



**PRÉFET
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Evolution du
schéma régional d'aménagement, de
développement durable et d'égalité des
territoires (SRADDET) des Pays-de-la-Loire**

Note d'enjeux

Résumé exécutif

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de la Loire a été approuvé par arrêté préfectoral du 7 février 2022. Ce schéma doit évoluer pour intégrer les évolutions législatives et réglementaires récentes. Le législateur a prévu que la procédure de modification puisse être utilisée lorsqu'elle a pour objet d'intégrer des dispositions imposées par la loi (art. L.4251-9 du CGCT).

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi dite « Climat et Résilience ») prévoit que la modification du SRADDET pour intégrer la territorialisation de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie en cours par rapport à la décennie passée doit être approuvée avant le 22 février 2024 (délai modifié par la loi 3DS).

Par arrêté du Conseil régional publié le 7 juillet 2022, la procédure de modification du SRADDET a été engagée. Suite à cette décision, l'État, en tant que personne publique associée, a souhaité communiquer la présente note d'enjeux explicitant ses attentes.

Cette procédure de modification du SRADDET devra également intégrer :

- La déclinaison des objectifs nationaux de gestion des déchets tels que fixés par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), l'ordonnance n°2020-920 du 29 juillet 2020 et notamment le décret n°2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets,
- La détermination d'objectifs de moyen et long termes en matière de développement et de localisation des constructions logistiques tels que prévus par la loi LOM (art 16) du 24 décembre 2019 et par la loi climat et résilience, qui doivent être traduits lors de la première révision ou modification du schéma (Art. 219 de la Loi Climat et Résilience),
- L'intégration de la stratégie régionale aéroportuaire au titre de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS).

L'Etat souhaite également attirer l'attention du Conseil régional sur d'autres enjeux pertinents pour la région, qui pourront être pris en compte lors d'une prochaine révision du SRADDET :

- Prise en compte des objectifs du plan d'action territorial (PAT) déclinant en Pays de la Loire la stratégie nationale aires protégées, qui sera élaboré d'ici fin 2022.
- Déclinaison des objectifs de baisse des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables et de récupération>
- Prise en compte des orientations de la stratégie nationale bas-carbone et du plan national d'adaptation au changement climatique, adaptée aux spécificités régionales et définie pour faciliter une déclinaison dans le cadre des différents plans (PCAET, PLUi, SCOT...)
- Prise en compte du recul du trait de côte : la loi climat et résilience a ouvert la possibilité d'identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation et un « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière »,
- Poursuite de sa réflexion sur la prise en compte de la spécificité de l'estuaire de la Loire : le présent dire de l'État est à cet effet complété par d'une note d'enjeux spécifique annexée.

Table des matières

Résumé exécutif.....	2
I. La prise en compte par le SRADDET des dispositions issues des lois climat et résilience, AGEC et 3 DS.....	4
A. Trajectoire zéro artificialisation nette (ZAN).....	4
Contexte réglementaire.....	5
Contenu du SRADDET actuel.....	6
Dire de l'État.....	7
1. Une trajectoire ZAN territorialisée, évaluée et concertée.....	7
2. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et l'enjeu de production de logements.....	9
3. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et le développement des activités.....	10
4. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et les enjeux agricoles et forestiers.....	11
5. Articulation de la trajectoire vers le ZAN avec la production énergétique photovoltaïque.....	12
6. Prise en compte des grands projets d'envergure nationale et régionale.....	12
7. Engagement en faveur de la reconquête des friches urbaines.....	13
8. Trajectoire vers le ZAN, une occasion de porter de nouvelles formes d'aménagement.....	13
B. Déclinaison des objectifs nationaux de gestion des déchets.....	14
Contexte réglementaire.....	14
Contenu du SRADDET actuel.....	14
Dire de l'État.....	15
Échéance.....	16
C. Déclinaison des objectifs de développement et de localisation des constructions logistiques.....	16
Contexte réglementaire.....	16
Dire de l'État.....	16
Échéance.....	17
D. Stratégie régionale en matière aéroportuaire.....	17
Contexte réglementaire.....	17
Contenu du SRADDET actuel.....	17
Dire de l'État.....	18
Échéance.....	19
II. Prise en compte dans le SRADDET d'enjeux pertinents pour la région.....	19
A. Couverture du territoire par les aires protégées.....	19
Contexte réglementaire.....	19
Contenu du SRADDET actuel.....	19
Dire de l'État.....	19
B. Déclinaison des objectifs de baisse des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables et de récupération.....	20
Contexte réglementaire.....	20
Contenu du SRADDET actuel.....	20
Attentes de l'État.....	20
C. Objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.....	21
Contexte réglementaire.....	21
Contenu du SRADDET actuel.....	21
Dire de l'État.....	22
D. Prise en compte du recul du trait de côte.....	22
Contexte réglementaire.....	22
Contenu du SRADDET actuel.....	22
Dire de l'État.....	22
Annexe : note d'enjeux de l'État sur l'estuaire de la Loire.....	23

I. La prise en compte par le SRADDET des dispositions issues des lois climat et résilience, AGEC et 3 DS

A. Trajectoire zéro artificialisation nette (ZAN)

À l'image des autres régions de l'ouest de la France, l'artificialisation des sols en Pays de la Loire est l'une des plus importantes de France. Trois facteurs expliquent en grande partie cette situation :

- une structure urbaine organisée autour de pôles de différentes tailles répartis sur l'ensemble du territoire,
- la présence historique d'un habitat très dispersé,
- le dynamisme démographique lié à la proximité de la mer et au développement économique de la région et à sa résilience face aux mutations économiques (désindustrialisation, métropolisation...).

Les scientifiques, à travers des mécanismes d'expertise collective comme l'IPBES¹ et le GIEC² alertent sur les impacts socio-économiques des changements climatiques et du déclin de la biodiversité. La préservation des sols permet d'agir sur la mitigation et l'adaptation aux changements climatiques (captage de CO₂ et environnement plus résilient face aux canicules par exemple), en faveur de la protection de la biodiversité (trames vertes et bleues), et pour la préservation de la ressource en eau.

La préservation des sols s'inscrit dans les objectifs internationaux de développement durable (ODD) et dans les engagements européens de la « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (2011) ». Au plan national, en moyenne, 25 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés annuellement, dont environ 2 000 hectares dans les Pays de la Loire avec une tendance à la baisse assez lente.

L'artificialisation est préjudiciable à la biodiversité et à la ressource en l'eau, contribue à accroître le réchauffement climatique, et a des conséquences économiques et sociales négatives :

- Accélération de la perte de biodiversité : la transformation d'un espace naturel en terrain imperméabilisé, modifie considérablement ou fait disparaître l'habitat des espèces animales ou végétales de cet espace naturel, et peut conduire à leur disparition d'un territoire.
- Réchauffement climatique : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO₂ et contribue donc au réchauffement climatique.
- 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.
- Ressources en eau : l'artificialisation contribue à la dégradation de la qualité des eaux de ruissellement par le transfert de polluants et aggrave les risques d'inondation. Par la destruction de sols perméables l'artificialisation tend à diminuer la capacité de recharge des nappes par infiltration et les surfaces capables de stocker efficacement la ressource en période hivernale et la restituer naturellement en période d'étiage.
- Amplification des risques d'inondations : en cas de fortes pluies, les phénomènes de ruissellement sur les sols imperméabilisés sont amplifiés, et les inondations résultantes, aggravées.

1 IPBES : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques <https://ipbes.net/>

2 GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, <https://www.ipcc.ch/>

- Amplification de la fracture territoriale : l'étalement urbain et la construction en périphérie des villes renforcent la fracture sociale en reléguant une partie des habitants à l'écart des centres-villes, provoquant sa désertification et la dévalorisation des petits commerces.

