



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

Avis délibéré de l’Autorité environnementale pour le cadrage préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est

n°Ae : 2018-42

Avis délibéré n°2018-42 adopté lors de la séance du 11 juillet 2018

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 11 juillet 2018, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour le cadrage préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Région Grand Est.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Christine Jean, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Eric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : François Duval, Thérèse Perrin, Michel Vuillot, Annie Viu

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la Région Grand Est, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 mai 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-19 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception.

Sur le rapport de Daniel Berthault et Jean-Philippe Moretau, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour chacun des plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou le document. Celle-ci en rend compte, conformément à l'article L. 122-9 du même code.

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact (cf. article L. 122-1-2 du code de l'environnement) ; cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

1 Formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Avis détaillé

Le cadrage préalable à la réalisation du rapport environnemental d'un plan, schéma, programme ou document de planification est prévu par l'article R. 122-19 du code de l'environnement.

Le présent avis de l'Ae porte sur le cadrage préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en cours d'élaboration en vue de son évaluation environnementale. Il est établi à la demande de la Région Grand Est et s'appuie sur les documents transmis à l'occasion de la saisine et de différents documents qui ont été remis aux rapporteurs lors d'une audition².

L'avis comporte trois parties. La première rappelle le cadre réglementaire et le contenu d'un SRADDET, la deuxième apporte les éléments généraux de cadrage que l'Ae souhaite, au vu des éléments remis aux rapporteurs, communiquer pour son évaluation environnementale à la Région et la troisième répond aux questions précises posées par cette dernière.

1 Contexte, présentation du SRADDET

1.1 Les SRADDET

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) dote les régions d'un document de planification, prescriptif et intégrateur des principales politiques publiques sectorielles : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'il revient à la Région de l'élaborer.

Ce même article au 2^e alinéa précise que « *ce schéma 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* ». De plus, en fonction des enjeux régionaux, la Région peut se saisir d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, pour lesquels elle détient une compétence exclusive.

Le SRADDET est le résultat de la fusion du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire³ (SRADDT) avec le schéma régional des infrastructures et des transports⁴ (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité⁵ (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de

² Les documents complémentaires, accessibles sur <https://www.grandest.fr/politiques-publiques/sraddet>, sont deux plaquettes « le SRADDET- c'est quoi ? », et le « SRADDET - ça avance ! » ; un diagnostic territorial du Grand Est, une stratégie en 40 objectifs, et des propositions de règles et mesures d'accompagnement.

³ Prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

⁴ Prévu à l'article L. 1213-1 du code des transports.

⁵ Prévu à l'article L. 1213-3-1 du code des transports.

l'énergie⁶ (SRCAE), le plan régional de prévention et de gestion des déchets⁷ (PRPGD) et le schéma régional de cohérence écologique⁸ (SRCE).

Le SRADDET est un document d'aménagement : à la différence d'un document d'urbanisme, il ne détermine pas les règles d'affectation et d'utilisation des sols.

Un SRADDET est composé⁹:

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma, illustrés par une carte synthétique¹⁰ ;
- d'un fascicule regroupant les règles générales, éventuellement assorties de mesures d'accompagnement¹¹, organisé en chapitres thématiques ;
- et de documents annexes¹² :
 - le rapport sur les incidences environnementales¹³ établi dans le cadre de l'évaluation environnementale du schéma réalisée dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ;
 - l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets dans la région et de la prospective de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire, prévus respectivement par le 1^o et par le 2^o du I de l'article R. 541-16 du code de l'environnement ;
 - le diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement.

Les objectifs et les règles générales du SRADDET respectent les dispositions générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I^{er} du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Ils sont compatibles avec les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et prennent en compte divers projets, orientations et schémas cités à l'article L. 4251-2 du CGCT.

La nature fortement stratégique, prospective et intégratrice de diverses politiques publiques du SRADDET lui donne une vocation majeure pour le territoire régional. Sa portée juridique se traduit par la prise en compte de ses objectifs et par la compatibilité aux règles de son fascicule¹⁴ : les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, à défaut, des plans locaux d'urbanisme (PLU), des cartes communales ou des documents en tenant lieu, ainsi que des plans de déplacements urbains

⁶ Prévus à l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

⁷ Prévus à l'article L. 541-13 du code de l'environnement.

⁸ Prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

⁹ Articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ La carte du rapport est indicative (L'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que "*la cartographie doit illustrer les objectifs du schéma*") et, contrairement à l'atlas cartographique du SRCE, non opposable.

¹¹ Article R. 4251-8 du CGCT.

¹² Peuvent en outre figurer dans les annexes tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la région estime nécessaire de présenter à titre indicatif ainsi que ceux qui portent sur la mise en œuvre de celui-ci, notamment la contribution attendue du contrat de plan État-région.

¹³ Quand le CGCT parle de rapport sur les incidences environnementales, le code de l'environnement parle, lui de rapport environnemental. Il s'agit du même document.

¹⁴ Article L. 4251-3 du CGCT.

