
AVIS

13 décembre 2018

**SRADDET : PROJET DE
SCHÉMA RÉGIONAL
D'AMENAGEMENT DE
DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET D'ÉGALITÉ DES
TERRITOIRES POUR LA
NORMANDIE**

Présenté par

Mme Marie ATINAULT

Résultat du vote :

107 Pour

1 Abstention

Ayant vu ses compétences en termes d'aménagement du territoire renforcées par la loi NOTRe, la Région, désormais chef de file en la matière, doit élaborer son premier SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Intégrateur de différents schémas (SRCE, SRCAE, SRIT, SRI, PRPGD)¹, le SRADDET est également doté d'une dimension prescriptive sur les documents de rang inférieur (SCOT, PLU/PLUI²...), à la différence des anciens SRADDT³.

L'élaboration du Schéma, engagée depuis début 2017, s'est appuyée sur plusieurs temps de concertation (ateliers de concertation en juin-juillet 2017 ; rencontres SRADDET en juillet 2018, ayant permis les échanges sur la base d'un premier document de travail) et sur une cinquantaine de contributions. S'ouvre désormais une phase de consultation (Métropole, établissements publics porteurs de SCOT, EPCI, CESER, autorité environnementale, CTAP, enquête publique), avant une adoption prévue au second semestre 2019.

S'il loue la démarche de co-construction et la tenue d'ateliers et réunions de concertation, le CESER regrette toutefois l'absence d'ateliers de construction des règles du SRADDET, annoncés lors des rencontres de juillet 2018. Au-delà de ces espaces de concertation qui concernent généralement des acteurs de l'aménagement du territoire ou un public composé d'initiés, le CESER suggère la rédaction d'un document de synthèse, de nature à expliciter les enjeux, de façon concise et accessible, afin d'en faciliter l'appropriation par les habitants du territoire régional.

Le SRADDET se constitue en effet de trois documents : un **rapport** consacré aux objectifs du Schéma (état des lieux, illustré par une carte non prescriptive) ; un **fascicule des règles générales** ; des **documents annexes** (intégrant un rapport sur les incidences environnementales, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, un plan d'action stratégique en faveur de la cohérence écologique, un atlas cartographique, ainsi que le PRPGD). Les différents documents infra-régionaux (SCOT, PLUI/PLU, PDU, PCAET, chartes des PNR⁴) doivent prendre en compte les objectifs énoncés dans le rapport, et entretenir un rapport, plus exigeant, de compatibilité avec les règles générales du fascicule (à compter de la révision de ces documents ou de leur élaboration dans les territoires qui n'en disposent pas).

Le Rapport soumis à l'avis du CESER s'ouvre sur un utile diagnostic des grands enjeux régionaux relativement synthétique, accompagné de différentes cartes. Il fixe ensuite des objectifs de moyen et de long termes (au nombre de 74), replacés dans leur contexte, relatifs à l'équilibre des territoires ; aux infrastructures de transports, à la mobilité et à l'intermodalité ; au désenclavement des territoires ruraux ; à l'habitat ; à la gestion économe de l'espace ; à la maîtrise et la valorisation de l'énergie ; à la lutte contre le changement climatique ; à la pollution de l'air ; à la protection et la restauration de la biodiversité ; et à la prévention et la gestion des déchets.

Le CESER salue le travail mené pour élaborer le Document, et note avec satisfaction qu'un grand nombre d'enjeux et d'objectifs structurants pour la cohésion territoriale de la Normandie sont mis en

¹ SRCE : Schéma régional de cohérence écologique ; SRCAE : Schéma régional climat air énergie ; SRIT : Schéma régional des infrastructures de transports ; SRI : Schéma régional de l'intermodalité ; PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets.

² SCOT : Schéma de cohérence territoriale ; PLU(I) : Plan local d'urbanisme (intercommunal).

³ SRADDT : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

⁴ PDU : Plan de déplacements urbains ; PCAET : Plan climat air énergie territorial ; PNR : Parc naturel régional.

lumière au sein du rapport d'objectifs : qu'il s'agisse de l'importance du maillage des villes moyennes au sein du territoire régional (avec l'enjeu du renforcement des centralités, la valorisation des villes de la Reconstruction, l'adaptation et la rénovation de l'habitat de ces villes et bourgs) ; de l'offre et de l'accès aux services, notamment de mobilité et de santé ; de la couverture numérique du territoire ; de la prise en compte des évolutions démographiques et notamment du vieillissement de la population ; du diagnostic partagé sur la nécessaire réduction de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain (à atténuer par le biais de la revalorisation des centres, la résorption des friches et la densification...) ; de l'importance des enjeux maritimes et littoraux pour la Normandie ; de l'importance de la lutte et de l'adaptation face au changement climatique (en qui concerne le littoral et l'évolution du trait de côte, mais aussi la nécessité de repenser la ville, notamment en favorisant la présence de la nature en son sein).