- 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'équipement et de viabilisation (routes, électricité, assainissement) qui sont coûteuses et viennent souvent ajouter d'autre nuisance à la biodiversité (nuisance sonores, pollution lumineuse, pollution de l'air et de l'eau)...

La prise de conscience des enjeux de la lutte contre l'étalement urbain n'est pas récente. Les lois de décentralisation ont introduit l'objectif de gérer le sol de façon économe dans le code de l'urbanisme, les lois SRU de 2000, Grenelle I et II (2009-2010) ALUR en 2014 et ELAN en 2018 ont inscrit la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation économe des espaces comme des objectifs généraux des politiques et documents d'urbanisme.

Contexte réglementaire

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi climat et résilience) fixe l'objectif d'atteindre en 2050 « [...] l'absence de toute artificialisation nette des sols [...] », dit « zéro artificialisation nette » (ZAN). Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021 – 2030) par rapport à la consommation d'espace réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes. Cette consommation est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

Elle a modifié l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme en introduisant, parmi les grands objectifs de l'action des collectivités, la maîtrise du développement rural (et non plus seulement urbain) et la « *lutte contre l'artificialisation des sols, incluant l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

L'article L.4251-1 du CGCT précise les objectifs que le SRADDET doit comprendre. « *En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, ces objectifs sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.* »

L'article R.4251-3 du CGCT (issu du décret n°2022-762 du 29 avril 2022) précise que les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant :

« 1° *Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;*

« 2° *Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;*

« 3° *L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;*

« 4° *Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires.* »

L'article R.4251-8-1 précise, par ailleurs, qu'en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années.

Les outils de mesure de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF)

Pour la décennie en cours, les mesures de la consommation d'ENAF permettent de suivre les phénomènes d'étalement urbain. Au sens de la loi « Climat et Résilience », la consommation d'ENAF s'entend comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* ». Pour effectuer le bilan de la décennie précédente (2011 – 2020), il convient de privilégier parmi les différentes bases et sources de données disponibles, l'emploi des fichiers fonciers retraités disponible sur le portail de l'artificialisation :

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

Tous les territoires sont concernés par le phénomène d'étalement urbain et de consommation d'ENAF :

- Les métropoles disposent de moins d'ENAF que la moyenne régionale. De 2012 à 2017, la consommation d'ENAF augmente moins que la population dans la métropole nantaise, au même rythme dans celle d'Angers. Dans la métropole du Mans, la consommation d'ENAF se poursuit alors que la population stagne.
- Dans les territoires périurbains, de 2012 à 2017 la consommation d'ENAF augmente plus que la population. Cela témoigne d'une urbanisation peu économe de l'espace.
- Dans les territoires à dominante rurale, la part d'ENAF est plus forte que dans la région. La consommation d'ENAF croît alors que la population croît très faiblement voire décroît par endroit. Les logements contribuent fortement à cette consommation, car ils sont plus souvent individuels, vacants ou sous peuplés en raison notamment du vieillissement de la population. Les créations de nouvelles zones d'activité économique y contribuent aussi.
- Dans les territoires littoraux, la part d'ENAF est plus faible que dans la région. De 2012 à 2017, la consommation d'ENAF augmente moins que la population. L'habitat participe fortement à l'artificialisation, car les logements individuels ou sous-peuplés sont plus fréquents. L'attractivité touristique pèse fortement : 45 % des logements sont des résidences secondaires.

Contenu du SRADDET actuel

Le SRADDET actuel comprend des dispositions sur la gestion économe de l'espace, en posant les objectifs suivants : « *tendre vers le zéro artificialisation nette des espaces naturels, agricoles et forestiers à l'horizon 2050* » (objectif 21), « *mieux intégrer les zones économiques et commerciales au projet de territoire* » (objectif 6) et « *assurer la pérennité des terres et activités agricoles et sylvicoles garantes d'une alimentation de qualité et de proximité* » (objectif 22). Les règles exigent de « *tenir compte dans les plans et programmes, des enjeux de revitalisation des centres-bourgs et centres-villes dans le développement résidentiel, commercial et économique des territoires* » et « *encouragent la préservation des espaces agricoles ressources d'alimentation* ». Celle consacrée à la gestion économe du foncier prescrit quatre points :

- Évaluer la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- Orienter prioritairement le développement urbain au sein de l'enveloppe urbaine,
- Encadrer les extensions urbaines et conditionner leur ouverture,
- Renaturer les espaces artificialisés.

Le document doit évoluer pour prendre en compte les nouvelles dispositions législatives et fixer un objectif régional de réduction du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi qu'une cible d'artificialisation nette des sols par tranche de dix années.

Dire de l'État

1. Une trajectoire ZAN territorialisée, évaluée et concertée

Critères de territorialisation des objectifs

Il est attendu dans la partie « rapports d'objectifs du SRADDET » un exercice de territorialisation de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les 10 prochaines années par rapport à la décennie passée, en tenant compte des critères listés dans l'article R4251-3 du CGCT. Sur la prise en compte de ces critères, l'État formule les recommandations suivantes :

- 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 : afin d'apprécier ce critère, il faudra en particulier vérifier l'état des continuités écologiques et identifier si elles présentent des coupures ou des milieux fragiles à restaurer.
Il sera utile de s'appuyer sur la stratégie de préservation, valorisation et restauration de la biodiversité élaborée dans le SRADDET en vigueur ; également sur les orientations nationales trame verte et bleue (ONTVB) au niveau national, la stratégie nationale des aires protégées et les règles spécifiques du SRADDET concernant cette thématique.
- L'utilisation du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés constitue un enjeu central, à la fois pour conduire l'exercice de territorialisation de l'objectif de réduction, et pour faciliter la mise en œuvre effective de cet objectif en tenant compte notamment du taux de vacances des logements (en particulier en centre-bourg), du taux de remplissage des zones d'activité économique d'ores et déjà existantes et de la présence de friches urbanisables. L'utilisation d'outils comme UrbanSimul (identification des fonciers potentiellement mobilisables, reconstitution de dynamique d'urbanisation) et cartofriches (recensement des friches) peut contribuer à cette expertise.
- **L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural** : il s'agit d'identifier les besoins de renforcement des infrastructures du territoire et de développement des centralités. La stratégie spatiale d'aménagement du SRADDET en vigueur qui identifie différents niveaux de polarités urbaines de l'armature régionale sera utilement utilisée. Les analyses de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de l'Observatoire des territoires (OT) peuvent apporter des données complémentaires.
- L'utilisation des travaux de l'INSEE est recommandée pour analyser les dynamiques démographiques. En effet, chaque fin d'année N-1, l'INSEE publie un nouveau millésime (N-3) des populations authentifié par décret pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier suivant. La diffusion des chiffres actualisés de la population sur la base des données du recensement est accompagnée d'une étude détaillée des dynamiques démographiques observées sur la région. L'ensemble des données démographiques sont téléchargeables sur le site de l'INSEE. Le site Statistiques-locales permet une visualisation interactive de ces données, de les télécharger et d'éditer des portraits de territoires avec des zones de comparaison. Enfin, les travaux de projection de population actualisés fin 2021 au niveau national sont en cours de déclinaison au niveau régional et serviront à affiner les objectifs du ZAN en prenant en compte la composante démographique.

