

A Auch, le 6 mars 2025

AVIS 2025_P023 SUR LE PROJET DE MODIFICATION N°1 ARRÊTÉ DU SRADDET OCCITANIE

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales, et notamment l'article L 5211-10,

Vu l'arrêté préfectoral 2014-261-0013 portant publication du périmètre du Schéma de cohérence territoriale de Gascogne,

Vu l'arrêté préfectoral n°32-2017-03-08-003 approuvant la modification de la composition et des statuts du Syndicat mixte du SCoT de Gascogne,

Vu le code de l'urbanisme et particulièrement l'article L142-1

Vu la délibération 2020-C10 du 22 septembre 2020 ajoutant des délégations de pouvoirs au Président pour émettre des avis,

Vu le SCoT de Gascogne exécutoire depuis le 22 avril 2023,

Vu la présentation et les échanges du Bureau sur le projet d'avis, par voie électronique et visio-conférence du 5 mars 2025,

Vu la saisine du Conseil Régional d'Occitanie sur le projet de modification n°1 arrêté du SRADDET Occitanie reçue le 6 décembre 2024,

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment les articles L4251-6 et L4251-9,

Points de repère

Le 6 décembre 2024 le SMG a reçu la saisine de la Région Occitanie concernant l'avis sur le projet de modification n°1 arrêté du SRADDET Occitanie.

Les EPCI constitutifs du SMG et le Département du Gers ont également reçu cette saisine.

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) constitue un outil essentiel pour organiser l'aménagement et le développement à l'échelle régionale. Il est issu de la loi NOTRe du 7 août 2015. En Occitanie, il a été adopté en Assemblée Régionale le 30 juin 2022, puis approuvé par arrêté préfectoral le 14 septembre de la même année, date à laquelle il est entré en application. Il traduit les ambitions de la Région

Occitanie en matière de transition écologique, de réduction des inégalités territoriales et de développement durable. Le SRADDET est un document prescriptif qui s'impose aux documents de planification de rang inférieur par « prise en compte » (ne pas s'écarter des orientations fondamentales du document de rang supérieur) et par « compatibilité » (ne pas empêcher la mise en œuvre du document supérieur).

La Région a lancé la modification du SRADDET dans l'objectif de participer à la mise en œuvre au niveau régional des récentes lois, en particulier les lois « Climat et Résilience » du 22 août 2021 et « ZAN 2 » du 20 juillet 2023 qui fixent des objectifs de réduction de la consommation foncière qu'il appartient à la Région de territorialiser.

Description du projet arrêté de modification n°1

La modification n°1 du SRADDET Occitanie porte donc sur les domaines suivants :

- La lutte contre l'artificialisation des sols,
- Le développement logistique et industriel,
- La stratégie aéroportuaire,
- La prévention et la gestion des déchets.

La nécessité de définir un projet de territoire portant un nouveau modèle d'aménagement/développement pour répondre à l'urgence climatique et permettre à l'Occitanie de répondre aux défis environnementaux est partagée. Les SCoT y souscrivent, soutiennent une démarche qui va dans ce sens, et y travaillent au quotidien dans leur territoire. Leur engagement pour un aménagement du territoire respectueux des principes de sobriété foncière tout en permettant un développement harmonieux et adapté aux besoins des populations locales est affirmé. Cela passe notamment par la nécessité de limiter l'emprise foncière sur les espaces naturels et agricoles afin de préserver la biodiversité qui participent à répondre aux objectifs de réduction de l'impact des activités humaines sur le climat.

Pour autant, il convient de souligner la difficulté de l'exercice porté par la Région. Cette difficulté est liée à la nécessité de faire évoluer le SRADDET au regard de la loi, à la procédure choisie qui aurait dû permettre d'intégrer les évolutions réglementaires rapidement si des évolutions législatives n'étaient pas venues perturber le calendrier, à la technicité des sujets traités, notamment la lutte contre l'artificialisation et aux délais imposés légalement qui ne permettent pas de traiter les sujets à la hauteur des enjeux.

Il convient également de saluer l'association des SCoT dans la démarche d'évolution du SRADDET et notamment à la réflexion sur la mise en œuvre du ZAN issu de la loi Climat et Résilience, parce qu'elle visait à recueillir les avis des SCoT sur la territorialisation de l'effort de réduction de la consommation foncière.

A cela, doit être rajoutée la complexité de la démarche au regard de l'instabilité législative et réglementaire. En effet, élaborer un document et concerter sur celui-ci en ne connaissant que partiellement les règles du jeu, n'a pas rendu l'exercice facile et nous saluons la volonté d'échanger sur des sujets non stabilisés.