Dans son avis rendu en 2017⁵, le CESER a adressé ses préconisations "pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie". Il a notamment abordé des enjeux relatifs à la santé qui demeurent d'actualité comme l'importance de rétablir une présence médicale adaptée sur les territoires en soulignant la nécessité, de la part de l'Etat, de mettre en place une régulation dans le domaine de l'installation des médecins et en soutenant l'action des collectivités en faveur des pôles de santé, de l'ouverture de cabinets secondaires, de l'emploi de médecins salariés et de l'accueil des étudiants en médecine. A cet égard, le CESER souligne la cohérence du SRADDET avec les politiques régionales engagées dans le domaine de la santé dans le but de renforcer la prévention, l'information et l'accès à la santé à destination des jeunes et d'accroître les complémentarités ville/hôpital en diversifiant les modes d'exercices.

Au-delà des orientations générales et des grands enjeux identifiés au sein du SRADDET, le CESER souligne toutefois, et regrette à nouveau, le caractère relativement peu prescriptif des règles du fascicule, seules parties du Schéma entretenant un rapport de compatibilité avec les documents de rang inférieur. Le CESER constate également une variabilité dans la rédaction de certaines règles, précises et prescriptives pour les unes (relatives aux risques de submersion marine et de recul du trait de côte ; aux déchets ou encore aux panneaux photovoltaïques...), quand d'autres prennent davantage la forme d'incitations ou de recommandations.

Le CESER constate avec satisfaction que plusieurs éléments de diagnostic et pistes suggérés dans sa récente contribution au SRADDET⁶ ont été intégrés au sein du rapport, de même qu'une règle incite à « *favoriser la réduction au moins par 2 du rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers* » (p. 43 du fascicule). Il considère cependant que cette rédaction, de l'ordre de la recommandation, risque de ne pas être à la hauteur des enjeux en matière de réduction de cette consommation. Ce regret quant au faible usage de la dimension prescriptive du Schéma attribuée par la loi, vaut pour le foncier comme en d'autres domaines.

Conscient des difficultés (calendaires, techniques et juridiques) liées au fait que le SRADDET est le premier du nom, ainsi que de la volonté des élus de ne pas adopter un schéma par trop contraignant, le CESER considère qu'il sera particulièrement important de se doter de la possibilité de modifier et

⁵ CESER de Normandie, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, octobre 2017.

⁶ CESER de Normandie, *SRADDET, Pour une stratégie ambitieuse en faveur de la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels*, septembre 2018.

de réviser le Schéma en fonction des résultats obtenus et de l'atteinte ou non des objectifs poursuivis. S'il est prévu, d'une part, de poursuivre la démarche de co-construction dans le suivi de la mise en œuvre du Schéma, ainsi que des temps de bilan et d'échanges, et d'autre part, que le Schéma soit réexaminé et éventuellement révisé à l'occasion de renouvellement du Conseil régional, il apparaît essentiel, alors que le choix a été fait de se doter d'un premier SRADDET relativement peu prescriptif, de se donner les moyens de réexaminer les objectifs et surtout les règles permettant de les atteindre. Cela paraît d'autant plus important compte tenu du temps long de l'élaboration des documents d'urbanisme et du fait que le SRADDET mettra du temps avant de produire ses effets sur ces derniers. Sur ce plan, le CESER rappelle enfin qu'au-delà de la dimension contraignante, l'accompagnement des collectivités et EPCI constitue un élément essentiel afin de favoriser l'acceptabilité de certains objectifs et de faire vivre un projet de territoire régional partagé.

Enfin, alors que le SRADDET, visant notamment à coordonner l'action des acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les EPCI, a pour ambition de proposer une approche globale de la qualité de vie, le CESER a également souhaité se saisir de cet avis pour évoquer une question fondamentale pour l'exercice de la démocratie sur un territoire et pour la prise en compte des besoins et aspirations de 100 % des citoyens : celle de la parité en gouvernance en Normandie.