(PDU), des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des chartes des parcs naturels régionaux (PNR), doivent prendre en compte les objectifs du SRADEET et être compatibles avec les règles de son fascicule.

1.2 Procédures relatives aux SRADEET

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un SRADEET. Élaboré par la Région, le SRADEET doit être approuvé par le préfet de région avant fin juillet 2019. Ce dernier aura été associé tout au long du processus d'élaboration¹⁵.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le SRADEET est soumis à évaluation environnementale¹⁶, et que l'avis sur celle-ci soit rendu par l'Ae du CGEDD.

Il est alors également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹⁷ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement.

Avant enquête publique, il est soumis aux avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et de la conférence territoriale de l'action publique.

1.3 Le SRADEET Grand Est

Les documents présentés aux rapporteurs précisent l'ambition générale poursuivie par la Région au travers du SRADEET qui se décline en quatre points :

- *« conforter le Grand Est dans son environnement transfrontalier européen et international par le renforcement de son attractivité territoriale ;*
- *construire un projet fédérateur et ambitieux sur le nouveau périmètre régional ;*
- *impulser un aménagement durable et structuré des territoires ;*
- *permettre la cohérence et la lisibilité de la stratégie régionale à travers un schéma unique pour l'aménagement et l'environnement. »*

Cela se traduit dans une stratégie en 40 objectifs autour de trois axes stratégiques.

L'Ae accordera une attention particulière à la dimension environnementale du SRADEET et notamment, aux objectifs environnementaux, à leur niveau d'ambition et à leur capacité à contribuer à :

- la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) et des engagements cités à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ;
- l'objectif introduit par la loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;
- l'objectif introduit par la loi n°2015-992 relative à la transition énergétique pour la

¹⁵ Article R. 4251-14 du CGCT.

¹⁶ Les quatre plans sectoriels auxquels se substitue le SRADEET faisaient déjà l'objet d'une évaluation environnementale.

¹⁷ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

croissance verte de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre de la France en 2050 ;

- l'atteinte des différents engagements internationaux, notamment européens, de la France dans le domaine de l'environnement et du développement durable (objectifs de développement durable, directive Habitats, faune et flore, directive Oiseaux, directive cadre sur l'eau, qualité de l'air, etc.).

Ces objectifs et leur traduction en règles et mesures d'accompagnement devront être rédigés dans des termes suffisamment précis. Leur formulation est en effet déterminante pour rendre possible leur déclinaison dans tous les autres plans/programmes (SCOT¹⁸, PDU, PCAET et chartes des PNR). La description des conditions de mise en œuvre, permettrait également de favoriser l'opérationnalité de leur déclinaison.

2 L'évaluation environnementale des SRADDET

L'avis ultérieur que l'Ae sera amenée à produire sur l'évaluation environnementale du SRADDET avant sa mise à l'enquête publique portera sur la qualité du rapport environnemental et la prise en compte de l'environnement par le schéma.

Dans les documents qui ont été présentés aux rapporteurs, il apparaît que la démarche engagée par la Région Grand Est correspond bien à la volonté d'aller au-delà de la juxtaposition des anciens schémas régionaux auxquels le SRADDET se substitue. La Région s'est engagée dans une dynamique de traitement intégré des différentes thématiques prévues à l'article L. 4251-1 du CGCT. Pour cette raison la quatrième ambition du SRADDET¹⁹ semble à l'Ae particulièrement importante au regard des trois autres. L'Ae invite la Région à poursuivre cette démarche par la mise en évidence des sujets aux interfaces de ces thématiques, à la fois dans la prise en compte des enjeux environnementaux mais aussi dans la construction de scénarios²⁰ transversaux et l'évaluation de leurs impacts : par exemple, la planification des infrastructures linéaires de transport devrait être articulée avec les questions relatives à la qualité de l'air ou celles relatives aux émissions de gaz à effet de serre ou encore, le développement de l'habitat devrait être interfacé à la question de la consommation d'espace.

L'Ae souligne également l'effort de la Région pour rendre accessibles les informations (plaquettes d'information, site internet, présentation des documents intermédiaires tels que diagnostic territorial, etc.) et l'importante démarche participative qu'elle a engagée. L'Ae l'invite à poursuivre cette démarche pour la suite du processus et en particulier pour la réalisation de l'évaluation environnementale. En effet, il importe que le public dispose de tous les éléments permettant une bonne compréhension des enjeux, des démarches conduisant aux choix opérés et des conséquences environnementales de ceux-ci.

À la lumière des documents préparatoires à la construction du SRADDET qui ont été remis aux rapporteurs, et sans revenir sur l'intégralité du contenu du rapport environnemental qui est précisé à l'article R. 122-20 du code de l'environnement, l'Ae appelle l'attention de la Région sur divers

¹⁸ Et, à défaut, les PLU, les cartes communales ou des documents en tenant lieu

¹⁹ Cf liste page 5 : « *permettre la cohérence et la lisibilité de la stratégie régionale à travers un schéma unique pour l'aménagement et l'environnement* »

²⁰ Cf. 2.2 Construction des scénarios du SRADDET

points qu'elle considère comme stratégiques pour une bonne élaboration de l'évaluation environnementale.

