice explicative relative à la méthode de calcul[4], on s'aperçoit (page 10) que la Région a finalement minoré les quatre derniers critères (pondération de 0,5 au lieu de 1, non-différenciation entre territoire), revenant à les neutraliser dans le calcul**. Ce qui nous paraît être une anomalie et qui demande des explications. La territorialisation en Occitanie s'appuie donc aujourd'hui uniquement sur les trois premiers.

- Les dynamiques démographiques et économiques ;
- L'équilibre des territoires (pôles urbains, maillage, désenclavement rural) ;
- La consommation passée (inciter à la sobriété) ;
- La sensibilité environnementale (préserver les ENAF et les continuités écologiques)[5] ;
- Le foncier déjà artificialisé, mobilisable (friches, locaux vacants…) ;
- Les risques naturels et le trait de côte (besoin d'adaptation face aux risques)[6] ;
- Le maintien et le développement des activités agricoles.

Neutralisés

La territorialisation des objectifs ZAN est le cœur du sujet de l'intégration du ZAN dans les SRADDET. Elle constitue la principale marge de manœuvre concrète des Régions sur le ZAN. A cette fin, le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 a établi des critères pour la territorialisation du ZAN dans les SRADDET, demandant aux Régions de considérer : **« 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 »**. Or, la Région Occitanie semble avoir choisi de « neutraliser » (selon ses termes) plusieurs critères dans son calcul : la sensibilité environnementale, le potentiel foncier, les risques, et le maintien des activités agricoles. Cette neutralisation de critères pose question.

En particulier, la neutralisation du critère de sensibilité environnementale conduit à ignorer la Trame Verte et Bleue régionale, issue du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), lui-même censé être intégré au SRADDET. Au-delà des effets sur le calcul, il est peu lisible que les enjeux de préservation de la nature, qui sont l'objectif initial du ZAN, apparaissent « neutralisés ». De même, un des objectifs du ZAN est de préserver les activités agricoles. Neutraliser le dernier critère entre en contradiction avec cet objectif. L'intégration du ZAN au SRADDET nécessite un changement culturel, qui consiste à inscrire la sensibilité environnementale au cœur des processus de décision en matière d'aménagement du territoire.

2°) Avoir une approche globale et prospective

L'habitat, les infrastructures de transport, les mobilités, l'accès au service public, le développement économique, etc. sont intimement liés et forment un ensemble qui relève de l'aménagement du

[3] En Occitanie, cette territorialisation se fait à l'échelle du SCoT ; et pour les territoires non-couverts par un SCoT à l'échelle de l'EPCI.
[4] Notice explicative de la méthode utilisée pour territorialiser les trajectoires de sobriété foncière dans le cadre de la modification du SRADDET Occitanie.
[5] Plus précisément : « 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 », selon le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 (art. 3).
[6] Plus précisément, le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 dit exactement : « tenir compte de certaines spécificités locales telles que les enjeux de communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de ceux relevant des risques naturels prévisibles ou du recul du trait de côte. »

territoire. Ainsi, la sobriété foncière doit figurer dans toutes les politiques publiques comme un enjeu fondamental et devenir une compétence transversale à toute action publique. Par exemple, afin de réduire les besoins en déplacements : rapprocher le travail des habitations selon le concept de mobilité inversée. C'est-à-dire faire de la mobilité au ¼ d'heure une réalité. Tout projet doit être pensé sur le long terme et dans sa globalité. **Il est impératif de réhabiliter le patrimoine existant, de recycler les friches, de reconquérir la vacance immobilière et assurer la maîtrise foncière**.

3°) Faire un état des lieux des ressources disponibles avant tout projet économique ou d'urbanisme

Les territoires sont différents et possèdent des problématiques spécifiques qui appellent des réponses personnalisées. Il est impératif de prendre en compte les ressources disponibles et indispensables dans tout projet d'urbanisation et de développement (agriculture, industrie, logement, eau…) et ce, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Il est effectivement important de s'assurer de la qualité de la ressource également, comme par exemple l'air. La rénovation énergétique est également un facteur clé de lutte contre l'artificialisation des sols. En permettant de consommer moins de foncier, la rénovation énergétique de l'habitat est un levier de l'objectif ZAN qui passe par la densification et la revitalisation de centres anciens. **Le CESER préconise également de réactualiser les cartes de la vulnérabilité des territoires aux risques naturels (vulnérabilité climatique).** Bien qu'ils existent, les PPR (Plan de prévention des risques) ne couvrent pas tous les risques et ignorent la question des ressources. Il convient d'aller au-delà des PPR en réactualisant les points de vulnérabilité selon une vision prospective afin d'anticiper.

4°) Veiller à l'équilibre des territoires et à l'équité territoriale

Dans une perspective de non-discrimination des populations chacun doit pouvoir avoir accès aux services et à la satisfaction des besoins essentiels : logement, santé, éducation, culture, mobilité multimodale, etc. Sur la base des projections de l'Insee, Il est également important de tenir compte du vieillissement de la population qui modifiera les besoins à terme.

5°) Affirmer le SRADDET comme un outil de gouvernance

Dans la perspective d'une approche globale : habitat, mobilité, activités économiques, patrimoines naturels… la Région doit jouer un rôle de coordination avec l'ensemble des acteurs, au-delà de l'établissement du SRADDET, puisque ce dernier s'impose aux documents infrarégionaux. Le ZAN risque de provoquer des conflits d'intérêts en matière d'espace. Afin d'éviter les blocages, le SRADDET doit fixer des règles claires en amont. Le SRADDET est un outil structurant du territoire qui doit répondre aux besoins de planification et donner une vision à long terme. En cas de conflits, qui jouera le rôle d'arbitre ?

6°) Prévoir les mécanismes financiers et assurer les financements. Quel modèle économique pour le ZAN ?

Toute politique publique s'accompagne d'un financement. La mise en œuvre du ZAN a un coût qui doit être compensé par une contrepartie financière. Des dispositifs fiscaux ciblés peuvent favoriser la mise en œuvre du ZAN, notamment pour limiter la vacance et réguler les résidences secondaires, pour inciter à la densification urbaine ou encore pour accompagner les opérations de recyclage urbain. Dans la perspective du ZAN, nous avons besoin d'une révision globale de la fiscalité locale[7] et de mécanismes

[7] Voir le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) du 25 octobre 2022 : https://www.ccomptes.fr/fr/documents/62103

de financement clairs, incitatifs et pérennes. Ainsi, le CESER préconise une réorientation de la fiscalité en faveur de la sobriété foncière.

