

AUTOSAISINE



CONTRIBUTION À LA  
MODIFICATION  
DU SRADDET

---

Adopté en séance plénière  
du 9 février 2023

AVIS DU CESER

---

Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté le présent avis à l'unanimité.

Avis présenté par la commission Environnement et territoires :

Etienne CLEMENT, Président

Eric BALAUD, Vice-président

Claude CELLIER, Rapporteur

Jérôme BAUER

Loukas BENARD

Chantal BERTHELEMY

Brigitte BREUIL

Nicolas DECHASSAT

Emmanuel DUSSAUSOIS

Catherine FULPIN

Christian GUIRLINGER

Jean-Michel HAGET

Gilles KRAHENBUHL

Erwan LE QUELLEC

Sophie LEHE

Bruno MALTHET

Patrick MASSENET

Anna MOREL

Yves MULLER

Olivia OBERLIN NEDATI

Alexandra PINATON

Yolande ROSENBLATT

Alain SALVI

Rosa SARAIVA

Michèle TREMOLIERES

Didier VAUCOIS

Isabelle VIALLAT

Valérie VIANA

Annick WENGER

Chantal ZIMMER

## Le cadre juridique du SRADDET

L'élaboration du SRADDET est régie par la Loi NOTRe du 7 août 2015, l'Ordonnance de juillet 2016 et le décret d'août 2016 avec pour objectif de donner, aux Régions et à leurs territoires, une vision stratégique, unifiée et claire, sur l'aménagement et le développement durable et équilibré des territoires.

En application de l'article L. 4521-3 du Code général des collectivités territoriales, les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT) et, à défaut, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Plans de Déplacement Urbains (PDU), les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET) et les Chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) doivent prendre en compte les objectifs et être mis en compatibilité avec les règles du fascicule au plus tard lors de leur prochaine révision.

Les Conseils régionaux ont donc pour mission l'élaboration d'un outil planificateur : le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des territoires (SRADDET). C'est un schéma transversal et prescripteur dans les thématiques suivantes :

- Aménagement des territoires,
- Énergie,
- Biodiversité et eau,
- Transports et mobilités,
- Gestion des déchets.

## Le premier SRADDET du Grand Est

Le Conseil régional a adopté en séance plénière le 22 novembre 2019 le projet définitif du SRADDET, sous le nom de « Grand Est Territoires », qui a ensuite été approuvé par arrêté préfectoral le 24 janvier 2020. Il constitue un engagement stratégique global à horizon 2050 autour des 2 axes suivants :

- Changer de modèle pour un développement vertueux de nos territoires
- Dépasser les frontières et renforcer la cohésion pour un espace européen connecté

Le CESER Grand Est s'est fortement impliqué lors de l'élaboration du SRADDET. Au-delà de la consultation obligatoire prévue par la loi pour avis sur le projet du SRADDET, le CESER a été présent à toutes les étapes de son élaboration, avec plusieurs contributions : trois contributions, en juin 2017, en novembre 2017, en juin 2018, un avis en décembre 2018 sur le projet de SRADDET et un avis en novembre 2019 sur le schéma définitif.

Dans son avis sur le projet définitif du SRADDET, le CESER relevait une stratégie ambitieuse répondant à l'urgence climatique et à la réduction des inégalités territoriales, même s'il apportait un certain nombre de préconisations, afin que ces objectifs, qu'il partageait, puissent être atteints.

Le SRADDET a certainement constitué une étape importante dans la construction de la nouvelle Région Grand Est en y associant les acteurs et les territoires, un élément constitutif pour faire « Région ensemble ».

## Évolutions législatives et conséquences sur le SRADDET

Le Conseil régional a décidé en décembre dernier d'**une mise en modification du SRADDET, plus légère qu'une révision**, et possible car cela n'altérerait pas l'économie générale du SRADDET.

Il s'agira d'intégrer dans le SRADDET des dispositions législatives ou réglementaires récentes et notamment :

- La Loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 qui a profondément modifié *la gouvernance des politiques locales de mobilité et vise à promouvoir les réseaux cyclables intégrés ainsi que les mobilités alternatives.*
- La Loi du 22 août 2021 relative à la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets dite « loi Climat et Résilience » qui introduit *le principe du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) dans les documents de planification et qui demande aux SRADDET de définir la trajectoire pour atteindre l'objectif national de Zéro Artificialisation Nette en 2050.*
- La même loi « Climat et Résilience » demande désormais aux SCoT et aux SRADDET de *définir les conditions de la localisation des activités de logistiques et de transports des marchandises au niveau des territoires.*
- La Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite loi AGEC. Les deux principales évolutions apportées par cette loi, qui sont *la lutte contre les plastiques et les dépôts sauvages, sont à décliner dans les SRADDET.* Le SRADDET ne dispose pas d'objectif ou de règle ad hoc.

C'est sans aucun doute le deuxième point, concernant l'objectif assez ambitieux porté par la loi de territorialiser la réduction de la consommation foncière pour atteindre le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) qui implique d'y consacrer suffisamment de temps et d'adapter une stratégie susceptible d'atteindre une élaboration équilibrée et acceptée du plus grand nombre.

Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement des objectif 11 et règle 16 relatifs à la sobriété foncière du SRADDET actuel, qui prescrivent déjà une réduction de 50 % de la consommation foncière. Néanmoins, la loi prévoit plusieurs obligations qui ne trouvent pas de transcription dans le SRADDET actuellement en vigueur :

- La loi intègre le terme d'artificialisation, terme absent du SRADDET, et y apporte une définition aujourd'hui non compatible avec les principes inscrits dans le schéma régional ;
- Dans le SRADDET, la période de référence pour le calcul du potentiel foncier des documents de planification et d'aménagement est laissée libre, or la loi demande que

cette période démarre à la date de promulgation de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 ;

- Les objectifs 11 et règle 16 du SRADDET prévoient qu'après 2030, les territoires mettent en place une stratégie permettant de tendre vers une réduction de 75% de la consommation de foncier. La loi quant à elle demande un rythme de réduction de 50% de l'artificialisation par décennie avec un objectif souhaité d'atteinte du Zéro Artificialisation Nette à 2050 ;
- Contrairement aux exigences de la loi, les dispositions du SRADDET en matière de foncier ne sont pas territorialisées.

