



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) Provence- Alpes-Côte d’Azur

n°Ae : 2024-84

Avis délibéré n° 2024-84 adopté lors de la séance du 24 octobre 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 68 74 – 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 24 octobre en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°1 du schéma régional d'aménagement, développement durable et égalité des territoires (Sraddet) Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

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 : Barbara Bour-Desprez, Virginie Dumoulin, Jean-Michel Nataf.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 12 juillet 2024, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 juillet 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 13 août 2024 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- le préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- le préfet des Hautes Alpes,
- le préfet de Vaucluse,
- le préfet du Var,
- le préfet des Bouches du Rhône,
- le préfet des Alpes de Haute Provence, qui a transmis une contribution en date du 4 octobre 2024,

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Virginie Dumoulin, qui ont échangé par visio conférence avec la Région le 4 octobre 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 de l'Ae porte sur le projet de première modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), approuvé par arrêté préfectoral le 15 octobre 2019. Cette modification a pour objectif principal de répondre aux exigences des évolutions législatives récentes. Les principales modifications concernent donc la réduction de la consommation des sols et sa territorialisation avec un objectif régional de baisse de 54,4 % de la consommation d'espace pour la décennie 2021-2030 par rapport à la décennie 2011-2020, le renforcement de la prévention et de la gestion des déchets et l'économie circulaire, l'intégration de la stratégie régionale aéroportuaire et du développement logistique. Des modifications relatives à l'eau, la biodiversité et les risques naturels sont également insérées dans ce projet.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la modification du Sraddet sont :

la consommation d'espace et sa déclinaison territoriale ;

la prévention et la réduction des déchets de façon équilibrée sur le territoire ;

la mobilité des personnes et des marchandises en accord avec les objectifs définis en matière de sobriété foncière et énergétique ;

la préservation de la biodiversité et l'atteinte des objectifs de protection forte dans les aires protégées ;

la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau ;

les risques naturels et le recul du trait de côte en lien avec le changement climatique.

Cette première modification du Sraddet PACA est de qualité, suivant en cela le Sraddet en vigueur. Elle propose en particulier un objectif de territorialisation de l'effort d'économie foncière en s'appuyant sur une notion d'efficacité foncière et de maillage territorial, et sur la mobilisation des outils de planification que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT) (et à défaut les plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) PLUi) pour la mettre en œuvre. Les modifications introduites sur la prévention et la gestion des déchets, notamment sur sa territorialisation, ont fait l'objet d'un travail approfondi.

Pour autant, certains points restent à préciser et améliorer. La définition de l'efficacité foncière n'intègre pas à ce jour d'indicateurs environnementaux, ce qu'il conviendra de faire au titre de l'article R4251-3 du code général des collectivités locales, mais également pour l'atteinte de l'ambition environnementale du Sraddet modifié. La dynamique de l'artificialisation post 2030 prévue par le Sraddet ne fait pas la démonstration de l'atteinte du zéro artificialisation nette d'ici 2050, et l'Ae recommande donc de préciser cet objectif afin que la région soit en mesure de respecter la loi. L'importance des métropoles en région PACA nécessite de considérer leur rôle dans le Sraddet modifié, ce que la Région traduit dans des relations contractuelles.

La modification concerne onze règles prescriptives et la mise en œuvre de nombreuses règles. Si les règles centrales de cette modification ont été territorialisées (économie foncière et déchets), la majorité des autres mesures ne le sont pas. L'Ae recommande de davantage territorialiser les prescriptions et les propositions contenues dans le fascicule des règles.

Enfin, le dossier propose une démarche de suivi des modifications engagées, précisant la périodicité du suivi (d'un an à six ans), les indicateurs mobilisés (dont ceux de résultats), leur état initial, les

sources utilisées pour leur élaboration. Dans ce cadre, l'Ae recommande un suivi plus rapproché de la consommation brute d'espace par usage. Les mesures correctives en cas de non atteinte des trajectoires retenues ne sont pas formulées ; l'Ae recommande de les préciser pour s'assurer de l'atteinte à terme des objectifs visés.

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

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de première modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale de la modification du Sraddet en vigueur, intitulé « rapport sur les incidences environnementales » et la prise en compte des enjeux environnementaux par le document. Le projet de Sraddet initial avait fait l'objet d'un avis de l'Ae le 20 février 2019².

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de la modification du Sraddet

Le Sraddet de la région PACA a été arrêté le 18 octobre 2018, adopté le 26 juin 2019 par le conseil régional et approuvé par arrêté préfectoral le 15 octobre 2019. Il est composé d'un rapport décrivant la stratégie régionale qui contient des lignes directrices et des objectifs, d'un fascicule des règles spécifiques qui ont une valeur prescriptive, et d'annexes. Il s'impose principalement aux documents de planification de rang infrarégional. Il définit quatre espaces sur lesquels il s'applique : l'espace alpin, l'espace rhodanien, l'espace azuréen et l'espace provençal.

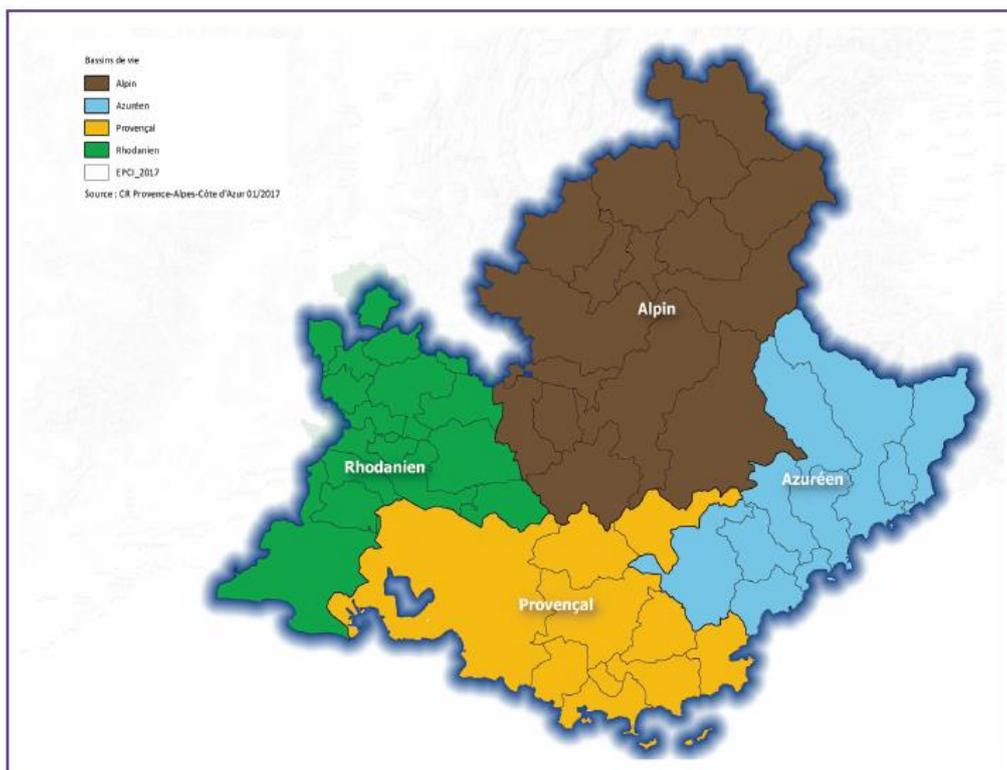


Figure 1 : Espaces territoriaux (alpin, azuréen, provençal et rhodanien) de la région PACA (source : dossier)

² https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190220_-_sraddet_paca_-_delibere_cle78618d.pdf

Un bilan de sa mise en œuvre a été présenté au conseil régional nouvellement élu le 17 décembre 2021. Ce bilan propose la mise en œuvre d'une procédure de modification du Sraddet afin d'y intégrer les évolutions législatives intervenues depuis son adoption.

Afin de tenir compte de ce bilan et des différentes évolutions législatives ayant eu lieu depuis son adoption³, le conseil régional a décidé en décembre 2021 d'apporter une première modification du Sraddet qui fait l'objet du présent avis de l'Ae.

Ce bilan ne figure pas au dossier ; à la demande des rapporteuses celui-ci leur a été fourni.

L'Ae recommande de joindre au dossier le bilan établi en 2021 du Sraddet en vigueur.

1.2 Présentation des objectifs de la modification du Sraddet

La modification n°1 du Sraddet a pour objectif principal de répondre aux évolutions législatives nouvelles portant principalement sur :

- la lutte contre l'artificialisation des sols et notamment la territorialisation de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici à 2031,
- le renforcement de la prévention et de la gestion des déchets,
- en matière de mobilité, l'intégration dans le Sraddet de la stratégie régionale aéroportuaire, du développement logistique et industriel, et de compléments relatifs au transport de personnes.