Dans ce contexte, rappelons que le fonds vert a été créé pour aider les collectivités à mettre en œuvre le ZAN. Or, nous ne pouvons que regretter les coupes qui ont largement entamée cette enveloppe et la baisse des crédits réservés à la rénovation énergétique. En effet, la rénovation est un levier du ZAN qui vise à moins construire.

Enfin, Le ZAN a des effets positifs. Ainsi, il convient de pondérer le coût du ZAN au regard des coûts évités et de ses bénéfices sociétaux et environnementaux.

7°) Faire des démonstrateurs territoriaux et rendre le ZAN désirable

De manière générale, le ZAN est souvent vu comme une contrainte. L'acceptabilité du ZAN est un vrai sujet qui nécessite d'être expliqué à ceux qui doivent l'appliquer comme aux citoyens. Le CESER propose de faire la promotion d'espaces urbains et ruraux gérés de manière responsable et vertueuse, économes en ressource et pratiquant la sobriété foncière. Au-delà de la question foncière, le ZAN est une opportunité pour repenser notre territoire, son aménagement, notre façon d'y vivre et notre façon d'urbaniser. Il convient d'impulser un changement culturel. Pour faire du ZAN un objectif positif, nous avons besoin de démonstrateurs, pour valoriser les expériences positives qui existent déjà en Occitanie, et rendre désirables de nouvelles manières d'urbaniser et de nouvelles manières de vivre ensemble. A cet effet, la Région doit être proactive pour faire émerger des démonstrateurs. A des fins promotionnelles, pédagogiques, ces derniers pourraient figurer sur le portail des démonstrateurs[8]. En effet, aujourd'hui, sur la carte des démonstrateurs territoriaux, il n'y en a aucun en Occitanie.

8°) Organiser la solidarité vis-à-vis des communes littorales exposées aux risques naturels[9]

Le littoral se caractérise par un niveau d'urbanisation très élevé en raison des politiques d'aménagement du territoire conduites ces 60 dernières années. Le littoral est aussi soumis à des risques spécifiques : montée du niveau de la mer et érosion du trait de côte. Ces risques imposent de réfléchir à une recomposition spatiale à horizon 2050, en vue de relocaliser des activités, infrastructures, habitats, terres agricoles, etc. positionnés dans les communes du littoral et exposées, et de renaturer les espaces ainsi désartificialisés.

Le CESER note avec satisfaction l'ambition affichée de la Région Occitanie en matière de recomposition spatiale et souligne que la loi ZAN apparaît comme une opportunité ou un levier pour initier cette recomposition.

Aussi, le CESER recommande :

- de différencier selon les territoires les 2 critères « sensibilité environnementale » et « risques naturels et trait de côte (besoin d'adaptation face aux risques) » dans la territorialisation du ZAN, afin qu'ils ne soient plus neutralisés (cf. 1°) page 7) ;
- d'organiser la solidarité entre les communes afin que les populations installées dans les communes les plus exposées aux risques climatiques puissent voir leurs activités, infrastructures, habitats, etc. accueillis dans des territoires moins exposés ;

[8] https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/guide-pratique-limiter-artificialisation-sols-sobriete-fonciere/demonstrateurs-territoriaux

[9] Ce point a été rédigé par la Commission « Littoral – Coopérations transfrontalières et méditerranéennes – Europe » du CESER.

- d'accompagner les acteurs économiques et les populations positionnés en « première ligne », c'est-à-dire directement concernés par les risques climatiques de submersion marine ou d'érosion du trait de côte (par exemple les campings) ;
- de prioriser les équipements liés à l'économie bleue et dont l'utilité sociale et écologique est avérée ainsi que la qualité des emplois générés.

Le CESER regrette que :

- la Région n'ait pas profité de la révision du SRADDET pour affirmer clairement l'objectif de mixité de la LNMP entre Béziers et Perpignan, alors que la ligne des étangs est particulièrement vulnérable à la montée du niveau de la mer.

CONCLUSION

En raison des dégradations environnementales et du cadre de vie provoquées par un étalement urbain continu, la loi a mis en place le ZAN. Celui-ci se donne pour objectif de limiter au maximum les constructions sur les espaces naturels et agricoles (ENAF) et en compensant l'urbanisation par une plus grande place accordée à la nature dans la ville. Vu comme une contrainte alors qu'il s'agit de contrôler les effets néfastes de l'artificialisation des sols, le ZAN est l'occasion de repenser notre façon de vivre et d'aménager le territoire. Le ZAN est un outil incitatif favorisant l'émergence d'un urbanisme innovant et convivial. Mais comme toute politique publique, il est nécessaire de mettre les moyens en face. Or, l'État n'a eu de cesse que de diminuer les crédits concourant à l'objectif ZAN (Fonds Vert, fonds dédiés à la rénovation énergétique). Par ailleurs, de nombreuses incertitudes demeurent sur la remise en question de cette politique de sobriété foncière. L'État a confié la responsabilité du ZAN aux Régions à travers les SRADDET, mais celles-ci ne peuvent en supporter seules l'application. L'État à sa part de responsabilité en mettant en place des objectifs clairs, des calendriers précis et des moyens à la hauteur de l'enjeu.

ANNEXE À LA CONTRIBUTION

CONTEXTE ET NOTIONS FONDAMENTALES

INTRODUCTION

Le 30 juin 2022, la Région Occitanie a adopté son Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Élaboré par la Région, le SRADDET est un document de planification transversal qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire. Depuis, la législation française a évolué en matière d'environnement et vise en particulier deux grands objectifs à l'horizon 2050 :

- L'atteinte de la neutralité carbone dans le cadre de Stratégie nationale bas carbone (SNBC) ;
- La zéro artificialisation nette des sols (objectif ZAN).

La zéro artificialisation nette (ZAN) s'inscrit dans la logique de sobriété foncière qui consiste à préserver les espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) via une urbanisation maîtrisée et responsable. Cet objectif doit être intégré au SRADDET, puis décliné sur le terrain à travers les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et à défaut, les EPCI (Établissement public de coopération intercommunale). Par conséquent, le SRADDET doit être modifié pour prendre en compte la nouvelle législation sur l'artificialisation des sols. Dans ce contexte, l'avis des personnes publiques associées (PPA), dont la procédure est expliquée ci-après, est requis.

