
AVIS

12 décembre 2019

**SRADDET : ADOPTION DU
SCHÉMA RÉGIONAL
D'AMÉNAGEMENT, DE
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET
D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
POUR LA NORMANDIE**

Présenté par
Mme Marie ATINAULT

Résultat du vote :
83 POUR
2 ABSTENTIONS

Engagée début 2017, l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) arrive à son terme, avec son adoption prévue mi-décembre 2019 par l'Assemblée régionale. En tant que document intégrateur, le SRADDET inclut différents plans et schémas (SRCAE, PRPGD, SRCE, SRI et SRIT¹). Renforçant le rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire, la loi NOTRe confère au SRADDET une dimension prescriptive, à la différence des anciens SRADDT². Document prospectif, stratégique et transversal, il couvre onze thématiques déterminées par la loi : équilibre des territoires ; infrastructures de transports, mobilité et intermodalité ; désenclavement des territoires ruraux ; habitat ; gestion économe de l'espace ; maîtrise et valorisation de l'énergie ; lutte contre le changement climatique ; pollution de l'air ; protection et restauration de la biodiversité ; prévention et gestion des déchets.

La construction du Schéma s'est appuyée sur de nombreuses contributions, ainsi que plusieurs étapes de concertation et de consultation, entre mi-2017 et fin 2019 (ateliers de concertation en juin-juillet 2017, rencontres SRADDET dans les cinq départements du territoire régional en juillet 2018, ateliers techniques sur les règles générales du document et réunions publiques à l'automne 2019). Le CESER salue la tenue de ces temps de concertation auxquels il a pris part, qui sont allés au-delà des phases légales de consultation sur le Document (avis de l'autorité environnementale, CTAP³, avis des PPA⁴, enquête publique). Il souligne ainsi très positivement les différents retours effectués lors de ces étapes d'élaboration du Schéma, la prise en compte des observations recueillies, ainsi que la présentation des évolutions apportées au fil de la construction des règles générales, notamment au sujet des plus discutées d'entre elles (sur le foncier, les énergies renouvelables – en particulier la règle liée au photovoltaïque – ou encore le littoral et la biodiversité).

Le SRADDET se compose de trois documents :

Le **rapport**, s'ouvrant sur un diagnostic du territoire régional, définit les objectifs poursuivis à moyen et long terme (horizon 2040), illustrés au travers d'une carte synthétique, non prescriptive. Les objectifs, au nombre de 74, sont constitués de 14 objectifs stratégiques et transversaux – ayant trait à la démographie et notamment à l'adaptation au vieillissement de la population ; à la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses impacts ; au foncier ; à la biodiversité ; à la valorisation et à la protection du littoral ou encore à la couverture numérique du territoire – et de 60 objectifs qui en constituent la déclinaison.

Le **fascicule des règles générales** comprend 40 règles, classées en 13 thématiques. Au plan formel, la présentation des règles a évolué positivement et gagné en clarté. Par rapport au projet de SRADDET adopté en décembre 2018, les règles sont désormais présentées sur deux pages : la page de gauche indiquant une « clé de lecture », c'est-à-dire des éléments de contexte et d'information, non prescriptifs ; la page de droite la règle à proprement parler, qui s'avère prescriptive. Les règles sont également récapitulées dans un tableau avec le ou les objectifs auxquelles elles se rattachent.

¹ PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets, SRCAE : Stratégie régionale climat air énergie ; SRCE : Schéma régional de cohérence écologique ; SRI : Schéma régional d'intermodalité ; SRIT : Schéma régional des infrastructures de transport.

² SRADDT : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

³ Conférence territoriale de l'action publique.

⁴ Personnes publiques associées.

Enfin, les **annexes** intègrent un rapport sur les incidences environnementales, le PRPGD (susceptible d'être modifié compte tenu de sa révision actuellement en cours), la présentation des continuités écologiques de la trame verte et bleue, un plan d'action en faveur de la cohérence écologique, les anciens SRCE des ex Haute et Basse-Normandie, ainsi qu'un atlas cartographique.

