



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la modification n°1 du schéma régional
d'aménagement, de développement durable et
d'égalité des territoires (Sraddet) Bourgogne-
Franche-Comté (21, 25, 39, 58, 71, 89, 90)**

n°Ae : 2024-012

Avis délibéré n° 2024-012 adopté lors de la séance du 30 mai 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 30 mai 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet la modification n°1 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bourgogne Franche-Comté.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Éric Vindimian.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absent(e)s : Nathalie Bertrand, Jean-Michel Nataf, Véronique Wormser

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la région Bourgogne Franche-Comté le 16 février 2024, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 22 février 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 28 février 2024 :

- le préfet de région Bourgogne-Franche-Comté, qui a transmis une contribution le 17 mai 2024,
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Bourgogne-Franche-Comté, qui a transmis une contribution le 12 avril 2024,
- le préfet de Côte d'Or, qui a transmis une contribution le 27 mai 2024, les préfets du Doubs, du Jura, de la Nièvre, de la Haute-Saône, de la Saône-et-Loire, du Territoire de Belfort et de l'Yonne.

Sur le rapport de Pierre-François Clerc et Olivier Milan, qui ont échangé en visioconférence avec le maître d'ouvrage le 2 mai 2024, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur la modification n°1 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bourgogne-Franche-Comté approuvé en septembre 2020. La région a engagé en décembre 2021 la modification de son Sraddet pour tenir compte de plusieurs évolutions législatives, dont la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (Agec), la loi climat et résilience, et la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

La modification porte principalement sur les questions d'élimination et de valorisation des déchets, de lutte contre l'artificialisation des sols et intègre des éléments en matière de logistique. Elle s'accompagne d'une actualisation partielle du rapport environnemental sur ces thèmes et prend en compte la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et la Stratégie nationale des aires protégées (Snap).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet Bourgogne-Franche-Comté et de sa modification sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le développement des énergies renouvelables, la maîtrise des consommations énergétiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations aux risques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

La modification n°1 concerne principalement le premier et le dernier de ces enjeux. Une modification n°2 est menée en parallèle afin d'unifier le volet biodiversité issu des deux anciens schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), à la suite de son annulation par le tribunal administratif.

Les modifications apportées aux divers documents sont clairement identifiables. Elles résultent d'un processus de concertation, sans que le dossier ne présente d'analyse des variantes et de justification des choix retenus au regard de critères environnementaux. Toutefois, en matière d'artificialisation des sols, la garantie communale introduite par la loi du 20 juillet 2023, représente plus de 70 % de l'enveloppe régionale sur la période 2021-2030, limitant d'autant les marges de manœuvre.

Les principales recommandations de l'Ae concernent des sujets sur lesquels elle s'était déjà exprimée dans son avis sur le Sraddet initial. Elles concernent notamment la territorialisation des enjeux, des objectifs et des règles du Sraddet, la protection des espèces et milieux naturels et la justification des outils de protection au regard des enjeux. L'Ae recommande également de renforcer la portée du document en matière de planification de la logistique, qui n'est analysée que sous l'angle de la consommation d'espace et pas sous celui des flux de marchandises et de leurs incidences. Enfin, l'Ae invite la Région à engager une nouvelle modification afin de mieux prendre en considération les enjeux quantitatifs et qualitatifs relatifs à la ressource en eau et les enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation de la modification du Sraddet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de la modification du Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), qui les a introduits dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11².

La Région Bourgogne-Franche-Comté a adopté son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) « Ici 2050 » en juin 2020. Il a été approuvé par l'État en septembre 2020. Ce projet a fait l'objet d'un avis de [l'Autorité environnementale n°2019-78 délibéré le 23 octobre 2019](#).

Depuis l'élaboration du Sraddet, plusieurs évolutions législatives et réglementaires qui présentent un impact sur le contenu du document sont intervenues :

- la loi du 22 août 2021, dite « climat et résilience » impose au Sraddet de définir les modalités de la trajectoire du « zéro artificialisation nette » (Zan) à horizon 2050 et d'intégrer des éléments en matière de logistique ;
- la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux précise les modalités de mise en œuvre du Zan, notamment pour la période 2021-2030 ;
- la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (loi « Agec ») impose au Sraddet de nouveaux objectifs en matière d'élimination et de valorisation des déchets.

La région a engagé en décembre 2021 la première modification de son Sraddet depuis son approbation, pour tenir compte de ces évolutions législatives et procéder à des mises à jour ponctuelles.

Préalablement et conformément à la loi Notre, la Région a réalisé un premier bilan, approuvé en décembre 2021, après le renouvellement général des conseillers régionaux, de la mise en œuvre du Sraddet. Ce bilan a fait l'objet d'un avis du conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) en décembre 2021.

Par ailleurs, appelé à se prononcer sur la légalité du Sraddet, le tribunal administratif de Dijon a, par un [jugement du 12 janvier 2023](#), prononcé son annulation partielle et à effet différé au 1^{er} janvier

² Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 prévoit qu'il revient à la Région d'élaborer son Sraddet. Le 2^e alinéa en définit les contenus : « ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets »

2025, s'agissant du traitement réservé à la protection et à la restauration de la biodiversité. Il a estimé qu'en se bornant à joindre les deux schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté, les auteurs du Sraddet avaient méconnu la lettre et l'esprit des dispositions du 3° de l'article R. 4251-13 du CGCT qui leur imposaient d'annexer au schéma quatre documents conçus et formalisés à l'échelle de la nouvelle région : un diagnostic du territoire régional, une présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, un plan d'action stratégique et un atlas cartographique.

La modification n°1 engagée en décembre 2021 ne porte pas sur les conséquences de cette annulation partielle, qui fait l'objet d'une modification n°2, engagée par délibération des 29 et 30 juin 2023³.

1.2 Procédures relatives au Sraddet et à sa modification

Les articles L. 4251-4 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) précisent les modalités de l'élaboration d'un Sraddet. Élaboré par la Région, le Sraddet doit être approuvé par le préfet de région. Les services de l'État sont associés tout au long du processus d'élaboration⁴.

Le Sraddet Bourgogne-Franche-Comté, objet de [l'avis de l'Ae n°2019-78](#) précité, a été adopté par délibération du conseil régional du 26 juin 2020, et approuvé par le préfet de région le 16 septembre 2020.

Le présent avis porte sur la modification n°1 du Sraddet, engagée par une délibération du 17 décembre 2021 qui a également pris acte du bilan réglementaire du schéma, et arrêtée par délibération du conseil régional les 7 et 8 février 2024. Le Ceser a rendu un avis préalable à cette délibération le 5 février 2024.

La modification du Sraddet, lancée par un séminaire organisé en mai 2022 au cours duquel a été présenté un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, s'est fondée sur une large concertation. Ont notamment été organisées une concertation citoyenne de juin à août 2022 et deux séries d'ateliers, entre juin et septembre 2022 et entre mars et avril 2023, pour scénariser et débattre d'une part de la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et d'autre part des volets logistique et déchets. Le projet de modification n°1 du Sraddet a été arrêté une première fois par le conseil régional les 29 et 30 juin 2023, mais les dispositions de la loi du 20 juillet 2023 ont rendu ce projet caduc, s'agissant de la mise en œuvre du Zan. De nouveaux ateliers de concertation ont été organisés de septembre à novembre 2023 autour des obligations de mutualisation et de garantie communale instaurées par cette loi. La modification a été finalisée après des réunions avec les services de l'État et une réunion de la Conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot), une réunion des personnes publiques associées en novembre 2023, et une réunion de la Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols⁵ en janvier 2024 pour débattre sur la liste des

³ L'Ae, par décision n°F-027-23-P-0004 du 23 novembre 2023, a estimé que cette modification, visant à la refonte des annexes relatives aux continuités écologiques n'est pas soumise à évaluation environnementale. L'Ae n'a pas été saisie pour examen au cas par cas de la modification n°1.

