

## Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)

Séance plénière du 3 juillet 2019

Au cœur de nombreuses thématiques (équilibre et égalité des territoires, mobilité, biodiversité, climat-air-énergie, déchets, habitat...), le SRADDET a vocation à intégrer au sein d'un document unique les orientations de l'aménagement et du développement durable du territoire régional. Au regard des enjeux que croise ce « schéma des schémas », le CESER a souhaité contribuer le plus en amont possible à son élaboration, sans attendre les phases de consultation formelle. L'Assemblée a ainsi adopté deux contributions, en octobre 2017 et juin 2018 :

- la première présente les enjeux, orientations et propositions du CESER sur chacune des thématiques obligatoires du schéma, ainsi que sur plusieurs thèmes transversaux, liés à la gouvernance ou encore à l'articulation avec les autres schémas régionaux ;
- la seconde, proposée par une Assemblée largement renouvelée en janvier 2018, s'inscrit dans le processus de concertation organisé par le Conseil Régional. A la différence de la première, cette nouvelle contribution repose sur une approche de réaction aux échanges avec les élus et services du Conseil Régional, ainsi qu'aux premiers documents mis à disposition. Elle constitue un recueil d'éléments d'appréciation et de points de vigilance que l'assemblée a souhaité mettre en exergue, tant sur les volets thématiques du schéma que sur ses enjeux plus transversaux.

Le CESER a voté, le 30 avril 2019, un premier avis sur le projet de SRADDET avant qu'il ne soit arrêté, le 6 mai, par le Conseil Régional. Conformément aux prescriptions du Code Général des Collectivités Territoriales, l'Assemblée est invitée à formuler un nouvel avis sur le projet de SRADDET arrêté. Ce nouvel avis reprend celui du 30 avril :

- complété par des éléments issus du rapport « *Maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine* », présenté lors de la séance plénière du 3 juillet 2019 ;
- enrichi, en annexe, des deux contributions d'octobre 2017 et juin 2018.

Le CESER a par ailleurs contribué aux réflexions sur le volet climat-air-énergie à travers le rapport qu'il a rendu, le 3 juillet 2019, sur la neutralité carbone.

Le CESER tient à souligner, en préalable, l'importance et la qualité du travail réalisé par le Conseil Régional dans l'élaboration de son premier SRADDET, tant sur la forme que sur le fond. Il note également l'importante concertation ayant entouré l'élaboration du schéma.

Plus spécifiquement, le CESER se félicite d'avoir été associé en amont, et tout au long des travaux, à l'élaboration du schéma. Il souhaite que cette démarche, nourrie par les échanges réguliers avec les élus et services du Conseil Régional, puisse être reproduite à l'avenir sur d'autres schémas ou dossiers stratégiques.

Pleinement conscient de la difficulté à réaliser, sans aucun recul, l'exercice demandé par la loi NOTRe, le CESER s'est d'abord attaché à la cohérence d'ensemble et à la portée du schéma. Nourri par les contributions de ses commissions, il a ensuite souhaité formuler des observations plus thématiques, liées aux domaines couverts par le SRADDET.

## Observations transversales

### Un document lisible et pédagogique

Le CESER salue la présentation générale du document, qui lui apparaît globalement lisible, accessible et pédagogique. Le format retenu, sous forme de fiches, en facilite la lecture.

Le lien entre les objectifs et les règles qui découlent de certains d'entre eux devrait être mieux marqué. Le fascicule de règles générales précise ainsi les objectifs correspondants aux règles ; à l'inverse, le rapport d'objectifs gagnerait à intégrer les références aux règles générales issues des objectifs.

### Une ambition régionale pour l'aménagement du territoire, mais sans priorités affirmées

■ Le Conseil Régional affiche, à travers 4 priorités, 80 objectifs et 41 règles générales, son ambition pour l'aménagement et le développement durables du territoire néo-aquitain. Le CESER partage le choix des orientations et règles proposées dans ce document très complet et bien structuré. Equilibre des territoires, cohésion régionale, transition environnementale, équité et cohésion sociales : autant de défis identifiés à juste titre et que déclinent le rapport d'objectifs et le fascicule des règles générales. Les 4 priorités affichent la réelle ambition de la Région à assumer son rôle stratégique dans le cadre de son domaine de compétence. Le CESER note toutefois que la priorité 1 « bien vivre dans les territoires » doit également intégrer l'objectif de « vivre dans un environnement sain », thématique traitée par la 4<sup>ème</sup> priorité ; il suggère également de reformuler la troisième priorité en « *produire et consommer autrement* ».

Le CESER apprécie qu'au-delà des obligations législatives, le SRADDET de Nouvelle-Aquitaine intègre les questions liées à l'éducation, la formation et l'orientation. En cohérence avec la volonté affichée de prise en compte des Objectifs de Développement Durable, l'éducation apparaît en effet comme l'une des clés d'entrée du déploiement de la stratégie d'aménagement. Le CESER note toutefois que les objectifs ne traduisent pas de façon claire les priorités identifiées par le SRADDET en termes de formation et d'emploi.

■ Le CESER regrette que les objectifs proposés soient placés sur le même plan, sans réelle hiérarchisation. Il aurait préféré que les orientations soient priorisées, faisant apparaître clairement les choix politiques qui ont présidé à l'élaboration du schéma. Sur quelles orientations le Conseil Régional entend-il concentrer son action et ses moyens ? Comment arbitrer entre deux objectifs qui s'avèreraient contradictoires ? De même, il n'est pas fait référence de façon systématique aux conditions et aux délais de mise en œuvre. Certains objectifs sont des conditions préalables à la réalisation d'autres objectifs ; c'est le cas par exemple de l'aménagement numérique du territoire. Pourtant, rien n'indique cette articulation.