## **Cadre de la contribution du CESER**

Le CESER va être obligatoirement saisi en aval de la modification pour donner son avis sur celle-ci, mais tout comme l'élaboration du SRADDET, le CESER a l'opportunité d'élaborer une contribution en amont.

D'ailleurs, le 9 décembre 2021, le CESER, dans son avis sur le bilan et l'engagement de la modification du SRADDET, indiquait : « Dans la mesure où le CESER est engagé depuis le début, il continuera de suivre l'évolution du SRADDET, s'impliquera dans sa modification, en particulier sur les questions de territorialisation, en veillant notamment sur l'équité entre les territoires quant à la manière de procéder et la répartition des efforts des collectivités concernées. L'enquête réalisée avec le bilan du SRADDET dévoile d'ailleurs le besoin des territoires ruraux d'une meilleure prise en compte de leur spécificité. »

## **Le Zéro Artificialisation Nette, point névralgique de la modification du SRADDET**

Le ZAN consiste à limiter et réduire au maximum la consommation d'espace à des fins d'urbanisation, et compenser l'artificialisation des terres qui ne peut être évitée, par des surfaces équivalentes d'espaces agro-naturels, afin d'atteindre un équilibre numéraire nul en termes d'artificialisation des sols.

C'est lors du sommet de Rio en 1992 qu'apparaît pour la première fois une prise de conscience de l'impact de l'artificialisation des terres.

En France, en 2000, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, appelée loi SRU, constitue un tournant en incitant à préserver les ENAF (Espaces Naturels, Agricoles ou Forestiers), notamment en favorisant le renouvellement urbain plutôt que l'étalement urbain.

En 2010, la loi engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle oblige la production d'un bilan chiffré de la consommation sur 10 ans d'ENAF et de justifier ces choix de consommation dans le SCOT, les PLUI et PLU selon les principes du développement durable, d'équilibre et d'utilisation économe.

C'est en 2018, dans le cadre du plan Biodiversité, que la notion de ZAN apparaît pour la première fois avec l'objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette : « L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial seront revues afin d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées (bâtiments, infrastructures de transports, parkings, terrains de sports...), de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser ».

La loi ELAN (portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), la même année, introduit quant à elle les ORT (Opération de revitalisation de territoire).

Cette même année 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire, et le ministre de l'économie et des finances, sollicitent le CEV<sup>1</sup> afin que celui-ci rende un avis sur les instruments économiques permettant de limiter l'artificialisation des sols dans l'optique de viser l'objectif européen de stabilité de la superficie artificialisée en 2050. Le rapport est remis au gouvernement en 2019.

Ainsi dans sa conclusion le CEV préconise de « repenser la ville à travers le recyclage urbain. La rénovation et la requalification du bâti existant, la reconstruction sur place ou la dépollution des sols pourrait permettre d'éviter d'avoir à rechercher ailleurs des surfaces disponibles pour construire. Aussi, la renaturation des espaces imperméabilisés serait un levier indispensable à terme pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette », malgré le coût et la difficulté de parvenir à restaurer toutes les capacités et caractéristiques physiques des sols. Dans cette optique, il conviendrait d'interroger les modèles économiques du recyclage urbain et de la renaturation. »

Enfin, la loi Climat et résilience avec son article 191 fixe l'obligation pour les territoires de réduire de moitié le rythme de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2030, et d'arriver à une absence d'artificialisation nette en 2050. Elle reprend notamment une demande de la convention citoyenne pour le climat. Cette ambition bouleverse fortement le paradigme jusque-là en œuvre dans les territoires où leur développement était traditionnellement lié à la consommation d'espaces agro-naturels.

---

<sup>1</sup> Le Comité pour l'Économie Verte (CEV) réunit les autorités et parties prenantes concernées par les enjeux de la fiscalité de l'énergie, de l'économie circulaire, de l'eau et de la biodiversité, ainsi que par l'ensemble des outils économiques permettant, en complément des leviers budgétaires et réglementaires traditionnels, de favoriser la transition énergétique et écologique.

## La séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC)

C'est en 1976, dans la loi de protection de la nature que l'on voit apparaître les premiers outils pour restreindre l'artificialisation en France, avec l'instauration du principe de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) au sein des études d'impacts des projets d'aménagement du territoire.

L'évitement : il concerne l'ensemble des mesures qui modifient un projet d'aménagement ou un document de planification afin d'en supprimer les impacts potentiellement négatifs pour l'environnement. Il peut être un évitement technique, mais aussi un évitement géographique, en déplaçant le projet.

La réduction : S'il n'est pas possible d'éviter les impacts négatifs d'un projet, l'aménageur doit faire en sorte de réduire les nuisances de son projet, par notamment une modification de la conduite de son chantier, dans l'espace et dans le temps.

La compensation : elle concerne les impacts résiduels notables qui n'ont pas pu être évités par les deux mesures précédentes. Il s'agit de tout ce qui est mis en œuvre pour contrebalancer les incidences générées par le projet. Compenser doit arriver en dernier recours. Il s'agit alors de restaurer ou réhabiliter un milieu naturel semblable à celui qui a été altéré, ou en recréer un, ailleurs. Avec la compensation, les impacts résiduels sont censés être annulés.

Parmi les critiques émises à l'encontre du ZAN, celui-ci pousserait à la compensation au détriment de l'évitement et de la réduction. L'évitement pourrait pourtant inciter au renouvellement urbain, au réaménagement de friches, à la désimperméabilisation. La réduction pourrait quant à elle encourager l'adaptation du tissu urbain de façon à le rendre compatible vis-à-vis des continuités écologiques et de la préservation de la ressource en eau.

## Une application de la mise en œuvre du ZAN pas encore stabilisée

Deux décrets ont notamment été publiés au Journal Officiel le 30 avril 2022 pour l'application du ZAN.

Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022, relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, apporte des précisions sur l'artificialisation des sols, en indiquant quelles surfaces sont considérées comme artificialisées, ou non. La nomenclature constitue ainsi une grille de lecture du territoire, grâce à 8 catégories permettant d'apprécier les types de surface.

## Catégories de surfaces

Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	5° 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, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.



En application de la période transitoire prévues par l'article 194 de la Loi Climat et Résilience, visant à réduire de moitié le rythme de consommation des ENAF, ce décret précise que cette nomenclature ne trouvera pas à s'appliquer pour cette première période qui va jusque 2030, puisque ce sont les données en ENAF qui sont disponibles.