⁴ Voir notamment article R. 4251-14 du CGCT.

⁵ Prévues par l'article L111-9-2 du code général de collectivités territoriales, créé par l'article 2 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Cette instance remplace la conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot) qui avait été créée par la loi « climat et résilience ».

grands projets d'envergure nationale et européenne et présenter le modèle de territorialisation des efforts de sobriété foncière finalisé par la région.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement impose la réalisation d'une évaluation environnementale pour toute révision « *prévue par la réglementation applicable* » d'un plan soumis lors de son élaboration à une telle évaluation ; « *les autres modifications [...] ne font l'objet d'une évaluation environnementale qu'après un examen au cas par cas* ». La Région a actualisé de sa propre initiative l'évaluation environnementale du Sraddet Ici 2050 lors de la modification n°1, estimant que la modification faisant évoluer plusieurs objectifs et règles opposables du Sraddet, elle devait s'accompagner d'une actualisation de l'évaluation environnementale. L'évaluation des incidences Natura 2000⁶ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement a également été actualisée.

Le projet de modification n°2 précité engagé les 29 et 30 juin 2023 a été arrêté les 14 et 15 décembre 2023, mais l'Ae n'en est pas saisie (cf *supra*).

Il est prévu par la région que les deux modifications et les avis des personnes publiques associées et des autres organismes consultés fassent l'objet de consultations du public par voie électronique conduites en parallèle, prévues pour débiter le 10 juin 2024, en vue d'une adoption conjointe par l'assemblée régionale en octobre 2024, suivie d'une approbation par arrêté préfectoral, dans un calendrier contraint, imposé par le législateur pour la modification n°1⁷ et par le jugement du tribunal administratif de Dijon précité pour la modification n°2.

1.3 Présentation du Sraddet de la région Bourgogne-Franche-Comté

L'Ae renvoie pour plus de détails sur ce point au 1.3 de son [avis n°2019-78 du 23 octobre 2019](#) relatif au projet de Sraddet initial.

Pour mémoire, le Sraddet est structuré autour de trois axes, déclinés en huit orientations et 33 objectifs, qui se déclinent à leur tour en 36 règles.

- *Axe 1 – Accompagner les transitions*
 - *Orientation 1 – Travailler à une structuration robuste du territoire avec des outils adaptés (objectifs 1 et 2)*
 - *Orientation 2 – Préparer l'avenir en privilégiant la sobriété et l'économie des ressources (objectifs 3 à 7)*
 - *Orientation 3 – Redessiner les modèles existants avec et pour les citoyens (objectifs 8 à 14)*
 - *Orientation 4 – Conforter le capital de santé environnementale (objectifs 15 à 17)*
- *Axe 2 – Organiser la réciprocité pour faire de la diversité des territoires une force pour la région*
 - *Orientation 5 – Garantir un socle commun de services aux citoyens sur les territoires (objectifs 18 à 22)*
 - *Orientation 6 – Faire fonctionner les différences par la coopération et les complémentarités (objectifs 23 à 28)*

⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁷ Les Sraddet doivent décliner les objectifs de réduction de l'artificialisation nette avant le 22 novembre 2024, selon l'article 194 modifié de la loi climat et résilience.

- *Axe 3 – Construire des alliances et s’ouvrir sur l’extérieur*
 - *Orientation 7 – Dynamiser les réseaux, les réciprocitys et le rayonnement régional (objectifs 29 à 31)*
 - *Orientation 8 – Optimiser les connexions nationales et internationales (objectifs 32 et 33)*

1.4 Présentation des objectifs de la modification du Sraddet, de son contenu et de son articulation avec d’autres plans ou programmes

Le dossier transmis comprend une note explicative succincte du projet de modification n°1, une mise à jour des pièces opposables modifiées du Sraddet : rapport d’objectifs et fascicules de règles, et deux nouvelles annexes du Sraddet : un diagnostic supplémentaire (annexe 1.a) pour documenter les sujets de l’artificialisation des sols et de la logistique, l’autre sur les dépôts illégaux de déchets (annexe 12).

Il comprend une mise à jour de l’évaluation environnementale globale initiale.

L’ensemble du dossier est clair, bien organisé et d’une compréhension aisée, chacun des ajouts ou suppression correspondant à la modification n°1 figurant très lisiblement dans les documents.

Le présent avis ne porte que sur la modification n°1 apportée au Sraddet et sur la cohérence globale du Sraddet modifié, au regard notamment de l’avis rendu par l’Ae en 2019. Il ne porte pas sur la modification n°2, qui a également donné lieu à la mise à jour de certaines pièces par cohérence, mais consiste principalement en une refonte complète de l’annexe 5 sur la trame verte et bleue régionale, sans incidences sur les orientations, objectifs et règles du Sraddet. Les deux modifications ne sont, à ce jour, pas consolidées sur des documents uniques.

Pour la bonne lisibilité par le public lors de la consultation à venir, et bien que les deux procédures soient autonomes, la mise à disposition d’une version du Sraddet consolidant les deux modifications serait utile.

1.4.1 Diagnostic territorial

Le diagnostic territorial (annexe 1 du Sraddet) est décrit dans [l’avis de l’Ae n°2019-78](#) précité. Il n’a pas été modifié, mais complété par une annexe 1a de diagnostic de la consommation foncière et de la logistique et une annexe 12 de synthèse sur les dépôts illégaux de déchets.

Le diagnostic renvoie à l’état initial de l’environnement du rapport environnemental, qui a, quant à lui, été partiellement actualisé.

1.4.2 Objectifs et contenu de la modification

Les évolutions du Sraddet portent principalement sur l’artificialisation des sols, la logistique, la gestion des déchets et l’économie circulaire. S’y ajoutent des mises en cohérence et actualisations de terminologie (par exemple, remplacement de *plan de déplacements urbains* par *plan de mobilités*, conformément à la loi d’orientation des mobilités de 2019).

Le rapport d’objectifs et le fascicule de règles, documents opposables, évoluent pour intégrer :

- trois objectifs supplémentaires : 1.1, 1.2 et 14.1 pour traiter respectivement de la mise en application du Zan et de la logistique ;
- quatre objectifs existants modifiés : le 1 pour intégrer des éléments sur la qualité des sols⁸ dans une perspective de Zan, les 5 et 6 sur les déchets et le 23 pour consolider l'armature territoriale afin d'accompagner la trajectoire du Zan ;
- une règle supplémentaire : 34.1 au sujet des déchets ;
- sept règles modifiées : la 2 traitant du renforcement des polarités en lien avec le Zan, la 4 précisant les modalités pour l'atteinte de l'objectif Zan et les règles 29, 30, 31, 33 et 34 sur les déchets.

Le tableau de l'ensemble des orientations, objectifs et règles, et de leurs évolutions dans le cadre de la modification n°1 figure en annexe du présent avis.

En dehors des objectifs et règles, la partie relative à la justification des choix est enrichie pour expliquer les options régionales sur les points sensibles : la territorialisation du Zan, les grands projets d'intérêt général et d'envergure nationale ou régionale, la logistique et les déchets.

Artificialisation des sols

L'une des évolutions principales prévues par la modification du Sraddet porte sur la territorialisation de l'objectif national de division par deux de la consommation d'espace pour la période 2021–2030 par rapport à la décennie précédant la date d'adoption de la loi climat et résilience : 2011–2020. Cet objectif s'inscrit dans la perspective de l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 (qualifié de « zéro artificialisation nette » ou « Zan »).

