



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 Auvergne-Rhône-Alpes

n°Ae : 2018-86

Avis délibéré n°2018-86 adopté lors de la séance du 5 décembre 2018

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 5 décembre 2018 à La Défense. L'ordre du jour comportait l'avis pour le cadrage préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Michel Vuillot, 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 : Sophie Fonquernie, Christine Jean, Serge Muller

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 24 septembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code et l'article R.122-19 du même code, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 9 octobre 2018 :

- les préfets de l'Ain, de l'Allier, de l'Ardèche, du Cantal, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, de la Haute-Loire, du Puy-de-Dôme, du Rhône, de la Savoie et de la Haute-Savoie,*
- le directeur général de l'agence régionale de santé de la région Auvergne-Rhône-Alpes.*

Sur le rapport de Philippe Ledenvic et Michel Rostagnat, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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. l'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 (CGEDD).

Avis détaillé

Le cadrage préalable à la réalisation du rapport environnemental d'un plan ou programme 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) de la région Auvergne-Rhône-Alpes en cours d'élaboration en vue de son évaluation environnementale. Il est établi à la demande de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et s'appuie sur les documents qu'elle a transmis à l'occasion de la saisine.

1. Contexte, présentation du Sraddet

1.1. Les Sraddet

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) est défini au code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L.4251-1 à L.4251-11. Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 prévoit qu'il revient à la Région de l'élaborer.

Le 2^e alinéa du même article 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* ». La loi impose donc le traitement des onze questions citées ci-dessus. 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 fusion² 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 l'énergie⁶ (SRCAE), et le schéma régional de cohérence écologique⁷ (SRCE). Il intègre le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets⁸ (PRPGD). Il doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

² Prévue dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), art. 13 III, et dans l'ordonnance d'application n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

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.

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

⁷ Prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

⁸ Prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement.

Le Sraddet est un document qui fixe des grandes priorités 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 illustré 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 des diverses politiques publiques abordées dans le Sraddet doit lui donner une importance 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 des 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 (PDU), des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des chartes des parcs naturels régionaux (PNR).

⁹ Articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du CGCT

¹⁰ La carte du rapport est indicative : l'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que « *la cartographie doit illustrer les objectifs du schéma* ». Contrairement à l'atlas cartographique du SRCE, elle n'est pas 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

1.2. Procédures relatives aux Sraddet

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un Sraddet. Élaboré par la Région, le Sraddet doit être approuvé par le préfet de région, qui aura été associé tout au long du processus d'élaboration¹⁵, avant fin juillet 2019¹⁶.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le Sraddet est soumis à évaluation environnementale¹⁷ et que l'avis sur l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de Sraddet est rendu par l'Ae.

Il est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹⁸ 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 publique¹⁹.

1.3. Le Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes

Les documents qui ont été fournis à l'Ae par la Région, annexés à la lettre de saisine, sont :

- un *État initial de l'environnement* (253 pages), comprenant neuf fiches thématiques (faisant elles-mêmes l'objet de tirés à part)²⁰, une *Note d'enjeux* (15 pages) hiérarchisant les thématiques et proposant une territorialisation selon neuf unités fonctionnelles²¹, et l'analyse du scénario au fil de l'eau (chapitre intitulé *Les tendances évolutives*, 9 pages),
- une *Note d'analyse des incidences du rapport* (42 pages).

Le Conseil régional a également transmis, au cours de l'instruction de cet avis, une version provisoire du *Rapport d'objectifs* (148 pages), qui reprend en les compilant et complète certains des éléments déjà transmis.

La *Note d'analyse des incidences du rapport* a vocation, selon ses propres termes, à « *aider [l'équipe projet] dans l'écriture du rapport* ». Elle adopte une approche matricielle en croisant les

¹⁵ Article R. 4251-14 du CGCT.

¹⁶ Ce schéma peut être, à l'initiative du conseil régional, modifié ou révisé suite au bilan de mise en œuvre réalisé à l'occasion des renouvellements généraux du conseil régional (le prochain étant prévu à ce stade en 2021) d'après l'article L. 4251-10 du CGCT.

¹⁷ Les quatre plans sectoriels auxquels se substitue le Sraddet faisaient déjà l'objet d'une évaluation environnementale.

¹⁸ 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).

¹⁹ Instituée par la loi MAPTAM de 2014, la CTAP s'intéresse aux relations entre les collectivités et leurs groupements dans l'exercice de leurs compétences et la conduite de politiques publiques nécessitant coordination ou délégation entre collectivités.

²⁰ Fiches portant sur : milieu physique et occupation du sol, paysage et patrimoine, milieux naturels et biodiversité, eau, ressources minérales, « énergie gaz à effet de serre et air, nuisances sonores, déchets, risques naturels et technologiques,

²¹ Cf. pièce EIE p. 230. Les unités fonctionnelles sont les suivantes :

- À dominante urbaine : Vallée du Rhône, vallées urbanisées, agglomérations, grandes métropoles.
- À dominante naturelle : têtes de bassin versant, secteurs de montagne, parcs naturels régionaux, continuités écologiques régionales.
- Mixte : territoires ruraux.

enjeux environnementaux (27 enjeux répartis au sein de 12 thématiques) et les objectifs du Sraddet. Ceux-ci sont présentés succinctement. Ils sont structurés sur trois niveaux :