2.1 L'état initial environnemental et le diagnostic du SRADDET

L'élaboration du diagnostic du SRADDET devra s'appuyer sur un bilan formalisé des actions programmées ou prévues par les documents auxquels il a vocation à se substituer, faisant clairement apparaître leurs effets sur l'environnement et la santé. En effet, le diagnostic du SRADDET permettra de tirer des enseignements de nature à orienter la stratégie et le programme d'actions de la Région. Il est construit à partir de l'analyse de la situation actuelle du territoire sur toutes les thématiques du schéma.

Certains points de ce diagnostic sont donc susceptibles de se recouper avec l'analyse de l'état initial de l'environnement du territoire qui doit en principe figurer dans le rapport environnemental. Aussi, dans un souci de simplification et de clarté, afin d'éviter les redondances, il est recommandé d'intégrer dans une partie unique le diagnostic du territoire et l'analyse de l'état initial de l'environnement. Cette partie du SRADDET doit être appropriable aisément par le public et l'évaluation environnementale pourra y renvoyer.

L'Ae vérifiera notamment que le diagnostic cite les sources de données et d'informations, que celles-ci sont les plus actualisées possibles, utilisées et représentées à une échelle pertinente, et qu'il est complet tout en étant proportionné aux enjeux locaux. Il est cependant possible, sous ces réserves, de réutiliser les données disponibles sur un territoire et de mobiliser en particulier les données produites à l'occasion de démarches territoriales antérieures.

2.2 Construction des scénarios du SRADDET

Tant à la lecture des documents qu'à l'écoute de la Région, les rapporteurs de l'Ae n'ont pas vu apparaître à ce stade la démarche pouvant conduire à l'élaboration de scénarios multiples.

Or l'évaluation environnementale doit être fondée sur la comparaison multicritères de différentes actions envisagées par la collectivité constituant des « *solutions de substitution raisonnables* » au sens de la réglementation²¹.

²¹ Article R. 122-20 II 1°, 2° et 3° du code de l'environnement (Extrait) :

II.- Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessous :

- 1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ;*
- 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;*
- 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;*

L'Ae invite à soigner le traitement de cette partie fondamentale de la démarche d'évaluation environnementale, laquelle, en particulier dans le cas de l'élaboration de plans-programmes, retrace les itérations et choix successifs adoptés par les acteurs du territoire.

Ceci nécessite de constituer un « scénario au fil de l'eau », correspondant aux perspectives d'évolution du territoire régional sans mise en œuvre du SRADDET, auquel seront comparées les trajectoires correspondant à différents scénarios pour le projet de SRADDET, afin d'identifier les effets qu'il est raisonnable d'imputer au projet de schéma. Cette démarche permettra, par comparaison avec les objectifs, d'établir les règles et les mesures d'accompagnement du schéma.

Le SRADDET s'inscrit dans les moyen et long termes. L'Ae comprend la difficulté à concilier le temps pour lequel le SRADDET a vocation à être mis en œuvre²² avec les durées plus longues nécessaires à sa déclinaison dans les documents de rang inférieur.

L'Ae invite ainsi la Région à :

- aller au-delà du caractère immédiatement réalisable des différents scénarios de façon à ne pas se priver d'orientations fortes de nature à permettre l'atteinte des objectifs environnementaux ambitieux à plus long terme, et à en prévoir le déclenchement différé. La procédure de révision du SRADDET, prévue par les textes donne la possibilité d'une telle adaptation dans le temps. En contrepartie, les objectifs environnementaux à atteindre et les indicateurs associés devront être définis dans les meilleurs délais, le SRADDET devant alors prévoir le processus itératif par lequel les objectifs seront atteints ;
- veiller à ce que les hypothèses de construction des scénarios soient présentées clairement et établies en cohérence avec les autres politiques régionales (notamment avec les hypothèses retenues par les autres documents, tant ceux pour lesquels la Région est pilote²³, tels que le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)²⁴, que ceux pour lesquels elle est associée²⁵) ;
- bâtir une base commune pour les référentiels environnementaux de tous les plans, notamment ceux mentionnés par l'article R. 122-17 du code de l'environnement²⁶ et en particulier ceux qui sont de la responsabilité de la Région. Cette base devra être actualisée régulièrement et largement diffusée, y compris pour les déclinaisons régionales des plans nationaux.

Il est attendu ainsi de l'évaluation environnementale qu'elle précise les conditions de suivi de la mise en œuvre du schéma et de l'atteinte progressive des objectifs afin notamment de corriger les trajectoires en cas d'écart constaté.

²² Le SRADDET est révisable à chaque renouvellement de l'assemblée régionale.

²³ La Région peut utiliser la possibilité qui lui est offerte d'étendre le périmètre du SRADDET sur des enjeux complémentaires en cohérence avec ses compétences. Par exemple, vu les besoins de restauration de la qualité des ressources en eau et de préservation des ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable pour le futur dans les documents d'urbanisme, la Région Grand Est pourra, autant que de besoin, étendre le périmètre du SRADDET à ces sujets en cohérence avec le décret n° 2018-494 du 19 juin 2018 qui lui a confié les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

²⁴ Le SRDEII fixe les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique.

