

Avis et Conclusions

Enquête publique unique du
02/09/2019 au 04/10/2019

Région Auvergne-Rhône-Alpes

Projet de schéma régional
d'aménagement, de développement
durable et d'égalité des territoires

SRADDET

Tribunaux administratifs de Grenoble, de Clermont-Ferrand et de Lyon
Dossier n° E19000053/38-63-69



Table des matières

Préambule	3
L'objet de l'enquête.....	3
Les modalités et le déroulement de l'enquête	3
Les enjeux du SRADDET	3
Conclusions motivées de la commission d'enquête	5
Conclusions motivées concernant la lisibilité du dossier soumis à l'enquête, la publicité de l'enquête publique et son déroulement.....	5
Conclusions motivées concernant le contenu du projet.....	6
Avis de la commission d'enquête.....	16
L'ambition du projet	16
La prescriptivité du SRADDET	16
L'absence de territorialisation des règles et de prise en compte des territoires spécifiques (notamment la Montagne).....	16
Réserves.....	17
Recommandations.....	18

Préambule

L'objet de l'enquête

Il s'agit d'une enquête unique portant sur les deux projets suivants :

- **le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;**

Le SRADDET a été institué par la loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il s'agit du plan de la compétence des régions intégrant les différentes thématiques s'inscrivant dans l'aménagement et le développement durable régional.

- **le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).**

Les modalités et le déroulement de l'enquête

Les tribunaux administratifs de Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand ont, par décision n° E19000053/69 du 12 juin 2019, nommé une commission d'enquête de neuf membres.

L'enquête a été ensuite prescrite par l'arrêté n°2019/06/00376 du 1^{er} juillet 2019 du président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, la Région étant à la fois autorité organisatrice de l'enquête et porteur des deux projets.

L'enquête s'est déroulée du 2 septembre au 4 octobre 2019 soit pendant 33 jours consécutifs.

68 permanences ont été tenues dans 29 lieux répartis sur l'ensemble du territoire régional.

La dématérialisation sous la forme d'un registre numérique a été mise en œuvre par un prestataire retenu par la Région.

S'agissant d'une enquête unique, le rapport établi par la commission porte sur l'ensemble des projets soumis à l'enquête ; en revanche, il y a des conclusions distinctes pour chacun des projets.

Les présentes conclusions concernent le projet du SRADDET.

Les enjeux du SRADDET

En application de la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long terme en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Ce schéma fixe des objectifs et des règles prescriptives en matière d'aménagement du territoire régional à l'horizon 2030. Il s'impose notamment aux SCoT et aux PDU.

Il s'agit d'un document simplificateur puisqu'il intègre en son sein divers autres schémas régionaux (qui de fait disparaissent) : les deux SRCE (Schéma Régional de Cohérence Écologique) Auvergne et Rhône-Alpes, les deux SRACE (Schéma Régional Climat Air Énergie) Auvergne et Rhône-Alpes, le PRPGD (Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets) Auvergne-Rhône-Alpes, la PPRIT (Planification Régionale de l'Intermodalité des Infrastructures de Transport).

Dans le contexte de fusion des régions Auvergne-Rhône-Alpes, la Région a, dès la fin 2016, entrepris la mise en chantier de son SRADDET et de son PRPGD.

La Région Auvergne-Rhône-Alpes a défini et formalisé une vision stratégique régionale à l'horizon 2030, exprimée à travers quatre objectifs généraux :

- Objectif général 1 : construire une région qui n'oublie personne ;
- Objectif général 2 : développer la région par l'attractivité et les spécificités de ses territoires ;
- Objectif général 3 : inscrire le développement régional dans les dynamiques interrégionales ;transfrontalières et européennes ;
- Objectif général 4 : innover pour réussir les transitions (transformations) et mutations.

Il couvre 11 thématiques obligatoires :

- Équilibre et égalité des territoires ;
- Désenclavement des territoires ruraux ;
- Habitat ;
- Gestion économe de l'espace ;
- Intermodalité et développement des transports ;
- Implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ;
- Maîtrise de l'énergie et développement des énergies renouvelables et de récupération ;
- Lutte contre le changement climatique ;
- Pollution de l'air ;
- Protection et restauration de la biodiversité ;
- Prévention et gestion des déchets.

Par délibération n° 1450 du Conseil régional du 29 mars 2018, le choix a été fait de compléter ces 11 domaines obligatoires par deux thématiques complémentaires :

- Les infrastructures numériques ;
- Le foncier agricole.

Conclusions motivées de la commission d'enquête

Conclusions motivées concernant la lisibilité du dossier soumis à l'enquête, la publicité de l'enquête publique et son déroulement

Sur la lisibilité du dossier soumis à l'enquête :

Le dossier d'enquête publique du SRADET Auvergne-Rhône-Alpes est complet ; il est particulièrement épais et foisonnant. Son volume et sa présentation, sans mise en forme adaptée à un document aussi complexe (pièces mises bout à bout sans regroupement ou hiérarchisation, document de présentation sans synthèse des enjeux et des principaux objectifs politiques, carte illustrant le rapport d'objectifs peu lisible...), lui confèrent un format que la commission estime très technocratique et le rendent peu accessible aux techniciens et au grand public.

La commission a pris acte dans la réponse que lui a faite la Région que la volonté initiale était de produire un SRADET concis, concret et utile. Elle considère toutefois comme un certain nombre de contributeurs à l'enquête, que le résultat n'est pas à la hauteur de ce que l'on pourrait attendre. La commission qui a été amenée dans le cadre de sa mission à consulter d'autres SRADET notamment de Régions voisines, a pu constater que certains de ces schémas avaient su être beaucoup plus efficaces dans leur présentation et plus concis.

On peut regretter que la Région, pour répondre aux critiques sur la lisibilité du dossier, se soit retranchée derrière le fait que ce dernier « serait pour l'essentiel destiné à des professionnels » en oubliant qu'il s'agissait d'un dossier d'enquête destiné au public.