- 4 objectifs généraux (« *construire une région qui n'oublie personne* », « *développer la région par l'attractivité et les spécificités de ses territoires* », « *inscrire le développement régional dans les dynamiques transfrontalières et européennes* », « *innover pour réussir les transitions (transformations) et mutations* ») ;
- 10 objectifs stratégiques :
 - Garantir un cadre de vie de qualité pour tous ;
 - Offrir les services correspondants aux besoins en matière : de mobilité, santé, qualité de vie, numérique ;
 - Promouvoir des modèles de développement locaux fondés sur les potentiels et les ressources ;
 - Faire une priorité des territoires en fragilité ;
 - Interconnecter les territoires et développer leur complémentarité ;
 - Développer les échanges sources de plus-values pour la région ;
 - Valoriser les dynamiques transfrontalières et maîtriser leurs impacts sur le territoire régional ;
 - Faire de la Région un acteur des processus de transition des territoires ;
 - Préparer les territoires aux grandes mutations dans les domaines de la mobilité, de l'énergie, du climat et des usages, en tenant compte des évolutions sociodémographiques et sociétales ;
 - Développer une relation innovante avec les territoires et les acteurs locaux.
- Rattachés à ces objectifs stratégiques, 78 objectifs opérationnels.

La « *note d'analyse des incidences du rapport* » comporte également une présentation de la méthode envisagée pour analyser les incidences du Sraddet, assise sur un système de notation, ainsi qu'une première application de cette méthode aux 78 objectifs opérationnels, conduisant à des premières conclusions par enjeu thématique.

Les éléments remis à l'Ae ne comportent pas l'énoncé des règles que le Sraddet se propose d'adopter. On signalera néanmoins çà et là l'affichage d'objectifs chiffrés tels que « *Produire 54 % d'EnR (électriques et thermiques) en plus en s'appuyant sur les potentiels spécifiques de chaque territoire* »²² ou « *Faire d'AuRA la première région en termes de gestion et de prévention des déchets : enfouissement réduit à 10 %, valorisation matière portée à 75 %* »²³. Dans le même esprit, il est déclaré que « *La Région entend réduire de 50 % la consommation d'espace, en privilégiant au préalable l'étude des capacités de densification/mutation, donc en privilégiant d'abord le recyclage du foncier avant la consommation de nouveaux espaces non artificialisés* »²⁴.

L'élaboration du Sraddet, à ce stade, a donné lieu à 12 réunions de concertation départementale entre avril et octobre 2017, de nombreuses réunions de travail thématiques avec l'État, les établissements publics de coopération intercommunale, les parcs naturels régionaux, les acteurs

²² *Note d'analyse des incidences du rapport*, p. 23.

²³ *Ibid.*, p. 24.

²⁴ *Ibid.*, p. 30.

de l'environnement, des experts nationaux, ainsi qu'une dizaine de discussions citoyennes. Une soixantaine de contributions ont été reçues. Le dossier de saisine ne présente pas le calendrier programmé pour la consultation du public ni pour l'approbation du schéma. Selon les indications apportées aux rapporteurs par la Région, le dossier serait soumis à enquête publique, après consultation des personnes publiques associées, à partir de la fin août, pour une adoption avant la fin 2019.

2. Questions posées à l'Ae par la Région

L'Ae relève que les questions soulevées sont très largement similaires à celles soulevées par la Région Centre-Val-de-Loire et qui ont fait l'objet de son avis [avis Ae n°2018-52 du 12 septembre 2018](#). Les réponses apportées par l'Ae sont par conséquent largement convergentes. Plusieurs précisions sont apportées pour tenir compte des attentes spécifiques exprimées par la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Ce cadrage préalable est réalisé sans que l'Ae puisse avoir une vision complète du contenu du Sraddet en l'état actuel de sa définition, en particulier des règles que la Région proposera de retenir. Les préconisations de l'Ae dans ce cadrage préalable ne préjugent pas de la totalité des analyses et des études que devra conduire la Région pour respecter les prescriptions s'appliquant en matière d'évaluation environnementale.

Dans la suite de son avis, l'Ae reprend chacune des questions posées et y apporte des éléments de réponse.

2.1. Structure et contenu du rapport environnemental

La question posée par la Région : « *le rapport de l'évaluation environnementale sera structuré en six livrets :*

LIVRET 1 - RÉSUMÉ NON TECHNIQUE => Article R122-20 : 1°)

LIVRET 2 - ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT => Article R122-20 : 2°)

LIVRET 3 - ARTICULATION DU PROJET AVEC LES DOCUMENTS CADRES DE RANG SUPÉRIEUR => Article R122-20 : 1°)

LIVRET 4 - ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE => Article R122-20 : 5°) 6°) 3°)

LIVRET 5 - JUSTIFICATION DES CHOIX => Article R122-20 : 4°)

LIVRET 6 - INDICATEUR DE SUIVI => Article R122-20 : 7°)

La Région sollicite l'Ae afin d'avoir un éclairage sur la structure et le volume global du rapport environnemental.

Est-ce que l'architecture proposée ci-dessus conviendrait, sachant que la méthodologie sera distillée dans les différents livrets lorsque nécessaire ? L'évaluation simplifiée des incidences Natura 2000 figurera comme un chapitre du Livret 4. »

La réponse de l'Ae :

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

La prise en compte de l'environnement sera analysée par l'Ae à l'aune de plusieurs éléments du dossier :

- l'intégration réelle dans les objectifs de l'ensemble des engagements de la France et orientations nationales en matière d'environnement et de développement durable²⁵, explicités dans les documents de planification de niveau supérieur et dans les lois et réglementations (émissions de gaz à effet de serre, consommations énergétiques, biodiversité, qualité des eaux, etc.) ;
- la manière dont l'évaluation environnementale, et notamment l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » a contribué à orienter la justification des choix ;
- la capacité des mesures de suivi à informer du respect des trajectoires envisagées pour atteindre les objectifs et à permettre d'agir sur les leviers à la disposition des pouvoirs publics (cf § **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Le dossier qui sera transmis à l'Ae devrait comporter :

- tous les éléments constitutifs du Sraddet définis aux articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du code général des collectivités territoriales (cf. § 1.1 du présent avis) ;
- tous les éléments du rapport environnemental mentionnés à l'article R. 122-20 du code de l'environnement, comme identifié par la Région.

