CÉSER
RÉGION SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR
CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

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

Le bilan du schéma et le lancement de la procédure de modification

A V I S

15 Décembre 2021

Rapporteure
Sylvie GALÉA

Assisté d'Éric VARIN

Avis adopté à l'unanimité des 25 Conseillers présents

dans le cadre d'une saisine obligatoire
Etude conduite par la Commission Aménagement des Territoires, du Massif, Foncier, Habitat et Logement

Sommaire

1. LE CONTEXTE RELATIF A LA PRESENTATION D'UN BILAN DE MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA ET AU LANCEMENT DE LA PROCEDURE DE MODIFICATION : 5

2. L'AVIS DE LE CESER SUR LE BILAN ET LE LANCEMENT DE LA PROCEDURE DE MODIFICATION 6

2. 1. Rappel des mesures de gouvernance et de mise en œuvre du SRADDET 6
2. 1. Commentaires de le CESER 7

Explications de vote 9

1. Le contexte relatif à la présentation d'un bilan de mise en œuvre du schéma et au lancement de la procédure de modification :

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été adopté par le conseil régional le 26 juin 2019 et approuvé par le Préfet de Région le 15 octobre 2019.

Conformément au code général des collectivités territoriales, le Président du conseil régional doit présenter, dans les six mois suivants le renouvellement de l'assemblée régionale, un bilan de la mise en œuvre du schéma. Le conseil régional peut décider du maintien du schéma, de sa modification, de sa révision partielle ou totale ou de son abrogation.

Un bilan a été élaboré pour répondre aux exigences règlementaires. Il est composé de quatre sections :

- La stratégie et les actions de mise en œuvre du schéma ;
- L'application des orientations et règles du schéma dans les projets de planification (SCoT, PLU, PCAET, PDU, charte PNR et SRC) ;
- L'analyse synthétique des indicateurs d'incidence du SRADDET ;
- Les axes de réflexion et les pistes d'évolution pour le SRADDET.

Parallèlement, depuis l'arrêt du projet de schéma le 18 octobre 2018, quatre textes de lois ont des impacts sur quatre des onze domaines obligatoires du schéma. Il convient donc de mettre le document en conformité avec ces lois qui sont :

- Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement de l'aménagement et du numérique ;
- Loi n°2019 -14 28 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- Loi n°2020 -105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- Loi n°2021 -1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets.

La procédure de modification visera à intégrer les évolutions des textes sur les domaines obligatoires suivants :

- Lutte contre l'artificialisation des sols, avec notamment la territorialisation de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers ;
- Développement des transports de personnes et de marchandises, avec notamment le renforcement des dispositions liées à la logistique ;
- Prévention et gestion des déchets sous réserve d'une prise en compte dans le cadre d'une modification ultérieure.

La mise en conformité du document avec les objectifs régionalisés de développement des énergies renouvelables et de récupération fera l'objet d'une seconde procédure de modification, lancée à l'horizon 2023.

Pour répondre aux exigences réglementaires, le schéma modifié devra être adopté par l'assemblée régionale en juillet 2023 et approuvé par le Préfet en août 2023. Un calendrier prévisionnel a été établi afin de proposer un document finalisé dans le délai imparti. Différents acteurs seront associés à la mise en œuvre de la modification du schéma tout au long de l'année 2022 ; ce dernier devant être arrêté en décembre 2022.

2. L'avis de le CESER sur le bilan et le lancement de la procédure de modification

Le CESER a pris connaissance des termes de la délibération relative à la présentation du bilan et du lancement de la procédure de modification du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

2. 1. Rappel des mesures de gouvernance et de mise en œuvre du SRADDET

En préambule, le CESER rappelle les grandes lignes du rapport relative à la « gouvernance du SRADDET et mise en capacité des territoires ». Dans ce chapitre 5, la Région entendait mettre en œuvre trois fonctions :

- Une fonction de régulation,
- Une fonction d'animation territoriale et,
- Une fonction d'ingénierie et d'observation par une veille permanente, notamment sur les signaux faibles.