Pour autant, au regard du projet de modification du SRADDET, le sentiment d'une démarche inaboutie est réel. Il s'illustre, notamment par une absence de transparence sur les méthodes de calcul pour définir les efforts de réduction de la consommation foncière, sur les données utilisées et la manière avec laquelle les résultats sont obtenus (bien que la « Notice explicative de la

méthode utilisée pour territorialiser les trajectoires de sobriété foncière dans le cadre de la modification du SRADDET Occitanie » soit transmise et elle donne des explications techniques sur la méthodologie retenue, cependant les indicateurs et les résultats obtenus ne sont pas connus et communiqués).

La capacité à formuler un avis pleinement informé et à anticiper les conséquences concrètes des orientations régionales en est, de fait, limitée.

Ce manque de transparence constitue par ailleurs, une entrave à l'adhésion des territoires au projet de modification. Cet élément associé, à des objectifs trop ambitieux, voire inatteignables et pouvant se révéler contre productifs, pourraient décrédibiliser la démarche et compromettre son application.

Analyse de la saisine

Le Syndicat Mixte s'appuie pour son analyse sur le SCoT approuvé le 20 février 2023 et exécutoire depuis le 22 avril 2023.

Il s'appuie également sur l'ensemble du travail mené depuis le lancement de la modification n°1 et les contributions qu'il a porté que ce soit au travers des réunions de concertation, d'écrits, seul en lien avec ses intercommunalités et le Département, via l'interSCoT du Grand Bassin Toulousain ou via le réseau des SCoTs d'Occitanie.

Sur la forme

L'appréhension du projet est difficile. En effet, aucune information sur les parties qui ont fait l'objet de modification n'est apportée. La relecture des documents est fastidieuse et facteur de perte de temps. Il n'y a pas de justifications des choix.

Si nous sommes conscients de la difficulté de la démarche régionale, la concertation dans ses effets est restée très limitée. Les délais étaient courts, des réunions ont été organisées mais les retours ont été systématiquement d'écarter tous les sujets complexes et finalement rien n'a bougé.

Enfin, la transparence est manquante en particulier sur les méthodes de calcul et les données utilisées pour définir les efforts de réduction de la consommation foncière. Cela limite la capacité à formuler un avis pleinement éclairé et à anticiper les conséquences concrètes des orientations régionales sur notre territoire.

Sur le fond

Avec cette modification n°1, il n'y a toujours pas de réelle stratégie portée par le SRADDET. Cette modification est avant tout la gestion du foncier sur les aspects chiffrés et la région n'en a pas profité pour l'intégrer à un projet.

Le SRADDET passe à l'horizon 2050 pour la partie foncier. Cependant, le reste du document reste à l'horizon 2040 y compris sur des parties directement impactées par la question foncière. Il y a urgence à porter collectivement le changement de modèle de développement qui est indiqué à plusieurs reprises mais, finalement, n'est pas réellement porté dans les différents partis pris du SRADDET.

Territorialisation de la consommation d'ENAF

Si le premier horizon à 2030 pour la consommation foncière est bien indiqué, aucun jalon après cette année n'est proposé. La LCR ne prévoit pas que passer 2030, la consommation ne soit plus suivie et il faut donc bien proposer des jalons jusqu'à 2050. Les SCoT vont se retrouver en difficulté pour décliner cela.

Les pourcentages à la virgule ne sont absolument pas dans l'esprit de déclinaison de la prise en compte ou de la compatibilité. Des marges de manœuvre doivent exister dans un cadre général. La Région fait le choix de neutraliser 4 des 7 critères envisagés au motif qu'ils seraient trop complexes. Les 3 critères restants, sont uniquement dédiés aux espaces les plus urbains ; dynamiques démographiques et économiques et les efforts de sobriété foncière ainsi que les plus ruraux : le rééquilibrage territorial. Ils font donc abstraction d'une réelle volonté de rééquilibrage global et différencié. L'Ouest et le Sud du SCoT de Gascogne sont très éloignés de la Métropole Toulousaine. De plus, en focalisant sur les 10 dernières années, il est fait abstraction des consommations depuis les années 80 qui se sont passées en particulier dans les agglomérations et métropoles.

Le changement de modèle va être limité puisqu'il en résulte une prise en compte insuffisante des spécificités de chaque territoire.

Et ce d'autant plus, qu'en fixant des objectifs (trop) ambitieux, les risques pour les territoires de ne pas y adhérer et donc de ne pas décliner et mettre en œuvre le SRADDET sont réels. Des allers-retours avec les différents territoires auraient été intéressants, au-delà d'une approche uniquement critères et comptable pour une validation politique.

Artificialisation

L'artificialisation est inscrite dans le rapport d'objectifs en 2 périodes successives entre 2031-2040 et 2041-2050 avec - 30 % d'artificialisation pour chacune. Cela représenterait donc seulement - 60% d'artificialisation à l'horizon 2050 alors que la LCR demande le ZAN, soit - 100%, dans le même horizon.

