



Autorité environnementale

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Normandie (14, 27, 50, 61, 76)

n°Ae : 2023-71

Avis délibéré n° 2023-71 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

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 9 novembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Normandie.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Alby Schmitt, 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 absents : Hugues Ayphassorho, Barbara Bour-Desprez, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf,

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Karine Brulé,

** **

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Normandie le 13 juillet 2023, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 juillet 2023.

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 du 7 août 2023 :

- le préfet de la région Normandie,*
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Normandie qui a transmis une contribution en date du 27 septembre 2023,*
- les préfets des départements du Calvados, de l'Eure, de la Manche, de l'Orne et de la Seine-Maritime.*

Sur le rapport de Gilles Croquette et Noël Jouteur, qui ont rencontré le maître d'ouvrage le 27 octobre 2023, 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 le projet de modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Normandie, dont la version en vigueur a été approuvée le 2 juillet 2020. La modification a été engagée par la Région pour tenir compte principalement des nouvelles exigences de la [loi climat et résilience](#) en matière de lutte contre l'artificialisation des sols ainsi que de développement et de localisation des constructions logistiques. Le conseil régional a souhaité dans le même temps mettre en cohérence le schéma avec la [loi de lutte contre le gaspillage et pour une économie circulaire](#).

Les principaux enjeux environnementaux de la modification du Sraddet de Normandie sont :

- la consommation d'espace et l'artificialisation des sols,
- la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et la consommation énergétique,
- les émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique,
- la biodiversité, les continuités écologiques et les paysages,
- la ressource en eau,
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit.

Les évolutions apportées au Sraddet et à son évaluation environnementale sont présentées de façon claire. Le principal changement prévu dans le cadre de la modification du Sraddet consiste à territorialiser l'objectif de réduction de la consommation d'espace. Les dispositions prévues permettent de décliner l'objectif national de division par deux de la consommation d'espace pour la période 2021–2030, par rapport à la décennie précédente. Des évolutions sont néanmoins nécessaires afin d'assurer la cohérence avec la loi du 20 juillet 2023 relative à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les recommandations de l'Ae portent principalement sur :

- l'analyse de l'articulation du projet de Sraddet modifié avec les documents nationaux et interrégionaux en vigueur et les compléments à apporter à l'état initial,
- la présentation des solutions de substitution raisonnables envisagées, notamment s'agissant de la territorialisation de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols,
- l'analyse des effets négatifs et positifs prévisibles des nouveaux objectifs en matière de logistique, de déchets et d'intégration paysagère des installations de production d'énergie à partir de ressources renouvelables,
- les clarifications à apporter à la trajectoire régionale de réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la prise en compte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050,
- le choix des critères retenus et de leurs niveaux de pondération pour territorialiser les objectifs de réduction de la consommation foncière et la définition de mesures correctives afin de prévenir les risques liés au calendrier d'adoption des documents d'urbanisme,
- les compléments à apporter au plan régional de gestion et de prévention des déchets (PRGPD) pour assurer la cohérence avec le renforcement des objectifs.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de la modification du Sraddet

1.1.1 Contexte législatif et réglementaire

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 »), codifiée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11. Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 prévoit qu'il revient à la Région d'élaborer son Sraddet. Le deuxième alinéa du même article précise que « *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* ». Il doit permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

Depuis l'élaboration du Sraddet Normandie, approuvé le 2 juillet 2020, plusieurs évolutions législatives et réglementaires qui présentent un impact sur le contenu du document sont intervenues :

- la [loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités \(LOM\)](#),
- la [loi n° 2021-1014 du 22 août 2021, dite climat et résilience \(CR\)](#) qui prévoit notamment :
 - la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation des sols,
 - le développement et la localisation des constructions logistiques,
- la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#), qui prévoit notamment :
 - la répartition par région, par décret, des objectifs de développement des énergies renouvelables de de récupération,
 - l'instauration de zones d'accélération de l'implantation des installations de production d'énergie à partir de ressources renouvelable terrestres,
- 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](#) qui modifie la loi du 22 août 2021 précitée et prévoit notamment :
 - l'exclusion du décompte de l'artificialisation des « projets d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur » et l'absence de leur prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme pour la première tranche de dix années,

- la création d'un forfait national de 12 500 hectares pour ces mêmes « projets d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur », dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un Sraddet²,
- la création d'une enveloppe minimale d'artificialisation, dans le cadre de la première période décennale, d'un hectare garantie à chaque commune couverte par un document d'urbanisme
- la création d'un sursis à statuer, d'un droit de préemption et d'un motif de refus d'autorisation d'urbanisme spécifiques aux enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols,
- la [loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale \(3DS\)](#),
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands 2022-2027 approuvé le 23 mars 2022,
- le plan de gestion du risque inondation (PGRI) du bassin Seine Normandie 2022-2027 approuvé le 7 avril 2022.

La Région Normandie a ainsi lancé en mars 2022 la première modification de son Sraddet pour intégrer une partie de ces évolutions, principalement celles liées à la loi climat et résilience. Le projet de modification du Sraddet a été adopté par le Conseil régional le 2 mai 2023.

1.1.2 Présentation du Sraddet de la région Normandie

L'Ae renvoie sur ce point au 1.3 de l'[avis n° 2019-16 du 24 avril 2019](#) relatif au projet de Sraddet initial.

1.2 *Présentation des objectifs de la modification du Sraddet et de son contenu*

1.2.1 Diagnostic territorial

Le diagnostic territorial du Sraddet de Normandie, qui n'a pas été actualisé dans le cadre de la présente modification, fait l'objet d'une présentation dans l'avis de l'Ae du 24 avril 2019 précité, notamment au 1.3.2. Dans le cadre de ce diagnostic, la présentation des enjeux environnementaux était renvoyée à l'état initial de l'environnement de l'évaluation environnementale, qui est analysé dans le 2.2 du même avis.

1.2.2 Objectifs et contenu de la modification

Artificialisation des sols

L'évolution principale prévue dans le cadre de 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 »). Le nouvel objectif 4bis du Sraddet prévoit une limitation de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces à hauteur de 6 000 ha, au regard des 12 000 ha qui ont été consommés sur la période 2011-2020 d'après les données de l'établissement public foncier de Normandie³.

² C'est-à-dire l'ensemble des régions françaises à l'exception de l'Île-de-France, des régions ultramarines et de la Corse, soit 11 régions au total.