Ce chapitre prévoit que la mise en œuvre du schéma s'appuie sur différents dispositifs de conventionnement et de contractualisation tels que le Contrat de Plan Etat-Région (CPER), les Contrats régionaux d'équilibre territorial (CRET), les conventions territoriales d'exercices concerté de la compétence (CTEC), et les conventions territoriales d'application du SRADDET.

Dans le cadre des CTEC, la Région est chef de file de six domaines de compétence, aménagement et développement durable du territoire, protection de la biodiversité, climat, qualité de l'air et énergie, intermodalité et complémentarité entre les modes de transport.

Il est prévu aussi un dispositif de coordination, de pilotage et de suivi du SRADDET par l'installation d'un comité de pilotage (COPIL) qui se réunit de manière trimestrielle afin de suivre la mise en œuvre et les évolutions éventuelles du schéma, d'un comité partenarial de suivi (COPART) qui se réunit au moins une fois par an, quatre instances de dialogue à l'échelle des espaces territoriaux du schéma et une instance spécifique émanant de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

2. 1. Commentaires de le CESER

Le CESER prend acte du bilan de mise en œuvre dudit schéma, annexé à la délibération, document extrêmement précis et argumenté qui en fait un véritable document de référence.

Cependant, le CESER remarque que l'ensemble des mesures énoncées dans le rapport du SRADDET et rappelées en préambule n'ont pas été complètement mises en œuvre. Il n'est fait référence à aucune réunion du COPIL, et il n'y a eu qu'une réunion du comité partenarial, en octobre 2019.

Il n'est pas fait mention dans ce bilan des conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (CTEC) sur les thématiques où la Région est chef de file, et des conventions territoriales d'application du SRADDET, ni du Contrat de Plan Etat-Région (CPER), alors qu'il est fait mention des Contrats régionaux d'équilibre territorial (CRET) et d'autres documents contractuels tels que le plan climat ou la stratégie foncière régionale.

Toutefois, il y a eu deux réunions de la conférence « Avenir de nos territoires », en octobre 2020 et octobre 2021, dont il est difficile de savoir à quelle instance du SRADDET elle se rattache ; est-ce une nouvelle instance de dialogue ou la dénomination d'une instance existante ?

Les instances de dialogue par espaces territoriaux se sont bien tenues au cours de ces deux ans.

Le CESER relève l'implication de la Région à développer des outils pratiques et numériques pour informer, former et faciliter l'appropriation du SRADDET.

Le CESER prend acte de l'important travail d'analyse de la déclinaison du SRADDET dans les documents de planification infrarégionaux que sont les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU), les Plans Climat Air Energie territoriaux (PCAET), les Plans de Déplacements Urbains (PDU), le projet de Charte des Parcs Naturels Régionaux, et les Schémas régionaux et d'installations classées.

Concernant l'analyse synthétique des indicateurs d'incidences du SRADDET, le CESER souhaiterait que la Région aille plus loin dans la prise en compte de l'état « zéro » dans les documents d'urbanisme en mettant en évidence les discordances existantes entre les documents en vigueur (SCoT, PLU, PLUi, PDU, …) et les objectifs du SRADDET. Ce travail permettrait d'alimenter la future conférence régionale des SCoT qui doit se tenir en février 2022.

Par ailleurs, le CESER souhaiterait que la Région mette en place un tableau de bord de suivi des indicateurs d'incidence ou de résultats en cohérence avec le fascicule des règles qui détaille pour une trentaine d'objectifs les indicateurs retenus.

Le CESER prend acte de l'obligation de mettre en conformité le schéma avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Le CESER souligne toutefois la complexité de la démarche et des contraintes imposées, qui mobilisent du personnel et du temps au risque de nuire à la mise en œuvre du schéma dans sa forme actuelle. Par ailleurs, il est bien noté que certaines déclinaisons régionales ne pourront être lancées qu'en 2023 dans le cadre d'une modification ultérieure avec toute la lourdeur administrative que cela engendre.