La commission trouve par contre positif l'engagement de la Région de réaliser un document de communication à l'attention du Grand public et des élus ; elle regrette simplement qu'il n'ait pas fait partie du dossier d'enquête.

Sur la publicité et le déroulement de l'enquête publique :

La publicité légale s'est réalisée conformément aux textes en vigueur :

- par voie de presse 15 jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans les journaux : La Montagne, Le Progrès et le Dauphiné libéré
- par affichage sur tous les lieux d'enquête et lorsque ces lieux d'enquêtes sont une préfecture, une sous-préfecture ou une antenne de la Région qui ne disposent pas de lieu d'affichage extérieur à la mairie de ces différents lieux

Une publicité complémentaire a été assurée par la Région par communiqué de presse et par information directe à tous les maires de la région en les invitant à relayer le message.

L'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions.

Les membres de la commission ont tenu au total 68 permanences, réparties sur tout le territoire, sur 29 sites, et sur toute la durée de l'enquête, et dont les jours et les horaires avaient été fixés, en fonction des horaires d'ouverture des sites, de façon à répondre au mieux aux besoins du public, en fixant autant que possible des permanences le samedi matin et à des jours et moments variés en semaine.

Le public a pu déposer ses contributions soit sur registres papier, soit sur registre électronique, soit par messagerie électronique, soit par courrier. Ce sont au total 456 contributions qui ont été déposées dans les délais de l'enquête, 428 après décompte des contributions identiques déposées par les mêmes personnes.

En conclusion, la commission considère que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté la prescrivant et dans de bonnes conditions, le public pouvant participer aisément par les différents moyens offerts.

Conclusions motivées concernant le contenu du projet

La commission développe ci-dessous, par grand thème, ses conclusions sur les points principaux ressortant des observations formulées par le public lors de l'enquête, ainsi que des observations formulées par les personnes publiques associées et consultées lors de la consultation préalable à l'enquête (appelées plus loin sous l'acronyme générique PPA). Ces conclusions tiennent également compte des modifications, précisions ou ajouts au projet que la Région, dans son mémoire en réponse au PV de synthèse, se propose d'apporter au projet. Ces conclusions justifient et motivent l'avis final de la commission.

Il convient de souligner, que sur ce volet SRADDET de l'enquête, les échanges et la collaboration entre la commission d'enquête et les services de la Région, chacun dans son rôle, ont été particulièrement riches et ont permis d'aboutir dans de nombreux cas à des propositions concrètes de nature à répondre aux observations du public comme celles des personnes publiques associées et consultées.

Concernant le thème aménagement du territoire.

Sur la gestion économe de l'espace et la préservation de la ressource foncière

La commission a pris acte de la stratégie volontariste de la Région en matière de préservation du foncier appuyée par une approche globale (foncier urbain, foncier économique, foncier agricole). Cette stratégie vise à réduire significativement la consommation de ressources foncières grâce à un urbanisme rénové et en promouvant la densification et l'optimisation du foncier économique.

Elle regrette toutefois qu'elle n'ait pas souhaité s'engager sur des d'objectifs temporels ou sur une maille géographique tout en reconnaissant qu'elle entend, en réponse aux nombreuses observations formulées sur ce thème, réaffirmer l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050 en le rappelant clairement dans la règle 4.

La commission déplore toutefois qu'elle n'ait pas complété cette prise de position par la prescription de mesures permettant de s'assurer que les territoires s'impliqueront fermement dans l'atteinte de cet objectif. En effet, la commission estime qu'une couverture totale du territoire régional par des documents d'urbanisme serait de nature à conforter significativement la volonté régionale.

Dans ses conclusions, la commission proposera donc une recommandation sur ce point particulier.

Enfin, la commission note avec intérêt que la Région a répondu par la négative aux demandes, émanant souvent de PPA, d'assouplissement des règles 4 et 5. A travers cette réponse, elle souhaite maintenir une certaine prescriptivité montrant ainsi sa volonté d'inverser les tendances constatées en matière de consommation d'espaces.

En ce qui concerne le foncier agricole

La commission prend note avec intérêt que la Région a inscrit le foncier agricole dans une règle spécifique en relation avec les enjeux agricoles, forestiers et de biodiversité. Elle est en outre favorable aux engagements qu'elle a formulés dans son mémoire en réponse démontrant notamment sa volonté de s'impliquer plus activement dans les procédures de consultations officielles relatives au foncier agricole en sollicitant les préfets pour participer activement aux CDPENAF afin de « porter la parole » du SRADDET.

La commission juge satisfaisante la réaffirmation de la Région de préserver le foncier à fort potentiel agronomique, notamment lors d'opérations impliquant une compensation. Elle note également l'amélioration du projet initial consistant à reprendre, dans la règle 7, la proposition du préfet de région de préserver le foncier agricole ayant bénéficié d'aides publiques à l'aménagement.

Enfin, l'affirmation exprimée par la Région de faire une meilleure promotion (dans une règle) des outils d'aménagement foncier en lien direct avec la protection du foncier agricole est validée par la commission.

Sur l'organisation spatiale/armature territoriale/attractivité

La commission comprend la décision politique réaffirmée de la Région de ne pas s'engager dans la définition d'une armature territoriale régionale, préférant faire confiance aux SCOT plus proches des spécificités territoriales locales tout en déplorant qu'elle n'ait pas plus valorisé les aires métropolitaines comme territoires à enjeux régionaux. Si le choix régional peut s'entendre, il peut aussi aboutir à des incohérences territoriales majeures ou à des défauts d'harmonisation. La référence à des repères méthodologiques, facilitant et hiérarchisant les polarités, élaborés à partir de la base méthodologique retenu par l'inter-SCOT de la Métropole lyonnaise, améliorés sur la base des expériences locales, et rappelée en simple mesure d'accompagnement aurait dû être mieux valorisée.