L'architecture proposée par la Région reprend les grands items mentionnés à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Les items 3° et 4° de cet article pourraient être traités dans un même livret.

L'Ae considère qu'il serait préférable de prévoir une partie distincte pour aborder les éléments relatifs aux méthodes mises en œuvre pour la construction du rapport environnemental (code de l'environnement, art. R. 122-20, 8° : *Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport sur les incidences environnementales et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré*). Les éléments fournis devront notamment permettre au lecteur, initié ou non, de comprendre le raisonnement mis en œuvre au cours de l'évaluation (critères, méthode pour identifier les enjeux et analyser les incidences, sources des données mobilisées).

Selon la structure proposée par la Région, le livret 4²⁶ comporterait l'intégralité de l'exposé requis par l'article R. 122-20 5°. Pour ce qui concerne Natura 2000, l'Ae précise que l'article R.122-20 5° b) du code de l'environnement requiert une évaluation des incidences complète, qui doit faire l'objet d'un chapitre spécifique identifiable.

²⁵ Notamment les objectifs de développement durable. Voir <https://www.agenda-2030.fr/odd/17-objectifs-de-developpement-durable-10>

²⁶ Dont le contenu est beaucoup plus restreint que son titre

2.2. Contenu et précision de l'état initial de l'environnement

La question posée par la Région : « Des fiches pré « État initial de l'environnement » ont été établies et ont servi, entre autres, à la Région à identifier les enjeux environnementaux de son projet de Sraddet. Un scénario au fil de l'eau de l'environnement et une spatialisation des enjeux ont également été produits.

L'avis de l'Ae est sollicité sur la complétude de l'EIE transmis ? Si non, quels éléments pourraient être rajoutés ? »

La réponse de l'Ae :

L'analyse de l'état initial de l'environnement est une étape fondamentale de la démarche d'évaluation qui donne une vision objective de tous les enjeux environnementaux du territoire et qui constitue le référentiel sur lequel s'appuie l'analyse des incidences.

Même si les objectifs et les règles du Sraddet n'ont pas vocation à traiter de tous ces enjeux²⁷, cette analyse constitue la référence pour l'évaluation de leurs incidences. Le degré de précision de l'état initial de l'environnement ne peut néanmoins être totalement arrêté indépendamment de la stratégie qui sera retenue et à la précision des objectifs, des règles du Sraddet et des mesures envisagées.

L'analyse fournie pour l'instruction de cet avis apparaît d'ores et déjà substantielle. Dans l'attente de connaître la stratégie retenue par la Région, l'Ae ne peut, au stade d'un avis de cadrage préalable, procéder à une analyse aussi précise que celle qu'elle sera conduite à détailler dans l'avis sur le rapport de l'évaluation environnementale du schéma. La réponse à cette question se focalise donc sur quelques points importants à compléter²⁸.

Questions d'ordre général

Mieux que la carte synthétique au 1/150 000^{ème} demandée dans tout Sraddet²⁹, la réalisation d'un atlas de format A3, comportant des cartes à l'échelle régionale, suffisamment précises pour appréhender rapidement les différents enjeux, dans leur ensemble et à l'échelle des territoires des unités fonctionnelles, et des zooms cartographiques sur les zones de conflits potentiels entre les projets d'aménagement et le patrimoine environnemental, serait particulièrement bienvenue et utile pour rendre l'ensemble du Sraddet accessible au public.

L'analyse devrait être complétée par plusieurs types de données, nécessaires pour une mise en perspective des données brutes et ratios fournis :

- l'analyse est conduite en tenant compte des populations résidentes et de leur dynamique démographique. Il paraît nécessaire de disposer de données saisonnières pour les secteurs accueillant une activité touristique importante, différentes en été et en hiver ;

²⁷ Par exemple, la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire.

²⁸ En particulier, l'Ae s'abstient de relever dans cet avis un certain nombre d'incohérences, potentiellement préjudiciables pour l'analyse des enjeux, probablement attribuables au caractère encore provisoire des documents transmis (par exemple, la caractérisation des risques présentée dans quatre tableaux différents, manifestement incohérents).

²⁹ Code général des collectivités territoriales, art. R. 4251-3.

