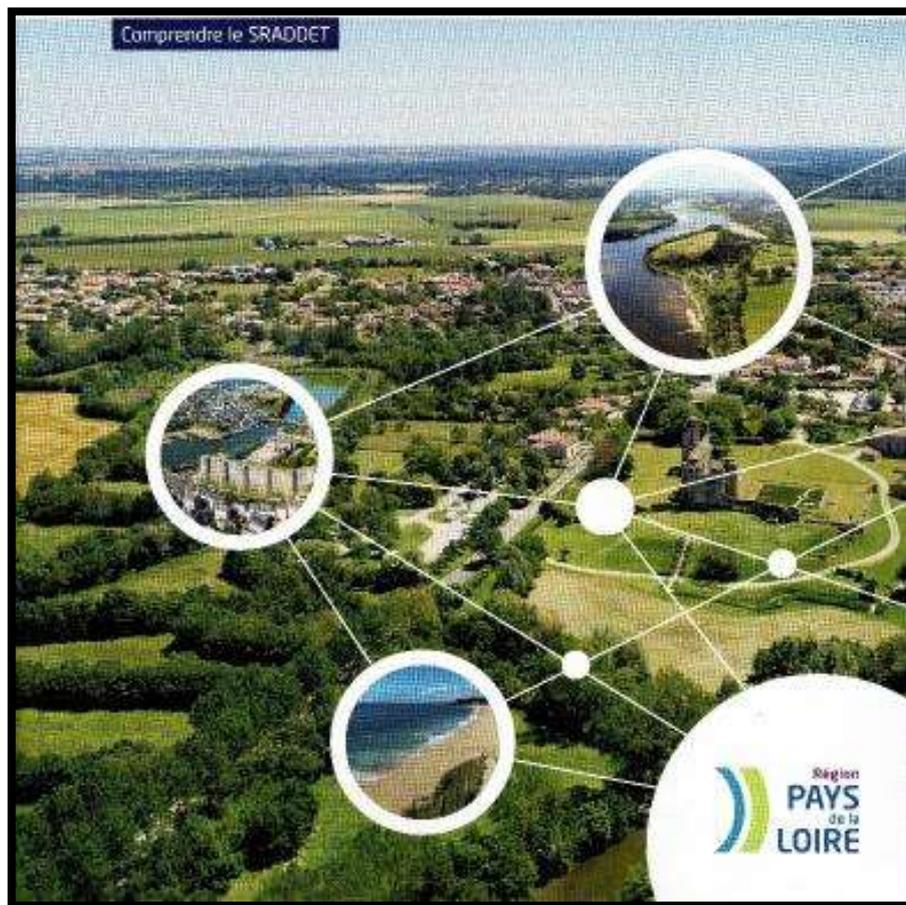


ENQUÊTE PUBLIQUE
SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
DES PAYS DE LA LOIRE

CONCLUSIONS ET AVIS
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

ENQUÊTE PUBLIQUE DU LUNDI 13 SEPTEMBRE 2021 À 9 HEURES
AU VENDREDI 22 OCTOBRE 2021 À 17 HEURES



La Commission d'enquête :

La Présidente : Brigitte CHALOPIN

Les membres : Daniel BUSSON, Anne-Claire MAUGRION, Thierry LAMBERT, René PRAT

Région des Pays de la Loire

Table des matières

Préambule	3
1. GÉNÉRALITÉS	4
2. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE	7
2.2. Sur le Bilan de l'enquête	10
2.3. Sur le climat de l'enquête	12
2.4. Sur le contenu du SRADDET	12
2.4.1. Concernant le thème Aménagement et égalité des territoires	12
2.4.2. Concernant le thème Transports et mobilités	17
2.4.3. Concernant le thème Climat, air, énergie	22
2.4.4. Concernant le thème Biodiversité, eau	28
2.4.5. Concernant le thème déchets et économie circulaire	30
2.4.6. Concernant les indicateurs et le suivi du SRADDET	31
3. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROJET DE SRADDET DES PAYS DE LA LOIRE	33

Préambule

La commission d'enquête,

Composée de :

- Madame Brigitte CHALOPIN, la présidente,
- Monsieur Daniel BUSSON,
- Madame Anne-Claire MAUGRION,
- Monsieur Thierry LAMBERT,
- Monsieur René PRAT,

Désignée par décision n°E21000072/44 en date des 10 juin et 12 juillet 2021 du Président du Tribunal Administratif de Nantes, prise à la demande du 25 mai 2021 de la Présidente du Conseil Régional des Pays de la Loire,

A conduit l'enquête publique ayant pour objet, le projet de **Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires des Pays de la Loire** (SRADDET) qui s'est déroulée durant 40 jours consécutifs **du lundi 13 septembre 2021 à 9h au vendredi 22 octobre 2021 à 17h** sur l'ensemble du territoire régional,

A mené l'enquête publique en exécution de l'arrêté de la Présidente de la Région des Pays de La Loire en date du 16 juillet 2021 prescrivant l'ouverture et l'organisation de l'enquête publique, et de celui en date du 11 octobre 2021 la prolongeant du 15 au 22 novembre 2021,

A tenu 17 permanences dans les mairies des chefs-lieux de préfecture concernées, Nantes, Angers, Laval, Le Mans, la Roche-sur-Yon ainsi qu'au siège du Conseil Régional des Pays de la Loire à Nantes,

A recueilli 501 observations qui toutes, ont été résumées et fait l'objet d'une analyse approfondie par la commission après les avoir regroupées en grandes thématiques,

A dressé un procès-verbal d'enquête qu'elle a remis le 29 octobre 2021 à 14h à la Région qui lui a apporté des réponses dans un document adressé le 15 novembre 2021 à 18h,

Après avoir établi le rapport d'enquête, présente en toute indépendance et impartialité, ses conclusions motivées et émet son avis sur le projet de SRADDET des Pays de la Loire.

Avertissement :

A l'aune de ses conclusions, la commission d'enquête tient à rappeler la densité et la complexité du dossier qui résulte d'un important travail de compilations de données, faisant de son appropriation une véritable gageure. L'urgence de son adoption clairement manifestée par le maître d'ouvrage, n'a pas été sans mettre une certaine pression à la commission d'enquête, d'abord en choisissant pour la Région une méthode de réponses aux observations reçues plus rapide et générale (par thème et non par observation), ensuite en la conduisant à simplifier ses conclusions et à se prononcer prioritairement sur les principaux thèmes mis en évidence dans l'ensemble des observations recueillies et des avis issus de la consultation préalable à l'enquête publique.

La commission regrette de n'avoir pu disposer d'un délai de quelques jours supplémentaires pour rédiger ses conclusions sur ce dossier majeur, soumis de manière impérative à des contraintes de calendrier pour son approbation.

1. GÉNÉRALITÉS

Rappel du projet :

Temps fort de l'information et de la participation du public, l'enquête publique constitue une phase importante de l'élaboration du SRADDET des Pays de la Loire. Il s'agit de la dernière étape avant son adoption définitive prévue début 2022. Conduite du 13 septembre au 22 octobre 2021, elle fait suite à plus de 4 ans de travail collaboratif, de consultations et de concertations préalablement menés avant son approbation par les conseils régionaux réunis en session les 16 et 17 décembre 2020.

Cette démarche initiée par la Région avait pour but d'enclencher une véritable dynamique sur le territoire et de faire du SRADDET un outil de dialogue avec l'ensemble des acteurs, permettant à la Région de remplir le rôle d'animateur et « d'ensemblier » que lui a conféré la loi n°2015-991 du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), codifiée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L.4251-1 à L.4251-11.

La loi NOTRe a instauré les schémas régionaux, de développement durable et d'égalité des territoires qui « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région 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

valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ».

Le SRADDET est juridiquement opposable : les documents d'urbanisme locaux, SCoT, PLUI, PLU, les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) doivent prendre en compte ses objectifs et être compatibles avec les règles générales qu'il fixe.

La Région l'élabore et l'Etat l'approuve.

C'est dire combien l'enjeu était de taille pour la Région des Pays de la Loire, lorsqu'elle a mis en chantier son SRADDET dès la fin 2016, ce dernier visant à dessiner les choix d'aménagement pour la région à horizon 2050 où plus de 800 000 habitants sont attendus d'ici là. La Région a fait le choix, pour réaliser son SRADDET, d'une stratégie qu'elle a articulé autour de deux priorités et 7 orientations :

- Conjuguer attractivité et équilibre des Pays de la Loire :
 - En assurant l'attractivité de tous les territoires et en priorisant les plus fragiles,
 - En construisant une mobilité durable pour tous les ligériens,
 - En confortant la place européenne et internationale des Pays de la Loire
- Réussir la transition écologique en préservant les identités territoriales ligériennes :
 - En faisant de l'eau une grande cause régionale,
 - En préservant une région riche de ses identités territoriales,
 - En aménageant et développant des territoires résilients en valorisant nos ressources,
 - En tendant vers la neutralité carbone et en déployant la croissance verte.

Le projet de SRADDET est composé de 30 objectifs, d'une carte illustrative des objectifs et d'un fascicule de 30 règles générales et de mesures d'accompagnement, ces dernières couvrant 6 grands thèmes :

- Aménagement et égalité des territoires,
- Transports et mobilités,
- Climat, air, énergie,
- Biodiversité, eau,
- Déchets et économie circulaire
- Indicateurs et suivi du SRADDET.

Les principales caractéristiques du projet doivent contribuer à faire des Pays de la Loire :

- **Une région de l'équilibre territorial** en préservant ses identités, en prévoyant la construction de 24 000 logements par an d'ici 2030, en assurant l'équilibre entre la

façade ouest où se concentre la dynamique démographique et économique et le reste du territoire, en favorisant la qualité de vie et l'attractivité des pôles urbains et ruraux et en pérennisant les terres et activités agricoles garantes d'une alimentation de qualité et de proximité,

- **Une région décarbonée et à énergie positive** en répondant au défi gouvernemental et en fixant des objectifs appropriés à horizon 2050 comme la baisse de 50% de la consommation d'énergie, de 80% des émissions de gaz à effet de serre ou encore la rénovation énergétique d'au moins 1 million de logements,
- **Une région de la mobilité durable** en prévoyant de multiplier par 9 la pratique du covoiturage, par 2 environ les déplacements en transports collectifs et par 5 ceux à vélo, mais aussi en développant d'autres solutions durables de déplacement incluant les motorisations alternatives et en renforçant la logistique fluviale et ferroviaire,
- **Une région à économie circulaire** en faisant de la gestion des déchets un enjeu prioritaire pour assurer une croissance verte des Pays de la Loire,
- **Une région à l'aménagement territorial raisonné** en construisant dans les zones déjà urbanisées et en tendant vers zéro artificialisation nette en 2050, soit en privilégiant une stratégie d'aménagement qui s'appuie sur le bon sens avec la préservation des zones naturelles et agricoles et la reconquête de la qualité de l'eau, grande cause régionale.

Cette vision pour l'avenir de la région résulte d'une réflexion et d'un dialogue partagés avec les collectivités et les établissements publics de coopération territoriale régionaux. Les modalités d'élaboration du SRADDET ont été définies après avis de la Conférence Territoriale de l'Action Publique lors de la session du Conseil Régional des 14, 15, 16 décembre 2016, avant d'être révisées en 2018, pour faire du SRADDET un document concerté et partagé. Les étapes de son élaboration se sont étalées dans le temps, commencées en 2016 et poursuivies jusqu'en 2020.

Les onze régions en charge d'élaborer un SRADDET n'ont pas toutes eu le même degré d'avancement et aujourd'hui, avec l'Occitanie, les Pays de la Loire doivent finaliser leur démarche pour respecter le calendrier imposé par l'Etat reporté et prévu en 2022. Celle des Pays de la Loire a été contrariée par l'annonce de l'abandon du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes en janvier 2018 mettant fin à des décennies de politiques d'aménagement puis par le contexte sanitaire lié à l'épidémie Covid 19 auquel il convient d'ajouter le renouvellement des équipes municipales en juin 2020. Le Conseil Régional des Pays de la Loire devait adopter son projet en juin 2020. Le calendrier sera repoussé à fin 2021.

Enrichi par les nombreuses contributions, observations ou suggestions émises pendant son élaboration, le Conseil Régional des Pays de la Loire réuni en session les 16, 17 décembre 2020, a approuvé l'arrêt du projet de SDRADDET des Pays de la Loire avec la volonté de porter une véritable ambition pour les Pays de la Loire, sans ajouter de la complexité et des normes qui « étouffent » trop souvent les projets locaux. « **Convaincre plutôt que contraindre** », c'est

le signal fort que la Région a lancé pour faire du SRADDET un document qui soit utile à tous les acteurs du territoire régional et au service de projets locaux.