Le dernier rapport annuel sur la « situation de la Région en matière d'égalité entre les femmes et les hommes », fait état de l'ensemble des initiatives régionales qui font, à n'en pas douter, progresser les représentations sociales dans bien des domaines pour tendre vers « *l'égale autonomie, responsabilité, participation et visibilité des deux sexes dans toutes les sphères de la vie publique et privée* ». Or si la loi a fait considérablement évoluer les habitudes de partage des fonctions de « représentation » dans la vie publique, les femmes demeurent trop souvent exclues des fonctions exécutives où réside véritablement le pouvoir de décision. C'est notamment le cas dans les EPCI où le compte n'y est pas, avec 92,3 % des conseils communautaires présidés par un homme. Le Haut Comité à l'Égalité (HCE) a dernièrement avancé des pistes précises auprès du Ministre de la cohésion des territoires.

Les EPCI sont les interlocuteurs de la Région dans le déploiement de nombreuses politiques sur les territoires. Aussi, des marges de progrès peuvent encore se gagner grâce aux partenariats établis dans différents domaines d'intervention de la Région, notamment à l'occasion du SRADDET. Aussi le CESER propose, dans le cadre de l'innovation dans la gouvernance des projets de territoires pour une meilleure efficacité de l'action publique (objectif 59), que la Région use de son pouvoir d'influence auprès des différentes collectivités avec lesquelles elle mène des actions contractualisées et sous des formes diverses de partenariat.

Elle pourrait doter le territoire d'un futur Plan régional pour réaliser l'égalité, en impulsant des actions concrètes dans le cadre de son rôle d'animation, afin d'inciter les partenaires institutionnels à faire progresser la place des femmes dans l'exercice des responsabilités sur les territoires normands, en associant à ces travaux différentes institutions dont le CESER normand ou la Direction Régionale aux Droits des Femmes et à l'Égalité (DRDFE).

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

Déclarations des groupes

Déclaration de Mme Sylvie FUSIL

Au titre de France Nature Environnement Normandie, de CARDERE, du GRAINE, du CREPAN, de la Fédération des chasseurs de Normandie, des Fédérations départementales de la pêche et M. GIROD en tant que personne qualifiée au titre de l'environnement

Si nous partageons pleinement l'avis du CESER, nous tenons malgré tout à formuler quelques remarques complémentaires :

Concernant le fascicule des règles générales :

Première remarque : nous saluons l'évolution positive du document depuis la première version présentée en juillet 2018. Les règles générales évoquent désormais la nécessaire adaptation du territoire aux changements climatiques, la réduction de la vulnérabilité, les démarches d'urbanisme durable, l'encadrement de l'aménagement dans les secteurs concernés par l'érosion du trait de côte et le risque de submersion marine, les objectifs de rénovation BBC de la Loi TEPCV... etc....

En revanche, nous craignons que le caractère incitatif du document ne lui ôte son rôle prescriptif. En effet, les termes "prendre en compte, encourager, faciliter, inciter..." laissent toute liberté aux EPCI de pas tenir compte de ces règles lors de la rédaction de leurs SCOT et PLUi.

Seconde remarque : S'il faut saluer le souhait de limiter l'installation de panneaux solaires photovoltaïques au sol sur les friches industrielles ou les sols pollués pour préserver la vocation des espaces naturels agricoles et forestiers, nous regrettons que cette règle vienne :

- D'une part, fermer la porte à l'agrivoltaïsme, qui permet de concilier développement du solaire et activité agricole ou pastorale
- D'autre part, empêcher le développement du solaire photovoltaïque sur les friches urbaines ou les zones d'activités délaissées mais non polluées.

6

Troisième remarque : bien que la notion de "trame noire" fasse son apparition dans le rapport du SRADDET, aucune règle ne vient encadrer la maîtrise d'éclairage public pour permettre le maintien des continuités écologiques de nuit. Quid de l'intégration des notions de réduction d'intensité et d'extinction nocturne dans les documents d'urbanisme ?

Concernant le rapport principal du SRADDET :

A plusieurs reprises, le numérique est cité comme levier d'innovation, de communication, de coopération, et nous partageons les perspectives de l'objectif 6 visant à « *Assurer la couverture numérique du territoire* ». En revanche, nous pensons indispensable de réfléchir, à l'échelle régionale, aux mesures nécessaires pour anticiper et maîtriser la hausse inévitable des consommations énergétiques liées au numérique et notamment à réfléchir à une politique de déploiement des serveurs et data center locaux, afin de rapprocher au maximum les utilisateurs des espaces de stockages de données et ainsi de réduire l'empreinte carbone du numérique en Normandie.

Nous voterons favorablement l'avis du CESER

Déclaration de M. Hugues SANSON

Au titre du groupe CGT de Normandie

Le groupe CGT, à l'instar de l'avis du CESER, salue le travail réalisé pour l'élaboration de ce premier Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Nous ne reprendrons pas l'ensemble des remarques et préconisations émises dans l'avis, mais nous nous permettrons simplement d'appuyer sur un fait, à plusieurs reprises évoqué dans l'avis du CESER : ce document, produit par la Région, s'avère être bien peu prescriptif au regard de ce que lui permet la loi Notre !