La liste des critères n'est pas limitative. Ainsi pour la prise en compte des objectifs de réduction de l'artificialisation par les SCOT l'article 194 de la loi Climat et Résilience prévoit que le document d'orientation et d'objectifs peut décliner ces objectifs en tenant compte « des efforts de réduction de la consommation d'ENAF » (art 141-8 du code de l'urbanisme). Il est possible pour le SRADDET d'intégrer ce critère. La territorialisation peut également s'appuyer sur des travaux existants. L'étude réalisée par l'INSEE et la DREAL Pays de la Loire

(2021) « *Les territoires ligériens face aux enjeux de développement durable* » met en évidence des typologies de territoires en particulier sur le sujet de l'artificialisation des sols (appréhendée sous l'angle de la consommation d'ENAF).

Le SRADDET en application de l'article L 4251-1 CGCT explicitera pour les décennies suivantes la trajectoire pour aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et fixera les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation décennie par décennie.

Des règles territorialisées

La territorialisation de l'objectif se traduira par des règles territorialisées, comprises dans le fascicule qui a vocation à permettre la déclinaison des objectifs. Globalement, il y a un enjeu important à ce que le SRADDET donne aux SCOT les moyens de s'approprier et de mettre en œuvre les objectifs et les règles qu'il aura fixées.

La déclinaison en « *parties de territoire régional* » (article R. 4251-8-1 du CGCT) doit prendre en compte les périmètres des SCOT et, en l'absence de SCOT, le périmètre des PLU(i) et des cartes communales (ainsi que les limites des communes au RNU). En d'autres termes, le périmètre d'un SCOT est nécessairement inclus en totalité dans une partie de territoire régional. Le cas des SCOT interrégionaux (CUA Alençon, Maine Saonais, Pays de Redon, Cap Atlantique) peut toutefois nécessiter des dispositions particulières à traiter entre régions concernées. Les règles doivent ensuite définir des cibles d'artificialisation nette (et de consommation d'ENAF pour la décennie en cours) pour chacune de ces parties de territoires régional, de sorte que la trajectoire régionale soit respectée, le cas échéant en prenant en compte dans cette trajectoire les grands projets d'envergure nationale ou régionale.

Indicateurs de suivi

Conformément à l'article R 4251-8-1 du CGCT, « (...). [le fascicule] *précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols* ». Le SRADDET précisera le cadre méthodologique pour une évaluation équilibrée et homogène des consommations d'ENAF à l'échelle de l'ensemble des territoires de SCOT. L'État préconise comme base de référence l'utilisation de [l'observatoire de l'artificialisation](https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/)³.

Le SRADDET doit définir un socle minimal d'indicateurs simples et facilement mesurables par l'ensemble des collectivités, à titre d'exemple :

- la consommation d'espaces NAF, exprimée en hectares (mise en regard du gain de ménages et d'emplois sur le territoire) ;
- le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces non artificialisées, selon les catégories fixées par la nomenclature annexée au R.101-1 du code de l'urbanisme et exprimé en hectares également (à compter de 2031) ;
- l'évaluation du respect des objectifs de réduction fixés.

Détailler les indicateurs à renseigner vise aussi à assurer une certaine homogénéité entre les rapports locaux de suivi de l'artificialisation établis au moins tous les trois ans sur l'ensemble du territoire.

Démarche concertée

Par ailleurs, l'État invite la Région à associer l'ensemble des collectivités concernées à la territorialisation de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces et à sa traduction dans le schéma. Il s'agira notamment d'examiner, le cas échéant, la proposition effectuée par la conférence régionale des établissements publics élaborant des SCOT. Enfin, l'atteinte des

³ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

objectifs de sobriété foncière fixés par la loi conforte le besoin de développer une approche partenariale et une gouvernance régionale sur la consommation des espaces.

Échéance

L'évolution du SRADDET doit être achevée avant le 22 février 2024, en prenant en compte, le cas échéant, l'avis de la conférence régionale des SCOT, dont la Loi dispose qu'il doit être transmis au Conseil Régional avant le 22 octobre 2022.

Dans le cas où le SRADDET n'aurait pas été modifié avant le 22 février 2024, le SCOT ou, en l'absence de SCOT, le PLU(i), le document en tenant lieu ou la carte communale doit engager l'intégration d'un objectif pour les dix années suivant la promulgation de la loi Climat et Résilience, de réduction de la consommation d'espaces NAF par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes.

2. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et l'enjeu de production de logements

En s'engageant dans une trajectoire de réduction progressive et territorialisée de l'artificialisation, la Région sera attentive à ce que l'effort s'adapte également au contexte local, notamment aux dynamiques démographiques ou économiques, au besoin de revitalisation ou de désenclavement, ainsi qu'aux gisements fonciers artificialisés mobilisables. Il s'agit en effet de concilier les objectifs de différentes politiques publiques dont celle du logement. L'absence de toute artificialisation nette des sols ne signifie pas l'arrêt de toute construction, et doit au contraire être compatible avec la relance de la construction de logements, en particulier dans les territoires tendus.

Pour répondre à des besoins importants estimés entre 22 500 et 25 000 logements par an, la construction de logements est très dynamique dans les pôles et les espaces littoraux. Toutefois, malgré un haut niveau de construction dans les communes littorales, les prix à l'achat et à la location ne cessent de progresser. Parallèlement, la tension immobilière de l'agglomération nantaise, dont la production connaît un essoufflement depuis trois ans, a tendance à se reporter sur les territoires voisins. Compte tenu des difficultés croissantes de recrutement depuis la crise sanitaire, notamment d'une main-d'œuvre peu ou moyennement qualifiée, la production de logements accessibles en direction des actifs dans ces territoires très tendus constitue à la fois un enjeu social et économique. En particulier, la production d'une offre de petits logements locatifs sociaux ou libres faciliteraient l'installation des jeunes actifs, la décohabitation de ménages en cours de séparation ou encore l'adaptation de l'offre face au vieillissement de la population. Plus largement, la mise en œuvre du ZAN renforce l'enjeu prospectif et la nécessité de mettre en place des stratégies urbaines sur le moyen et le long termes afin de diversifier la production de logements.

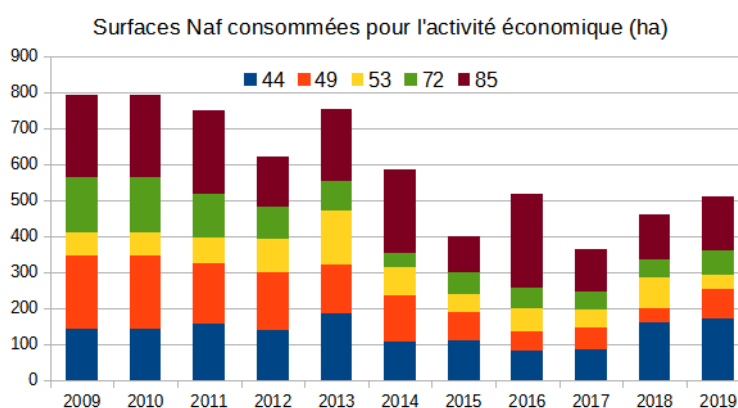
Les maisons neuves constituent la grande majorité des surfaces artificialisées à destination de l'habitat. En effet, 60% des logements construits entre 2012 et 2020 sont des logements individuels et même si la taille des parcelles diminue dans de nombreux EPCI, la surface totale des parcelles accueillant des maisons représente plus de 90% des surfaces résidentielles construites. C'est pourquoi le développement des politiques de renouvellement urbain et la production d'un urbanisme compact constituent un enjeu de premier plan. Le "guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols" de la DHUP présente un retour d'expériences innovantes qui illustrent les bonnes pratiques en matière de gestion économe de l'espace, tout en préservant une qualité de vie certaine.