L'objectif n°1 précédent, « généraliser les démarches stratégiques de planification pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050 » est scindé en deux objectifs nouveaux, n°1.1 « Engager un changement de modèle d'aménagement avec une première décennie de rupture (2021–fin 2030) » et n°1.2 « Poursuivre le développement des territoires dans la trajectoire du ZAN en mobilisant progressivement les leviers et outils disponibles (2031–2050) ». Ces nouveaux objectifs s'accompagnent d'une modification de l'objectif n°23, nouvellement libellé « Renforcer le caractère multipolaire de la région en consolidant les armatures territoriales et le réseau de polarités qui les composent. » Deux règles (n°2 et 4) sont modifiées pour décliner ces objectifs.

L'objectif n°1.1 correspond, sur la première décennie⁹, par rapport à la précédente, à un passage de 11 541 à 5 251 ha d'artificialisation supplémentaire (-54,5 %, compte tenu des enveloppes réservées aux projets d'envergure nationale et européenne), répartis entre 35 « territoires de sobriété foncière », correspondant aux territoires de contractualisation utilisés par la région pour contractualiser ses politiques avec les collectivités infrarégionales. Le choix a été fait d'inscrire les enveloppes par territoires dans les objectifs, et non pas dans les règles. Il n'est pas prévu d'enveloppe réservée pour les projets d'envergure régionale. L'Ae revient dans la suite de l'avis sur ce point.

⁸ Du point de vue de leurs fonctions systémiques : écologique, biologique, hydrique, leur potentiel agronomique, etc. Dans sa contribution transmise à l'Ae le 17 mai 2024, la Dreal Bourgogne–Franche–Comté salue le caractère innovant des objectifs et de la règle (n°4) qui invitent les collectivités à analyser la qualité des sols pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

⁹ Selon les données du Cerema, Portail national de l'artificialisation.

Logistique

La loi climat et résilience, impose un nouvel objectif aux Sraddet s'agissant des activités logistiques, en modifiant l'article L4251-1 du code général des Collectivités territoriales¹⁰.

Le projet de modification introduit un objectif n°14.1 : « *Garantir des conditions d'implantations sobres en foncier pour les activités logistiques* », à la suite de l'objectif n°14 : « *Renouveler le modèle d'urbanisme pour une qualité urbaine durable* ».

Le Sraddet initial n'intégrait que peu d'éléments relatifs à la logistique. Il invitait les territoires, dans l'objectif n°32 : « *pour les marchandises, à consolider les connexions aux réseaux de transports régionaux et internationaux* », sans pour autant mentionner explicitement les activités logistiques et dans l'objectif 14 : « *à organiser les livraisons de marchandises en ville pour lutter contre la congestion des réseaux et la détérioration de la qualité de l'air.* »

Le nouvel objectif « *met en avant le rôle à jouer par l'action publique dans l'optimisation des conditions d'implantations des activités logistiques, ne pouvant relever uniquement du champ des entreprises privées, le but étant de tendre vers une plus grande sobriété des ressources foncières et énergétiques* ». Il n'est cependant assorti d'aucune règle.

Les modifications apportées se limitent à une approche foncière et statique de la logistique, sans développer le traitement des flux de marchandises, pourtant déjà peu traité par le Sraddet initial, alors que le transport de marchandises est déjà l'un des objets du Sraddet. L'Ae y revient en partie 3.4.

Déchets et économie circulaire

La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec) du 10 février 2020 renforce les ambitions nationales en matière de prévention, réduction et valorisation des déchets. Elle a été complétée par l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et la gestion des déchets, introduisant des objectifs d'élimination des déchets.

Le décret n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 prévoit l'intégration au Plan régional de prévention et de gestion des déchets, donc au Sraddet qui l'intègre, d'une « *synthèse des actions menées par les autorités compétences sur le territoire régional pour lutter contre les dépôts illégaux de déchets* ». C'est l'objet de la nouvelle annexe 12 du Sraddet.

Deux objectifs sont modifiés pour tenir compte de ces évolutions : n°5 « *réduire, recycler et valoriser les déchets* » et n°6 « *organiser le traitement des déchets à l'échelle régionale en intégrant les objectifs de réduction, de valorisation et d'élimination* ». Cinq règles (n°29, 30, 31, 33, 34) sont modifiées et une nouvelle règle est créée : n°34-1 pour les installations de préparation et de combustion des combustibles solides de récupération (CSR).

¹⁰ L'article L4251-1, dans sa rédaction issue de la loi « climat et résilience » prévoit que le Sraddet « *fixe les objectifs de moyens et longs termes en matière (...) d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises (...), 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.* » La loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a simplifié depuis cette rédaction : « *d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de développement logistique et industriel, notamment en matière de localisation préférentielle,* »

Stratégie aéroportuaire

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») du 21 février 2022 crée, pour les Sraddet, l'obligation de définir la stratégie régionale en matière aéroportuaire.

Cette démarche avait été anticipée en Bourgogne-Franche-Comté avec une stratégie adoptée en juin 2017 par l'assemblée régionale, déjà intégrée au Sraddet. Il a été indiqué aux rapporteurs qu'une stratégie actualisée avait été adoptée par la région le 11 avril 2024, mais qu'elle ne modifiait pas le nombre et l'activités des plateformes aéroportuaires de la région, et n'impliquait donc pas d'actualisation du Sraddet.

1.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Dans son avis de 2019, l'Ae avait jugé que les principaux enjeux environnementaux du Sraddet étaient :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le développement des énergies renouvelables, la maîtrise des consommations énergétiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations aux risques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

Ces enjeux demeurent inchangés, même si la modification n°1 concerne principalement le premier et le dernier des enjeux énoncés ci-dessus.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental, actualisation de celui produit pour le Sraddet initial, se compose de trois pièces : un résumé non technique (annexe 2a du Sraddet), un état initial de l'environnement, définissant les enjeux environnementaux (annexe 2b), un rapport sur les incidences environnementales (annexe 2c), comprenant la justification des choix retenus, la cohérence et l'articulation avec les autres plans et programmes, l'analyse des incidences résiduelles (y compris Natura 2000), la présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, et le dispositif de suivi.

Suite à [l'avis de l'Ae n°2019-78](#), la région avait, avant approbation initiale du Sraddet, complété le rapport environnemental sur certains points, comme expliqué dans son mémoire en réponse. Ce dernier écartait néanmoins certaines recommandations de l'Ae, notamment au motif qu'elles visaient des domaines¹¹ où le Sraddet n'était pas réglementairement compétent. L'Ae ne partage

¹¹ Domaines considérés comme hors périmètre de compétence du Sraddet : industrie, agriculture, risques (technologiques et naturels), gestion de la ressource en matériaux.

pas cette analyse. L'interdépendance des différents domaines et des différentes politiques publiques justifie que l'étude d'impact aborde de manière suffisamment précise leur imbrication et leurs incidences à l'échelle du territoire.

Le nouveau rapport est actualisé non seulement sur les points ayant trait à la modification n°1, mais aussi beaucoup plus largement sur l'état initial et les autres évolutions du contexte.

2.1 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Le dossier modifié présente plus clairement les documents avec lequel le Sraddet doit être juridiquement compatible et ceux qu'il doit prendre en compte, comme l'avait recommandé l'Ae dans son avis précité de 2019.

Il intègre la révision des trois Schéma directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage) pour la période 2022–2027 (Loire–Bretagne, Rhône–Méditerranée, Seine–Normandie) et des plans de gestion des risques d'inondation associés. Il conclut à la compatibilité du Sraddet modifié avec ces documents, tout en recommandant une actualisation du Sraddet, à l'occasion d'une modification ultérieure, pour intégrer les nouveaux objectifs des documents, notamment en matière de gestion économe de la ressource en eau, de vulnérabilité des territoires face au risque ruissellement... Le Sraddet modifié prend en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, mais n'aborde pas la réutilisation des eaux usées.

L'Ae recommande d'engager dans les meilleurs délais une modification du Sraddet afin d'intégrer les enjeux de gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau.