Accessoirement, les modifications ont également porté sur l'eau, la biodiversité, la prévention des risques et quelques mesures énergétiques. Des modifications de forme ou de rédaction ont aussi été apportées.

Les modifications « de fond » engagées concernent essentiellement six objectifs⁴ et onze règles afférentes⁵. Deux nouvelles règles, liées à la logistique, ont été créées (LD1-OB3 B « Maîtriser le développement de la logistique et structurer ses implantations » ; LD1-OB3 C « Préserver les capacités multimodales de la logistique régionale »). Elles viennent compléter les 28 règles dites « spécifiques » préexistantes, qui sont celles considérées comme leviers privilégiés pour la

³ Loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018 ; loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 ; loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020 et ordonnance n°2020-920 relative à la prévention et à la gestion des déchets du 29 juillet 2020 ; loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi Climat et Résilience) du 22 août 2021 ; loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (loi 3DS) ; 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 ; loi n°2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁴ Objectif 47 : Réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain ; 24 Décliner des objectifs quantitatifs régionaux de prévention, recyclage et valorisation des déchets ; 25 Planifier les équipements de prévention et de gestion des déchets dans les documents d'urbanisme ; 26 Favoriser le recyclage, l'écologie industrielle et l'économie circulaire ; 3 Améliorer la performance logistique jusqu'au dernier kilomètre, en améliorant le report modal ; 15 : Préserver et promouvoir la biodiversité et les fonctionnalités écologiques des milieux terrestre, littoral et marin.

⁵ Le Sraddet comporte trois lignes directrice (LD1 : renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional ; LD2 : maîtriser la consommation de l'espace, renforcer les centralités et leur mise en réseau ; LD3 : conjuguer égalité et diversité pour des territoires solidaires et accueillants) divisées en 68 objectifs, comportant des règles dont l'intitulé reprend la LD et l'objectif associé auquel est ajouté A, B ou C : LD1-OB3 A.

réalisation des objectifs du Sraddet. Tous les objectifs ne sont pas par ailleurs déclinés par des règles. Le Sraddet modifié comprend donc toujours 68 objectifs mais a désormais 56 règles.

L'Ae recommande de présenter clairement dans le fascicule des règles, pour la bonne information du public, la distinction faite dans le Sraddet entre règles génériques et règles spécifiques.

Les évolutions des objectifs et des règles sont synthétisées dans un fascicule « tableaux des évolutions par thématique ».

1.2.1 Consommation foncière, artificialisation, étalement urbain

La première modification du Sraddet porte sur les objectifs 37 (« rechercher la qualité des espaces publics et favoriser la nature en ville ») et 47 (« maîtriser l'étalement urbain et promouvoir des formes urbaines moins consommatrices d'espaces »). Elle comprend l'ajout dans les règles d'éléments de déclinaison de la loi Climat et Résilience de 2021 modifiée par la loi de juillet 2023, afin de renforcer la mise en œuvre de l'objectif de réduire de moitié l'artificialisation des sols pour la période 2021–2030 par rapport à la décennie précédente. Les définitions de « consommation d'espace », d'« artificialisation » et de « renaturation » ont été introduites.

La règle LD2–OBJ47 A prévoit une trajectoire de réduction de 54,5 %⁶ de la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour 2021–2030, par rapport à la décennie 2011–2021, soit 6 133 ha maximum. Cette trajectoire est déclinée territorialement par un effort de réduction de la consommation identique sur les quatre espaces du Sraddet, modulé à l'échelle des SCoT (et sinon des PLUi) en fonction de l'efficacité foncière⁷ dont ils ont fait preuve durant la période de référence. À cette échelle, des « taux d'effort » sont ainsi définis en termes de dynamique : « Poursuivre » –49,5 %, « renforcer » –54,5 %, « intensifier » –59,5 %. Le nombre d'hectares consommables à l'échelle des espaces du Sraddet est mentionné. Un mécanisme d'équilibre territorial est également établi pour permettre aux 52 centralités locales et de proximité identifiées, urbaines et rurales, de renforcer leur centralité.

Le dossier mentionne que pour la décennie 2031–2040 le rythme d'artificialisation nette devra être réduit au moins de moitié par rapport à la période 2021–2030 ; il en sera de même pour la décennie 2041–2050 en référence à la période 2031–2040. La loi Climat et résilience de 2021 vise une trajectoire d'absence d'artificialisation nette d'ici 2050, ce que la dynamique d'artificialisation proposé par le dossier au-delà de 2031 ne démontre pas,

L'Ae recommande d'établir une dynamique de réduction de l'artificialisation des sols post 2031 de façon à respecter les attendus de la loi Climat et Résilience, à savoir le zéro artificialisation nette à l'orée 2050.

La règle LD2–OBJ47 B est amendée, rajoutant dans la définition des extensions urbaines, la préservation des ENAF porteurs d'enjeux de biodiversité, dont les sites Natura 2000, et une réflexion sur les besoins de recomposition spatiale liée à l'anticipation de l'évolution du trait de côte.

⁶ Comprenant, par rapport à l'objectif général de 50 %, un effort de 4,5 % supplémentaire, résultant de la mutualisation dans une enveloppe nationale des projets d'envergure nationale ou internationale.

⁷ Déclinée sur la base des dynamiques démographiques, économiques et de production de logements en résidence principale (et indicateurs associés) sur la période de référence.

1.2.2 Prévention et gestion des déchets

La deuxième modification substantielle du Sraddet porte sur l'intégration des dispositions de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) de 2020. La gestion et la prévention des déchets d'une part, et l'économie circulaire d'autre part, font l'objet des objectifs 24, 25 et 26 et des règles LD1-Obj25 A, 25 B et 26⁸, prolongées par deux chapitres spécifiques 3.4 et 3.5 dans le fascicule des règles, largement réécrit.

La modification aligne ainsi les objectifs régionaux avec ceux de la loi AGEC : taux de réutilisation et de recyclage des déchets ménagers et assimilés (55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035) et de valorisation énergétique des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière (70 % d'ici 2025), objectifs de réduction des quantités de déchets produites en 2030 par rapport à 2010 (réduction de 15 % pour les déchets ménagers et assimilés, par habitant, et de 5 % pour les déchets d'activités économiques, par unité de valeur produite), interdiction progressive de la mise en décharge des déchets non dangereux non inertes (réduction de 50 % en 2025 par rapport à 2010) et des déchets ménagers et assimilés en installation de stockage (réduire à 10 % du tonnage total en 2035), stabilisation du gisement des déchets dangereux (820 000 t/an).

Elle met en place une politique d'animation et d'accompagnement des parties prenantes, en matière de prévention et de gestion des déchets, comme d'économie circulaire. Elle réalise une évaluation des financements nécessaires. Elle renforce la territorialisation des schémas par typologie de déchets et l'identification des installations qu'il apparaît nécessaire de fermer, d'adapter ou de créer.

Une annexe présentant un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets, et une prospective de l'évolution des quantités de déchets produits dans la région est ajoutée dans les annexes du Sraddet.

	ALPIN	RHODANIEN	AZUREEN	PROVENCAL
VALORISATION ORGANIQUE	Capacités sup. valorisation des biodéchets (+ 20 000 t/an)	Capacités sup. valorisation des biodéchets (+ 50 000 t/an)	Capacités sup. valorisation des biodéchets (+ 95 000 t/an)	Capacités sup. valorisation des biodéchets (+ 175 000 t/an)
VALORISATION MATIERE	Capacités sup. : + 50 000 t/an dont collectes sélectives +4 000 t Filières de valorisation directe : + 15 000 t	Capacités sup. : + 60 000 t/an dont collectes sélectives +15 000 t Filières de valorisation directe : + 50 000 t	Capacités sup. : + 0 t/an dont collectes sélectives +25 000 t Filières de valorisation directe : + 135 000 t	Capacités sup. : + 0 t/an dont collectes sélectives +75 000 t Filières de valorisation directe : + 200 000 t
VALORISATION ENERGETIQUE	Capacités de regroupement /préparation : + 35 000 t/an	Besoins min : 200 000 t/an (ex : 110 000 t DMA (UVE) et 90 000 t DAE (UVE ou CSR))	Besoins min : 490 000 t/an (ex : 355 000 t DMA (UVE) et 135 000 t DAE (UVE ou CSR))	Besoins min : 710 000 t/an (ex : 450 000 t DMA (UVE) et 260 000 t DAE (UVE ou CSR))
STOCKAGE	Capacités sup. min : 2025 : 60 000 t/an 2031 : 70 000 t/an Besoin min 2025 : 70 000 t/an (3 sites)	Capacités sup. min : 2025 : 0 t/an 2031 : 0 t/an Besoin min 2025 : 90 000 t/an (1-2 sites)	Capacités sup. min : 2025 : 160 000 t/an 2031 : 150 000 t/an Besoin min 2025 : 160 000 t/an (2-3 sites)	Capacités sup. min : 2025 : 310 000 t/an 2031 : 340 000 t/an Besoin min 2025 : 430 000 t/an (7-9 sites)