La procédure de consultation pour valider la modification du SRADDET

Les services de la Région procède à la modification du SRADDET. Une fois finalisé, le document est envoyé aux personnes publiques associées (PPA), dont fait partie le CESER. La loi nous donne **trois mois** pour émettre un avis, faute de quoi celui-ci est réputé favorable. Puis le document est mis à disposition du public, ainsi que les avis, dans le cadre d'une consultation citoyenne. A l'issu de cette étape, le SRADDET modifié est soumis au vote de la Région en Assemblée Plénière puis transmis au Préfet pour approbation. **Le présent document est la réponse du CESER à la saisine régionale.**

Un calendrier pour se prononcer très contraint

La procédure de consultation n'a laissé au CESER que très peu de temps pour répondre. Aussi, le CESER a souhaité faire une contribution ciblée sur des points d'alerte à destination de la Région, mais aussi de l'État ou tout autre acteur concerné par la question. Une série de problématiques aux enjeux majeurs sur lesquelles la Région, en particulier, se doit d'être vigilante.

I. LES NOTIONS FONDAMENTALES DE NOTRE CADRE DE TRAVAIL

Avant d'aborder les enjeux liés à la modification du SRADDET en vue de prendre en compte la problématique de l'artificialisation des sols, il est nécessaire de rappeler ce qu'est un SRADDET et les concepts d'artificialisation des sols et de sobriété foncière.

I. 1. QU'EST-CE QUE LE SRADDET ?

Le SRADDET est un document de planification de la responsabilité de la Région qui précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.

I. 1. 1. Le cadre législatif

L'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) modifie les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et introduit l'élaboration d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) parmi les attributions de la Région en matière d'aménagement du territoire.

Ce schéma est élaboré par le Conseil régional qui l'adopte par délibération, avant son approbation par arrêté du Préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Cette approbation lui confère sa valeur prescriptive à l'égard des documents de planification des autres collectivités territoriales.

L'élaboration du SRADDET procède d'une concertation importante avec l'État, les principales collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires.

Les services de l'État interviennent donc en amont (« porter à connaissance ») et sont associés à son élaboration. Ils interviennent également en aval, avant son approbation par le Préfet, pour vérifier qu'il n'existe aucun motif justifiant des demandes de modification.

I. 1. 2. Les objectifs du SRADDET

Le SRADDET est un schéma intégrateur qui se substitue aux schémas sectoriels idoines : SRCE, SRCAE, SRI, SRIT, PRPGD[10]. Le SRADDET est transversal et fixe les objectifs de moyen et long termes dans 11 domaines :

- Équilibre et égalité des territoires ;
- Implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ;
- Désenclavement des territoires ruraux ;
- Habitat ;
- Gestion économe de l'espace (et maintenant lutte contre l'artificialisation des sols) ;
- Intermodalité et développement des transports de personnes et de marchandises (y compris développement et localisation des constructions logistiques. Le SRADDET définit dorénavant la stratégie régionale en matière aéroportuaire) ;
- Maîtrise et valorisation de l'énergie (développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération y compris sur les installations de production de biogaz) ;
- Lutte contre le changement climatique ;
- Pollution de l'air ;
- Protection et de restauration de la biodiversité ;
- Prévention et gestion des déchets.

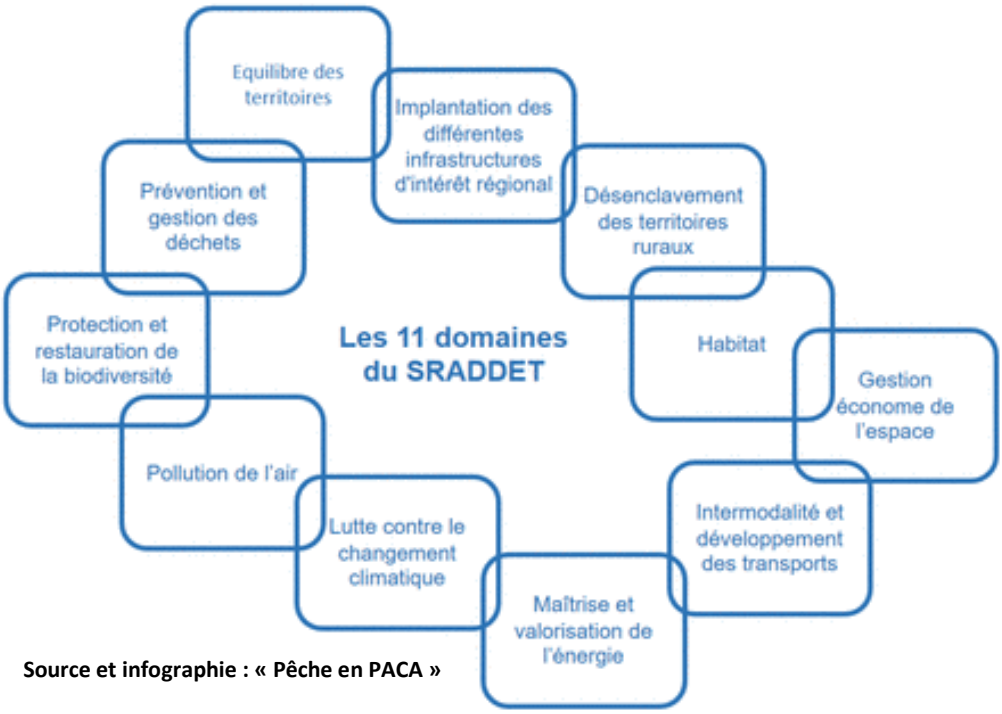
Il dispose également d'outils spécifiques pour les territoires littoraux et peut, sous certaines conditions, fixer des objectifs dans d'autres domaines. Le SRADDET fixe les règles générales prévues par la Région pour contribuer à atteindre ses objectifs.

La loi Climat et Résilience du 22 aout 2021 introduit les nouvelles thématiques :

- La lutte contre l'artificialisation des sols ;
- Le développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération.