Au cours des dix dernières années, la consommation d'ENAF a été moins rapide dans certains pôles urbains qui ont pris des mesures pour maîtriser la consommation d'espaces. Par souci d'équité, la territorialisation des objectifs de consommation d'espaces pourrait en tenir

compte pour ne pas pénaliser les collectivités qui ont obtenu des résultats encourageants. À l'inverse, dans les territoires les plus consommateurs, les objectifs de sobriété foncière pourraient être progressivement renforcés afin d'encourager le changement de pratiques.

3. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et le développement des activités

En application de l'article L. 752-6 du Code de commerce, les règles de délivrance des autorisations d'urbanisme commerciales sont renforcées avec un principe d'interdiction de nouvelles autorisations commerciales emportant une artificialisation, avec des dérogations possibles en dessous de 10 000 m² de surface de vente ; les demandes de dérogation pour tous les projets d'une surface de vente supérieure à 3 000 m² devront recueillir l'avis conforme du préfet. Des secteurs d'implantation privilégiés des entrepôts seront également définis au regard des besoins logistiques du territoire et des objectifs de réduction du rythme d'artificialisation des sols (cf I.4. La déclinaison des objectifs de développement et de localisation des constructions logistiques).



Dans les Pays de la Loire, plus de 6 500 hectares de surfaces naturelles, agricoles et forestières (Naf) cadastrées ont été affectés en 10 ans à la satisfaction des besoins économiques. Ils représentent 27 % de l'ensemble des surfaces Naf cadastrées consommées (sources : fichiers fonciers). Cette consommation reste importante et, malgré une baisse amorcée en 2014, tend à nouveau à augmenter.

En 2016, 900 zones dédiées à l'activité économique regroupaient 430 000 salariés du privé et recouvraient 29 000 hectares (sources : données connaissance locale de l'appareil productif et fichiers fonciers). Ces zones occupent 1 % de la surface régionale et continuent de solliciter des sols pour leur expansion. Entre 2011 et 2016, dans la région, 3 800 hectares supplémentaires ont été affectés à l'activité économique alors que les emplois dans les zones augmentaient de 84 000, soit une consommation de 450 m² par emploi supplémentaire (DREAL Pays de la Loire, INSEE, DIRECCTE Pays de la Loire, *Une croissance continue de l'espace dédié à l'activité économique*, juin 2020, [4 pages](#)⁴).

La création et l'extension de zones d'activités consomment beaucoup d'espaces NAF, auxquelles s'ajoute le développement de nombreuses activités existantes isolées en milieu rural, facteur d'artificialisation supplémentaire des sols. La trajectoire vers le ZAN appelle à reconsidérer les modèles de développement mis en œuvre au regard des besoins projetés sur les activités économiques. La réponse à ces besoins devra prioriser l'exploitation des friches urbaines et des disponibilités encore présentes dans les espaces artificialisés, la densification et le renouvellement urbain, ainsi que l'optimisation, la requalification et la revitalisation des zones d'activités existantes.

4 <https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-zones-d-activites-r2217.html>

La territorialisation de l'objectif de réduction de consommation d'espaces NAF et d'artificialisation des sols au titre des activités s'inscrit dans le cadre de l'articulation entre l'échelle régionale et les échelles de SCOT en termes d'armatures, de dynamiques et d'équilibres des territoires, en lien notamment avec les infrastructures de transports et de logistique, les enjeux d'économie circulaire et de ré-industrialisation, et dans la recherche de nouvelles formes d'aménagement. Il s'agira notamment de promouvoir un aménagement des zones d'activités, nouvelles ou existantes par leur optimisation et leur intensification en proposant une meilleure mutualisation des espaces (parkings, voiries, gestion des eaux pluviales, des espaces de renaturation ..) des équipements (centre d'affaires avec bureaux mutualisés, cantines communes, crèches ...) des formes de construction (aménagement en bande, surélévation des bureaux, des lieux de production, parkings en silos mutualisés...). L'éclatement des bureaux vis-à-vis du lieu de production peut être une façon de concevoir des zones économiques dont la forme urbaine est mieux adaptée aux besoins des entreprises. Il s'agira également d'intégrer les mobilités douces et la consommation d'énergie générée par le transport des personnes et des biens jusqu'aux espaces d'activité économique.

4. Articulation entre la trajectoire vers le ZAN et les enjeux agricoles et forestiers

L'extension des zones urbaines s'opère principalement au détriment des terres agricoles. Les explications sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, le niveau de protection est souvent moindre que pour les zones naturelles. Elles sont ensuite plus facilement urbanisables, notamment celles à forte valeur agronomique (terrains plats par exemple). Enfin, l'offre de terrains disponibles peut inciter les élus à ouvrir ces zones à l'urbanisation dans un contexte où près d'un tiers des agriculteurs ont plus de 55 ans.

Le code rural et de la pêche maritime prévoit notamment à l'article L112-1-3 l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » lorsque les enjeux agricoles et forestiers sont impactés. Dès lors, le SRADDET pourra dans ses recommandations intégrer le souci de préserver :

- la valeur agronomique des terres,
- la valeur économique pour les filières agricoles : les zones productrices d'une agriculture de qualité (signes de qualité, filières à forte valeur ajoutée), ou intégrées au sein d'un pôle de compétitivité ou de recherche, ou converties à l'agriculture biologique ou soumises à une forte pression foncière en dépit de leur importance pour l'alimentation de proximité,
- la qualité des espaces boisés,
- la capacité des espaces naturels, forestiers et agricoles à stocker le carbone et leur contribution à la trame verte et bleue.

De même, il est recommandé d'éviter l'enclavement des activités agricoles dans l'urbanisation, de manière à ne pas porter atteinte à leur pérennité. La préservation de la vocation agricole du foncier et du bâti agricole, notamment dans les zones de productions labellisées en signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) ou sous pression foncière, mérite d'être intégrée dans l'objectif de conserver des sièges d'exploitation et des outils de production agricoles fonctionnels. Il pourra être utilement tenu compte des projets alimentaires territoriaux pour appuyer des démarches locales et intégrées et promouvoir les circuits courts.

La fragmentation des habitats boisés reste aujourd'hui importante. Pour éviter de l'augmenter par l'implantation de nouvelles constructions, si leur intérêt le justifie, le classement en espaces boisés classés (EBC) de certains espaces forestiers peut contribuer à lutter contre la fragmentation des habitats boisés.

Pour compenser les impacts négatifs de l'urbanisation, les projets nouveaux pourraient proposer des regroupements de parcelles ou le rétablissement d'accès de parcelles pour faciliter l'exploitation des parcelles.

5. Articulation de la trajectoire vers le ZAN avec la production énergétique photovoltaïque

Le SRADDET actuel vise à « poursuivre la dynamique de la filière solaire photovoltaïque dans le respect en particulier des activités agricoles et de façon préférentielle en toiture et en ombrière »(extrait de l'objectif 28 du SRADDET.). Afin de préserver les espaces agricoles, la règle 5 du SRADDET précise « d'éviter l'implantation de panneaux photovoltaïques à même le sol compromettant une activité agricole ».

Les espaces déjà artificialisés (toiture, parking, terrains dégradé) sont à privilégier pour l'implantation de panneaux solaires. Cependant, l'article 194 de la loi prévoit que, pour la première décennie, « *un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production énergétique photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces, naturels, agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État.* » La parution du décret est attendue, néanmoins la documentation produite par l'ADEME sur le sujet pourra être mobilisée pour alimenter la rédaction du SRADDET concernant les projets agrivoltaïques.