Le dossier vérifie également la compatibilité du Sraddet modifié avec le plan national de prévention de déchets (PNPD) 2021–2027, avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) actuelle et prévoit une modification du Sraddet lorsque la PPE 3 (2024–2033) sera adoptée.

Il considère également que le Sraddet modifié prend en compte, voire améliore la prise en compte du Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif du Jura, de la Stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (ou Stratégie nationale bas carbone, SNBC2 en cours), des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).

À noter que, si le document indique que la réduction de l'artificialisation va dans le sens des objectifs de la PPE et de la SNBC2, il n'examine pas ce qu'il en est des nouvelles dispositions relatives à la logistique, l'Ae y revient dans la suite. Par ailleurs, l'Ae avait relevé, dans son précédent avis, que les moyens d'atteindre les objectifs de la SNBC n'étaient pas suffisamment décrits. Cette remarque reste valable que ce soit en matière d'énergies renouvelables ou de d'intensité en carbone.

L'étude d'impact soulève un point de vigilance en ce qui concerne la cohérence avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable du Parc national de forêts, la garantie communale en matière d'artificialisation du sol générant une enveloppe de 107 ha pour le Châtillonnais, qui recouvre la partie du parc située en Bourgogne–Franche–Comté, alors que la consommation observée sur la période 2011–2020 était de 93 ha. L'Ae considère que ce constat doit amener à un traitement de ce sujet en accord avec les acteurs du territoire concerné (Parc national de forêts, communes et intercommunalité, État).

L'Ae recommande que les acteurs du territoire concernés par le Parc national de forêts s'engagent sur un objectif de limitation de l'artificialisation des sols s'inscrivant en cohérence avec les objectifs de la charte du parc national et du « zéro artificialisation nette ».

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de modification du Sraddet, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

2.2.1 État initial de l'environnement

Le dossier distingue clairement les actualisations de contenu en articulation avec les domaines sur lesquels portent la modification (artificialisation des sols, déchets), et les actualisations des données (zonages environnementaux, eau, énergie). Pour la bonne compréhension de l'avis (notamment les incidences environnementales de la modification du Sraddet), cet état initial est résumé ci-après.

L'état initial de l'environnement est assez succinct, il apporte une vision globale des enjeux, sans rechercher l'exhaustivité. Toutefois, quelques cartes illustrent les thématiques, et permettent de dégager une vision territoriale. La cohérence des données issues des deux ex-régions a été améliorée.

État initial de l'environnement

La région s'étend sur 47 784 km² et compte environ 3 800 communes. Malgré une démographie stable, l'artificialisation des sols a progressé entre 2011 et 2020 de 11 500 ha, soit environ 1 200 ha par an. La Région Bourgogne-Franche-Comté se place au deuxième rang des régions françaises pour ce qui est de la surface artificialisée par habitant. Le dossier constate une tendance des petites communes à « surconsommer » du terrain par rapport à leur poids démographique ou économique, comparativement aux polarités régionales.

Seul 2 % du territoire régional fait l'objet d'une protection forte au sens de la Stratégie nationale des aires protégées (Snap) et plus de 37 % sont couverts par un des outils relevant de la définition des aires protégées dont 18 % par des sites Natura 2000 et 13 % par les quatre parcs naturels régionaux (PNR). Le taux de couverture semble présenter des double-comptes (notamment PNR et Natura 2000). L'étude d'impact identifie l'atteinte de l'objectif national de la Snap de 10 % de protection forte, comme un enjeu sans que cela soit traduit dans le Sraddet.

L'Ae recommande de vérifier que le calcul de la proportion du territoire relevant de la définition des aires protégées ne présente pas de double-compte.

En matière de biodiversité et de milieux naturels, la description très synthétique de l'état des lieux ne permet pas de se faire une idée précise des caractéristiques et enjeux prioritaires de la région. Le dossier fournit le nombre total d'espèces animales et végétales recensées sur les deux anciennes régions. Le dossier n'a pas sensiblement évolué depuis le précédent avis de l'Ae.

La modification n°2, menée en parallèle et visant uniquement à uniformiser le regroupement des deux schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) au sein du Sraddet apporte peu de complément informatif. Elle n'est pas accompagnée d'une actualisation complète du rapport environnemental.

L'Ae recommande, à nouveau, de faire une présentation plus complète des espèces menacées de disparition ou dont la dynamique d'évolution est défavorable, de leurs habitats et de la façon dont ceux-ci sont pris en compte dans les aires protégées et celles bénéficiant de dispositions contractuelles.

Les systèmes forestiers (35 % du territoire) et bocagers prédominent dans le paysage. Les sites remarquables sont considérés comme bénéficiant de protections suffisantes. La région compte 208 sites classés, sept sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco.

La région présente un réseau hydrographique de 22 759 km de long au carrefour de trois grands bassins Loire-Bretagne (21 % de la région), Seine-Normandie (27 %) et Rhône-Méditerranée (52 %). En 2019, l'état quantitatif des masses d'eau souterraines est considéré comme globalement bon, tandis que l'état qualitatif est plus variable selon les bassins versants. Les eaux de surface sont en bon ou très bon état à 48 % sur le bassin Rhône-Méditerranée, 41 % sur le bassin Loire-Normandie et 24 % sur le bassin Loire-Bretagne. Une augmentation sensible des prélèvements est relevée entre 2016 et 2020 : 6 % pour l'eau potable et 73 % pour l'irrigation¹².

Comme indiqué dans le précédent avis de l'Ae, la description manque de données chiffrées notamment sur la répartition et l'évolution des prélèvements d'eau, le poids respectif des types de pollution, l'état des stations d'épuration, les structures de gouvernance (porteurs de Sage, mise en œuvre de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations Gemapi). Aucun élément n'est fourni concernant les zones humides. La modification n°2 n'apporte pas d'information complémentaire.

L'Ae recommande, à nouveau, de faire une présentation plus complète de l'état des masses d'eau souterraines, des cours d'eau et des zones humides ainsi que des pressions qui s'y exercent.

Sur la décennie 2010-2019, la quantité de déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés en région a diminué (- 1,9 %, 546 kg/an/hab.). En termes de traitement et de valorisation, 35 % ont été recyclés, 15 % compostés, 31 % incinérés et 3 % traités par méthanisation. Les 16 % restant ont été stockés. Le dossier fait le constat d'une surcapacité en matière de stockage des déchets par rapport aux objectifs fixés par la loi. Selon le dossier, cette surcapacité devrait se résorber d'ici 2025, sauf si les autorisations en cours d'instruction étaient accordées, reportant alors l'échéance après 2030. Le dossier présente une analyse cartographiée des capacités de traitement.

En matière d'énergie, le dossier fait état d'une légère baisse de la consommation d'énergie totale régionale, passant de 8,3 Mtep en 2008 à 7,1 Mtep en 2020, dominée par le secteur des transports (37 %). Le dossier présente quelques incohérences¹³ mais semble montrer un fort développement des énergies renouvelables, et principalement la filière bois-énergie. La région reste fortement dépendante énergétiquement, le taux de couverture moyen annuel en électricité étant estimé à 16 % en 2018.

¹² Le dossier indique que les volumes prélevés pour l'irrigation représentent environ 10 % des volumes destinés à l'eau potable.