En ce qui concerne le caractère prescriptif du Schéma, il convient de rappeler que les documents infra-régionaux (SCOT, PLU/PLUI à défaut de SCOT, ainsi que PCAET, PDU et chartes des PNR⁵) devront prendre en compte les objectifs du rapport, et être compatibles avec les règles générales, à compter de leur révision ou de leur élaboration.

Compte tenu du volume très important de ces différents documents, le CESER considère qu'il serait utile de disposer dans les mois à venir d'un document de synthèse, relativement concis et accessible, afin de faciliter l'appropriation des grandes orientations contenues dans le Schéma par les acteurs et les habitants du territoire régional.

Dans son avis sur le projet de SRADDET adopté en décembre 2018, le CESER avait déjà souligné positivement le fait que le diagnostic territorial et les objectifs définis dans le Schéma mettent en évidence un grand nombre d'enjeux majeurs pour la Normandie : caractère structurant pour la cohésion territoriale du maillage des villes moyennes (avec l'enjeu du renforcement des centralités et de la valorisation des villes de la Reconstruction face aux processus de dévitalisation souvent à l'œuvre) ; rénovation de l'habitat afin de réduire la vulnérabilité énergétique des ménages ; offre et accès aux services, notamment de mobilité et de santé ; couverture numérique du territoire ; prise en compte des évolutions démographiques et notamment du vieillissement de la population ; nécessité de réduire l'artificialisation des sols et l'étalement urbain (à atténuer par le biais de la revalorisation des centres, la résorption des friches et la densification urbaine...) ; importance des enjeux maritimes et littoraux pour la Normandie ; nécessité de favoriser le report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun et les modes actifs et partagés, ainsi que de repenser et réduire la place de la voiture en ville ; importance majeure de la lutte et de l'adaptation face au changement climatique.

Sur ce dernier point, le rapport rappelle les trois leviers indissociables (issus du scénario Négawatt) à actionner afin de réduire les émissions de GES : sobriété énergétique, efficacité énergétique et développement des EnR (énergies renouvelables). Il souligne par ailleurs justement que *« l'importance de la façade littorale normande (640 kms de côtes) tend à focaliser l'attention sur le recul annoncé du trait de côte et le risque de submersion côtière »* (p. 56), mais ne doit pas conduire à occulter l'ensemble des impacts du changement climatique déjà perceptibles et qui vont s'accroître dans les décennies à venir. Ainsi, outre l'enjeu majeur du littoral et de la relocalisation des habitants et des activités qui s'avèrera inévitable pour certaines zones littorales, sont mis en avant la hausse des événements climatiques extrêmes, des sécheresses, des inondations ; l'impact sur la ressource en eau, le débit des fleuves, sur l'agriculture et la forêt, ou encore la nécessaire prise en compte des effets du réchauffement climatique en matière d'urbanisme – notamment afin de lutter contre les îlots de chaleur, le rapport incitant à favoriser la présence de la nature en ville.

⁵ SCOT : Schéma de cohérence territoriale ; PLU(l) : Plan local d'urbanisme (intercommunal) ; PCAET : Plan climat air énergie territorial ; PDU : Plan de déplacements urbains ; PNR : Parc naturel régional.

Au-delà de l'amélioration au plan formel du fascicule des règles, évoquée précédemment, le CESER note avec satisfaction que la règle relative à la réduction de la consommation d'espaces est nettement plus précise et opérante dans sa nouvelle rédaction (par rapport à celle qui figurait dans le projet de SRADDET en décembre 2018). Elle fixe ainsi un objectif de réduction chiffré et une période de référence, avec l'ambition de passer, sur l'ensemble du territoire régional, de 146 km² consommés entre 2005 et 2015 à 73km² entre 2020 et 2030.