²⁵ Le SRDEII fixe les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique.

²⁶ Notamment le schéma régional de biomasse, les plans de déplacements urbains, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales, les plans locaux de déplacement, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

L'Ae sera en effet attentive à ce que le dispositif de suivi soit conçu comme un outil d'évaluation continue. Le rapport environnemental comportera des indicateurs de suivi. L'Ae invite la Région à concevoir un dispositif de suivi unique, répondant à la fois aux exigences du schéma et de son évaluation environnementale. Ce dispositif devrait ainsi constituer le référentiel environnemental pour toutes les politiques et orientations du SRADDET.

À ce stade, l'Ae n'a pas identifié dans les documents remis le choix des indicateurs permettant de réaliser ce suivi. L'Ae considère que ce choix est stratégique. Dans ses différents rapports annuels, l'Ae a rappelé que « *les indicateurs sont parfois aussi importants que les ambitions affichées par le plan programme et que des indicateurs ciblés sont parfois plus appropriés que certains indicateurs généraux* ».

Il est important que la méthodologie de renseignement et d'analyse des indicateurs soit précisée, ainsi que les moyens qui leur sont affectés, de même que les structures et données qui devront être mobilisées. Les indicateurs doivent autant que possible disposer d'une valeur initiale²⁷, susceptible de constituer une base fiable pour le suivi, d'objectifs à diverses échéances et d'un dispositif de mesures correctives en cas d'écart à ces objectifs.

Il convient de montrer que les données nécessaires à la construction des indicateurs ou au suivi de l'atteinte des objectifs sont ou seront bien disponibles sur le territoire.

3 Questions posées à l'Ae par la Région

Les documents qui ont été fournis à l'Ae, annexés à la lettre de saisine, sont une note méthodologique réalisée par le bureau d'étude retenu par la Région et une ébauche d'identification des enjeux environnementaux pour la région.

Ce cadrage préalable est donc réalisé sans que l'Ae ne puisse avoir une vision claire et exhaustive du contenu du SRADDET et notamment de l'état initial de l'environnement. Les analyses conduites par l'Ae dans ce cadrage préalable ne préjugent pas de la totalité des analyses et des études que devra conduire le maître d'ouvrage pour respecter les prescriptions s'appliquant en matière d'évaluation environnementale.

Dans la suite de cet avis, l'Ae, après un rappel des éléments fournis par la Région, reprend chacune des questions posées et y apporte des éléments de réponse.

3.1 « *État initial et enjeux environnementaux* »

3.1.1 Données communiquées à l'Ae par la Région

Une liste des enjeux identifiés, associée à une synthèse succincte qui présente parfois une dimension territorialisée de l'état initial, est présentée à l'Ae dans la demande de cadrage :

- « *préservation et mise en valeur des paysages, du patrimoine et du cadre de vie ;*
- *préservation et restauration d'un réseau d'espaces naturels structurants pour la biodiversité, en cohérence avec les territoires voisins ;*

²⁷ L'Ae attend que la situation de référence, y compris l'année de référence (ou les années si elles diffèrent en fonction des objectifs), soit clairement explicitée afin de pouvoir suivre par la suite les effets du schéma.

- *reconquête et préservation de la ressource en eau, pour la région et les territoires en aval ;*
- *réduction, réutilisation, recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire ;*
- *enrayement de l'artificialisation des sols ;*
- *réduction des aléas de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques ;*
- *restauration des plaies du passé : sols pollués, friches industrielles et minières et risque de l'après mine ;*
- *prévention et réduction de l'exposition des populations et milieux aux pollutions et nuisances et réduction des inégalités d'exposition ;*
- *diminution des consommations énergétiques et développement des énergies renouvelables pour lutter contre le changement climatique ».*

Le document précise que les enjeux seront hiérarchisés en fonction de la dynamique observée (selon trois niveaux : situation dégradée s'aggravant, situation sous tension, situation maîtrisée) et du rôle possible du SRADDET (selon trois modalités : rôle prépondérant, d'accompagnement ou faible).

Le document précise également que l'analyse sera réalisée par macro-territoires en fonction d'un découpage dont la méthode de définition n'est pas précisée. Lors de l'entretien que les rapporteurs ont eu avec les techniciens de la Région et le bureau d'études, il leur a été indiqué qu'il n'était plus prévu de territorialiser l'ensemble de la démarche. Rappelant qu'il lui apparaît utile de procéder à une analyse territorialisée, pour approcher plus efficacement l'évaluation environnementale du schéma, l'Ae invite la Région à clarifier ce point.