Il a ensuite été transmis pour avis à l'autorité environnementale, au préfet de Région, à la Conférence Territoriale de l'Action Publique, au Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, aux collectivités et EPCI territoriaux. A la date du 2 juin 2021, 45 Personnes Publiques Associées sur 90 avaient transmis un avis dans le délai des 3 mois réglementaires.

Le projet a été ensuite soumis à la présente enquête qui s'est déroulée du 13 septembre 2021 au 22 septembre 2021.

La commission d'enquête en a tiré les principaux enseignements lui permettant de motiver ses conclusions et formuler son avis.

2. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

2.1. Sur l'organisation et le déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée durant 40 jours consécutifs. Initialement prescrite du **lundi 13 septembre 2021 à 9h au vendredi 15 octobre 2021 à 17h**, elle a été prolongée à la demande de la commission d'enquête **jusqu'au vendredi 22 octobre 2021 à 17h**.

Elle a été conduite conformément à l'arrêté de la Présidente du Conseil Régional en date du 16 juillet 2021 portant ouverture et organisation de l'enquête, au siège de la Région et dans les mairies des chefs-lieux de préfecture, Nantes, Angers, Laval, Le Mans et la Roche-sur-Yon. La commission d'enquête a été associée à sa préparation avec les services de la Région, à la fois autorité organisatrice et maître d'ouvrage du projet soumis à l'enquête. La période estivale n'a pas facilité le travail préparatoire à l'enquête, n'a pas permis non plus de disposer de contacts et d'échanges suffisants sur les lieux d'enquête et d'envisager une ouverture sereine de la procédure.

Cependant, **la publicité de l'enquête** a été correctement réalisée par voie de presse, dans les annonces légales de 11 journaux régionaux (Ouest France 44, 49, 53, 72 et 85, Presse Océan, le Courrier de l'Ouest, le Courrier de la Mayenne, le Haut Anjou, le Maine Libre et l'Echo de l'Ouest) et par affichage sur les lieux d'enquête, chefs-lieux de préfecture (Nantes, Angers, Laval, Le Mans, La Roche-sur-Yon), les préfectures et sous-préfectures de la région.

D'autres procédés d'information ou de communication ont été mis en œuvre pour annoncer l'enquête. La commission d'enquête s'est montrée particulièrement vigilante voire insistante pour inciter la Région à assurer par tous moyens appropriés l'information du public la plus large possible et dépasser le strict cadre réglementaire. Sur sa proposition, une affiche communicante illustrée et au titre accrocheur a été réalisée par le maître d'ouvrage et transmise le 8 septembre, quelques jours avant l'ouverture de l'enquête, à tous les maires,

maires-délégués et préfets (1 382 envois). L’affiche était accompagnée d’un courrier de la Présidente du Conseil Régional les invitant à procéder à un affichage dans leurs locaux. Le document de présentation du SRADDET faisait partie de cet envoi. Les maires ont reçu quelques jours plus tard un courriel les invitant à diffuser l’avis d’enquête sur leurs sites internet, tandis qu’un communiqué de presse était adressé le 15 septembre à la presse régionale. Ce dernier, malheureusement, sera peu relayé dans les journaux.

Toutefois, la commission d’enquête considère que l’ensemble de ce dispositif n’a pas eu l’effet escompté. Le démarrage de l’enquête publique s’est révélé particulièrement laborieux. Il s’est également avéré difficile voire impossible de vérifier et contrôler si les consignes d’affichage et de diffusion de la Région avaient bien été suivies et mises en œuvre dans les territoires. Sans doute eut-il fallu que l’annonce de la procédure soit réalisée et démultipliée dans les 15 jours qui ont précédé l’enquête, avec toutefois le risque d’un télescopage avec la rentrée scolaire qui cristallise chaque année toutes les préoccupations des citoyens et des élus locaux. L’ouverture de l’enquête, le 13 septembre, a nécessairement pâti de cet évènement majeur pour les familles et d’un contexte sanitaire toujours très présent.

Il faut convenir aussi que l’acronyme « SRADDET » n’était pas non plus très « accrocheur » pour le grand public et pourtant, l’enquête publique constituait une occasion de mettre les citoyens au cœur de l’aménagement et de le rendre acteur de l’évolution de son territoire.

Au vu du peu d’intérêt manifesté par les ligériens (une cinquantaine d’observations au bout de 3 semaines d’enquête), la commission d’enquête a fait part de son inquiétude à la Région qui a décidé de communiquer autrement, d’activer les réseaux sociaux et d’acheter un espace publicitaire dans les journaux du Groupe Ouest France, début octobre. La commission d’enquête reconnaît que ces actions ont fait bouger les lignes, la conduisant à demander une prolongation de l’enquête de 7 jours qui au final s’est révélée déterminante en termes de participation du public mais pas forcément en termes d’appropriation du document et de sa portée.

La publicité effectuée par la Région ne saurait être qualifiée de « confidentielle » ou de « discrète » mais la commission d’enquête estime que sa mise en œuvre a été très inégale voire inexistante sur l’ensemble du territoire régional, la Région n’en ayant pas la maîtrise. La commission d’enquête regrette qu’une conférence de presse n’ait pas pu être organisée à l’ouverture de l’enquête, comme elle l’avait demandée. Elle aurait sans doute reçu un meilleur écho que le communiqué de presse du 10 septembre qui a rempli partiellement son rôle d’informer le public et les élus locaux sur l’existence d’une enquête publique, sur son objet et ses principaux enjeux. La commission d’enquête se veut de rappeler que l’ élu rapporteur du projet, lors de la session des 16 et 17 décembre 2020 avait pourtant annoncé qu’après la consultation des PPA au 1^{er} trimestre 2021, qu’il donnerait lieu à « une grande enquête publique à l’échelle de la Région » !

Toutefois, à compter du 13 septembre 2021 à 9h, **le dossier d'enquête** était consultable à l'Hôtel de Région et dans les cinq lieux d'enquête choisis par la Région. Il pouvait également être consulté et téléchargé sur le site <https://registreamt.fr/ENQUÊTEpublique-sraddetpaysdelaloire> ouvert pour l'enquête.

La commission d'enquête estime que les pièces du dossier étaient relativement accessibles et abordables pour le grand public qui pouvait s'emparer des grandes problématiques abordées dans le SRADDET. Elles touchent en grande partie à son quotidien, comme l'habitat, la mobilité, la biodiversité, les déchets ou l'énergie et le climat. C'était pour les habitants des Pays de la Loire, l'occasion de comprendre l'importance des SRADDET qui redonnent à la planification territoriale son rôle stratégique et renforcent la place de l'institution régionale, invitée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire. Ce ne fut pas le cas et malgré l'effort de présentation fourni par la Région, ce document stratégique de planification reste essentiellement réservé à des initiés, aux services techniques des collectivités territoriales voire aux élus, même si la commission d'enquête a constaté que beaucoup d'entre eux méconnaissaient l'outil et le jugeaient difficile à comprendre et donc à appliquer.

Le public pouvait formuler ses observations soit dans les registres d'enquête déposés dans chacun des 6 lieux d'enquête, soit par courrier adressé au siège de l'enquête à Nantes, soit à l'adresse électronique suivante sraddet@paysdelaloire.fr, soit sur le registre numérique indiqué ci-dessus. La mise en place en a été confiée à un prestataire de services. Aucun incident notable n'est venu entraver son accès durant l'enquête ni perturber le dépôt ou la consultation de l'ensemble des contributions du public, celles déposées sur les registres papier, adressées par courriers ou courriels étant régulièrement transférées sur le registre dématérialisé.

La commission d'enquête a tenu **17 permanences** au total dont 3 au siège de l'enquête, à l'Hôtel de Région, deux à l'Hôtel de Ville de Nantes et 3 à Angers, Laval, Le Mans et La Roche sur Yon. **Toutes les permanences ont été « boudées » par le public.** Seuls quelques élus comme à Laval, la Roche-sur-Yon ont profité de la présence de la commission d'enquête pour venir échanger et s'informer sur le projet de SRADDET.

La commission en déduit que le choix des lieux d'enquête n'était peut-être pas le plus opportun. Le plus adapté aux enjeux portés par le SRADDET aurait sans doute consisté dans une meilleure répartition des permanences sur l'ensemble du territoire régional, notamment dans les sous-préfectures, permettant ainsi de mobiliser davantage les élus, associations locales et habitants, et de faire de cette enquête publique, une véritable procédure au plus près des territoires et de leurs spécificités.

La commission d'enquête regrette de n'avoir pu organiser des réunions publiques, d'information et d'échanges, notamment dans les départements les plus éloignés de la Région, le contexte sanitaire rendant leur organisation difficile. Le projet d'une réunion publique dématérialisée n'a pas abouti non plus, ce qui aurait pu constituer une opportunité

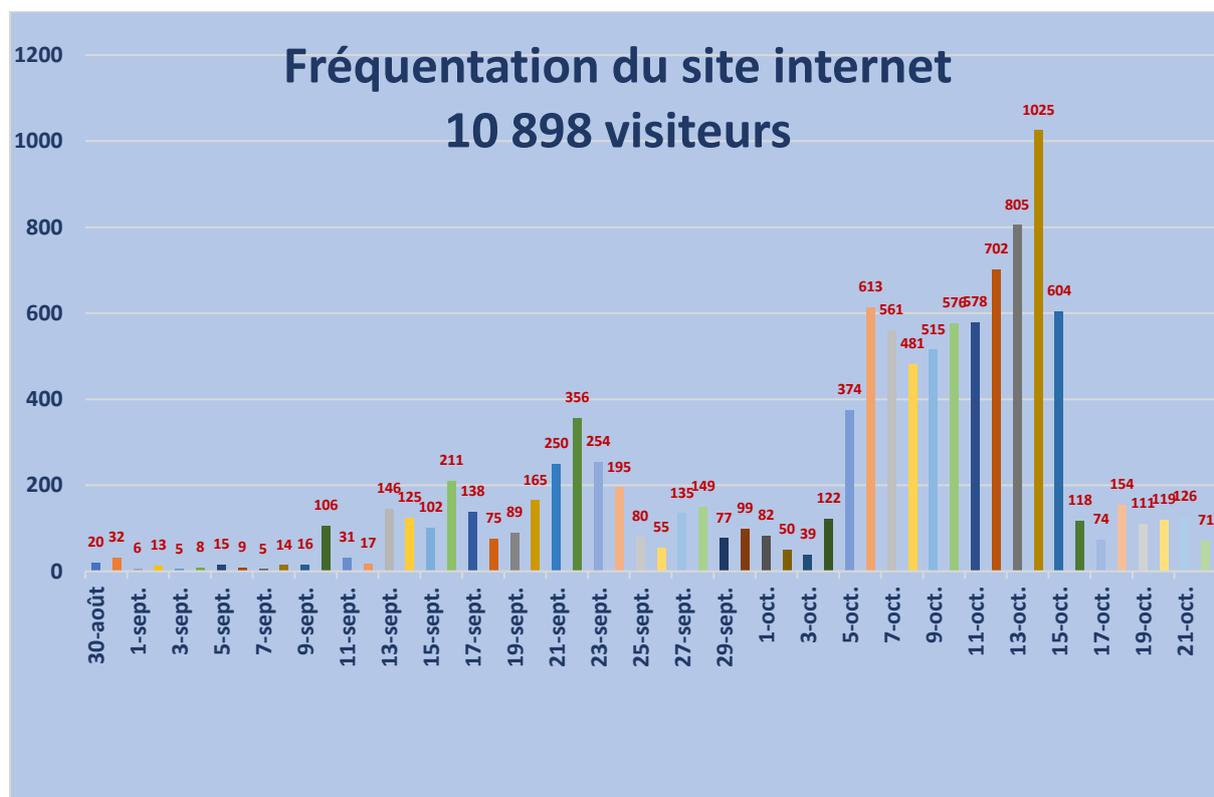
intéressante de mobiliser le public qui a largement privilégié les moyens numériques qui lui étaient données pour s'exprimer.

2.2. Sur le Bilan de l'enquête

L'enquête publique a donné lieu à **501 dépositions**. Ce nombre peut être considéré comme significatif par rapport à d'autres enquêtes de ce type mais la commission d'enquête considère que ce taux de participation mérite d'être relativisé puisque le registre numérique a servi de tribune à une controverse sur l'éolien pour 349 contributions. Le nombre des 150 restants portant sur le SRADDET n'a donc rien d'exceptionnel pour un sujet de cette teneur.