Toutefois, des interrogations subsistent sur la mise en œuvre et la traduction concrète de cette règle : comment s'articuleront les politiques menées par les différents territoires couverts par des SCOT et des PLU(I) pour converger vers l'atteinte de l'objectif de réduction par deux ? Dans la mesure où elle ne s'appliquera aux divers documents qu'à l'occasion de leur révision ou élaboration, nombre de territoires pourront ne pas tenir compte de cette règle – ni des autres – dans les années qui les séparent de cette révision/élaboration. Ainsi, il est légitime de s'interroger sur la possibilité d'atteindre cet objectif pour 2020-2030 puisqu'il ne s'appliquera pas dans l'immédiat à tous les territoires.

De la même manière, les règles s'accompagnent désormais d'une date d'atteinte de l'objectif de référence, sans caractère obligatoire mais plutôt incitatif, pour les raisons évoquées précédemment. Ainsi, il s'agit dans une large mesure de recommandations, dont on peut souhaiter qu'elles soient partagées et fassent progressivement l'objet d'une appropriation dans les territoires. Le CESER note à cet égard, au sujet de la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, que le SRADDET a le mérite d'indiquer un cap et une orientation générale en la matière, ainsi qu'un objectif chiffré, dont on peut penser qu'ils ont été entendus par les territoires. Au-delà de la volonté politique de ne pas doter le SRADDET d'une importante dimension prescriptive, il convient également de prendre en considération les demandes souvent contradictoires que la Région a recueillies, entre certains territoires et élus refusant toute contrainte dans l'usage et la consommation des espaces, et des acteurs, notamment agricoles et environnementaux, plaidant à l'inverse pour un arrêt de tout étalement urbain et de toute consommation foncière.

Enfin, le SRADDET traduit le fait que la Région soit cheffe de file pour la compétence climat-air-énergie. Le CESER observe à cet égard que deux objectifs transversaux sont consacrés au changement climatique (l'un concernant l'atténuation et l'autre l'adaptation au changement climatique). Les règles directement liées au changement climatique – notamment les quatre règles classées parmi la thématique 1 « changement climatique », dont trois concernent prioritairement la biodiversité – portent surtout sur l'enjeu de l'adaptation (adaptation de la ville, biodiversité et continuités écologiques, ressource en eau et limitation de l'imperméabilisation des sols, aménagement dans les zones littorales et rétro-littorales). Les règles des thématiques 9 (Energie/rénovation énergétique) et 12 (production d'EnR) ont également vocation à favoriser la réduction des émissions de GES et de la consommation d'énergies fossiles. De même, un objectif transversal tel que celui de la réduction de la consommation foncière, renvoie également à la réduction des émissions de GES : réduire l'artificialisation et l'étalement urbain doit permettre de maintenir des espaces agricoles, naturels et forestiers – jouant un rôle essentiel dans le stockage du carbone – et de limiter l'accroissement des déplacements domicile-travail, fortement émetteurs. Enfin, les différentes règles visant à favoriser le report modal (en matière de fret comme de transport de voyageurs et de déplacements domicile-travail), ainsi que l'intermodalité, l'information aux

voyageurs et la coordination entre AOM, doivent également contribuer à la réduction des émissions de GES. Les enjeux climatiques, de par leur caractère transversal, figurent donc parmi les règles classées dans différentes thématiques.