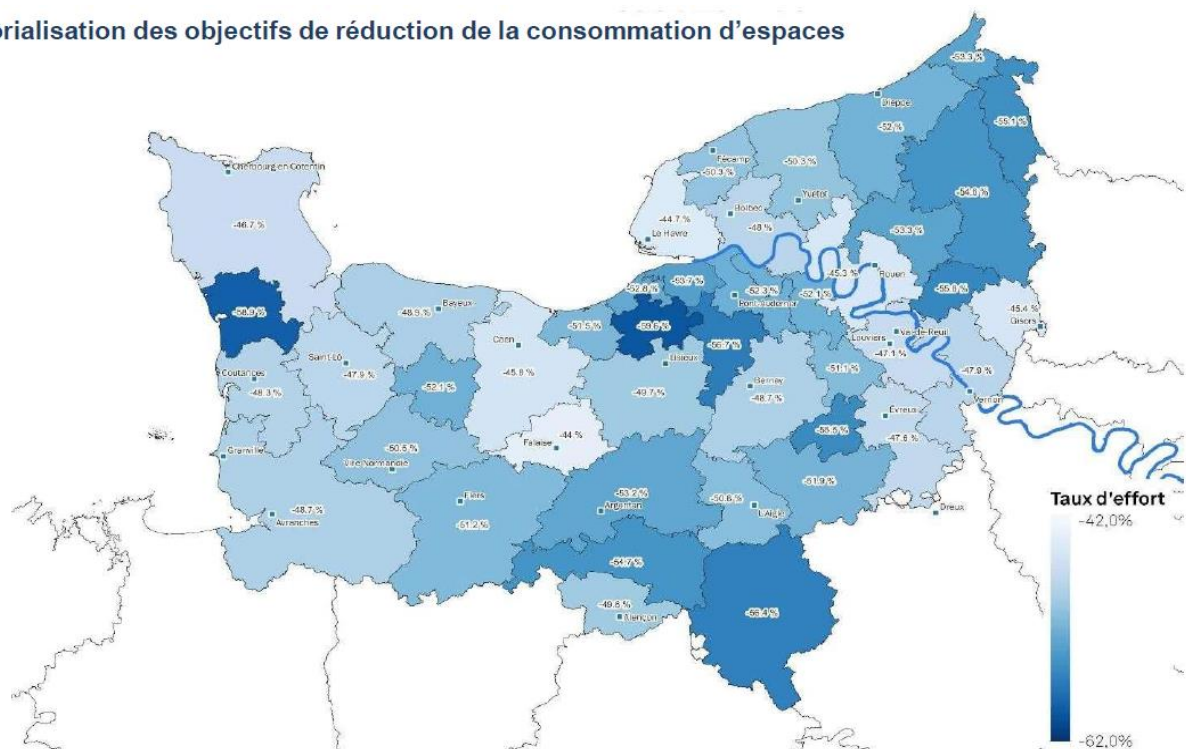
³ À travers un outil désigné sous le terme de « cartographie de la consommation foncière » dans le dossier

Le projet de modification du Sraddet a été élaboré et adopté avant l'adoption de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'artificialisation des sols précitée. Même si les dispositions de la loi n'étaient pas encore arrêtées, la notion de réserves de disponibilité foncière pour les besoins des projets d'envergure nationale, que la loi du 20 juillet 2023 qualifie de « *projets d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur* », a été intégrée. À cette première enveloppe qualifiée de « *nationale* » vient s'ajouter une deuxième enveloppe « *régionale* » dédiée aux projets d'envergure régionale⁴ et une troisième « *littorale* » aux projets de relocalisation d'activités, de logements, d'équipements et d'infrastructures menacés dans les années à venir par les risques littoraux liés au changement climatique. Le volume total de ces trois enveloppes foncières, considérées par la Région comme fongibles entre elles et désignées sous le terme d'« *enveloppes foncières mutualisées* », est estimé à 15 % de la consommation foncière prévue à l'échelle régionale sur la période 2021–2030 (15 % de 6 000 ha, soit 900 ha).

La déclinaison sur les différents territoires intercommunaux de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation foncière est effectuée sur la base de cinq critères pondérés de 1 ou 3. Ces critères consistent à valoriser les dynamiques de l'emploi (pondéré 3), à contrebalancer les fortes consommations foncières passées (pondéré 3), à mettre en évidence le rôle des centralités dans l'équilibre régional (pondéré 3), à intégrer les évolutions démographiques (pondéré 1) et à prendre en compte la biodiversité et les continuités écologiques (pondéré 1). Les territoires retenus pour la déclinaison sont selon les cas ceux d'EPCI ou ceux couverts par un schéma de cohérence territoriale (Scot).

L'application de ce mode de répartition par critères pondérés donne lieu à la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces telle que cartographiée en règle 21 du fascicule des règles générales du projet de Sraddet modifié (cf. figure n° 1).

Territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces



Les observations de l'Ae sur les principes retenus pour la définition des « *enveloppes foncières mutualisées* » (nationale, régionale et littorale) et la déclinaison territoriale sont développées dans la partie 3 du présent avis.

Transport et logistique

La modification du Sraddet vise à compléter et préciser les objectifs en matière de développement et de localisation des constructions logistiques à la suite de la modification de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales par la loi climat et résilience, ainsi que des travaux menés notamment sur l'axe Seine et pour l'élaboration du schéma de cohérence logistique État-Région.

Cette évolution se traduit notamment par l'ajout, à l'objectif 19⁵, de plusieurs sous-objectifs visant le développement des coopérations intra et interrégionales (connexion avec la stratégie fret de la Région Île-de-France, coopération entre Haropa Port et Ports de Normandie, coopération avec les autres régions limitrophes), ainsi que la promotion d'une logistique « *durable et décarbonée* ». Elle se traduit également par la déclinaison, au titre de l'objectif 20⁶, d'objectifs et d'actions, tenant compte notamment des projets favorisant le report modal du transport de marchandises. Ces nouvelles dispositions du rapport d'objectifs trouvent leur pendant dans le fascicule des règles générales à la règle n° 6, qui présente une cartographie des implantations logistiques à privilégier en fonction des enjeux du territoire.