■ Le CESER aurait souhaité que le schéma intègre plus systématiquement des objectifs quantifiés, territorialisés et planifiés, par exemple en matière de production ou réhabilitation d'habitats ou de développement des principaux axes de communication. A ce titre, il peut craindre que le SRADDET ne soit pas un cadre suffisant pour guider le développement des nombreux territoires de la région.

■ L'un des défis du SRADDET consiste à définir une stratégie de niveau régional applicable à l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine, autrement dit à des territoires très divers et disparates du point de vue de leurs situations économiques, sociales et géographiques. Ainsi, la synthèse des constats aurait mérité une meilleure mise en évidence de ces disparités. Le CESER souhaite également que la stratégie portée par le SRADDET s'ouvre plus largement aux territoires voisins, à travers des objectifs de mise en réseau et de coopération mieux affirmés.

■ Le CESER regrette également que le SRADDET n'intègre pas plus systématiquement le caractère limité des ressources, comme il le fait par exemple dans le domaine du foncier avec des objectifs assez forts. S'il comporte des objectifs volontaristes, le schéma ne rompt pas totalement avec le modèle actuel de développement (toujours *plus* de développement économique, de transport, d'attractivité, de tourisme...), alors que l'épuisement des ressources naturelles, le changement climatique imposeraient de le faire évoluer significativement. Comment faire mieux avec moins ? C'est l'une des questions fondamentales auxquelles le SRADDET ne répond pas globalement.

Le CESER note toutefois que le schéma fait du développement de l'économie circulaire l'un de ses objectifs stratégiques. Il est pour l'Assemblée important d'encourager les initiatives locales globales et de privilégier les projets ayant une approche systémique de l'organisation territoriale, répondant à l'optimisation conjointe des flux de personnes, de marchandises et d'énergie, l'encouragement à l'autonomie alimentaire et énergétique, au renforcement de la proximité des services de solidarité et des services publics, au développement d'écosystèmes territoriaux autonomes.

De manière générale, le CESER souhaite réaffirmer le caractère essentiel de la sensibilisation et de l'éducation au développement durable, à la transition environnementale et énergétique : pas de transition sans éducation.

■ Le CESER propose que le rôle des acteurs de terrain (associations, syndicats, entreprises, ...), qui contribuent au développement des territoires, à la cohésion sociale et territoriale, soit davantage reconnu et valorisé dans le schéma.

■ Il relève enfin la sous-utilisation du levier numérique ; celui-ci pourrait apparaître dans davantage de domaines, en particulier pour le développement économique.

### Une mise en cohérence de l'action régionale insuffisamment valorisée

■ Le SRADDET a pour intérêt la mise en cohérence des politiques régionales autour de la stratégie qu'il détermine. A ce titre, il serait pertinent de matérialiser les liens entre les différents objectifs : conditions, interactions, complémentarités... Cela permettrait de faciliter la lecture du document et de lui donner plus de cohérence. En effet, présentés comme tels de façon isolée, certains objectifs paraissent entrer en contradiction : par exemple, c'est le cas des objectifs de création d'activités sur les territoires et de maîtrise du foncier, ou encore de développement de l'aéronautique et de lutte contre la pollution de l'air.

■ De plus, certains objectifs auraient mérité d'être regroupés pour faciliter la cohérence d'ensemble du document et améliorer son équilibre : par exemple, cinq objectifs sont consacrés à la gestion des déchets, ce qui est conséquent au regard de l'ensemble du document. Il est étonnant que ces objectifs, énoncés au niveau de l'objectif stratégique 2.4, soient dissociés de l'objectif stratégique 1.2 consacré à l'économie circulaire.

■ La cohérence doit enfin être recherchée entre le SRADDET et les autres documents de planification stratégique élaborés par la Région que sont le SRDEII, le SRDTL ou encore le CPRDFOP. Le CESER souhaite que l'articulation avec les autres schémas régionaux soit déclinée de manière plus précise dans le SRADDET. La Région devra enfin veiller à la plus grande cohérence entre *Néo Terra*, feuille de route pour la transition écologique régionale et le SRADDET, cadre stratégique de référence pour l'aménagement et le développement durables du territoire.

### Une portée prescriptive qui interroge encore

■ Rompant avec ses prédécesseurs, le SRADDET se caractérise par son caractère prescriptif : avec la loi NOTRe, la Région dispose désormais d'un document de planification opposable, à des degrés différents selon ses composantes, aux documents de planification et d'urbanisme infrarégionaux (SCoT, PLU(I)...). Dans ses précédents avis, le CESER s'était déjà interrogé sur la portée prescriptive du schéma, qui repose notamment sur la compatibilité des documents infrarégionaux avec les règles générales. Il avait notamment souligné l'ambiguïté de ces dernières, partagées entre la nécessité d'inscrire les orientations stratégiques régionales dans les documents de planification infrarégionaux, tout en respectant l'autonomie des collectivités (interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre). On mesure ainsi toutes les limites de la compétence de la Région, affirmée par la loi, et sa dilution par les compétences des autres collectivités.