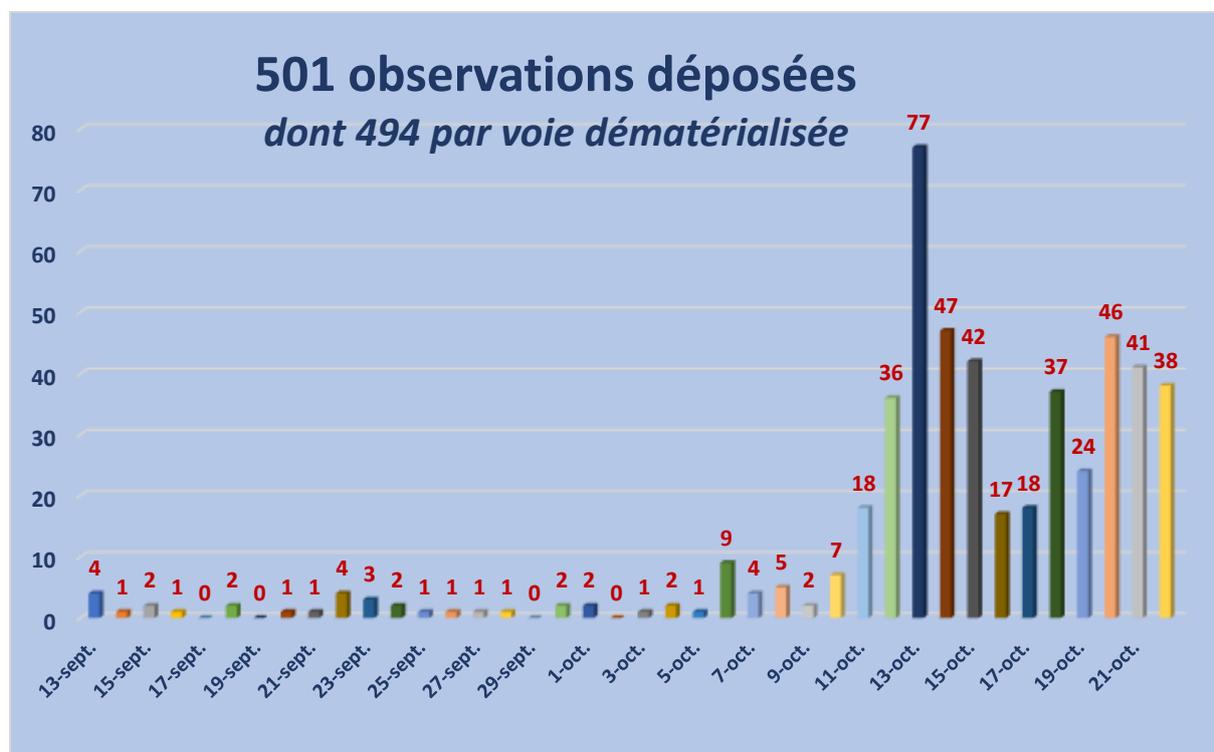
Ce nombre n'aurait pas été atteint sans l'insistance de la commission d'enquête pour que la Région mette en œuvre des actions de communication et d'information du public plus intensives et proportionnelles à l'enjeu du projet, et ne pas se contenter des obligations réglementaires de publicité de l'enquête publique sous prétexte que le SRADDET est un document technique qui n'intéresse pas le public.

La commission relève l'importance de la consultation et de l'expression du public par voie électronique comme le montrent les graphiques ci-après.



La commission d'enquête note un démarrage très lent jusqu'au déclenchement d'une campagne de communication sur les réseaux sociaux qui ont pris le relai d'un affichage

publicitaire et informatif insuffisant, voire déficient, eu égard à la teneur et au périmètre du projet soumis à l'enquête. La campagne d'information aurait mérité d'être organisée et lancée avant l'ouverture de l'enquête.



La dématérialisation de l'enquête publique a eu des effets bénéfiques et la commission d'enquête s'en félicite mais elle aurait mérité d'être complétée par des dispositions présentes appropriées pour ne pas écarter un public qui n'utilise pas les outils numériques.

La commission d'enquête relève, tant dans les observations recueillies que dans les avis des PPA, l'absence d'opposition majeure mais souvent une approbation teintée de doute et de distance en regard des enjeux définis.

Les contributions reçues pendant l'enquête sont de différentes catégories. Un bon nombre révèlent une forme de réelle méconnaissance de la nature exacte du SRADDET soumis à l'enquête. Certaines donnent un avis constructif sur le SRADDET après avoir pris connaissance des documents qui le composent et réfléchi à des améliorations voire des propositions. D'autres expriment des inquiétudes et interrogations notamment dans sa mise en œuvre. Plusieurs réclament l'assurance de reconnaissance des spécificités locales. Enfin, de nombreuses contributions se saisissent de l'enquête publique pour donner de l'écho à des revendications spécifiques comme l'éolien.

De leur côté, les collectivités et autres structures associées ou consultées, demandent la possibilité d'adapter, de moduler les objectifs et les règles selon les territoires, leurs spécificités, leurs besoins, leurs contraintes. Ils mettent souvent en avant la nécessité de pouvoir poursuivre un dialogue avec la Région et entre territoires et d'être accompagnés voire formés à l'outil.

2.3. Sur le climat de l'enquête

L'enquête publique s'est donc déroulée dans un climat très particulier et assez inhabituel dans la mesure où les permanences ont été désertées par le public dont la commission d'enquête s'est sentie par conséquent très éloignée. La commission d'enquête ne cache pas sa frustration. Privée d'échanges, d'écoute et de dialogue qui aurait permis d'enrichir sa connaissance du dossier et l'éclairer davantage, la commission n'est pas restée dans une attitude attentiste. Elle a pris l'initiative de solliciter plusieurs parties prenantes au projet (chambre d'agriculture régionale, élus, association environnementale) mais s'est aussi largement investie pour tenter d'élargir dans chacun des départements les moyens d'information mis en place par la Région.

Si la participation a été quasi-exclusivement numérique, la commission constate que ce vecteur d'information et d'expression reste principalement réservé à un public averti. Pour elle, l'enquête publique n'a sans doute pas totalement rempli son rôle, celui de faire découvrir au grand public un sujet difficile et contribuer à ce que la population se sente concernée. Le manque d'implication des élus régionaux et de relai auprès de la population a beaucoup interpellé la commission sans ignorer que le renouvellement issu des élections régionales précédent la préparation et l'ouverture de l'enquête n'y est certainement pas étranger. La Région avait pourtant édité un document de communication sur le SRADDET qui en résumait l'essentiel et en montrait la portée. Qualitatif et bien fait, il est regrettable qu'il soit passé si inaperçu et n'ait pas éveillé la curiosité du public et des élus.

2.4. Sur le contenu du SRADDET

La commission a procédé dans son rapport (paragraphe 9) à une analyse approfondie des observations recueillies durant l'enquête et de celles formulées par les personnes publiques associées et consultées. Elle en développe ci-dessous, **par grands thèmes issus du fascicule des règles**, les principaux points. Les conclusions qui en résultent prennent en compte les précisions, les ajustements et les modifications que la Région, dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse, s'est proposé ou engagé d'apporter au projet. Ces conclusions partielles justifient et motivent l'avis final que formulera la commission d'enquête sur le SRADDET des Pays de la Loire.

2.4.1. Concernant le thème Aménagement et égalité des territoires

L'équilibre du territoire régional est menacé par la métropolisation et la littoralisation. On y constate une armature urbaine au maillage fin structurée autour de 3 pôles d'échelle métropolitaine avec Nantes, Angers et le Mans, 6 pôles d'équilibre régionaux avec Saint

Nazaire (avec La Baule et Guérande), La Roche sur Yon, Cholet, Laval, Les Sables d'Olonne et Saumur, et 21 pôles structurants.

Il existe une concentration de développement autour des principaux pôles urbains. De même, le littoral présente une attractivité résidentielle importante avec une pression foncière et écologique très prégnante. Il se situe parmi les principales destinations touristiques françaises.

De ce fait, les espaces ruraux et les villes petites et moyennes les plus éloignées des pôles urbains ou littoraux sont moins bien desservis par les transports en commun. Ils restent dépendants de l'automobile, et sont marqués par une démographie moins dynamique, des taux de chômage et de pauvreté plus élevés, de nombreux enjeux de mobilité du quotidien, d'accès aux services et au numérique. Le maintien des équilibres au sein de l'armature urbaine pour permettre la préservation et la redynamisation de ces petites et moyennes villes et espaces ruraux constitue un enjeu, avec la volonté de s'inscrire dans un urbanisme favorable à la santé et en permettant l'accès aux infrastructures numériques qui doit se développer et s'améliorer surtout quant au territoire couvert.

Les Pays de la Loire présentent également des disparités en termes de revenus, de logements, de mobilité, d'accès aux services et équipements et tous les territoires ne bénéficient pas d'un accès à la santé de qualité suffisante. Un autre enjeu est de pourvoir à ces besoins dans des conditions de coût et de qualité satisfaisantes. En parallèle et en conséquence, il sera nécessaire de s'adapter au changement climatique qui entraînera une mutation de l'agriculture pour réduire son impact environnemental, et de répondre à l'évolution des attentes sociétales en termes de qualité et de circuits courts en développant l'économie circulaire.

La consommation foncière économique devra être maîtrisée et le développement des zones commerciales en périphérie, limité, au bénéfice des projets dans les centralités présentant des vacances commerciales.

Sur les espaces agricoles, l'alimentation, l'agriculture

Ces problématiques sont au cœur des préoccupations des Ligériens et force est de constater que si elles ont concentré un nombre important d'observations, elles font essentiellement référence à la préservation des espaces agricoles ressources d'alimentation, et à la gestion économe du foncier avec les préoccupations liées au Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Pour leur alimentation, les habitants sont soucieux de « consommer local » et le maraîchage mérite d'être pris en considération. Même si la Région a apporté sa définition des « espaces agricoles », celle-ci n'est pas intégrée dans la règle n°5 du Fascicule.

La commission recommande (n° 1) que celle-ci soit inscrite en toutes lettres dans l'objectif n°21 afin de lever toutes ambiguïtés sur un sujet extrêmement sensible et sur lequel des précisions sont attendues.

Au vu de la réponse de la Région, **la commission recommande (n° 2)** que l'objectif n°22 « Assurer la pérennité des terres et activités agricoles et sylvicoles garantes d'une alimentation de qualité et de proximité » soit effectivement renforcé par une référence plus explicite aux exploitations maraîchères. La commission a pris note de l'intention de la Région de le faire à la suite de l'enquête publique.

L'application du **principe de gestion économe du foncier** ne doit pas nuire aux bourgs ruraux, qui n'ont pas les mêmes caractéristiques que les territoires urbains et il conviendrait de territorialiser la règle. La commission s'interroge sur le fait que la Région se contente d'énoncer l'objectif n°22, sans apporter aucune précision quant à l'application, notamment du ZAN et la façon dont les nouvelles ouvertures à l'urbanisation devront être traitées pour ne pas entraver le développement démographique en zone rurale qui offre des potentiels de densification sans consommer pour autant d'espace agricole. Il n'est pas indiqué comment seront identifiés les secteurs à enjeu agricole.

La commission recommande (n° 3) donc à la Région de préciser son niveau d'ambition en définissant des objectifs chiffrés aux horizons 2030 et 2050 ainsi qu'une feuille de route pour les atteindre.

Sur le Zéro Artificialisation Nette

Quant au ZAN, son manque d'exigence est évident : en effet, il est question de « tendre vers » alors qu'il faudrait « atteindre » le ZAN, et non pas en 2050, mais dès 2030. La Région ne souhaite pas anticiper les dispositions de la loi Climat et résilience, ne fera que mettre en œuvre la procédure de mise en conformité dans les conditions prévues par les décrets d'application à venir. La Région affiche une position extrêmement modérée. Elle ne saisit pas l'opportunité qui s'offre à elle de montrer une volonté pro-active. La commission ne comprend pas qu'elle maintienne le « tendre vers le ZAN », notion très floue comme le souligne le CESER, alors que la loi fixe d'ores et déjà un objectif « d'atteinte » à horizon 2050 avec étape intermédiaire en 2030, ce qui reflète un réel manque d'ambition mais prend acte qu'elle sera amenée à clarifier sa position dans les mois à venir.

La commission recommande forment (N° 4) que, eu égard à la loi Climat Résilience du 22 août 2021, « tendre vers le ZAN » soit remplacé par « atteindre le ZAN », à horizon 2050 avec étape intermédiaire en 2030, et que l'objectif n°21 « Tendre vers Zéro Artificialisation Nette (ZAN) des espaces agricoles et forestiers à l'horizon 2050 » soit reconsidéré.