Le SRADDET est un document complexe et complet qui doit s'adapter régulièrement aux évolutions législatives et règlementaires, ce qui mobilise des ressources très importantes compte tenu des procédures mises en place pour le modifier.

Le CESER s'interroge sur le caractère uniquement de mise en conformité avec une procédure de modification et en prend acte. Une procédure de révision pourrait être engagée assez rapidement pour proposer de nouveaux objectifs du SRADDET, les faire évoluer ou les adapter afin d'intégrer les nouvelles directives proposées dans le cadre de la révisions de certains schémas élaborés par l'Etat (Schéma régional de la mer, schéma des carrières,…), de prendre en compte les orientations de la politique régionale issues des différentes réunions de concertation, ou encore, de prendre en considération des préconisations thématiques du CESER.

Le CESER aimerait savoir si la consultation du grand public et des entreprises pouvait s'organiser en amont de la consultation prévue en avril 2023 sur un texte déjà arrêté.

Le CESER souhaiterait pouvoir être associé à la phase d'élaboration du schéma modifié en étant informé et destinataire des documents de travail intermédiaires tout au long de l'année 2022.

Le CESER émet un avis favorable au lancement de la procédure de modification du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité du Territoire (SRADDET), tout en souhaitant que les commentaires ci-dessus puissent être pris en considération.

Explications de vote

1er Collège
Michel HENRY

2ème Collège
Philippe COTTET

3ème et 4ème Collèges
Serge DAVIN

Intervention de Michel HENRY au nom du 1er Collège

Le document bilan du schéma de 198 pages est extrêmement dense et complexe.

Le 1er collège constate que la plupart des données, pour certaines antérieures à la mise en œuvre du SRADDET et pour d'autre sur un faible échantillon, ne reflètent pas vraiment l'effet de la mise en œuvre du Schéma. Il faut donc prendre avec précaution le fait que les objectifs intermédiaires ne sont pas en ligne avec les ambitions 2030 et 2050. Le bilan s'en trouve mitigé.

D'autres thématiques sont abordées, mais le 1er collège considère que la décarbonation énergétique fait partie des priorités. Au-delà de l'optimisation de la consommation pour réduire à tous les niveaux la part d'énergie consommée, se pose la question de la transition vers les « énergies renouvelables ENR ».

Il est très clair que dans les délais impartis le développement ENR sera très insuffisant, notamment du fait d'une opposition grandissante de la population et des contradictions qui existent pour la mise en œuvre des objectifs du SRADDET.

Se pose le sujet du renforcement de la filière nucléaire désormais posé par l'Etat. Cette filière est essentielle en Région Sud, elle représente une activité d'achats de plus de 1Md€ (CEA, ITER, EDF).

Le 1er collège soutien cette démarche.

Sur les pistes d'évolution proposées le 1er collège constate que les propositions d'évolutions sont très majoritairement contraignantes avec un « parfum » de décroissance, confère l'extrait ci-dessous : « Penser les besoins de l'environnement avant ceux du développement humain »

Le 1er collège est en total désaccord avec cette idée de décroissance économique qui frappera d'abord les plus vulnérables.

La recherche scientifique privée et publique conduisant à des innovations techniques adaptées à la décarbonation développées par les entreprises, associée à un comportement raisonné de tous en matière de consommation et d'environnement sont la voie privilégiée pour lutter contre le réchauffement climatique et offrir un mieux vivre à nos concitoyens et aux générations futures.

Le 1er collège sera très attentif lors de la modification du schéma à ce que ce principe soit appliqués.

Sur le principe de la modification du SRADDET le premier collège le votera.

Intervention de Philippe COTTET au nom des groupes CGT, FSU et Solidaires (2ème Collège)

En juin 2018, le CESER adoptait un avis riche en préconisations en vue de l'élaboration du futur SRADDET. Un an plus tard nous faisions le constat que le projet de SRADDET soumis à la consultation du CESER ne prenait pas en compte ces préconisations. Nous avions alors conclu notre intervention par ces mots : « A l'arrivée, un SRADDET sans souffle véritable qui se contente de porter une vision de l'aménagement du territoire au seul service des entreprises et du développement économique et fait peu de cas de la satisfaction des besoins des populations et des territoires ».