Figure 2 : Besoins et limites de traitement des déchets non-dangereux non-inerte par espace pour 2031 (source : dossier)

⁸ LD1-Obj25 A : Élaborer des stratégies de prévention et de gestion des déchets ; LD1-Obj25 B : Orienter prioritairement les nouvelles implantations d'équipements de prévention et de gestion des déchets vers des friches industrielles ou des terrains dégradés ; LD1-Obj26 : Intégrer une stratégie territoriale en faveur de l'économie circulaire dans les Schémas de cohérence territoriale (SCoT)

1.2.3 Transport et logistique

La région PACA se positionnant comme région pilote au niveau national en matière de planification écologique pour les transports, et la logistique constituant un domaine de sa déclinaison pour l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, la modification du Sraddet concerne également son objectif 3 relatif à la logistique et conduit à l'évolution de la règle LD1-Obj3 A⁹ et à la création de deux nouvelles règles. Des conditions pour la création ou le développement d'espaces logistiques sont définies : une justification économique et la contribution à la sobriété foncière et énergétique. La nouvelle règle LD1-Obj3 B vise à « *maîtriser le développement de la logistique et structurer ses implantations* » en identifiant les sites à enjeu, en recensant le foncier disponible, en sanctuarisant du foncier logistique au niveau des ZAE¹⁰ et des friches, et en imposant la prise en compte de la « frugalité foncière », de l'accessibilité et de l'avitaillement en énergies alternatives. La règle LD1-Obj3 C porte sur la préservation des capacités multimodales régionales, notamment les installations ferroviaires terminales embranchées industrielles, portuaires et logistiques.

Des modifications sont également apportées aux objectifs 21, 22 et 38 relativement au transport de personnes. Dans l'objectif 22 est intégrée la réalisation de schémas des aires de co-voiturage par les autorités organisatrices des mobilités, de développement des infrastructures de recharge des véhicules électriques ouvertes au public et de déploiement d'aménagements cyclables.

La stratégie aéroportuaire (onze plateformes aéroportuaires dans la région) est intégrée dans le Sraddet avec l'objectif de répondre à leur insertion dans les schémas de mobilité de la Région et l'organisation de la sécurité aérienne et des vols sanitaires nécessitant des points d'avitaillement en carburant. Elle figure dans le rapport dans la LD2, mais ne fait pas l'objet de règles. Sont identifiées les plateformes intégrées dans cette stratégie¹¹ dont sont exclus les aéroports à vocation internationale (Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Toulon-Hyères, Cannes-Mandelieu, Saint-Tropez et Aix-les-Miles). Elle vise à valoriser une offre régionale de petites et moyennes plateformes implantées dans les territoires. Elles sont notamment support de l'organisation de la sécurité civile aérienne et des vols sanitaires, mais également de l'aviation d'affaires, des activités de plein air. Elle vise également leur respect des règles en matière de transition écologique.

⁹ LD1-Obj3 A Motiver les projets de création ou de développement des espaces à vocation logistique

¹⁰ Zones d'activité économique : site réservé à l'implantation d'entreprises

¹¹ Deux aéroports assurant une exploitation commerciale (Avignon-Caumont, Castellet), 10 autres aérodromes (Château-Arnoux-Saint-Auban, Vinon-sur-Verdon, Barcelonnette-Saint-Pons, Carpentras, Mont-Dauphin-Saint-Crépin, Salon-Eyguières, Fayence, Grimaud, Valréas-Visan, Gap Tallard.



Figure 3 : Plateformes concernées par la stratégie régionale aéroportuaire (source : dossier)

1.2.4 Eau et biodiversité

Les modifications de l'objectif 14 visaient à y introduire les objectifs quantitatifs et qualitatifs du Sdage 2022–2027 (voir 2.1). Le Sraddet en vigueur demande aux documents de la planification (SCoT et PLUi) de prendre en compte l'adéquation entre besoins et ressources disponibles dans les aménagements futurs. La modification intègre les zones de sauvegarde¹² nouvellement notifiées dans le Sdage de 2022–2027. Concernant la biodiversité, l'objectif 15 est modifié pour intégrer la territorialisation de la Stratégie nationale des aires protégées et notamment l'atteinte de l'objectif de protection forte (10 % à l'échelle nationale). Actuellement les aires protégées représentent en 2022 17,68 % du territoire régional dont 6,7 % sous protection forte.

1.2.5 Risques et recul du trait de côte

Concernant le recul du trait de côte¹³, eu égard à l'avancée des travaux au niveau régional, la modification de l'objectif 9 met l'accent sur l'établissement d'un diagnostic de vulnérabilité aux enjeux d'érosion et de stratégies locales à horizon 2050 et 2100.

Concernant la prévention des risques naturels, notamment du risque d'inondation, l'accent est mis sur la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable et sur le recours aux solutions fondées sur la nature (zones d'expansion des crues notamment).

¹² Zone à l'échelle de laquelle des efforts doivent être portés pour limiter ou éviter les pressions qui pourraient porter atteinte aux ressources identifiées comme stratégiques pour l'alimentation en eau potable, en volume et en qualité, et autoriser pour l'avenir l'implantation de nouveaux captages ou champs captant (cf. disposition 5E-01 du Sdage 2022–2027).

¹³ Il a été précisé aux rapporteurs lors de leur visite, que le sujet serait développé dans la modification n°2 prévue.

1.2.6 Santé et climat, énergie

L'objectif 21 est complété par les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions d'ammoniac et de dioxyde de soufre. L'objectif 19 est modifié pour intégrer les projets d'agrivoltaïsme.

1.3 Procédures relatives à la modification du Sraddet

L'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le Sraddet est soumis à évaluation environnementale et que l'avis sur l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de Sraddet est rendu par l'Ae. Il est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹⁴ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement. Il en va de même pour le projet de modification.

Une procédure de modification du Sraddet, et non de révision, est justifiée par le fait que la modification ne porterait pas « *atteinte à l'économie générale du Sraddet* » existant. Une deuxième modification du Sraddet est envisagée par la Région, ce qui a été confirmé aux rapporteuses lors de leur audition. Cette deuxième modification porterait sur les questions énergétiques, une fois la Programmation pluriannuelle de l'énergie adoptée.

La procédure de modification a également été privilégiée car elle ne nécessite pas d'enquête publique et permet donc d'intégrer plus rapidement des règles d'application de principes figurant déjà dans le Sraddet tel que l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols et celui de renforcement de la prévention et de la gestion des déchets dont l'Ae avait, dans son avis cité précédemment, estimé que « *la région [était] très en retrait vis-à-vis de la plupart des objectifs fixés par la réglementation* ».

Le mécanisme de modification du Sraddet a conduit la Région à organiser une large concertation de novembre 2021 au 1^{er} décembre 2023, en s'appuyant sur les instances territoriales de dialogue¹⁵ et la « Conférence Avenir de nos Territoires »¹⁶, mais également sur la conférence régionale des Scot. Ont également été organisés des ateliers territoriaux concentrés sur des enjeux de territoire, et thématiques (sur la réduction de l'artificialisation, les bassins de mobilité, la logistique, les déchets. En parallèle, le grand public a été mobilisé via une concertation numérique du 20 juin au 5 novembre 2022.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la modification du Sraddet sont :

- la consommation d'espace et sa déclinaison territoriale ;

¹⁴ 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 sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁵ Instances mises en place par la Région pour accompagner les territoires dans la prise en compte et la mise en œuvre du Sraddet dans les documents de rang infrarégional (SCoT, Plans Climat Air Energie Territoriaux, Chartes de Parc Naturel Régional, Plans de Déplacements Urbains), organisées à l'échelle de chaque espace territorial Sraddet (alpin, azuréen, provençal et rhodanien).

¹⁶ 2 conférences tenues le 5 octobre 2020 et le 19 octobre 2021, réunissant entre 180 et 300 participants, en présentiel et en ligne

- la prévention et la réduction des déchets de façon équilibrée sur le territoire ;
- la mobilité des marchandises et des personnes en accord avec les objectifs définis en matière de sobriété foncière et énergétique ;
- la préservation de la biodiversité et l'atteinte des objectifs de protection forte dans les aires protégées ;
- la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau ;
- les risques naturels et le recul du trait de côte en lien avec le changement climatique.