Elle devrait être affichée comme une préconisation volontariste et ambitieuse dans la règle elle-même.

Dans ses conclusions, la commission recommandera une plus grande ambition sur ces points particuliers.

De la même manière, la commission aurait souhaité que la Région définisse un processus permettant s'assurer la cohérence du SRADDET avec les documents analogues des régions limitrophes.

En ce qui concerne la règle 9

La commission considère que l'expression « devront réserver les fonciers disponibles » nécessaires à la réalisation de projets, qualifiés par la Région de structurants, mentionnée dans la règle 9 n'est pas juridiquement valide suivant en cela l'analyse des services du préfet de région. En effet, elle impose des réserves foncières en se substituant à des procédures réglementaires relatives au foncier et en préjugant du résultat de ces procédures.

En outre, compte tenu de la diversité des niveaux d'instruction, notamment au regard des impacts environnementaux des projets identifiés dans la règle (DUP acquise pour certains, simple étude préalable pour d'autres), son application risquerait de bloquer dans la durée des zones à forte sensibilité environnementale et par effet de report de déplacer l'artificialisation de certains secteurs potentiellement écologiquement sensibles.

En conclusion, la commission demandera au titre des réserves de supprimer la règle 9 au motif de son irrégularité juridique et de la non prise en compte des impacts environnementaux qu'elle peut induire du fait du niveau d'instruction peu avancé de certains projets.

Sur le logement et l'habitat

La commission estime que l'objectif et la règle relatifs au logement affirment des choix intéressants en matière de cohérence entre production de logements et développement des territoires. Elle affirme également clairement les conditions de priorisation de la production de logements.

Elle regrette toutefois que l'accompagnement des territoires en matière d'ingénierie foncière et la problématique des territoires en tension foncière du fait de leur attractivité n'aient pas été plus développés dans le projet.

Sur la gestion de la ressource en eau

La commission constate que cette thématique a été abordée par la Région de manière éclatée entre plusieurs chapitres du projet dont celui sur la biodiversité, cette dernière reconnaissant implicitement que les attentes des citoyens exprimées au cours de l'enquête confirmaient cette analyse.

La commission estime que l'eau aurait dû apparaître comme un enjeu stratégique majeur pour la Région, notamment au regard du changement climatique dont les impacts potentiels n'ont pas été analysés en détail. Elle regrette l'absence d'une vision d'ensemble et transversale de cette thématique intégrant : ressource en eau / biodiversité / régulation des usages / adaptation des pratiques notamment agricoles / conséquences économiques et prévention des risques.

La commission estime donc que l'amendement de l'objectif 4.5 dans lequel figure expressément l'incitation de l'ensemble des territoires à se doter de SAGE sur des périmètres pertinents et intégrant clairement l'ensemble des usages de l'eau est satisfaisante. Elle déplore toutefois qu'elle n'ait pas également incité les territoires à se doter, là où cela est pertinent, de structures de gestion des cours d'eau.

La commission confortera l'évolution de l'objectif 4.5 en émettant une recommandation en ce sens sur la promotion des SAGE.

En outre, la commission accueille favorablement la proposition de la Région, formulée dans son mémoire en réponse aux attentes exprimées lors de l'enquête, d'une rédaction satisfaisante de la règle 8 rappelant les contextes du changement climatique et de la raréfaction de la ressource en eau, insistant sur une nécessaire économie de l'eau et intégrant la préservation des milieux aquatiques et la prise en compte de l'ensemble des usages. De même la volonté affichée par la Région de mobilisation de l'ensemble des acteurs, dans le cadre de leurs compétences, respectives est à noter.

La commission confortera les évolutions proposées par la Région en émettant une recommandation en ce sens.

Sur l'urbanisme commercial

La commission a bien noté que la Région avait une réelle volonté d'encadrer l'urbanisme commercial en invitant les SCOT et/ou les PLU(i) à décliner cette stratégie.

Elle constate avec intérêt qu'elle a pris en compte, dans la règle, les impacts paysagers et environnementaux dans les critères d'encadrement des créations ou extensions commerciales en réponse à certaines attentes du public ayant participé à l'enquête.

En ce qui concerne le e-commerce, la réponse régionale apparaît à la commission peu argumentée alors que ce nouveau mode de commerce impacte fortement le tissu commercial urbain depuis longtemps et présente désormais des risques significatifs pour la pérennité des surfaces commerciales de périphérie. La commission regrette que le projet n'évoque pas cette problématique à forts impacts sur l'aménagement et le développement des territoires.

Concernant le thème du climat, de l'air et de l'énergie

Sur la prise en compte du changement climatique dans le projet de schéma

La commission d'enquête note que le projet de schéma soumis à l'enquête comporte divers objectifs et règles concourant à atténuer le changement climatique et à lutter contre ses effets. Mais au regard de l'importance des impacts que le changement climatique a déjà et aura dans les années futures sur l'ensemble de la région, et plus particulièrement en montagne et sur le sud de la région, elle déplore que le projet ait abordé cette urgence climatique de façon éclatée. L'affirmation d'un objectif stratégique fort de lutte et d'adaptation à ce phénomène aurait dû guider selon elle de façon transversale et plus volontariste les diverses politiques, notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre dans les différents secteurs d'activité, de report modal vers des modes de transport décarbonés, de gestion économe du foncier et désartificialisation des sols et de protection de la biodiversité et de la ressource en eau. Elle déplore également que le projet n'ait que relativement peu abordé les chantiers de préparation des mutations à long terme que nécessitera l'évolution climatique, pour aller vers de nouveaux modèles de développement, de préservation et de gestion de ressources.