Déchets

La modification du Sraddet introduit dans l'objectif 54⁷, notamment à la suite de la loi de 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire précitée, plusieurs nouveaux sous-objectifs, en matière de réduction du gaspillage alimentaire, de réduction des déchets ménagers et assimilés admis en installation de stockage, de recyclage du plastique, de valorisation énergétique et de réemploi des déchets. L'objectif 55⁸ est également complété d'un sous-objectif promouvant les installations de valorisation matière ou recyclage et de valorisation énergétique des déchets de bois.

Paysages

La modification introduit dans l'objectif 37⁹ des conditions supplémentaires d'implantation des parcs éoliens terrestres et des centrales photovoltaïques au sol pour mieux prendre en compte les enjeux paysagers.

⁵ « Penser un écosystème économique et logistique au profit des Normands »

⁶ « Développer une stratégie logistique normande »

⁷ « Adapter les objectifs nationaux de prévention et de gestion des déchets aux particularités régionales »

⁸ « Planifier les installations de gestion des déchets pour atteindre les objectifs du territoire »

⁹ « Valoriser les paysages comme reflet des activités humaines et accompagner leurs mutations »

1.3 Procédures relatives à la modification du Sraddet

Le Sraddet de Normandie a été adopté par le conseil régional le 22 juin 2020 et approuvé par le préfet de région le 2 juillet 2020. À la suite du renouvellement de l'assemblée régionale en 2021 et conformément à l'article L. 4251-10 du code général des collectivités territoriales¹⁰, le Conseil régional a décidé, par délibération du 13 décembre 2021, de maintenir en vigueur le Sraddet adopté pendant la précédente mandature. Un bilan initial de la mise en œuvre du Sraddet a été établi dans ce cadre, associé à la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation du schéma permettant l'actualisation périodique de ce bilan.

La modification du Sraddet a été engagée par délibération du conseil régional du 13 mars 2022, qui a également défini les modalités de la concertation avec les acteurs du territoire. Cette concertation a pris la forme notamment de dix ateliers, organisés de mai à septembre 2022, portant sur les grandes caractéristiques territoriales¹¹, ainsi que d'un atelier spécifique aux objectifs de limitation de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols. Des scénarios de territorialisation ont été construits sur la base des résultats des ateliers techniques et d'un nouveau cycle d'échanges avec les élus et les acteurs économiques. La Conférence régionale des Scot et le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) ont également été associés. Le bilan de cette concertation n'est pas présenté dans le dossier transmis à l'Ae. Les représentants de la Région ont informé les rapporteurs que ce bilan sera établi postérieurement à l'étape de consultation des personnes publiques associées en cours, pour y intégrer les observations obtenues.

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour émettre un avis sur l'évaluation environnementale du Sraddet. Suite à une demande d'examen au cas par cas, l'Ae a soumis la modification du Sraddet à une actualisation de l'évaluation environnementale par décision¹² en date du 15 décembre 2022. Les objectifs spécifiques identifiés dans le cadre de cette décision sont d'« *évaluer les incidences de la modification du schéma en ce qui concerne notamment l'identification des zones les plus impactées par la modification et l'évaluation des incidences pour le territoire régional, en particulier en matière d'artificialisation des sols, de gestion d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, de modification des flux de transport, de prévention et de gestion des déchets et de maîtrise des ressources (sols, énergie, eau, matériaux)* ».

Le Sraddet est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹³ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement.

Il est par ailleurs soumis aux avis du Ceser et de la conférence territoriale de l'action publique.

¹⁰ « Dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux, le président du conseil régional présente au conseil régional un bilan de la mise en œuvre du schéma. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation ».

¹¹ « Ruraux, industriels, agricoles, littoraux, villes moyennes, système métropolitain, axe Seine »

¹² https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/decision_sraddet_normandie_lhplcgcg_as_cg_cle6b69a1.pdf

¹³ 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).

Il est prévu que le dossier de modification et les avis des autorités consultées fassent l'objet d'une mise à disposition du dossier de modification auprès du public par voie électronique.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la consommation d'espace et l'artificialisation des sols ;
- la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et la consommation énergétique ;
- les émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- la biodiversité, les continuités écologiques et les paysages ;
- la ressource en eau ;
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le dossier présente une version modifiée du Sraddet et de ses annexes, ainsi que son évaluation environnementale actualisée, doublée d'un document ne comportant que les composantes actualisées.

Les modifications apportées, par rapport aux versions initiales du Sraddet et de son évaluation environnementale, sont identifiées par un code couleur, ce qui facilite grandement la compréhension des documents.

2.1 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

L'évaluation environnementale n'a pas été mise à jour en ce qui concerne l'articulation du projet de Sraddet modifié avec les documents nationaux et interrégionaux sectoriels ayant fait l'objet d'évolutions importantes depuis l'adoption du Sraddet, tels que la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le Sdage ou le PGRI.

L'Ae rappelle qu'elle avait déjà recommandé dans son avis d'avril 2019 sur le projet de Sraddet de compléter l'évaluation environnementale par une analyse détaillée de la compatibilité du Sraddet avec les dispositions du Sdage et des PGRI des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, ainsi que de son articulation avec d'autres plans et programmes tels que le document stratégique de façade (DSF) Manche-Est – Mer-du-Nord et le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) correspondant.

L'Ae recommande de mettre à jour l'analyse de l'articulation du projet de Sraddet modifié avec les documents nationaux et interrégionaux en vigueur, notamment ceux ayant fait l'objet d'évolutions importantes depuis l'adoption du Sraddet (SNBC, Sdage, PGRI).

2.2 État initial de l'environnement et perspective d'évolution en l'absence de modification du Sraddet

2.2.1 État initial de l'environnement

Il est indiqué que, dans le cadre de la présente modification, les dix enjeux identifiés dans la version en vigueur et leur hiérarchisation ne sont pas modifiés, et que seules ont fait l'objet d'une mise à jour les données de l'état initial de l'environnement ayant trait aux thématiques concernées par les évolutions envisagées.

Toutefois, l'Ae observe que, si les données de l'état initial relatives à la qualité de l'air ont été actualisées, alors que cette thématique ne figure pas parmi celles qui sont directement concernées par le projet de modification, d'autres thématiques devraient faire l'objet d'une mise à jour compte tenu des évolutions réglementaires intervenues ou de la disponibilité de nouvelles données s'y rapportant. C'est le cas en particulier des données relatives au changement climatique (consommations énergétiques, émissions de gaz à effet de serre, vulnérabilité du territoire), au regard notamment des données plus récentes publiées par l'Oreca¹⁴, de l'adoption de la SNBC¹⁵ et des dernières prévisions du Giec¹⁶ dans son sixième rapport de synthèse¹⁷. Les chapitres sur les eaux et les milieux aquatiques et sur les risques d'inondation devraient également être actualisés compte tenu de l'approbation en 2022 des nouveaux documents-cadres en la matière (Sdage et PGRI, précités dans le présent avis).