¹³ Le dossier indique (p. 51, 52 de l'étude d'impact) ;

- « la production d'énergie renouvelable s'élevait à 10 960 GWh en 2019 » (+18,6 % par rapport à 2009 alors que les schémas régionaux des deux régions prévoyaient globalement un doublement) ;
- « une production totale d'énergie renouvelable (électricité et chaleur) passant de 2 700 GWh en 2009 à 5 200 GWh en 2018 » ;
- « la filière bois-énergie a [est passée] de 13 000 GWh de chaleur produite en 2009 à 23 000 GWh en 2017 »

Les gaz à effet de serre (GES) ne font pas l'objet d'une analyse spécifique, mais sont rattachés à l'énergie. Le dossier fait état d'une baisse des émissions totales de 25 MtCO_{2e} en 2028 à 20 MtCO_{2e} en 2020, sans détail par secteur. Alors que le secteur des transports, de marchandises comme de personnes, est présenté comme l'un des secteurs les plus émissifs, il ne fait l'objet d'aucune analyse, le diagnostic territorial annexé au Sraddet initial, lui-même succinct sur les mobilités, n'ayant pas été mis à jour, bien que la logistique soit l'un des volets de la modification n°1.

Les données sur la qualité de l'air ont été partiellement actualisées à 2021, mais manquent de lisibilité, et ne sont pas directement comparés aux seuils réglementaires, ni à ceux recommandés par l'OMS, qui sont cependant cités. Les zones les plus touchées sont les aires urbaines de Belfort-Montbéliard (pour les PM₁₀), Dijon (pour les PM₁₀ et le dioxyde d'azote) et Chalon-sur-Saône (pour le dioxyde d'azote). Ces trois zones bénéficient d'un Plan de protection de l'atmosphère (PPA).

S'agissant des nuisances sonores, elles proviennent principalement des transports terrestres, le long des infrastructures relativement denses.

L'Ae recommande, de nouveau, de compléter l'état initial de l'environnement en fournissant les données disponibles pour caractériser l'état initial de la région en matière d'énergie et de gaz à effet de serre, et de présenter l'état initial des mobilités des personnes et des marchandises, qui sont l'un de leurs déterminants principaux et expliquent également pour partie les conditions de qualité de l'air et de nuisances sonores.

2.2.2 Identification et hiérarchisation des enjeux

Dans le cadre de la modification n°1 du Sraddet, la hiérarchisation des enjeux sur le territoire régional a été actualisée. Plusieurs enjeux, notamment ceux ayant trait à l'artificialisation ont été rehaussés à très fort¹⁴, ainsi que ceux de préservation des champs d'expansion des crues et d'anticipation des conséquences du changement climatique. Les enjeux relatifs aux déchets, restent inchangés, important ou très important. La justification des différents niveaux d'enjeux, si elle a été complétée suite à l'avis de l'Ae de 2029, reste qualitative.

Parmi les enjeux relevés par l'Ae en 2019, le dossier indique que la modification n°1 porte sur la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols d'une part, la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire d'autre part. Par ailleurs, dans le diagnostic des dynamiques de consommation d'espace, certains facteurs extérieurs sont pris en compte, en particulier pour les territoires frontaliers avec la Suisse.

La modification n°1 ne traite la logistique que sous l'angle de l'artificialisation des sols, et pas sous celui des flux de marchandises et les incidences environnementales qu'ils induisent (gaz à effet de serre, pollution et nuisances).

L'Ae recommande de prendre en considération les flux de marchandises et les incidences environnementales associées à la logistique dans l'évaluation environnementale du Sraddet.

¹⁴ Atteinte de l'objectif national de 30 % d'espaces protégés, dont 10 % de protection forte ; maintien des milieux naturels et agricoles riches en biodiversité ; maîtrise des impacts des activités humaines et de l'urbanisation sur les sols, les espaces et leur qualité

2.2.3 Les perspectives d'évolution du territoire, sans modification du schéma

L'évaluation environnementale n'ayant pas été modifiée pour répondre à la recommandation de l'Ae demandant la production d'un scénario de référence « au fil de l'eau », agrégeant les tendances d'évolution sans mise en œuvre du Sraddet présentée par thématiques, l'Ae renouvelle sa recommandation en la matière.

L'Ae renouvelle sa recommandation de produire un scénario de référence appuyé sur des données quantitatives, tenant compte de manière réaliste des inflexions espérées du fait des orientations données au niveau national ou européen, permettant de réellement apprécier les plus-values attendues du Sraddet.

2.3 Analyse des variantes, exposé des motifs pour lesquels le projet de modification de Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Comme pour le Sraddet initial, le rapport environnemental fait état des larges concertations conduites, mais ne présente la justification des choix opérés que pour la politique du Zan. L'Ae réitère son appréciation :

« La façon dont les objectifs environnementaux, les règles et la prise en compte de l'environnement ont évolué entre les différentes versions du Sraddet n'est pas quantifiée ni présentée de façon globale.

Outre le fait que le document ne présente pas un examen de variantes, les analyses des incidences attendues du Sraddet sur les différents enjeux ne conduisent pas à l'établissement de priorités entre les objectifs et ne permettent pas de comprendre la façon dont la rédaction des règles et des objectifs a pu évoluer. »

Artificialisation des sols

Plusieurs découpages territoriaux ont été envisagés pour l'application de la politique du Zan (Scot/PLUi et territoires non couverts, bassins d'emploi, départements, ...) mais le choix s'est porté sur les 35 territoires de contractualisation utilisés par la région pour décliner contractuellement ses politiques avec les collectivités infrarégionales. 27 de ces territoires correspondent exactement à des périmètres de Scot ou PLUi, les autres sont non couverts ou regroupent plusieurs Scot ou PLU.

Pour la répartition des enveloppes, la région avait mis au point, de manière concertée, en 2022/2023 un modèle prenant en compte plusieurs critères. Dans la version de la modification n°1 du Sraddet délibérée en juin 2023, le « taux d'effort » variait selon les territoires entre 44 % et 58 %. La clef de répartition était établie sur quatre « piliers » : efficacité (densité habitat/emploi atteinte sur la période précédente), dynamique (dynamisme démographique et du développement de services), résilience (disponibilité de la ressource en eau et émissions de GES) et rééquilibrage (territoires « en panne »).

La loi du 20 juillet 2023 est venue bouleverser ce modèle en introduisant une garantie d'un hectare de consommation d'espace par commune jusqu'à fin 2030. Compte tenu du très grand nombre de communes dans la région (3 710), les marges de manœuvre se sont retrouvées très fortement

Il a été indiqué aux rapporteurs que l'instauration de la garantie communale a conduit la région à renoncer à utiliser, pour la répartition des enveloppes, des indicateurs environnementaux. Ainsi, la garantie communale conduit, principalement sur des territoires à dominante rurale ou naturelle (représentés en vert foncé sur la figure 1 ci-dessus), à un « taux d'effort » négatif du fait d'un total des enveloppes minimales supérieur aux consommations passées (de 15 % sur le territoire du Châtillonnais, correspondant comme indiqué précédemment au périmètre du Parc national des forêts, et de 27 % sur le Tonnerrois), ou très inférieur à la moyenne régionale (par exemple -7,9 % sur le Nivernais Morvan, couvrant une grande partie du PNR du Morvan).

La mise en place de la garantie communale a, par ailleurs, conduit la région à ne pas prévoir d'enveloppe pour projets d'envergure régionale, compte tenu des trop faibles latitudes disponibles après exercice de la garantie communale, afin de ne pas réduire encore davantage la possibilité de soutenir les polarités urbaines régionales.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la modification du Sraddet et mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences

L'analyse des incidences, détaillée thématique par thématique, a été actualisée pour tenir compte de la modification n°1 et des évolutions législatives, notamment pour les déchets. La méthode de cotation des enjeux, décrite dans l'avis de l'Ae précité (partie 2.4.1) reste inchangée¹⁷.

L'effet environnemental de chacun des objectifs du Sraddet varie de - 61 à + 74. L'effet du Sraddet pour chacune des 16 thématiques environnementales varie de -6,5 à +152. Cette cotation reste appliquée aux seuls objectifs du Sraddet, et n'a pas été étendue aux règles, comme l'avait recommandé l'Ae en 2019. En l'absence de valeur de référence (scénario au fil de l'eau avec prise en compte des évolutions législatives, Sraddet initial ...), cette représentation chiffrée ne permet pas d'apprécier en tant que telles les incidences de la modification n°1.