L'inscription d'une trajectoire de l'artificialisation dans les documents de planification à l'échelle est prévue dans des espaces de dialogue. Ces espaces n'ont jamais été définis collectivement et aucun rôle ne leur est attribué posant la question au-delà de la gouvernance, de comment va être réalisée la déclinaison de l'artificialisation entre des territoires très différents.

Les territoires n'ont pas été concertés sur cette trajectoire ou sur la déclinaison. La justification donnée est « suite à des directives de l'Etat intervenues hors période de concertation ». Lesquelles ? Sur quoi elles se fondent ?

Le traitement de la déclinaison de l'objectif de consommation d'ENAF dans les SCoT/PLUi interrégionaux nous semble léger et ne pas faciliter l'intégration et la déclinaison des travaux.

Maillage logistique

Le maillage logistique est envisagé uniquement via le fléchage des plateformes logistique et de la logistique du dernier km. Ces deux étapes forment l'armature territoriale logistique. Cependant, il n'est pas tenu compte de la logistique intermédiaire. L'armature est donc incomplète par rapport à l'application du ZAN et en lien avec le recyclage du foncier.

Garantie communale

La garantie communale qui doit être assurée dans les SRADDET et les SCoT perturbe la territorialisation de la consommation d'ENAF. La Région garde ainsi 300ha pour pouvoir répondre si jamais les communes la demande. Outre le questionnement de l'intérêt de ce point qui se pose à l'échelon national, son traitement par la Région n'est pas forcément le plus adéquat. En effet, pourquoi certains territoires sont concernés et pas d'autres et pourquoi tous les territoires n'ont pas bénéficiés de cette garantie ? Comment va se passer la sollicitation ? Les

communes au RNU ne sont pas intégrées alors qu'elles peuvent encore prescrire un document d'urbanisme leur donnant cette garantie.

Mise en œuvre

Les objectifs de réduction de la consommation sont exprimés en % et à la virgule. Quid de l'interprétation de l'État, différent en fonction des territoires. Comment vont être suivis ces objectifs ?

Afin d'accompagner la mise en œuvre du changement de modèle, il paraît nécessaire que les territoires bénéficient de moyens. Aujourd'hui certains établissements publics porteurs de SCoT ne peuvent pas en bénéficier. Comment la Région va-t-elle s'assurer que tous puissent prétendre aux financements ?

Tous les acteurs de l'aménagement doivent porter le changement de modèle et faire de la pédagogie auprès des différents publics. La mise en place d'un MOOC, par exemple, au niveau régional pourrait permettre à tout un chacun de s'informer. Ce travail colossal reste à faire à toutes les échelles.

Par ailleurs, le contexte législatif reste très incertain et il n'est pas évident que les choix portés par la Région puissent être finalement mis en œuvre.

PER

Malgré la saisine des territoires et des questionnements ainsi que des propositions, aucune évolution n'a été proposée dans ce domaine. Les critères sont toujours flous et pas adaptés ; le devoir de sobriété et d'exemplarité des projets n'est pas intégré et l'explication des projets retenus par rapport à l'ensemble des projets n'est pas explicitée.

Conclusion

La Région a dû faire face à un travail complexe dans des délais contraints. Malgré une volonté de différenciation et de construction avec les territoires, les points suivants restent problématiques :

- Une réelle ambition de co-construction et sa traduction dans le travail mené ;
- Une facilitation de lecture, de rédaction afin que chacun puisse rendre un avis éclairé ;
- Les critères faisant la part belle aux territoires très urbains ou très ruraux en faisant abstraction des critères certes moins évidents mais beaucoup plus nuancés et permettant un changement d'approche mettant la focale sur l'environnement et ses services éco-systémiques ;
- Les pourcentages de réduction de la consommation maximale d'ENAF à la virgule qui ne vont pas dans le sens de la compatibilité/prise en compte ;
- L'artificialisation traitée sans concertation préalable et qui devra être déclinée dans les espaces de dialogue ;
- Les PER, avec les critères utilisés et comment ont été retenus les projets dont certains rentraient dans ces critères sans être retenus, et le devoir d'exemplarité de ces projets ;
- La mise en œuvre tant dans l'aspect financier que suivi.

Par ailleurs, et même si ceux-ci ne concernant pas directement le SCoT de Gascogne, il serait pertinent d'améliorer les points ci-après :

- La déclinaison de la garantie communale ;
- Le traitement des SCoT inter-régionaux ;
- Le travail de pédagogie que tous les acteurs de l'aménagement doivent entreprendre ;
- La nécessité de mettre en œuvre le changement de modèle de notre aménagement.

En l'état actuel du dossier, le Syndicat Mixte ne peut pas rendre un avis favorable sur ce projet à la vue notamment des éléments présentés ci-dessus

Le Président,

Hervé LEFEBVRE