Sur la santé et l'offre de soins

Quand il s'agit d'adapter l'habitat aux besoins de la population, le SRADDET fait état, en sa règle n°3, de « personnes fragiles » décrites comme les seules personnes « dépendantes » par la Région, alors que lors de la consultation « Ma région 2050 » les citoyens ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'accompagnement de certaines catégories de population (séniors, jeunes...). La Région affiche une définition étroite et imprécise des personnes « fragiles » qu'il serait nécessaire de compléter plus concrètement afin de répondre aux interrogations des citoyens qui se demandent à qui s'adresseront les dispositions qu'elle mettra en œuvre dans ce cadre, et ce qu'elles seront.

La commission recommande (n° 5) qu'une définition complète et précise soit apportée de la personne « fragile », en évitant les généralités approximatives.

S'agissant de la santé et de la couverture de soins, autres préoccupations majeures des Ligériens, il apparaît que la Région ne peut intervenir directement dans ces domaines, alors que subsistent des déserts médicaux. La commission d'enquête reconnaît que la Région, bien que sensible à ce sujet, ne peut apporter de réelles solutions dans ce domaine, sauf à accompagner les politiques publiques mises en place par les collectivités locales, ou l'Etat. La commission relève toutefois que la Région entend intervenir, par contre, dans le cadre d'un urbanisme favorable à la santé et adapté au changement climatique et dans la lutte contre la pollution de l'air.

Sur la couverture numérique et l'inégalité des territoires

La couverture numérique est loin d'être la même sur l'ensemble du territoire et les habitants des zones rurales ont le sentiment de passer après les centres urbains auxquels la priorité a été donnée. On constate que la pandémie a fait émerger le télétravail, les visioconférences, et que l'e-commerce est en pleine expansion de même que les téléconsultations. Ces nouvelles tendances qui viennent, en outre, limiter les déplacements et donc les émissions de gaz à effet de serre (tout ceci dans un processus entièrement « gagnant ») auraient dû interpeller un peu plus largement la Région.

La commission recommande (n°6) que la Région enrichisse l'objectif n°15 « Promouvoir la digitalisation de l'économie et déployer les usages numériques au service de l'inclusion et de l'amélioration des services publics, au moyen d'une couverture numérique et en téléphonie mobile complète et performante », pour tenir compte de l'évolution de ces nouvelles tendances.

Sur l'égalité des territoires et la territorialisation des règles

Il est à craindre que l'attractivité de l'Ouest et du littoral de la Région entraîne une urbanisation les privilégiant tout comme les métropoles, au détriment des territoires ruraux. La sensation est forte que les métropoles soient privilégiées, au détriment des territoires plus ruraux, oubliés. Cependant, à côté des métropoles, il existe aussi des « multipolarités » en zone plus rurale. Les Ligériens doivent pouvoir bénéficier, quel que soit leur lieu de résidence, des services offerts aux grands centres urbains, dans tous les domaines – santé, économie, enseignement supérieur, équipements culturels ou sportifs... et là encore, il est à redouter que les métropoles, et Nantes en particulier, soient favorisées.

Malheureusement, dans son mémoire en réponse, la Région n'envisage pas d'intervenir au titre de la compétence qu'elle détient à travers le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII).

La commission d'enquête regrette vivement cette prise de position insuffisante et recommande (n° 7) à la Région d'utiliser la capacité de rééquilibrage dont elle dispose au profit des territoires dont elle reconnaît une dynamique plus fragile.

La Région oppose le principe de « subsidiarité » à la question de la « territorialisation » des règles. Le SRADDET n'apporte pas de correction aux inégalités territoriales et la commission considère qu'une territorialisation des règles aurait pu permettre de prendre en compte la diversité des territoires. Elle estime que la subsidiarité n'empêche pas les actions concertées. La discrimination positive par rapport à certains territoires est toujours envisageable. Le SRADDET ne se veut pas intrusif, mais qu'en est-il alors, de la solidarité entre les territoires ? Cela revient à déroger à son objectif général. La problématique de l'équilibre des territoires n'est pas résolue et les craintes largement exprimées que les Métropoles et Nantes en particulier sont favorisées, ne sont pas levées.

Les communes de Pont Saint Martin et Geneston demandent à être classées comme « pôles structurants locaux » et leur argumentation solide paraît recevable. Mais la Région estime qu'elles ne remplissent pas les conditions.

La commission recommande (n° 8) que la Région se rapproche d'elles pour réétudier leur demande respective.

Sur la gestion des risques de la zone littorale

La Région reprend à son compte les préconisations des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), dans son traitement des zones littorales, dans un souci de prévoyance, en envisageant l'avenir, mais à aucun moment il n'est question de mécanismes de solidarité permettant le repli stratégique de certaines activités. Elle compte, à ces fins, s'en remettre à une agence d'urbanisme, sans préciser laquelle.

La commission recommande (n° 9) que la réponse apportée soit précisée au sein de l'objectif n°18 « Concilier préservation des espaces naturels et développement des activités des territoires littoraux ».

2.4.2. Concernant le thème Transports et mobilités

Généralités

Il convient tout d'abord de resituer les ambitions du SRADDET au travers de quelques chiffres. Dans la Région, 78% des trajets domicile/travail s'effectuent en voiture et le SRADDET ambitionne de passer la part des déplacements collectifs, partagés et actifs de 12% à 37% en 2050. La presque totalité des transports de marchandises se fait par la route et les 2/3 des tonnages sont internes aux Pays de la Loire. Les transports et les mobilités doivent donc prendre leur part dans la réduction des GES (6 MTeq CO² en 2021 à 4,6 MTeq CO² en 2030 et 1,4 MTeq CO² en 2050) et participer à l'objectif de réduction de la consommation énergétique globale fixée à 50% à l'horizon 2050.

Avec 81 observations, le thème des transports et des mobilités arrive en 2^{ème} position après celui du climat, de l'air et de l'énergie, alors que ce dernier a été largement alimenté par une controverse sur l'éolien. C'est dire l'importance que le public lui a accordé.

Dans ces 81 observations, les déplacements durables et alternatifs, qui visent à combattre l'autosolisme, à promouvoir les déplacements collectifs en train ou en bus, à développer la pratique des modes actifs ou à soutenir l'innovation en matière de motorisations alternatives est cité à 46 reprises, soit dans 57% d'entre elles. La cohérence et l'harmonisation des services de transports est citée à 26 reprises, soit dans 32% d'entre elles. Le renforcement des pôles multimodaux et l'intermodalité logistique sont également cités mais en moindre nombre. La question des transports collectifs et de leur organisation occupe donc le premier rang des préoccupations des déposants qui se sont exprimés sur ce thème. Toutefois, la route au travers des itinéraires routiers d'intérêt général conserve une place importante.

Les PPA, les PPC ainsi que l'Ae se sont également exprimées sur ce thème lors de la consultation préalable à l'enquête publique.

Les déplacements durables et alternatifs (règle n° 9)

Les déposants attendent un développement des transports collectifs, avec le maintien et l'amélioration des lignes existantes, la réouverture de lignes abandonnées, voire même la création de nouvelles lignes et de haltes ferroviaires supplémentaires. Ils attendent également une amélioration de l'offre (fréquence des dessertes, adaptation des horaires, qualité du service), le tout couplé à une politique de communication active pour développer l'attractivité du réseau. La FNAUT estime que la Région manque d'ambition et considère que l'offre de transport n'est pas adaptée aux enjeux du territoire, ce qui risque de favoriser la voiture.

La particularité des secteurs peu denses est abordée spécifiquement dans l'objectif n°10. La Région affiche l'ambition de desservir toutes les communes par une offre de transport en commun, qu'il s'agisse d'une ligne régulière ou d'un transport à la demande.

De nombreux déposants ont souligné la nécessaire sécurisation des pistes cyclables aussi bien pour les déplacements quotidiens que pour la pratique du tourisme, notamment sur les zones littorales. Il a été souligné qu'il était opportun d'élargir la pratique du vélo aux déplacements quotidiens et ne pas le réserver aux activités de loisirs.

L'énoncé de la règle n° 9 affiche une batterie de dispositifs de recherche de « *solutions alternatives à l'autosolisme* » et cite des exemples (aires de covoiturage, véhicules partagés, voies dédiées aux transports en commun et covoiturage). Il mentionne également le « *maintien et le renforcement de l'offre de lignes ferroviaires existantes* » et « *des lignes autocars régionales, régulières en complémentarité et/ou rabattement* ». Cependant, la particularité des secteurs ruraux, abordée dans l'objectif n° 10 ne fait l'objet d'aucune règle spécifique. Enfin, le développement des modes actifs pour les courtes distances, avec la volonté de créer des conditions confortables et sécurisées pour ces déplacements actifs, ainsi que l'innovation en matière de motorisation alternatives (électrique, bio-GNV, hydrogène) sont également intégrés à cette règle. Malgré les demandes formulées dans les observations, dans son mémoire en réponse, la Région ne s'est pas prononcée explicitement sur la création de lignes nouvelles ferroviaires.

La commission d'enquête estime que l'énoncé de la règle n° 9 répond globalement aux observations déposées et paraît de nature à relever le défi qui vise à passer la part modale de l'usage du vélo, de 3% en 2015 à 12% en 2030 et 15% en 2050, et la part modale du covoiturage, de 2,5% en 2015 à 7% en 2050, et ce compte tenu de la spécificité du territoire.

La commission d'enquête recommande (n°10) à la Région de mobiliser des financements pour accompagner les collectivités territoriales en charge de ces compétences.

Les PPA et les PPC ont souhaité voir la règle n° 9 enrichie en intégrant des objectifs chiffrés sur l'évolution de l'offre, les critères de maillage, le nombre de bornes de recharge électrique, les nouvelles énergies (GNV, hydrogène), la création de nouvelles étoiles ferroviaires pour une desserte périurbaine, l'accompagnement de la Région.

La commission d'enquête recommande fortement (n°11) à la Région d'intégrer des objectifs chiffrés et de compléter les indicateurs de suivi et d'évaluation, dans la mesure où ces indicateurs contribueront à la bonne appréhension de la règle et à l'atteinte des ambitions.

Enfin, la particularité des secteurs ruraux, traitée dans l'objectif n° 10 mériterait plus de développement. La commission d'enquête invite la Région à enrichir cet objectif en ce sens.

L'intermodalité logistique (règle n° 10)

Au regard des chiffres déjà cités pour situer les ambitions du SRADDET, le transport de marchandises est essentiel dans l'économie régionale. Il est impactant dans la mesure où il est très majoritairement routier et interne à la Région en contribuant indéniablement à la saturation des axes routiers aux heures de pointe. Le report vers le fret ferroviaire ne s'est que peu opéré (part modale à 1,5% pour une moyenne nationale à 4%) et reste marginal, alors que le transport ferroviaire s'avère comme l'un des moyens de transport les plus résilients. Par ailleurs, le transport fluvial demeure surtout concentré sur l'estuaire de la Loire.

Si les observations formulées sont peu nombreuses, leur contenu est cependant intéressant. Là également, dans son mémoire en réponse, la Région n'apporte que des réponses générales, sans explorer les pistes proposées qui pourraient donner plus de consistance au SRADDET. Dans le domaine du fret ferroviaire, les déposants ont soulevé la nécessité de s'appuyer sur l'ensemble du réseau existant et sur les plateformes des gares existantes. Et alors que l'axe Nantes – Angers – Tours est cité, l'axe Rennes – Laval – Le Mans mérite la même attention.

Concernant le transport fluvial, cité dans l'objectif n° 12 comme une alternative à la route en prévoyant de développer cet usage « *entre les terminaux amont et aval des GPNSN* », Les Voies Navigables Françaises (observations n° 476) signalent que des industriels semblent intéressés par un développement du transport fluvial jusqu'à Angers. La Région pourrait utilement investiguer cette piste et porter cette ambition en enrichissant cet objectif n° 12 par des dispositions relatives aux actions à entreprendre auprès des acteurs intéressés et en fixant des mesures d'accompagnement. L'énoncé de la règle 10 cite uniquement les modalités de mise en œuvre (gestion économe de l'espace, attention à porter aux impacts environnementaux et paysagers). Les PPA et PPC demandent qu'une réflexion sur la consommation en foncier des plateformes logistiques soit menée, une suggestion partagée par la commission d'enquête.

La commission d'enquête recommande (n° 12) d'enrichir l'objectif n° 12 et la règle n° 10 en ce sens ; ce qui donnerait plus de force à cette alternative au transport routier.