La formulation des règles générales confirme ce sentiment. Des termes comme « de préférence », « essentiellement », « prioritairement », « privilégient » ou « favorisent » laissent une marge d'appréciation aux territoires, et apparaissent ainsi relativement peu contraignants. Si elle répond à la nécessité de prendre en compte la diversité des territoires tout en respectant leur autonomie, la formulation retenue tend toutefois à amoindrir sensiblement la portée des règles générales. Le schéma laisse ainsi apparaître un décalage entre les objectifs ambitieux affichés et des règles relativement peu contraignantes. Le SRADDET gagnerait par ailleurs en lisibilité si chaque fiche explicative des règles rappelait la législation applicable, permettant ainsi d'identifier la valeur ajoutée des règles proposées.

Au-delà, le CESER s'interroge sur la portée des objectifs non déclinés dans les règles générales : quelle en sera la prise en compte réelle par les territoires ? Auront-ils la même portée que des objectifs accompagnés de règles ? Les contrats de territoire pourraient être un levier pour réintroduire les objectifs régionaux dans les stratégies de développement locales.

■ En définitive, la valeur du schéma dépendra en grande partie de la force de conviction du Conseil régional ; de ce point de vue, que la Région souhaite s'investir pleinement dans son rôle de personne publique associée ne peut qu'être positif. Des évolutions législatives seraient toutefois nécessaires pour conforter, d'un point de vue juridique, cette fonction. Au-delà, la seule véritable sanction ne pourra *in fine* venir que du juge administratif à qu'il appartiendra de veiller à la bonne application du SRADDET par les documents infrarégionaux. Encore faudra-t-il qu'il soit saisi : l'attitude des services de l'Etat, lorsqu'ils

procéderont au contrôle de légalité des SCoT et PLU(I) sera pour beaucoup dans l'application effective du SRADDET.

■ Le SRADDET ne déploiera enfin ses effets qu'à moyen terme, au fur et à mesure de l'élaboration et de la révision des SCoT. Le CESER retient toutefois avec intérêt qu'en l'absence de SCoT, les communes et EPCI disposeront d'un délai de trois ans pour prendre en compte les objectifs du schéma et mettre leurs PLU(I) en compatibilité avec les règles générales qu'il édicte.

### Un dispositif de suivi et l'évaluation à compléter

■ Le CESER sera attentif à la manière dont le SRADDET, cadre stratégique de référence, sera diffusé dans les politiques régionales. Le schéma ne prendra en effet tout son sens qu'à la condition d'être décliné dans l'ensemble des dispositifs régionaux. Les règlements d'intervention devront ainsi être revisités pour faire évoluer les critères de conditionnalité des actions et aides régionales. Par ailleurs, le document ne précise pas quels sont les partenaires de la Région, les dispositifs d'intervention et les budgets mobilisés pour mettre en œuvre chacun des objectifs.

Afin d'apprécier la mise en œuvre du SRADDET, le CESER invite le Conseil Régional à formaliser, dans un tableau récapitulatif, l'avancée de la mise en compatibilité de ses règlements et dispositifs d'intervention ; dans le même esprit, il souhaite également que le budget régional intègre la référence aux différents objectifs du SRADDET.

■ Conformément à la loi NOTRe, le fascicule des règles générales comprend des indicateurs de suivi et d'évaluation de leur application. Le CESER relève à ce titre que la source potentielle des indicateurs n'est pas toujours renseignée (comme dans le chapitre Prévention et gestion des déchets). Au-delà, l'Assemblée a des difficultés à apprécier la manière dont les objectifs seront réellement pris en compte, et les règles générales intégrées aux documents de planification et d'urbanisme infrarégionaux. L'Assemblée souhaite que la stratégie de suivi et d'évaluation du SRADDET soit renforcée, pour permettre au Conseil Régional de suivre non seulement l'application des règles, mais aussi la manière dont les objectifs sont progressivement atteints. Des précisions sont également attendues sur la temporalité du suivi et de l'évaluation. Il appartiendra enfin au Conseil Régional de déterminer les conditions de diffusion du suivi et de l'évaluation auprès des collectivités et des acteurs intéressés.

Cette stratégie de suivi et d'évaluation devra être déterminée non seulement en fonction d'objectifs sectoriels, mais aussi en fonction d'objectifs transversaux, liés par exemple à la réduction de la fracture territoriale ou encore, comme l'y invite le sous-titre de l'introduction, au « bien vivre en Nouvelle-Aquitaine ». Cela éviterait ainsi une démarche en « tuyaux d'orgues » où les politiques sectorielles sont évaluées individuellement, en fonction des objectifs qui leurs sont propres. Des indicateurs transversaux devront être recherchés ou construits, afin de mesurer, par exemple, le bien-être de la population régionale.



A travers ce premier exercice difficile mais globalement réussi, le Conseil Régional a établi un cadre stratégique de référence qu'il faudra faire vivre à travers les politiques régionales, les stratégies des territoires, mais aussi auprès des acteurs concernés et de la population. Le Conseil Régional trace des perspectives visant, si possible, à fédérer ou à convaincre les acteurs de la nécessité de mettre en œuvre ce schéma. La communication, l'accompagnement de la Région seront essentiels pour faciliter l'appropriation puis la mise en œuvre de ce document ambitieux.

Le CESER continuera à contribuer à la réflexion. Répondant à la sollicitation du Président du Conseil Régional, il livrera, lors de sa séance plénière du 3 juillet 2019, son analyse sur deux sujets essentiels du SRADDET : la neutralité carbone et la maîtrise de la consommation d'espace. Les principales conclusions de ces rapports seront intégrées dans l'avis que le CESER rendra à la même occasion sur le SRADDET dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées.