Aussi accueille-t-elle favorablement les divers amendements au projet envisagés par la Région dans son mémoire en réponse, pour mieux souligner l'enjeu majeur qu'est le changement climatique, pour intégrer un objectif opérationnel spécifique à la lutte contre ce réchauffement, ainsi que pour inciter les acteurs concernés, conformément au plan national d'adaptation au changement climatique, à mettre en place un comité régional de l'adaptation au changement climatique, favorisant la diffusion de connaissance et la sensibilisation et permettant la mise en réseau des acteurs, le partage des enjeux, le développement de partenariats, le partage d'expériences sur des principes et des actions d'adaptation.

La commission fait de l'intégration de ces évolutions dans le SRADDET une réserve à son avis final.

Sur l'absence d'objectifs à horizon 2050 de maîtrise de l'énergie et de rénovation énergétique, de diminution des rejets de gaz à effet de serre et d'atteinte de la neutralité carbone et de développement des énergies renouvelables

Le projet de schéma mis à l'enquête fixe ces objectifs uniquement à horizon 2030.

La commission souligne qu'il importe que, conformément aux textes législatifs et réglementaires, le projet :

- détermine des objectifs à horizon 2050 s'inscrivant dans les trajectoires nationales et européennes, en matière de maîtrise de l'énergie et de rénovation énergétique, de développement des énergies renouvelables et de diminution des rejets de gaz à effet de serre ;
- précise un scénario d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre, dans les différents secteurs d'activité, et notamment dans celui des transports, en l'articulant avec la réduction de la consommation d'énergie et le mix énergétique.

Aussi la commission fait- elle de cette détermination d'objectifs à horizon 2050 dans le SRADDET une réserve à son avis.

Elle recommande par ailleurs que, comme envisagé dans le mémoire en réponse de la Région, le SRADDET incite les territoires qui n'ont pas l'obligation réglementaire de se doter d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), c'est-à-dire les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants, à construire, par exemple sur le modèle des territoires à énergie positive (TEPOS CV), une trajectoire relative à la lutte et l'adaptation au changement climatique, à l'amélioration de la qualité de l'air, à la baisse des consommations d'énergie et au développement des énergies renouvelables.

Sur la qualité de l'air

Concernant les territoires prioritaires concernés par un récent jugement de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que les autres territoires ne respectant pas les obligations réglementaires, le projet de rapport d'objectifs mentionne, dans le cadre « La Région en action » pour l'objectif opérationnel 1.5.1, la signature sur les neuf zones prioritaires de conventions territoriales pour la qualité de l'air avec des acteurs portant des actions contribuant directement à l'objectif. Il a été indiqué à la commission que ces conventions étaient, pour certaines, déjà signées et, pour les autres en cours de finalisation.

La commission estime qu'un suivi régulier des actions prévues dans ces conventions et des résultats constatés en matière de qualité de l'air sera à effectuer, afin, si les niveaux de pollution n'étaient pas revenus à court terme à des valeurs acceptables, de prévoir des mesures plus ambitieuses, en les rendant prescriptives lors d'une évolution future du SRADDET.

Concernant les autres territoires, comme indiqué plus haut, la commission recommande que le SRADDET incite les territoires qui n'ont pas l'obligation réglementaire de se doter d'un PCAET à construire, par exemple sur le modèle des territoires à énergie positive (TEPOS CV), une démarche relative, entre autres sujets, à l'amélioration de la qualité de l'air.

Sur la production d'énergies renouvelables (EnR) et les objectifs et règles correspondantes

Les objectifs et les règles du projet relatifs aux énergies renouvelables ont fait l'objet de près d'un tiers des observations du public. Si plus d'une moitié d'entre elles porte sur l'éolien, avec l'expression de position fort divergentes, c'est l'ensemble de ce sujet qui a suscité des remarques, positives ou négatives, qui sont analysées dans le rapport d'enquête.

La commission souligne que, dans le contexte de changement climatique et de raréfaction des ressources, le développement des énergies renouvelables (EnR) constitue un impératif fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 et la Programmation pluriannuelle de l'énergie. Le SRADDET doit s'inscrire dans le cadre de ces textes et des objectifs nationaux.

La commission est en conséquence favorable aux objectifs d'EnR à horizon 2030 définis à l'objectif 3.7 du projet de SRADDET, en rappelant qu'ils sont à compléter par les objectifs à horizon 2050. Les objectifs définis permettront de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en favorisant un mix énergétique équilibré. La commission remarque cependant qu'en matière d'énergie éolienne, l'objectif reste en deçà du potentiel de la région, qui est important.

Ce développement des EnR est bien sûr à organiser dans le respect d'une bonne insertion paysagère et environnementale, en prenant en compte les impacts en matière paysagère, sur le bâti, le foncier agricole, les espaces forestiers, la biodiversité et l'environnement. La réglementation existante le

prévoit et chaque projet est soumis lors de son élaboration à une étude d'impact, soumise à l'avis de l'Autorité environnementale, présentée dans le dossier à l'enquête publique et contrôlée par les services de l'Etat lors de l'instruction de la demande d'autorisation. La commission estime que la définition par les territoires, au niveau intercommunal, d'une stratégie de développement des diverses EnR contribuerait au choix, en amont des procédures d'élaboration, des implantations les plus adéquates.

La commission souligne également que, comme nombre des observations reçues pendant l'enquête en font ressortir le besoin, les démarches de concertation avec les collectivités et les habitants et d'information claire et objective sont à développer dès l'amont des projets pour contribuer à la bonne réalisation des objectifs et à l'acceptation sociale des projets d'EnR, notamment en matière d'éolien mais pas exclusivement. La définition par les territoires d'une stratégie concertée de développement des EnR y contribuerait. L'émergence de projets participatifs, associant les collectivités et les citoyens, paraît également à la commission à encourager, car facilitant l'acceptation et l'appropriation locale.

