



Rapport du Président à la Séance Plénière

Séance du 12 décembre 2024

Rapport n°	24SP-2162
Commission(s)	Commission Territoires du 2 décembre 2024 Commission Transports, Déplacements et Infrastructures du 3 décembre 2024 Commission Montagne, Ruralité, Patrimoine Local et Patrimoine Paysager du 2 décembre 2024 Commission Environnement du 3 décembre 2024 Commission Développement Economique du 3 décembre 2024
Objet	Modification du SRADDET

Le présent rapport rapport a pour objet de présenter la modification du SRADDET qui sera soumise à la consultation des personnes publiques associées ainsi que la participation publique en 2025. Cette modification décidée lors de la séance plénière du 16 décembre 2021 a pour objet d'intégrer les dernières évolutions législatives. Ainsi, la loi d'Orientation des mobilités (LOM) et la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) sur l'économie circulaire, ont conduit à la réécriture de tout ou partie des volets correspondants du SRADDET. La loi Climat et résilience du 22 Août 2021 (et ses décrets d'application) a, quant à elle, renforcé les exigences en matière de sobriété foncière avec l'introduction du Zéro Artificialisation Nette à horizon 2050.

Modification du SRADDET :

Conclusion de la phase de concertation et ouverture de la phase de consultation officielle

Lors de la séance plénière du 16 décembre 2021, la Région Grand Est a décidé d'engager la modification du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) adopté en 2019 en réponse aux évolutions du contexte législatif et afin d'en intégrer les nouveaux objectifs et les nouvelles obligations. Ainsi, la loi d'Orientation des mobilités (LOM) et la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) sur l'économie circulaire, ont conduit à la réécriture de tout ou partie des volets correspondants du SRADDET. La loi Climat et résilience du 22 Août 2021 (et ses décrets d'application) a, quant à elle, renforcé les exigences en matière de sobriété foncière avec l'introduction du Zéro Artificialisation Nette à horizon 2050.

Si les grands axes stratégiques structurant le document demeurent inchangés :

- **Changer de modèle pour un développement vertueux de nos territoires** (choisir un modèle énergétique durable, valoriser nos richesses naturelles et vivre nos territoires autrement)
- **Dépasser les frontières et renforcer la cohésion pour un espace européen connecté** (connecter les territoires au-delà des frontières, solidariser et mobiliser les territoires, construire une région attractive dans sa diversité)

cette procédure de modification du SRADDET définit un cadre ambitieux au sein duquel des réponses concrètes et opérationnelles sont déployées pour relever les 9 grands défis régionaux issus du diagnostic territorial présenté lors de la Commission du 3 avril 2023. Elle vise ainsi à renforcer l'attractivité et la cohésion des territoires, dans le respect de leurs spécificités, en fédérant l'ensemble des acteurs autour d'une trajectoire et d'un projet commun.

Enfin, en concordance avec les conclusions du dernier rapport du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et face aux événements climatiques extrêmes qu'a connus la région ces dernières années, il est apparu nécessaire de faire de l'adaptation au changement climatique, le « fil rouge » de la modification ; cet objectif a guidé l'ensemble des réflexions et couvre désormais l'intégralité des thématiques de l'aménagement durable.

Calendrier de la procédure

A partir de la Séance Plénière de décembre, la procédure de modification doit respecter plusieurs étapes successives de consultation et d'intégration des recommandations avant son arrêt par le Préfet et son approbation définitive par le Conseil régional :

1. **Premier semestre 2025** : Consultation des personnes publiques associées (PPA) et mise à disposition au public des documents et des avis PPA ; rédaction de la 2ème version du mémoire de réponse et justification des modifications
2. **Deuxième semestre 2025** : Présentation au Conseil régional du bilan de la concertation ; transmission au Préfet de Région pour approbation ; adoption définitive du SRADDET modifié par le Conseil régional

Un document concerté et coconstruit

Organisé dans la même logique de partenariat et de co-construction que lors de la phase d'élaboration, la phase de concertation du SRADDET a été engagée début 2022. Un appel à contributions écrites a permis de recueillir une centaine de propositions sur l'ensemble des champs ouverts à la modification. Trois séminaires réunissant l'ensemble des partenaires et parties prenantes, ponctués de séances de travail en ateliers, ont été organisés en 2022 autour de la thématique ZAN : foncier économique, habitat et trajectoire.