- la description de l'occupation de l'espace s'appuie logiquement sur la définition réglementaire des zones agricoles, naturelles et urbanisées. Néanmoins, tant pour la comparaison avec les autres régions que pour apprécier les dynamiques de consommation d'espace, il serait utile d'affiner l'analyse en distinguant l'occupation effective de l'occupation potentielle ou planifiée de ces espaces. Par exemple, le caractère « naturel » d'un espace » est, dans cette région, plus que dans beaucoup d'autres, sujet à interprétation. Ainsi, plusieurs secteurs de montagne sont, par nature inconstructibles ; à l'inverse, il serait opportun de mieux caractériser ce que l'état initial de l'environnement présente comme des « espaces naturels de loisirs », espaces dont, à l'instar des précédents, les surfaces globales à l'échelle de la région sont non négligeables ;
- plusieurs plans régionaux ou interrégionaux ne sont pour l'instant pas abordés ou sont décrits très succinctement. C'est notamment le cas du Plan Rhône³⁰, du plan régional santé environnement, d'éventuels schémas relatifs à la biomasse, ou encore des schémas relatifs aux carrières. Pour l'Ae, les plans approuvés font partie de la description de l'état initial, puisqu'ils contribuent à la définition du scénario de référence pour le Sraddet. Le SDAGE et le PGRI sont référencés pour mémoire dans l'état initial de l'environnement, sans que leur économie y soit développée, comme il sera utile de le faire. La présentation des schémas en cours d'élaboration est également un élément de contexte utile pour l'analyse ;
- Auvergne-Rhône-Alpes résultant de la fusion de deux régions suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, les séries temporelles de données ne sont pas homogènes sur les deux ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes³¹. L'homogénéisation des données de référence pour le Sraddet constitue donc un objectif prioritaire en tant que tel. En corollaire, le Sraddet devrait rappeler l'année de référence qu'il retient, notamment pour la définition de l'état initial nécessaire à son évaluation ;
- l'analyse de l'état initial de l'environnement devrait être significativement complétée pour pouvoir apprécier les « effets de bord », que ce soit avec les régions voisines³² ou avec les pays voisins. En particulier, la région Auvergne-Rhône-Alpes a comme caractéristique majeure d'être frontalière avec la Suisse, pays non membre de l'Union européenne. L'économie de la zone frontalière est largement dépendante de Genève, cette zone constituant une part importante de son agglomération. La dynamique de l'état initial sur ce secteur ne peut donc être analysée qu'en lien étroit avec un « état initial de l'environnement » de l'agglomération de Genève, en identifiant tout particulièrement les mêmes indicateurs, d'état et de pression, de part et d'autre de la frontière, leurs différences significatives et les flux et échanges entre la partie française et la partie suisse. De surcroît, pour pouvoir évaluer les leviers du Sraddet sur les différentes politiques publiques et leur portée environnementale, il serait utile de rappeler les outils de gouvernance interrégionale (plan Rhône, schémas de massif) et transfrontalière (avec l'Italie et avec la Suisse), notamment pour évaluer leur rôle, en synergie ou comme frein, pour la réalisation des objectifs du Sraddet ;
- la méthode de qualification des différents enjeux est correctement décrite et conduit à une hiérarchisation intuitivement cohérente. On peut s'interroger sur la différence de qualification des enjeux « énergie » (prioritaire) d'une part, « climat » et « air » (forts) d'autre part, alors que

³⁰ <http://www.planrhone.fr/>.

³¹ Les séries de données pour la région Auvergne-Rhône-Alpes sont généralement disponibles à partir de 2010 en ex région Rhône-Alpes et de 2015 en ex région Auvergne.

³² Cf. par exemple, le risque de submersion lié à la rupture du barrage de Vouglans (en Bourgogne-Franche-Comté), non prise en compte alors qu'elle concerne principalement Auvergne-Rhône-Alpes.

cette distinction semble principalement liée à une légère différence de cotation, peu discriminante, pour des enjeux en outre étroitement liés ;

- faute d'être explicitée, la méthode d'analyse des perspectives d'évolution (ou « tendances évolutives ») apparaît plus subjective et moins spontanément convaincante. Par exemple, l'analyse produite pour le thème déchets (état initial : * ; dynamique passée : ↗ ; scénario sans Sraddet : ↗ ; leviers du Sraddet : ++) apparaît étonnamment positive. Si l'évaluateur justifie cette analyse notamment par la comparaison avec les autres régions, certaines faiblesses décrites dans l'analyse de l'état initial devraient conduire à une présentation plus nuancée.

Questions spécifiques à certaines thématiques

On peut également signaler quelques compléments nécessaires pour certaines thématiques :

- le rappel que la région Auvergne-Rhône-Alpes est particulièrement concernée sur plusieurs territoires par un contentieux en cours de l'Union européenne au sujet du dépassement des valeurs limites pour les oxydes d'azote, ainsi que par l'injonction du Conseil d'État à l'État français de ramener les concentrations de différents polluants au-dessous des valeurs limites applicables dans les meilleurs délais ;
- le retour d'expérience des événements climatiques exceptionnels (sécheresse et étiage sévère, canicule, inondation...), pour illustrer le volet « adaptation aux changements climatiques » ;
- l'opportunité de faire référence à plusieurs pesticides plus représentatif que le lindane, pour caractériser la pression de ce type de pollution ;
- la vérification de la cohérence des données, tableaux et cartes concernant les risques.

2.3. Analyse des incidences

2.3.1. Échelle de l'analyse

La question posée par la Région : « *Une note d'analyse des incidences de la maquette du rapport est jointe à ce courrier illustrant la méthodologie de l'EES. Sur ce chapitre, la Région sollicite l'Ae afin [de] préciser la ou les échelles à utiliser pour chaque niveau considéré dans l'analyse (globale et locale) ».*

La réponse de l'Ae :

À cette question légitime, car elle conditionne la lisibilité du Sraddet, l'Ae entend proposer une réponse elle-même à plusieurs échelles.

Au niveau global, on note avec intérêt l'effort de définition de neuf unités fonctionnelles dans *l'État initial de l'environnement*. Pour chaque unité fonctionnelle, chacun des enjeux fait l'objet d'une qualification spécifique. Selon la même logique, il serait opportun d'approfondir cette approche segmentée du territoire dans la *Note d'analyse des incidences du rapport*, afin d'éviter ainsi un manque de finesse d'analyse préjudiciable à la bonne appréhension des enjeux.