## Observations thématiques : les objectifs du SRADDET

Objectifs	Observations du CESER
<b>Orientation 1 – Une Nouvelle-Aquitaine dynamique, des territoires attractifs, créateurs d’activités et d’emplois</b>	
<b>Orientation stratégique 1.1</b> : Créer des emplois et de l’activité économique en valorisant le potentiel de chaque territoire dans le respect des ressources et richesses naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER propose l’intégration d’un objectif spécifique (ou à défaut l’intégration plus explicite dans objectif 1.3/n°15) visant à développer les démarches de coopération et/ou de mutualisation territoriale et d’innovation sociale, du type Pôle Territoriaux de Coopération Economique (PTCE), tiers lieux (non limités à la location d’espaces de télétravail ou de co-working mais comme pépinières de projets collectifs d’intérêt général) ou assimilés. L’innovation sociale ne peut en effet se restreindre aux aspects découlant des seules innovations technologiques et relevant de la mobilité ou de la gestion de l’énergie.</li> </ul>
<p>1. Construire un environnement d’accueil et d’accompagnement favorable au développement des entreprises sur tout le territoire régional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La reprise d’une entreprise en milieu rural se heurte au financement de l’immobilier d’entreprise généralement attaché à la cession. La Région ne soutient plus cet investissement alors que les concours bancaires ou les organismes financiers rebutent à se positionner, les emplacements en zones rurales ayant peu de valeur une fois détachés de l’activité même de l’entreprise.</li> <li>■ Au-delà des seuls facteurs économiques, créer les conditions de développement des entreprises nécessite de favoriser l’accueil des salariés, ce qui suppose de travailler en lien avec les collectivités et les partenaires locaux pour assurer le maintien de services à la population (cf. objectif 69, par exemple) : services publics, logement, accès à la culture et au sport, structures éducatives, ...</li> <li>■ Dans la priorité stratégique 1.2 « Mettre en place les conditions de la création d’activités et d’emplois dans les territoires » à laquelle se rattache l’objectif : il est souligné le rôle moteur de l’agence régionale de développement et d’innovation (ADI) pour « détecter, favoriser l’émergence, concrétiser et promouvoir les projets innovants qui donnent lieu à de nouvelles activités, génératrices d’emplois ». Or, à ce jour, ses missions semblent encore embryonnaires sur les territoires. Le CESER attend des clarifications sur l’articulation avec les services de la Région organisés par filières et une définition des moyens mis en œuvre.</li> </ul>
<p>2. Ancrer les usines à la campagne en accompagnant un modèle de production industrielle durable dans les territoires ruraux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER s’interroge sur la formulation « ancrer les usines à la campagne » et propose d’élargir cette idée pour évoquer le « maintien des activités industrielles sur les territoires ».</li> </ul>
<p>4. Pérenniser les activités humaines en milieu rural en favorisant l’installation en agriculture et la transmission des exploitations agricoles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Au-delà des leviers d’action évoqués, la fiche explicative devrait également faire référence au recul des terres agricoles. Si celui-ci est en partie imputable à la déprise agricole, l’artificialisation du territoire est également en cause. L’objectif n°4 devrait ainsi inclure l’enjeu de la protection et de la sanctuarisation des terres agricoles évoquée dans les priorités régionales et dans l’objectif n°43.</li> </ul>

<p><b>Obj. 7 à 10 : tourisme</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Même s'il est question de tourisme durable et de tourisme à « forte valeur expérientielle », le SRADDET tend à se focaliser sur le quantitatif. Les effets du tourisme de masse sur la qualité de vie et l'environnement des populations locales doivent être davantage intégrés dans le document.</li> </ul>
<p><b>16.</b> Favoriser l'accès à la formation initiale et continue, à la qualification, à l'emploi et au développement des compétences sur l'ensemble du territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les outils pour atteindre les objectifs affichés et pour faire le lien avec les territoires ne transparaissent pas dans le document.</li> <li>■ Le CESER souhaite des précisions sur « la diffusion des politiques régionales d'orientation ».</li> <li>■ En ce qui concerne le levier de mobilisation des acteurs, le CESER propose de ne pas s'appuyer uniquement sur les entreprises mais sur l'ensemble des pourvoyeurs d'emploi locaux qui contribuent largement à la vitalité des territoires.</li> </ul>
<p><b>17.</b> Lutter contre les inégalités territoriales en matière d'enseignement supérieur et de recherche</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il serait utile de clarifier la notion de « lutte contre les inégalités territoriales » en matière de recherche.</li> <li>■ Concernant l'enseignement supérieur, le développement de l'enseignement à distance pourrait être évoqué aux côtés du développement des usages numériques. L'enseignement à distance, conçu de manière adaptée, dans le respect de la qualité et de la diversité des formations, pourrait ainsi offrir aux territoires qui en sont dépourvus un accès à l'enseignement supérieur.</li> </ul>
<p><b>24.</b> Offrir aux territoires une desserte aérienne adaptée et optimisée, en visant à la réduction des nuisances et à l'innovation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La formulation de l'objectif devrait être précisée : l'innovation ne peut être une finalité à elle seule ; l'adaptation et l'optimisation des dessertes aériennes doivent pouvoir trouver d'autres solutions au-delà de l'innovation.</li> <li>■ Le SRADDET n'interroge pas le maillage aéroportuaire du territoire. Il devrait notamment ouvrir la réflexion, pour la confirmer ou l'infirmier, sur la nécessité de neuf aéroports dans la région.</li> <li>■ Le CESER rappelle enfin la contradiction entre cet objectif et l'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre affichée par ailleurs : l'explosion du trafic aérien régional, portée par les vols <i>low cost</i>, devrait de ce point de vue poser question.</li> </ul>
<p><b>25.</b> Développer une stratégie portuaire coordonnée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Selon le schéma, l'échelon pertinent pour le développement des ports est l'échelon régional. Le CESER renvoie au rapport qu'il a consacré en 2017 aux ports de commerce de Nouvelle-Aquitaine, dans lequel il présentait les arguments pour ou contre une gouvernance régionale<sup>1</sup>.</li> </ul>
<p><b>26.</b> Désenclaver l'agglomération de Limoges</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER souligne la nécessité d'un aménagement de la RN 21, dite la « diagonale du vide », pour assurer une desserte équilibrée et un désenclavement des territoires entre Limoges et Tarbes.</li> <li>■ Le désenclavement ferroviaire de Limoges ne passe pas uniquement par la modernisation de la ligne POLT ; la régénération du réseau TER, dont certaines lignes sont dans un état très dégradé, voire suspendues (Limoges-Angoulême), est également une priorité.</li> </ul>