L'Ae recommande de mettre à jour les données de l'analyse de l'état initial de l'environnement pour les thématiques ayant fait l'objet d'évolutions législatives ou réglementaires ou pour celles dont l'actualisation témoigne d'évolutions importantes depuis l'approbation du Sraddet.

Artificialisation des sols

La version actualisée de l'état initial de l'environnement fait état d'un taux de sols boisés en Normandie désormais estimé à 14 % (au lieu de 17 %) et d'un taux de sols artificialisés estimé à 9 % (au lieu de 11 %), ainsi que d'une diminution des surfaces en prairies de 10 % entre 2008 et 2016 (contre 11 % entre 2000 et 2010) et d'un rythme d'artificialisation de 0,7 % du territoire par an durant la même période (contre 1,1 % entre 2006 et 2016). Parmi les éléments d'actualisation est également précisée l'évolution de la répartition entre terres arables et prairies dans le territoire agricole normand, qui augmente pour les premières de 55 à 59 % et diminue pour les secondes de 44 à 40 %. Les raisons conduisant à modifier ces données et les sources utilisées ne sont pas précisées dans le dossier.

¹⁴ Observatoire régional énergie climat air de Normandie

¹⁵ Stratégie nationale bas-carbone, deuxième édition adoptée en avril 2020

¹⁶ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (rapport de synthèse du 20 mars 2023, faisant suite à la publication du rapport entre le 9 août 2021 et le 4 avril 2022, et précisant les trajectoires d'évolution des émissions et des concentrations de GES (scénarios) possibles, en concluant notamment que le changement climatique est plus rapide que prévu dans le précédent rapport. Le diagnostic pourrait également utilement s'appuyer sur les données et les analyses produites par le Giec normand, déclinaison pour la région Normandie du groupe d'experts internationaux (<https://www.normandie.fr/giec-normand>).

¹⁷ Lors des échanges avec les représentants de la Région, ceux-ci ont fait valoir les glissements de calendrier qu'a connu le processus de modification et l'attente du nouveau décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, dont la publication a été finalement reportée.

La dynamique d'artificialisation des sols et de perte bocagère dont témoignent ces évolutions devrait faire l'objet d'un éclairage complémentaire avec la mise en jour des éléments de l'état initial relatifs aux haies, dont le dossier initial du Sraddet¹⁸ indiquait un linéaire total de 26 205 km dans l'ex-Haute-Normandie en 2013 et de 123 400 km dans l'ex-Basse-Normandie en 2011.

Plus généralement, l'évolution affichée à la baisse du rythme annuel d'artificialisation des sols (de 1,1 à 0,7 %) n'est obtenue que par le seul glissement de 2006 à 2008 du terme initial de la période considérée, sans que le terme final (2016) soit lui-même actualisé, alors que des données plus récentes (à 2020) sont disponibles¹⁹, et auraient permis d'établir une période de référence décennale.

Par ailleurs, un tableau déclinant par territoire de Scot ou d'EPCI les consommations foncières constatées sur la période 2011–2020 et les objectifs de réduction de ces consommations sur la période 2021–2030 est introduit dans le chapitre « Occupation du sol » de l'état initial, au paragraphe intitulé « Tendances et perspectives d'évolution (scénario fil de l'eau) : étalement urbain et perte prairies et bocage ». Or, un tel tableau ne répond pas à ce qui est attendu d'une analyse des perspectives d'évolution de l'environnement, ou scénario au fil de l'eau, dans le cadre de l'évaluation environnementale, puisqu'il se limite à mettre en regard la consommation foncière passée de chaque territoire et l'objectif qui lui est fixé à l'avenir, et non l'évolution prévisible de cette consommation en l'absence de la modification du Sraddet. La présentation de cette évolution prévisible ne figure pas dans le dossier.

L'Ae recommande de repositionner dans l'évaluation environnementale le tableau des consommations foncières passées et des objectifs de réduction de ces consommations par territoire, et de compléter l'évaluation environnementale par la présentation du scénario « au fil de l'eau » des consommations foncières prévisibles sur les territoires en l'absence de modification du Sraddet.

Déchets

Conformément à l'article R. 4251–13 du CGCT, le Sraddet comprend en annexe le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). La présente modification y introduit un document présentant le bilan 2020 des installations de traitement des déchets non dangereux en Normandie. L'état initial de l'environnement fait l'objet sur cette thématique de développements supplémentaires reprenant des données de l'observatoire régional des déchets normand, faisant état notamment d'une production de déchets ménagers et assimilés en 2017 de 673 kg/habitant (population Insee). Cette production serait en baisse de 0,7 % entre 2016 et 2017.

L'Ae note en premier lieu que les nouveaux éléments ainsi introduits se fondent sur des années de référence différentes (2017, 2018 ou 2019), et que les données reprises de l'observatoire régional sont celles du bilan 2017 alors même que le bilan 2020 est disponible et a fait l'objet d'une annexe supplémentaire dans le cadre de la modification. En outre, ces éléments d'actualisation ne permettent pas d'apprécier l'évolution globale de la production de déchets toutes catégories confondues au moins depuis 2015, année de référence de l'évaluation environnementale initiale, durant laquelle ont été produits environ 10,2 millions de tonnes de déchets, soit 3,1 tonnes/habitant/an.

¹⁸ Dans le chapitre 3.1 consacré notamment au paysage

¹⁹ Notamment sur le portail national de l'artificialisation des sols

Parmi les éléments ajoutés à l'état initial figurent également quelques orientations générales sur les biodéchets au titre des « mesures et actions déjà mises en œuvre », ainsi que certains résultats d'une enquête auprès des collectivités gestionnaires de déchetteries sur la collecte des déchets dangereux spécifiques, introduits – sans que cela ne soit justifié – dans un chapitre consacré aux « tendances et perspectives d'évolution (scénario fil de l'eau) ».

L'Ae recommande d'actualiser le volet de l'état initial relatif aux déchets et de le compléter pour permettre notamment de rendre compte des principales évolutions intervenues en la matière.