Ce cycle de séminaires a été prolongé en 2023 par 16 « rencontres territoriales » couvrant l'ensemble du territoire régional. Organisées selon un mode itératif, elles ont permis à un grand nombre d'élus et d'acteurs locaux de s'exprimer sur les enjeux de la modification du SRADDET, ainsi que sur les difficultés d'appropriation et de mise en œuvre sur les territoires.

La loi du 20 juillet 2023, dite de « facilitation » (complément de la loi Climat et Résilience), a conduit à la remise en chantier du projet de modification du SRADDET, presque achevé à ce stade. Cette loi, et ses décrets d'application portant sur la territorialisation de la trajectoire ZAN et l'application de la « garantie communale », ont exigé de nouveaux temps de réflexions et de concertation. Deux séminaires complémentaires, réunissant les territoires et partenaires du SRADDET, se sont ainsi tenus les 19 juin et 19 septembre 2024, afin de concerter la méthode de territorialisation.

À noter que pendant toute la durée de la procédure, l'équipe projet de la Région a travaillé en étroite collaboration avec les SCoT, que ce soit pour la rédaction des nouvelles règles ou la construction de la méthode de territorialisation des objectifs fonciers.

Le champ des modifications :

Sans porter atteinte à son équilibre général, la modification du schéma régional qui vous est proposée est globale et concerne la majeure partie des règles du fascicule.

Le fil rouge sur l'Atténuation et l'Adaptation au Changement Climatique

Enjeu essentiel et transversal, la volonté de faire de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique le fil rouge de la modification, s'inscrit dans le prolongement de travaux menés par la Région depuis 2019. Les nombreux rapports sur le sujet (GIEC, Haut Conseil pour le Climat, OFB) et la succession d'événements climatiques extrêmes ont conduit la Région à interroger les différents niveaux d'intervention des politiques publiques et leurs marges de progrès. L'étude sur les impacts passés et les vulnérabilités futures des activités et des territoires du Grand d'Est a ainsi permis de hiérarchiser les enjeux autour d'aléas prioritaires : canicules et sécheresse, inondations et mouvements de terrain. La modification, réalisée à partir de ces éléments de diagnostic et de pistes d'évolution proposées par les 7 Agences d'urbanisme, vise désormais à intégrer le plus largement possible la prise en compte des risques climatiques dans tous les champs concernés et dans l'ensemble des politiques publiques régionales qui en découlent.

La rédaction de la règle 1 « *atténuer et s'adapter au changement climatique* », qui est la plus structurante sur ce sujet exige désormais, dans un souci d'opérationnalité, l'identification de leviers permettant d'agir réellement sur les risques identifiés.

Améliorations et enrichissements en réponse au bilan de 2021

Certaines règles, difficilement transposables par les territoires ou insuffisamment précises dans leurs exigences, ont été revues afin de renforcer leur opérationnalité ou leur contenu. Par ailleurs, dans un souci d'enrichissement du schéma régional par de nouvelles thématiques, le SRADDET contient de nouvelles règles.

Enrichissement du SRADDET et nouvelles règles

❖ Règle 23 bis : Attractivité et qualité environnementale des Zones d'Activités Economiques

Le SRADDET adopté en 2019 traitait peu des questions liées au développement économique. Afin de corriger cette carence, une règle sur le foncier économique intitulée « *Attractivité et qualité environnementale des ZAE* » a été ajoutée. En alignement avec l'objectif de sobriété foncière, elle exige l'utilisation des données relatives au potentiel foncier mobilisable mis en évidence par les inventaires du foncier économique, institués par la loi Climat et Résilience, pour la définition des nouveaux objectifs de consommation à vocation économique. Afin de renforcer leur attractivité pour de potentiels nouveaux investisseurs, elle impose par ailleurs des objectifs de qualité environnementale pour les nouvelles zones et les zones en projet : desserte par des systèmes de mobilité alternatifs, sobriété énergétique, absence de rejet d'eaux pluviales, insertion paysagère et densité d'usage du foncier.