2 Analyse de l'évaluation environnementale de la modification du Sraddet

Le document est de qualité, clair, bien écrit, structuré. L'étude d'impact actualisant celle de 2018 est cependant trop concise et parfois peu explicite pour le public. Ainsi, contrairement à la présentation adoptée pour les fascicules sur la modification des objectifs et des règles du Sraddet, les changements introduits depuis 2018 n'ont pas été rendus visibles par un code couleur, ce qui ne facilite pas la lecture de l'actualisation de l'évaluation environnementale, seuls certains encarts y contribuant. En revanche de nombreux tableaux de synthèse guident à bon escient le lecteur.

2.1 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Depuis l'adoption du Sraddet, la plupart des plans, documents et programmes ont fait l'objet d'une révision ou d'une nouvelle adoption entre 2020 et 2023. L'évaluation procède donc à un examen précis du respect, de la compatibilité, et de la prise en compte par le Sraddet modifié des différents plans et programmes. Cette analyse est schématisée dans un tableau qui indique la synergie et les points de vigilance, suite aux différentes modifications apportées.

Certaines des modifications découlent même plus ou moins directement des nouveaux plans-programmes. Ainsi, le Sdage 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée, adopté le 18 mars 2022, et le PGRI révisé pour la période 2022-2027 ont conduit à des modifications des objectifs et des règles. Concernant les déchets, c'est la compatibilité avec le Plan national de prévention des déchets (PNPD) 2021-2027 qui est recherchée à travers les modifications.

Concernant la PPE, le Sraddet est considéré comme étant toujours compatible avec sa version révisée par le décret du 21 avril 2020. Les modifications apportées aux objectifs 19 et 60 concernant l'intégration de l'agrivoltaïsme, nouvelle solution pour le développement du photovoltaïque, et des objectifs de performance pour la rénovation thermique et énergétique préparent l'adoption de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3).

Les modifications sont également examinées pour vérifier leur prise en compte des autres documents, plans et programmes, de niveau inférieur ou équivalent. Pour le document stratégique de façade (DSF) Méditerranée, approuvé par arrêté inter-préfectoral du 4 octobre 2020, qui est un document transversal, sa prise en compte est regardée seulement sur la partie gestion des déchets.

Des points de vigilance sont signalés pour la compatibilité des nouvelles règles logistiques avec le Sdage et le PGRI, le respect de la gestion économe de l'espace, des continuités écologiques, la prévention et la gestion des déchets et la pollution de l'air.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de la modification du Sraddet, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées, effets notables probables de la mise en œuvre de la modification,

L'état initial de l'environnement a été actualisé¹⁷ selon un principe de proportionnalité, concentrant les approfondissements sur les thématiques concernées par les évolutions législatives, objets de la modification. Deux chapitres nouveaux les complètent, « déchets et économie circulaire » et « aménagement et développement du territoire » fournissant un « *portrait synthétique* » du fonctionnement régional.

Chaque enjeu environnemental est territorialisé et hiérarchisé selon sa portée spatiale et sa transversalité, son évolution, la marge d'action du Sraddet, et son importance pour le territoire régional (majeur, modéré, faible).

L'état initial de l'environnement actualisé est complété par un diagnostic territorial centré sur les trois domaines principaux de la modification : la lutte contre l'artificialisation des sols, la prévention et la gestion des déchets, le transport de marchandises et le transport aérien. Une territorialisation et une hiérarchisation des huit enjeux environnementaux¹⁸ sont proposées sous forme de tableau établissant trois niveaux d'importance pour chacun des quatre espaces du Sraddet (1= modéré, 2= élevé, 3= très élevé). Ce tableau comparatif est assorti de cartes pédagogiques visualisant les enjeux. En particulier, il note une augmentation croissante de l'habitat individuel diffus (21 % du parc résidentiel en 2010 contre 25 % en 2022) en particulier dans la vallée du Rhône et sur le littoral ; l'extension du tissu économique, en baisse depuis 2013, reste élevée avec une consommation annuelle de 270 ha entre 2017 et 2021.

2.2.1 Effets notables de la mise en œuvre de la modification n°1

Le dossier expose clairement l'évaluation des modifications apportées au Sraddet et à ses objectifs, venant « *actualiser et compléter l'évaluation environnementale réalisée lors de l'élaboration du Sraddet en septembre 2018* ».

Les incidences potentielles des modifications, directes ou indirectes, sont évaluées par rapport au Sraddet actuel sur l'ensemble des huit composantes environnementales. Elles sont qualifiées selon leur nature (quatre niveaux – sans effet, plutôt positive, plutôt négative, incertaine –), leur réversibilité (temporaire, permanente), leur temporalité (court, moyen et long termes, incertaine). Chaque qualificatif est assorti d'un code couleur et sur la base de cette appréciation, les niveaux d'incidence sont dotés d'un score. Des questions évaluatives (25) guident l'analyse¹⁹.

¹⁷ À l'exception de deux enjeux « bruits et nuisances » et « paysages et patrimoine ».

¹⁸ Réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et limiter l'étalement ; prévenir et gérer la production de déchets urbains ; Valoriser les déchets par le réemploi et le recyclage ; préserver et protéger la qualité des habitats naturels et la diversité des espèces ; préserver et restaurer les continuités écologiques terrestres et aquatiques ; préserver la qualité des eaux superficielles et souterraines et leur alimentation ; maîtriser les rejets ponctuels et diffus de l'assainissement des eaux usées et pluviales dans le milieu naturel ; réduire et anticiper la vulnérabilité du territoire face aux risques naturels.

¹⁹ Le dossier ne dit pas si ce principe évaluatif est le même que celui mobilisé en 2018.

L'évaluation des incidences potentielles du projet de modification est réalisée selon une double entrée, tout d'abord globalement par composantes environnementales²⁰ puis pour chaque orientation modifiée²¹.

L'analyse des incidences potentielles de chaque orientation est présentée dans des tableaux. Ces incidences sont qualifiées de « toutes positives », de niveaux fort, moyen à faible. Toutefois certaines d'entre elles ont des incidences qualifiées d'« incertaines » sur des composantes environnementales comme l'orientation 1.1.1. (« un territoire connecté et plus accessible au niveau national, européen et international ») qui présente des risques (qualifiés de faibles par le dossier) vis-à-vis du paysage, de l'artificialisation des ENAF et de la qualité des eaux.

Le projet de modification dans sa globalité devrait apporter une plus-value environnementale au Sraddet en vigueur, avec des incidences jugées par le dossier positives sur sept composantes environnementales (dont la réduction de consommation d'ENAF, la prévention, la gestion et la valorisation des déchets) et « assez positive » sur la composante « cadre de vie, paysages et patrimoine ». Ces incidences seront principalement directes (57 %) et permanentes (66 %). Des points de vigilance sont identifiés pour certaines d'entre elles (14 % des incidences) sur l'ensemble du territoire du schéma ou sur des territoires particuliers infrarégionaux. À titre d'exemples, l'espace provençal se voit attribuer une importante enveloppe de consommation foncière²² qui peut peser sur les nombreux enjeux environnementaux qui le caractérisent (biodiversité exceptionnelle, risques naturels...); le développement du Grand Port maritime de Marseille appellera une amélioration de la desserte multimodale qui pourrait avoir des incidences sur les composantes paysagères et les milieux naturels.

2.2.2 Mesures d'évitement et de réduction, de compensation des effets de la modification du Sraddet

Le dossier précise que la séquence éviter et réduire²³, portée par les règles prescriptives et les mesures proposées pour leur mise en œuvre, a été complétée « *pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux* ».

Aucune nouvelle mesure de compensation n'est envisagée dans les modifications apportées au Sraddet. Des mesures d'accompagnement sont proposées et facilitent la mise en œuvre des règles ; elles n'ont pas de valeur prescriptive. Ces mesures portent principalement sur des outils de sensibilisation, de connaissance et de méthode. Ainsi, pour la règle LD2-Obj47 B, des méthodes d'analyse et des indicateurs de suivi de la consommation foncière, ou un guide méthodologique pour l'analyse du potentiel de densification et de mutation sont proposés.

Si le Sraddet décline par espaces territoriaux infrarégionaux (deux échelles), sa stratégie en matière d'économie foncière et de réduction et gestion des déchets, l'essentiel des objectifs, des règles et de leur mise en œuvre restent définis pour l'ensemble de la région, alors que des composantes de l'environnement appelleraient à faire une déclinaison plus locale²⁴. En termes d'efficacité, le Sraddet

²⁰ Six composantes sont identifiées : cadre de vie, paysage et patrimoine, ressource en eau, sol et sous-sol, biodiversité et fonctionnement écologique du territoire, prévention et gestion des déchets et l'économie circulaire, ressources énergétique et émissions atmosphériques, bruits et autres nuisances, sécurité et santé des populations.

²¹ La logique aurait attendu que la présentation soit inversée, ce que fait cet avis.

²² Espace provençal 2 862 ha, espace rhodanien 1 342 ha, espace azuréen 943 ha.