[10] SRCE : Schéma régional de cohérence écologique. SRCAE : Schéma régional climat air énergie. SRI : Schéma régional de l'intermodalité. SRIT : Schéma régional des infrastructures et des transports. PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets

Ainsi, le SRADDET doit ainsi être modifié d'ici fin 2024, pour la première thématique et une seconde fois, en 2025, sur le second point.



Source et infographie : « Pêche en PACA »

I. 1. 3. Le contenu du SRADDET

Le SRADDET contient :

- **Un rapport d'objectifs** présentant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux dans les domaines du schéma et les objectifs. Ceux-ci sont traduits dans une carte synthétique et illustrative au 1/150 000 e ;
- **Un fascicule des règles** générales accompagné de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable. Il compile une quarantaine de documents afin d'établir la compatibilité avec les différents documents d'urbanisme. Le SRADDET offre la possibilité de définir des règles différenciées et d'identifier des projets d'envergure régionale (PER) dont l'artificialisation sera décomptée au niveau régional. Il donne les modalités de mise en œuvre des garanties (communale et trait de côte). Il s'impose en termes de « compatibilité » ;
- **Des annexes** qui comportent, notamment : le diagnostic territorial, des éléments cartographiques et les anciens schémas régionaux ainsi que le rapport sur les incidences environnementales.

I. 1. 3. Un schéma à la normativité « adaptée »

Enfin, les objectifs du SRADDET s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (SCoT et, à défaut, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux et chartes de parcs naturels régionaux) dans un rapport de prise en compte, alors que ces mêmes documents doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET. On parle de normativité « adaptée » du SRADDET.

I. 2. QU'EST-CE QUE LE ZAN ?

Mesure introduite par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, l'objectif de zéro artificialisation nette des sols (ZAN) consiste à limiter toute extension de l'artificialisation d'ici 2050. Le ZAN fait référence à la sobriété foncière. Une notion déjà ancienne qui a évolué vers celle de zéro artificialisation nette.

I. 2. 1. L'artificialisation des sols en chiffres

Rappelons qu'un sol possède plusieurs fonctions essentielles à la vie sur Terre. Un sol :

- Produit de la biomasse ;
- Régule le cycle de l'eau et l'épuration de l'eau ;
- Recycle les nutriments par phytoépuration (filtration par les plantes) ;
- Stocke le carbone ;
- Constitue un habitat pour la biodiversité (25 % de la biodiversité se trouve dans le sol).

En France, entre 6 et 9 % du territoire environ est considéré comme artificialisé, c'est-à-dire que ces sols ont connu, en raison d'activités humaines, une altération de leurs fonctions naturelles. Au début des années 2010, la France consomme 30 000 hectares par an, principalement au détriment de surfaces agricoles, et au profit de surfaces consacrées à l'habitat. Depuis 2015, cette consommation de foncier s'établit à 20 000 hectares par an. Pour l'Occitanie, ces chiffres sont à diviser par dix : 3 000 hectares par an jusqu'en 2015 et aujourd'hui 2 000 hectares par an.

En mètres carré (m^2) par habitant cela représente en France 443 m^2 par habitant de surface artificialisée. Au niveau européen, la France est dans la moyenne, mais consomme 30 % de plus que l'Allemagne ou l'Espagne par exemple. La croissance démographique n'explique pas ce phénomène puisque l'artificialisation en France est quatre fois plus rapide que la croissance de sa population. Les facteurs sont à chercher ailleurs, selon des déterminants :

Les déterminants sociologiques : l'aspiration des Français à accéder à la propriété avec pavillon et jardin (modèle américain).
Les déterminants économiques : l'éloignement des ménages modestes en périphérie en raison d'un prix du foncier élevé en zone dense : centre-ville.
Les déterminants territoriaux : la compétition entre collectivités qui incite à ouvrir à l'urbanisation pour faire venir des habitants et des activités économiques.

D'où une consommation d'espace débridée qui se polarise sur les métropoles et le littoral. Le phénomène de l'artificialisation est continu. Même les secteurs qui perdent de la population continuent à consommer de l'espace. On consomme plus dans les zones détendues qu'en zones très tendues où il y a moins de marges de manœuvre pour mobiliser du foncier (recyclage des friches, colonisation des terrains abandonnés).

Entre 2010 et 2020, après Nouvelle Aquitaine et AURA, l'Occitanie est la 3ème région la plus consommatrice d'espace. Les départements de la Haute-Garonne et de l'Hérault sont ceux qui consomment le plus. Concernant l'habitat, la progression est de 8,5 % de surface urbanisée pour l'habitat au regard d'un nombre de ménages qui a augmenté de 13,7 %. Plus le territoire est en milieu rural et plus la consommation est importante : 5 logements par hectare en zone rurale, contre 120 logements par hectare en métropole (Toulouse et Montpellier).

I. 2. 2. Les enjeux de la sobriété foncière

L'artificialisation des sols a comme conséquences :

- L'érosion de la biodiversité avec la suppression des habitats d'espèces animales et végétales ;
- La réduction des capacités agricoles et de l'autonomie alimentaire ;
- La perte des capacités de régulation : cycle de l'eau (ruissellement) et carbone (des capacités de captation du CO_2 en moins). 1 hectare d'étalement urbain, c'est 200 tonnes eq CO_2 en moins par an ;
- Le réchauffement climatique, car un sol artificialisé n'absorbe plus le CO_2 ;
- L'aggravation des inondations du fait du ruissellement.

Le sol est en quantité fini. Ce qui nous oblige à être en rupture avec la vision que nous avions jusqu'ici en matière d'aménagement. C'est toute la philosophie de la sobriété foncière. Il faut changer notre façon de penser.

La loi Climat-Résilience vise à enrayer progressivement ce phénomène jusqu'à atteindre un solde net d'artificialisation (c'est-à-dire qui prenne en compte les efforts de « renaturation ») proche de zéro en 2050.

I. 2. 3. Un rappel de la loi Climat et Résilience

La sobriété foncière est une préoccupation de longue date et une succession de lois : 1983 : loi montagne, 1986 : loi littoral, 2010 : grenelle de l'environnement, 2014 : loi SRU, 2018 : loi ELAN, 2019 : Convention citoyenne pour le climat et 2021 : loi Climat et Résilience.