Il s'agit en effet de proposer aux entreprises davantage qu'un terrain à bâtir : un écosystème propice à leur développement et au bien-être de leurs salariés.

❖ Règle 17 bis : Identifier, protéger et valoriser les paysages des territoires

L'enrichissement du SRADDET par l'ajout de la thématique paysage résulte du bilan effectué en 2021. Nombre d'acteurs avaient en effet regretté que la question de préservation ou de la mise en valeur des paysages du Grand Est ne soit pas traitée par le SRADDET alors qu'elle constitue un axe fort des projets des PNR ou des SCoT. La nouvelle règle 17 bis vient satisfaire à cette demande et encourage les documents cibles à traiter systématiquement cette question et à prendre en compte les plans de paysage lorsqu'ils existent.

Volet Biodiversité et gestion de l'eau (Règles 7 à 11, 19 et 24)

La règle 7 concernant la Trame Verte et Bleue, que le SRADDET demande aux territoires de décliner localement, a été revue à partir d'une méthodologie régionale harmonisée. La précédente carte se limitait en effet à juxtaposer les anciens Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique. La nouvelle cartographie s'appuie sur un atlas détaillé, réalisé grâce aux remontées d'informations des acteurs du territoire et identifiant de nouveaux réservoirs de biodiversité et corridors écologiques. Bien que son caractère soit non opposable, il est annexé au document dans un souci d'aide à la décision.

La règle 11 relative aux prélèvements en eau a été réécrite pour être plus opérationnelle : l'ambition est de questionner la disponibilité des ressources en eau préalablement à tout nouvel aménagement. Pour ce faire, les résultats de l'étude régionale sur l'état quantitatif des ressources eau sont mis à disposition des territoires et de tous porteurs de projets. En parallèle, sans remettre en cause l'ambition du document initial, l'objectif associé a été ajusté afin d'être cohérent avec le Plan Eau National. Les ajustements sur les orientations et règles ont été par ailleurs réalisés dans un souci de cohérence avec les 3 Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

Volet transports et mobilité (Règles 26 à 30)

La modification des règles traitant des questions de mobilités avait pour objet d'actualiser les dispositions du SRADDET après l'entrée en vigueur de la loi LOM et la création des Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM). L'objectif était de répondre aux ambitions jugées trop faibles lors du bilan en matière de développement des mobilités alternatives et traduisant mal les orientations de la Région en la matière.

Ce volet a ainsi bénéficié d'une réécriture complète : règles et mesures d'accompagnement. Le SRADDET ne se limite plus à rappeler les principes généraux de l'aménagement durable en matière de transports. Il propose désormais une politique globale en faveur du développement des mobilités alternatives à la voiture. Ce volet propose une vision systémique originale qui dépasse la traditionnelle question des infrastructures de transports pour promouvoir des systèmes de mobilités, intégrant la marche, le vélo ou les transports en commun comme des modes à part entière en partant des besoins de l'utilisateur.

Le volet fret, quant à lui, visera à renforcer et optimiser les plateformes logistiques en les dotant notamment d'un accès bi- voire tri-modal, réduisant la part du routier dans la distribution de marchandises et encourageant le report modal vers les solutions ferrées et fluviales. Une attention particulière sera donnée aussi à la problématique du premier et du dernier kilomètre de transport, selon les besoins propres à chaque type de biens et filières. Leur résilience devra être également appréciée au regard du changement climatique et leur développement devra être fait dans le respect des règles en matière de consommation foncière et de requalification des friches.

Actualisation du volet déchets du SRADDET (Règles 12 à 15) et du Plan Régional de Prévention et Gestion des Déchets (annexe)

Concernant le volet Economie Circulaire, la modification visait à vérifier la conformité avec les évolutions réglementaires, notamment au regard des 5 documents suivants :

- la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC)
- la loi Climat et résilience
- le Code de l'environnement
- le Plan National pour la Prévention des Déchets 2021-2027
- les critères du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) 2021-2027

Sur le volet déchets et économie circulaire, plusieurs temps d'échanges ont été organisés, notamment lors de la Commission Consultative d'Elaboration et de Suivi. La modification vise à intégrer les dispositions de la loi AGECE en matière de déchets plastiques et à actualiser le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) présent en annexe du SRADDET au regard des nouveaux objectifs légaux de recyclage et de valorisation.