Le projet de SRADDET mis à l'enquête comporte un projet de règle 29, qui en donnant une « priorité » au développement des filières bois énergie, méthanisation et photovoltaïque et en ne mentionnant pas l'éolien dans cette priorité, alors que le potentiel existe aussi pour cette filière, paraît, à la lecture des observations, susciter des ambiguïtés et des malentendus chez beaucoup de contributeurs. Il paraît préférable de rappeler dans cette règle l'ordre fixé par l'objectif 3.7 dans la production des diverses filières : bois énergie, méthanisation, photovoltaïque, éolien, autres filières

Le projet comporte également un projet de règle 30 relatif à un « développement maîtrisé de l'énergie d'éoliennes » qui prévoit une transmission des demandes au préfet avec l'avis favorable de toutes les collectivités impactées. Il entre en contradiction de fait avec l'objectif 3.7 et pose un problème juridique, le SRADDET ne pouvant pas légalement créer une règle de procédure outrepassant celles prévues pour les demandes d'autorisation d'éoliennes par le code de l'environnement.

Ce projet de règle 30 ne peut pas légalement être conservée en l'état. La commission exprime une réserve sur ce point.

Dans son mémoire en réponse, la Région prend en compte ces considérations et indique que « la règle 30 sera reformulée et complétée pour inciter les territoires à construire une trajectoire qui intègre le développement de tous types d'EnR ». La commission accueille favorablement cette intention. Toutefois, elle remarque que le nouveau projet de rédaction de cette règle 30 figurant dans le mémoire en réponse de la Région demeure très axé sur l'éolien en rendant obligatoire, dans les documents de planification et d'urbanisme, la définition de stratégies de développement pour le seul l'éolien et en ne faisant que mentionner que ces stratégies pourraient utilement être élargies à tout type d'énergie renouvelable.

La commission considère que ces stratégies, pour être cohérentes, ont à porter sur tous types d'EnR, ceci ne lui paraissant pas nécessiter une règle spécifique à l'éolien.

Par ailleurs, la commission considère qu'il semble peu judicieux de placer sur un même niveau opérationnel en matière de développement d'EnR les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), cartes communales), les chartes de PNR et les PCAET. Il lui semble ainsi que l'outil du PCAET est à ce jour le plus approprié pour développer une stratégie territoriale de développement des EnR à une échelle pertinente. Ce n'est, selon l'analyse de la commission, qu'après qu'une stratégie de développement des EnR aura été bâtie dans ce cadre par les territoires qu'elle pourra judicieusement être traduite dans les documents de planification et d'urbanisme. En l'absence d'une couverture importante du territoire par des PCAET, ce premier SRADDET ne lui paraît pas pouvoir rendre d'emblée obligatoire la

définition de stratégies de développement des EnR dans les documents d'urbanisme, comme le prévoit le nouveau projet de règle, mais y inciter fortement.

En conséquence, pour approfondir les démarches de concertation et d'information dès l'amont des projets et de portage et d'accompagnement local, pour encourager un développement cohérent des diverses EnR sur chaque territoire en fonction de son potentiel et viser l'atteinte des objectifs régionaux, la commission recommande fortement que le SRADDET demande que les PCAET définissent une stratégie de développement de l'ensemble des EnR (à traduire ultérieurement dans les documents d'urbanisme à l'occasion de leur révision), et, en l'absence de PCAET, incite les territoires à porter, à l'échelle intercommunale, une telle réflexion soit dans le cadre de démarches de type TEPOS CV élargies, soit dans le cadre de leur document d'urbanisme.

Sur le développement de la mobilité hydrogène et le projet de règle 34

La commission considère que le projet de règle 34 doit être réécrit afin de ne pas privilégier le maillage du territoire régional par les seules bornes à hydrogène mais de développer les installations pour tout à la fois les bornes GNV, électriques et H2/hydrogène, ces différentes énergies décarbonées étant complémentaires et toutes à développer. Elle recommande-cette réécriture.

Elle s'interroge par contre sur la validité juridique de la partie du projet de règle qui, dans sa rédaction initiale comme dans la nouvelle rédaction envisagée dans le mémoire en réponse, impose la définition dans les documents de planification et d'urbanisme d'un zonage de chalandise. Cette disposition ne lui paraît compatible ni avec la réglementation en matière d'urbanisme, en particulier avec la finalité des documents d'urbanisme, ni avec le droit de la concurrence

Sur la réduction des îlots de chaleur et la végétalisation

Les dispositions du projet mis à l'enquête lui paraissant sur ce point insuffisantes, la commission d'enquête prend bonne note des précisions que, dans son mémoire en réponse, la Région se propose d'apporter pour inviter les documents d'urbanisme à définir des taux de végétalisation et de non imperméabilisation des sols et des précisions qui seraient apportées dans la règle 40 « préservation de la biodiversité ordinaire » pour favoriser le développement de la nature en ville. Elle recommande cette modification de la règle 40.

Concernant les transports

Dans le projet de SRADDET, les objectifs en matière d'intermodalité et de développement des transports se trouvent répartis entre 8 des 10 objectifs stratégiques définis dans le rapport d'objectifs et les règles prises en application de ces objectifs sont nombreuses puisqu'au nombre de 13 sur les 43 que comporte le document.

La commission remarque que le domaine des transports est donc relativement bien développé dans le projet de SRADDET mais d'une façon éclatée et qui, comme en témoignent beaucoup des observations recueillies, dégage un sentiment de schéma inabouti au regard des attentes.

Sur l'organisation du système de transport

La commission d'enquête regrette, comme le public et les PPA, que le SRADDET ne propose pas une vision plus aboutie du système d'organisation des transports et que les bassins de mobilité, les pôles d'échange intermodaux, les objectifs généraux de desserte des territoires par les transports en

commun en général et par le train en particulier et l'interopérabilité des services n'aient pas été plus précisés.

De plus, la commission d'enquête aurait attendu des objectifs quantifiés de report modal vers des transports décarbonés ou de limitation des transports motorisés, en lien avec les réserves émises quant à la prise en compte insuffisante du changement climatique et la nécessaire définition d'un scénario d'atteinte de la neutralité carbone à horizon 2050.