Pour autant, le dossier souligne que « *la modification permet de réduire certaines incertitudes comme la lutte contre l'étalement urbain avec la définition d'objectifs quantitatifs pour des territoires identifiés* » et qu'elle « *aura donc globalement une plus-value environnementale sur cette composante* », tout en soulevant un point de vigilance « *concernant les territoires ayant un droit à consommer proche voire supérieur à la décennie précédente* ». Il pointe également une incidence négative concernant les émissions atmosphériques et la qualité de l'air liées à la valorisation énergétique des déchets.

Le nouvel objectif 1.1 prévoit des dispositions¹⁸ pour que la garantie communale ne vienne pas contredire l'objectif de renforcement des polarités sur la première période 2021-2030 et le nouvel objectif 1.2 prévoit que les territoires les moins contraints sur la première décennie devront accomplir un effort de sobriété renforcé sur les deux décennies suivantes. Ces principes peuvent être considérés comme des mesures de réduction même s'ils ne sont pas présentés comme tels (il

¹⁷ La méthode d'analyse des incidences environnementales se fonde sur 16 grandes thématiques environnementales. Ces thématiques sont déclinées en 35 enjeux environnementaux. Un tableau fait apparaître un niveau de hiérarchisation des enjeux caractérisé par un coefficient variant de 5 à 10. Par ailleurs, ces mêmes enjeux font l'objet d'une hiérarchisation à trois niveaux (3=très important, 2=important, 1=peu important), justifiée de façon qualitative. L'analyse des incidences résiduelles de chaque objectif est ensuite réalisée selon une méthode quantitative qui prend en compte trois critères : l'intensité, la durée et l'étendue de la perturbation. Il en résulte des « scores » positifs ou négatifs.

¹⁸ Il est notamment prévu de réorienter au profit des polarités principales et intermédiaires les surfaces des garanties communales non engagées dans les communes qui auraient fait le choix de ne pas prescrire un document d'urbanisme avant l'échéance du 22 août 2026 prévue par la loi.

faut néanmoins relativiser la portée opérationnelle de l'objectif 1.2 qui porte sur les décennies suivantes et devra être retraduit de manière précise dans le futur pour être réellement opérationnel).

L'étude d'impact propose trois mesures complémentaires dans le cadre de la modification : de porter l'objectif de surface faisant l'objet d'une protection forte au sens de la Snap à 10 % en 2030, de créer une « zone tampon » autour des sites Natura 2000 (voir paragraphe suivant), et de conditionner l'autorisation de nouvelles installations de valorisation énergétique des déchets à l'absence d'incidence sur la population du point de vue de la qualité de l'air. Le Sraddet ne reprend aucune de ces mesures, sans en donner de justification.

L'Ae recommande que les mesures d'évitement et de réduction envisagées soient intégrées au Sraddet.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

La présentation du réseau Natura 2000, qui couvre environ 18,4 % du territoire régional, et de ses vulnérabilités selon les types d'espaces (prairies, boisements, cours d'eau, etc.), a été enrichie, mais l'évaluation des incidences sur Natura 2000 reste très générale et renvoie aux règles ou objectifs relatifs à la protection de la biodiversité ou à la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation, et à l'évaluation de chaque projet d'aménagement ou d'infrastructure.

Dans le cadre de la modification n°1, et bien que le Sraddet priorise le développement de l'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine (règle n°4), l'évaluateur a recommandé au rédacteur du Sraddet d'intégrer la mesure d'accompagnement suivante concernant les extensions en dehors des enveloppes urbaines : « Identifier dans les document de planification et d'urbanisme des secteurs de localisation préférentielle des futures extensions urbaines en maintenant dans la mesure du possible une bande tampon de 300 m autour des sites Natura 2000 ». Cette recommandation n'a pas été suivie, et globalement les objectifs et les règles du Sraddet ne font pratiquement pas de référence au réseau Natura 2000.

Dans la continuité de son avis de 2019, l'Ae estime que les préconisations générales pourraient être complétées par des éléments de cadrage pour l'élaboration des évaluations, et que des règles d'évitement des zones Natura 2000 ou de périmètres d'implantation préférentiels auraient pu être étudiées et inscrites pour les projets les plus impactants et notamment en matière d'extension urbaine, d'implantations logistiques, ou d'équipement de traitement des déchets.

L'Ae renouvelle sa recommandation de proposer des éléments de cadrage, pour l'élaboration des évaluations des incidences Natura 2000, des cibles du Sraddet et des grands projets, ainsi que des mesures d'évitement pour les projets les plus impactants.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique amendé du rapport environnemental est compact, bien illustré, et il reprend fidèlement le contenu du rapport environnemental dont il intègre plusieurs tableaux de synthèse (enjeux, analyse de cohérence avec les autres plans et programmes, incidences environnementales et dispositif de suivi). Les amendements apportés à l'occasion de la modification n°1 sont clairement identifiables en couleur orangée.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par la modification du Sraddet

3.1 Ambitions de la modification du Sraddet

Le dossier montre un engagement important de la Région vis-à-vis de la mise en œuvre du Zan, de façon concertée avec les territoires. L'Ae constate que les dispositions législatives de juillet 2023 introduisant la garantie minimale communale risquent d'induire un phénomène inverse à l'objectif de réduction de l'artificialisation sur certains territoires. En annonçant un objectif renforcé sur les périodes suivantes pour ces territoires, le Sraddet maintient son ambition d'atteinte de l'objectif, tout en le combinant à celui du renforcement des polarités.

En matière de déchets, le Sraddet s'adapte aux évolutions législatives relatives à la prévention, la valorisation et l'élimination des déchets, tout en affichant la volonté de la Région de réduire nettement les flux importés, notamment en provenance des régions importantes limitrophes (Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes). Si la démarche prend en compte la territorialisation des filières de gestion existantes, elle n'analyse pas les spécificités territoriales en matière de typologies de déchets, ou de synergies potentielles entre diverses filières économiques qui permettraient la valorisation de matériaux ou de matériels. Par exemple, les flux du bâtiment et des travaux publics (BTP) et leur typologie ne sont pas analysés. Interrogée par les rapporteurs à ce sujet, la Région a évoqué des défauts de connaissance à son niveau dans ce domaine, auxquels elle compte remédier.

Pour ce qui concerne la logistique, le Sraddet ne présente pas de réelle ambition autre que d'économie d'espace. La présentation du territoire régional montre qu'il est un espace de transit traversés par trois axes : Île-de-France / Rhône-Alpes et Méditerranée, Allemagne (Alsace) / Rhône-Alpes et Espagne, et Belgique / Suisse. Ses principales polarités sont localisées sur ces axes de transit. En limitant l'analyse à l'artificialisation des sols, le dossier n'analyse pas les flux, leurs perspectives d'évolution, et leur répartition modale.

3.2 Portée du rapport d'objectifs et du fascicule des règles pour la mise en œuvre des ambitions et approche thématique

3.2.1 Territorialisation des objectifs et des règles

La mise en œuvre du Zan fait l'objet d'une territorialisation, avec un découpage territorial qui fait l'objet d'une justification des périmètres retenus.

Les autres champs de la modification ne font pas l'objet de territorialisation des objectifs ou des règles. Par ailleurs, aucune évolution du Sraddet initial n'a fait suite aux remarques émises par l'Ae sur ce même sujet dans son précédent avis.

L'Ae renouvelle sa recommandation de décliner des objectifs et des règles adaptées aux enjeux des territoires locaux.

3.2.2 Déchets, économie circulaire

Ce sujet est l'un des trois objets de la modification et cette dernière apporte quelques éléments de réponse par rapport à l'avis de l'Ae de 2019.