Or, les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ne font pas à l'heure actuelle l'objet d'une définition par la loi. Seuls les espaces agricoles disposent d'une définition précise, issue du code rural et de la pêche maritime.

Le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022, relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET, précise quant à lui comment sont définis et territorialement déclinés les objectifs du schéma régional en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

**Le SRADDET va devoir fixer la trajectoire de l'objectif d'absence d'artificialisation nette, ainsi que la déclinaison territoriale par tranche de 10 ans de réduction de son rythme (la première tranche ne concernant que la consommation d'ENAF).** Ces objectifs feront ainsi l'objet de règles générales au sein du SRADDET, qui s'imposeront alors dans un rapport de compatibilité avec les documents infrarégionaux, dans un délai de cinq ans pour les SCoT, et dans un délai de six ans pour les PLU et les cartes communales.

Néanmoins, l'application du ZAN suscite beaucoup d'inquiétudes chez les élus locaux. Par exemple, l'Association des Maires de France a déposé un recours au Conseil d'État suite à la publication de ces deux décrets du 29 avril 2022, reprochant notamment le fait que ces textes aient été publiés « dans la précipitation, sans étude d'impact, après deux avis défavorables du Conseil national d'évaluation des normes », et qu'ils « risquent de s'appliquer au détriment de la ruralité. »

Ces fortes interrogations émanant des territoires ont notamment conduit le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires Christophe BÉCHU à envoyer une circulaire aux préfets leur demandant de ne pas appliquer de façon anticipée les échéances de la loi Climat et Résilience. Si le gouvernement a indiqué ne pas vouloir revenir sur l'objectif de ZAN en 2050, ni sur la division par deux de consommation de terres d'ici dix ans, des discussions ont été engagées sur les décrets du 29 avril 2022, et M. BÉCHU s'est engagé à ce qu'il y ait un nouveau décret sur la nomenclature des terres artificialisées.

Le Sénat qui avait pour sa part demandé un moratoire sur le ZAN en été 2022, a constitué une mission composée de tous les groupes politiques, chargée de veiller à l'application de l'objectif de ZAN. Cette mission a déposé le 14 décembre 2022 une proposition de loi pour faciliter son application par les collectivités locales. Cette proposition de loi vise notamment à prolonger d'un an le délai laissé pour la modification des documents régionaux et locaux et d'adapter les étapes de la procédure de modification du SRADDET. Sur la nomenclature, le Sénat propose

par exemple de comptabiliser les parcs et des jardins comme des surfaces non artificialisées, a contrario du décret du 29 avril 2022 que le gouvernement s'est engagé à revoir.

Cette proposition de loi doit être débattue et votée fin février 2023. Le ministre Christophe BÉCHU a déclaré depuis qu'il allait s'appuyer sur ces propositions pour amender le dispositif. Tous ces débats laissent augurer que le calendrier et la méthode sur lesquels s'est engagée la modification du SRADDET pour intégrer le ZAN risquent encore d'évoluer. D'ailleurs, la question de la fiscalité liée au ZAN n'a quant à elle pas encore été abordée, et le Sénat, notamment, souhaite se saisir de cette question au premier trimestre 2023.

## Les défis liés à l'artificialisation des sols

Selon l'article L.101-2-1 du Code de l'urbanisme, introduit dans le cadre de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 : « L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. ».

Du fait de l'étalement de notre urbanisation et de nos infrastructures, l'artificialisation des sols augmente. Ce phénomène aboutit à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...).

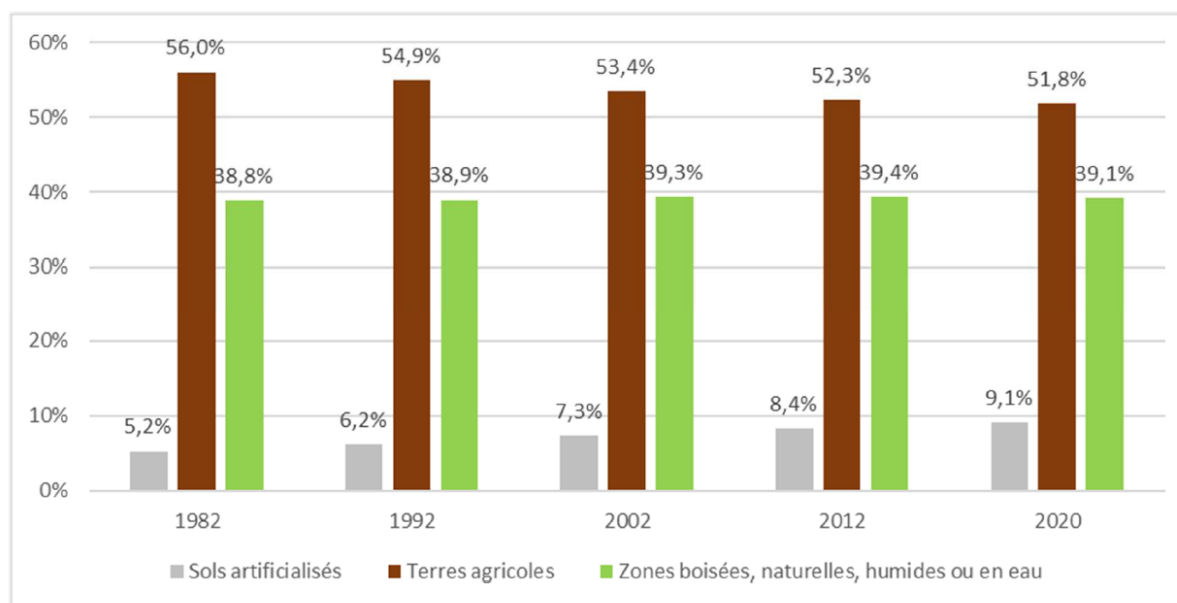
En 2015, la loi visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques est adoptée. En 2018, afin de faire émerger « un nouveau modèle de croissance », et estimant que la seule mesure du Produit Intérieur Brut (PIB) ne suffisait plus, le gouvernement français a rédigé un rapport s'appuyant sur « 10 nouveaux indicateurs de richesse » afin de diagnostiquer les enjeux du développement durable. Une édition de ce rapport « Nouveaux Indicateurs de richesse » paraît à nouveau en 2019, mais il n'est plus publié depuis alors même que l'INSEE, de son côté, continue de suivre ces indicateurs.