6. Prise en compte des grands projets d'envergure nationale et régionale

L'article R4251-8-1 indique que « *le fascicule [du SRADDET] peut comporter une liste des projets d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels, la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional, sans être décliné entre les différentes parties du territoire régional* ». Cette notion vise des projets de grande dimension dont les emprises ou les effets doivent dépasser les limites notamment départementales. La liste doit être limitée. L'État porte ci-après à la connaissance de la Région quelques exemples de projets de l'État et de ses opérateurs qui pourraient faire partie de cette liste :

- Des projets ferroviaires, émergents à ce stade, qui pourront être pris en considération le cas échéant au fil de l'avancement d'études plus opérationnelles : modernisation de l'axe Nantes-Angers-Sablé et du nœud de Nantes, liaisons nouvelles ouest Bretagne-Pays de la Loire, halte de l'aéroport Nantes Atlantique.
- Les projets d'aménagement figurant dans le projet stratégique du Grand Port,, ainsi que les réflexions engagées à la suite de cette stratégie.
- L'adaptation de l'aéroport de Nantes Atlantique et la création d'une halte ferroviaire ainsi que l'aménagement d'un bus à haut niveau de service et de voies réservées. Ce programme aura des impacts qui restent à chiffrer sur la consommation de foncier.
- En ce qui concerne le volet routier pour lequel l'État est maître d'ouvrage :
 - La mise à 2x3 voies de la RN165 entre Sautron et Malville (16km) qui nécessite d'artificialiser 63 ha pour les sections 1b à 3 entre Sautron et Le Temple de Bretagne et 30 ha pour les sections 4 et 5 entre Le Temple et Malville.
 - En Mayenne, la déviation d'Ernée sur la RN12 (3,6 km) qui nécessite d'artificialiser 22 ha.
 - Sur le périphérique nantais, les études d'opportunité au niveau du complexe de Bellevue (portes de Carquefou, Sainte Luce, Anjou, Vignoble et franchissement de la Loire), prévoient à ce stade une surface d'artificialisation de l'ordre de 6 ha. D'autres études sont en cours, notamment en amont et aval du pont de Chevire (portes

- d'Atlantis à Estuaire et portes de Bouguenais à Retz) pour la réalisation de voies d'entrecroisement/voies réservées aux transports en commun.
- Différentes études sont prévues mais ne sont pas encore ou peu engagées à l'heure actuelle, car leur horizon de mise en service se situe au-delà de 2030 : porte des Sorinières, porte d'Armor, porte de la Chapelle, porte de Rennes sur le périphérique de Nantes, déviations de Blain et de la Grigonnais sur la RN171, déviation de Mayenne sur la RN12. Ces projets visent d'abord la desserte locale mais auraient aussi un impact sur le trafic de transit.
 - Les infrastructures nécessaires pour le développement des réseaux d'énergie (électricité, gaz, chaleur et froid), notamment celles identifiées dans le cadre du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENr).

7. Engagement en faveur de la reconquête des friches urbaines

Le SRADDET, conformément à l'article R. 4251-3 2°, pourra s'appuyer sur la politique de reconquête des friches (industrielles, commerciales, urbaines...) qui constitue un enjeu majeur d'aménagement durable des territoires, pour répondre aux objectifs croisés de préservation de la biodiversité, de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et, par conséquent, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les friches représentent un important gisement foncier dont la mobilisation et la valorisation, avant toute consommation d'ENAF, doivent contribuer à la trajectoire du « zéro artificialisation nette » (ZAN). L'application Cartofriches, développée par le CEREMA, identifie d'ores et déjà plus de 7000 friches au niveau national dont plus de 270 sites en Pays de la Loire.

En Pays de la Loire, 81 projets de reconversion de friches ont bénéficié, au 1^{er} août 2022, de plus de 26 millions d'euros dans le cadre du plan France Relance. Ces friches représentent une superficie cumulée de 100 ha dont plus de 240 000 m² de surfaces de logements (115 000 m² de logements sociaux) ainsi que 96 000 m² de surfaces dédiées à des activités économiques. Le succès des trois appels à projets de 2021 et 2022 (près de 200 dossiers déposés) témoigne de l'engouement des collectivités, bailleurs et porteurs de projets privés à travailler sur ce type de reconversion du foncier. Parfois plus longs, plus coûteux et très souvent déficitaires, ces projets doivent bénéficier d'un portage politique fort et d'un accompagnement financier à la hauteur de l'importance des terres agricoles et naturelles préservées.

Le recours à des outils tels que Cartofriches⁵ et Urbanvitaliz⁶, ou l'association d'autres partenaires tels que les établissements publics fonciers (EPF), les agences d'urbanisme, etc. permet à tout porteur de projet d'orienter ces surfaces déjà artificialisées prioritairement vers le développement de logements et/ou d'activités économiques.

8. Trajectoire vers le ZAN, une occasion de porter de nouvelles formes d'aménagement

Atteindre à terme l'objectif de zéro artificialisation nette des sols nécessite de reconsidérer en profondeur et dès à présent la manière d'aménager les espaces, d'inventer de nouvelles manières d'habiter, de travailler et de se déplacer dans les territoires infra-régionaux. La décennie à venir, lors de laquelle la consommation d'espaces sera réduite de moitié, offre l'opportunité d'expérimenter des formes d'aménagement porteurs de nouveaux modes de vie. La Région, qui a déjà mené une démarche prospective *Pays de la Loire 2040*, dispose d'occasions majeures pour adopter une posture de veille, imaginer des formes urbaines compactes plus vertueuses, plus adaptées aux impacts du dérèglement climatique et qui

5 Cartofriches : <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

6 Urbanvitaliz : <https://urbanvitaliz.fr/>

contribuent au renforcement du lien social, repérer ailleurs des opérations innovantes, valoriser des modes de faire plus sobres et tester des projets urbains et ruraux résilients.

L'objectif ZAN, pour être atteint, nécessitera de combiner simultanément⁷ :

1. une réduction de la construction en surface de plancher,
2. le renouvellement urbain,
3. la densification du bâti existant,
4. la désartificialisation (la renaturation des surfaces aujourd'hui artificialisées).

Il s'inscrit dans une démarche « éviter/réduire/compenser », privilégiant la rénovation des logements vacants et la revitalisation des centres anciens, afin d'éviter de consommer de nouveaux espaces naturels, agricoles et forestiers. Si cette consommation ne peut être évitée, une densification importante des nouveaux espaces consommés permettra d'en réduire la surface. La renaturation ainsi que la restauration d'espaces naturels compenseront cette consommation. La mise en œuvre du ZAN pourrait aussi être utilement éclairé par la définition d'un indice de biodiversité des espaces urbains et naturels.

L'approche de nouveaux modes de vivre (pour habiter, travailler, se déplacer) pourra notamment s'articuler autour des problématiques de proximité et de mutualisation des équipements, de développement des circuits courts (alimentaires, commerciaux, ...), de diversification des moyens de transports et de mobilités, d'évolution des habitats (réduction de taille des parcelles, logements collectifs, ...). Elle pourra également contribuer à la recherche de réponses aux enjeux croissants de lutte contre le changement climatique et d'adaptation au changement climatique, et s'ouvrir aux questions de mutabilité et de réversibilité des aménagements.

B. Déclinaison des objectifs nationaux de gestion des déchets

Contexte réglementaire

L'article L4251-1 du CGCT prévoit que le SRADDET fixe les objectifs « de prévention et de gestion des déchets ». Ces objectifs sont listés à l'article L541-1 du Code de l'environnement.