<sup>1</sup> CESER Nouvelle-Aquitaine, *Les ports de commerce en Nouvelle-Aquitaine*, juillet 2017.

	<p>■ L'Assemblée regrette que le désenclavement de Limoges, dont le principe n'est pas contesté, fasse l'objet d'un objectif spécifique du SRADDET, alors que d'autres territoires souffrent également d'enclavement. Le réseau routier d'intérêt régional (objectif 23) doit prendre sa part au maillage équilibré des territoires.</p>
<p><b>27.</b> Résorber le nœud routier de la métropole bordelaise</p>	<p>■ Dans la palette d'outils mobilisables, le CESER a noté l'aménagement de voies réservées aux transports collectifs : il invite à ce titre à considérer les opportunités offertes par les anciennes emprises ferroviaires encore libres autour de la métropole bordelaise, telle l'ancienne ligne Bordeaux-Eymet, aujourd'hui transformée en piste cyclable jusqu'à Sauveterre de Guyenne.</p>
<p><b>Orientation 2 – Une Nouvelle-Aquitaine audacieuse, des territoires innovants face aux défis démographiques et environnementaux</b></p>	
<p><b>31.</b> Réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier</p>	<p>■ Le projet de SRADDET identifie très clairement l'enjeu de la maîtrise de la consommation d'espace, sur lequel la Région affirme une réelle ambition que le CESER ne peut que soutenir.</p> <p>■ Le CESER s'interroge toutefois sur la manière dont cet objectif sera décliné dans les territoires. Il a bien noté que selon le Conseil Régional, les – 50 % ne s'appliqueront pas de manière uniforme et systématique à chaque territoire ; chacun devra contribuer à l'effort régional en fonction de son projet et de ses spécificités. Pour autant, défini comme objectif, le chiffre de – 50 % doit être pris en compte dans les documents de planification, ce qui signifie que ceux-ci ne pourront pas s'en écarter de manière trop importante, sauf pour un motif justifié, apprécié, le cas échéant, par le juge.</p> <p>L'absence d'application territorialisée de l'objectif de réduction de la consommation foncière pose donc question. L'Assemblée souhaite que le Conseil Régional étudie l'opportunité d'instaurer des modulations qui, sans remettre en cause l'économie générale de l'objectif de – 50 %n permettent de tenir compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de l'ampleur de la réduction du rythme de consommation foncière réalisée par chaque territoire sur la période de référence précédente. Il s'agit de ne pas pénaliser les territoires les plus vertueux, et de ne pas laisser un droit à construire trop important aux territoires moins exemplaires ;</li> <li>• des dynamiques de développement démographique ou économique des territoires. Il ne s'agit pas de considérer qu'un territoire dynamique, attractif pourrait continuer à s'étendre, alors que des territoires en déprise devraient renoncer à leurs projets de développement. Il n'aurait en revanche pas été totalement illégitime de considérer que ces deux types de territoire ne subissent pas la même pression foncière. Une application différenciée de l'objectif de réduction de consommation foncière gagnerait ainsi à être envisagée<sup>2</sup>. Différentes options sont possibles : <ul style="list-style-type: none"> <li>- définir directement dans le SRADDET des taux modulés selon les typologies de grands territoires régionaux identifiés ;</li> <li>- laisser les territoires s'associer pour proposer les modulations, qui ne devront pas porter atteinte à l'économie générale du schéma. C'est la voie qu'a choisi la Région Grand Est.</li> </ul> </li> </ul>

<sup>2</sup> L'article L. 4251-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit en effet que les « règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional ».

■ Le CESER s'interroge par ailleurs sur l'impact de l'objectif de réduction de la consommation d'espace sur le prix du foncier. Tout en étant une nécessité, la recherche de la sobriété foncière, donc de sélection plus grande dans le choix et le volume des terrains à construire, risque de se traduire par une augmentation du prix du foncier d'autant plus forte que la zone considérée est ou sera dynamique. Cette augmentation se répercutera sur le prix des logements et des loyers, renforçant encore l'exclusion des ménages dont les revenus ne seraient pas/plus suffisants. Des prix encore plus élevés pèseront aussi davantage sur les bilans économiques des opérations d'aménagement et de promotion, freinant la production de logements, et en particulier de logements sociaux. La recherche de sobriété foncière risque également de se traduire par un creusement de l'écart de prix entre les terrains constructibles et les terrains inconstructibles, générant une forte pression pour les élus locaux.