Ainsi, l'artificialisation des sols compte parmi ces 10 indicateurs, aux côtés du taux d'emploi, des dépenses de recherche, de l'endettement, de l'espérance de vie en bonne santé, de la satisfaction dans la vie, des inégalités, du taux de pauvreté, du taux de sortie précoce du système scolaire et des émissions de gaz à effet de serre.

Cet indicateur s'inscrit dans la cible 11.3 de l'Objectif de développement durable 11 (ODD 11) qui vise, d'ici à 2030, à « renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays ».

Ainsi, en 2020, les sols artificialisés occupent 9,1% du territoire métropolitain.

## Évolution de l'artificialisation des sols en France



Source : Agreste, enquêtes Teruti 1981-1990, Teruti 1992-2003 et Teruti-Lucas 2006-2015 raccordées sur la moyenne 2017-2018-2019 de la nouvelle enquête Teruti.

Même s'ils semblent couvrir de vastes surfaces, les espaces naturels, agricoles et forestiers de nos territoires continuent à diminuer à un rythme trop important, y compris dans les territoires où la population et les emplois n'augmentent pas.

En France, entre 20 000 et 30 000 hectares sont artificialisés chaque année. Cette artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population, et a des répercussions directes sur la qualité de vie des citoyens mais aussi sur l'environnement.

Cette réduction est préjudiciable à la biodiversité, au climat et à la vie terrestre en général :

- *Accélération de la perte de biodiversité* : la transformation d'un espace naturel en terrain imperméabilisé, modifie considérablement ou fait disparaître l'habitat des espèces animale ou végétale de cet espace naturel, et peut conduire à leur disparition d'un territoire.
- *Réchauffement climatique* : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO<sub>2</sub>. Un sol artificialisé participe donc à la hausse du réchauffement climatique.
- *Amplification des risques d'inondations* : par définition un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissèlement et d'inondation sont donc amplifiés.
- *Réduction de la capacité des terres agricoles à nous nourrir* : l'artificialisation entraîne une perte de productivité agricole et limite la production alimentaire de nos territoires.
- *Accroissement des dépenses liées aux réseaux* : pour le rendre accessible et fonctionnel, un terrain artificialisé demande en outre beaucoup d'entretien et d'efforts d'aménagement (routes, électricité, assainissement) qui sont coûteux et viennent souvent ajouter à d'autres nuisances à la biodiversité (nuisances sonores, pollution lumineuse, pollution de l'air et de l'eau) ...

- *Amplification de la fracture territoriale* : l'étalement urbain et la construction en périphérie des villes renforce également la fracture sociale déjà présente en reléguant notamment une partie des habitants à l'écart du centre-ville, provoquant sa désertification et la dévalorisation des petits commerces.

44 % des espaces artificialisés en France métropolitaine sont constitués de sols imperméabilisés, bâtis (essentiellement des constructions basses de moins de trois étages) ou revêtus (routes, parkings, aires de stockage). Les autres surfaces sont des sols perméables enherbés ou stabilisés (jardins, terrains de sport, chemins de terre, chantiers).

La consommation d'espaces est un phénomène lié à deux raisons principales en France : la métropolisation et l'attraction du littoral. Les territoires qui connaissent une démographie et un développement résidentiel moins dynamiques ont logiquement une consommation d'espaces moins soutenue, ce qui est le cas d'une majorité des territoires du Grand Est.

Concernant les usages, c'est la construction de logements individuels (y compris de résidences secondaires) qui est la première destination des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) consommés (46 % des espaces ENAF consommés entre 2006 et 2014). En comparaison, le logement collectif ne représente que 3 % de ces espaces. C'est donc la construction de logements neufs (en particulier de logements individuels) qui est le principal motif de consommation d'espace. Les réseaux routiers sont ensuite le second poste de consommation d'espaces ENAF, l'étalement urbain entraînant le développement d'infrastructures de transports.

L'artificialisation est avant tout liée au développement de l'habitat. Cependant, les entreprises, à travers leurs choix de localisation et les dynamiques induites portent leur part également. De la même manière que la croissance démographique se révèle peu corrélée avec l'artificialisation nouvelle, la création d'emplois à l'échelle d'un territoire n'est également pas toujours synonyme d'artificialisation.

Au sein d'un territoire, on assiste généralement à une tendance à l'implantation d'entreprises en périphérie des villes ou en zones périurbaines, créant ainsi des centres d'emplois secondaires. La dynamique des marchés fonciers à l'intérieur de la ville conduit souvent les entreprises à s'installer en périphérie, car le foncier y est moins cher, et les conditions d'accès pour les salariés et les consommateurs sont aisées. L'ajout d'une infrastructure éloignée du centre (de type rocade) peut également inciter les entreprises à se localiser à proximité de celle-ci plutôt qu'au centre. Cette tendance au rapprochement des réseaux de transport et hubs intermodaux s'observe également pour les entrepôts logistiques. Mais ce mouvement peut aussi être le fruit de contraintes réglementaires qui parfois restreignent les choix de localisation des entreprises.

L'étalement urbain et le développement de zones périphériques moins densément peuplées constituent un défi important pour le développement des mobilités décarbonées. Face à l'étalement urbain, le fonctionnement classique des transports en commun est moins efficace.

Cela conduit nombre d'habitants de ces zones à considérer la voiture individuelle comme l'unique option pour se déplacer, et explique leur extrême sensibilité au coût des carburants. D'ailleurs, l'étalement urbain accroît le coût des services publics tels que les équipements scolaires et de santé ou encore la fourniture de réseaux d'eau, d'électricité et de transport.

Il y a une articulation entre les enjeux climatiques, d'artificialisation des sols et de mobilités. Selon le GIEC, parmi les leviers pour ne pas dépasser une hausse de température de 1,5°C, une transition du système urbain et d'infrastructures doit être opérée, notamment au travers de changements dans les pratiques de planification urbaines et d'équipements de transport.