Il conviendra également de tenir compte de l'ensemble des enjeux susceptibles de concerner les bassins versants des grands fleuves (Rhône et Loire), à court, moyen et long terme, dans un esprit d'équité avec les autres régions concernées. Il importe de s'assurer que les mesures prises sont

suffisantes à une échelle suprarégionale. Les évolutions liées au changement climatique³³ affecteront la disponibilité de la ressource en eau ; le bon état écologique des milieux marins dépend de la limitation des pollutions diffuses par les fertilisants³⁴ et les pesticides.

Il apparaît ainsi opportun de recenser de façon aussi fine que possible les enjeux majeurs à l'échelle régionale, que ce soit dans l'absolu (par exemple au regard du non-respect d'une directive européenne) ou en fonction de la responsabilité particulière de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans le respect des engagements internationaux et européens de la France (par exemple, considérant l'état de conservation de certaines espèces ou de la contribution à l'atteinte d'un objectif national³⁵). L'analyse des incidences du rapport devrait alors, en conséquence, identifier les principaux risques de non atteinte des objectifs spécifiques correspondants.

Au niveau local, se pose la question de la traduction cartographique synthétique des enjeux et ambitions du Sraddet. Si la règlementation n'impose qu'une carte synthétique et indicative des grands objectifs du Sraddet, établie à l'échelle du 1/150 000^{ème}, une présentation stratégique ne peut se borner à ce niveau de généralité. Les zones dans lesquelles l'environnement pourrait être affecté par certains aménagements ou de certaines règles justifieront pleinement l'addition de zooms et de textes explicatifs. C'est le cas notamment des conflits potentiels entre continuités écologiques identifiées dans les anciens schémas régionaux de cohérence écologique et ensembles urbains ou infrastructures linéaires existantes ou en projet. En revanche, là où les risques de conflits sont faibles, la carte de synthèse paraît suffisante.

2.3.2. Prise en compte des grands projets

La question posée par la Région : « *De plus, un éclairage particulier est souhaité sur l'intégration des grands projets d'État au sein du Sraddet et la position que doit prendre l'évaluation environnementale sur ce sujet (ex LGV) »*

La réponse de l'Ae :

En ce qui concerne l'intégration des « grands » projets, le territoire régional peut être concerné par des projets portés par l'État ou ses établissements publics, dont l'Ae rappelle que le Sraddet doit les « prendre en compte »³⁶. L'État a adressé le 24 novembre 2016 à la Région un premier porter à connaissance³⁷ pour lister les projets concernés, mis à jour le 13 février 2018. Dans cette mise à jour qui comporte des modifications significatives, l'État indiquait notamment que les résultats du conseil d'orientation des infrastructures diffusés le 1^{er} février 2018 avaient vocation à être pris en

³³ Par exemple la disparition des glaciers et le réchauffement des eaux du Rhône.

³⁴ L'avis récent de l'Ae sur le plan régional nitrates montre que cette vision n'est pas toujours adoptée au niveau régional.

³⁵ Par exemple, pour la protection d'espèces emblématiques de la région (Tétras lyre) ou en matière de production d'énergie hydroélectrique dans une des régions françaises de montagne.

³⁶ Code général des collectivités territoriales, art. L4251-2 : « *Les objectifs et les règles générales du Sraddet prennent en compte :*

1°) Les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 102-1 et L. 102-12 du code de l'urbanisme ;

[...]

3°) Les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ; »

³⁷ Code général des collectivités territoriales, Article R. 4251-14 : « *L'autorité administrative compétente de l'Etat porte à la connaissance du président du conseil régional, en vue du débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 4251-4 ainsi que tout au long de la procédure d'élaboration, l'ensemble des informations dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de la compétence de la région. »*

compte dans l'élaboration du Sraddet³⁸. Par ailleurs, de nombreux projets sont inscrits dans le contrat de projet État-Région.

Ces projets se trouvent à des degrés d'avancement variés. Certains d'entre eux bénéficient d'une déclaration d'utilité publique. D'autres sont moins avancés ; ils peuvent être potentiellement encore mal définis dans leurs contours. En premier lieu, l'Ae invite la Région à clarifier, parmi ces projets, la liste de ceux qui lui apparaissent nécessaires à l'atteinte des objectifs du Sraddet, notamment pour son volet « mobilité ».

L'analyse de l'impact environnemental de ces projets devrait alors être guidée par celle des objectifs du Sraddet, en tenant compte de l'analyse des enjeux environnementaux aux différentes échelles (voir § 2.3.1) et des informations disponibles pour son évaluation environnementale. Il s'agira notamment de vérifier leur cohérence avec les orientations du Sraddet et leur compatibilité avec ces enjeux environnementaux, *a fortiori* pour les enjeux les plus critiques. Il pourrait être nécessaire d'anticiper les mesures d'évitement, de réduction et de compensation à une échelle suffisante – le cas échéant régionale – au besoin en réservant les espaces nécessaires ou en fixant les limites à ne pas dépasser en termes de pollutions et d'émissions de gaz à effet de serre afin de garantir le respect des objectifs régionaux dans un processus de compensation à l'échelle régionale. En cas d'incertitude pour certains d'entre eux, plusieurs options semblent envisageables : soit l'analyse de scénarios alternatifs selon qu'ils se réalisent ou non, soit selon des phasages différenciés.

Pour des projets suffisamment stabilisés, le Sraddet devra donner le cadre de l'examen des incidences Natura 2000 éventuelles et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à mettre en place. 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 la préparation des études d'impacts des projets prévus.