Cependant, le CESER note le fait qu'aucune règle ne définit un objectif chiffré de réduction des émissions de GES. En outre, le rapport (dans son objectif 2) fait référence à la réduction des émissions de GES par 4 (« facteur 4 ») et non à l'objectif de neutralité carbone en 2050 affiché par la France au travers du Plan Climat annoncé en juillet 2017 – supposant plutôt une réduction par 6 par rapport au niveau d'émissions de 1990. Si des objectifs de production d'EnR sont déclinés à partir de l'objectif national de 32 % d'EnR dans la consommation énergétique finale en 2030, les objectifs internationaux et nationaux de réduction des émissions de GES (auxquels il est fait référence dans les objectifs 2 et 69), ne font pas l'objet d'une déclinaison régionale au sein du SRADDET. Le défaut de coordination et d'articulation « *des différents niveaux (Etat, régions, EPCI...) dans la gouvernance de la transition énergétique* »⁶, en particulier entre les objectifs nationaux de la SNBC⁷ et de la PPE⁸ et leur déclinaison régionale au travers des SRADDET, a été pointé par différents rapports.

A titre d'exemple, le Syndicat des Énergies Renouvelables a publié, début 2019, un rapport proposant une déclinaison régionale de la PPE et de la SNBC afin d'aider les régions à fixer leurs propres objectifs en fonction de leurs gisements d'énergies et de leurs contraintes d'aménagement. Or, le SRADDET Normandie fixe des objectifs à 2030 bien en deçà des cibles proposées par le SER⁹, notamment pour le solaire et l'éolien terrestre. Sans cet effort, le 32% d'EnR ne pourra être atteint en 2030.

5

Ce constat n'est pas le fait des Régions, dans la mesure où le législateur n'a guère rendu possible cette articulation : comme le note un rapport parlementaire, « *compte tenu des délais incompressibles d'élaboration de ce type de documents de planification, les SRADDET ne pourront prendre en compte la SNBC et la PPE révisées avant leur propre prochaine révision* »¹⁰.

Pour autant, le CESER ne peut que regretter le fait que le SRADDET n'ait pu intégrer un bilan régional des émissions de GES (ni, *a fortiori*, de bilans par secteurs d'activité), point de départ indispensable pour construire une trajectoire et définir des objectifs de réduction des émissions, ni ne fasse référence à l'objectif de neutralité carbone qu'il convient d'atteindre au milieu du siècle afin de pouvoir contenir le réchauffement climatique en deçà de + 2°C. Le rapport sur les incidences environnementales figurant en annexes indique que « *des travaux sont en cours (avec l'ADEME et l'observatoire ORECAN) afin de présenter une trajectoire de réduction des émissions de GES jusqu'à 2050* » et qu'une « *synthèse des résultats pourra être annexée lors des révisions du SRADDET* » (p. 233). Néanmoins, le CESER regrette qu'il faille attendre la révision du Schéma pour que puisse y figurer une trajectoire de réduction des émissions (même si elle s'était appuyée sur l'objectif de

⁶ Guillaume DUVAL, Madeleine CHARRU, Conseil économique social et environnemental, *Climat-énergie : La France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de stratégie nationale bas-carbone et de programmation pluriannuelle de l'énergie*, avril 2019.

⁷ SNBC : Stratégie nationale bas carbone.

⁸ PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie.

⁹ SER : Syndicat des Énergies Renouvelables

¹⁰ Julien DIVE, Bruno DUVERGÉ, *Rapport d'information sur les freins à la transition énergétique*, tome I, Assemblée Nationale, juin 2019, p. 36.

réduction par 4 des émissions à défaut de l'objectif de neutralité carbone en 2050), et considère que l'ambition climatique aurait mérité d'être affirmée davantage dès à présent.

Il convient d'ajouter que la crédibilité des ambitions du SRADDET impose d'indiquer le coût des mesures envisagées et d'expliquer comment celles-ci seraient financées par la collectivité.