*Il existe cependant différentes méthodologies pour étudier l'artificialisation des sols, ce qui conduit, selon les études à des données en stock ou en évolution qui peuvent être différentes selon le dispositif d'observation. Ainsi, les chiffres mentionnés plus haut (Évolution de l'artificialisation des sols en France), sont issus de Teruti, et produits par le service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture. Il existe d'autres dispositifs, en particulier CORINE Land Cover, qui est un inventaire biophysique de l'occupation des sols et de son évolution selon une nomenclature en 44 postes et qui est produit par interprétation visuelle d'images satellite, selon une méthodologie commune, pour garantir la comparabilité et l'homogénéité des informations entre les pays européens.*

## L'artificialisation dans le Grand Est

Dans le Grand Est, 6,0 % de la superficie régionale en 2018, soit 347 200 ha (3 472 km<sup>2</sup>) sont artificialisés. Cette proportion est similaire à la moyenne nationale<sup>2</sup>. Néanmoins, lorsqu'on la ramène au nombre d'habitants, c'est dans le Grand Est que l'artificialisation est la plus élevée de toutes les régions françaises. Ainsi, il y a 1 hectare artificialisé pour 16 habitants dans le Grand Est, contre 1 hectare pour 20 habitants en France métropolitaine.

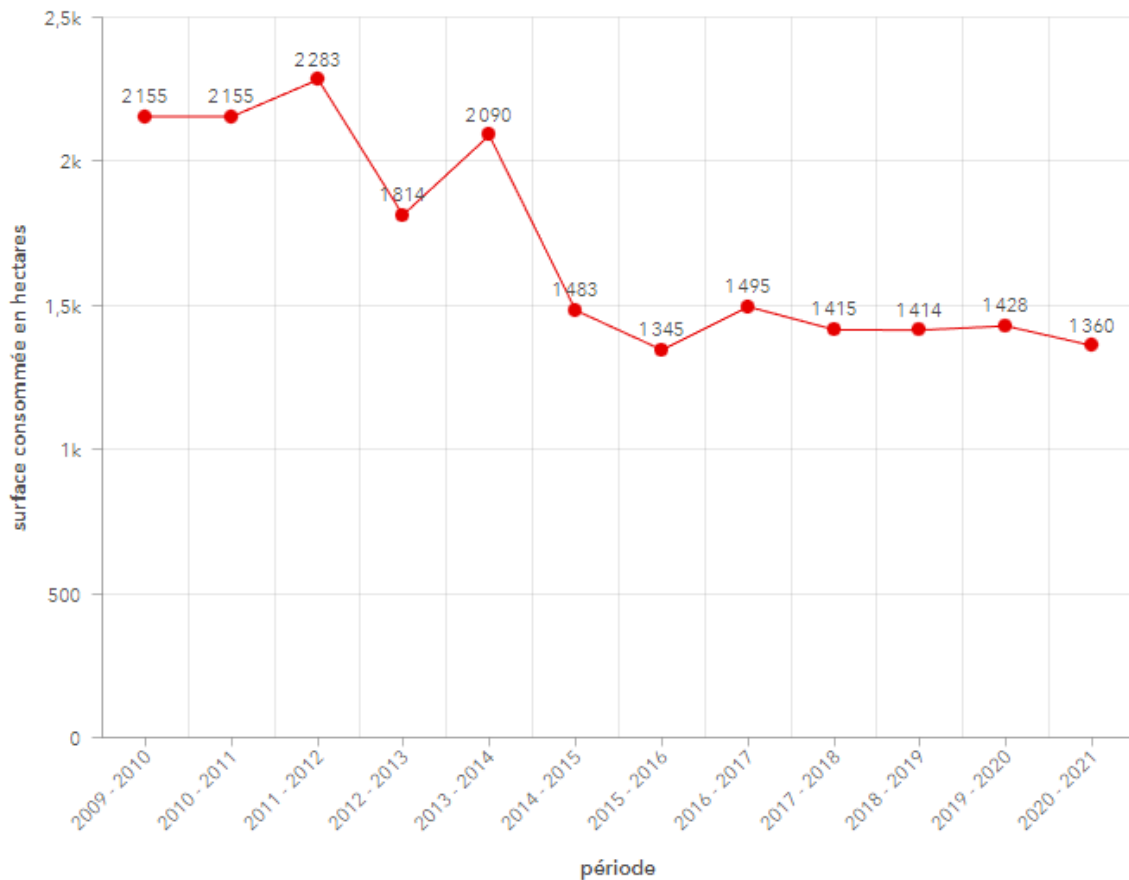
C'est dans les territoires les plus urbanisés que le niveau d'artificialisation est le plus élevé dans le Grand Est : 11,4% de la surface départementale artificialisée dans le Haut-Rhin, 11,1% dans le Bas-Rhin et 10,2% en Moselle. A contrario, c'est dans les territoires les plus ruraux que ce taux d'artificialisation est logiquement le plus bas : 2,8% en Haute-Marne et dans la Meuse.

Entre 2011 et 2021, 16 127 ha ont été consommés dans le Grand Est. Entre 2012 et 2018, on a constaté un fort ralentissement (+0,1%) par rapport aux évolutions constatées au cours des périodes 1990-2000, 2000-2006 et 2006-2012 (entre + 0,3 % et + 0,4 % par an). Néanmoins, depuis 2016 la consommation annuel d'ENAF ne semble plus ralentir.

---

<sup>2</sup> Étude INSEE Analyses n°118 – Juillet 2020. Les données sont issues de CORINE Land Cover, à partir de l'interprétation d'images satellitaires, qui apprécie surtout le territoire en terme de paysages. Elles sont différentes de TERUTI qui fait référence à une nomenclature physique d'occupation des sols.