Qu'en est-il de sa mise en œuvre ? A la lecture de ce premier bilan nous pouvions nous attendre à une présentation et une analyse du début de la mise en œuvre et de ses premiers effets. Certes le fait que ce schéma soit relativement récent peut amener à une certaine mesure, mais on apprend que les deux premières années ont surtout été consacrées à la mise en place de seules procédures qui aux dire du document donneraient satisfaction.

En fait nous espérions la publication d'indicateurs de suivis des objectifs affichés. Hélas, leurs mises en œuvre n'étant apparemment pas opérationnelles, nous n'avons comme seul indicateur celui sur le taux de satisfaction des outils déployés. Les habitants et habitantes de notre région attendent certainement des actions qui améliorent leur quotidien plutôt qu'un consensus sur la méthodologie.

Les réunions de concertations se sont multipliées en 2020 voire au début de 2021 mais le document est un peu avare sur les actes et les décisions qui en ont découlés.

On apprend au détour d'un chapitre, la nécessité de mettre en place des initiatives comme le prix avenir des territoires. Nous pensions, que les modifications législatives avaient donné le pouvoir de rendre ce schéma prescriptif dès l'aval du préfet sans recourir à la distribution de bons points.

Les déclinaisons du Plan Climat, plus ancien dans la conception, semblent progresser, ainsi que les Contrats d'Équilibre du Territoire qui semblent bénéficier de la dynamique de ceux mis en place en 2015. Encore faut-il souligner que dans les actions arrêtées, tout ne relève pas du SRADDET, loin s'en faut. Parmi les 10 points mis en avant pour illustrer la cohérence entre les objectifs du SRADDET et la trajectoire régionale, la plupart sont largement liés à des enjeux qui vont bien au-delà du SRADDET …

Un constat s'impose c'est celui d'un fort retard dans la mise en œuvre des actions du SRADDET. Le bilan semble plus s'accrocher à des actions en continuité avec des schémas déjà en cours dont on essaye de trouver un rattachement possible avec le SRADDET.

Pour les groupes CGT, FSU et Solidaires, il est nécessaire de changer de paradigme. Au-delà de la nécessité de mise en conformité avec les nouvelles lois de la République, l'année qui va s'ouvrir doit permettre d'accélérer la mise en œuvre concrète de ce SRADDET et de son suivi mais aussi de revoir certaines orientations pour en faire enfin un outil d'aménagement du territoire permettant de répondre aux besoins des populations tant en termes de transports, de logement, d'équipements … que de qualité de vie.

Nous voterons l'avis.

Intervention de Serge DAVIN au nom des 3ème et 4ème Collèges

Les 3ème et 4ème collèges soulignent la qualité de la présentation de l'avis proposé. D'une part sur un premier bilan du SRADDET, et d'autre part sur les perspectives d'évolution du schéma important que constitue le SRADDET pour l'avenir de la région, avec notamment la prise en compte de lois qui impactent certains domaines obligatoires qui ont souvent été évoqués par notre assemblée (artificialisation des sols, déchets, économie circulaire…).

Par ailleurs, l'effort important de concertation, de communication, d'association des acteurs et de pilotage à développer autour du SRADDET nous parait aller dans le bon sens d'une appropriation de ce document complexe par les élus comme par le grand public

La mise en place d'indicateurs de suivi permet d'aller vers une pratique souhaitable et attendue de l'évaluation des politiques publiques.

Le CESER, représentant de la société civil organisée, aura un rôle à jouer dans l'évolution du SRADDET.

Dans ces conditions, les 3ème et 4ème collèges voteront l'avis proposé.

27, Place Jules Guesde - CS 80255 - 13235 Marseille Cedex 02
Téléphone : 04 91 57 53 00

e.mail : ceser@maregionsud.fr
Site web: www.ceserpaca.fr
Site Newsletter : ceser@regionpaca.com