Les itinéraires routiers d'intérêt général (règle n° 11)

La saturation du périurbain nantais a largement été évoquée dans les observations et, dans son mémoire en réponse, la Région renvoie à l'objectif n° 14 « *Assurer la connexion nationale et internationale de la région au moyen d'infrastructures de transport adaptées* » qui intègre des modalités d'amélioration des liaisons routières, notamment la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire à proximité de Cheviré. Mais cette réalisation demandera du temps dans la mesure où la règle n° 11, qui porte sur les itinéraires routiers d'intérêt général, confirme que le tracé est non définitif. La Région rappelle qu'elle n'est pas maître d'ouvrage mais la commission d'enquête estime qu'elle est intervenante de manière générale aux projets d'infrastructures. Certes, dans les métropoles tout particulièrement, le développement des transports collectifs prend toute sa signification pour contribuer à résoudre les difficultés de circulation.

Les itinéraires d'intérêt général ont fait l'objet d'une controverse ; les uns souhaitant leur amélioration et les autres estimant que certains de ces itinéraires contribuaient à l'augmentation du trafic, générateur de consommation d'espace agricole, de nuisances diverses et d'impacts préjudiciables à l'environnement. La Région rappelle qu'elle a établi la liste avec les acteurs locaux et les départements, maîtres d'ouvrage et financeurs des liaisons routières, et ne s'est pas prononcée sur la pertinence des demandes précises formulées dans les observations ; ce que regrette la commission d'enquête. Les remarques de l'Ae, des PPA et PPC et de la FNE convergent vers la nécessité de ne pas se limiter à établir une « liste à la

Prévert », comme l'a fait la Région, mais d'identifier plus précisément les itinéraires routiers structurants. La commission d'enquête fait sienne cette remarque dans la mesure où, même avec l'arrivée et la montée en charge des motorisations alternatives, les routes resteront essentielles pour le désenclavement des certaines parties du territoire et le développement harmonieux de la Région.

La commission d'enquête recommande (n° 13) à la Région d'envisager une réécriture de la règle 11 en vue d'affirmer ses priorités pour dégager une vision stratégique partagée notamment avec les Départements, avec la volonté d'irriguer l'ensemble du territoire pour en assurer son développement, mais également un rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest de la Région et entre les secteurs urbains et ruraux.

Le renforcement des pôles multimodaux (règle n° 12)

La règle n° 12 qui traite du renforcement des pôles multimodaux décline les objectifs n° 8 – 9 – 10 – 11 et 14 qui visent à développer les transports collectifs, promouvoir les autres solutions durables de mobilité, répondre aux besoins spécifiques des zones peu denses, faciliter l'intermodalité et la coordination des AOM et assurer la connexion nationale et internationale par des infrastructures adaptées.

Six observations ont été déposées sur ce thème. Elles interrogent plus particulièrement la question de la définition des pôles multimodaux et la problématique des territoires éloignés des dessertes ferroviaires ou fluviales, à l'exemple du nord-ouest de la Mayenne. Des observations contradictoires ont été déposées sur le devenir de l'aéroport de Nantes ; les uns demandant l'engagement dès maintenant d'une étude pour son transfert, les autres préconisant une maîtrise du trafic, voire demandant l'abandon de toute idée de redimensionnement de l'infrastructure dans la Région.

L'énoncé de la règle n° 12 qui définit les 3 catégories de PEM (stratégiques, structurants, d'intérêt territorial) destinés à favoriser le report modal vers les transports en commun et les mobilités actives a soulevé des interrogations du public. Les PPA et PPC ont également demandé de préciser la définition et la hiérarchisation des PEM, et d'élargir les critères d'identification. Elles ont enfin souhaité que certains PEM de territoire soient identifiés au niveau supérieur de la hiérarchisation. Dans son mémoire en réponse, la Région s'est engagée, « afin de dissiper tout malentendu » de préciser dans l'objectif n° 11 « que les pôles stratégiques prennent appui sur une gare ferroviaire, un transport collectif en site propre ou une gare ou halte routière ».

La commission d'enquête prend note de cet engagement et recommande (n° 14) à la Région de réétudier le cas de la commune de Pont Saint Martin qui a demandé à être identifiée comme PEM.

Concernant les interrogations sur le devenir de l'aéroport de Nantes, la commission d'enquête rappelle que la pandémie a apporté des modifications profondes dans nos habitudes de travail avec l'utilisation des nouvelles technologies de communication, et a fait

redécouvrir d'autres formes de tourisme. A ce jour, il est difficile d'évaluer la durabilité et l'intensité de ces changements qui ont affecté le transport aérien.

La commission d'enquête approuve la position de la Région qui juge prématuré de trancher cette question, mais qui pourrait toutefois être envisagée dans le cadre d'une future révision du SRADDET.

Dans les indicateurs de suivi et d'évaluation, seuls des indicateurs plutôt qualitatifs sont prévus (emprises foncières, aménagement des abords, urbanisation préférentielle), alors que les objectifs correspondants font état d'ambitions chiffrées sur la part modale des transports collectifs (12% en 2030 et 15% en 2050), la part modale du vélo (12% en 2030 et 15% en 2050), la part modale du covoiturage (2,5% en 2030, 7% en 2050).

La commission d'enquête recommande (n° 15) à la Région d'intégrer à cette règle n° 12, des objectifs chiffrés, pertinents et mesurables.

Cohérence et harmonisation des services de transports (règle 13)

La règle n° 13 qui traite de l'information des voyageurs et de l'accès à cette information, d'une tarification multimodale et des canaux de distribution des titres de transports, encadre les objectifs 8 – 11 et 14 qui visent à développer les transports collectifs et leur usage, faciliter l'intermodalité entre les AOM, et assurer la connexion nationale et internationale par des infrastructures adaptées.

Les questions du public sur ce thème soulèvent essentiellement la problématique de l'accès à l'information (exemple de la ville de Mayenne où il n'existe plus de gare) et d'une tarification intégrée et combinée à l'ensemble des transports collectifs qui ne semble opérationnelle que sur la l'agglomération nantaise. La carte KorriGo, qui permet de se déplacer dans toute la Bretagne, par le train, le car, le bus, le métro, le tramway et à vélo est citée en exemple. Sur cette question, les PPA et PPC demandent qu'il soit prévu une articulation avec les bassins de vie des régions limitrophes.

Si les communes et les intercommunalités ont la possibilité de disposer de la compétence mobilité, la Région reste le chef de file de l'intermodalité et devient l'Autorité Organisatrice de l'Intermodalité Régionale et à ce titre, elle a un rôle important à jouer. Dans les objectifs, cette problématique est évoquée plus spécifiquement dans l'objectif n° 11, au chapitre qui aborde la coordination des services de mobilités avec les AOM et qui préconise la mutualisation des compétences et le maillage du territoire de point de conseil et de distribution.

La commission d'enquête retient la volonté de la Région de jouer pleinement ce rôle de chef de file de l'intermodalité, avec l'ambition d'aboutir à un billet unique multimodal.

Concernant les indicateurs de suivi et d'évaluation, la Région a retenu l'évolution de la part modale des transports collectifs et la mise en œuvre de démarches de coordination tarifaire, d'informations aux usagers et de billettique.

La commission d'enquête recommande (n° 16) à la Région d'inscrire, à minima dans les objectifs, une échéance pour la mise en place d'un billet unique multimodal.

2.4.3. Concernant le thème Climat, air, énergie

Généralités

Avec 384 occurrences soit 56 % des 687 occurrences totales, le public – particuliers, entreprises et associations- a vivement réagi sur le thème « Climat Air et Energie ». Et avec 349 occurrences, les EnR ont occupé l'essentiel des préoccupations. Pour les PPA ce thème a fait l'objet d'une attention particulière avec 44 remarques (soit 9 % des 480 remarques totales). Dans l'ensemble, en ajoutant les observations des Départements, de la Chambre d'agriculture, de la Conférence des SCoT et du CESER, on peut dire que les enjeux et les objectifs des problématiques de climat, de qualité de l'air et d'énergie, se sont retrouvés au centre de l'enquête publique. Ce point est important. Et s'y ajoute un autre : celui de la transversalité, car ces problématiques rentrent en résonance avec la plupart des autres objectifs : transport et mobilité, biodiversité et eau, déchets et économie circulaire, et bien entendu aménagement et égalité des territoires. Précisément sur ce dernier point les PPA et les Départements, notant cette **grande transversalité, ainsi que la multiplicité des acteurs et de l'importance de l'acceptabilité**, ont exprimé le souhait que soient approfondies les questions de **gouvernance et de territorialisation des actions**, ainsi que des articulations entre les SRADDET et les documents infra (SCoT, PLU).

Atténuation et adaptation au changement climatique (Règle 14)

Force a été de constater, que ce soit de la part des PPA, de l'Autorité environnementale, des associations et du public - que cette règle manque d'ampleur. Son énoncé est un des plus bref de toutes les règles et ne contient aucun chiffre. Sa prescriptivité est donc insuffisante, voire floue, et source de confusion. La conférence des SCoT qui est au 1^{er} rang des acteurs sur les documents d'urbanisme de rang inférieur n'a pas manqué de lever le paradoxe « **qu'aucun chiffre ne soit formulé dans cette règle 14, alors que la Région s'est fixée des objectifs chiffrés dans l'objectif 27. Elle souhaite donc que soit précisé si ces objectifs chiffrés doivent apparaître dans les SCoT, y compris ceux ne valant pas PCAET** ».

De son côté l'enquête publique, notamment par la voix d'associations et des groupes politiques, n'a pas manqué de relever que la diminution de GES était insuffisante. En effet après actualisation sur l'année de référence de 1990 et non celle de 2012, la baisse d'émission de GES n'est que de 33 % au lieu de 40 %. A cela la Région invoque qu'elle ne s'est pas sentie engagée par cette année de référence 1990, alors même que celle-ci est explicitement formulée dans la Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, où il est indiqué clairement que « *les émissions de gaz à effet de serre (GES) doivent, être divisées par quatre entre 1990 et 2050, et faire l'objet d'une diminution de 40 % d'ici 2030* ».

Alors que le SRADDET aurait pu être déjà aligné, c'est la loi Climat résilience qui vient « rattraper » la Région, conduite d'envisager « *une évolution des objectifs de réduction des GES dans le cadre de la modification prévue par la loi Climat résilience début 2023 dans le cadre de la déclinaison de la future PPE dans les SRADDET* ».

Par ailleurs, la forte réduction envisagée des GES de l'activité agricole, 1^{er} secteur émetteur de gaz à effet de serre avec 34 %, soit une division par 3, laisse également planer le doute sur sa faisabilité. En effet aucune règle prescriptive envisageant une évolution des systèmes agricoles ne porte sur ce sujet, ce qui fait penser à l'instar de l'Autorité environnementale que « **Le SRADDET ne semble pas tirer les conséquences du changement climatique en cours, il ne prévoit pas de mesures volontaristes pour réduire les GES** ». La réponse de la Région « *qu'elle n'a peu de prise sur les pratiques agricoles, tout en indiquant son souhait d'accompagner toutes les agricultures en intégrant au maximum les concepts de l'agroécologie* », réitérée lors de la réponse de la Région à l'enquête publique, conduirait à un constat d'impuissance si une impulsion plus nette n'était pas donnée dans le fascicule.

D'autant que le contexte est marqué par l'urgence à agir. Ainsi malgré des chiffres invalides et insuffisants, et devant une attente généralisée de tous les interlocuteurs de l'enquête publique pour plus d'ampleur à l'action, la Région se doit **d'avoir un message clair** puisqu'elle est placée par la loi, et se revendique même ambitieuse, comme chef de file de l'adaptation au changement climatique. En conséquence la Région paraît conduite à intégrer dans le projet actuel une information et une communication adaptées.

La commission demande à la Région de clarifier et confirmer d'ores et déjà dans la version du SRADDET une position ambitieuse, en intégrant dans la rédaction de l'objectif 27 un libellé indiquant les modifications et les modalités d'actualisation qu'elle s'apprête à faire en 2023 et qui engagera la Région, via la territorialisation de la PPE, à l'atteinte de l'objectif européen d'une réduction des GES de 55% entre 1990 et 2030.

Dans un second temps, après actualisation en base 1990 et alignement sur la PPE lors de la révision du SRADDET en 2023, la Commission d'enquête recommande (n° 17) à la Région, à l'appui de la demande des SCoT (Conférence), de préciser dans la règle 14 la place des objectifs chiffrés.

La commission d'enquête recommande (n° 18) d'introduire des éléments de pratiques agricoles, notamment vers l'agroécologie, dans les règles, notamment la règle 14.