Consommation totale\* (en hectares) entre 2009 et 2021



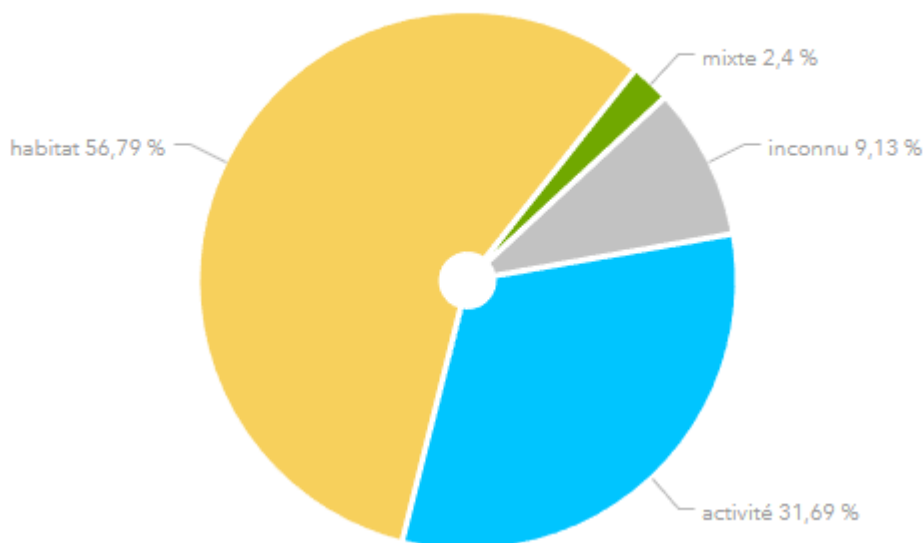
\* total = activité + habitat + mixte + inconnu

Source : Cerema, observatoire de l'artificialisation

Entre 2012 et 2018, les territoires artificialisés proviennent essentiellement des terres agricoles (2 965 ha), ainsi que des forêts et des milieux semi-naturels (355 ha).

L'artificialisation des zones urbanisées dans le Grand Est s'accroît moins fortement que dans le reste de la France (+0,1% contre +0,2% au niveau national). Mais cela s'explique en grande partie par une croissance démographique moins dynamique. Avec 5,6 millions d'habitants, la population a diminué de 2000 habitants dans le Grand Est entre 2013 et 2018. Toutefois, le nombre de ménages, qui sont 2,5 millions dans la Région, a progressé de 70 100 entre 2013 et 2018, nécessitant mécaniquement un nombre de logements plus important. Pourtant le nombre de logements vacants ne cessent de croître et se situe à 9,3% des logements en 2016. Avec 2,1 millions d'emplois, le Grand Est en a perdu 41 100 sur cette même période, alors que l'étendue des zones industrielles ou commerciales progresse quant à elle de 0,8 % par an.

## Répartition du flux de consommation d'espaces par destination entre 2009 et 2021



Source : Cerema, observatoire de l'artificialisation

### L'artificialisation au niveau transfrontalier

Globalement, les territoires du Grand Est sont moins artificialisés que ceux de certains pays voisins. Au niveau de la Grande Région, espace partagé avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique et les départements lorrains du côté français, on compte 654 110 ha artificialisés, soit 10 % de sa surface. Cela n'est toutefois pas uniforme dans l'ensemble du territoire. Ainsi, 15% de la surface de la région Wallonne est artificialisée, et 18% dans la Sarre, alors qu'elle est de 9% en Rhénanie-Palatinat, de 10% au Luxembourg et de 6,5% en Lorraine. Le Luxembourg voit toutefois, entre 2012 et 2018, son artificialisation progresser trois fois plus rapidement que dans le reste de la Grande Région, mais sa croissance démographique est nettement supérieure (+2,4%) à celle de la Grande Région (+0,3%).

La part de la surface artificialisée est de 14,9% dans le Nord-Ouest de la Suisse, est de 10% dans le Bade-Wurtemberg, et de 11,2% en Alsace. Néanmoins, lorsque l'on prend en compte la population rapportée à la surface artificialisée, la partie Française est nettement plus artificialisée que ses voisins suisses et allemands : en Alsace 1 ha est artificialisé pour 20 habitants, alors qu'il l'est pour 28 habitants dans le Nord-Ouest de la Suisse, et de 31 habitants dans le Bade-Wurtemberg.

Alors que les dynamiques de démographie et d'emploi ont nécessairement des impacts sur l'urbanisation, le développement de l'habitat et des zones commerciales et industrielles au niveau transfrontalier, **la logique du ZAN dans les territoires en France risque de se mettre en œuvre sans possibilité de concertation avec les territoires des pays voisins.**

## Quelques enjeux inhérents à l'intégration du ZAN dans le SRADDET

Dans le cadre de cette procédure de modification, le CESER a participé aux différentes initiatives et séminaires organisés par le Conseil régional. À partir de cette participation, le CESER a relevé un certain nombre d'enjeux et de points qu'il estime nécessaire de prendre en compte dans le cadre de cette modification.

### Des outils mal adaptés ?

Si l'objectif du ZAN à l'horizon 2050 est largement partagé par l'ensemble des acteurs dans les territoires, les collectivités n'ont pas réellement été dotées d'outils spécifiques à même de les aider à réaliser cet objectif. Au regard de leurs besoins, comment accompagner les collectivités à poursuivre, la construction de logements, de routes, d'équipements tout en réduisant la consommation d'espaces ? Les communes en particulier vont avoir besoin d'ingénierie et de se reposer sur des espaces de concertation pérennes avec le Conseil régional et l'État.

Quels dispositifs pour réduire la vacance des logements ? La vacance des logements augmente plus rapidement que le parc de logements. De 2009 à 2014, le parc de logements vacants a progressé de 21,7%, tandis que le parc de logements a progressé de 5,9%, selon le rapport de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur les ZAN en juin 2021.

Il est en général plus coûteux de rénover le bâti ancien que de construire du neuf. Dans ces conditions, comment mieux impulser la rénovation du bâti ?

Enfin, les outils d'observation du foncier disponible vont devoir monter en puissance. L'accès aux données et le partage de l'information avec l'ensemble des acteurs locaux seront indispensables.

### Une fiscalité locale à faire évoluer

Le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), institution associée à la Cour des comptes, s'est saisi du ZAN et de sa prise en compte par la fiscalité locale. Ainsi, s'il est difficile de bien mesurer l'impact de l'application du ZAN sur la fiscalité et les ressources des collectivités, il est probable qu'elle se traduise par une augmentation des prix du foncier.

Aujourd'hui, le système de la fiscalité locale n'encourage aucunement la sobriété foncière. C'est peut-être même l'inverse ! Les recettes d'une commune sont liées à son patrimoine, d'autant plus que celle-ci a aujourd'hui comme principal levier la taxe foncière depuis la suppression de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). **Le ZAN va certainement rendre inéluctable une refonte de la fiscalité locale** pour des raisons notamment d'équité entre les territoires, et pour créer un effet levier favorable à la sobriété foncière lors des opérations d'aménagement.