3.1.2 Questions posées à l'Ae

La question posée : *« nous avons rédigé un état initial de l'environnement et mis en avant les enjeux environnementaux, et leurs perspectives d'évolution : partagez-vous ces enjeux environnementaux ? Leur degré de précision est-il en adéquation avec l'objet de l'évaluation, à savoir un document de planification à l'échelle d'une grande région ? Nous précisons dans la note jointe la méthode pour hiérarchiser ces enjeux environnementaux et aimerions obtenir votre avis à ce sujet ».*

La réponse de l'Ae : le contenu du dossier présenté dans la demande de cadrage ne permet pas de répondre précisément à cette question pour les enjeux identifiés, à ce stade de la procédure, qui sont de nature générale. L'Ae relève cependant qu'ils correspondent aux principales politiques publiques environnementales portées par l'État. Le degré de précision de la description de l'état initial devra être adapté à la stratégie retenue, à la nécessaire précision précédemment soulignée des objectifs, des règles et des mesures d'accompagnement et à la sensibilité environnementale des territoires.

Compte tenu de l'ampleur et de la diversité du territoire régional, l'Ae considère en effet, que la définition de tous les enjeux environnementaux à cette échelle n'est pas possible, et qu'un ciblage des territoires est nécessaire pour permettre la hiérarchisation de ces enjeux.

Par exemple, le diagnostic montre explicitement que le sillon lorrain, la plaine d'Alsace et les grandes agglomérations sont les principaux territoires concernés par la pollution de l'air. Le SRADDET devrait donc considérer que l'enjeu qualité de l'air se situe d'abord dans ces territoires.

3.2 « Méthode d'évaluation environnementale »

3.2.1 Données communiquées à l'Ae par la Région

L'évaluation environnementale est intégrée au processus d'élaboration du SRADDET.

Les grandes étapes indiquées dans la demande de cadrage :

- juillet 2017 : réalisation de l'état initial de l'environnement, vérification que tous les sujets sur lesquels le SRADDET peut avoir des incidences sont bien traités, et qu'il y a cohérence avec les enjeux identifiés ;
- itérations entre juillet 2017 et février 2018 pour établir la proposition d'objectifs et de scénarios, en s'appuyant sur l'évaluation concomitante des incidences (y compris Natura 2000), proposition de mesures ERC, vérification de la cohérence avec les enjeux environnementaux identifiés. Approfondissement sur les sujets de la consommation foncière, du facteur transfrontalier ;
- à partir d'avril 2018, propositions des règles à intégrer dans le processus d'itération qui va se prolonger jusqu'à juillet 2019 ;
- avis de l'autorité environnementale sur le projet de SRADDET et son évaluation prévu en janvier 2019 pour une saisine de l'Ae devant intervenir en octobre 2018 ;
- approbation du document prévue à ce stade en novembre 2019.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000, il est précisé dans la note de la Région que l'évaluation sera plus précise pour les incidences potentielles des projets identifiés, avec une description de la sensibilité des habitats et des espèces présentes sur le territoire considéré et des recommandations en matière de mesures ERC.

3.2.2 Questions posées à l'Ae

La question posée : « *la note jointe décrit la démarche itérative mise en place pour l'évaluation du SRADDET. La démarche telle que décrite vous semble-telle adaptée à l'évaluation environnementale d'un SRADDET ? En particulier concernant la méthode d'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 ?* ».

La réponse de l'Ae sur la démarche : la Région affiche une intention d'évaluation de qualité, intégrée et itérative, très étroitement liée à l'élaboration du schéma. L'évaluation environnementale doit effectivement fonder le processus d'aide à la décision défini par l'article L. 122-4 du code de l'environnement comme « *un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants* ».

L'Ae s'attachera à vérifier que l'évaluation environnementale analyse les leviers qui permettent d'atteindre les objectifs. Celle-ci doit permettre de démontrer l'adéquation entre les enjeux environnementaux détectés sur le territoire, les objectifs affichés, les actions et les outils mis en œuvre pour atteindre les objectifs du SRADDET et d'identifier, d'anticiper et d'éviter d'éventuels impacts négatifs sur l'environnement et la santé. Une telle démarche est donc de nature à évaluer la plus-value du plan ou ses insuffisances du point de vue de l'environnement.

Bien que la démarche présentée repose sur une articulation logique entre le diagnostic – la stratégie/objectifs – les règles/mesures d'accompagnement, l'Ae souhaite cependant attirer l'attention de la Région sur la nécessité de bien lier l'ensemble de ces étapes. Pour illustrer ce propos, l'Ae prend pour exemple l'insuffisante justification, à ce stade, de cette articulation sur la question de l'enjeu lié à l'enrayement de l'artificialisation des sols. En effet, le diagnostic en cours ne présente pas, pour le moment, les tendances passées et l'état des lieux actuel en matière de consommation d'espace et ne les confronte pas avec les prévisions de consommations d'espaces projetées (état des perspectives figurant dans les documents d'urbanisme disponibles – SCoT, PLUI, PLU, etc.) permettant de corréliser la croissance économique et démographique avec la progression de l'artificialisation des sols. Pour autant, le fascicule prévoit une règle de réduction de consommation foncière uniforme pour l'ensemble du territoire régional. L'Ae s'interroge sur la justification du coefficient de réduction de la progression de l'urbanisation retenu (-50 % en 2030 et -80 % d'ici 2050), et sur la façon de le mesurer (définition de l'état zéro et de l'indicateur choisi). L'Ae souligne tout l'intérêt qu'il y aurait à le territorialiser au regard de la situation et des enjeux de chaque macro-territoire. Il est en outre à mettre en rapport avec les objectifs de maîtrise de l'urbanisation au niveau national, tels que ceux du plan biodiversité présenté par le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire ayant décidé de fixer au pays l'objectif de stopper l'artificialisation des sols²⁸.