Contenu du SRADDET actuel

Le SRADDET répond en majeure partie aux attentes de la loi AGEC, mais l'absence de reprise formelle de certains objectifs et de la justification de leur atteinte semble constituer une fragilité juridique à laquelle il convient de remédier à l'occasion de cette procédure de modification. Les objectifs du SRADDET doivent en effet décliner les objectifs déchets nationaux et les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs. Ils portent sur l'ensemble des déchets mentionnés R541-15 du Code de l'environnement. Ils sont aussi spécifiques à certains déchets (liste fixée par décret). Ils prennent également en compte les objectifs environnementaux définis par les documents stratégiques de façade.

Les règles en matière de prévention et de gestion des déchets :

- indiquent les installations qu'il apparaît nécessaire de fermer, d'adapter et de créer ;
- prévoient une ou plusieurs installations de stockage des déchets non dangereux et une ou plusieurs installations de déchets inertes ;
- fixent une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux, non inertes ;
- prévoient les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles ;

⁷ Travaux de modélisation du CGDD – Théma « Trajectoires vers l'objectif ZAN – éléments de méthode » (décembre 2019) : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Trajectoires%20vers%20l%27objectif%20z%C3%A9ro%20artificialisation%20nette.pdf>

- abordent les modalités d'action en faveur de l'économie circulaire.

Dire de l'État

L'article R.4251-7 du code général des collectivités territoriales dispose que le rapport du SRADDET intègre : « *Les objectifs en matière de prévention, de recyclage, de valorisation et d'élimination des déchets déclinent les objectifs nationaux définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement de manière adaptée aux particularités territoriales ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs* ». Le SRADDET dans sa version en vigueur a bien pris en compte la loi TECV mais la loi AGECE, l'ordonnance du 29 juillet 2020 et des décrets fixent de nouveaux objectifs. Les objectifs suivants du I du L.541-1 du Code de l'environnement doivent être repris :

« *I. – La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire. Ses objectifs, adoptés de manière à respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie au II, sont les suivants :*

- *1° - (...) en réduisant de 5% les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2030 par rapport à 2010*
- *4° bis - Augmenter la quantité de déchets ménagers et assimilés faisant l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation ou d'un recyclage en orientant vers ces filières 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035 de ces déchets mesurés en masse.*
- *8° bis - Développer les installations de valorisation énergétique de déchets de bois pour la production de chaleur, afin d'exploiter pleinement le potentiel offert par les déchets de bois pour contribuer à la décarbonisation de l'économie, sous réserve du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. »*

Le décret n°2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets a modifié le contenu du PRPGD et du SRADDET. Ces ajouts devront être pris en compte pour la modification du document, en particulier le « *recensement des installations et des ouvrages existants qui gèrent des déchets et des capacités de déchets qu'ils peuvent accepter, y compris les éventuelles dispositions particulières concernant les huiles usagées, les déchets dangereux, les déchets contenant des quantités non négligeables de matières premières critiques, les véhicules hors d'usage, les déchets de piles et accumulateurs, les déchets d'équipements électriques et électroniques, et les déchets d'emballages* ». Il serait opportun que ce recensement soit régulièrement mis à jour par l'observatoire TEO.

Concernant les déchets de catastrophe naturelle, la fiche 30 du SRADDET pourrait être complétée pour tenir davantage compte des attendus du L.541-13 VII du Code de l'environnement : "*VII. Le plan prévoit les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets, sans préjudice des dispositions relatives à la sécurité civile.*" et compte-tenu des récentes crises sanitaires (COVID, épizootie influenza aviaire par exemple). L'articulation de ces propositions avec les volets spécifiques des plans ORSEC (POLMAR par exemple) devra être assurée.

Le SRADDET devra également prendre en compte des objectifs relatifs à la prévention des déchets abandonnés en milieu marin (article R 4251-7 du CGCT).

Concernant l'objectif de réduction de 50 % en 2025 de la quantité de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage par rapport à 2010 fixé au I-7° du L. 541-1 du code de l'environnement, sa déclinaison en l'état dans le PRPGD en vigueur devrait pouvoir faire l'objet d'une révision dans le cadre du SRADDET ou dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre du plan (CCES) pour pouvoir :

- d'une part, tenir compte d'un état des lieux actualisé de la situation tant sur le plan de la production (évolution des gisements par type de déchets, évolutions des flux inter-régionaux) que du traitement (actualisation des capacités de traitement, connaissance des abandons ou nouveaux projets de traitement structurants) et ;
- d'autre part, répondre aux autres objectifs en matière de gestion des déchets, à savoir le principe de proximité et le principe d'autosuffisance des territoires.

Le suivi des taux de remplissage des installations d'élimination des déchets non dangereux en 2021 (par rapport à la capacité administrative autorisée) montre un taux moyen de remplissage à 95% sur les installations de plus de 10 000 tonnes. La filière est donc bien en tension. Cette tension pourrait s'accroître avec plusieurs événements : prolongation de l'arrêt de l'incinérateur de Rennes pour maintenance, projet de rénovation de l'incinérateur Alcéa à Nantes, arrêt des exportations de déchets vers la région Centre Val de Loire et tension sur les installations de stockage dans cette région limitrophe, constat du décalage du déploiement des filières REP notamment bâtiment, non émergence des projets de chaufferie CSR...

Il est attendu du Conseil régional de proposer des actions concrètes et un calendrier pour atteindre les objectifs de la loi et ne pas se limiter à un bilan au travers de l'observatoire.

Des exploitants d'installations de stockage ont déposé des demandes d'autorisation auprès des services préfectoraux pour poursuivre l'exploitation d'installations ou ont fait part de tels projets. La compatibilité de ces projets au plan doit être démontrée par la Région. Dans cette optique, **la poursuite des échanges opérationnels entre les services techniques de la Région et ceux de l'État est essentielle afin de disposer d'une vision partagée de cette appréciation.**

Échéance

Les éléments ci-dessus sont à prendre en compte lors de la modification du SRADDET en cours et feront d'échanges réguliers avec les services de l'État durant la procédure.

C. Déclinaison des objectifs de développement et de localisation des constructions logistiques.

Contexte réglementaire

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit au III de l'article 16 de remplacer la thématique « développement des transports » par « logistique et développement des transports de personnes et de marchandises ».

Entre temps, l'objectif « logistique » a été précisé par la loi Climat et Résilience.

Dire de l'État

- De manière transversale, le contenu du SRADDET doit satisfaire aux objectifs mentionnés au troisième alinéa de l'article L 4251-1 du CGCT : « [...] Il [Le SRADDET] fixe également les objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Il tient compte des flux de marchandises, notamment à destination des centres-villes, de la localisation des principaux axes routiers, du développement du commerce de proximité et du commerce en ligne, de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers. ».
- Dans la partie « rapport » du SRADDET : la thématique « logistique » se décline par les mêmes objectifs relatifs aux transports (article R.4251-4 du CGCT).
- Dans la partie « fascicule des règles » du SRADDET : la thématique « logistique » se décline par les mêmes règles générales relatives aux transports (article R.4251-9 du CGCT).

Le succès de la politique de réindustrialisation française tiendra également à sa capacité à proposer une chaîne logistique nationale performante. Les besoins logistiques nécessitent d'être identifiés au niveau régional, afin qu'une réponse puisse être apportée en matière de stratégie et planification foncière. Ces stratégies d'équipement répondent aux enjeux de réindustrialisation, de vitalité des territoires dans lesquels la vision stratégique des besoins de logistique est majeure, et de diminution des empreintes carbone globales pour lesquels le positionnement des stocks est un facteur structurel. Elles devront également tenir compte des enjeux de réduction de l'artificialisation des sols.