La sobriété foncière est un problème vieux de quarante ans, jusqu'ici sans grands résultats. Pour y remédier, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, affiche des objectifs chiffrés et un calendrier pour parvenir au ZAN en 2050. La première étape est la réduction de moitié de la consommation d'ENAF (espace naturel agricole et forestier) sur la période 2021–2030 par rapport à la décennie précédente (2011-2020). Il s'agit d'un nouveau paradigme dans lequel le foncier n'est plus **une ressource à consommer mais une richesse à préserver** et d'un nouveau modèle d'aménagement où l'on passe d'un développement urbain **basé sur l'extension** à un développement **basé sur le renouvellement et la densification**.

Dans cette perspective, trois leviers sont mis en œuvre :

- Le recyclage urbain (logements vacants et friches) ;
- L'optimisation de la densité tout en garantissant le cadre de vie (une densité acceptable) ;
- Le développement de la nature en ville.

Pour cela :

- La réforme est **progressive** ;
- L'effort de réduction de la consommation foncière est **territorialisé** ;
- L'atteinte du ZAN ne signifie pas l'arrêt de toute construction ou projet, mais un nouveau modèle de développement par le recyclage ;
- L'accompagnement des territoires vise à concilier sobriété foncière et qualité urbaine.

La trajectoire du ZAN distingue deux notions sur deux périodes :

- 2021-2030 : la réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, par rapport à 2011-2021. Cette notion de consommation d'ENAF est « peu définie » par la loi.

- 2031-2050 : Atteinte du « ZAN » en 2050. Le ZAN introduit la nouvelle notion d'artificialisation d'un sol. Celle-ci est définie précisément par la loi.

La trajectoire du ZAN est déclinée sur le territoire via les documents de planification des collectivités. Dans ce cadre, le SRADDET joue un rôle central. Celui-ci doit définir une trajectoire régionale par tranches de 10 ans permettant d'atteindre le ZAN et la décliner sur le territoire. Les objectifs définis par le SRADDET sont déclinés « en cascade » dans les documents d'urbanisme locaux : SCoT puis PLU/PLUI et cartes communales (CC). Cette déclinaison se fait dans la cadre de la notion de hiérarchie des normes et de compatibilité[11]. Les documents supra s'imposent aux documents infra.

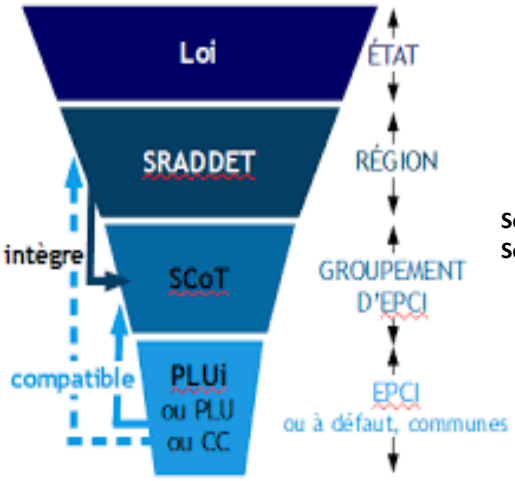


Schéma d'application du SRADDET
Source : Préfecture de la Meuse.

Dans ce cadre, la Région a organisé une large concertation avec les ateliers de concertation et la Conférence Régionale de Gouvernance du ZAN.

Au final, si l'on cumule toutes les règles, ce n'est pas un effort de -50 % qui est demandé aux Régions sur la période 2021-2030, mais plutôt de -57 %, comme nous le détaillons plus loin.

I. 2. 4. Qu'est-ce que l'artificialisation « nette »

L'artificialisation des sols fait référence à la consommation d'ENAF (Espace naturel agricole et forestier). L'artificialisation nette des sols est définie **« comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnés ».**

ZAN = + (les nouvelles surfaces artificialisées) – (les nouvelles surfaces désartificialisées)

Objectif national : ZAN en 2050.

La notion d'artificialisation va au-delà du simple étalement urbain. Elle tient compte de la couverture du sol et d'un état physique, c'est-à-dire sa fonction biologique.

Le décret 2023-1096 caractérise les surfaces en 10 catégories : 5 sont des surfaces artificialisées et 5 non-artificialisées.

[11] La notion de compatibilité est plus faible que celle de conformité au sens de la loi.

En particulier, sont considérés comme non artificialisés :

- les centrales photovoltaïques au sol respectant les critères du décret n°2023-1048 du 29/12/23.
- les parcs et jardins publics végétalisés.

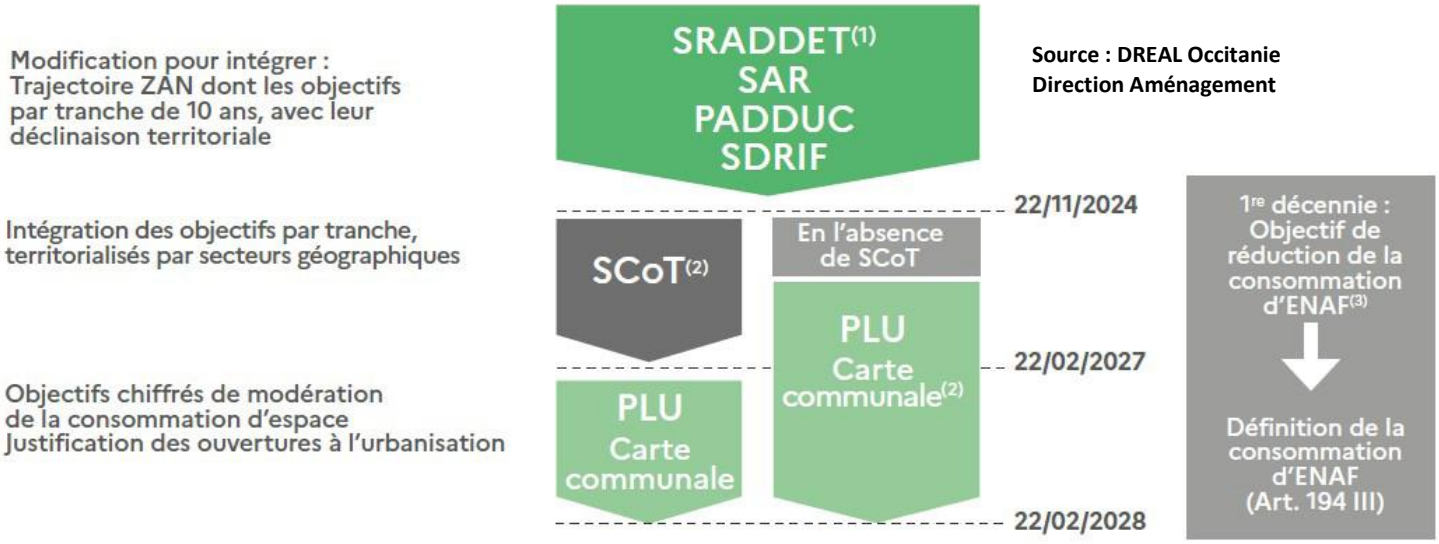
Catégories de surfaces		Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	**1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).**	**Supérieur ou égal à 50 m2 d'emprise au sol**
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	**Supérieur ou égal à 2 500 m2 d'emprise au sol ou de terrain**
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	
Surfaces non artificialisées	**6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.**	
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.
(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Ainsi la renaturation des sols[12] ou l'artificialisation consiste à faire passer un espace d'une catégorie à l'autre.