D'un point de vue général, cet exemple montre la nécessité de :

- présenter les articulations entre le diagnostic, la stratégie déclinée en objectifs et les règles et mesures d'accompagnement qui en résultent, notamment afin que le public puisse apprécier la cohérence, l'applicabilité et le bien-fondé des actions et objectifs retenus ;
- localiser les enjeux et les incidences lorsque l'état initial de l'environnement aura démontré que la sensibilité du territoire n'est pas uniforme. L'effet d'une orientation ou d'une disposition ne produira donc pas le même impact selon la partie du territoire où elle s'applique. D'où l'importance, d'une part de la territorialisation des enjeux environnementaux, et d'autre part d'une analyse suffisamment approfondie « *des zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » afin d'être en mesure d'y évaluer les incidences.

Par ailleurs, il est important que le rapport environnemental analyse d'éventuels effets cumulés du SRADDET (positifs ou négatifs) avec les actions engagées dans les territoires voisins y compris dans les pays étrangers.

Si des incidences négatives sont identifiées, des mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation (ERC) doivent être définies. Dans le cadre d'une démarche de planification, il convient prioritairement de définir les grandes solutions d'évitement de tout impact négatif, tout en laissant aux études d'impacts le soin d'analyser des variantes à une échelle spatiale différente.

²⁸ https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04_PlanBiodiversite.pdf

Le schéma devra préciser la subsidiarité qu'il laisse aux plans et schémas de rang inférieur, en définissant *a minima* les options identifiées comme inacceptables d'un point de vue environnemental.

La réponse de l'Ae relative aux incidences Natura 2000 : l'évaluation des incidences Natura 2000 doit respecter les dispositions de l'article R. 414-19 du code de l'environnement. Il s'agit de déterminer si le SRADDET est susceptible d'avoir des incidences négatives significatives sur les objectifs de conservation fixés par les documents d'objectifs (DOCOB), en particulier vis-à-vis des habitats naturels ou espèces et, le cas échéant, de définir des mesures adaptées d'évitement, ou à défaut, de réduction.

Une vigilance particulière est nécessaire si certaines actions du programme peuvent avoir des effets négatifs sur la biodiversité et les fonctionnalités écologiques.

Pour la prise en compte des incidences du schéma sur le réseau Natura 2000, l'Ae invite l'évaluateur à prendre connaissance de sa [note 2015-N-03 « note de l'Autorité environnementale sur les évaluations des incidences Natura 2000 »](#). L'analyse prendra en compte le caractère particulier du SRADDET qui mixe d'une part des objectifs thématiques, des règles et des mesures d'accompagnement, et d'autre part une planification territoriale avec localisation de futurs projets.

3.3 « Consultation transfrontalière »

3.3.1 Données communiquées à l'Ae par la Région

« La région est limitrophe de la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique. Les cartes de l'état initial de l'environnement, chaque fois que la donnée est disponible, indiquent l'information pour ces pays. Le commentaire insiste sur les enjeux transfrontaliers lorsqu'ils existent (continuités écologiques, ressource en eau et inondations, risques technologiques et nucléaires, trafic routier, émissions de gaz à effet de serre et pollution de l'air). Les incidences du SRADDET seront aussi évaluées pour ces enjeux sur les territoires limitrophes ».

3.3.2 Questions posées à l'Ae

La question posée : *« ce mode de faire vous semble-t-il adapté ? Nous aimerions avoir votre avis sur les modalités, le planning et l'échelle de cette consultation des territoires limitrophes ».*

La réponse de l'Ae : en premier lieu, les enjeux identifiés par la Région paraissent bien correspondre à des thématiques pouvant avoir des conséquences transfrontalières. L'Ae, ne disposant pas de l'état initial complet, n'est pas en mesure de juger du caractère exhaustif de cette liste.

L'Ae rappelle en deuxième lieu les dispositions réglementaires du code de l'environnement (article L. 122-8 du code de l'environnement) qui précise : *« Les projets de plans ou de programmes dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne ainsi que les rapports sur les incidences environnementales de ces projets sont transmis aux autorités de cet État, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises ».*

La convention d'Espoo et l'article L. 123-7 du code de l'environnement prévoient entre autres que les impacts transfrontaliers soient évalués, qu'un dialogue transfrontalier soit mis en place et que

la participation du public du pays voisin à la décision soit assurée. Dans ce contexte, la partie qui développe des activités « offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public ». Cette convention n'est pas d'application obligatoire pour les plans et programmes, cependant elle précise que : « Dans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes ».