2.3.3. Incidences cumulées

La question posée par la Région : *Concernant l'analyse des incidences cumulées, quelles thématiques ou enjeux en Auvergne-Rhône-Alpes nécessitent une vigilance particulière de notre part ?*

La réponse de l'Ae :

Aux termes de l'article R. 122-20 II 5° a) du code de l'environnement, « *Les effets notables probables [de la mise en œuvre du Sraddet] sur l'environnement sont regardés 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 [...]* ».

Selon cette définition, la question est donc à la fois celle de l'impact de l'ensemble des dispositions et mesures du Sraddet, ainsi que des projets nécessaires à sa réalisation, sur les différents compartiments de l'environnement, et celle des impacts des autres plans ou programmes (notamment ceux cités dans l'analyse de l'état initial – par exemple, le plan régional forêt bois).

³⁸ Dans l'attente de la programmation prévue dans la future loi d'orientation des mobilités

Le livret 3 a notamment vocation à analyser la compatibilité du Sraddet avec plusieurs documents de planification de niveau supérieur, notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI). Cette analyse a également vocation à recenser d'éventuels impacts cumulés.

Pour être opérationnelle, l'Ae suggère que cette analyse se focalise sur les enjeux les plus forts, à la lumière des objectifs et des mesures des différents documents, tout particulièrement en cas d'incidence négative significative du Sraddet. Selon une telle approche, l'analyse pourrait être affinée sur les territoires les plus sensibles pour ces enjeux³⁹.

2.3.4. Incidences des objectifs et des règles

La question posée par la Région : « *Dans le rapport environnemental final, du fait de la différence de portée réglementaire entre les objectifs et les règles, il est prévu de présenter l'analyse des incidences des objectifs puis des règles, ainsi qu'une analyse cumulée. La Région sollicite l'avis de l'Ae sur ce point* ».

La réponse de l'Ae :

La portée des objectifs, par nature généraux, est limitée à leur « prise en compte » ; la portée des règles du fascicule, qui pourront être plus détaillées, permet de retenir un « rapport de compatibilité » plus exigeant.

Ainsi, l'article L. 4251-3 du CGCT prévoit, pour les SCoT ou, à défaut, les PLU, les cartes communales ou des documents en tenant lieu, ainsi que pour les PDU, les PCAET et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR), la prise en compte des objectifs du Sraddet et la compatibilité avec les règles du fascicule.

Si ce sont principalement les règles qui auront une incidence sur le territoire, l'Ae s'attachera à vérifier que l'évaluation environnementale analyse tous les leviers qui permettent d'atteindre les objectifs et conduit à des conclusions fiables sur les incidences des dispositions du Sraddet dans leur ensemble. Cette évaluation doit ainsi permettre de démontrer l'adéquation entre les enjeux environnementaux détectés sur le territoire, les ambitions et objectifs affichés, les actions et les outils mis en œuvre pour les atteindre 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 apprécier la plus-value du plan ou ses insuffisances du point de vue de l'environnement.

D'un point de vue général, l'Ae considère qu'il sera nécessaire de :

- présenter les articulations entre le diagnostic, la stratégie déclinée en objectifs et les règles et mesures d'accompagnement, et les définir de façon aussi précise que possible, notamment afin que le public puisse apprécier la cohérence, l'applicabilité et le bien-fondé des actions et objectifs retenus, afin de faciliter leur déclinaison dans les documents ayant vocation à être compatibles avec le Sraddet et afin d'évaluer leur contribution à l'atteinte des objectifs ;

³⁹ À titre d'illustration, les objectifs à atteindre en matière de production d'énergie renouvelable justifient certainement un examen des impacts cumulés du Sraddet, du Sdage et du plan régional forêt bois, notamment pour ce qui concerne les enjeux pour la qualité de l'air et pour la qualité des milieux aquatiques. La production de bois à partir d'énergie pourrait alors justifier de précautions particulières dans tous les secteurs de dépassement des valeurs limites pour la qualité de l'air ; la production d'énergie hydroélectrique pourrait nécessiter des démarches d'évitement, de réduction ou de compensation sur les secteurs les plus sensibles pour les milieux aquatiques et la trame bleue.

- 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.

Il en résulte une attention particulière, d'une part à la territorialisation des enjeux environnementaux et en conséquence de certaines règles ou mesures, et d'autre part à l'analyse suffisamment approfondie « *des zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » (voir § 2.5.2) afin d'être en mesure d'y évaluer les incidences du Sraddet. L'évaluation devra ainsi permettre de définir les options identifiées comme inacceptables ou les grandes solutions d'évitement, le cas échéant après présentation et comparaison de « solutions de substitution raisonnable », fournissant ainsi un cadre aux études d'impact des plans et programmes locaux et des projets pour analyser les variantes d'échelle spatiale plus fine.

L'Ae sera enfin attentive à ce que le dispositif de suivi de la mise en œuvre du schéma soit conçu comme un outil permettant de conduire une évaluation du Sraddet, soit mis à disposition des acteurs du territoire pour qu'ils se l'approprient et pour la complète information du public, et que soient précisées les conditions de correction des trajectoires en cas d'écart constaté.

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 pour toutes les politiques publiques dans la région et un outil de pilotage pour la mise en œuvre du Sraddet.

L'Ae considère que le choix des indicateurs permettant de réaliser ce suivi est stratégique. Dans ses différents rapports annuels, l'Ae avait rappelé que « *les indicateurs apparaissent 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 initiale, susceptible de constituer une base fiable pour le suivi, d'objectifs à diverses échéances et, lorsque cela est pertinent, spatialisés ainsi que d'un dispositif de mesures correctives en cas d'écart à ces objectifs. Le dispositif de suivi doit en effet pouvoir permettre une réaction rapide des autorités régionales en cas de dérive constatée d'un indicateur clé.