L'habitat : Rénovation énergétique des bâtiments et construction durable (Règle 15)

Avec 1 million de logements à rénover d'ici 2050, l'ambition est grande, mais ouvre de toutes aussi grandes interrogations. Tout d'abord, il conviendrait de préciser le niveau : en effet le rythme de 24 000 logements par an d'ici 2030 de l'objectif 3 est inférieur à celui de

33 000 issu de l'objectif 27 (1 million sur 30 ans.) Quel que soit le rythme, le « chantier » apparaît gigantesque. Les acteurs sont extrêmement divers et légions, faisant que la réussite de ce plan – que ce soit au niveau national, régional ou infra – sera le fruit d'un nombre incalculable de microdécisions d'investissements essentiellement de particuliers. En effet, hors de l'habitat public, aucun maître d'ouvrage concentré n'a de taille critique suffisante. Et de plus, comme le rappelle le CESER, l'enjeu est plus large que l'habitat, et se doit d'inclure la rénovation des bâtiments non résidentiels (tertiaires, industriels et agricoles).

Face à ce chantier immense, se trouve une filière du BTP éclatée et en manque structurel de ressources humaines. Elle est faite d'une multitude d'entreprises de l'artisanat, quelques grandes et très grandes entreprises de construction, ainsi que des TPE et PME, fabricants de maisons ou de matériaux bio sourcés, et enfin d'un système de formation professionnelle peu attractif.

En résumé le SRADDET est au centre d'objectifs très ambitieux, pour un chantier gigantesque de mini projets, avec de multiples décisionnaires tant privés que publics, le tout avec un risque inévitable de ressources humaines insuffisantes. La Région a-t-elle pris la mesure de ces difficultés ? Certes dans l'objectif 27, elle énonce des actions particulières sur l'habitat : appui de démarches d'accompagnement de rénovation, mobilisation des professionnels, renfort du service public, etc... Cependant s'abritant derrière la subsidiarité inter collectivité, elle formule à l'enquête publique une très brève réponse de 12 lignes, et rejette toute précision en termes de territorialisation, de moyens financiers et humains, de jalons. Elle ne reprend pas les suggestions de mise en avant de la sobriété et d'économies d'énergie. Elle ne relève pas l'objectif suggéré par la FNE de promouvoir l'atteinte de 100 % de Bâtiment BBC en 2050 fixé pourtant par l'Etat via la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC). Pas plus qu'elle ne développe ce qu'elle pourrait soutenir au titre de sa compétence en développement économique via son SRDEII pour agir favorablement sur les filières du BTP et l'emploi.

Une telle réponse succincte, malgré les éléments pertinents de l'objectif 27, suscite la crainte de la commission, que subsiste à la rédaction finale du schéma, une distorsion entre des objectifs très ambitieux et une perception d'un manque capacitaire de la Région à mener ce « chantier » en entraînant les acteurs, notamment les collectivités locales et la filière BTP. Une fois de plus la règle (15), élément prescriptif majeur du SRADDET est muette d'objectifs chiffrés. L'interrogation demeure donc que l'engagement de rénovation de l'habitat et de construction durable centrale par ses impacts en termes d'énergie, de résilience, et d'adaptation au changement climatique, soit insuffisant, avec un impact sur le succès même du SRADDET.

La commission recommande (n° 19) que ce soit apportée, notamment dans les objectifs 2 et 3, et surtout la règle 15, toutes précisions d'objectifs, de productions, de jalons, de moyens d'accompagnement et de soutien de filière, dans le but de crédibiliser la faisabilité de cet objectif central du SRADDET.

La commission d'enquête demande que la mention de l'objectif 100 % de bâtiment BBC en 2050 soit intégrée notamment dans la règle 15.

Développement des énergies renouvelables et de récupération (Règle 16)

Comme indiqué ci-dessus, avec ses 349 occurrences, les EnR, ont occupé l'essentiel du thème. Et c'est l'éolien qui a fait la une ! On pouvait s'en douter car déjà les PPA avaient exprimé le souhait que le SRADDET ne se focalise pas uniquement sur l'énergie éolienne, mais s'appuie sur les autres énergies renouvelables, en réaffirmant l'ambition d'une augmentation significative de la production photovoltaïque, tout en veillant à protéger les espaces naturels et agricoles. L'Autorité environnementale avait également averti que certains développements « *peuvent générer des impacts environnementaux importants dans l'acceptation par la population comme les projets éoliens (ou de méthanisation)* » invitant à anticiper les risques éventuels de non atteinte des objectifs. Pour sa part, le CESER s'était dit soucieux quant à l'acceptabilité des EnR, en souhaitant notamment que l'éolien terrestre soit fortement encadré.

Sans surprise donc, le public, élus, particuliers, associations, syndicats professionnels et entreprises, se sont saisi de l'enquête publique comme une tribune en faveur ou contre l'éolien (plutôt nettement contre). Cependant si on met de côté les excès d'un mouvement de mécontentement pour des parcs éoliens en particulier – totalement hors sujet de l'enquête-, force est de constater que les questions soulevées, d'une part sur les nuisances paysagères, la préservation de la biodiversité et de la santé, et d'autre part sur l'efficacité technologique (intermittence, nécessité d'un doublement par des énergies pilotables non génératrices de GES), ont exprimé un véritable besoin d'explications et de réassurances non seulement sur l'éolien terrestre, mais aussi sur l'éolien marin. En tout cas ces questions ne sauraient être évacuées ou repoussées par le simple volontarisme du SRADDET ou le vif satisfecit de la part des institutionnels ou encore d'entreprises, qui se sont également exprimés et que la commission a bien entendus.

C'est pourtant l'impression que donne la réponse de la Région à l'enquête publique. En effet concernant précisément l'éolien terrestre, lorsqu'il est répondu que le « le *SRADDET dispose d'ores et déjà d'orientations spécifiques visant à préserver l'environnement dans la partie la plus prescriptive du schéma dans le fascicule des règles* », cela ne saurait être satisfaisant, puisque précisément, c'est l'insuffisance de la règle 16 du fascicule dont il s'agit. Cette règle a été lue et analysée par de nombreux particuliers et associations, et n'a pas su lever leurs vives inquiétudes. Au contraire, elle les a conduits à exprimer une demande argumentée de renforcement de la protection de l'environnement, reprenant l'observation du CESER. Dans sa réponse la Région aurait pu développer sa réflexion en s'inspirant d'outils de bonnes pratiques et de points de vigilance existants, notamment « l'Eoloscope terrestre » de la FNE, construit autour de grilles d'analyse des principales problématiques de biodiversité, d'environnement, d'information, de concertation et de gouvernance.

Concernant l'éolien marin, en plus des inquiétudes environnementales, la réponse de la Région d'un fort déploiement en éolien flottant, alors que la maturité de cette technologie n'est pas encore acquise, n'est pas pour rassurer ceux qui s'inquiètent sur la capacité effective du mix énergétique à faire face aux besoins en 2030 et surtout en 2050 avec 50 % d'énergies intermittentes.

Cette absence de « débat » sur une inflexion du mix énergétique soulevée par l'enquête publique (Ae, PPA, CESER, associations, particuliers) est regrettable. En re voici les termes : des réserves sur la part de l'éolien terrestre et la biomasse, une contribution jugée insuffisante de l'énergie solaire (photovoltaïque et thermique), un apport nucléaire non envisagé, et comme pour l'habitat une absence de toute référence à la sobriété. Pour étudier et intégrer éventuellement les inflexions demandées, la Région devra se saisir de l'opportunité ouverte par la révision du SRADDET en 2023 (suite à la prise en compte de la loi Climat et Résilience avec l'alignement de la politique énergétique régionale sur la PPE nationale).

La seule satisfaction dans la réponse de la Région, est l'engagement d'une meilleure prise en compte des projets citoyens dans la version définitive, en nature comme en périmètre avec l'élargissement à tous les types d'ENR au-delà de l'éolien. Cependant l'absence de réponse sur la demande d'accompagnement technique et juridique pour assurer la viabilité menacée des projets citoyens éoliens est dommageable. Cette omission n'est peut-être pas définitive car la Région pourrait juger que l'appui à la sécurisation des projets citoyens EnR - éolien mais aussi les autres EnR - est un levier puissant, voire indispensable – pour un déploiement serein et une acceptabilité sociétale, levant l'hypothèse d'une non atteinte des objectifs énergétiques du SRADDET, comme s'en inquiète l'Autorité environnementale.

En conséquence, la commission demande de renforcer la rédaction de la règle 16 sur l'éolien terrestre pour une meilleure protection de l'environnement, en s'inspirant d'outils, de bonnes pratiques et de vigilance existants.

*Nonobstant l'attente de la modification du SRADDET en 2023 par la prise en compte de la loi Climat et Résilience avec l'alignement de la politique énergétique régionale sur la PPE nationale, ce qui lui permettrait d'intégrer l'étude d'une inflexion du mix énergétique, la **commission d'enquête recommande d'ores et déjà (n°20)** de mettre en avant comme priorité la notion de sobriété énergétique dans les objectifs 27 et 28*

Lutte contre la pollution de l'air (Règle 17)

Si la qualité de l'air dans son ensemble en Pays de Loire semble bonne, il n'en reste pas moins que dans certains secteurs elle n'est pas satisfaisante.

L'Autorité environnementale a signalé dans son avis des dépassements de la valeur limite de dioxyde de carbone dans les secteurs du périphérique de Nantes, de la traversée d'Angers et des autoroutes du Mans. Il est également fait état de densité importante de

particules fines sur le territoire de la CARENE (4 fois supérieure à celle de la région), mettant en avant la particularité des territoires estuariens industrialisés très concernés par la pollution de l'air et mal protégés. En effet, les zones industrielles seraient fortement émettrices avec des polluants peu ou pas réglementés (métaux lourds, résines, particules ultrafines, polluants émergents) identifiés par l'ANSES. L'Autorité environnementale a également indiqué sa préoccupation concernant l'agriculture (déjà souligné ci-dessus avec les GES), et a recommandé à la Région de présenter la contribution des activités agricoles au rejet atmosphérique d'ammoniac et de pesticides, et leurs impacts sur la santé, et pointait que le SRADDET « ne prévoit pas de mesures volontaristes pour réduire l'apport d'azote, améliorer la qualité de l'air, ni pour limiter les risques sanitaires liés aux pesticides ». A l'instar des GES la réponse de la Région indiquant « qu'elle n'a peu de prise sur les pratiques agricoles toute en indiquant son souhait d'accompagner toutes les agricultures en intégrant au maximum les concepts de l'agroécologie » est clairement insuffisante. Les observations et inquiétudes du public (particuliers et nombreuses associations), se sont également exprimées à travers la mobilité (objectif 8 et 9), l'habitat, les itinéraires routiers (objectif 14), l'agriculture et l'industrie. De leur côté les PPA ont bien identifié dans leur avis la nécessité d'un ajout d'un volet prévention.

Ainsi, l'ensemble des avis et observations ont clairement exprimé que la qualité de l'air était insuffisamment contrainte. Elles concluent qu'il est difficile d'améliorer la qualité de l'air (et aussi celle de l'eau) sans obliger les entreprises et les agriculteurs à stopper l'utilisation de produits polluants, à l'instar du SRADDET de la Bretagne avec des actions fortes comme le « zéro phyto » en 2040 en agriculture. Même si un tel objectif est une révolution et qu'il sera difficile d'atteindre de l'aveu même du Vice-Président de cette Région en charge de l'agriculture, baisser de 95% avec de nouvelles techniques de culture est un défi jouable. A ce titre, le terme « *Tendre vers* » serait ici pertinent.

Au-delà de ces contraintes attendues, ces associations estuariennes demandent que soient rajoutés dans le SRADDET (règle 17), l'identification des sources et la mise en place de mesures continues des polluants, l'encadrement du choix de nouveaux sites industriels, notamment l'interdiction de nouveaux sites émetteurs de polluants dans ce type de zones.

Le chauffage a également un impact fort à repenser et il est suggéré de privilégier des systèmes de chauffage plus récents dont l'impact sur la qualité de l'air serait plus efficient et d'être vigilant sur l'utilisation du bois énergie émetteur de particules dans le cas de combustion en foyer ouvert. Plus globalement des observations d'associations et de particuliers appellent à la vigilance sur l'utilisation de la ressource de la biomasse, afin qu'elle n'impacte pas négativement la qualité de l'air (et de l'eau), et préserve la biodiversité.

La commission d'enquête prend acte avec satisfaction que la Région s'engage à la réécriture de la règle 17 sur le volet prévention, et qu'à ce titre, elle recommande (n° 21), concernant les émissions industrielles et agricoles, que soient intégrées des décisions fortes à

l'instar d'autres SRADDET (cf. Bretagne), ainsi que des précisions fixant des limites à l'implantation de nouvelles activités en zones industrielles concernée par la pollution.