### **Ne pas pénaliser les « bons élèves »**

D'ici 2030, le rythme de l'artificialisation doit être tel que la consommation totale d'espace observée soit inférieure à la moitié de celle observée entre 2011 et 2021. Néanmoins, certaines collectivités ont été précurseurs en la matière, en engageant dès cette période une sobriété foncière avant que la loi ne l'impose. Elles se verront finalement désavantagées par rapport à des communes qui ont fortement consommé du foncier, et qui bénéficieront donc d'une possibilité de consommer la moitié d'un potentiel plus important que si elles avaient été plus sobres.

### **L'équité dans l'application du ZAN**

La principale cause de l'artificialisation des sols est liée à l'étalement urbain. Si la consommation foncière n'a pas été corrélée aux dynamiques démographiques et économiques, il faudra néanmoins veiller à ne pas pénaliser les territoires les plus en difficulté par rapport à ceux qui sont en croissance. Les récentes prospectives de l'INSEE estiment que le Grand Est sera la région française d'ici 2070 la plus en recul démographique. Ainsi, parmi les 10 départements la constituant, seule la population du Bas-Rhin augmenterait. **Mais comment concilier équitablement le redéveloppement de territoires en déclin et en besoin de développement d'activités, en même temps que d'agir contre l'étalement urbain autour des métropoles les plus dynamiques qui concentrent de plus en plus ?**

**Sobriété foncière et plan régional « relocalisation »**. Comment la Région pourra-t-elle atteindre ses objectifs de développement qui prévoient notamment 500 relocalisations d'entreprises en intégrant les contraintes foncières avec la Zéro Artificialisation Nette ?

**Les enjeux entre l'artificialisation des sols et les spécificités de l'agriculture**. Le développement de circuits courts dépend de la préservation des espaces agricoles à proximité des zones d'habitation. Cela implique de maintenir des activités agricoles à proximité des zones urbaines ou péri-urbaines, ce qui pourrait atténuer l'étalement urbain, tout en limitant les impacts environnementaux négatifs liés au transport des biens alimentaires. Le développement de l'artificialisation se fait en effet au détriment de terres souvent agricoles, de bonne qualité, ce qui crée une concurrence entre production agricole et étalement urbain.

**L'objectif de réduction de l'artificialisation avec l'enjeu du développement économique**, c'est-à-dire le développement de l'emploi et des activités économiques sur le territoire. Il est important que le développement de l'immobilier tertiaire (surfaces de bureaux, commerciales, logistiques, etc...) soit compatible avec les questions d'économies d'espace. Entre 2006 et 2014, 5 % des espaces nouvellement artificialisés l'ont été au profit de l'immobilier tertiaire. Le développement des centres commerciaux est significatif en France en comparaison européenne. En parallèle, le bâti logistique (entrepôts de stockage) connaît une forte croissance, notamment portée par le e-commerce. Les questions de densité sont

relativement moins présentes dans l'encadrement de ces espaces, en comparaison des contraintes s'appliquant à l'habitat.

### **Le recyclage des friches**

La transformation de foncier déjà artificialisé, et a fortiori les friches, apparaît comme une des solutions les plus évidentes pour l'application du ZAN. Ce n'est pas toutefois sans soulever certaines questions. Ainsi, le coût d'aménagement de ces terrains est en général bien plus élevé que de construire sur un espace vierge, compte tenu des coûts de démolition, de dépollution... Le gouvernement a lancé en septembre 2020 dans le cadre du plan de relance un « fonds friches » pour aider au financement des opérations de recyclage des friches, fonds qui a depuis été pérennisé. Mais, s'il connaît un véritable succès, il n'est pas sans critiques, et les besoins seront certainement bien plus importants que les montants qui ont aujourd'hui été alloués. La mise en œuvre via des appels à projet ont pour conséquence de favoriser les collectivités bien dotées en ingénierie notamment, au détriment des plus petites communes.

Enfin, il n'est peut-être pas opportun d'envisager systématiquement le recyclage d'une friche. Avec le temps, les terrains « abandonnés » par l'homme sont devenus des réservoirs d'espèces animales et végétales diversifiées et peuvent constituer un refuge de biodiversité.

### **Le développement des zones commerciales et la désertification des centres villes**

Avec la loi Climat et Résilience et depuis la publication d'un décret en octobre 2022, « l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols ». Néanmoins, un certain nombre de dérogations permettent l'implantation de zones commerciales ou leur extension, avec une limite de 10 000 mètres carrés.

Le dynamisme des centres-villes et de leur commerce est au cœur des préoccupations depuis quelques années. Le développement de la vacance commerciale en ville au profit des zones périphériques a contribué au développement de l'artificialisation. Néanmoins, avec notamment le développement du commerce en ligne, les zones commerciales périphériques voient également le déclin de leur attractivité et une vacance des locaux commerciaux qui se développe de plus en plus.

### **La prise en compte des continuités écologiques avec le ZAN**

Les conséquences de l'artificialisation peuvent se faire ressentir au-delà de l'espace concerné, en provoquant une rupture de la continuité écologique sur le secteur concerné. Ainsi, la continuité écologique doit être un élément essentiel à préserver. La compensation envisagée avec la logique du ZAN semble beaucoup plus difficile en l'occurrence.

## **Outre le ZAN : sur quels aspects enrichir le SRADDET à l'occasion de cette modification ?**

### **L'économie circulaire**

La Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite loi AGEC impose que la lutte contre les plastiques et les dépôts sauvages soient déclinés dans les SRADDET. Sur ce point, le Conseil régional estime que le SRADDET devrait connaître peu de changements en la matière, puisqu'il serait globalement conforme aux évolutions législatives. Le Conseil régional étant déjà dans une démarche dont les résultats sont probants et dont la trajectoire est conforme à ce qui est attendu par la loi, est-ce envisageable de décliner cette ambition au-delà des obligations réglementaires ?

### **Logistique**

L'émergence de nouveaux modes de consommation (e-commerce) et l'optimisation de la performance logistique conduisent les promoteurs à construire des bâtiments en périphérie des centres urbains, généralement au sein de hubs dédiés, en raison des nuisances qui y sont associées (bruit, trafic, pollution).