²³ Le dossier ne distingue pas évitement et réduction.

²⁴ L'Ae note toutefois l'effort de spatialisation proposée par la carte des objectifs réalisée au 150 000me, figurant au dossier.

ne s'appuie pas pleinement sur la stratégie territoriale retenue, alors que le dossier le permettrait, et laisse inaboutie la territorialisation du document. L'Ae reprend donc la recommandation qu'elle formulait en 2019.

L'Ae recommande de préciser les spécificités territoriales des objectifs et des règles et d'indiquer de quelle façon les mesures retenues pour chaque unité fonctionnelle trouvent une traduction territorialisée dans le schéma.

2.2.3 Les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de modification du schéma (scénario au fil de l'eau)

Le dossier ne présente pas de scénario sur l'évolution du territoire du Sraddet en l'absence de la modification n°1. Ainsi, pour les déchets, un tableau présente seulement la trajectoire « option zéro », c'est-à-dire en l'absence d'une planification régionale en matière de prévention, de gestion de valorisation d'élimination des déchets et d'économie circulaire. Ce choix ne permet pas de comparer les effets du Sraddet avec modification et sans modification, le scénario 0 étant bien en deçà du Sraddet en vigueur. Par exemple, il est indiqué qu'il n'existe aucune orientation spécifique en matière d'application des principes de proximité et d'autosuffisance alors que l'application aux bassins de vie était déjà prévue dans le Sraddet initial.

Le bilan de mise en œuvre du Sraddet en vigueur établit une analyse sur laquelle, au-delà de l'actualisation législative du document, l'évaluation des incidences de la modification n°1 s'appuie.

L'Ae recommande de formuler sur la base du bilan établi en 2021 du Sraddet en vigueur, un scénario d'évolution du territoire en l'absence de la modification n°1.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

La Région expose clairement les hypothèses qui lui ont permis de formuler des solutions alternatives pour la modification du Sraddet et les arguments qui ont conduit au choix. Ces alternatives ont été identifiées au regard de la consommation foncière, de la gestion des déchets et de la logistique ; les autres thématiques portées par la modification ont fait l'objet de « *simples ajustements* ». Chaque solution alternative a été qualifiée par une analyse avantages-inconvénients.

Cinq solutions alternatives ont porté sur la territorialisation (et ses périmètres) de la réduction attendue de la consommation foncière (54,5 %) ²⁵. La Région s'est adossée aux travaux de la conférence des SCoT sur l'efficacité foncière ²⁶, attribuant des scores aux territoires. Elle a mobilisé une large concertation dans les instances territoriales de dialogue pour retenir deux périmètres de territorialisation, les espaces du Sraddet avec des enveloppes foncières prescriptives et les SCoT (à défaut les EPCI, établissements publics de coopération intercommunale) dans un rapport de prise en compte.

²⁵ 50% conformément à la loi et 4,5% représentant les projets d'envergure nationale et européenne

²⁶ Définie selon trois critères, accueil de population, production de logements, accueil des activités.

La solution 5 finalement retenue fixant un taux de réduction de 54,5 % identique pour chaque espace du Sraddet²⁷ et des taux d'effort différenciés selon les SCoT ou les PLUi, prenant en compte trois « niveaux d'engagement » (voir 1.2.1.). Un tableau traduit ces orientations par espace et par SCoT en précisant les dotations allouées par SCoT, les garanties communales²⁸, le niveau d'effort attendu (assorti de codes couleur). Le document s'inscrit ainsi dans une démarche pédagogique.

Une alternative est proposée pour la prévention, la gestion et la valorisation des déchets, en lien avec le cadre législatif et réglementaire qui a justifié la modification du Sraddet, encadrée par les principes de hiérarchie des modes de traitement des déchets et de gestion de proximité et d'autosuffisance. Les deux solutions sont comparées (sous forme de tableau) à une « option zéro » (en l'absence de planification de la filière déchets et de l'économie circulaire) quant au respect de la réglementation, des principes retenus et à leur déclinaison pratique. La solution retenue décline à l'échelle des quatre bassins de vie du territoire une territorialisation des objectifs de réduction des déchets, recyclage, élimination des déchets non dangereux et non inertes.

Concernant la logistique, trois scénarios sont envisagés, fondés en grande partie sur les travaux engagés par l'ADEME en 2021 concernant la filière logistique²⁹. Le scénario retenu se fonde sur la massification du report modal autour de quatre défis, « *la neutralité carbone, la sobriété foncière et énergétique, la robustesse des chaînes logistiques et l'exemplarité de la filière* », et de la territorialisation des « sous-systèmes logistiques » dans les espaces du Sraddet, en particulier « provençal » et « rhodanien ».

L'analyse des alternatives ne prend pas en compte les autres thématiques environnementales telles que les incidences des choix sur la préservation de la biodiversité ou la qualité de la ressource en eau.

L'Ae recommande, dans l'analyse des variantes d'intégrer tous les enjeux environnementaux concernés par la modification du Sraddet, tels que la préservation de la biodiversité, la gestion des risques et la ressource en eau.

2.4 Évaluation des incidences Natura 2000

L'analyse des incidences de la modification du schéma sur les sites Natura 2000 est restée identique à celle du dossier de 2018, fondée sur les surfaces susceptibles d'être affectées par l'extension de la tache urbaine et le développement des infrastructures³⁰. Le dossier note que les modifications du Sraddet n'auront pas d'incidences significatives sur les espèces et habitats naturels portés par les sites Natura 2000.

Dans son avis de 2019 sur le Sraddet, l'Ae remarquait que cette analyse aurait mérité d'être affinée, par la prise en compte, sans viser l'exhaustivité, de la vulnérabilité spécifique des espèces et des habitats potentiellement touchés. La modification de la règle LD2-OBJ47B, répond à cette remarque en proposant la prise en compte dans les SCoT et PLUi d'indicateurs pour tenir compte de ce facteur.

²⁷ Le dossier souligne toutefois un possible effet de lissage des efforts entre espaces.

²⁸ Cette garantie est d'un hectare minimal pour toute commune disposant d'un document d'urbanisme approuvé, arrêté ou prescrit avant le 22 août 2026 ; il est pris en compte sur l'hypothèse que toutes les communes disposeront d'un tel document avant le 22 août 2026.

²⁹ Scénario 1 : le pari technologique ; scénario 2 : massification du report modal ; scénario 3 : le défi de sobriété.

³⁰ Il convient toutefois de noter que la zone tampon recommandée autour d'une ZSC en 2018 était de 500 m ; avec la révision elle est de 300 m soit identique à celle d'un site ZPS.

En revanche, le Sraddet modifié ne considère toujours pas, comme le soulignait l'avis de l'Ae de 2019, les incidences d'emprises d'autres types d'occupation des sols prévus ou induits tels que la production d'énergie renouvelable, ou les espaces à vocation logistique.

L'Ae recommande, pour pouvoir apprécier et anticiper l'ensemble des risques d'incidences significatives négatives pour le réseau Natura 2000, de compléter l'évaluation des incidences de la modification du Sraddet en prenant en compte tous les types d'occupations des sols.

2.5 Dispositif de suivi

Le suivi des effets de la modification du Sraddet répond à deux principes appliqués à l'ensemble du Sraddet : la mise en œuvre des règles, les incidences positives et négatives du schéma. Le fascicule des règles présente une liste (non exhaustive) d'indicateurs par objectif et règle. L'évaluation environnementale fournit vingt et un indicateurs – d'état (cinq), de pression (sept), de résultats (neuf) – de suivi des modifications apportées au Sraddet. Chacun d'entre eux est assorti dans un tableau d'une valeur de départ, d'une fréquence d'actualisation et d'une source. Certains indicateurs de pression (« consommation brute d'espace par usage » ou « nombre des installations de gestion des déchets non-dangereux ») devraient être considérés comme des indicateurs de résultat. En effet, l'optique du suivi est de conduire l'évaluation de la mise en œuvre de la modification n°1 et donc de ses résultats³¹.

La fréquence d'actualisation de la plupart des indicateurs est annuelle, ce qui paraît opportun ; seules l'occupation du sol et la consommation brute d'espace par usage ne sont actualisées que tous les six ans, ce qui paraît, pour le pilotage du second et l'analyse de l'efficacité d'une règle, tout à fait insuffisant. Compte-tenu de la déclinaison territoriale des règles, il peut être supposé que les indicateurs sont renseignés par territoire retenu bien que le tableau ne l'indique pas. Rien n'est dit sur les mesures correctives en cas d'écart avec les trajectoires retenues.