S'agissant des constructions logistiques, une analyse des opportunités foncières doit être précédée d'une connaissance approfondie de l'existant, par l'intermédiaire de la base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme (Sitadel), permettant ainsi de limiter l'artificialisation des sols par le réemploi des sols déjà artificialisés (friches). Si cela n'est pas possible, il convient de tout faire pour réduire l'impact foncier par une optimisation de l'occupation du sol (constructions à étages par exemple). Une artificialisation nouvelle implique une compensation environnementale tant quantitativement que qualitativement (nature du sol, de la faune et de la flore). Enfin, il convient de minimiser les externalités négatives de l'immobilier logistique en facilitant le transport multimodal (ferroviaire/fluviail), évitant ainsi la circulation de norias de camions.

Échéance

Les éléments ci-dessus sont à prendre en compte lors de la modification du SRADDET en cours

D. Stratégie régionale en matière aéroportuaire

Contexte réglementaire

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) prévoit que le SRADDET définira une stratégie régionale en matière aéroportuaire. Elle vient modifier l'article L4251-1 qui liste les objectifs que doit contenir le SRADDET.

Les aéroports suivants sont concernés :

- Ancenis,
- Angers Marcé,
- Châteaubriant Pouancé,
- Cholet- Le- Pontreau,
- Fontenay-Le-Conte,
- Ile d'Yeux,
- La Baule Escoublac,
- Montaigu - Saint Georges,
- Saumur-Saint Florent,
- La Roche-sur-Yon Les Ajoncs,
- Laval Entrammes,
- Le Mans Arnage,
- Les Sables d'Olonnes-Talmont.

Contenu du SRADDET actuel

Le SRADDET actuel fixe déjà quelques objectifs concernant l'aéroportuaire : l'objectif n°14 vise à « *assurer la connexion nationale et internationale de la région au moyen d'infrastructures de*

transport adaptées qui prévoit d'offrir les capacités aéroportuaires suffisantes » et à améliorer la desserte aéroportuaire ; l'objectif 28 prévoit d'accompagner l'émergence d'un collectif « Pays de Loire Hydrogène Vallée » d'ici 2030, pour faire de la région « l'une des toutes premières en matière de production et d'usage hydrogène, en s'appuyant sur un déploiement des usages terrestres, portuaires, maritimes et fluviaux, mais aussi ferroviaires, bâtimentaires et aéroportuaires à plus long terme ».

Dire de l'État

La stratégie nationale du transport aérien 2025 souligne l'utilité de l'élaboration de stratégies régionales. Elle laisse les régions libres de la méthode et de la forme. Ces stratégies régionales doivent cependant être élaborées dans le contexte suivant :

- **La loi Climat et Résilience**, par son article 145, interdit les services réguliers de transport aérien public de passagers concernant toutes les liaisons aériennes à l'intérieur du territoire français dont le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à deux heures trente. Son [article 146⁸](#) encadre également le développement des capacités aéroportuaires pour les rendre compatibles avec les objectifs de lutte contre le changement climatique, et limiter la consommation de nouvelles surfaces et l'artificialisation des sols. Il prévoit que les projets visant à créer ou étendre une infrastructure aéroportuaire pour augmenter son activité ne peuvent être déclarés d'utilité publique s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette, après compensation, des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire par rapport à l'année 2019.
- **La SNBC 2 doit être prise en compte par les SRADDET**. Les orientations relatives à l'urbanisme et à l'aménagement, qui s'inscrivent dans l'objectif national ZAN, fixent un objectif d'optimisation de l'emprise au sol des grands équipements qui ne peuvent pas se trouver en milieu urbain, dont les aéroports, et une diversification de leurs usages.

Les régions doivent donc intégrer ces orientations nationales pour élaborer leurs documents stratégiques. Aucun cadrage réglementaire additionnel n'étant requis pour la mise en œuvre de la loi, cela donne aux régions une plus grande latitude au regard notamment des priorités qu'elles souhaiteront donner au développement ou à la réarticulation de leur maillage aéroportuaire.

Il pourra au surplus être souligné la nécessité de travailler dans la concertation avec les autres collectivités pour l'élaboration de ce document stratégique dans la mesure où de nombreux aérodromes situés sur le territoire des régions, y compris ouverts à la circulation aérienne publique (CAP), sont détenus par d'autres entités que les régions (souvent des collectivités publiques).

Les modalités d'intervention dans la gouvernance des aéroports de leur ressort territorial ainsi que leur participation financière sont ainsi laissées à leur appréciation dans la limite de ce qu'autorisent les réglementations applicables, notamment sur les aides d'État.

Ces stratégies aéroportuaires comprennent traditionnellement les éléments suivants : un recensement et la classification des infrastructures aéroportuaires et de leur mode d'exploitation, un diagnostic sur les perspectives de développement des plateformes concernés et leur sentier de croissance et des orientations sur les modes d'intervention de la région dans la gouvernance et la gestion de ces plateformes.

8 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000043957218

Échéance

En l'absence de texte d'application prévu par la loi, la mesure est applicable depuis la publication de la loi 3DS, à l'occasion de la présente modification.

II. Prise en compte dans le SRADDET d'enjeux pertinents pour la région

A. Couverture du territoire par les aires protégées

L'actuel rapport d'objectifs prévoit de « Tendre vers un objectif régional de 1% d'espaces en protection forte à l'horizon 2030 ».

Contexte réglementaire

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a inscrit la stratégie aires protégées dans la durée, avec un double objectif quantitatif (meilleure couverture des enjeux écologiques) et qualitatif (réseau cohérent). Elle a repris les objectifs chiffrés ambitieux de protéger 30 % de nos espaces terrestres et maritimes dont 10 % sous protection forte.

L'instruction ministérielle du 7 octobre 2021 formalise la demande d'un plan d'actions territorial (PAT) triennal pour les aires protégées en région Pays de la Loire. Ce plan régional 2022-2024, attendu pour le mois d'octobre 2022, regroupera à la fois les actions sur le territoire terrestre, et les actions sur le territoire marin de la région, pilotées par le préfet coordonnateur de façade (éléments du plan qui sera décliné à l'échelle de la façade maritime). Cette logique de plan triennal sera reconduite de manière itérative jusqu'à 2030 et la prochaine stratégie nationale décennale.

Le décret n°2022-527 du 12 avril 2022, pris en application de l'article L.110-4 du Code de l'environnement, définit la notion de protection forte et les modalités de sa mise en œuvre en distinguant les outils réglementaires automatiquement reconnus des espaces pouvant être reconnus comme zones de protection forte sur la base d'une analyse au cas par cas.

Pour rappel, un espace protégé sous protection forte est « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associées à un contrôle des effectifs des activités concernées ». Ne rentrent pas automatiquement dans cette catégorie les espaces présentant des enjeux écologiques d'importance listés à l'article 2-II du décret n°2022-527 du 12 avril 2022.

Contenu du SRADDET actuel

Le rapport d'objectifs prévoit de « Tendre vers un objectif régional de 1% d'espaces en protection forte à l'horizon 2030 ».

Dire de l'État

La surface actuellement couverte en Pays de la Loire est de 18 %, du territoire en aires protégées et dont 0,4 % de zones en protection forte. Ces chiffres appellent des propositions concrètes pour identifier de nouveaux espaces destinés à la protection de la nature. La déclinaison régionale de cette stratégie aires protégées se doit donc d'être ambitieuse.

L'évolution du SRADDET pourrait permettre de formaliser cette ambition en intégrant les objectifs régionalisés qui seront fixés d'ici fin 2022 par le Plan d'action territorial des Pays de la Loire.