[12] L'article L101-2-1 du code de l'urbanisme caractérise la renaturation d'un sol comme une action « de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ».

I. 3. LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

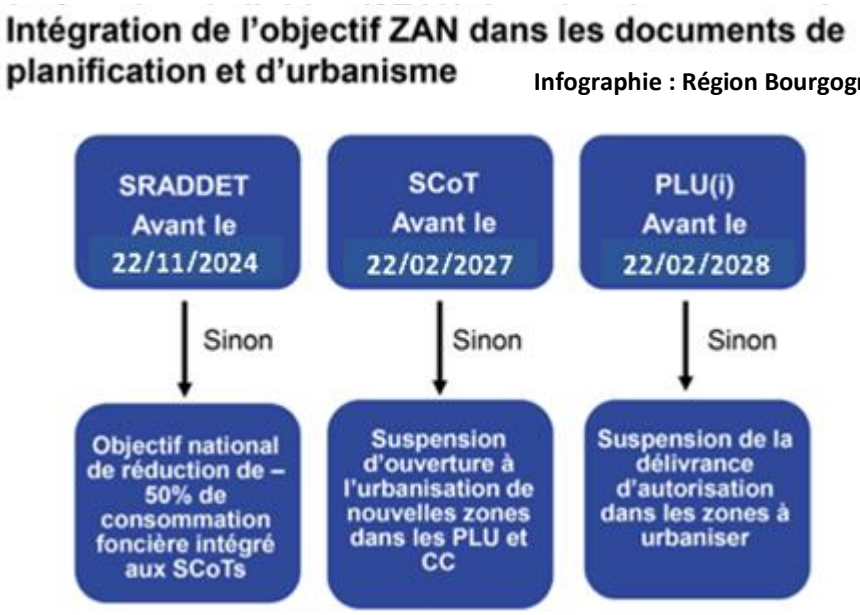


Source : DREAL Occitanie
Direction Aménagement

Mis en œuvre du SRADDET modifié	22 novembre 2024
↓	
Mis en œuvre du SCoT « climatisé »	22 février 2027
↓	
Mise en œuvre du PLU « climatisé »	22 février 2028

Un calendrier qui ne pourra être tenu par la Région Occitanie et qui devrait glisser sur 2025.

Si le SCoT « climatisé » n'est pas entré en vigueur le 22 février 2027 => **Interdiction d'ouvrir à l'urbanisation**
Si le PLU « cimatisé n'est pas entrée en vigueur le 22 février 2028 => **Interdiction de délivrer des autorisations d'urbanisme**



Infographie : Région Bourgogne-Franche-Comté

II. LE SRADDET « OCCITANIE 2040 »

II. 1. GÉNÉRALITÉ

Le SRADDET « Occitanie 2040 » a été adopté par la Région le 30 juin 2022 et approuvé par le Préfet le 14 septembre 2022. Ses caractéristiques sont les suivantes :

Une stratégie d'aménagement organisée autour de deux axes :

- Le rééquilibrage territorial, en termes d'accueil, d'habitat, de mobilités, de services et limiter la surconcentration des métropoles ;
- Un nouveau modèle de développement basé sur la sobriété foncière (ZAN[13]), la valorisation des ressources (eau), la transition énergétique (EnR[14], fret ferroviaire) et et la gestion des risques. Rappelons que l'Occitanie ambitionne de devenir la première région à énergie positive (objectif REPOS[15]) à l'horizon 2050.

Une démarche opérationnelle, avec des mesures d'accompagnement pour faciliter sa mise en œuvre, telles que :

- L'accompagnement en ingénierie ;
- Des dispositifs : contrats bourg-centre, villes universitaires d'équilibre, requalification des friches...
- Des outils : Foncière agricole, Foncière commerce artisanat (FOCCAL), Opérateur ERC (ERC : éviter-réduire-compenser).

Un schéma co-construit :

- Avec les territoires : mise en place de 40 ateliers. Prise en compte de 150 contributions et avis ;
- Avec les instances existantes tel que : l'Assemblée des territoires, les Parlements de mer et de la montagne, la CTAP[16], les Comités de massifs, le GART[17] Occitanie, le Comité Régional de la Biodiversité...
- Avec les citoyens : création d'un Mooc[18] primé en 2018.

II. 2. LA MODIFICATION DU SRADDET « OCCITANIE 2040 »

Cette modification est rendue obligatoire afin d'intégrer les nouvelles dispositions législatives de la loi Climat et Résilience, la loi 3DS (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification) et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC). La loi Climat et Résilience est majoritairement à l'origine de la révision actuelle du SRADDET. Comme déjà indiqué, celle-ci impose **deux objectifs à deux horizons** :

- La Réduction de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), d'ici 2031 (par rapport à la décennie précédente : 2011 – 2020) ;
- L'atteinte du zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 (ZAN : toute nouvelle artificialisation doit être compensée par de la renaturation).

[13] ZAN : Zéro Artificialisation Nette des sols.
[14] EnR : Énergie Renouvelable.
[15] REPOS : Région à énergie positive.
[16] CTAP : Conférence territoriale de l'action publique.
[17] GART : Groupement des autorités responsables de transport.
[18] Mooc : Massive open online course. Formation à distance comportant un grand nombre de participants.