L'Ae invite également la Région à associer, pour approcher l'ensemble des effets du SRADDET sur l'environnement, au-delà des États limitrophes, les Pays-Bas, dont les ports maritimes (Rotterdam et Amsterdam) constituent un important débouché de la région pour le transport fluvial, ferroviaire et routier *de marchandises*, et au-delà des membres de l'Union européenne, à associer la Suisse avec laquelle de nombreux projets de coopération existent (Aéroport de Bâle Mulhouse, création de zones d'activités, Eurodistrict, etc.).

En dernier lieu, l'Ae ne verrait que des avantages à ce que les instances locales de débat habituellement mobilisées par la Région soient le lieu d'échanges sur l'évaluation environnementale à venir. Il s'agit notamment sur un plan général de la Grande Région²⁹ et de la Conférence du Rhin Supérieur³⁰. Elle note que ces dernières ont déjà été associées au démarrage de la procédure. Des commissions spécialisées peuvent également être associées à la démarche. C'est notamment le cas des grandes commissions fluviales.

3.4 « Les projets d'envergure nationale hors champs de compétence du SRADDET »

La question posée : « comment mener l'analyse cumulée des effets spécifiée dans l'article R. 122-20 du code de l'environnement entre le SRADDET et des projets portés par d'autres politiques de niveau national ? ».

La réponse de l'Ae : la question posée semble faire référence à deux obligations de la Région qui sont, d'une part, de réaliser au titre de l'article R. 122-20³¹ II 5° a) du code de l'environnement l'analyse des effets du SRADDET cumulés avec ceux des autres plans ou programmes, et d'autre part, au titre de l'article L. 4251-2 du CGCT, la prise en compte des projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 102-1 et L. 102-12

²⁹ La Grande Région est un groupement européen de coopération territoriale regroupant des divisions territoriales allemandes, belges, et françaises et centré sur le Luxembourg. Elle a pour but d'améliorer la coopération politique, économique et les partenariats entre les différents acteurs. Source Wikipedia.

³⁰ La conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur est issue d'un accord conclu en 1975 entre l'Allemagne, la France et la Suisse qui crée une Commission Intergouvernementale franco-germano-suisse, ainsi que deux comités régionaux pour l'accompagner dans son travail (Comité Régional Biparti pour le nord et Comité Régional Tripartite pour le sud de l'espace du Rhin supérieur).

Les échanges dans le cadre de la Conférence du Rhin Supérieur sont précisés dans un « *guide de procédure des consultations transfrontalières sur les projets, ainsi que sur les plans et programmes ayant des incidences notables sur l'environnement* ».

³¹ L'article R. 122-20 du code de l'environnement prévoit que « Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ».

du code de l'urbanisme et des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi.

La première, relative à l'appréciation des effets cumulés avec les autres documents de planification est traitée au § 3.5.

D'autre part, le territoire régional peut être concerné par des projets portés par l'État ou par des établissements en relevant. Certains sont connus, parfois identifiés dans des plans ou programmes listés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement³² mais potentiellement mal définis, aux contours imprécis, et dépourvus à ce stade d'étude d'impact.

En particulier, en matière de transport, la direction générale des infrastructures de transports et de la mer (DGITM) en décembre 2016, proposait de retenir dans le SRADDET³³ les projets à l'horizon 2030 mentionnés dans le rapport, dit « *Duron – Mobilité 21 : pour un schéma national de mobilité durable* », qui les classe par ordre de priorité en retenant le scénario 2, complétés par ceux inscrits dans le CPER (horizon 2020). Depuis, le rapport du Conseil d'Orientations des Infrastructures « *mobilités du quotidien, répondre aux urgences et préparer l'avenir* », de janvier 2018, a introduit des modifications importantes vis-à-vis du rapport « *Duron – Mobilité 21* ». Aucun de ces deux rapports n'a connu de traduction concrète ni d'évaluation environnementale.

D'autres projets pourraient augmenter cette liste (l'Opération d'Intérêt National (OIN) Alzette Belval, le projet de centre industriel de stockage géologique Cigéo à Bure, l'arrêt de la centrale nucléaire de Fessenheim, etc.). L'Ae invite la Région à interroger les services de l'État compétents. Il paraît nécessaire, dans chaque cas, de rappeler leur portée, voire leur opposabilité, et s'ils ont fait l'objet d'une évaluation environnementale puis d'un avis d'autorité environnementale.

Afin de permettre d'appréhender les enjeux à long terme du territoire, l'évaluation environnementale devra chercher à préciser à quelle échéance ces projets auraient vocation à se réaliser au vu de niveau d'engagement.

Les éventuels impacts de ces projets, s'ils sont intégrés dans le SRADDET devront être évalués à partir des informations disponibles lors de l'élaboration de l'évaluation environnementale du SRADDET. Il s'agira de vérifier la cohérence avec les orientations que porte le SRADDET, s'ils sont compatibles avec les sensibilités environnementales (de manière proportionnée aux enjeux des sites potentiellement impactés, à l'ampleur des projets considérés et à leurs effets pressentis, à leur niveau d'avancement (études préalables, études d'impact, enquête publique, etc.)). Il pourrait être nécessaire d'anticiper les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et donc, le cas échéant de réserver les espaces nécessaires.