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. C'est notamment à ce titre qu'il convient de prévoir une convergence des méthodes et outils statistiques et des années de référence aussi rapide que possible des deux ex-régions.

2.4. Zoom sur certains volets environnementaux

2.4.1. Évaluation des incidences Natura 2000

La question posée par la Région : « *Étant donné les objectifs retenus par le projet du Sraddet AuRA, quel niveau de précision attendez-vous concernant les éléments concluant à l'absence d'incidences sur les sites Natura 2000 ?* »

La réponse de l'Ae :

L'évaluation des incidences Natura 2000 doit correspondre aux dispositions de l'article R. 414-19 et suivants du code de l'environnement. Comme la surface des sites Natura 2000 est importante en Auvergne-Rhône-Alpes (environ 650 000 ha de zones de protection spéciales et 615 000 ha de zones spéciales de conservation⁴⁰, représentant respectivement 9,2 et 8,7 % de la surface régionale parfois sur des territoires communs), une évaluation détaillée et spécifique est attendue. L'Ae invite la Région et l'évaluateur à prendre connaissance de sa note 2015-N-03 « Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations des incidences Natura 2000 »⁴¹. L'analyse devra tenir compte du caractère particulier du Sraddet qui associe 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.

Il s'agira de déterminer si le Sraddet est susceptible d'avoir des impacts négatifs significatifs vis-à-vis de l'état et des objectifs de conservation des sites Natura 2000. L'objectif spécifique de Natura 2000 est de créer un réseau de sites qui contribue à assurer le maintien ou la restauration en bon état de conservation des habitats et des espèces des directives « habitats, faune et flore » et « oiseaux ».

Le premier objectif de l'évaluation du Sraddet doit être de recenser l'état de conservation des différents habitats et espèces. À ce stade, les éléments produits dans l'état initial de l'environnement ne correspondent qu'incomplètement à cette attente. Une carte présente notamment de façon indifférenciée les périmètres des ZICO, ZPS, SIC et ZSC. Par ailleurs, l'analyse des principales espèces ne permet pas de hiérarchiser les enjeux de conservation et, le cas échéant, la sensibilité, voire la criticité de certains sites, au regard de l'importance de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour l'espèce.

L'analyse se concentrera sur les effets du Sraddet sur le fonctionnement des écosystèmes en général et le fonctionnement en réseau des différents sites en particulier, tenant compte de cette première hiérarchisation. Pour cela, il devra identifier les espèces communes entre les différents sites et leurs corridors et les modalités de leur déplacement, et évaluer les incidences sur leur état de conservation, avec un objectif minimal de non-régression et, dans la mesure du possible, de restauration et de progression, sans s'interdire, pour des règles ou des grands projets précis, d'anticiper et d'apprécier leurs effets sur des sites en particulier. Il importe en particulier de s'assurer *a priori* de l'absence d'incompatibilité entre une ou plusieurs règles retenues dans le Sraddet et les objectifs de conservation. Il s'agira d'envisager les différentes possibilités de traduction spatiale des orientations et des règles et d'apprécier l'importance de ces effets, en croisant la sensibilité et les potentialités de la zone susceptible d'être touchée avec la nature et l'importance des aménagements que permet la mise en œuvre des orientations du document. L'échelle de l'analyse est à adapter aux orientations ou règles plus localisées.

⁴⁰ 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).

⁴¹ http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/160316_-_Note_de_l_Ae_sur_l_e_valuation_des_incidences_Natura_2000_-_delibere_cle2361de.pdf

L'évaluation des incidences Natura 2000 pourra valoriser les travaux relatifs aux SRCE et le bilan attendu dans le cadre de l'élaboration du Sraddet.

Ce volet doit impérativement comporter une conclusion sur l'absence, ou non, d'incidence significative du schéma.

2.4.2. Secteurs susceptibles d'être impactés

La question posée par la Région : « *De même, la question se pose concernant l'identification de secteurs susceptibles d'être impactés* ».

La réponse de l'Ae :

Selon la même logique que la réponse précédente, l'Ae estime qu'une production cartographique à grande échelle des secteurs de conflits potentiels sera de nature à éclairer les enjeux et à prévenir les risques d'impacts négatifs.

2.4.3. Consommation d'espace

La question posée par la Région : « *Il est prévu d'analyser les effets escomptés du projet de Sraddet sur la consommation d'espace selon la méthodologie présentée dans la note d'analyse jointe, mais sans l'estimer en valeur quantitative (hectare ou pourcentage). La Région souhaiterait connaître l'avis de l'Ae sur cette approche.*

Concernant l'analyse de la consommation d'espace, est-ce que l'Ae attend de l'EES une analyse chiffrée ou quantitative selon la méthodologie présentée dans la note d'analyse transmise ? ».

La réponse de l'Ae :

La limitation de l'artificialisation des sols est un sujet central pour la plupart des enjeux environnementaux.

Compte tenu de la diversité du territoire régional, l'Ae rappelle que la définition de tous les enjeux environnementaux à l'échelle régionale n'est pas possible et qu'un ciblage des territoires est nécessaire pour permettre la hiérarchisation de ces enjeux, ce qui est confirmé par la définition des unités fonctionnelles retenues par la Région. L'enjeu de consommation d'espace est sans doute le plus fort dans les couronnes extérieures des grandes agglomérations⁴², y compris Genève, et le long des axes de transport majeurs. Il serait donc justifié de moduler les objectifs, règles et mesures d'accompagnement au regard de la situation et des enjeux de chaque territoire.

L'Ae note, à ce stade, l'intention de la Région de fixer un objectif selon les territoires.