La gestion économe de l'espace ne peut ainsi être dissociée d'une véritable régulation des prix du foncier, que les outils existants ne semblent pas en mesure d'assurer. Il convient ainsi d'approfondir la réflexion sur les mécanismes légaux ou fiscaux de nature à faire en sorte que la sobriété foncière n'exclue pas les plus modestes des zones de fort développement, et en premier lieu la métropole. L'enjeu est d'instituer un droit à la ville et non une sélection par les revenus.

Au-delà, seule une répartition harmonieuse du développement à l'échelle de la région, notamment en matière de développement économique, de transports et de services publics, pourra freiner la pression sur la métropole et le littoral. Sans un développement équilibré du territoire régional, préservant et renforçant les atouts des territoires moins dynamiques, toute recherche de régulation foncière risque de rester limitée. C'est toute l'ambition attendue du SRADDET, qu'il conviendra de décliner de manière volontariste, en y consacrant les moyens suffisants.

☞ Le CESER renvoie plus largement au rapport qu'il vient de rendre, à la demande du Président du Conseil Régional, sur la « **maitrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine** ». Dans ce rapport, l'Assemblée invite à :

- concevoir autrement l'aménagement de l'espace, à partir des ressources que le territoire peut offrir. Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation : c'est autour de ces principes que doit être repensé le développement urbain ;
- repenser les échelles auxquelles doit être conçu, demain, l'aménagement de l'espace : l'intercommunalité doit devenir de plein droit le premier niveau de la gestion économe de l'espace. A une échelle supérieure, la Région doit affirmer son rôle, en fédérant les territoires autour de son ambition foncière ;
- mobiliser pleinement les acteurs et leviers d'action existants aux différentes échelles, au service de la sobriété foncière.



<p><b>33.</b> Garantir et défendre un habitat de qualité, choisi, accessible à tous les néo-aquitains en assurant une offre équilibrée entre territoires littoraux, urbains et ruraux</p> <p><b>34.</b> Intégrer le vieillissement de la population dans les stratégies de développement urbain (mobilité, habitat, activité économique, loisirs, santé, activité physique, lien social)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Considérant les besoins de certaines populations, le CESER demande que soit ajouté un objectif spécifique d'accès à un logement abordable ou à un hébergement pour les populations sans logement ou mal logées en Nouvelle-Aquitaine, objectif relevant très directement de la cohésion et de la solidarité sociale et territoriale. L'Assemblée rappelle également l'enjeu spécifique du logement des travailleurs saisonniers.</li> </ul>
<p><b>41.</b> Préserver et restaurer la biodiversité pour enrayer son déclin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Parmi les facteurs ayant provoqué l'érosion de la biodiversité, le CESER souhaite rappeler le rôle de l'extension des grandes monocultures aux dépens des espaces bocagers.</li> <li>■ L'Assemblée propose d'ajouter un objectif supplémentaire à ceux déjà identifiés pour enrayer le déclin de la biodiversité : « promouvoir les pratiques agricoles intégrant la biodiversité sauvage et cultivée comme outils utiles à l'agriculture ».</li> </ul>
<p><b>45.</b> Développer les modes de déplacements alternatifs à la voiture solo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les transports collectifs ne seront attractifs pour les trajets du quotidien qu'à la condition de répondre aux besoins des utilisateurs, en termes notamment de fiabilité, de conditions de voyage ou encore d'horaires. De ce point de vue, l'impact de la mise en service de la LGV SEA sur les trames horaires des circulations (TGV et TER) doit être reconsidéré, afin d'offrir des dessertes à des horaires répondant aux attentes des usagers.</li> <li>■ Le SRADDET doit veiller à mobiliser l'ensemble des acteurs qui contribuent à la mobilité, au-delà des seules autorités organisatrices de transport (par exemple les opérateurs, les associations, les concepteurs de solutions numériques...).</li> </ul>
<p><b>49.</b> Réduire les consommations d'énergie des et dans les bâtiments</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dans le cadre de la réduction de la consommation énergétique des bâtiments, une approche spécifique doit être apportée au bâti ancien, construit avant 1948. Le CESER propose d'ajouter après « ...différents parcs » :   <i>« il convient également de prendre en compte les particularités des édifices bâtis selon des systèmes constructifs traditionnels qui ne peuvent se voir proposer les mêmes études et méthodes d'intervention que le bâti à système constructif industriel ».</i></li> </ul> <p>Il propose d'ajouter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la fin de la 1<sup>ière</sup> colonne, après des logements "passoires thermiques" : <i>(pour l'essentiel construits entre 1948 et 1975) ;</i></li> <li>- et dans la 2<sup>nde</sup> colonne, avant dernier alinéa : « développant les procédés ...par l'extérieur(ITE), et par l'intérieur (ITI) <i>selon les caractéristiques du bâtiment</i> ».</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'objectif est important mais les dispositions fiscales sont discriminantes. Il faut qu'elles s'appliquent à tous si l'on veut véritablement un effet massif.</li> </ul>