Le Sraddet modifié a été complété, par rapport à sa version initiale, en termes de description de la répartition territoriale des infrastructures de gestion et de traitement des déchets. Pour autant, les éléments restent très insuffisants pour répondre à la recommandation de l'Ae, se référant elle-même à l'avis de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) n°[MRAe 2019-2052](#)¹⁹ relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRGD).

L'avis de l'Ae de 2019 reprenait les recommandations de la MRAe, demandant notamment le traitement des points noirs des installations présentant de fortes nuisances et des dépôts non conformes, l'approfondissement de l'étude des effets potentiels des épandages des boues de station d'épuration et des digestats de méthaniseurs, des précisions sur les actions, les objectifs et orientations qui devront être traduits dans les documents de rang inférieur. Le PRPGD a été intégré au Sraddet mais ces points n'ont pas été traités dans le Sraddet modifié, ni l'identification des outils connexes, dont les outils financiers, qui pourraient être mobilisés pour atteindre les objectifs affichés.

L'Ae renouvelle sa recommandation de mettre en œuvre les recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale avait émises en 2019 relativement au PRPGD.

3.2.3 Mobilités et logistique

Plusieurs objectifs du Sraddet initial ont trait aux transports et aux mobilités, en particulier l'objectif n°10 : *Réduire l'empreinte énergétique des mobilités*. Cet objectif affirme des ambitions très élevées, que l'Ae avait saluées en 2019, et rappelées ci-dessous en figure 2.

	2021	2026	2030	2050
Consommation des transports (en TWh _{PCS})	31,7	29,2	27,0	17,2
Réduction de la consommation d'énergie des transports (par rapport à 2012)	-10 %	-17 %	-24 %	-52 %
Consommation liée à la mobilité des personnes (en TWh _{PCS})	15,0	13,6	12,2	4,9
Réduction de la consommation d'énergie mobilité (par rapport à 2012)	-16 %	-24 %	-32 %	-72 %
Consommation fret (en TWh _{PCS})	16,7	15,6	14,8	12,2
Réduction de la consommation d'énergie fret (par rapport à 2012)	-5 %	-11 %	-15 %	-30 %
Gt.km de fret ferroviaire	8,2	9,9	11,3	18,3
Gt.km de fret routier	32	32	32	32

Figure 2 : Objectifs chiffrés des besoins et des consommations pour les transports (source : rapport d'objectifs du Sraddet)

¹⁹ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190521_abfc27_avis_plan_regional_dechet.pdf

En revanche, il n'évoque pas de manière consolidée l'évolution attendue des parts modales pour la mobilité des personnes, ne le fait que partiellement pour les marchandises (passage du ferroviaire de 15 à 36 % de part modale d'ici 2050), et ne justifie pas les modalités de calcul qui permettent de chiffrer les évolutions des besoins et des consommations.

L'Ae avait noté que le Sraddet proposait trop peu de règles et de moyens, et de manière trop peu territorialisée, pour garantir l'atteinte de ces objectifs. Le Sraddet initial était, en outre, très peu développé s'agissant du transport de marchandises.

À l'occasion de la modification n°1, s'agissant de la logistique, la région n'a retenu du texte de la loi climat et résilience renforçant le rôle des Sraddet en la matière, que l'aspect foncier et « statique ». Les objectifs de doublement de la part modale du fret ferroviaire, et d'augmentation de moitié du fret fluvial d'ici à 2030, fixé par la même loi, ne sont pas mentionnés.

Un diagnostic complémentaire a été conduit et est intégré en annexe 1.a du projet de Sraddet modifié. Ce diagnostic montre que la Bourgogne-Franche-Comté est une région fortement traversée par les flux de marchandises, au carrefour d'axes autoroutiers et ferroviaires, mais qu'elle est surtout une région de passage, équipée de peu d'installations logistiques, n'ayant accueilli que 5,5 Mm² sur les 117,6 Mm² de surfaces d'entrepôts construites de 1975 à 2017 en France métropolitaine, 12^e région suivie seulement par la Corse. Une pression est cependant ressentie, due au desserrement de l'Île-de-France et d'Auvergne Rhône Alpes, les deux principales régions logistiques de France.

La modification n°1 prévoit, dans un nouvel objectif 14.1 « *de prioriser les implantations [logistiques] sobres en foncier en répondant aux principes suivants :*

- *recycler des sites délaissés comme des friches (industrielles, commerciales) transformées en sites logistiques ;*
- *relocaliser les activités logistiques dans les pôles dédiés existants ou à proximité des infrastructures de transport (rail-route) ;*
- *connecter (lorsque cela est possible) les sites logistiques aux infrastructures multimodales ;*
- *densifier et verticaliser l'immobilier logistique.*

Si cet objectif est louable, il n'est assorti d'aucune règle, ce qui en affaiblit la portée. Des dispositions renforcées auraient pu être envisagées pour favoriser non seulement l'économie d'espace, mais aussi inciter davantage au report modal, comme d'autres régions ont pu le prévoir dans leurs Sraddet, par exemple protéger les sites embranchés fer ou fleuve pour les réserver à des activités utilisant la multimodalité, définir et cartographier des secteurs d'implantation préférentielle au sein de la région, etc.

Par ailleurs, il aurait été utile de réexaminer et présenter en quoi le nouvel objectif permettra d'aller dans le sens d'une maîtrise des trafics de poids lourds visée par le Sraddet, des cibles quantitatives fixées par l'objectif 10, et de mieux l'inscrire dans les démarches nationales ou régionales (stratégie nationale logistique définie en décembre 2022, stratégie de développement du fret ferroviaire approuvée en 2021 par décret, etc.).

L'Ae recommande de renforcer la portée et la cohérence du Sraddet en matière de logistique et de transports de marchandises, pour une meilleure maîtrise des trafics routiers de poids lourds et des

incidences environnementales qu'ils occasionnent (gaz à effet de serre, bruit, pollution...) et pour favoriser le report modal vers les voies ferrées et fluviales.

3.2.4 Gaz à effet de serre et qualité de l'air

Le dossier considère, sans en faire une analyse argumentée, que la modification aura des incidences positives sur la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, notamment au travers des objectifs et des règles relatifs à l'artificialisation des sols. Cette conclusion était fondée, dans la version de la modification arrêtée en juin 2023, où l'un des critères de répartition des efforts relatifs au Zan visait une volonté de favoriser la limitation de l'étalement urbain et la réduction des distances parcourues. Dans la version adressée à l'Ae suite à la délibération de février 2024, la portée de ce critère est fortement réduite du fait de la garantie communale.

Dans le domaine de la logistique, l'absence d'analyse de la mobilisation des modes de transport autres que routier (ferrés et voie d'eau) limite fortement les bénéfices qui pourraient être tirés de la démarche en termes de qualité de l'air et d'émissions de gaz à effet de serre.

En matière de déchets, les effets attendus en termes de qualité de l'air et de production énergétique, et de limitation des gaz à effet de serre ne sont que peu examinés.

Dans son avis de 2019, l'Ae avait recommandé *« de justifier l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2050, en explicitant l'abattement des deux tiers appliqué au secteur agricole, en intégrant les émissions liées aux produits importés. Elle recommande également de préciser les orientations envisagées et les moyens nécessaires pour parvenir à cet objectif et de prendre en compte dès à présent l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. »*

Cette recommandation a été peu prise en compte dans le Sraddet initial, et l'opportunité de la traiter dans la modification n°1 n'a pas été saisie, dans un calendrier de modification certes contraint par la loi et dans le contexte de l'élaboration, qui n'est pas encore achevée, de la stratégie française énergie et climat (SFEC).

L'Ae recommande, dès la prochaine modification, de préciser l'adéquation des objectifs et règles du Sraddet avec les objectifs nationaux et régionaux de réduction des gaz à effet de serre.