Entre 2011 et 2020, 27 600 hectares ont été consommés en Occitanie (dont 70 % pour l'habitat). L'enveloppe consommable pour la période 2021-2030 est de 13 800 hectares (la moitié).

Pour cette modification, la Région a lancé en février 2023 une concertation et des ateliers territoriaux. La loi ZAN de juillet 2023 est venue bouleverser cette procédure en imposant plus d'exigences mais avec un desserrement du calendrier en contrepartie. Ainsi, cette loi introduit :

- La création de la Conférence Régionale de Gouvernance (CRG) du ZAN (qui remplace celle des SCOT). Elle a été installée le 25 janvier 2024 ;
- La création d'une réserve nationale de 10 000 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), mutualisé avec les Régions et non pas hors ZAN. Cette mutualisation a pour conséquence de faire passer l'effort de réduction d'espace consommé de 50 % à 54,5 % (une enveloppe régionale qui passe de 13 800 à 12 600 hectares sur 2021-2030) ;
- Une garantie communale « universelle » d'1 hectare : 1 hectare d'extension à toute commune ayant prescrit un document d'urbanisme avant le 22 août 2026. La garantie donne une superficie minimale de consommation d'espace possible pour chaque commune. Il ne s'agit pas d'un droit à consommer d'1 hectare. En Occitanie, un-tiers des communes ont consommé moins de 1 hectare sur la décennie précédente.

Cette concertation prévoit la consultation des PPA (personnes publiques associées) dont fait partie le CESER.

II. 2. 1. Une démarche territorialisée

La trajectoire pour atteindre le ZAN en 2050, se fait selon le principe de territorialisation. La territorialisation du zéro artificialisation nette (ZAN) vise à accompagner les territoires dans la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). C'est-à-dire à limiter le recul de ces espaces au profit de l'urbanisation pour s'engager dans une trajectoire ZAN. En tant que chef de file, cette tâche est dévolue aux Région.

La méthode : Cette territorialisation repose sur une méthodologie contextualisée en trois temps qui permet d'évaluer de manière quantitative et qualitative les marges de manœuvre dont disposent les territoires en matière de sobriété foncière. De la compréhension des dynamiques territoriales émane un « portrait de territoire » qui pose le cadre de la séquence environnementale « éviter, réduire, compenser » (ERC) renseignée par une trentaine d'indicateurs. Le déroulé méthodologique permet ainsi d'identifier différents leviers et freins pour éviter, réduire, compenser l'artificialisation et ses impacts.

La territorialisation du ZAN se fait à l'échelle des SCOT, ou des EPCI lorsque ces derniers ne sont pas couverts par un SCOT : 58 SCOT et 26 EPCI sont concernés en Occitanie (soit 84 territoires). Une territorialisation avec pour priorité la création d'emplois, de relocalisation industrielle et de souveraineté. Dans ce cadre, une enveloppe de 300 hectares est réservée (appelé fonciers économiques stratégiques).

La territorialisation est calculée selon 7 critères imposés par la loi[19].

- Les dynamiques démographiques ;
- L'équilibre des territoires ;
- La consommation passée (inciter à la sobriété) ;
- La sensibilité environnementale[20] ;
- Le foncier déjà artificialisé, mobilisable ;
- Les risques naturels et le trait de côte (besoin d'adaptation face aux risques)[21] ;
- Le maintien et le développement des activités agricoles.

Neutralisés

La moyenne des scores des 7 critères donne le volume d'espace consommable.

Lors de son audition du 16 mai 2024, **la Région a expliqué avoir neutralisé les quatre derniers critères, car trop complexes à mettre en œuvre**. La territorialisation (2021-2030) s'appuie donc aujourd'hui sur les trois premiers. Le calcul de la territorialisation en Occitanie génère un taux de réduction allant de -47 % à -63 % suivant les SCOT ou les EPCI, pour une moyenne de 56,7 %. Ce taux peut être réinterprété comme un droit à construire sur une décennie.

II. 2. 2. Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE)

Mesure introduite par la loi ZAN, il s'agit d'une enveloppe nationale de 10 000 hectares réservée à une certaine catégorie de projets définie par des critères très encadrés : projet déclaré d'utilité publique (DUP), lignes à grande vitesse (LGV), projets industriels majeurs, sécurité nationale, milieu carcéral, opérations d'intérêt national (OIN), etc.

Cette réserve est mutualisée entre les Régions ayant un SRADDET et n'est pas hors ZAN. La contribution pour l'Occitanie est de 1 200 hectares. **Soit 12 600 hectares à répartir sur le territoire et non plus 13 800 hectares initialement** (13 800 – 1 200 = 12 600). **D'où un taux d'effort pour la Région qui évolue de -50 % de réduction demandé à -54,5 % sur 2021-2030.** A cet effet, la Région précise que le dynamisme démographique n'a pas été pris en compte pour calculer la péréquation des 10 000 hectares entre les régions et donc l'effort demandé est le même pour toutes les régions, soit un taux d'effort de -54,5 %. Rappelons que la Région Occitanie est la plus dynamique en matière de croissance démographique, avec 40 000 habitants supplémentaires chaque année.

Au niveau national, deux listes ont été établies. Une liste principale de 165 projets (dont 20 en Occitanie) et une liste indicative de 257 projets non arrêtée (dont 34 en Occitanie). Une fois arrivée à maturité cette liste pourrait remonter en liste principale.

Cette liste est révisée au fur et à mesure. La Conférence Régionale de Gouvernance du ZAN doit se prononcer sur les PENE. Cette dernière a sollicité de nouveaux projets ou des compléments pour l'Occitanie relatifs à Airbus, les Laboratoires Pierre Fabre, le SMT de l'agglomération toulousaine, les AFNT (Aménagements Ferroviaires au Nord de Toulouse) dans le cadre de GPSO (Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest), des routes nationales (RN12, RN20)... Ainsi, cette liste a subi beaucoup d'évolutions et est toujours en cours de négociation avec le Gouvernement, notamment pour y intégrer la RN88 (seule RN régionale manquante). Au final aujourd'hui :

[19] Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.
[20] Plus précisément : « 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 », selon le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 (art. 3).
[21] Plus précisément, le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 dit exactement : « tenir compte de certaines spécificités locales telles que les enjeux de communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de ceux relevant des risques naturels prévisibles ou du recul du trait de côte. »

Occitanie	
Liste 1 (liste principale)	Liste 2 (liste en gestation)
21 projets pour un gain de 180 hectares sur les 1 200 déjà alloués. Ce qui porte l'enveloppe à 1 380 hectares.	33 projets

II. 2. 3. La Conférence Régionale de Gouvernance du ZAN

Introduite par la loi du 20 juillet 2023 (loi ZAN), la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols rassemble les élus locaux compétents en matière d'urbanisme et de planification et des représentants de l'État. La conférence est ainsi constituée de 65 membres définis par la loi. Son rôle est d'assister l'exécutif régional. Cette conférence ZAN se réunit sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et doit être consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE).