Le SRADDET initial fixait déjà des objectifs ambitieux en matière de prévention et de gestion des déchets. Le travail de vérification de la conformité des objectifs régionaux avec les objectifs nationaux a permis de constater les trajectoires du SRADDET initiales sont conformes et ne nécessitent aucune modification.

Il a toutefois été intégré de nouvelles précisions apportées par la réglementation, comme le développement de nouvelles filières Responsabilité Élargie des Producteurs (REP), la réduction du gaspillage alimentaire ou la fin de la mise sur le marché d'emballages à usage uniques d'ici 2040.

Mise en œuvre du ZAN et adaptation du SRADDET à la loi Climat et Résilience (Règles 16)

La loi Climat et Résilience a conduit à la réécriture intégrale de la règle 16.

La règle 16 du SRADDET adopté en 2019 limitant la consommation foncière des documents de planification à 50 % anticipait déjà une trajectoire de sobriété foncière ambitieuse. Cependant, a trajectoire ZAN nous a imposé de revoir cette règle 2019 qui appliquait un taux de réduction uniforme pour tous les territoires. Outre son exigence de territorialisation des objectifs fonciers, la modification intègre dans sa nouvelle règle 16 les innovations de la loi Climat :

- ❖ L'introduction du concept d'artificialisation des sols à compter de 2031

La règle 16-2 demande d'intégrer désormais dans les estimations de consommation des territoires, l'ensemble des postes d'artificialisation définis par la nomenclature du décret d'application de la loi Climat et Résilience.

- ❖ L'introduction du concept de Projets d'envergure nationale et européenne (PENE)

La loi du 20 juillet 2023 prévoit un dispositif permettant que la consommation d'ENAF emportée par les PENE présentant un intérêt général majeur soit comptabilisée au niveau national, et non au niveau régional ou local. Pour la période 2021-2031, l'enveloppe des PENE représente 12500 hectares, dont 10000 sont récupérés dans chacune des Régions couvertes par un SRADDET. Ainsi, en Grand Est, cela demande de rajouter 4,5% d'effort supplémentaire à notre trajectoire régionale de baisse de l'artificialisation.

- ❖ La mutualisation d'une enveloppe régionale pour les « grands projets »

La loi prévoit que des « projets d'envergure régionale » pourront être exclus de la consommation des territoires infrarégionaux pour être imputés dans une enveloppe régionale mutualisée.

A cet effet et conformément aux propositions émanant des SCoT, la région a réservé une enveloppe d'équité territoriale d'un volume de 1 000 hectares dans la règle 16-3, destinée à garantir une plus grande souplesse au ZAN et à sa méthode de territorialisation. Ainsi, cette enveloppe pourra être mobilisée pour des projets d'impact régional et pour prendre en compte des situations territoriales spécifiques. Les critères typologiques seront identifiés prochainement par la conférence régionale de gouvernance de la politique d'artificialisation des sols.

❖ La territorialisation de la trajectoire vers le ZAN jusqu'en 2050

La loi Climat et résilience établit un premier objectif intermédiaire de réduction de 54,5% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2030, mesuré par rapport à la consommation passée entre 2011 et 2020. Elle demande également aux Régions de territorialiser les cibles d'artificialisation des territoires.

A la suite de la concertation menée avec les SCoT et dans un souci d'opérationnalité, les périmètres de territorialisation retenus sont constitués des SCoT actuels et des EPCI pour les territoires dépourvus de SCoT.

La loi nous invite à observer la consommation foncière des 10 dernières années à l'échelle régionale pour quantifier un volume à répartir de la manière la plus équitable possible. Grâce au référentiel régional de données sources sur l'Occupation des sols, la BD OCS GE, étant l'outil le plus actuel et le plus précis, l'enveloppe d'artificialisation est évaluée à 10 040 hectares, à répartir entre 36 SCoT et 24 EPCI à partir d'indicateurs statistiques identiques pour tous les territoires et une formule unique.