B. Déclinaison des objectifs de baisse des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables et de récupération

Contexte réglementaire

Le SRADDET fixe des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération. La loi du 22 août dite loi « Climat-résilience », a modifié les modalités de définition de ces objectifs (article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales).

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat définit le cadre de la stratégie française pour l'énergie et le climat, composée de plusieurs volets : la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national d'adaptation au changement climatique. La PPE a un double objectif : réduire les consommations d'énergie et diversifier le mix énergétique en fixant des objectifs de développement des énergies par filières.

La prochaine PPE (2024-2033), dite PPE 3, est en cours d'élaboration et devrait être adoptée par décret au second semestre 2023.

Par ailleurs, l'article 83 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 précise que, pour contribuer aux objectifs de la PPE 3, des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables seront établis par décret, sur proposition du comité régional de l'énergie (instance co-présidée par l'État et la Région).

Dans un délai de six mois à compter de la publication de ce décret fixant les objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables (ENR), la Région devra engager la procédure de modification du SRADDET pour se mettre en compatibilité avec ces objectifs régionaux.

Contenu du SRADDET actuel

Deux objectifs évoquent en particulier le sujet des énergies : « diminuer les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effets de serre » (objectif 27) et « devenir une région à énergie positive en 2050 » (objectif 28). La règle 16 porte, quant à elle, sur le « développement des énergies renouvelables et de récupération ».

Attentes de l'État

Une révision des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables est attendue au plus tard six mois après la parution du décret qui sera pris suite à la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3) (calendrier prévisionnel pour le décret : automne/fin 2023). La régionalisation des objectifs s'appuiera sur les propositions du comité régional de l'énergie qui sera prochainement créé.

Sans attendre la parution de ce décret, le Conseil Régional peut décider de réviser les objectifs de développement des énergies renouvelables et les objectifs de baisse des consommations énergétiques, sur le fondement des objectifs définis dans la PPE2 d'avril 2020 (non prise en compte lors de l'élaboration du SRADDET actuel) et des dernières données issues de travaux régionaux (données des opérateurs/files d'attente, schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables dit S3REnR...) qui permettent d'identifier les filières nécessitant, en priorité, un ajustement des objectifs .

Les mesures d'accélération de la mise en œuvre des énergies renouvelables en cours de préparation ainsi que le plan de sobriété pourront également être pris en compte dans ces travaux. Les démarches citoyennes et les communautés d'énergie permettent de renforcer l'engagement des territoires.

Concernant l'éolien terrestre, l'élaboration concertée d'une cartographie des zones possibles pour l'éolien, en cours, vise à favoriser le développement harmonieux et mieux réparti de l'éolien terrestre, en respectant les sensibilités paysagères et environnementales. Elle permettra à chaque territoire de s'approprier les objectifs de développement éolien.

Concernant l'éolien en mer, les objectifs de développement inscrits dans le SRADDET nécessitent des travaux de planification pour atteindre les objectifs 2050, qui sont en cours à l'échelle nationale dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie et seront déclinés à l'échelle de la façade en concertation avec l'ensemble des acteurs.

Concernant le bois énergie et la méthanisation, le schéma régional biomasse, co-porté par la région et l'État, vise à favoriser la valorisation énergétique de la biomasse, dans le respect de la hiérarchie des usages. Le SRADDET pourrait utilement relayer et appuyer les orientations du schéma régional biomasse. Le programme régional de la forêt et du bois contribue également à cet objectif à travers notamment l'ambition du développement d'une gestion sylvicole multifonctionnelle, durable, qui doit aboutir à une production accrue de bois d'œuvre (en proportion). Celui-ci constitue en réalité le gisement le plus important de bois énergie par les produits secondaires d'exploitation et les co-produits issus de la transformation du bois qu'il génère, tout en contribuant par ailleurs au stockage du carbone dans les produits bois finis. Le SRADDET pourrait afficher des orientations et des objectifs plus marqués en faveur du secteur des matériaux biosourcés et des bâtiments bas-carbone.

C. Objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050

Contexte réglementaire

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat définit le cadre de la stratégie française pour l'énergie et le climat, composée de plusieurs volets : la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

La SNBC vise la neutralité carbone à horizon 2050 (équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre, dits Ges, sur le territoire et les capacités de stockage du carbone par les écosystèmes et le captage) et la réduction de l'empreinte carbone des Français. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes : les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. Elle donne des indications sur les outils et méthodes à mobiliser.

Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2, adopté en 2018) donne des orientations visant à anticiper les impacts du changement climatique et à construire la résilience des différents secteurs d'activités. Le plan insiste sur l'importance de décliner des politiques d'adaptation à toutes les échelles territoriales (notamment dans le cadre des SCOT, PLUi, PCAET...) et de promouvoir des solutions d'adaptation fondées sur la nature.

Contenu du SRADDET actuel

Plusieurs objectifs évoquent en particulier les sujets énergie-climat : « diminuer les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effets de serre » (objectif 27), « devenir une région à énergie positive en 2050 » (objectif 28), « limiter, anticiper et se préparer aux effets du changement climatique, de manière innovante et systémique ». Les règles 14 et 16

portent, quant à elles, sur « l'atténuation et l'adaptation au changement climatique » et sur le « développement des énergies renouvelables et de récupération ».

Dire de l'État

Le SRADDET prend en compte de manière transversale la SNBC 2 adoptée le 21 avril 2020 prévue à l'article L 122-1 B du code de l'environnement. La prise en compte des grandes orientations du plan national d'adaptation au changement climatique est recommandée. Ces objectifs et orientations sont à adapter aux spécificités régionales et à définir plus précisément pour faciliter leur déclinaison à une échelle territoriale plus fine dans le cadre des différents plans (PCAET, PLUi, SCOT...) et orienter l'action publique.

Des orientations plus marquées sur l'adaptation au changement climatique (la promotion des solutions d'adaptation fondées sur la nature, la préservation des prairies permanentes et des zones humides) et en matière de stockage de carbone (matériaux biosourcés, amélioration du stockage de carbone dans les sols...) pourraient également venir conforter l'objectif de neutralité carbone en 2050.

D. Prise en compte du recul du trait de côte

Contexte réglementaire

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a ajouté la nécessaire cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte par le SRADDET.

L'article L.321-14 du Code de l'environnement dispose que :

« Lorsque la région comporte des territoires littoraux, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, [...] peut fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte définie à l'article L. 321-13 A du présent code.

Il précise les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations. Il détermine les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire. »

Contenu du SRADDET actuel

Dans la rédaction actuelle des règles du SRADDET, la règle 7 prévoit des orientations visant à intégrer les risques dans la gestion et l'aménagement du littoral.

Dire de l'État

Deux thématiques ne sont pas explicitement abordées et des orientations complémentaires pourraient être développées dans le SRADDET :

- la prévention et l'information des populations,
- les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire, en cohérence avec les règles définies au document stratégique de façade.

Par ailleurs, pour les communes incluses dans la liste établie en application de l'article [L. 321-15 du Code de l'environnement](#), la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a ouvert la possibilité de compléter les orientations jusqu'à identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation, en dehors des zones protégées par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. La règle 7 présente déjà des orientations en la matière. Il s'agit d'évaluer l'opportunité d'étoffer et préciser les orientations pour les communes les plus exposées, par exemple en

incitant à réaliser des stratégies locales de gestion intégrées du trait de côte qui pourraient notamment inclure des moyens de lutte contre l'érosion marine avec les méthodes naturelles de stabilisation des dunes par les végétaux et de renouvellement des forêts littorales vieillissantes.

Il pourrait aussi être exploré d'autres orientations au travers du « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière » prévu à l'article L.321-18 du code de l'environnement.