3.3 Dispositif de suivi

Le Sraddet prévoit trois outils de suivi, assortis d'indicateurs pour les deux derniers :

- le « suivi de l'application des règles » (fascicule des règles générales) vise à vérifier la bonne appropriation des règles et la réalité de leur mise en œuvre, par les différents documents et acteurs ciblés, par thématiques ;
- le « suivi des incidences des règles générales » (fascicule des règles générales) permet de suivre les incidences desdites règles sur l'environnement. Les indicateurs sont réputés être issus du rapport environnemental ;
- le « suivi stratégique » (document de mise en œuvre du Sraddet – annexe 7) cherche à évaluer l'impact du Sraddet sur les territoires au regard des huit orientations du schéma.

Les indicateurs d'incidences et de suivi stratégique se recouvrent très partiellement, mais le document de suivi n'inclut pas le suivi des incidences environnementales, ce que l'Ae avait déjà regretté en 2019.

A l'occasion de la modification n°1, le fascicule des règles est modifié, y compris sur les indicateurs, alors que le rapport environnemental ne l'est pas s'agissant des indicateurs, et le document de suivi non plus. Cela conduit à des incohérences sur les indicateurs à suivre, et sur les sources pour les calculer, qui ont pu être précisées depuis l'approbation initiale du Sraddet, en particulier s'agissant de la consommation d'espace et des déchets.

Par ailleurs, le bilan réglementaire établi à fin 2021 a renseigné certains indicateurs de suivi stratégique, mais ne comprenait pas l'ensemble des indicateurs d'incidences environnementales. Le dossier fourni ne comprend ni mise à jour de ce bilan, ni tableau de bord de suivi des incidences, notamment environnementales.

L'Ae renouvelle sa recommandation d'inclure le suivi des effets du Sraddet sur l'environnement dans le document de mise en œuvre, afin qu'il relève clairement du pilotage et de la gouvernance du schéma, et qu'il soit mis à disposition des acteurs du territoire pour qu'ils se l'approprient.

Annexe

Vue d'ensemble de la modification n°1 du Srdet Bourgogne Franche Comté. Les modifications de fond sont mises en orangé et en gras et les objectifs et règles supplémentaires ont été soulignés

AXE	ORIENTATIONS	OBJECTIFS	REGLES ASSOCIEES
AXE 1 ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS	ORIENTATION 1 Travailler à une structuration robuste du territoire avec des outils adaptés	OBJECTIF 1 : Généraliser les démarches stratégiques de planification pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050	4 – 5
		OBJECTIF 1.1 : Engager un changement de modèle d'aménagement avec une première décennie de rupture (2021-fin 2030) OBJECTIF 1.2 : Poursuivre le développement des territoires dans la trajectoire du ZAN en mobilisant progressivement les leviers et outils disponibles (2031-2050)	2 – 4
	ORIENTATION 2 Préparer l'avenir en privilégiant la sobriété et l'économie des ressources	OBJECTIF 2 : Généraliser les approches territoriales de la transition énergétique	19 – 20
		OBJECTIF 3 : Développer une stratégie économe des ressources	22 – 27
		OBJECTIF 4 : Préserver la qualité des eaux et la gérer de manière économe	18 – 26
		OBJECTIF 5 : Réduire, recycler, valoriser les déchets modifié	27 – 28 – 29 –
		OBJECTIF 6 : Organiser le traitement des déchets à l'échelle régionale en intégrant les objectifs de réduction, de valorisation et d'élimination	30 – 31 – 32 – 33 – 34 – 34.1 – 35 – 36 – 37 – 38 – 39 – 40
		OBJECTIF 7 : Atteindre un parc de bâtiments performants énergétiquement et responsables en matière environnementale	7 – 21
	ORIENTATION 3 Redessiner les modèles existants avec et pour les citoyens	OBJECTIF 8 : Anticiper et accompagner les mutations nécessaires à l'adaptation au changement climatique	17 – 18
		OBJECTIF 9 : Faire des citoyens les acteurs des transitions	/
		OBJECTIF 10 : Réduire l'empreinte énergétique des mobilités	5 – 6 – 9 – 10
		OBJECTIF 11 : Accélérer le déploiement des EnR en valorisant les ressources locales	5 – 7 – 19 – 20 – 21
		OBJECTIF 12 : Déployer la filière hydrogène comme solution de mise en œuvre de la transition énergétique	/
	ORIENTATION 4 Conforter le capital de santé environnementale	OBJECTIF 13 : Accompagner les citoyens et les acteurs régionaux dans leur transition numérique, en les plaçant au cœur de la démarche	3
		OBJECTIF 14 : Renouveler le modèle d'urbanisme pour une qualité urbaine durable	6 – 7
		OBJECTIF 14.1 : Garantir des conditions d'implantations sobres en foncier pour les activités logistiques	/
		OBJECTIF 15 : Prendre en compte l'enjeu sanitaire lié à la qualité de l'air à tous les niveaux de décision	/
	OBJECTIF 16 : Placer la biodiversité au cœur de l'aménagement	23 – 24 – 25 –	
	OBJECTIF 17 : Préserver et restaurer les continuités écologiques	26	

AXE	ORIENTATIONS	OBJECTIFS	REGLES ASSOCIEES
<p>AXE 2</p> <p>ORGANISER LA RECIPROCIITE POUR FAIRE DE LA DIVERSITE DES TERRITOIRES UNE FORCE POUR LA REGION</p>	<p>ORIENTATION 5</p> <p>Garantir un socle commun de services aux citoyens sur les territoires</p>	OBJECTIF 18 : Contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipement de base	/
		OBJECTIF 19 : Accélérer le déploiement des infrastructures numériques et innover par la donnée	3
		OBJECTIF 20 : Adapter le réseau d'infrastructures aux besoins des usagers	15 – 16
		OBJECTIF 21 : Garantir la mobilité durable partout et pour tous, avec le bon moyen de transport, au bon endroit, au bon moment	9 – 10 – 11 – 12 – 13 – 14
		OBJECTIF 22 : Redynamiser les centres bourgs et centres villes par une action globale	8
	<p>ORIENTATION 6</p> <p>Faire fonctionner les différences par la coopération et les complémentarités</p>	OBJECTIF 23 : Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant sur les armatures territoriales et le réseau de polarités qui les composent	2
		OBJECTIF 24 : Renforcer la capacité des territoires à définir leurs stratégies de développement	/
		OBJECTIF 25 : Amplifier le rayonnement des fonctions contribuant au fait métropolitain	/
		OBJECTIF 26 : Valoriser les potentiels des ruralités	/
		OBJECTIF 27 : Faciliter les échanges d'expériences, la coopération et la mutualisation entre les territoires infrarégionaux	1
<p>ORIENTATION 7</p> <p>Dynamiser les réseaux, les réciprociétés et le rayonnement régional</p>	OBJECTIF 28 : Identifier les filières à potentiels et piloter leurs stratégies de développement à l'échelle régionale	/	
	<p>ORIENTATION 8</p> <p>Optimiser les connexions nationales et internationales</p>	OBJECTIF 29 : Encourager les coopérations aux interfaces du territoire régional	1
		OBJECTIF 30 : S'engager dans des coopérations interrégionales	/
		OBJECTIF 31 : Impulser des dynamiques de coopération et de rayonnement aux niveaux européen et plus largement international	/
		OBJECTIF 32 : Consolider les connexions des réseaux de transport régionaux aux réseaux nationaux et internationaux	/
<p>AXE 3</p> <p>CONSTRUIRE DES ALLIANCES ET S'OUVRIRE SUR L'EXTERIEUR</p>	OBJECTIF 33 : Préserver et restaurer les continuités écologiques au-delà du territoire régional	23 – 24 – 25	