L'Ae recommande :

- ***de suivre à une fréquence rapprochée la consommation brute d'espace par usage pour s'assurer d'un suivi en phase avec ce que devront mettre en place les SCoT pour un pilotage de la consommation efficient,***
- ***d'exposer les mesures correctives en cas de non atteinte des trajectoires retenues.***

L'avis de l'Ae de 2019 mentionnait que « *le suivi et la présentation régulière des résultats est une condition sine qua non pour rappeler à chaque acteur sa responsabilité dans l'atteinte des objectifs et pour la définition éventuelle de nouvelles mesures* ». Il en va ainsi du suivi des inflexions apportées par la modification n°1 qui demandera de mettre en place une gouvernance propre pour assurer le suivi et l'actualisation des indicateurs lorsque la Région n'est pas chef de file.

L'Ae recommande de préciser comment certains indicateurs thématiques (énergie, air, déchets) seront effectivement produits et suivis pour mettre chacun en capacité de prendre les mesures nécessaires qui lui incombent.

³¹ « Pour qu'ils [les acteurs du territoire] se l'approprient et pour la complète information du public, et pour que soient précisées les conditions de correction des trajectoires en cas d'écart constaté », comme le soulignait l'avis de l'Ae de 2023.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est pertinent, illustré et reprend les principaux points de l'étude d'impact de façon synthétique. Cependant, alors qu'il s'agit d'une modification, l'état initial actualisé représente plus de la moitié du résumé (20 pages sur 36), au détriment d'une présentation plus développée de la valeur ajoutée des mesures éviter et réduire proposées dans la modification. Le diagnostic territorial est quant à lui bien proportionné.

L'Ae recommande de développer dans le résumé non technique la valeur ajoutée apportée des mesures d'évitement et de réduction des incidences du Sraddet proposées par la modification et de prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

3.1 Gouvernance de la mise en œuvre du Sraddet modifié

Afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle du Sraddet, la Région a mis en place des outils de gouvernance, parmi lesquels figurent ceux ayant présidé à l'élaboration de la modification examinée dans cet avis. Ces outils de gouvernance sont largement décrits dans le bilan du Sraddet en vigueur. Ils se composent :

- d'instances et de processus de dialogue et de concertation : quatre instances territoriales de dialogue, un dialogue territorial sur la mise en œuvre des objectifs liés aux déchets, une présentation du Sraddet aux différentes instances de concertation et de déclinaison de l'action régionale (Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE),
- d'outils numériques pour faciliter l'utilisation du Sraddet et informer de son actualité, accessibles depuis la plateforme « Connaissance du territoire »³² ouverte à tous, qui se définit comme un « dispositif de coordination, d'animation et de mutualisation des données et études en Provence-Alpes-Côte d'Azur piloté par la Région, l'État, l'Insee et l'IGN. Ses principaux objectifs de la plateforme sont de proposer des outils d'observation partagés au service des territoires et d'animer un réseau d'acteurs métier ». On y trouve notamment des guides de mise en œuvre du Sraddet³³ et une lettre d'information numérique « Avenir de nos territoires ».
- d'un appui de la Région aux partenaires et territoires via la mise en place de formations sur le Sraddet et sa mise en œuvre (modules thématiques, modules territoriaux, auprès des compagnies de commissaires-enquêteurs de la Région par exemple), une participation à la publication de différents « documents partenariaux », un conseil à l'élaboration des documents d'urbanisme sur lesquels la Région rend un avis ;
- de la création du « Prix avenir de nos territoires » pour la mise en valeur des actions réalisées en phase avec la politique régionale ;

³² <https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/la-plateforme/presentation-generale>

³³ « Mise en œuvre du Sraddet dans les Scot », « Mise en œuvre du Sraddet dans les PLU », « Mise en œuvre du Sraddet dans les cartes communales », « Stratégie régionale pour une gestion plus efficiente du foncier », etc.

- d'un processus de contractualisation déclenchant la mise à disposition d'outils financiers : les Contrats régionaux d'équilibre territorial (CRET) pour le financement des projets de territoire³⁴, le contrat d'avenir 2021–2027 et sa déclinaison opérationnelle à travers le Contrat de plan État Région (CPER) 2021 /2027, le programme PO FEDER 2021 /2027, dont le Sraddet constitue la stratégie territoriale.

Comme indiqué dans l'avis précédent de l'Ae sur le projet de Sraddet, « *plusieurs objectifs du Sraddet (renforcement des polarités urbaines et maîtrise de la consommation d'espaces, production de logement, gestion des déchets) ne pourront être atteints qu'à la condition d'une solidarité optimale entre ces territoires périurbains et les métropoles qui induisent sur eux les principales évolutions* ». L'Ae recommandait « *de façon prioritaire de prévoir des contrats avec chacune des grandes métropoles de la région, afin de définir des modalités de déclinaison du Sraddet, y compris en matière de calendrier de révision des SCoT dans les différents espaces territoriaux* ». Dans le bilan, la conclusion de contrats de 2^{ème} génération est affichée³⁵ mais le contrat relatif à la métropole d'Aix–Marseille–Provence n'est pas encore conclu.

L'Ae recommande de préciser dans le dossier l'état de la contractualisation avec la principale métropole régionale, Aix–Marseille–Provence, et de la définition du projet urbain autour de l'étang de Berre.

L'élaboration de la modification n°1 du Sraddet semble donc s'être appuyée sur ces outils de gouvernance, dont certains, comme la plateforme « connaissance du territoire », ont été mentionnés à de nombreuses reprises par la Région lors de son audition. De même, la conférence des SCoT a fait des propositions le 21 octobre 2022, sur la territorialisation des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Concernant les évolutions apportées dans le domaine des déchets, les solutions envisagées ont fait l'objet d'une concertation avec la Commission consultative d'élaboration et de suivi (CCESP), devenue Commission consultative des déchets. Des échanges ont aussi eu lieu avec les agences d'urbanisme.

L'Ae recommande que l'ensemble des outils et dispositifs de gouvernance et leur rôle dans l'élaboration de la modification soient, pour la bonne information du public, clairement identifiés dans le dossier.

3.2 Prescriptivité du Sraddet au titre de la modification n°1

La majorité des objectifs du Sraddet sont assortis de règles, représentant une dimension prescriptive, en particulier pour les règles spécifiques distinguées pour leur effet de levier sur les réponses du Sraddet aux enjeux territoriaux. Des modalités de mise en œuvre sont identifiées et qualifiées d'incitatives par le dossier. Parmi elles, la modification n°1 vient amender les règles de quatre objectifs (huit règles dont deux nouvelles) et les modalités de mise en œuvre de la moitié des règles.

A titre d'exemple, les règles prescriptives portant sur l'objectif 47 concernant la maîtrise de l'étalement urbain ont été complètement refondues pour permettre la réduction de l'artificialisation nette aux horizons 2030, 2040 et 2050, et intégrer les évolutions législatives. Les prescriptions

³⁴ Avec une enveloppe de 342 M d'euros

³⁵ Le montant alloué par la Région Sud à ces contrats a entraîné un financement global de près de 2 milliards d'euros.
Source : Bilan

qu'engendrent ces règles touchent également des dimensions plus spécifiques au territoire du Sraddet : la territorialisation des mesures prises, ce que fait très clairement le document modifié ; la préservation des ENAF et des sites Natura 2000 ; la réflexion sur les besoins de recomposition spatiale liée à l'anticipation de l'évolution du trait de côte. La plus-value prescriptive de la mise en œuvre des règles, essentielle à leur déclinaison opérationnelle peut également être interrogée.

Nombre des formulations des modalités de mise en œuvre peuvent être considérées comme relevant du prescriptif. Par exemple, pour l'objectif 10 sur la résilience du territoire face aux risques et au changement climatique, la modification introduite sur l'évaluation de la disponibilité de la ressource en eau indique « *Pour ce faire, les SCoT et en l'absence de SCoT les PLU (i) doivent :* », ce qui implique une obligation de mise en œuvre (règle LD1-Obj10 A). Toutefois, ces modalités sont souvent présentées comme des « *Propositions de modalités de mise en œuvre de la règle* » ce qui laisse supposer qu'elles sont soumises à appréciation, amoindrissant (voire contredisant) l'effort de cadrage de la mise en application pour nombre de règles.

D'autres modalités de mise en œuvre des règles relèvent de la seule incitation voire de la suggestion. Ainsi pour l'objectif 47 (maîtrise de l'étalement urbain), la modification de la mise en œuvre de la règle LD2-Obj47 B sur la définition de secteurs de localisation préférentielle des futures extensions mentionne « *la Région invite au recours à un critère portant sur la vulnérabilité des espèces et des espaces pour organiser la gestion économe de l'espace dans les documents de planification et d'urbanisme* » ; ou encore la règle établissant l'évitement des « *sites classés Natura 2000 ainsi que les espaces naturels, agricoles et forestiers porteurs d'enjeux de biodiversité* » (valeur prescriptive) précise dans sa mise en œuvre « *dans la mesure du possible en maintenant une bande tampon de 300 m autour des sites Natura 2000* », ce qui n'a pas de caractère contraignant. Le dossier conclut que les incidences de la modification « *devraient être limitées et maîtrisées en amont des projets, qui feront eux-mêmes l'objet d'une évaluation environnementale* » faisant porter ainsi sur les projets eux-mêmes l'efficacité de la modification.