2.4.4. Concernant le thème Biodiversité, eau

Sur ce thème 74 observations ont été déposées, en majorité par le public mais aussi par les PPA et les associations environnementales, notamment la FNE et la LPO. Force est de constater que le public se prononce globalement en faveur de la protection de la biodiversité plus par principe que par conviction, tant les arguments pour développer leur pensée font souvent défaut. En revanche, les associations environnementales n'hésitent pas à poser les vrais problèmes et les mesures urgentes qu'il convient de prendre pour éviter les catastrophes à venir, en lien avec le changement climatique.

A l'échelle mondiale il est fait un bilan alarmant d'une biodiversité en déclin qui s'accompagne d'une accélération de la disparition de nombreuses espèces.

La Région des Pays de la Loire n'échappe pas à ce constat, d'autant plus qu'elle dispose d'une grande variété de milieux naturels et d'une grande biodiversité végétale et animale, marine et terrestre qui la rend vulnérable aux nombreuses pressions qu'il s'agisse du développement de l'habitat et de l'artificialisation des sols qui en découle, des pollutions agricoles, de l'assèchement des zones humides, de la perte d'habitats pour la faune ou encore de la préservation de la ressource et de la qualité de l'eau.

Sur ce dernier constat, l'eau reste une grande cause régionale préoccupante. On peut regretter le manque d'ambition du SRADDET au regard des enjeux de cette ressource qui ne peut que s'aggraver sous les effets du changement climatique. Il est urgent de réguler les consommations des gros industriels, des exploitants agricoles y compris des particuliers. Chacun à son niveau, se doit d'être respectueux d'une ressource plus rare menacée par diverses pollutions, notamment par certains rejets industriels dans les milieux aquatiques, ce d'autant plus, que les périodes de sécheresse deviennent plus fréquentes, plus longues et plus fortes.

Le SRADDET doit imposer aux documents d'urbanisme d'identifier la Trame verte et bleue au vu des enjeux infrarégionaux en particulier : les milieux humides, les haies, les prairies, les landes et les pelouses sèches doivent impérativement être considérés comme des réservoirs de biodiversité. Il est indispensable de prévoir une forte préservation des réservoirs et des continuités des corridors écologiques identifiés à l'échelle de chaque territoire afin de mettre fin à la fragmentation des espaces naturels. A ce sujet les règles sont trop faibles.

En matière de biodiversité, la façade littorale, les zones humides et les secteurs bocagers sont identifiés comme les secteurs les plus sensibles du territoire. S'agissant des zones humides, il s'agit d'actualiser les inventaires, de lutter contre les espèces invasives biologiques et d'appliquer avec rigueur la séquence ERC, trop souvent négligée.

Globalement, la préservation des espaces agricoles et naturels est unanimement recommandée et pourtant certaines pratiques agricoles comme l'agriculture intensive,

l'utilisation de pesticides sont vivement critiquées. De la même façon, la création d'infrastructures nouvelles, les gros aménagements routiers, les zones d'activités, les équipements divers...sont considérés comme consommateurs d'espaces et fortement destructeurs de la biodiversité. Des actions sont proposées pour conforter la trame verte et bleue, par la restauration des continuités écologiques au profit des espèces sauvages, la plantation massive de haies et la préservation des espaces boisés existants.

Force est de constater qu'il est difficile d'atteindre un équilibre harmonieux tant les préoccupations des citadins et des ruraux semblent éloignées les unes des autres.

La commission d'enquête considère le SRADDET comme le document cadre des politiques régionales dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité, même si le manque d'objectifs chiffrés et de normativité est regretté. En effet, les collectivités n'ont que des incitations et des objectifs trop lointains, sans étapes intermédiaires précises. Ainsi le rôle de ce document d'ordre supérieur pour les SCoT, PLUi et PLU n'est pas prescriptif et perd en efficacité.

Les règles **21 et 22 relatives à l'eau** préconisent de prendre des dispositions visant à réduire les pollutions diffuses et ponctuelles en particulier les aires d'alimentation de captage en cohérence avec les objectifs du SDAGE et du SAGE. Concrètement il s'agit d'identifier dans chaque territoire les causes de déclassement des masses d'eau afin de mieux cibler les actions à mettre en œuvre.

La commission d'enquête considère que le SDAGE s'impose dans un rapport de compatibilité au SRADDET. Les réglementations relatives à l'eau sont portées par le SDAGE, mais les règles du SRADDET sont jugées trop générales pour être retranscrites au niveau local tant que les différentes causes de dégradation de l'eau ne sont pas identifiées. **La commission estime que le SRADDET doit être plus incitatif eu égard au problème crucial de l'eau.**

A propos de **la Trame Verte et Bleue, les règles 18 et 19** préconisent d'identifier les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques ainsi que les secteurs de rupture ou de fragmentation. Il est donc nécessaire de restaurer les continuités écologiques et d'encourager une gestion durable territorialisée des milieux naturels.

La commission d'enquête estime que les zones humides (règle 24), les prairies, le bocage, les haies, les landes doivent être considérés comme des réservoirs de biodiversité à protéger. Pour ce faire, il est indispensable de préserver fortement les continuités de corridors écologiques à l'échelle de chaque territoire pour mettre fin à la fragmentation des espaces naturels. En outre, Il y va de la protection et de la survie de nombreuses espèces déjà lourdement menacées.

La Stratégie Régionale pour la Biodiversité des Pays de Loire a fait le constat de peu de surfaces fortement protégées (moins de 1% de la surface de la Région est réellement protégée).

La commission recommande (n° 22) de protéger fortement, et dès à présent, l'espace remarquable de l'estuaire de la Loire afin qu'il soit identifié à terme, comme une Réserve Naturelle Nationale. D'autres milieux sur l'ensemble du territoire de la Région doivent être repérés et faire l'objet d'une protection renforcée.

2.4.5. Concernant le thème déchets et économie circulaire

Sur ce thème, seulement 10 observations ont été déposées, public et PPA compris.

Cette faible participation peut s'expliquer par le fait que le traitement des déchets est largement décliné dans le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD), approuvé en 2019 et intégré au SRADDET. L'association FNE Pays de Loire qui a été associée à l'élaboration de ce document dont elle approuve globalement les objectifs, regrette fortement le manque de données territorialisées qui rend impossible l'évaluation des incidences environnementales des objectifs et des règles du SRADDET.

La Région compte sur la création d'un **Observatoire régional des déchets** pour résoudre en particulier, le problème de la territorialisation des données qui constitue la principale lacune dans l'élaboration du PRPGD. Il devient urgent de créer cet observatoire, qui devrait voir le jour fin 2021, afin de traiter la problématique des déchets, au plus proche des territoires.

Par ailleurs, il semble opportun de réviser le **Schéma régional des carrières** sur la base d'un scénario de consommation cohérent et d'un taux de recyclage plus important. Actuellement, l'extraction et la consommation de matériaux ne sont pas maîtrisées, encore moins dans un contexte de croissance démographique dynamique.

La nécessité d'éduquer sur le recyclage des déchets est une évidence, malgré les progrès récents réalisés dans ce domaine. La question est posée de comment diminuer les déchets, si rien n'est entrepris pour les diminuer à la source ?

Au sujet de l'économie circulaire (objectif 30), il est suggéré de la développer dans les objectifs relatifs à la performance économique du territoire, afin de décloisonner cette stratégie principalement abordée aujourd'hui sous l'angle « déchets », pouvant donner le sentiment de réduire la portée de ce modèle économique.

La commission d'enquête regrette que ce sujet majeur de traitement des déchets soit resté dans l'indifférence générale du public comme des PPA. Pour autant la commission insiste sur la nécessité d'une application rigoureuse des dispositions portées par les règles suivantes :
La **règle 25** « Prévention et gestion des déchets »

Il est suggéré de donner plus d'importance à l'enjeu de prévention des déchets et conseillé d'accompagner l'objectif « tendre vers 100% des plastiques recyclés en 2025 ». Des mesures de réduction d'emballages sanitaires, notamment dans le contexte de la crise sanitaire, s'avèrent nécessaires.

La commission d'enquête estime que les modes de gestion des déchets doivent être hiérarchisés avec une priorité portée sur la prévention à la source, puis le réemploi, puis la réutilisation et enfin le recyclage et la valorisation.

La **règle 26** analyse les installations traitant des déchets qu'il apparaît nécessaire de fermer d'adapter et de créer.

La commission propose de prévoir du foncier dans les documents d'urbanisme pour accueillir les différentes installations qui seront nécessaires : gestion des déchets de chantier, déchèteries... dont il est aujourd'hui, à défaut de précisions, d'en apprécier les incidences environnementales.

La **règle 27** « Limitation des capacités de stockage et d'élimination des déchets et adaptation des installations » **et la règle 28** « Réduction des biodéchets et développement d'une gestion de proximité »

La traduction dans les SCoT ou PLUi de ces deux règles, semble peu évidente pour plusieurs EPCI et il est regretté que les autres dimensions de l'économie circulaire soient occultées. Il est également dommage que l'économie circulaire ne soit présentée que sous l'angle des déchets.

La commission estime compte tenu du recyclage de tous les emballages qu'il faut éviter de créer de nouvelles capacités d'incinération et d'enfouissement et considère que les objectifs de réduction des déchets non recyclables sont modestes au regard de tous les emballages et du développement à venir du compostage.

La règle 29 fixe des objectifs quantifiés en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets de chantier qui vont nécessiter des évolutions fortes par rapport aux pratiques actuelles.

A ce propos, la commission considère que le schéma régional des carrières, récemment approuvé, ne paraît pas cohérent avec les objectifs affichés et risque d'être un frein à leur atteinte.

Au final, la commission d'enquête fait le constat inquiétant du peu d'engouement, pour le traitement des déchets, au regard du peu d'observations déposées sur un sujet à la fois majeur et préoccupant, pour l'avenir de la planète. **La gestion des déchets est à l'évidence le « parent pauvre » de l'enquête. La commission d'enquête suggère de reconsidérer la rédaction de certaines règles.**

La commission recommande (n° 23) *la mise en place effective de l'Observatoire régional des déchets et des ressources, prévu par la Région, afin d'améliorer la connaissance et le suivi tant au niveau régional que local des objectifs et des indicateurs. En appui, l'animation d'un réseau régional des acteurs des déchets est indispensable pour tenir compte des spécificités de chaque territoire, afin d'accompagner efficacement la mise en œuvre du PRGPD.*

2.4.6. Concernant les indicateurs et le suivi du SRADDET

Sur ce thème, 17 observations ont été déposées par le public et les PPA.

Plusieurs PPA ont considéré que les indicateurs d'impact et de suivi du SRADDET sont uniquement quantitatifs et non qualitatifs. C'est notamment le cas, concernant l'objectif de revitalisation des centralités, dont les indicateurs se concentrent sur des notions quantitatives (superficie ou nombre) notamment pour le logement et le commerce, alors que la vitalité d'un

centre bourg passe également par la qualité de son cadre de vie, de sa desserte, de sa dynamique économique, de son tissu associatif ou encore de ses équipements publics.

En outre, certains indicateurs ne seraient pas applicables à certaines échelles territoriales tendant à prouver que les acteurs locaux doivent être systématiquement associés à la co-construction des indicateurs applicables aux spécificités des territoires. L'Ae recommande d'associer une source, une temporalité à chaque indicateur afin d'atteindre les objectifs relevant de la stratégie régionale et de préciser les modalités de cotation des indicateurs d'évaluation de l'application des règles.

La production d'un **Guide d'application du SRADDET** est souhaitée pour aider les collectivités et les territoires à produire les diagnostics au moment de la mise en œuvre des objectifs et des règles. Une forte transversalité est préconisée pour cette phase concrète et à ce propos il est suggéré de créer, en accompagnement, une Direction du développement durable régionale, à des fins d'une coordination qui s'avère incontournable.

Il est regretté que le SRADDET ne prévoit pas de mesurer à intervalles réguliers, l'état d'avancement des objectifs et des règles associées. La LPO estime, de son côté, que le SRADDET manque d'objectifs chiffrés et de normativité des politiques. Des moyens concrets sont à définir pour atteindre les objectifs, notamment à destination des nouveaux élus qui en auront besoin pour lutter efficacement contre le défi majeur du changement climatique.

Enfin, les collectivités associées à l'élaboration du SRADDET souhaitent fortement la nécessité de poursuivre un dialogue constructif et régulier avec la Région, sans oublier les petites structures qui ont besoin d'accompagnement et de formation.

La commission d'enquête se rallie aux dispositions de la loi NOTRe qui prévoit la conduite d'un suivi évaluation des règles du SRADDET, afin de mesurer objectivement la mise en œuvre du Schéma, accompagner la prise de décision et rendre compte à l'Etat.