Elle recommande par ailleurs que la mise en œuvre du SRADDET conduise à une définition rapide et concertée des bassins de mobilité et des pôles d'échange multimodaux d'intérêt régional (et éventuellement de structuration plus poussée du réseau de transport), selon une méthodologie que la Région devrait afficher lors de l'approbation du document.

Les réponses apportées en matière de définition du Réseau Routier d'Intérêt Régional (RRIR) par le maître d'ouvrage apparaissent dans leur ensemble proportionnées à la commission d'enquête : un certain nombre d'éléments seront corrigés ou complétés, d'autres demandes ont été écartées car elles ne correspondaient pas aux principes de définition d'un réseau d'intérêt régional. Enfin, la commission d'enquête partage la position de la Région qui renvoie au CPER pour définir les aménagements routiers à programmer sur ce réseau, ou qui écarte du RRIR les infrastructures encore en projet, le RRIR pouvant être mis à jour régulièrement pour tenir compte de ces éventuels nouveaux itinéraires.

Concernant le réseau des véloroutes et voies vertes, la commission partage les interrogations du public et des PPA considérant que le vélo mériterait un soutien plus fort, en lien notamment avec la réserve émise sur la prise en compte du changement climatique.

Concernant le mode aérien, la commission considère que l'exercice de structuration du réseau d'aérodromes régional mériterait une meilleure prise en compte des enjeux liés au changement climatique, qui semble absent des réflexions en la matière.

Sur les grands projets d'infrastructures de transport

La commission d'enquête recommande de remplacer l'A45 dans la liste des grands projets par le projet de renforcement de la liaison Lyon-St-Étienne tel que prévu dans la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) (concernant a priori à la fois le fer et la route), compte tenu des besoins de déplacements observés.

Elle attire en outre l'attention sur le fait que l'inscription de projets d'infrastructure au SRADDET n'exonère pas leur maître d'ouvrage de conduire les études pour justifier la pertinence de ces opérations, notamment en précisant leurs impacts sur l'environnement, et les procédures afférentes à leur réalisation, en particulier pour associer le public.

Les propositions de nouvelle rédaction de la règle n°9 méritent à ce stade d'être encore précisées ; c'est pourquoi, comme indiqué plus haut dans les conclusions concernant le thème Aménagement, la commission d'enquête émettra une réserve.

Sur la logistique et le fret

La commission d'enquête regrette comme le public l'absence d'objectif quantifié en matière de décarbonation du transport de fret ou d'amélioration de la qualité de l'air dans les vallées alpines, qui pourrait se traduire entre autres par des objectifs de report modal, en lien notamment avec la réserve émise quant à la prise en compte du changement climatique.

Concernant les règles n°18 et 19 la commission d'enquête prend acte de la proposition de la Région de la réécriture de ces règles, qui fait l'objet d'une réserve relative à la rédaction de plusieurs règles du fascicule des règles visant les documents de planification et d'urbanisme.

Sur les autres observations relatives au thème transports

Elles concernent des demandes sur les impacts induits par la réalisation de nouvelles infrastructures qui ne sont pas tous traités au même niveau, sur l'accessibilité des PMR, sur le fait de ne pas aggraver la situation de personnes vulnérables sur le plan socio-économique et enfin de renforcer la sécurité des déplacements en insistant sur les modes doux.

Sur ces points la commission d'enquête considère que la Région a répondu aux demandes de précisions de façon satisfaisante, regrettant toutefois que l'impact environnemental des mobilités, sur le changement climatique notamment, ne soit abordé que de façon superficielle.

Concernant la protection et restauration de la biodiversité

La commission estime que la protection et la restauration de la biodiversité est globalement traitée de façon complète et appropriée dans le projet de schéma. Un travail important a été mené pour permettre d'aboutir à une fusion des deux SRCE.

Les observations formulées lors de la consultation préalable à l'enquête et lors de l'enquête publique ont notamment porté sur la prise en compte de certains éléments comme la trame noire, sur un renforcement de la démarche ERC (éviter-compenser-réduire) dans certaines règles, sur l'amélioration de la rédaction de la règle de transparence écologique des infrastructures linéaires de transport, sur une meilleure prise en compte de la forêt, de même que des lacs et sur des points de rédaction. La commission considère que les réponses que la Région indique dans son mémoire en réponse vouloir apporter sont satisfaisantes.

La commission souligne toutefois que la cartographie de la trame verte et bleue résultant d'un collage harmonisé entre les deux ex-SRCE, il importera, lors d'une future révision du SRADDET, d'homogénéiser à l'échelle régionale la méthode de définition des différents éléments repris des SRCE et d'aller au-delà d'une simple harmonisation de la représentation cartographique.

Concernant les Infrastructures numériques

La commission considère que le renvoi par la Région au SRDEII n'aurait pas dû l'exonérer dans le cadre du SRADDET de resituer le développement des infrastructures numériques dans l'objectif de « construire une région qui n'oublie personne ». Le numérique doit permettre aux populations des territoires ruraux de retrouver l'accès à certains services. Le SRADDET aurait pu s'exprimer également sur la nécessité de trouver des réponses à la discrimination que crée la fracture numérique.

Concernant des sujets transversaux :

Sur l'opposabilité du SRADDET vis-à-vis des documents de planification

L'opposabilité du SRADDET aux documents de planification et d'urbanisme doit faire l'objet de règles claires pour s'assurer de leur bonne prise en compte et éviter tout risque de contentieux, comme le souligne le préfet de région et de nombreux PPA, ce qui n'était pas le cas dans le projet proposé.

La nouvelle rédaction générique que propose la Région répond au problème mais ne doit pas exclure que soient trouvées des formulations plus ciblées dans certaines règles notamment lorsque sont visés des documents précis autre que les SCOT et les PLU.