II. 2. 4. Les projets d'envergure régionale (PER)

En parallèle des PENE, la loi donne aux Régions la possibilité de constituer une liste de projets d'envergure régionale :

- Pour des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'envergure régionale ;
- Pour lesquels la consommation d'espaces induite est mutualisée au niveau régional.

Trois types de projets sont éligibles :

- Les PENE non retenus ;
- Les zones d'activité économiques ;
- Les projets de tri et de valorisation des déchets.

Cette consommation d'espace mutualisée dépend des PENE. En Occitanie, les premiers éléments concertés sont :

- 300 hectares d'enveloppe régionale mutualisée ;
- Un principe de péréquation 60/40 (60 % du foncier du projet pris sur l'enveloppe régionale, 40 % sur l'enveloppe du territoire).

Soit 500 hectares de projets PER qui se décomposent en une enveloppe régionale de 300 hectares (60 %) plus une enveloppe territoriale de 200 hectares (les 40 % restants).

En fonction de la maturité des projets, deux listes de PER sont établies :

- Une liste prioritaire pour les projets matures : ceux qui vont consommer au plus tard en 2026 ;
- Une liste indicative pour les projets non matures.

Dans ce cadre, les départements ont fait remonter 1 500 hectares de projets, dont 1 000 hectares de projets économiques. D'où la nécessité de les prioriser selon plusieurs critères : maturité du projet, intérêt régional, équilibre territorial, exemplarité du projet, etc. Cette liste ne pourra être actualisée qu'avec une modification du SRADDET. Au plus tôt en 2026.

Au final, un taux d'effort non par de -50 % mais de -56,7 %

Toutes ces mesures : PENE, PER, 1 hectares, font grimper le taux d'effort demandé à la Région non pas de -50 % mais de -56,7 %. Comme déjà vu, les 10 000 hectares de réserve nationale pour les PENE ne sont pas hors-ZAN. La péréquation entre les Régions de ces 10 000 hectares, fait grimper l'effort demandé à chacune de 4,5 % (et fait passer l'objectif de -50 % à -54,5 %). La réserve de 1 hectare par commune constitue une enveloppe supplémentaire de 300 hectares en Occitanie, ce qui conduit au global avec les PER à un effort pour la Région Occitanie de -56,7 % de consommation d'espace en moins sur la période 2021-2030. Soit une enveloppe finale de 12 000 hectares d'espace consommable.

Objectif initial : -50 %	**13 800 ha**
Enveloppe PENE : -4,5 %	-1 200 ha
Enveloppe PER : -1,1 %	-300 ha
Enveloppe Garantie communale : -1,1 %	-300 ha
Moyenne régionale : -56,7 %	**12 000 ha**

L'enveloppe foncière à territorialiser sur la période 2021-2030 est de 12 000 hectares, correspondant à une réduction moyenne de consommation d'espaces de 56,7 % par rapport à la décennie 2011-2020.

II. 2. 5. Les trois autres volets de modification du SRADDET

Volet déchets. Cette modification, voulue par la loi AGEC, est purement règlementaire et consiste à un rehaussement d'objectifs (la concertation avec le comité régional déchets est terminée depuis un an).

Volet logistique. Le SRADDET fixe ainsi des objectifs à moyen et long termes en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Un état des lieux des équipements structurants de la logistique est en cours en Occitanie. La conférence régionale de la logistique sera annualisée pour suivre les évolutions envisagées.

Volet aéroportuaire. La loi 3DS précise que la SRADDET définit « la stratégie régionale en matière aéroportuaire ». Cette disposition est déjà intégrée dans la SRADDET actuel avec :

- Le rééquilibrage des deux aéroports métropolitains ;
- Le rapprochement des trois plateformes régionales (Perpignan, Carcassonne, Tarbes-Lourdes) ;
- Le soutien aux aéroports d'équilibre.

Une actualisation est prévue avec l'ajout d'un volet environnemental dans la stratégie aéroportuaire.

L'ensemble des modifications du SRADDET sur toutes les thématiques, seront soumises à la consultation de toutes les Personnes Publiques Associées.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFNT	Aménagements ferroviaires au nord de Toulouse
Loi AGEC	Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire
CC	Carte communale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRG	Conférence régionale de gouvernance
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
ENAF	Espace naturel agricole et forestier
EnR	Énergie renouvelable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERC	Éviter Réduire Compenser
FOCCAL	Foncière Occitanie Centralités Commerce et Artisanat Local
GART	Groupement des autorités responsables des transports
GPSO	Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest
LNMP	Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan
Loi ELAN	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
Loi 3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification
Loi NOTRe	Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
Loi SRU	Loi Solidarité et renouvellement urbain
MOOC	Massive open online formation (formation à distance avec un grand nombre de participants)
PENE	Projet d'envergure nationale ou européenne
PER	Projet d'envergure régionale
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
PPA	Personne publique associée
PPR	Plan de prévention des risques
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
ZAN	Zéro artificialisation nette

CESER Occitanie / Pyrénées - Méditerranée

Siège

18, Allées Frédéric Mistral
31077 Toulouse Cedex 4
Tél. 05 62 26 94 94
Fax 05 61 55 51 10
ceser@ceser-occitanie.fr

Site de Montpellier

201, Av. de la Pompignane
34064 Montpellier Cedex 2
Tél. 04 67 22 93 42
Fax 04 67 22 93 94
ceser@laregion.fr

www.ceser-occitanie.fr

papiers
Avec Ecofolio
tous les papiers
se recyclent.