

SAISINE



BILAN ET ENGAGEMENT DE  
LA MODIFICATION DU  
SRADDET

---

Adopté en séance plénière  
du 9 décembre 2021

AVIS DU CESER

---

Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté le présent avis à la majorité des suffrages exprimés avec 2 voix contre et 7 abstentions.

Avis présenté par la commission Environnement et territoires.

La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a introduit l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), avec pour objectif de donner, aux Régions et à leurs territoires, une vision stratégique, unifiée et claire, sur l'aménagement et le développement durable et équilibré des territoires.

En application de l'article L. 4521-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT) et, à défaut, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Plans de Déplacement Urbains (PDU), les Plans Climat-Air-Energie Territoriaux (PCAET) et les Chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) doivent prendre en compte les objectifs et être mis en compatibilité avec les règles du SRADDET au plus tard lors de leur prochaine révision.

Le Conseil régional a adopté en séance plénière le 22 novembre 2019 le projet définitif du SRADDET, qui a ensuite été approuvé par arrêté préfectoral le 24 janvier 2020.

Le CESER Grand Est s'est fortement impliqué lors de l'élaboration du SRADDET. Au-delà de la consultation obligatoire prévue par la loi pour avis sur le projet du SRADDET, le CESER a été présent à toutes les étapes de son élaboration, avec plusieurs contributions : trois contributions, en juin 2017, en novembre 2017, en juin 2018, un avis en décembre 2018 sur le projet de SRADDET et un avis en novembre 2019 sur le schéma définitif.

Dans son avis sur le projet définitif du SRADDET, le CESER relevait une stratégie ambitieuse répondant à l'urgence climatique et à la réduction des inégalités territoriales, même s'il apportait un certain nombre de préconisations, afin que ces objectifs, qu'il partageait, puissent être atteints.

Le SRADDET a certainement constitué une étape importante dans la construction de la nouvelle Région Grand Est en y associant les acteurs et les territoires, un élément constitutif pour faire « Région ensemble ».

## **Un premier bilan du SRADDET près de deux ans après son approbation**

En application de l'article L 4251-10 du Code Général des Collectivités Territoriales, « dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux, le président du conseil régional présente au conseil régional un bilan de la mise en œuvre du schéma. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation. »

Comme il est évoqué dans l'introduction du Bilan, le SRADDET du Grand Est est encore jeune. La crise sanitaire qui a démarré juste après son approbation par le préfet en janvier 2020, a évidemment ralenti la dynamique que souhaitait engager le Conseil régional avec ce schéma.

Ce premier bilan du SRADDET réalisé a un caractère plutôt qualitatif, ouvert, et non quantitatif et ne s'appuyant donc pas sur les indicateurs élaborés avec le SRADDET et contenus en annexe de celui-ci.

Le bilan s'appuie concrètement sur 4 points :

- Le bilan d'activité des gouvernances ;
- Le bilan des avis rendus par le Conseil régional sur un certain nombre de documents ;
- L'étude d'indicateurs d'évolution du territoire du Grand Est ;
- Le bilan qualitatif issu d'un questionnaire et des entretiens avec un certain nombre d'acteurs du territoire.

Le Conseil régional, dans le cadre des modalités de suivi et d'évaluation du SRADDET, indiquait sa volonté « de se doter d'outils pertinents et adaptés pour assurer l'animation, le suivi et l'évaluation tout en faisant preuve de réalisme et de pragmatisme pour cette première génération. C'est pourquoi le choix s'est porté, dans un premier temps, sur un dispositif relativement resserré. »

Le Conseil régional avait notamment prévu un dispositif de suivi et d'évaluation du SRADDET avec la réalisation d'un bilan annuel à partir du suivi annuel de l'ensemble des indicateurs et d'une évaluation approfondie tous les 6 ans permettant de décider de la révision ou non du SRADDET. Deux types d'indicateurs avaient ainsi été définis : des indicateurs de suivi de l'application des règles du SRADDET et des indicateurs de suivi des impacts du SRADDET.