La reprise de la rédaction de ce principe d'opposabilité du SRADDET aux documents de planification et d'urbanisme est jugée fondamentale par la commission qui l'exprime sous la forme d'une réserve.

Sur la rédaction des règles

Sur la rédaction de certaines règles, la commission d'enquête considère d'une part qu'il vaudrait mieux faire référence dans certains cas non pas aux documents de planification et d'urbanisme mais aux PCAET, aux PDU, ou aux maîtres d'ouvrage et, d'autre part, qu'il faudrait préciser que chaque collectivité ou établissement public ou autre maître d'ouvrage est appelé à intervenir dans le cadre de ses compétences.

Sur le suivi et la mise en œuvre du SRADDET

La commission fait sienne la recommandation de l'Autorité Environnementale qui prévoit que soit précisé pour chaque indicateur de suivi du SRADDET, l'acteur responsable du suivi, la source des données à mobiliser, existante ou à mettre en œuvre, la fréquence de suivi, la valeur initiale et la ou les cibles à atteindre.

Elle prend acte des engagements en réponse de la Région pour que soit identifiés clairement une soixantaine d'indicateurs de suivi et d'évaluation avec précision de la fréquence de suivi, de l'échelle géographique, de la source des données, et du rattachement à la règle concernée pour y donner suite. Elle prend acte également de l'engagement exprimé dans le mémoire en réponse de la Région d'intégrer dans la partie du fascicule des règles dédiée au suivi et à l'évaluation des éléments relatifs aux modalités de mise en œuvre du SRADDET permettant de faire le lien avec les diverses instances existantes et les partenariats en cours, ou à nouer, et répondre ainsi à la demande de plusieurs PPA et organismes associés ainsi qu'à certaines associations.

Avis de la commission d'enquête

Au-delà de l'exposé des motivations de nos conclusions par grand thème développées dans le chapitre précédent, trois considérations générales ont été abordées dans le cadre de l'enquête

L'ambition du projet

Les positionnements possibles pour aborder ce premier SRADDET étaient soit celui de la prudence en restant dans la continuité des politiques et des actions engagées jusqu'à ce jour, scénario que semble avoir retenu la Région, soit de saisir l'opportunité de ce premier schéma pour envisager l'avenir face aux grands défis qui se posent à nous comme le changement climatique et ses impacts, les fractures entre le monde urbain et le monde rural, l'émergence de nouvelles pratiques comme l'e-commerce. ... Ce qui n'est abordé, lorsqu'il l'est, que de façon très éclatée ou partielle dans le schéma.

L'autorité environnementale met l'accent sur ce point de vue en regrettant qu'aucun enjeu environnemental ne figure parmi les objectifs généraux du SRADDET

A noter également que plus d'un tiers des observations du public reprochent au projet son insuffisance d'ambition.

La prescriptivité du SRADDET

De nombreuses observations recueillies dans le cadre de l'enquête soulignent l'insuffisance de prescriptivité du SRADDET tout comme l'autorité environnementale qui considère que cela rend le SRADDET « peu susceptible d'apporter de réelles avancées environnementales ».

L'analyse des SRADDET d'autres régions met en évidence que certains d'entre eux sont effectivement plus prescriptifs alors que d'autres sont remis en cause justement à cause d'un défaut de prescriptivité.

L'absence de territorialisation des règles et de prise en compte des territoires spécifiques (notamment la Montagne)

Même si l'idée de renvoyer aux SCOT et aux PLU(i) comme le propose la Région pour matérialiser et contextualiser les objectifs et règles du SRADDET sur leur territoire respectif est intéressante, elle ne doit pas exclure des territorialisations transversales à plusieurs SCOT sur des problématiques majeures.

Par ailleurs comme tout le territoire n'est pas couvert par des SCOT ni par des PLU ne pas considérer les territoires non couverts reviendrait à déroger au premier des objectifs généraux du SRADDET (...n'oublier personne).

Concernant la prise en compte de territoires spécifiques, la commission a pris acte que pour répondre à certaines observations sur ce sujet, la Région s'est engagée à ce que le massif du Jura soit pris en compte au même titre que les autres grands massifs de la région et que la place des grands lacs soit mieux valorisée.

Par contre la commission continue de penser que des territoires spécifiques auraient mérité une approche particulière dans le cadre du SRADDET qui aille au-delà des objectifs cités dans la réponse de la Région. La montagne en particulier, dont l'activité touristique liée à la neige et la biodiversité risquent d'être respectivement remise en cause et fortement impactée du fait du changement climatique, et qui justifiera un accompagnement spécifique pour s'adapter. (voir proposition de la commission au chapitre : Climat, Air, Energie, sous thème ; prise en compte du changement climatique).

Concernant ces trois points, la commission fait observer que si elle est critique sur les choix opérés par la Région, notamment sur l'ambition du projet et sa prescriptibilité, elle est respectueuse de ces choix et ne retiendra pas cet argument pour justifier des réserves et encore moins un avis défavorable.

Elle est, globalement, consciente de l'importance du travail déjà accompli pour ce premier projet de SRADDET et des améliorations que la Région, dans son mémoire en réponse, se propose d'y apporter.

En conséquence de tout ce qui précède,

La commission d'enquête donne un avis favorable avec réserves et recommandations sur le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Réserves

Réserve N° 1 :

Que les règles qui visent les documents de planification en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire SCOT, PLUI, cartes communales, chartes de Parc Naturel,...) soient réécrites et homogénéisées pour mobiliser chacun de ces outils à bon escient, dans la limite de leurs prérogatives et de l'interaction qu'il peut y avoir entre eux afin d'éviter tout risque de contentieux.

Réserve N° 2 :

Que le projet de règle 9 soit supprimé du projet du fascicule des règles, du fait de son irrégularité juridique et du fait qu'elle n'intègre pas la prise en compte des impacts environnementaux des projets listés dont certains sont à un niveau d'instruction peu avancé.