L'Ae recommande de reconsidérer la formulation des mesures modifiées de mise en œuvre des règles pour renforcer la prescriptivité de ces règles en faveur de l'atteinte des objectifs du Sraddet en particulier pour ce qui concerne la gestion économe de l'espace.

3.3 Thématiques

3.3.1 Consommation des sols

L'objectif 47, et en particulier sa règle LD2-Obj47 A, renvoient à des mesures d'accompagnement comprenant un ensemble d'outils de suivi et de connaissance des sols. Parmi ces outils, on note en particulier : le projet collectif MUSE sur la multifonctionnalité des sols dans les documents d'urbanisme, piloté par le Cerema ; des travaux effectués dans le cadre du partenariat de la Région avec les agences d'urbanisme, des guides de mise en œuvre du Sraddet dans les SCoT, PLU et chartes de PNR ; une proposition de méthode commune d'analyse de l'évolution de la consommation de l'espace à une échelle SCoT reproductible aux PLU, fondée sur un état des lieux des méthodes d'analyse et indicateurs de suivi de consommation foncière, datant de 2015... (ce qui aurait sans doute besoin d'être actualisé).

L'Ae recommande de préciser et de s'assurer de l'adoption par tous les territoires infrarégionaux de la même méthode d'analyse pour la cohérence et l'atteinte des objectifs fixés en matière de consommation foncière.

Par ailleurs, la modification n°1 répond en partie à la recommandation de l'Ae en 2019 qui pointait le manque d'obligation de résultats assignés aux territoires par rapport à l'objectif de sobriété foncière, la règle 47A, avantageant alors les territoires les moins vertueux par le passé, ce que la modification de la règle corrige aujourd'hui.

Toutefois, le dossier ne fournit pas la consommation foncière prise comme référence pour le Sraddet en vigueur (soit 2006–2010) de manière à permettre de s'assurer que l'objectif de réduction de moitié des consommations ne s'avère pas moins contraignant pour les SCoT dans la modification n°1 (mobilisant le référentiel 2011–2020) que dans le Sraddet en vigueur. Par ailleurs, le Sraddet précise, pour les enveloppes de chaque espace pour la décennie 2021–2030, que celle-ci « *constitue une surface maximale qu'il n'est pas nécessaire de consommer en intégralité* ». Compte-tenu des efforts demandés aux territoires quant à la réduction de l'enveloppe de consommation foncière sur la période 2031–2040, soit « *un rythme d'artificialisation nette réduisant de moitié au moins au rythme de consommation foncière mesuré lors de la période 2021–2030 (inclus)* », une anticipation foncière des acteurs des territoires les amenant à consommer l'ensemble de l'enveloppe autorisée sur la période 2021–2030 est à craindre, minimisant (le dossier parle de risque de « lissage ») ainsi les résultats potentiels de la modification n°1 dans la mise en œuvre du ZAN.

L'Ae recommande de montrer que le changement de période de référence entre le Sraddet en vigueur et la modification n°1 n'entraîne pas une baisse d'exigence en matière d'économie foncière à l'échelle de chaque ScoT et PLUi, et répond bien aux attentes de la loi Climat et résilience d'atteinte du zéro artificialisation nette à 2050.

Ces objectifs de consommation foncière sont complétés par des mesures qui renforcent et précisent celles déjà mises en place dans le Sraddet en vigueur (voir avis de l'Ae 2019) : proposition de fixer dans les documents d'urbanisme des seuils d'obligation d'installations de production d'énergie renouvelable sur les constructions et les parcs de stationnement (objectif 19) ; mobilisation préférentielle de foncier déjà artificialisé (objectif 47A) ; évitement des ENAF porteurs d'enjeux de biodiversité ; recours dans une perspective de nature en ville à la définition d'une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (objectif 37) ; mobilisation de servitudes protectrices et orientations d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiques pour la biodiversité (objectif 37) ; prise en compte d'indicateurs de qualité des sols et de services rendus par les sols³⁶ (potentiel d'infiltration des sols, biodiversité des sols, potentiel agronomique des sols) (objectif 47B)... L'Ae ne peut que souligner à nouveau cette approche, qui complète un ensemble d'outils déjà très complet. Toutefois, de tels objectifs ne pourront être pleinement mis en œuvre qu'au regard de leur prise en compte dans la définition de l'efficacité foncière. Ainsi comme le dispose l'article R4251–3 du code général des collectivités locales modifié par le décret n°2023–1097 du 27 novembre 2023 « 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 [...] 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 ». Actuellement, les indicateurs d'efficacité foncière pour la période 2011–2020, telle que définis pour la modification

³⁶ Il a pu être précisé aux rapporteurs lors de l'audition que la Région que les méthodes étaient encore à l'étude.

n°1 du Sraddet, ne le sont pas. Il conviendra donc pour le suivi et les décennies suivantes d'en tenir compte.

L'Ae recommande pour la définition et le suivi de l'efficacité foncière à l'échelle des territoires infrarégionaux d'intégrer des indicateurs environnementaux dans l'analyse de l'économie foncière.

Le Sraddet dans sa modulation des consommations foncières, s'appuie largement sur l'échelon SCoT (voire PLUi). Sur les 35 SCoT qui couvrent la région (au mois d'avril 2024)³⁷, 11 sont déjà approuvés. Même si certains ont été approuvés récemment (tels que le SCoT Alpes Provence Verdon approuvé le 20 février 2024) et sont compatibles avec le Sraddet en vigueur, la modification de ce dernier pose la question de la modification voire de la révision de ces documents en fonction des nouvelles prescriptions régionales. Or, elles pourraient arriver tardivement par rapport à l'échéance 2021–2030 du Sraddet, et avoir des phasages différents selon la date de leur approbation. Compte-tenu des écarts possibles avec l'objectif de réduction des consommations modulé selon l'efficacité foncière des SCoT, il conviendrait alors de préciser les mesures correctives envisagées dans le cas où la consommation à l'échelle d'un SCoT ou d'un EPCI dépasserait les seuils de consommation autorisés par le Sraddet.

L'Ae recommande de préciser les mesures correctives pour prévenir le risque de dépassement à l'échelle des Scot et PLUi des seuils de consommation établis par la modification du Sraddet.

3.3.2 Biodiversité, ressource en eau

Cinq règles touchant les enjeux de biodiversité et de continuités écologiques ont été modifiées. Les modifications les plus importantes concernent l'urbanisation et l'économie foncière : objectifs 47 (maîtrise de l'étalement urbain), 50 (déclinaison de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme et les projets de territoire).

Ainsi, la règle LD2-Obj47 B intègre désormais l'obligation de « Préservation des ENAF porteurs d'enjeux de biodiversité » (dont les sites Natura 2000). Deux nouvelles mesures de mise en œuvre de la règle LD2-Obj50 C sont proposées : « *Intégrer les espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques dans les documents d'urbanisme et prévoir les mesures nécessaires afin de les préserver* » et « *Intégrer dans les projets d'aménagement stratégique et les documents d'orientation et d'objectifs des SCoT (ou à défaut de SCoT les PLU(i)), les mesures permettant de respecter l'objectif de non dégradation des zones humides et de leurs fonctions et de les protéger sur le long terme* », dont la formulation laisse penser qu'elles peuvent s'imposer aux territoires, renforçant la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation des milieux naturels et de la ressource en eau par l'application des objectifs du Sraddet. L'objectif 49 sur la préservation du potentiel agricole voit sa règle LD2-Obj49 B modifiée, distinguant les espaces agricoles à enjeux de biodiversité et la mise en place de dispositifs de protection réglementaire.

La région PACA ambitionne par ailleurs d'étendre son réseau d'aires de protection forte pour atteindre l'objectif des 10 % du territoire d'ici 2030 (contre 6,7 % de protection existante en 2022). L'objectif 15³⁸ sur la préservation et la promotion de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques voit sa règle LD1-Obj 15 modifiée, introduisant des nouvelles propositions de mise en œuvre de la règle : aides à la sécurisation et à la maîtrise foncière sur le long terme d'espaces

³⁷ <https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/cartopas-actuel-a14590.html>

³⁸ A noter que le tableau de suivi évoque un objectif 13 qui n'existe pas.

naturels, agricoles, forestiers et littoraux porteur d'enjeux de biodiversité ; protection et restauration des éléments de trames écologiques ; valorisation de la multifonctionnalité des espaces et des espèces notamment sur les composantes climatiques et en tant que solutions fondées sur la nature.