Cette orientation prise par la Région présente sans aucun doute un risque d'affaiblissement des objectifs que le SRADDET prétend atteindre.

De même, nous tenons à indiquer qu'il y a urgence à régler la question de la fracture territoriale que nous pouvons constater dans notre région Normandie comme partout ailleurs.

Depuis de nombreuses années, la CGT, comme bien d'autres acteurs de la défense de l'intérêt général, a toujours combattu les tenants de la désindustrialisation, de la désertification rurale, de la casse de l'emploi, du renforcement d'une France organisée autour de ses métropoles... tant de choses qui conduisent à des situations d'abandon, de relégation du monde rural, des petites et moyennes villes.

Le SRADDET peut être l'un des outils de réparation de cette fracture mais il est un élément vital et fédérateur ne pouvant être occulté pour qui veut sincèrement rétablir un équilibre harmonieux entre les territoires.

Nous voulons bien évidemment parler du service public !

Le Service Public est à la fois porteur d'égalité dans tous nos territoires, mais aussi acteur du développement économique et de la cohésion sociale. Faire disparaître ces services, à un rythme soutenu comme le préconise les politiques actuelles, c'est entraîner un accroissement de la désertification de ces territoires. En effet, très souvent, leur absence provoque, par rebond, une perte de création d'entreprises, d'activités et d'emplois.

De même, le recul sans précédent du service public, notamment en milieu rural, à des conséquences fortes sur le fonctionnement des territoires et la sécurisation de l'action des maires.

Petite précision avant de conclure : quand nous parlons de service public, nous n'évoquons pas l'imposture que constituent les Maisons de service au public (MSAP) ! Les MSAP ne répondent que trop partiellement aux besoins de la population. Mal connues, avec un accueil du public très à minima, une formation des personnels trop superficielle, les MSAP ne peuvent en aucun cas remplacer des services publics de plein exercice et de proximité.

Aussi, nous le réaffirmons, les services publics constituent un enjeu essentiel, un maillon indispensable pour celles et ceux qui veulent un véritable aménagement, un développement durable et une égalité/équité des territoires.

Le groupe CGT votera POUR l'avis du CESER

Déclaration de M. Véronique LEROUX

Au titre du Groupement régional des associations de protection de l'environnement de Normandie (GRAPE)

Monsieur le Président,

Le GRAPE est évidemment favorable au développement des énergies renouvelables, hydroélectricité, géothermie, etc., mais pas pour le tout éolien. Actuellement 8 000 éoliennes terrestres ont produit 4,5% d'énergie (source RTE). Si l'offshore est plus productif, il n'en est pas moins plus coûteux et toujours à la charge du consommateur avec un prix d'achat négocié à 83,50 € le mégawatt/h sur 15 ans alors que le prix du marché en Europe est de 35 €.

La CSPE sur nos factures d'électricité a augmenté de 35% entre 2015 et 2017, elle va encore augmenter avec le développement des ENR lié à l'énergie éolienne entre autre.

L'éolien est la façon la plus onéreuse de produire de l'électricité, le vent est gratuit mais pas sa production. Le rapport de la CRE (Commission de Régulation de l'Energie) fait état du prix exorbitant des six projets éoliens offshore français : 40,7 milliards sur 20 ans pour 3GW !

Les français sont-ils en capacité actuellement de supporter ces augmentations ?

A l'échéance des 20 ans, l'éolien (terrestre et offshore des deux premiers appels d'offre) a déjà coûté 144 milliards aux français.

Dans ce débat, on parle très peu des économies d'énergie... On se précipite sur l'éolien ou le solaire, qui sont, certes des ENR, mais non contrôlées, car elles nécessitent l'utilisation de centrales thermiques qui fonctionnent au gaz, charbon ou pétrole (donc énergies fossiles) elles ont une durée de vie de 15 à 20 ans ! Et certainement pas françaises ! Et le CO₂ continue d'augmenter !

Le comble, on n'hésite pas à raser des barrages hydroélectriques existants qui produisent de l'électricité propre et contrôlée, qui sont dans le renouvelable, sans émission de CO₂, installé par EDF (100% français), d'une durée de vie de 100 ans voire plus. La meilleure façon de sauver la planète c'est de faire des économies d'énergie et non de créer de nouvelles sources d'énergie et de se baser sur des productions d'énergie qui ont fait leur preuve.