<p><b>51.</b> Valoriser toutes les ressources locales pour multiplier et diversifier les unités de production d'énergie renouvelable</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER souhaite nuancer la référence aux « fortes potentialités » en matière d'énergies marines renouvelables évoquée dans la synthèse de l'état des lieux. Il s'appuie sur le travail récent de la section Veille et prospective relatif à l'économie de la mer<sup>3</sup>, qui a montré que : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les côtes régionales se prêtent assez mal au développement des énergies éoliennes ;</li> <li>- l'énergie houlomotrice n'est pas assez mature à ce stade ;</li> <li>- l'énergie hydrolienne dispose d'un potentiel intéressant sur certaines zones très ciblées (hydrolien fluvial et estuarien), mais reste une énergie coûteuse qui nécessite un soutien au développement fort pour accélérer son essor.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Obj. stratégique 2.1 :</b> allier économie d'espace, mixité sociale et qualité de vie en matière d'urbanisme et d'habitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER a été saisi par le Président du Conseil Régional d'une étude sur la maîtrise de la consommation d'espace. Dans l'attente de ce rapport, qui sera présenté lors de la séance plénière du CESER du 3 juillet prochain, l'Assemblée ne formulera pas d'observations sur la gestion économe de l'espace. Les principales conclusions seront en revanche intégrées dans l'avis que le CESER rendra à la même occasion sur le SRADDET, dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées.</li> </ul>
<p><b>Obj. stratégique 2.4 :</b> mettre la prévention des déchets au cœur du modèle de production et de consommation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il semble difficile de connaître précisément les quantités de déchets produits par les entreprises. Un travail devrait être accompli en ce sens afin de pouvoir fixer des objectifs appropriés et d'en mesurer l'application.</li> <li>■ Plus généralement cet objectif est au cœur d'une réflexion et recherche sur les méthodes et les finalités des productions, afin de limiter la génération de déchets, dès la conception des produits et la définition des process. Ceci permettrait aussi de limiter le coût de collecte et de traitement des déchets qui pèse de plus en plus lourdement sur les consommateurs</li> </ul>
<p><b>60.</b> Développer la prévention et la valorisation des déchets d'emballages</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Au-delà de la collecte et de la valorisation des déchets, le SRADDET devrait insister davantage sur l'enjeu de la prévention (limiter la production d'emballage à la source, plutôt que d'avoir à gérer les déchets par la suite).</li> </ul>
<p><b>Orientation 3 – Une Nouvelle-Aquitaine solidaire, une région et des territoires unis pour le bien vivre de tous</b></p>	
<p><b>68.</b> Reconquérir les centres-bourgs et les centres villes, lieux essentiels au lien social et au dynamisme économique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER considère que la valorisation du patrimoine, la réhabilitation de l'habitat participent largement à la qualité du cadre de vie et à l'attractivité des centralités ; à ce titre, elles doivent être placées en tête des actions à mener dans la reconquête des centres villes et centres-bourgs. Parmi les actions à mobiliser, le document évoque également l'amélioration de l'accessibilité des centres : les transports collectifs et les modes doux devraient être mentionnés avant l'automobile.</li> <li>■ L'enjeu est aussi de maintenir, et de faire revenir, en centre-bourg / centre ville les commerces, services, services publics, équipements culturels ou de santé qui participent à leur dynamisme.</li> <li>■ L'accompagnement des porteurs de projet est un enjeu : l'ingénierie spécifique nécessitée sur ces questions supposera qu'une attention particulière soit portée à la formation des intervenants.</li> </ul>

<sup>3</sup> CESER Nouvelle-Aquitaine, « Pour une économie durable de la mer en Nouvelle-Aquitaine », 2019.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plus spécifiquement, l'Assemblée s'interroge également sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'articulation des ORT (Opération de Revitalisation de Territoire) avec le SRADDET ;</li> <li>- l'existence, dans le cadre du SRADDET, d'une intervention spécifique sur le bâti ancien ;</li> <li>- l'absence de rappel, dans les solutions proposées, des dispositifs existants sur les logements vacants.</li> </ul> </li> <li>■ Ce problème de la revitalisation des centres bourgs consécutive à leur dévitalisation pendant des décennies suite au développement des zones commerciales et de l'habitat périphérique passera aussi par une réflexion sur les processus de décision.</li> </ul>
<b>71.</b> Développer l'accès à la culture et les coopérations culturelles entre territoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER souligne l'importance souvent sous-estimée des activités culturelles dans l'animation des territoires et dans leur rôle de lien social. Or l'accès aux « équipements » ou à une « offre » culturelle ne saurait en soit recouvrir tous les enjeux et besoins associés à la participation des personnes à la vie culturelle. C'est pourquoi le CESER demande à ce que soient modifiés l'intitulé et le contenu de cet objectif : « développer la participation à la vie culturelle et les coopérations culturelles entre territoires, dans le respect et en application des droits culturels ».</li> </ul>
<b>76.</b> Assurer le déploiement de la fibre dans tous les départements à l'horizon 2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le document indique que l'information sur le niveau de service disponible doit être accessible facilement pour les entreprises ; cela doit également être le cas pour les citoyens (indispensable pour attirer les salariés, développer le télétravail, assurer l'accès aux services...).</li> </ul>
<b>78.</b> Favoriser l'inclusion numérique en direction des publics les plus fragiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il est effectivement indispensable d'accompagner les populations les plus fragiles. Plus largement, l'enjeu doit être de favoriser l'inclusion numérique pour tous. Le numérique doit être pensé et poussé en complément de l'humain, jamais en substitution.</li> </ul>
<b>79.</b> Développer l'e-santé, favoriser la coordination des soins, faciliter le maintien à domicile et l'autonomie des personnes avançant en âge	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le développement de l'e-santé est moins un objectif qu'un outil au service de la coordination des soins (nécessitant un personnel formé et rémunéré à la hauteur des dispositifs mis en place), du maintien à domicile et de l'autonomie des personnes avançant en âge.</li> </ul>
<b>80.</b> Contribuer à doter les territoires d'un réseau dense de tiers lieux, pour développer le télétravail et le co-working.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER estime important de ne pas enfermer les « tiers lieux » dans une vision réductrice de partage d'outils numériques. Ces espaces gagneront, une fois assurées les missions de co-working et de télétravail, à s'ouvrir à d'autres utilisations. Les « tiers lieux » pourraient ainsi s'inscrire dans une vocation plus large de pépinières de projets pouvant faire sens à l'échelle de certains territoires.</li> </ul>