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

Le chapitre 3 de l'évaluation environnementale du Sraddet, relatif à l'exposé des motifs pour lesquels celui-ci a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement, n'a quasiment pas été actualisé. Aucune solution de substitution raisonnable n'est présentée en alternative aux choix retenus dans le cadre de la présente modification, contrairement à ce qu'exige l'article R. 122-20 (II – 3°) du code de l'environnement, alors même que des scénarios de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ont été construits lors de la phase de concertation. Les éléments d'ores et déjà disponibles du bilan de la mise en œuvre du Sraddet devraient, sur les thématiques faisant l'objet de la modification, venir éclairer ces choix. Parmi ces derniers, le choix des critères et des niveaux de pondération utilisés pour répartir l'enveloppe foncière par territoire d'EPCI ou de Scot serait à justifier par l'examen d'autres hypothèses de calcul, y compris s'agissant du taux minimal total de 50 % de réduction fixé par le législateur, qui aurait pu être plus ambitieux, ainsi que des pondérations respectives de la dynamique de l'emploi et de celle de la biodiversité, illustrant l'équilibre entre les priorités économique et environnementale.

L'Ae recommande de présenter les solutions de substitution raisonnables envisagées dans le processus d'élaboration du Sraddet modifié, notamment s'agissant de la territorialisation de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols et des pondérations adoptées, pour justifier les choix retenus au regard de leur incidence potentielle sur l'environnement.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la modification du Sraddet

Le niveau d'incidence du nouvel objectif 4bis lié à la territorialisation du « Zan » est évalué, d'après la grille établie pour le Sraddet, comme globalement « positif limité » : notamment très positif pour les sols et la gestion rationnelle de l'espace, positif pour le climat, les risques industriels, la biodiversité et le paysage. La nouvelle règle 21 correspondante comporte certaines divergences avec ces appréciations, qui ne sont pas expliquées (incidence nulle sur les risques industriels, très positive sur le paysage dans le cas de la règle, ce qui n'est pas cohérent avec la qualification « positive » donnée pour l'objectif). Par ailleurs, « l'horizon d'apparition » de l'effet attendu, maintenu à 2020, est à actualiser, surtout compte tenu des échéances de mise en œuvre effective de ces objectifs sur les territoires.

L'Ae recommande d'expliquer l'écart sur les enjeux risques et paysage des niveaux d'incidence prévisionnelle entre l'objectif 4bis et la règle 21, et d'actualiser l'horizon d'apparition des effets attendus.

L'incidence prévisible globale de l'objectif 20 lié au développement de la stratégie logistique normande est requalifiée de « négatif limité » à « incertain », compte tenu à la fois de la mise en œuvre du schéma de cohérence logistique régional et du « Zan ». La qualification d'« incertain » est associée aux effets imprévisibles à ce stade des projets qui seront réalisés dans le cadre de la stratégie logistique. Pour l'Ae, cette qualification témoigne de la portée limitée des évolutions du Sraddet prévues dans ce domaine. Une évaluation même approximative du gain potentiel ou attendu de la mise en œuvre de cette stratégie notamment en matière de consommation d'espace et d'émissions atmosphériques aurait gagné à être développée dans l'évaluation environnementale de la modification du Sraddet²⁰.

La même remarque pourrait être formulée sur le sujet de la gestion des déchets, à commencer par l'évaluation du potentiel de mobilisation des moyens nécessaires pour atteindre, à l'échéance fixée, les nouveaux objectifs notamment en matière de réduction du gaspillage alimentaire ou de recyclage du plastique (respectivement de 50 % à 2025 et de 100 % à la même date par rapport à 2015).

Une évaluation des effets, tant négatifs que positifs, de l'objectif 55 prévoyant une valorisation énergétique des déchets de bois aurait été nécessaire, ainsi qu'une estimation des actions et des moyens nécessaires pour y parvenir.

Enfin, dans le même ordre d'observations, les nouveaux sous-objectifs de l'objectif 37 visant à « éviter le mitage des paysages par l'installation d'éoliennes terrestres » et à « proscrire les installations de fermes agrivoltaïques » auraient mérité d'être évalués dans leur application, au regard des effets positifs attendus comme des effets négatifs sur le développement des énergies renouvelables sur le territoire²¹.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale de la modification du Sraddet par une analyse des effets négatifs et positifs prévisibles des nouveaux objectifs en matière de logistique, de déchets et d'intégration paysagère des installations de production d'énergie à partir de ressources renouvelable.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'analyse des incidences au titre de Natura 2000 n'a pas été modifiée. Or, il apparaît nécessaire d'établir au moins le gain potentiel que représenterait la mise en application du Zan sur les territoires en termes de protection des sites concernés (même si leur présence n'a pas été, du moins formellement, prise en compte dans le critère de la territorialisation lié à la biodiversité), ainsi que les effets potentiels des nouveaux objectifs du Sraddet en matière de développement logistique ou d'implantation éventuelle de nouveaux équipements de traitement, valorisation ou d'enfouissement de déchets. Une telle évaluation est d'autant plus nécessaire que l'Ae relevait déjà dans son avis de 2019 l'insuffisance de l'évaluation Natura 2000 du projet de Sraddet.

²⁰ Les représentants de la Région ont fait part aux rapporteurs de la difficulté à obtenir les données nécessaires de la part des maîtres d'ouvrage pour réaliser un exercice de prospective des flux et donc de prévision des externalités associées (pollutions, émissions de gaz à effet de serre, etc.).

²¹ Cette interdiction pose par ailleurs question dans son principe même, l'Ae revient sur ce point au 3.2.3 du présent avis.

L'Ae recommande d'évaluer les incidences potentielles négatives ou positives du Sraddet modifié sur les sites Natura 2000 et de définir le cas échéant des mesures d'évitement ou de réduction des effets négatifs éventuellement identifiés.

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

L'actualisation de l'évaluation environnementale du Sraddet ne prévoit pas de chapitre dédié à la présentation des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC). Dans son avis de 2019, l'Ae avait recommandé d'intégrer la démarche ERC à l'échelle du Sraddet, plutôt que de renvoyer cette démarche à un stade ultérieur. À la lumière des compléments qui seront apportés à l'analyse des incidences potentielles de la mise en œuvre du Sraddet modifié, une telle recommandation ne peut être que réitérée.