L'application du ZAN pourrait venir freiner voire « geler » l'outil logistique avec des risques à terme, de congestion, de baisse de performance logistique si le développement des activités se poursuit sur le même rythme ! Quelles solutions ? Densification des zones, engagement vers une politique plus sobre, incitation retour au commerce de proximité via les circuits courts ...

### **Évaluation du SRADDET**

Des bilans annuels du SRADDET ont été prévus lors de son élaboration, à partir d'un certain nombre d'indicateurs définis, précis et assez exhaustifs.

Dans sa première contribution au SRADDET (juin 2017), le CESER préconisait que les résultats des différentes évaluations menées puissent faire l'objet d'une communication dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) mais aussi en direction des citoyens. Le CESER soulignait également l'importance de s'attacher à une participation citoyenne et de la société civile à l'évaluation du SRADDET. Pour cela, il souhaitait que les associations, les acteurs de l'économie sociale et solidaire soient associés à cette démarche, et soulignait le rôle que pouvait jouer le CESER, de par sa composition et de ses réseaux, pour développer l'expertise citoyenne avec l'ensemble de la société civile.

## Conclusion

Le CESER continue de s'impliquer dans l'évolution et le suivi du SRADDET en apportant cette contribution en amont de la modification sur laquelle il sera obligatoirement saisi.

C'est l'application de la loi Climat et Résilience avec la réduction de moitié de l'artificialisation des sols dans la Région les 10 prochaines années, puis ensuite avec la mise en place du Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050, qui est le cœur névralgique de cette modification.

Le CESER, lors de l'élaboration du SRADDET, se concentrait sur le principe d'équité qui devait prévaloir entre les territoires. La mise en œuvre du ZAN appelle encore plus à être vigilant sur l'équité entre les territoires quant à la manière de procéder et entre la répartition des efforts des collectivités concernées.

La grande majorité des acteurs locaux partagent les objectifs posés par la loi. Mais de fortes interrogations se font entendre quant à leur capacité à le mettre en œuvre à partir de la méthode et du calendrier de modification du SRADDET demandés par l'État. Des évolutions sont attendues. Le CESER souligne l'importance de la concertation et de l'écoute de l'ensemble des acteurs concernés afin de s'assurer que la trajectoire du ZAN se mette complètement en œuvre.

La nécessaire réduction de l'artificialisation des sols s'inscrit dans les Objectifs de développement durable en visant, d'ici à 2030, à « renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays ». C'est un enjeu prépondérant quant à la préservation de la biodiversité, à la lutte contre le réchauffement climatique, contre l'amplification des risques d'inondations, pour la souveraineté agricole et alimentaire.

Le CESER estime qu'il est primordial que les ambitions fixées par le législateur soient totalement intégrées au SRADDET du Grand Est. Néanmoins, il souhaite souligner un certain nombre d'enjeux qui se posent dès aujourd'hui, que le Conseil régional, l'État et les collectivités devront prendre en compte pour cela :

- La mise à disposition d'outils, notamment d'urbanisme pour les collectivités, permettant d'accompagner l'ensemble des territoires à réaliser équitablement le ZAN.
- Une fiscalité locale à faire évoluer
- L'encouragement des collectivités vertueuses ayant déjà engagé une véritable politique de sobriété foncière
- L'objectif de réduction de l'artificialisation avec l'enjeu du développement économique, notamment l'articulation entre la sobriété foncière et le plan régional « relocalisation »
- Le recyclage des friches
- Les enjeux entre l'artificialisation des sols et les spécificités de l'agriculture
- Le développement des zones commerciales et la désertification des centres villes
- La prise en compte des continuités écologiques

# EXPLICATION DE VOTE

## **EXPLICATION DE VOTE DE MEMBRES DU CESER REPRÉSENTANT LE MONDE AGRICOLE, (CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE, FRSEA, CRJA)**

Nous, CRAGE, FRSEA, JA, voterons cet avis et saluons le travail de la commission.

Cependant, nous attirons votre attention sur la zéro artificialisation sur le dispositif ERC Eviter – Réduire – Compenser.

La compensation ne doit pas être retenue comme la solution de facilité sans avoir mis tout en œuvre pour justement éviter, réduire la consommation du foncier agricole.

Cependant, quand compensation il y a, elle doit se faire sur le périmètre impacté justement par la consommation de foncier.

L'autre point de vigilance sur le zéro artificialisation est de voir l'activité, dans nos zones rurales souvent dépourvues de zone industrielle ou constructible, complètement sclérosée, voire réduite à néant.

Je prends l'exemple d'un collègue, qui projette de construire un poulailler de 1 000 m<sup>2</sup> en agriculture biologique, de surcroît, et ce afin de répondre à la demande locale, qui se voit confronter à cette problématique.

Un point de vigilance également sur la souveraineté énergétique. Si nous comprenons et soutenons cette nécessité, il est impératif qu'elle ne se fasse pas au détriment des zones rurales et encore moins par l'accaparement de terres agricoles à leurs propriétaires par des investisseurs ayant compris la manne financière de la production d'énergie solaire, et ce au détriment de l'installation de jeunes agriculteurs dont nous dépendons trois fois par jour dans nos assiettes.

Pour rappel, c'est bel et bien dans nos zones rurales et agricoles que se dessinent des solutions d'aménagement du territoire, de souveraineté alimentaire, d'économie circulaire.

Un dernier rappel, la biodiversité est toujours plus importante sous 1 m<sup>2</sup> de prairie ou de céréales que sous 1 m<sup>2</sup> de béton ou macadam.

On pourrait aussi imaginer un financement par la Région, nos concitoyens, de plantations d'arbres, de haies, le long de routes, chemins ou lotissement.

Marin BARBIER, Philippe CLEMENT, Véronique KLEIN,  
Sophie LEHE, Sébastien LORIETTE, Gérard RENOUARD



**RETROUVEZ TOUTES LES INFOS  
DU CESER GRAND EST SUR INTERNET  
ET LES RÉSEAUX SOCIAUX :**

 [www .ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

 <https://www.facebook.com/ceserge/>

 <https://twitter.com/cesergrandest>

**SITE DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

5 rue de Jéricho  
51037 Châlons-en-Champagne  
03 26 70 31 79

**SITE DE METZ**

Place Gabriel Hocquard  
57036 Metz Cedex 1  
03 87 33 60 26

**SITE DE STRASBOURG**

1 Place Adrien Zeller  
67000 Strasbourg  
03 88 15 68 00