A la lumière des indications apportées par ce premier bilan, le CESER s'interroge si ce dispositif prévu a évolué. En effet, ce premier bilan est la résultante d'une obligation législative. Or, initialement, un bilan annuel était prévu à partir d'un certain nombre d'indicateurs précis et assez exhaustifs, qui ne se retrouvent pas dans ce premier bilan. La « jeunesse » du SRADDET, la crise sanitaire, et la tenue des élections municipales en 2020 en expliquent la raison. Néanmoins, le SRADDET ayant été approuvé en janvier 2020, un premier bilan annuel était normalement attendu dès 2021, compte tenu des modalités d'évaluation définies par le Conseil régional.

## **Associer le CESER, la société civile et les citoyens au SRADDET**

Le fait que ce premier bilan du SRADDET s'appuie sur l'ébauche d'une analyse qualitative des actions et des résultats va dans le sens des préconisations du CESER qui souhaitait que le Conseil régional ne s'appuie pas uniquement sur une évaluation quantitative. Pour rappel, lors de son avis rendu sur le SRADDET en novembre 2019, le CESER avait demandé à connaître la composition de l'instance d'évaluation et à y être associé.

Le CESER préconisait aussi que les résultats des différentes évaluations menées puissent faire l'objet d'une communication dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), mais aussi en direction des citoyens. Pour le CESER, la communication est une étape à part entière du processus évaluatif et répond à un enjeu démocratique.

Le CESER soulignait également l'importance de s'attacher à une participation citoyenne et de la société civile à l'évaluation du SRADDET. Pour cela, il souhaitait que les associations, les acteurs de l'économie sociale et solidaire soient associés à cette démarche, et soulignait le rôle que pouvait jouer le CESER, de par sa composition, de ses réseaux, pour développer l'expertise citoyenne avec l'ensemble de la société civile, ainsi que les conseils de développement, les Groupes d'Actions Locales, les comités de

pilotage de programmes ou plans d'actions (Natura 2000, Plans de Paysages, Agenda 21...). Ces acteurs ne doivent pas être négligés dans leur capacité à se mobiliser et à mobiliser l'ensemble du territoire pour faire émerger des projets ou des actions répondant aux objectifs du SRADDET.

Par ailleurs, dans le cadre des gouvernances du SRADDET, et dans un souci d'implication citoyenne, le CESER rappelle que les Conseils de développement peuvent être un véritable point d'appui à la déclinaison locale du SRADDET, d'où l'opportunité de les associer et aussi de veiller à leur effectivité dans le maximum de territoires. Plus généralement, afin d'informer et de sensibiliser les différents publics aux enjeux du SRADDET et en particulier au développement durable, des dispositifs d'animation restent à inventer avec les acteurs des territoires.

## Un bilan à enrichir à l'avenir

- Le Conseil régional joue un rôle moteur auprès des collectivités, et certaines d'entre elles ne disposent pas toujours des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de ce schéma. Il serait opportun de connaître l'ensemble des moyens financiers et humains engagés à l'échelle du Grand Est pour la mise en œuvre du SRADDET.
- Au niveau de la gouvernance, si le CESER a souligné la pertinence de la création par le Conseil régional et l'Etat de la Plateforme régionale du foncier et de l'aménagement durable, il souhaitait néanmoins que celle-ci se fasse dans le cadre d'une gouvernance concertée et de données partagées avec l'ensemble des parties prenantes.
- Comme il est rappelé dans le bilan, les effets du SRADDET, trop récent, ne sont pas encore mesurables. C'est pourquoi le rapport s'appuie sur une analyse d'indicateurs d'évolution et non d'indicateurs de suivi du schéma. Les indicateurs proposés sont macro et globaux, et il n'y a pas d'information donnée quant aux dynamiques observées en infra. La vocation du SRADDET doit favoriser l'équilibre et l'égalité des territoires, même si le CESER préfère la notion d'équité à celle d'égalité retenue par le législateur. Le document fourni souligne d'ailleurs qu'une préoccupation forte porte sur une meilleure prise en compte des spécificités du monde rural, certains acteurs considérant même que le document traite essentiellement des problématiques urbaines. Les indicateurs ne permettent pas de percevoir l'homogénéité ou l'hétérogénéité des évolutions constatées dans les territoires. Au-delà des thématiques observées, il aurait été intéressant de constater s'il y a par exemple plus ou moins de déséquilibre entre les territoires (démographie, consommation foncière, implication des EPCI...).
- De par sa situation géographique particulière, entre l'Île-de-France et ses quatre voisins européens, il serait pertinent d'interroger les interactions et les relations avec les voisins du Grand Est, régions françaises et transfrontalier (mobilité, impacts environnementaux...), ces questions étant absentes du bilan.
- Le CESER souscrit également aux propositions de nouvelles thématiques susceptibles d'enrichir le SRADDET, en particulier la question des paysages et du cadre de vie, qui permettrait notamment de mieux prendre en compte les aspects qualitatifs des projets territoriaux d'aménagements urbains.