Ces projets seront eux-mêmes soumis à étude d'impact. L'évaluation environnementale du SRADDET devra permettre de fixer le cadre et les critères de performance environnementale, utiles pour l'élaboration des études d'impacts des projets prévus.

³² Le projet de schéma national des infrastructures de transport n'a pas été adopté après que la mission Mobilité 21 a proposé une priorisation des opérations.

³³ La DGITM recommandait également de prendre en compte différentes stratégies nationales à prendre en compte : la stratégie nationale de développement à faible intensité carbone (SNBC), la stratégie nationale de transition écologique 2015-2020, le rapport préparatoire 2016 sur la mobilité durable, la stratégie Logistique 2025, et la stratégie nationale portuaire de 2013.

3.5 « Articulations avec d'autres plans, schémas, programmes »

La question posée : « dans le souci d'une évaluation environnementale proportionnée à l'objet évalué, nous prévoyons de mener une analyse relativement fine de la cohérence externe entre le SRADDET et les documents pour lesquels la réglementation a établi des rapports de conformité, de compatibilité ou de prise en compte. Pouvez-vous d'ailleurs nous préciser le rapport de compatibilité entre la directive territoriale d'aménagement (DTA) des bassins miniers nord-lorrains³⁴ et le SRADDET ? »

La réponse de l'Ae : la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) a précisé la façon de prendre en compte les DTA en octobre 2016³⁵. L'Ae reprend, tels quels, les éléments de réponse de la DHUP :

« À la lecture des articles L. 4251-2 et L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aucune articulation n'est juridiquement prévue entre SRADDET et DTA (directive territoriale d'aménagement).

L'article L. 4251-2 du CGCT prévoit que « les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (...) respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre 1er du code de l'urbanisme ».

Cependant, par « règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre 1er du code de l'urbanisme », il faut entendre les règles directement applicables, tels que les objectifs fixés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, le règlement national d'urbanisme ou les principes issus des lois littoral et montagne. Ces dispositions ne visent pas les documents élaborés sur la base de dispositions figurant dans le livre 1er du code de l'urbanisme, telles les DTA, quand bien même ces dernières sont opposables aux documents d'urbanisme et précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne.

De plus, l'article L. 4251-2 du CGCT dispose explicitement que les SRADDET prennent en compte les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN). En revanche, les DTA ne sont pas mentionnées, ce qui traduit l'absence de volonté du législateur de les articuler juridiquement avec les SRADDET.

Cela étant, le SRADDET pourra intégrer certaines orientations figurant dans une DTA, dès lors qu'il doit prendre en compte « les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques en termes d'investissement et d'emploi ».

Par ailleurs, dans le cadre du porter à connaissance et de la note d'enjeux, l'État peut préciser les éléments des DTA à intégrer dans les SRADDET. Cela permettra d'opérer une distinction entre les enjeux toujours d'actualité et ceux devenus obsolètes, afin de parvenir à un document cohérent à l'échelle de la région, au regard des actions publiques à mener ».

³⁴ La Directive Territoriale d'Aménagement des Bassins Miniers Nord-Lorrains a été approuvée en 2005. Elle pose les bases de la réflexion pour accompagner côté français le développement du projet de Belval Ouest sur le territoire du Grand duché de Luxembourg. Elle doit permettre la nécessaire mutation des bassins miniers.

³⁵ Urba-Info : la lettre mensuelle de la législation sur l'urbanisme de la DHUP/QV4 - N°6 - 15 octobre 2016.

La question posée : « *au-delà de l'étude de ces liens d'opposabilité juridiques entre documents, l'analyse de l'articulation est l'occasion de faire le lien avec les différentes politiques publiques. Nous prévoyons donc une analyse succincte de la cohérence entre le SRADDET et les documents suivants, ayant un possible impact sur l'environnement : Schéma régional de biomasse (SRB), Plan régional forêt-bois (PRFB), Plan régional santé environnement (PRSE), Schéma régional de développement touristique, Plan régional d'agriculture durable (PRAD), stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) et Futur Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pas encore adopté* ».

La réponse de l'Ae : le rapport environnemental présente, conformément à l'article R. 122-20 du code de l'environnement, l'articulation du schéma « *avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale* ».

L'analyse ne doit en effet se limiter ni aux seuls plans et stratégies avec lesquels le SRADDET a des relations réglementaires, ni à un simple contrôle de cohérence avec les autres documents analysés. Elle doit permettre, sur des sujets susceptibles d'interagir avec ses objectifs, de décloisonner les nombreux documents de planification sectoriels.

En ce qui concerne les autres plans-programmes de niveau régional, l'Ae invite la Région, d'une part, à s'assurer de la cohérence de ces derniers avec le SRADDET et en cas d'écart d'indiquer les mesures prises pour y remédier, et d'autre part, à montrer en quoi les actions de chacun contribuent à l'atteinte des objectifs des autres, c'est-à-dire aborder les conséquences du schéma sur les autres documents, et expliquer comment ces derniers permettront d'atteindre les différents objectifs visés du SRADDET. Le SRADDET pourrait constituer à cet effet le plan régional de référence.