Au total, au-delà de ses observations liées à l'enjeu climatique, le CESER tient à souligner le fait qu'il partage nombre d'objectifs et d'orientations figurant au sein du SRADDET. Il considère également qu'il sera essentiel de suivre et d'évaluer la prise en compte et l'atteinte des objectifs qui y figurent, et de les renforcer le cas échéant, à l'occasion de la révision du Schéma, à plus forte raison dans la mesure où le choix a été fait de se doter d'un premier SRADDET relativement peu prescriptif. Comme indiqué précédemment, le Schéma mettra en effet nécessairement du temps avant de produire ses effets, compte tenu du temps long d'élaboration des documents infra-régionaux qui n'intégreront ses objectifs et règles qu'au fil de leur adoption ou révision. Enfin, au-delà du caractère prescriptif du SRADDET, il convient de rappeler le besoin d'accompagnement, notamment des territoires et des équipes en charge des SCOT et PLU(I), afin de favoriser l'appropriation et le partage des grandes orientations et des objectifs fixés par le Schéma, et ce faisant de contribuer à leur atteinte.

En conclusion, le CESER invite la Région à prendre en considération les observations formulées ci-dessus.

Déclarations

⁷
des groupes

Déclaration de M. Jean-Pierre GIROD

Au titre de Personnalité qualifiée au titre de l'environnement

Concernant ce projet de SRADDET, nous notons avec satisfaction de nombreuses améliorations. Néanmoins, je reviendrai sur quelques aspects. Il faut absolument que le SRADDET soit maintenant la pierre angulaire de la politique régionale en termes d'aménagement du territoire. Il faudrait mettre en place des éco-conditionnalités par rapport aux politiques soutenues par la Région, de telle manière que certaines politiques soutenues ne soient contraires aux objectifs du SRADDET. C'est toute l'ambiguïté qui pourrait se faire jour. Je préfère donc le dire avant, plutôt que de le constater après.

Je voulais intervenir également sur l'atténuation. On parle beaucoup d'adaptation, mais comment peut-on atténuer le changement climatique puisqu'il sera présent ? Nous savons que les eaux de la Manche et la Seine auront monté d'un mètre, ce qui aura des conséquences relativement importantes. On n'insiste pas suffisamment sur la résilience des milieux naturels qui sont l'un des éléments incontournables pour atténuer les changements climatiques. Dans certaines zones, des reconversions agricoles seront nécessaires. Il sera difficile de cultiver du blé dans des champs qui seront submergés régulièrement par des coefficients de grandes marées. J'attire votre attention sur les très forts coefficients de marée, en mars 2020. Si les débits de la Seine restent élevés, ajoutés à une surcote par le vent, je vous garantis que nous aurons de très grosses difficultés. Il faudra non seulement adapter, mais constituer des écosystèmes naturels ou agricoles qui soient capables d'absorber des événements climatiques relativement importants et de maintenir une économie agricole. La résilience des milieux naturels doit être accentuée. Il faut donc restaurer des fonctionnalités écologiques et co-construire des écosystèmes agricoles de demain qui soient en capacité de résister, dans trente ans, à un changement complet, avec de longues périodes de sécheresse et de submersion. Cela nécessite un travail très fin sur les territoires, avec l'ensemble des acteurs, ce qui n'est pas si simple à mettre en œuvre.

Déclaration de Mme Nicole GOOSSENS

Au titre du groupe CFDT de Normandie

Une remarque pour saluer le travail qui a été réalisé et qui est tout à fait intéressant. À moyen et à long terme, il faut se demander comment une collectivité comme un Conseil régional s'inscrit dans des réflexions plus générales d'urbanisme, d'organisation et de réduction des écarts entre les infra-territoires. Cette réflexion devrait être une constante et un fil rouge de tels schémas. Aujourd'hui, sont développés certains axes, mais les sujets en matière d'urbanisme et de politique de la ville mériteraient d'être approfondis.

Déclaration de Mme Véronique LEROUX

Au titre du Groupement Régional des Associations de Protection de l'Environnement de Normandie

J'ai participé au débat public à Fécamp et le chargé de mission du ministère de l'Environnement, qui était présent, a dit : « On ne fait pas de l'éolien pour réduire le CO2 ». Cette information est dénoncée depuis des années par les associations et mérite d'être entendue.