## Vers la modification du SRADET

Des évolutions législatives, et en particulier la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et Résilience) du 22 août 2021 conduisent le Conseil régional à devoir engager une modification du SRADET.

Ce qui doit être obligatoirement modifié dans le SRADET :

- Définition des objectifs et des règles spécifiques concernant le transport de marchandises, suite à la loi d'orientation des mobilités (loi LOM) ;
- Définition des objectifs de lutte contre les plastiques et les dépôts sauvages, suite à la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie ;
- Définition des objectifs de développement des énergies renouvelables conformes aux objectifs régionaux prévus dans la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie, suite à la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience ;
- Territorialisation, avant août 2023, des objectifs de réduction de la consommation foncière permettant d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN), suite à la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience.

C'est vraisemblablement le dernier point, concernant l'objectif assez ambitieux porté par la loi Climat et Résilience de territorialiser la réduction de la consommation foncière pour atteindre le « zéro artificialisation nette » qui demandera le plus de temps pour l'élaboration. D'ailleurs, l'Association des Maires de France, ainsi que Régions de France, ont, via un communiqué en date du 16 novembre 2021, demandé un report de l'échéance, estimant que la loi Climat et résilience du 22 août dernier impose des délais trop contraints aux communes, intercommunalités, comme aux Régions, pour fixer dans les conférences régionales des SCot la déclinaison de l'objectif de réduction par deux de la consommation effective d'espaces naturels agricoles et forestiers dans les dix prochaines années.

Sur cette question, comme indiqué dans le bilan du SRADET, la consommation foncière diminue dans le Grand Est. Cependant, elle stagne depuis quelques années. Ce constat était déjà présent dans le diagnostic territorial établi dans le SRADET qui soulignait le fait que la consommation foncière était en baisse mais qu'elle restait élevée. C'est un véritable enjeu, d'autant qu'une part de la diminution était liée à la crise économique, la reprise pourrait agir en effet inverse.

Pour rappel, lors de l'élaboration du SRADET, le CESER était déjà demandeur de plus de territorialisation. Il estimait que la déclinaison des ambitions dans les territoires impliqués, qui est l'étape la plus importante, restait à réaliser. Il souhaitait que, lors de la prochaine révision du SRADET, au-delà de la question foncière, le Conseil régional mette en place un schéma plus territorialisé permettant d'assurer l'équité des territoires et le désenclavement des territoires ruraux.

**Les limites et conditions d'examen du premier bilan du SRADET ne permettent pas d'approfondir l'ensemble des éléments qui le construisent. Le CESER rappelle qu'à l'occasion des prochains bilans annuels du SRADET, il souhaite être associé à leur réalisation. Plus généralement, le CESER souhaite être impliqué dans les différentes étapes d'évaluation du SRADET.**

Dans la mesure où le CESER est engagé depuis le début, il continuera de suivre l'évolution du SRADDET, s'impliquera dans sa modification, en particulier sur les questions de territorialisation, en veillant notamment sur l'équité entre les territoires quant à la manière de procéder et la répartition des efforts des collectivités concernées. L'enquête réalisée avec le bilan du SRADDET dévoile d'ailleurs le besoin des territoires ruraux d'une meilleure prise en compte de leur spécificité.