## Observations thématiques : les règles générales

Règles	Observations du CESER
<b>Règles générales 1 à 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER a pris connaissance de ces règles destinées à encourager un développement urbain durable et à une gestion économe de l'espace. Il apportera son analyse dans le rapport sollicité sur ces thématiques par le Président du Conseil Régional, qu'il présentera lors de sa séance plénière du 3 juillet prochain.</li> </ul>
<p><b>3.</b> Les territoires proposent une armature territoriale intégrant l'appareil commercial, les équipements et les services répondant aux besoins actuels et futurs de leur population en lien avec les territoires voisins. Cette armature sera construite en cohérence avec l'armature régionale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Au regard des enjeux de dévitalisation des centres villes et centres-bourgs, le CESER propose que la règle fasse expressément référence à l'implantation des commerces, équipements et services dans les centralités (en lien avec la règle 8 selon laquelle « <i>les administrations, équipements et services au public structurants sont préférentiellement implantés et/ou maintenus dans les centres villes et les centres-bourgs.</i> »)</li> </ul>
<p><b>10.</b> Des dispositions favorables à l'autonomie alimentaire des territoires sont recherchées dans les documents de planification et d'urbanisme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Par la préservation du foncier agricole</li> <li>– Par la promotion de stratégies alimentaires locales et autres dispositifs de valorisation de la ressource agricole en proximité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les mesures d'accompagnement pourraient également inclure les dispositifs d'aide à l'installation.</li> </ul>
<p><b>17.</b> Dans les zones congestionnées, les aménagements d'infrastructures routières structurantes privilégient l'affectation de voies pour les lignes express de transports collectifs et, en expérimentation, pour le covoiturage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER propose de considérer, dans les modalités de mise en œuvre de la règle générale, les opportunités offertes par les anciennes emprises ferroviaires encore libres en Nouvelle-Aquitaine.</li> </ul>
<p><b>20.</b> Les espaces stratégiques pour le transport de marchandises (ports maritimes et fluviaux, chantiers de transport combiné, gares de triage, cours de marchandises, emprises ferrées, portuaires, routières, zones de stockage et de distribution urbaine) et leurs accès ferroviaires et routiers sont à préserver. Les espaces nécessaires à leur développement doivent être identifiés et pris en compte, en priorisant les surfaces déjà artificialisées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La question du report modal est complexe et coûteuse, la règle proposée semble légère, pas assez volontariste face à l'enjeu et ses impacts. Le report modal demande un véritable projet collectif concerté entre l'ensemble des acteurs concernés (public, privé, associatif). Bien que chaque site demande une analyse spécifique, une action au cas par cas par porteur de projet est beaucoup trop limitée.</li> </ul>

<p><b>33.</b> Les documents de planification et d'urbanisme doivent lors de l'identification des continuités écologiques de leur territoire (réservoirs de biodiversité et corridors écologiques) à leur échelle :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. intégrer les enjeux régionaux de continuités écologiques(...)</li> <li>2. caractériser les sous-trames et les continuités de leur territoire (...)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CESER se félicite que la cartographie apparaisse mentionnée en tant qu'objectif et non en annexe, comme le prévoit la loi, ce qui lui confère un caractère prescriptif. L'Assemblée est consciente qu'il appartient aux communes ou intercommunalités de produire, dans le cadre de leurs PLU ou PLUI, une cartographie plus détaillée que celle au 1/150000 de l'Atlas régional. Des mesures d'accompagnement sont certes envisagées mais elle s'interroge néanmoins sur les moyens dont pourront disposer ces collectivités. L'édition d'un guide méthodologique est notamment prévue. Cette mesure paraît cependant insuffisante pour les petites communes. Un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait été instauré en ex-Aquitaine coordonné par le CAUE de la Dordogne. Pourquoi ne pas étendre ce dispositif à la Nouvelle-Aquitaine ?</li> <li>■ Le CESER est conscient que ce schéma global se doit de garder un équilibre entre ses différents aspects et ne pouvait s'engager trop profondément sur certains thèmes. Compte-tenu des limites de ce document sur les questions environnementales, il sera d'autant plus attentif à la feuille de route régionale sur la transition énergétique et écologique, à laquelle ses travaux sur la neutralité carbone apporteront leur contribution.</li> </ul>
<p><b>34.</b> Les projets d'aménagements ou d'équipements susceptibles de dégrader la qualité des milieux naturels sont à éviter, sinon à réduire, au pire à compenser, dans les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques (...).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'Assemblée s'interroge sur la nature des projets « susceptibles de dégrader la qualité des milieux naturels » : quels seraient les critères qui feraient qu'un projet d'aménagement ou d'équipement ne dégraderait pas la qualité des milieux ?</li> </ul>



■  
-----  
Proposition de la commission 2 « Développement des territoires et Mobilité »  
Présidente : Camille DE AMORIN BONNEAU ; Rapporteure : Rima CAMBRAY

■  
-----  
Vote sur l'avis du CESER  
« Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) »

**153 votants**  
**151 pour**  
**1 contre**  
**1 abstention**

**Adopté à la majorité**

**Dominique CHEVILLON**  
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine