



**LES AVIS ET
RAPPORTS**
DU CESIER

**Projet de Schéma Régional d'Aménagement, de
Développement Durable et d'Égalité des Territoires**

Avis

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

Christine GRAFFIEDI, présidente,

Bruno ULRICH, rapporteur,

au titre du groupe de travail temporaire SRADDET



**Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est
a voté le présent avis à l'unanimité des suffrages exprimés
avec 2 abstentions.**

SOMMAIRE

CONTEXTE	1
1. Contexte d'élaboration du SRADDET Grand Est	1
2. Structure du SRADDET Grand Est	1
3. Démarche du CESER dans l'élaboration du SRADDET Grand Est.....	2
L'AVIS DU CESER SUR LE PROJET DE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	3
I) Changer de modèle pour un développement vertueux de nos territoires	3
1. Choisir un modèle énergétique durable	3
2. Valoriser nos richesses naturelles et les intégrer dans notre développement ...	4
3. Vivre nos territoires autrement.....	5
II) Dépasser les frontières et renforcer la cohésion pour un espace européen connecté	5
1. Connecter les territoires au-delà des frontières.....	6
2. Solidariser et mobiliser les territoires.....	6
3. Construire une région attractive dans sa diversité.....	6
EXPLICATIONS DE VOTE	8
Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération Générale du Travail (CGT).....	8

CONTEXTE

1. Contexte d'élaboration du SRADDET Grand Est

L'élaboration du SRADDET est encadrée par la Loi NOTRe du 7 août 2015, l'Ordonnance de juillet 2016 et le décret d'août 2016 avec pour objectif de donner, aux Régions et à leurs territoires, une vision stratégique, unifiée et claire, sur l'aménagement et le développement durable et équilibré des territoires.

En application de l'article L. 4521-3 du Code général des collectivités territoriales, les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT) et, à défaut, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Plans de Déplacement Urbains (PDU), les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET) et les Chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) devront prendre en compte les objectifs et être mis en compatibilité avec les règles du fascicule au plus tard lors de leur prochaine révision. L'article 46 de la Loi Elan¹ du 23 novembre 2018 prévoit de revenir sur la notion de prise en compte en la supprimant au profit de la seule compatibilité. Les conditions et modalités seront prises par voie d'ordonnance.

La démarche de construction du SRADDET est engagée depuis fin 2016 avec une équipe projet interne au Conseil régional et des expertises externes. Le Conseil régional délibérera en séance plénière le 14 décembre 2018 sur le projet du SRADDET. Il sera alors envoyé pour avis aux personnes publiques associées avant d'être soumis à enquête publique. Après son adoption par le Conseil régional fin 2019, le schéma définitif devrait ensuite être approuvé par le Préfet de région.

2. Structure du SRADDET Grand Est

Le projet de SRADDET Grand Est est divisé en 3 parties distinctes :

- **Le rapport** qui comprend :
 - Le diagnostic territorial du Grand Est (l'état des lieux et les enjeux des territoires)
 - La stratégie du Grand Est comprenant les 30 objectifs définis par le Conseil régional qui doit être **pris en compte** par les schémas infrarégionaux
 - La carte du Grand Est synthétisant les enjeux et les objectifs territoriaux à l'échelle du 1/150.000^{ème}.
- **Le fascicule** qui comprend les 30 règles avec lesquelles l'ensemble des schémas infrarégionaux devront être **mis en compatibilité**.
- **Les annexes** qui comprennent l'évaluation environnementale ; les diagnostics thématiques sur l'eau, sur la biodiversité, sur le climat, l'air et l'énergie, sur le transport de marchandises ainsi que sur le transport de voyageurs ; le plan régional de prévention et de gestion des déchets ; les indicateurs de suivi ; l'évaluation des trois anciens Schémas Régionaux Climat-Air-Énergie ; l'atlas des Schémas Régionaux de Cohérence Écologique.

¹ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

3. Démarche du CESER dans l'élaboration du SRADDET Grand Est

Au-delà de son association prévue par la Loi (consultation pour avis sur le projet du SRADDET), le CESER Grand Est a souhaité être présent à toutes les étapes de la construction du SRADDET. Plusieurs contributions ont ainsi été apportées :

- Une première contribution (adoptée en Séance Plénière en juin 2017) a été produite afin d'apporter l'éclairage des socio-professionnels préalablement au séminaire politique de septembre 2017 sur les enjeux liés à la construction du SRADDET.
- Une deuxième contribution (adoptée en Séance Plénière en novembre 2017) a eu pour but d'apporter des compléments d'analyse et d'observation dans la phase d'élaboration du « rapport » SRADDET et notamment sur la définition des objectifs.
- Une troisième contribution (adoptée en Séance Plénière en juin 2018) a eu pour dessein d'analyser le projet de fascicule comportant les règles et les mesures d'accompagnement ainsi que sa cohérence avec les objectifs du SRADDET définis préalablement.

Le CESER a été saisi le 23 novembre 2018 sur le projet SRADDET tel qu'il devrait être arrêté.

L'AVIS DU CESER SUR LE PROJET DE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Après plusieurs contributions, l'avis du CESER sur le document final s'inscrit dans un processus réglementaire très formel. Il a dû analyser un document très volumineux et rendre son avis dans un délai réglementaire trop contraint.

Le CESER relève une stratégie ambitieuse qui répond à l'urgence climatique et à la réduction des inégalités territoriales. Il note néanmoins que la mise en œuvre de ces règles pourrait n'intervenir, au sein des différents plans infrarégionaux, que lors de leur prochaine révision. Pour certains, ce délai peut atteindre 6 années ou plus.

Pour ce premier exercice, le CESER note une démarche volontaire. Le projet de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) est présenté après deux ans de travail. Une concertation avec les acteurs du territoire a été effectuée lors de la construction de ce schéma. Des phases de concertation thématique et par territoires ont porté tant sur l'état des lieux, les enjeux et la construction des règles. Le projet présenté a été restructuré en conséquence. Le partage de cette stratégie est un élément essentiel pour la réussite de la mise en œuvre du schéma et l'atteinte des objectifs.

Chaque règle est accompagnée « d'indicateurs de suivi et d'impact ». Le CESER préfère la terminologie d'« indicateurs de suivi et de résultat », l'impact étant difficile à déterminer. De plus, l'ensemble de ces indicateurs et leurs sources devraient être revus afin de permettre une analyse autant quantitative que qualitative.

I) CHANGER DE MODÈLE POUR UN DÉVELOPPEMENT VERTUEUX DE NOS TERRITOIRES

1. Choisir un modèle énergétique durable

Le CESER ne peut que saluer l'objectif 1 du SRADDET qui vise à faire du Grand Est une région à énergie positive et bas carbone à l'horizon 2050. Cet objectif ambitieux, qui répond à l'urgence climatique, ne sera atteignable qu'en se donnant les moyens nécessaires, d'une part, pour réduire la consommation énergétique, et d'autre part, pour développer les énergies renouvelables dans la perspective d'un nouveau modèle de mix énergétique.

La règle 3 vise l'amélioration de la performance énergétique du bâti existant. L'objectif décliné dans cette règle suppose un soutien fort des politiques publiques dans un contexte de désengagement de l'État. De nombreux habitants ne peuvent bénéficier d'une rénovation thermique des bâtiments, au coût substantiel. Les moyens financiers mobilisés par l'ensemble des politiques publiques dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments pourraient être un indicateur pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de cette règle.

En matière de réduction à la dépendance aux énergies fossiles, le SRADDET met largement en exergue le développement de la production du biogaz et du réseau de distribution. Le CESER sera vigilant au bon usage des ressources disponibles nécessaires à l'alimentation des populations.

2. Valoriser nos richesses naturelles et les intégrer dans notre développement

Le Code de l'Environnement, dans son article L110-3 prescrit à la Région de définir et de mettre en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité. Cette stratégie, dont l'élaboration n'a pas débuté, est bien citée dans les objectifs 6 et 7 mais pas dans la partie vision stratégique pour l'avenir du Grand Est (page 4 du rapport).

La trame verte et bleue, représentée sur la carte d'objectifs identifie un réseau majeur et structurant qualifié d'intérêt régional. Cette hiérarchisation dénote, au même titre que l'objectif chiffré régional d'atteindre 2% du territoire en espaces protégés d'ici 2030², une ambition très relative.

La règle 8 demande de porter une attention particulière uniquement sur la trame qualifiée d'intérêt régional. Elle est de nature à réduire la prise en compte effective des autres trames du SRCE. De plus, le CESER rappelle sa demande d'une harmonisation vers le haut des trois réseaux de trames vertes et bleues issus des anciennes régions.

Le CESER souligne que le comité régional de la biodiversité, en cours de constitution, n'a donc pas pu être mobilisé dans la co-construction du projet, contrairement à ce qui est indiqué dans le diagnostic territorial (page 7).

Le diagnostic du SRADDET aurait pu être enrichi par une analyse de l'impact de l'activité humaine sur la biodiversité. Des scientifiques³ ont lancé plusieurs appels, soulignant qu'un phénomène d'extinction de masse était enclenché. **Un constat régional mieux posé aurait permis de définir plus précisément les enjeux, d'élaborer une stratégie pertinente et de définir des règles plus adaptées.**

Sur la préservation des ressources en eau, force est de constater que les masses d'eaux superficielles et souterraines sont dégradées, et que le changement climatique est de nature à renforcer ces problématiques. Le SRADDET se limite aux objectifs des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui vise à atteindre globalement un bon état des masses d'eaux à l'horizon 2027.

Sur la gestion du foncier, l'objectif 11, qui vise à réduire de 50% d'ici 2030 et de 75% d'ici 2050 la consommation du foncier naturel, agricole et forestier par rapport à la période 2003-2012, semble ambitieux. Une dérogation est prévue dans la règle 16 : trois SCoT contigus pourront proposer un autre objectif commun. Le CESER rappelle son souhait de voir couvrir l'ensemble du territoire en SCoT le plus rapidement possible, l'hétérogénéité de couverture du Grand Est⁴ pouvant créer une inégalité territoriale dans la mise en œuvre de cette règle. Les SCoT doivent également favoriser un développement équilibré des territoires agricoles et ruraux.

² L'article 23 de la Loi Grenelle I du 3 août 2009 avait fixé l'objectif d'atteindre 2% au moins d'espaces protégées en 2019

³ Rappelons, entre autres, l'appel des 15 000 scientifiques du 13 novembre 2017.

⁴ L'ensemble de l'Alsace est couverte en SCoT et peu de zones possèdent trois SCoT contigus en Champagne-Ardenne et en Lorraine

La mesure d'accompagnement 16.1 acte la création d'une plateforme régionale du foncier. Le CESER souhaite que la mise en place de cette plateforme se fasse dans le cadre d'une gouvernance concertée et de données partagées avec l'ensemble des parties prenantes. Sur la préservation des zones d'expansion de crue (règle 19), l'interdiction de toute nouvelle construction dans les zones définies doit être fermement tenue. Au vu des mauvaises expériences passées, aucun principe dérogatoire aux Plans de Gestion des Risques Inondations ne devra être accepté.

3. Vivre nos territoires autrement

La mise en place de pratiques innovantes et le changement de comportement sont les clés d'un mode de vie répondant aux enjeux de la transition écologique et doit faire l'objet d'un accompagnement via une éducation à l'environnement et au développement durable dès le plus jeune âge.

Sur l'imperméabilisation des sols, le CESER est en accord avec les mesures de compensations prévues (règle 25) mais demande une clarification sur la possibilité de « déconnexion » des surfaces imperméabilisées.

Concernant la qualité de l'air (objectif 15), le CESER apprécie que le SRADDET retienne les lignes directrices de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en matière de réduction d'émissions et d'exposition aux polluants. La règle 6 devrait surseoir à la construction des établissements recevant du public (hôpitaux, crèches, écoles...) en zone de dépassement de qualité de l'air.

S'agissant de la gestion des déchets, le SRADDET reprend les objectifs du PRPGD⁵ (règles 12, 13, 14 et 15). Le CESER demande qu'un plan d'action soit réalisé sur la gestion des déchets industriels et du BTP, qui représentent les trois quarts des déchets produits. Il propose aussi que la Région Grand Est affirme sa position sur l'économie circulaire qui semble, à la lecture du SRADDET, se réduire à la seule gestion des déchets.

II) DÉPASSER LES FRONTIÈRES ET RENFORCER LA COHÉSION POUR UN ESPACE EUROPÉEN CONNECTÉ

Depuis sa première contribution, le CESER privilégie la notion d'équité plutôt que celle d'égalité, choisie par le législateur. Un traitement strictement égalitaire ne répond pas aux problématiques particulières des territoires. Au vu du peu d'objectifs chiffrés et des règles spécifiques, le CESER s'interroge sur la déclinaison des ambitions affichées sur cet enjeu.

Il remarque qu'une majorité des règles de cet axe s'appliquent aux zones urbaines. **Le Conseil régional devrait porter une attention particulière aux devenirs des territoires ruraux qui auraient dû avoir plus de place dans la stratégie du SRADDET.**

⁵ Le CESER présente en séance plénière du 6 décembre 2018 une contribution au Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets 2019-2031.

1. Connecter les territoires au-delà des frontières

L'objectif 18 vise à « accélérer la révolution numérique pour tous ». La Région porte fortement cet objectif notamment via le plan de déploiement de la fibre optique dans les zones périurbaines et rurales. Cet objectif d'une région couverte à 100% à l'horizon 2023 ne dépend pas uniquement des politiques publiques puisque 5% du territoire du Grand Est, en zone urbaine, relève de l'investissement des opérateurs privés. Le CESER rappelle que ces politiques de déploiement de réseau ne suffiront pas à combler la fracture numérique, non seulement territoriale, mais aussi sociale et culturelle : un plan d'usage du numérique est nécessaire et une déclinaison sur les territoires d'un tel plan aurait dû figurer dans le SRADDET.

2. Solidariser et mobiliser les territoires

Un grand nombre d'objectifs et de règles du SRADDET ont vocation à s'appliquer en premier lieu en milieu urbain notamment afin de consolider l'armature des métropoles et des villes moyennes « moteur des territoires ». Ainsi la règle 18, qui vise à développer l'agriculture uniquement en milieu urbain et périurbain dans une logique de circuit court alimentaire de proximité, devrait être étendue en zone rurale⁶. Dans cette logique, il convient de prendre en compte les filières de transformation ancrées dans les territoires. Le CESER souhaite rappeler que l'agriculture urbaine et périurbaine ne peut représenter qu'une production agro-alimentaire relativement marginale de la région Grand Est.

Sur les mobilités, le CESER insiste pour que soit inscrit dans le SRADDET un objectif de distance ou de temps d'accès maximal à un mode de transport public sur l'ensemble du territoire régional (500m en zone urbaine et 20 minutes en zone rurale tous modes de déplacement confondus).

Le décret d'application du SRADDET lui demande de décliner le réseau routier d'intérêt régional. **Le Conseil régional devrait également identifier des réseaux ferroviaires et fluviaux d'intérêt régional dans un souci de promouvoir le report modal.**

3. Construire une région attractive dans sa diversité

Sur l'égalité territoriale d'accès aux services, l'objectif 26 vise à rechercher cette égalité dans les domaines de la santé, du sport et de la culture. Cet objectif n'est pas clairement décliné dans les règles du SRADDET. Le CESER rappelle que dans un souci d'équité territoriale, et pour satisfaire à la fois les besoins des populations et des entreprises dans les territoires, le maintien, notamment en territoire rural, de services publics mais aussi de commerces de proximité est essentiel. Il sera donc attentif à la déclinaison de cet objectif dans les différents schémas associés au SRADDET (Schéma Régional de Développement du Sport, Plan Régional de la Santé...).

Sur le tourisme, en lien avec le Schéma Régional de Développement du Tourisme, le SRADDET (objectif 28) affirme le besoin de mise en réseau des sites touristiques et le développement des grands projets structurants régionaux autour des cinq destinations du Grand Est. Le CESER

⁶ La définition de l'ADEME établit une distance maximum de 150 km entre le producteur et le consommateur pour les circuits courts et de proximité.

approuve cette position et confirme que le développement des sites touristiques doit se faire dans le respect des zones naturelles et notamment des trames vertes et bleues en lien avec le développement des véloroutes et voies vertes.

L'AVIS DU CESER

- Il relève une stratégie ambitieuse qui répond à l'urgence climatique et à la réduction des inégalités territoriales ;
- Un constat régional mieux posé sur la biodiversité aurait permis de définir plus précisément les enjeux, d'élaborer une stratégie pertinente et de définir des règles plus adaptées ;
- Concernant la qualité de l'air, le CESER apprécie que le SRADDET retienne les lignes directrices de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ;
- Le Conseil régional devrait porter une attention particulière aux devenir des territoires ruraux qui auraient dû avoir plus de place dans la stratégie du SRADDET ;
- Le Conseil régional devrait également identifier des réseaux ferroviaires et fluviaux d'intérêt régional dans un souci de promouvoir le report modal.

EXPLICATIONS DE VOTE

Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération Générale du Travail (CGT)

La CGT partage sur la globalité l'avis émis sur le SRADDET.

Mais, dans un contexte d'actualité toute colorée en jaune, on peut légitimement s'interroger si toutes les préoccupations territoriales, seront prises en compte, particulièrement pour les zones rurales, en termes :

- D'éloignement des centres de décisions
- D'accès à la santé au sens général
- D'accès, tout simplement, aux services publics.

D'ailleurs et pour exemple, la commission transport a eu l'occasion de recevoir une association du territoire de Langres qui surligne fortement que dans ces types de territoires, ce sont bien ces problématiques qui ressortent systématiquement dans les demandes.

Accessibilité aux services publics et mobilité qui l'accompagne, tel doit être le fil conducteur d'une réflexion efficace pour tenir l'équité des territoires.

Enfin, sur la transition énergétique, celle-ci ne peut se faire, et on le voit bien à cet instant, de manière brutale et impérative si les moyens ne sont pas discutés en amont.

Par exemple, l'habitat social se retrouve étranglé dans la période, via un système d'effet balancier où la baisse des APL a provoqué, pour compenser, une baisse des loyers. Et cette baisse des loyers provoque inexorablement une baisse des moyens, des leviers financiers pour, notamment, financer les rénovations des bâtiments et particulièrement l'isolation.

Il y a donc une vision globale à opérer, où tout doit s'interconnecter pour ne pas être contreproductif.

Bernard ADRIAN, Odile AGRAFEIL, Arnaud ANTHOINE,
Chantal BERTHELEMY, Bénédicte DA PONT, Pascal DEBAY,
David DONNEZ, Sylvie GATEAU, Fabienne JACQUEMIN,
Jean-Pierre LANGLET, Jérôme MARCEL, Françoise SEIROLLE,
Patrick TASSIN

CESER

ALSACE
CHAMPAGNE-ARDENNE
LORRAINE

Grand Est

Retrouvez toutes les infos du
CESER Grand Est sur internet :
www.ceser-grandest.fr

Suivez-nous

sur les réseaux sociaux pour ne
rien manquer de nos actualités :

 @cesergrandest

 @ceserge

Site de Châlons-en-Champagne

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne Cedex
Tél : 03 26 70 31 79

Site de Metz

1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01
Tél : 03 87 33 60 26

Site de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex
Tél : 03 88 15 68 00