L'Ae recommande de présenter les éléments de la démarche éviter, réduire et compenser à l'échelle de l'ensemble du Sraddet avant un traitement des éventuels effets résiduels au niveau des projets.

2.7 Dispositif de suivi

Le Sraddet modifié prévoit un nouvel indicateur de suivi n° 40 (annuel) de la surface consommée dans chaque périmètre de territorialisation « Zan ». En ce qui concerne l'unité de mesure retenue pour cet indicateur, l'Ae relève une incohérence entre celle qui est mentionnée dans l'évaluation environnementale actualisée, exprimée en hectares, et celle annoncée dans la « synthèse » de cette actualisation, exprimée en pourcentage²². Elle observe en outre que ce nouvel indicateur vient s'ajouter à un indicateur préexistant très proche (n° 33), relatif à la part de surfaces artificialisées sur le territoire (en %), qui est doté, à la différence du nouvel indicateur n° 40, d'une valeur de référence (10,8 en 2015) et dont l'organisme source est également différent (service de l'observation et des statistiques du ministère chargé de l'environnement, et non l'EPFN). Il convient de mettre en cohérence ces deux indicateurs.

Plus généralement, compte tenu de l'ambition des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols aux échéances requises et de la complexité de mise en œuvre de leur déclinaison, l'Ae estime que ce seul indicateur n'est pas suffisamment robuste pour en assurer un suivi efficace, et qu'un dispositif permettant d'évaluer plus finement, pour chaque territoire, l'évolution des principaux enjeux entrant en ligne de compte dans l'atteinte de ces objectifs (type de surface consommée, dynamique de la trame bocagère, densités de population en zones urbanisées par exemple) serait plus efficace. Un tel dispositif nécessite par ailleurs d'être assorti de valeurs initiales et de valeurs cibles précises, ainsi que des mesures correctives à mettre en œuvre le cas échéant.

L'Ae recommande de mettre en cohérence les éléments du dossier concernant l'indicateur de suivi n° 40 relatif à la consommation d'espace ainsi que les caractéristiques de cet indicateur avec celles de l'indicateur n° 33 relatif à l'artificialisation. Elle recommande plus généralement de définir un dispositif robuste et précis de suivi de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à l'échelle de chaque territoire.

²² Les représentants de la Région ont informé les rapporteurs que l'unité de mesure retenue est en %.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale initiale a été complété des éléments relatifs aux évolutions introduites par le projet de modification. Il devra être repris en fonction des suites qui seront données au présent avis.

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 Portée de la modification du Sraddet

La modification du Sraddet porte sur un nombre limité de sujets ayant fait l'objet de modifications législatives ou réglementaires. Il a été indiqué aux rapporteurs que la possibilité d'inclure, dans le cadre de cette modification, d'autres sujets que la gestion du foncier, les déchets et la mobilité avait été écartée et qu'il n'était pas envisagé à ce jour d'autres modifications d'ici l'échéance du Sraddet mis à part celles qui seraient rendues nécessaires en raison de la publication de nouvelles obligations législatives ou réglementaires.

Concernant l'atténuation du changement climatique, l'Ae avait relevé dans son avis du 24 avril 2019 que la trajectoire de réduction des émissions de GES au niveau régional n'était pas clairement définie et avait recommandé de préciser cette trajectoire ainsi que sa déclinaison par secteur. L'Ae constate que l'objectif du Sraddet relatif à l'atténuation n'a pas été modifié par rapport au projet examiné par l'Ae en 2019. À ce stade, la Région dispose seulement pour l'horizon 2050 d'un objectif de réduction de 75 % de ses émissions et les étapes intermédiaires ne sont pas précisées de façon intelligible. Ceci correspond pour 2050 au niveau d'ambition fixé au niveau national par la première stratégie nationale bas carbone de novembre 2015 alors que l'objectif a été relevé par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 100-4 du code de l'énergie) afin de viser la neutralité carbone.

La modification du Sraddet devrait être l'occasion de clarifier un sujet dont le traitement dans le cadre du Sraddet initial est très insuffisant et en décalage par rapport à l'objectif national fixé depuis 2019.

L'Ae recommande de mettre à profit la modification du Sraddet pour clarifier la trajectoire régionale de réduction des émissions de gaz à effet de serre en prenant en compte à tout le moins l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050 inscrit dans le code de l'énergie et les objectifs et dispositions de la stratégie nationale bas carbone 2 adoptée en 2020.

3.2 Approche thématique

3.2.1 Artificialisation et consommation d'espace

Compatibilité des enveloppes mutualisées du Sradet avec la loi du 20 juillet 2023

Comme indiqué au 1.2.2 du présent avis, le projet de modification du Sradet a été adopté par le Conseil régional avant la loi du 20 juillet 2023 relative aux objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Pour l'Ae, il convient de vérifier que l'enveloppe de 15 % de la consommation foncière, prévue à l'échelle régionale sur la période 2021–2030 pour les projets d'envergure nationale, régionale et de relocalisation littorale, est compatible avec le principe d'une enveloppe de 10 000 ha prévu au niveau national par le III bis de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 modifiée²³ pour des projets « d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur ». Tous les éléments concernant la mise en œuvre du principe n'étant pas connus à ce jour²⁴, il convient d'envisager les différents cas de figure qui pourraient se présenter.

Par ailleurs, le volume total ainsi calculé pour les enveloppes foncières mutualisées (900 ha) n'est pas cohérent avec celui auquel aboutit l'addition des montants estimés par enveloppe (2 040 ha), tel que figurant dans le schéma extrait du rapport d'objectifs (cf. figure n° 2)²⁵.

PROJETS D'ENVERGURE ET « ENVELOPPES » REGIONALES



Figure 2 : Schéma de répartition des enveloppes foncières mutualisées (Source : rapport d'objectifs)

L'Ae recommande de confirmer la compatibilité des enveloppes mutualisées et de leurs montants avec le forfait défini à l'échelle nationale et sa déclinaison régionale. Elle recommande également

²³ Modification introduite par la loi du 20 juillet 2023

²⁴ La liste des projets d'envergure nationale n'est pas encore définie et doit faire l'objet d'un arrêté ministériel. Les besoins en superficie des projets d'envergure nationale qui concernent la région Normandie ne sont donc pas connus à ce jour.