Ces indicateurs sont cumulatifs et ont pour objectif de tracer des dynamiques. La méthode de territorialisation repose sur 4 critères :

- Un critère répondant aux besoins de développement industriel (45%) ;
- Un critère répondant aux besoins en logements sur les territoires (35%) ;
- Un critère répondant aux besoins générés par le développement urbain en matière d'équipements et de services (15%) ;
- Un critère dit d'« efficacité foncière » imposé par la loi, qui consiste à considérer « les efforts de réduction déjà réalisés, évalués compte tenu du nombre d'emplois et de ménages accueillis par hectare consommé ou artificialisé » (5%).

Le poids respectif des différents critères a été déterminé de manière à répondre aux axes prioritaires identifiés lors des ateliers de concertation. Ils sont bien sûr convergents avec les ambitions de la Région en matière de redynamisation rurale, de réindustrialisation, de dynamisme et d'attractivité des polarités urbaines, au sein de l'armature territoriale régionale.

Dans un souci d'équité territoriale, pour les territoires dont la cible de consommation d'ENAF calculée par la méthode est inférieure au nombre de communes, il a été appliqué le **principe** de la garantie communale. Ainsi, ils se voient affecter d'office une cible égale à ce nombre de communes, indépendamment de leur document d'urbanisme en vigueur. Cela permet notamment de préserver les projets de développement des territoires ruraux.

Charge ensuite aux autorités compétentes de déterminer la répartition de ces enveloppes à l'échelle de leur territoire.

Règles concourant au renforcement de la sobriété foncière et accompagnant la mise en œuvre du ZAN (Règles 17, 21 et 22)

La règle 17 désormais intitulée « Optimiser le potentiel foncier mobilisable » répond au principe de la sobriété foncière. Ainsi, comme la loi nous l'impose, désormais, pour toute extension urbaine, il conviendra de la justifier par un besoin avéré en développement résidentiel ou économique et une insuffisance de foncier mobilisable au sein des espaces déjà urbanisés.

Le ZAN définit des limites globales et territoriales à la consommation foncière. Afin d'atteindre effectivement ces objectifs, il conviendra de renforcer l'exigence de sobriété foncière dans tous les domaines. C'est pourquoi la Région a tenu à inclure dans la modification, la réécriture de deux règles directement liées à la détermination des faits générateurs de la consommation foncière.

La nouvelle rédaction de la règle 21 "Renforcer les polarités de l'armature urbaine" insiste davantage que précédemment sur l'exigence de revitalisation des centralités en incitant à la définition de programmes globaux et multidimensionnel de renouvellement urbain visant au développement de l'habitat, du commerce et des activités économiques.

La règle 22 "Optimiser la production de logements" redéfinit les modalités de définition de l'objectif de logements à produire en extension, en mettant en avant l'exigence de sincérité des prévisions démographiques, une action concrète de reconquête du parc vacant et exigeant qu'une part de l'objectif de production de logements soit réalisée par réhabilitation. Il est également demandé que cet objectif soit ventilé prioritairement dans les centres urbains et les zones à densifier du territoire.

La complétude des pièces annexées au présent rapport est à disposition d'une part, en format électronique sous **NOMAD**, dans le **Domaine « Documents Elus » /1 - Documents de Séance / Séances Plénières / 2024 / 6 - Séance Plénière des 12 et 13 décembre 2024 / 1 - Modification du SRADET** et, d'autre part, sous format papier dans chacune des douze Maisons de Région.

* * *

Il vous est proposé :

- **De prendre acte** des modifications au SRADET Grand Est exposées dans le présent rapport à la suite de la procédure de modification et des concertations engagées depuis décembre 2021.
- **De prendre acte** du lancement de la phase de consultation officielle des personnes publiques associées ainsi que de la participation du public en application de l'article L 4433-10-9 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer

Le Président du Conseil Régional

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Leroy'.

Franck LEROY