Le CESER va continuer de s'attacher à travailler sur des thématiques en lien avec le SRADDET, en particulier sur les questions énergétiques, les mobilités durables, et différentes thématiques transverses, afin de contribuer à la réalisation des objectifs du SRADDET.

# EXPLICATION DE VOTE

## **EXPLICATION DE VOTE DE MEMBRES DU CESER REPRÉSENTANT LES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT (FNE, FNAUT, FFCAM, CEN), D'ÉDUCATION À LA NATURE, À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE PERSONNALITÉS QUALIFIÉES EN RAISON DE LEUR COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Nous souhaitons attirer l'attention sur quelques éléments de ce premier bilan du SRADDET qui nous a été présenté, notamment sur la méthode retenue pour son élaboration.

En tant qu'acteur de la société civile organisée et personnes qualifié environnement, il nous semble que ce bilan cultive un certain « entre-soi ». Les réponses aux questionnaires et entretiens qui constituent l'armature de ce bilan qualitatif ont été collectées auprès des politiques et techniciens de collectivités. Aucun regard extérieur et citoyen. Cette absence est pointée dans l'avis du CESER en terme très diplomatique.

Nous nous posons aussi sur la réelle possibilité de contribution de la société civile, et notamment des associations agréées au titre de la protection de la nature et représentative, dans la gouvernance du SRADDET. Par exemple, concernant le Comité Régional Biodiversité, et cela a déjà été souligné dans d'autres cadres, sa constitution a pris quelques libertés avec les textes réglementaires qui encadre la composition de ce comité. Nous n'évoquons là qu'une instance mise en place par la loi. Quid de la place qui sera accordée aux associations tant dans la coordination des Réseaux « Eau » que celle dévolue aux « Transports » ?

Nous revenons également sur le volet biodiversité. Le Bilan se félicite de la nette progression des espaces protégés qui passent de 0,5 % à 1,37 % du territoire régional. Mais il ne s'agit là que du constat de la mise en œuvre de projet qui était « dans la seringue » et ce parfois depuis fort longtemps. En fait, l'adoption du SRADDET n'a pas engendré la mise en œuvre de nouvelles mesures de protection. Le CESER, dans ses recommandations, avait proposé une réécriture à la marge de l'objectif 6 en ajoutant simplement le terme « au moins » à l'ambition de couvrir 2% du territoire régional. Cet objectif doit être réinterrogé à l'aulne de la stratégie nationale pour les aires protégées qui le fixe à 10% d'ici 2030. Sur cette thématique, il est important de rehausser l'ambition du SRADDET et le mettre en cohérence avec la stratégie nationale.

Nous voterons l'avis

Andrée BUCHMANN, Louis BLAISE, Isabelle CATALAN, Frédéric DECK,  
Bruno FAUVEL, André LOTT, Yves MULLER, Muriel PETERS,  
Alexandra PINATON, Alain SALVI, Michèle TRÉMOLIÈRES,  
Bruno ULRICH





**RETROUVEZ TOUTES LES INFOS  
DU CESER GRAND EST SUR INTERNET  
ET LES RÉSEAUX SOCIAUX :**

 [www.ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

 <https://www.facebook.com/ceserge/>

 <https://twitter.com/cesergrandest>

**SITE DE CHALONS-EN-CHAMPAGNE**

5 rue de Jéricho  
51037 Châlons-en-Champagne  
03 26 70 31 79

**SITE DE METZ**

Place Gabriel Hocquard  
57036 Metz Cedex 1  
03 87 33 60 26

**SITE DE STRASBOURG**

1 Place Adrien Zeller  
67000 Strasbourg  
03 88 15 68 00