Réserve N° 3 :

Que conformément à la législation et à la réglementation, soient précisés dans le rapport d'objectifs du SRADDET :

- les objectifs à horizon 2050, s'inscrivant dans les trajectoires nationales et européennes, en matière de maîtrise de l'énergie et de rénovation énergétique, de développement des énergies renouvelables et de diminution des rejets de gaz à effet de serre ;
- la définition d'un scénario d'atteinte de la neutralité carbone à horizon 2050, notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre, en particulier pour le secteur des transports, et également les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et de l'industrie, et en articulation avec la réduction de la consommation d'énergie et l'évolution du mix énergétique.

Réserve N° 4 :

Que le schéma soit complété comme envisagé par la Région dans son mémoire en réponse, pour mieux souligner l'enjeu majeur qu'est le changement climatique, pour intégrer un objectif opérationnel spécifique à la lutte contre ce réchauffement, ainsi que pour inciter les acteurs concernés, conformément au plan national d'adaptation au changement climatique, à mettre en place un comité régional de l'adaptation au changement climatique.

Réserve N° 5 :

Que ne soit pas conservé en l'état le projet de règle n°30 « développement maîtrisé de l'énergie éolienne » du projet de schéma mis à l'enquête, qui prévoit une transmission des demandes d'implantation des nouveaux parcs éoliens au préfet avec l'avis favorable de toutes les collectivités impactées, le SRADDET ne pouvant pas légalement créer une règle de procédure outrepassant celles prévues pour les demandes d'autorisation d'éoliennes par le code de l'environnement.

Réserve N° 6:

Que toutes les modifications de rédaction et tous les amendements au projet proposés par la Région dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse et ayant reçu un avis favorable de la commission d'enquête soient intégralement repris dans le schéma définitif.

Recommandations

Recommandation N°1

La commission recommande fortement que le SRADDET demande que les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) définissent une stratégie de développement de l'ensemble des énergies renouvelables (à traduire ultérieurement dans les documents d'urbanisme à l'occasion de leur révision), et, en l'absence de PCAET, incite les territoires à porter, à l'échelle intercommunale, une telle réflexion soit dans le cadre de démarches de type territoires à énergie positive (TEPOS CV) élargies soit dans le cadre de leur document d'urbanisme.

Recommandation N°2

La commission recommande que, comme envisagé dans le mémoire en réponse de la Région, le SRADDET incite les territoires qui n'ont pas l'obligation réglementaire de se doter d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), à construire, par exemple sur le modèle des territoires à énergie positive (TEPOS CV), une trajectoire relative à la lutte et l'adaptation au changement climatique, à l'amélioration de la qualité de l'air, à la baisse des consommations d'énergie et au développement des énergies renouvelables.

Recommandation N°3

La commission recommande que le projet de règle 34 du projet de schéma mis à l'enquête soit réécrit afin de ne pas privilégier le maillage du territoire régional par les seules bornes à hydrogène mais d'inciter au développement des installations pour tout à la fois les bornes GNV, électriques et H2/hydrogène, sans toutefois prévoir la définition dans les documents de planification et d'urbanisme d'une zone de chalandise, qui ne paraît pas compatible avec les règles de la concurrence.

Recommandation N°4

La commission recommande que, pour tout à la fois lutter contre les îlots de chaleur et favoriser la biodiversité ordinaire, les documents d'urbanisme soient fortement incités à définir des taux de végétalisation, des coefficients de biotope ou de coefficients de pleine terre et que soit inscrit au projet de règle n°40 que les documents de planification et d'urbanisme et les chartes de PNR, dans le respect de leurs champs d'intervention, favoriseront un développement de la nature en ville par une végétalisation massive des espaces urbains et des aménagements favorables à la faune.

Recommandation N°5

La commission recommande que la Région inscrive dans une règle.

- la nécessité pour l'ensemble des territoires de se doter de documents de planification permettant de s'approprier, dans leurs stratégies d'urbanisme, l'objectif « zéro artificialisation » ;
- la volonté que l'harmonisation et la cohérence des armatures territoriales des territoires reposent sur une base méthodologique inspirée de la pratique de l'inter-SCOT de l'agglomération lyonnaise et enrichie de l'expérience des SCOT du territoire régional.

Recommandation N°6

La commission recommande que la Région confirme, dans un souci de meilleure gestion de la ressource en eau prenant en compte la préservation des milieux aquatiques et les différents usages et, comme indiqué dans son mémoire en réponse.

- la volonté de promouvoir la réalisation de SAGE sur les bassins versants à forts enjeux.
- les obligations des acteurs, dans le cadre de leurs compétences, relatives à la préservation de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique.

Recommandation N°7

La commission recommande que les périmètres des bassins de mobilité et les listes des pôles d'échange multimodaux d'intérêt régional et de proximité soient arrêtés rapidement, en associant à l'exercice les collectivités concernées et selon une méthode de travail affichée à l'occasion de l'approbation du SRADDET.

Recommandation N°8

La commission recommande de remplacer l'A45 dans la liste des grands projets d'infrastructure de transport par le projet de renforcement de la liaison Lyon-St-Etienne tel que prévu dans la Loi d'Orientations des Mobilités.

A Lyon, le 2 décembre 2019

Président de la commission



Serge Alexis

Commissaire enquêteur



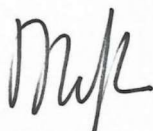
Daniel Derory

Commissaire enquêtrice



Marie-Paule Bardèche

Commissaire enquêtrice



Denise Laffin

Commissaire enquêteur



Hervé Monchaux

Commissaire enquêtrice



Véronique Barnier

Commissaire enquêteur



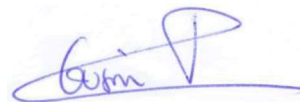
Robert Fradin

Commissaire enquêteur



Roland Dassin

Commissaire enquêtrice



Pascaline Cousin