²⁵ D'après les représentants de la Région rencontrés par les rapporteurs, l'écart proviendrait de la différence des modalités de calcul des données fiscales utilisées : dans un cas, le Cerema assimilerait l'ensemble des parcelles bâties à des espaces artificialisés, dans un autre cas, l'EPFN distinguerait pour une même parcelle bâtie les emprises occupées par les bâtiments et les espaces laissés libre.

d'expliquer l'écart entre la somme des surfaces dévolues aux enveloppes mutualisées et celle des projets recensés au titre de ces enveloppes.

Critères retenus pour la déclinaison territoriale de l'objectif de 50 %

L'Ae note que le choix des critères retenus et surtout le niveau de pondération qui leur est attribué ne sont pas suffisamment justifiés, au regard notamment des critères mentionnés à l'article R. 4251-3 du CGCT tel qu'issu du décret n°2022-762 du 29 avril 2022²⁶. Il y aurait en particulier lieu de questionner le poids attribué aux critères liés aux dynamiques urbaines et économiques, comparativement à la faible prise en compte des enjeux « *de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques* ». De plus, la mise en œuvre de ce dernier critère dans le dossier correspond à la seule prise en compte des « *espaces naturels majeurs à préserver* », limitativement identifiés comme les réserves naturelles régionales, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) et les espaces naturels sensibles départementaux. Le périmètre des enjeux ainsi pris en compte est donc très réducteur par rapport tant au critère réglementaire que de l'enrayement de la réduction de la biodiversité.

En outre, pour l'Ae, l'absence parmi les critères retenus par la Région de toute prise en compte du « *potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés* », pourtant là aussi expressément listé par l'article du CGCT précité, constitue également une fragilité et une insuffisance de la méthode de territorialisation mise en œuvre, même si la collectivité explique cette absence de prise en compte par « *l'absence de recensement exhaustif des friches, le coût et le temps nécessaire pour rendre ce potentiel foncier à nouveau mobilisable, notamment en cas de fortes pollutions* »²⁷.

D'après la présentation de la démarche fournie dans le rapport d'objectifs, les objectifs de réduction à appliquer aux différents territoires sont compris dans une fourchette de - 42 % à - 62 %. L'Ae relève que dans la carte correspondant à cette territorialisation comme dans le tableau figurant dans l'évaluation environnementale, cette fourchette se situe entre - 44 % et - 59,6 %, sans que cet écart ne soit expliqué.

Par ailleurs, si le tableau des objectifs de réduction de la consommation foncière figurant dans l'évaluation environnementale permet de mettre en regard, pour chaque territoire, son objectif avec sa consommation observée durant la décennie de référence, qui constitue l'un des cinq critères de territorialisation retenus, les quatre autres critères ne font pas l'objet d'une semblable présentation détaillée. Les données utilisées et les résultats obtenus par territoire dans la mise en œuvre de la méthode de pondération, dont seuls les principes généraux sont présentés, ne sont pas fournis.

Il a été indiqué oralement aux rapporteurs que les éléments de répartition par critère et par territoire figuraient dans le dossier de consultation publique de la modification du Sraddet, mais que la

²⁶ « Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant :

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

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

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

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

²⁷ Argument avancé dans le rapport d'objectifs, dans la description du contexte de l'objectif 4bis

fourchette -42 %/-62 % avait été définie de façon arbitraire avec notamment pour objectif de ne pas trop restreindre les enveloppes de certains territoires. La modulation de l'objectif par EPCI ou par Scot, par rapport à l'objectif moyen de réduction de 50 %, est relativement modeste. Les critères introduits pour prendre en compte les spécificités des territoires ont finalement peu de poids.

L'Ae recommande :

- ***de reconsidérer le choix des critères retenus et de leurs niveaux de pondération pour territorialiser les objectifs de réduction de la consommation foncière, notamment au regard des enjeux à prendre en compte selon les termes de l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales,***
- ***d'envisager, pour la territorialisation de l'objectif de réduction de la consommation d'espace, des variations plus importantes par rapport à l'objectif moyen de 50 % afin de mieux prendre en compte les spécificités, en particulier environnementales, des territoires.***

Calcul du plafond de la consommation d'espace par territoire

La carte fournie dans le cadre de la règle 21 présente les pourcentages de réduction minimum de la consommation d'espace par territoire (EPCI ou Scot) pour la période 2021-2030 par rapport à la période 2011-2020.

Pour la mise en œuvre de la règle, la Région prévoit d'utiliser les données disponibles dans la « cartographie de la consommation foncière (CCF) » produite par l'Établissement public foncier de Normandie (EPFN)²⁸. Selon cette cartographie, la consommation foncière a été d'environ 1 200 ha/an sur la période 2011-2020, soit 12 000 ha environ au total pour la période. L'Ae observe que cette valeur est très inférieure à celle disponible sur le [portail national relatif à l'artificialisation des sols](#) qui fait état d'un « bilan de référence de consommation d'ENAF (du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021) pour la loi Climat et résilience » de 17 968 ha²⁹.

Les surfaces maximales de consommation d'espace par territoire correspondantes sont présentées de façon précise dans l'état initial de l'évaluation environnementale (dans la section 3.2.d). Selon ce détail, la consommation d'espace était de 11 805 ha entre 2011-2020 et il est prévu une consommation de 6 004 ha entre 2021 et 2030, soit une réduction de 49 %, ce qui ne permet pas de respecter les objectifs fixés par la loi. Contrairement à ce qui est indiqué dans l'énoncé de la règle 21, les représentants de la Région ont précisé aux rapporteurs que la surface indiquée par territoire ne tient pas compte du volume de 15 % réservé au titre des enveloppes foncières mutualisées, et que l'enveloppe dévolue à chaque territoire doit donc être minorée.

L'Ae recommande de justifier la méthodologie retenue pour le calcul de la consommation d'espace pour la période de référence 2011-2020 et pour la période 2021-2030 et de proposer une répartition territorialisée permettant au minimum de respecter la loi du 20 juillet 2023 relative à la lutte contre l'artificialisation des sols.

²⁸ Les données sont publiées sur le site suivant : <http://www.epf-normandie.fr/Actualites/A-la-Une/Les-archives/Donnees-sur-la-consommation-fonciere-en-Normandie>

²⁹ Cf. <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/60b83e8a5a404a8890741da9e1ceef9>. Cf note de bas de page 27 ci-dessus, concernant l'explication de cet écart.