Ainsi, contrairement aux autres thèmes, il faut noter **l'absence d'objectifs et de règles applicables** à cette problématique. En revanche, deux types d'indicateurs ont été retenus :

- Les indicateurs de contexte et **d'atteinte des objectifs** du SRADDET qui visent à apprécier les évolutions des grandes problématiques (aménagement, consommation de l'espace, etc.) identifiés par le SRADDET au plan régional.
- Les indicateurs de **suivi et d'évaluation de l'application des règles** du fascicule de deux natures différentes à savoir :
 - Indicateurs **dits de compatibilité** établis au niveau des règles des schémas, plans ou programmes (SCoT/PLUi, Charte de PNR, PCAET, PDU) à destination,
 - Indicateurs **d'impact** qui s'appliquent à certains sujets à forts enjeux et qui permettent de mesurer les effets concrets des orientations du SRADDET sur le territoire.

Nonobstant le dispositif décrit ci-dessus, la commission d'enquête :

- Prend acte d'une inquiétude évoquée par plusieurs contributeurs à propos des moyens dont disposera la Région pour atteindre certains objectifs comme par exemple, la rénovation de l'habitat dégradé des ménages à revenus modestes,
- Regrette que le SRADDET ne prévoit pas de mesurer à intervalles réguliers, l'état d'avancement des objectifs et des règles associées. A défaut de contrôle planifié le document se limite à une intention politique.
- Retient l'observation de la LPO qui souligne le manque d'objectifs chiffrés et de normativité dans les politiques du SRADDET. Il devrait être plus prescriptif et des moyens concrets devraient être fixés pour atteindre les objectifs. Le fait de « ne pas contraindre » entraîne un alignement sur les moins agissants, alors que les élus ont besoin de concret pour que la lutte contre le changement climatique soit opérationnelle.
- Approuve les collectivités, qui ont été associées à l'élaboration du SRADDET, de demander à pouvoir poursuivre un dialogue régulier avec la Région, sans oublier les petites communes qui ressentent un besoin fort d'accompagnement et de formation.
- Estime que la Région, dans sa réponse sur les mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre du SRADDET notamment en termes d'appui financier et d'ingénierie, pourrait activer les Antennes régionales comme un lieu ressource pour les collectivités territoriales. Leur repositionnement et leur rôle devront être reconsidérés.

La commission d'enquête recommande (n° 24) de dimensionner ces antennes pour les rendre plus opérationnelles. Elles pourraient devenir de véritables lieux de formation des élus et d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs du SRADDET.

3. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROJET DE SRADDET DES PAYS DE LA LOIRE

C'est la première fois que la Région s'engage à l'horizon 2050 dans une procédure de planification d'aménagement et de développement à l'échelle de son territoire et se trouve confrontée à la rédaction **d'un outil nouveau et inédit** lui permettant de préparer les Pays de Loire de demain. Une occasion aussi pour elle de renforcer son rôle de stratégie à l'échelle de son territoire, d'être à la fois un levier et un accompagnement et de prouver sa légitimité comme échelon de régulation et de planification. **La commission d'enquête mesure la difficulté et la complexité de la tâche et du positionnement à adopter pour la Région.**

La stratégie régionale qui a été retenue vise à engager les Pays de la Loire dans une trajectoire de changement pour relever les grandes transitions dans les prochaines décennies et adapter le modèle ligérien en s'appuyant sur ce qui constitue son identité et son « ADN ». Pour y satisfaire, le projet de SRADDET nourrit une triple ambition : identifier au mieux les enjeux du futur, mobiliser sur des objectifs ambitieux et partagés et favoriser leur mise en œuvre opérationnelle.

Faire du SRADDET, un outil ambitieux, mobilisateur, opérationnel et facilitateur a servi de ligne directrice pour guider la Région des Pays de la Loire dans son élaboration. En faire aussi un document utile qui ne se réduise pas à un document purement administratif, et normatif trop technique qui ferait l'objet « d'un repoussoir » ou « d'une chape de plomb » pour les acteurs du territoire régional. La Région affiche une volonté de gouvernance ouverte et partagée. La commission d'enquête note que toutes les régions n'ont pas fait ce choix, certaines privilégiant un STRADDET plus prescriptif pour envisager l'avenir.

Face à cette volonté de la Région de « **convaincre plutôt que contraindre** », de faire confiance aux territoires et de développer les complémentarités territoriales avec des coopérations renforcées, la Région a élaboré son projet dans une démarche participative et mis en œuvre une large concertation de 2017 à 2020.

Sans contester sa dimension ni les répercussions engendrées par l'abandon de l'aéroport de Notre Dame des Landes et l'impact du contexte sanitaire sur sa durée, la commission d'enquête considère qu'à l'heure de l'adoption du schéma, **le processus de co-construction est souvent remis en cause**. Les dernières élections municipales et régionales n'y sont certainement pas étrangères. Beaucoup de nouveaux élus et services des collectivités méconnaissent le SRADDET, reprochent de ne pas avoir été associés à son élaboration, notamment en Mayenne et en Sarthe, les plus éloignés du siège de la Région, et s'inquiètent de son application. Certains craignent de voir dilués leurs sujets de prédilection dans des orientations trop génériques sans véritable portée opérationnelle et d'autres redoutent que des objectifs ou des règles viennent entraver leurs projets.

Autant d'éléments qui conduisent la commission d'enquête à considérer que l'acceptation du SRADDET et sa réussite lui paraissent conditionnées à la mise en œuvre rapide de moyens adaptés pour en assurer l'information et l'accompagnement dans les territoires, ruraux particulièrement. Sinon le SRADDET que la Région a voulu « mobilisateur », issu d'une méthode d'action collective, voire collaborative, s'en trouvera indéniablement fragilisé.

De même, **la commission d'enquête considère que la Région a aujourd'hui l'opportunité de faire évoluer son projet en dépit des délais contraints d'adoption auxquels il est soumis**. La Région s'est déjà engagée à l'enrichir des suggestions, commentaires et propositions formulés lors de la consultation des Personnes Publiques Associées, EPCI et établissements publics de Scot, CESER qui s'est déroulée au cours du 1^{er} semestre 2021 et aussi exprimés dans l'avis de l'Autorité environnementale.

L'enquête publique, forte de la participation du public, devrait contribuer également à des ajustements et à des dispositions de nature à la fois, à concourir à un projet plus abouti et vertueux, et à définir plus concrètement un destin commun à l'ensemble des territoires des Pays de la Loire.

De la sorte, la commission considère que l'exposé des motivations de ses conclusions qu'elle a développées dans le chapitre précédent sur les grands thèmes du SRADDET « équilibre de territoires, mobilités durables, préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, atténuation et adaptation au changement climatique, transition énergétique ou

encore l'économie circulaire, pourront permettre à la Région d'ajuster et faire évoluer son projet, sans en remettre en cause l'équilibre général.

Ces développements montrent que la commission d'enquête s'est montrée parfois critique, voire dubitative, sur les choix opérés par la Région, notamment sur la souplesse, voire le flou, de certaines règles et leur manque de prescriptibilité. Le SRADDET, nouveau document-cadre des politiques régionales dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité, manque assurément d'objectifs chiffrés et de normativité mais aussi de temporalité et de contrôle.

Si elle n'en a pas pour autant émis des réserves sur ces différents manquements et faiblesses du SRADDET, elle n'a pas manqué de les pointer, de justifier son appréciation et d'inviter, par un bon nombre **de recommandations** (certaines ayant plus de poids et priorité que les autres), la Région à en reconsidérer la portée, notamment en s'assurant, **via des principes de conditionnalité**, du respect des préconisations du SRADDET avant de financer des projets qui lui seront soumis.

En effet, pour la commission d'enquête, **plusieurs éléments ont pesé dans ses conclusions :**

- La commission d'enquête a d'une part, pris en compte l'absence d'opposition véritable au projet qui a davantage suscité une approbation teintée de doutes en regard des enjeux définis, notamment venant des maires des petites communes.
- D'autre part, la commission reconnaît la complexité et l'importance du travail accompli qui demandera cependant à être amélioré pour répondre aux demandes et exigences des territoires qui la composent et à s'adapter au contexte législatif et réglementaire, lié principalement au changement climatique.

En effet, tel qu'il est présenté à l'enquête publique, le projet de SRADDET ne prend pas en compte les dispositions de **la Loi Climat et Résilience du 22 Aout 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** et en particulier l'objectif pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

La commission a bien noté que la Région propose de modifier le SRADDET, dans la foulée de son adoption, pour prendre en compte cette loi et ses décrets d'application encore non publiés et rassurer ainsi les ligériens qui, dans leurs observations portant sur le ZAN, les GES, l'Energie et la Mobilité, se sont montrés inquiets et interrogatifs des insuffisances dans ce domaine, de l'actuelle version du SRADDET. **La commission d'enquête considère que l'urgence climatique et le déclin de la biodiversité exigent aujourd'hui une planification d'engagements précis et clairs.**

De même, la commission d'enquête attire l'attention de la Région sur la demande portée par la DREAL des Pays de la Loire en vue d'obtenir l'abrogation de **la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire mise en place en 2006**, des décisions

importantes ayant fait évoluer les principaux éléments structurants qui constituaient le projet de territoire que la DTA portait. Une enquête publique est en cours, se déroulant du 16 novembre au 17 décembre 2021.

La commission d'enquête recommande néanmoins à la Région de confirmer dans le STRADDET, en même temps que son adoption, l'inscription des protections inscrites dans les orientations 3 et 4 de la DTA comme le suggère l'autorité environnementale en date du 6 octobre 2021 relatif à l'abrogation de la DTA de l'Estuaire de la Loire.

La commission d'enquête juge que le SRADDET, dans sa version soumise à l'enquête publique, traduit bien la volonté politique de la Région de porter une véritable ambition pour les Pays de la Loire et répond globalement aux enjeux qui ont été identifiés pour essayer d'y parvenir d'ici 2050 mais le manque de clarté, de précisions et de prescriptivité de certains objectifs et de plusieurs règles peut être analysé comme pouvant constituer un frein à l'atteinte des buts recherchés. Le SRADDET des Pays de la Loire pourra être modifié en conséquence.

AUSSI,

ET AU VU

- de l'ensemble des éléments développés ci-dessus,
- de l'étude approfondie du dossier soumis à enquête,
- de l'examen de la réglementation en vigueur,
- de l'avis de l'Autorité Environnementale,
- du rapport établi par la commission d'enquête,

ET TENANT COMPTE :

- des observations recueillies au cours de l'enquête qui ont toutes été analysées et appréciées,
- des avis des Personnes Publiques Associées qui ont toutes été prises en considération,
- des questions du procès-verbal de synthèse en date du 29 octobre 2021 et des réponses de la Région qui y ont été apportées le 15 novembre 2021,

La commission d'enquête émet à l'unanimité **un AVIS FAVORABLE** au projet du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires des Pays de la Loire soumis à l'enquête, qu'elle assortit, nonobstant les **24 recommandations** qu'elle a formulées et argumentées, de **4 réserves** :

1. Que la Région tienne les engagements décrits et précisés à la fois dans le mémoire en réponse à l'Autorité Environnementale, dans la synthèse des avis des PPA et dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse établi par la commission d'enquête et qu'elle les traduise dans la version du SRADDET soumise à son adoption en décembre 2021,
2. Que la Région clarifie et confirme d'ores et déjà dans la version du SRADDET une position ambitieuse, en intégrant dans la rédaction de l'objectif 27 un libellé indiquant les modifications et les modalités d'actualisation qu'elle s'apprête à faire en 2023 et qui engagera la Région, via la territorialisation de la PPE, à l'atteinte de l'objectif européen d'une réduction des GES de 55% entre 1990 et 2030.
3. Que l'objectif 100 % de bâtiments BBC en 2050 issu de la SNBC soit mentionné dans la rédaction finale du SRADDET, notamment dans la règle 15, dans le cadre du programme ambitieux de rénovation énergétique des logements que souhaite mener la Région,
4. Que concernant l'éolien terrestre, la rédaction de la règle 16 soit renforcée pour une meilleure protection de l'environnement, en s'inspirant d'outils, de bonnes pratiques et de vigilance existants.

Les Ponts de Cé, le 24 novembre 2021,

Les membres de la commission d'enquête,

Brigitte CHALOPIN,



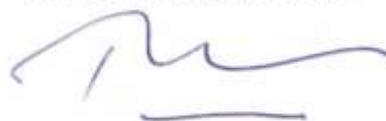
Présidente de la commission d'enquête

Daniel BUSSON



Commissaire enquêteur

Anne-Claire MAUGRION



Commissaire enquêteur

Thierry LAMBERT



Commissaire enquêteur

René PRAT



Commissaire enquêteur.