Certaines de ces modifications peuvent être considérées comme transversales à l'ensemble du territoire du Sraddet. Toutefois, le projet de modification aurait pu, pour l'accroissement du réseau d'aires protégées, s'assurer de plus d'efficacité de mise en œuvre des règles en les territorialisant, comme cela a été fait pour l'effort de réduction des consommations d'espace et la gestion et réduction des déchets.

L'Ae recommande de préciser la façon dont la stratégie nationale sur les aires protégées sera déclinée dans les espaces infrarégionaux distingués par le Sraddet, notamment en territorialisant les modalités de mise en œuvre des règles introduites en ce sens par la modification.

3.3.3 Déchets, économie circulaire

Comme anticipé par l'Ae dans son avis précédent, la modification du Sraddet de la région PACA reprend les objectifs législatifs et réglementaires en matière de volume pour les taux de recyclage et de valorisation, et fixe même des objectifs allant au-delà de ces obligations. Ces nouveaux objectifs sont intégrés dans les indicateurs de suivi.

La loi AGECE confère par ailleurs à la Région une nouvelle compétence en matière de coordination et d'animation des acteurs en matière d'économie circulaire. La mise en place d'une politique d'animation et d'accompagnement des parties prenantes détaillée dans le fascicule y répond³⁹.

Une évaluation des besoins de financement figure également dans la nouvelle version du chapitre 3.4 (entre 600 et 700 millions d'euros entre 2019 et 2025), segmentée entre les différentes politiques et comparée aux estimations de recettes. Le projet Life IP Smart Waste Provence-Alpes-Côte d'Azur⁴⁰ apportera 10 millions d'euros sur 6 ans sur 34 millions d'investissements, en parallèle d'autres financements européens (FEDER, FSE+, FTJ)⁴¹.

Néanmoins, outre l'inscription dans le Sraddet de ces objectifs, leur territorialisation apparaît comme devant être l'objectif principal de cette modification n°1. L'échelle des bassins de vie des quatre espaces du Sraddet avait été initialement retenue en accord avec le parti pris spatial du Sraddet de délimiter quatre espaces territoriaux infrarégionaux.

Une commission consultative des déchets a été mise en place dans la continuité de l'instance de gouvernance du Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Elle a tenu des réunions au sein de chaque espace à destination des élus pour discuter des objectifs par territoires, auxquelles se sont ajoutées des réunions bilatérales avec les EPCI pour préparer les contrats d'objectifs déchets (contractualisation Région / EPCI ou syndicats pour assurer une mise en œuvre effective des objectifs et orientations du Sraddet sur le territoire régional, contrat de 3 ans). Adaptés

³⁹ Les outils déclinés : contrats d'objectifs « Prévention, tri des déchets et économie circulaire » avec tous les EPCI (objectif 100% du territoire couvert d'ici 2023), soutien au déploiement de la tarification incitative pour a minima 1,2 M d'hab, aides régionales pour le financement d'équipements de traitement des déchets, programme « zéro déchets plastiques » pour protéger des dépolluer les milieux naturels, etc...

⁴⁰ Projet européen de financement dédié au soutien de projets innovants, privés ou publics, dans les domaines de l'environnement et du climat

⁴¹ Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds de transition juste.

à chaque territoire, ces contrats engagent les collectivités dans une démarche globale de prévention et de gestion des déchets. Le bilan indique que les premiers contrats devaient être signés en fin d'année 2021 (14 contrats approuvés en assemblée plénière d'octobre 2021 sur les 62 prévus).

En accord avec la hiérarchie des modes de traitement et des principes de proximité et d'autosuffisance, la modification du Sraddet ajoute des cartes indiquant les installations qu'il convient d'adapter ou de créer, obligation devant figurer dans le fascicule des règles du Sraddet, et encourage l'implantation des nouvelles plateformes de tri et de valorisation sur les sites amenés à fermer leur activité (ISDI, carrières). Les installations à fermer sont les installations illégales.

Si les évolutions intégrées dans le Sraddet par cette première modification paraissent répondre à la fois aux objectifs règlementaires et aux recommandations contenues dans le précédent avis de l'Ae, l'absence de bilan dans le dossier, et le peu de détails sur la territorialisation engagée dans le volet 3 sur les incidences environnementales ne permettent pas au lecteur d'appréhender l'ampleur des modifications réalisées sans devoir examiner dans les détails le rapport et le fascicule.

L'Ae recommande de mieux expliciter les modifications introduites sur la prévention et la gestion des déchets, notamment sa territorialisation, dans le volet 3 de l'évaluation environnementale stratégique, en l'illustrant avec des cartes ou des tableaux.

Ces précisions permettront également de mieux appréhender les trois points de vigilance portant sur la valorisation énergétique par incinération au regard de la pollution de l'air, la potentielle consommation foncière ou le bruit liés à l'installation de nouvelles unités de traitement des déchets, qui ont tous un lien avec la territorialisation fine de cette politique.

3.3.4 Logistique de transport, stratégie aéroportuaire

Globalement, les modifications du Sraddet, parce qu'elles vont conforter la position de la Région au niveau de la logistique, vont avoir des incidences sur la plupart des composantes de l'environnement. La Région tente donc d'y apporter des réponses en encadrant ces développements dans le Sraddet.

En matière de foncier, le besoin estimé pour la logistique est de 50 ha/an soit 500 ha sur 10 ans. Les modifications apportées avec la création des nouvelles règles LD1-Obj3 B et LD1-Obj3 C visent à articuler le développement logistique avec la maîtrise foncière en pariant sur la complémentarité et la mixité des sites, la réhabilitation des friches et l'utilisation des réserves foncières disponibles dans les sites portuaires ou en bordure de voies d'eau. Une liste de secteurs stratégiques est présentée de façon précise, même si elle n'est pas limitative et si la priorité à la préservation des capacités existantes et des embranchements ferroviaires terminaux existants est la règle. Ces nouvelles règles s'articulent avec des règles existantes comme la LD1-obj5-A sur la densification, la réhabilitation et la modernisation des zones d'activité économiques existantes. L'articulation avec le document stratégique de façade Méditerranée est également approfondie à travers la modification de la règle LD1-Obj9 sur les activités économiques à proximité immédiate de la mer.

Comme demandé par les services de l'État, la déclinaison des principes logistiques du Sraddet sera intégrée dans les documents d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL), le volet logistique ayant été ajouté aux DAACL par la loi « Climat et résilience ».

Un point de vigilance a néanmoins été soulevé concernant le développement du Grand port maritime de Marseille et sa connexion avec sa couronne logistique multimodale notamment Clésud et Saint-Martin-de-Crau qui va entraîner la réalisation de projets routiers⁴².

En ce qui concerne le transport de passagers le Sraddet s'inscrit dans la perspective d'un modèle économique pérenne : au-delà de la mise en place déjà effective d'une taxe additionnelle de séjour et d'une taxe sur les locaux de bureaux, commerciaux, de stockage et de stationnement pour financer la société de la ligne nouvelle Provence Côte-d'Azur (LNPCA), dont la région tire bénéfice, de nouvelles ressources seront recherchées pour tendre vers un outil régional de financement des infrastructures de transports d'intérêt régional favorisant le report modal et la décarbonation des mobilités (LD3-Obj 68).

3.3.5 Risques, recul du trait de côte

La modification du Sraddet a contribué à renforcer la prise en compte des effets du changement climatique sur son territoire, dans les règles prescriptives (à titre d'exemples, la prise en compte de la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, l'aménagement respectueux du fonctionnement des écosystèmes côtiers et marins prenant en compte les objectifs du document stratégique de façade Méditerranée, l'anticipation et l'adaptation aux effets du changement climatique, règles LD1-Obj 9 et LD1-Obj10 A). La modification se traduit également dans les propositions de mise en œuvre des règles (comme exemple la règle LD1-Obj 10 invitant pour la mise en œuvre de la règle à s'appuyer sur les fonctionnalités naturelles des milieux notamment aquatiques pour limiter les risques liés aux inondations (crues), au ruissellement, à l'érosion et à submersion marine. Ces évolutions transparaissent également dans les objectifs de maîtrise de la consommation foncière (modification de la règle LD3-Obj47 B sur « *le besoin de recomposition spatiale dans les communes littorales liée à l'anticipation de l'évolution du trait de côte* »). Il aurait été intéressant d'aller plus loin dans la territorialisation de ces mesures (comme le préconise la recommandation du 2.2.2. de cet avis) pour permettre une opérationnalité plus soutenue de la mise en œuvre des règles en faveur d'une meilleure adaptation au changement climatique.

⁴² Contournement autoroutier d'Arles, liaison routière de Fos-sur-Mer vers Salon-de-Provence, contournement de Martigues-Port de Bouc.