Calendrier de mise en œuvre de la territorialisation

L'article 194 de la loi climat et résilience prévoit que les schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme soient modifiés ou révisés, afin de prendre en compte l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation, au plus tard respectivement en août 2027 et en février 2028. Les révisions ou modifications pourraient donc intervenir seulement deux ans environ avant l'échéance de la période 2021–2030.

En cas de modification tardive des documents d'urbanisme, l'atteinte des objectifs de réduction territorialisée, et par voie de conséquence de l'objectif de réduction d'au moins 50 % à l'échelle régionale, pourrait être compromise. Le dossier ne détaille pas les mesures correctives envisagées dans le cas où la consommation d'espace d'un EPCI ou d'un Scot viendrait à dépasser le plafond fixé dans le cadre de la règle 21 avant la révision du PLU (ou PLUi) ou du Scot.

L'Ae recommande de définir des mesures correctives afin de prévenir, notamment en cas de modification tardive des documents d'urbanisme, le risque de dépassement de l'enveloppe de consommation d'espace fixé par la règle 21.

3.2.2 Déchets et économie circulaire

Les modifications des sous-objectifs en matière de réduction des déchets, de recyclage, de valorisation énergétique et de réemploi concernent par exemple la généralisation du tri à la source des déchets organiques (avec un avancement de l'échéance de 2025 à 2023, le gaspillage alimentaire de la restauration collective d'ici 2025 (objectif relevé à 75 * %), ou l'atteinte de l'objectif national de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025.

Pour autant, le plan régional de prévention et de gestion des déchets adopté en octobre 2018, qui a été intégré dans la version initiale du Sraddet, n'est pas modifié. La capacité du PRPGD à permettre l'atteinte des sous-objectifs modifiés ou additionnels n'est pas démontrée.

L'Ae recommande de compléter le PRPGD en cohérence avec le renforcement des objectifs du Sraddet en matière de déchets et d'économie circulaire.

3.2.3 Production d'énergie à partir de ressources renouvelables (EnR)

Le Sraddet prévoit notamment à l'horizon 2030 une multiplication par un facteur 2,8 de la production d'électricité d'origine éolienne et par un facteur 5 de la production d'électricité d'origine photovoltaïque, par rapport aux niveaux de 2015.

La modification du Sraddet introduit de nouvelles contraintes pour l'implantation des énergies renouvelables. Dans le cas de l'éolien terrestre, l'objectif d'« éviter le mitage des paysages par l'installation d'éoliennes terrestres » a été ajouté et il est prévu de retenir en priorité le repowering (ou compléments de puissance) sur des parcs existants. Pour les parcs photovoltaïques, l'objectif n°28 a été complété avec ajout du principe de « Proscrire les installations de fermes agrivoltaïques ». La règle n°39 prévoyait par ailleurs déjà de limiter, sous réserve, l'installation des panneaux photovoltaïques aux seuls terrains artificialisés des sites dégradés et aux délaissés portuaires et aéroportuaires. L'objectif n°28 modifié et la règle n°39, déjà inscrite dans le Sraddet initial, posent question car ils posent des principes d'interdiction générale qui ne relèvent pas normalement d'un Sraddet et car ils ne semblent *a priori* pas conformes à la loi du 10 mars 2023

relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Celle-ci a notamment introduit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie l'objectif « d'encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques ». Elle encadre les conditions de développement de ces installations, et les possibilités d'implantation d'installations photovoltaïques sur les terrains agricoles et forestiers.

Plus généralement, le dossier ne présente pas d'évaluation des incidences potentielles, tant négatives que positives, des nouveaux sous-objectifs introduits.

L'Ae recommande :

- ***de vérifier la conformité du nouvel objectif relatif à l'interdiction des fermes agrivoltaïques et de la règle n°39 avec la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables,***
- ***de préciser les incidences des modifications apportées aux objectifs et aux règles concernant les installations de production d'électricité éolienne et photovoltaïque sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables.***

3.2.4 Mobilité

L'Ae soulignait dans son avis du 24 avril 2019 qu'il serait nécessaire, en matière de mobilité, « *de préciser la nature des opérations envisagées et d'en dresser autant que possible la liste afin de pouvoir prendre en compte leurs effets de façon globale et non pas, comme proposé par l'EES, uniquement projet par projet* ».

L'ajout dans le cadre de l'objectif 22 du projet routier de contournement sud-ouest de Cherbourg à la carte des itinéraires routiers d'intérêt régional constitue le seul cas de modification précise et localisée.

En application de l'article 194-IV de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 qui modifie L.4251-1 du code général des collectivités territoriales, le schéma doit fixer « *les objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques* ». La modification du Sraddet ne répond pas directement à cette question. Un travail complémentaire doit être réalisé pour préciser les effets du Sraddet sur la mobilité et, comme indiqué dans la partie 2 du présent avis, pour en évaluer les incidences.

L'Ae recommande de préciser les effets attendus de la modification du Sraddet sur la mobilité.

3.3 Conclusion

La modification du Sraddet permet principalement d'apporter une réponse à l'enjeu de 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 précédente, tout en proposant des « enveloppes foncières mutualisées » pour les projets d'envergure nationale et régionale et les projets de relocalisation dans les zones littorales.

La modification ayant été élaborée avant l'adoption de la loi du 20 juillet 2023 et ne respectant pas strictement l'objectif de réduction de 50 %, la cohérence du dispositif proposé avec la loi, voire allant plus loin, doit être confirmée. Les critères retenus pour la territorialisation devraient également être

revus afin de mieux prendre en compte les critères déclinés dans le code général des collectivités territoriales et de réexaminer leur pondération, en particulier pour ce qui est des enjeux environnementaux les plus sensibles. Il convient aussi de présenter plus en détail la méthode de territorialisation dans la présentation du projet de modification et son évaluation environnementale. Enfin, un dispositif robuste de suivi assorti de mesures correctives doit être défini afin de prévenir les risques de non atteinte des objectifs en raison notamment du calendrier d'adoption des documents d'urbanisme.

Concernant les déchets, le Sraddet doit être complété afin de renforcer les mesures relatives à la gestion et la prévention des déchets en cohérence avec la révision à la hausse des objectifs. En matière de mobilité et notamment de logistique, la portée attendue et les effets tant négatifs que positifs de la modification du Sraddet doivent être précisés.

La modification du Sraddet devrait également être l'occasion de clarifier la trajectoire régionale de réduction des émissions de gaz à effet de serre afin de combler les lacunes du Sraddet initial et de prendre en compte l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.