L'Ae note, à ce stade, l'intention de la Région de fixer un objectif de réduction de 50 % du rythme d'artificialisation des terres (cf. § 1.3 *supra*), par rapport à un état initial qui reste à préciser. Elle note aussi les valeurs étonnamment faibles annoncées pour le rythme d'artificialisation actuel des terres, de l'ordre de 1 600 ha/an seulement sur l'ensemble de la région⁴³, ce qui semble, sous

⁴² Qui recoupe potentiellement plusieurs unités fonctionnelles, sans correspondre exactement à une seule

⁴³ *Rapport d'objectifs*, § 1.8.5 p. 56 et § 3.1 p. 79.

réserve de confirmation, particulièrement favorable à la préservation des espaces naturels et agricoles.

Fixer ou non des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace relève du choix de la Région. Néanmoins, l'absence de tout élément quantitatif dans la règle viderait de son sens les objectifs énoncés, notamment les objectifs 3.1 (« Privilégier le recyclage du foncier à la consommation de nouveaux espaces ») et 3.6 (« Limiter le développement de surfaces commerciales en périphérie des villes en priorisant leurs implantations en centre-ville et en favorisant la densification des surfaces commerciales existantes »). Il en irait ainsi également de l'équité interterritoriale, les territoires desservis par des nouvelles autoroutes étant susceptibles de consommer encore plus d'espace, si la règle était appliquée de façon uniforme sans la traduire de façon proportionnée. Pour l'Ae, cette absence rendrait l'objectif peu lisible pour le public, peu efficace, difficile à évaluer, puis à suivre.

Si le fascicule prévoit une règle de réduction de la consommation foncière, qu'elle soit uniforme ou territorialisée, il sera nécessaire d'en préciser l'articulation avec le diagnostic des unités fonctionnelles et la façon de la mesurer (définition de l'état zéro et de l'indicateur choisi). Il conviendra, dans tous les cas, que la règle soit étayée par une étude d'impact prospective solide et illustrée à partir des politiques menées par la Région et des politiques menées par d'autres institutions publiques. Ce doit être également un indicateur clé pour le suivi des objectifs du Sraddet, notamment afin de pouvoir détecter d'éventuelles dérives et l'éventuelle nécessité de mesures supplémentaires.

2.4.4. Émissions de gaz à effet de serre

La question posée par la Région : *« il est prévu d'analyser les effets escomptés du projet de Sraddet sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) selon la méthodologie présentée dans la note d'analyse jointe, mais sans estimer en valeur absolue ou en pourcentage, la contribution du Sraddet à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La Région souhaiterait connaître l'avis de l'Ae sur cette éventuelle approche.*

Concernant l'estimation des émissions de GES, est-ce que l'Ae attend de l'évaluation environnementale une analyse qualitative ou quantitative ? Dans le cas d'une analyse quantitative, quelle serait la méthode recommandée par l'Autorité environnementale ? »

La réponse de l'Ae :

Parce que leurs effets sont globaux, l'analyse de l'incidence sur les émissions de GES devrait être moins difficile à appréhender que celle de la consommation de foncier du fait du caractère secondaire de l'effet de la spatialisation des orientations et règles dans la quantification des effets.

Il est rappelé que la Région doit « prendre en compte la stratégie bas-carbone » définie à l'article L. 222-1 du code de l'environnement et ses objectifs quantifiés arrêtés dans la loi⁴⁴. Selon l'article R. 4251-5 du CGCT, « *les objectifs quantitatifs de maîtrise de l'énergie, d'atténuation du*

⁴⁴ Soit :

- Pour les émissions de GES, rapporté à 1990 : -40 % en 2030 et -75 % en 2050 ;
- Pour la consommation d'énergie, rapporté à 2012 : -20 % en 2030 et -50 % en 2050 ;
- Pour la part des énergies renouvelables : 30 % en 2030 dans le mix,

cf. loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

changement climatique, de lutte contre la pollution de l'air sont fixés par le schéma à l'année médiane de chacun des deux budgets carbone les plus lointains adoptés en application des articles L.222-1-A à D du code de l'environnement et aux horizons plus lointains mentionnés à l'article L.100-4 du code de l'énergie »⁴⁵.

En conséquence, tout comme le SRCAE⁴⁶ et de la même façon que pour la consommation d'espace (cf. ci-dessus), le Sraddet devrait énoncer des objectifs chiffrés et si possible segmentés, afin d'en permettre l'imputation aux différents acteurs, à des échéances identifiées.

L'Ae note, à ce stade, l'intention de la Région de fixer un objectif de réduction de 23 % de la consommation énergétique par habitant et d'accroissement de 54 % de la production d'énergies renouvelables, par rapport à une année de référence non précisée. L'évaluation environnementale devrait mettre en perspective les objectifs quantitatifs avec ceux définis dans le code de l'environnement, dans la SNBC, en rappelant la responsabilité de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans les émissions nationales, sa situation de départ et la proportionnalité de l'effort consenti par rapport aux objectifs nationaux.

2.5. Points de vigilance généraux

La question posée par la Région : « *Le Sraddet intégrant plusieurs schémas sectoriels et disposant d'un large champ de compétences, la Région sollicite l'Ae afin de préciser les attentes spécifiques envers l'EES.*

Quels autres éléments de cadrage généraux et points de vigilance l'Ae souhaite-t-elle apporter à la connaissance de la Région et de l'évaluateur environnemental ?

Par rapport au principe de non-régression environnementale et l'intégration des schémas sectoriels, quelle est la position de l'Ae ?

La réponse de l'Ae :

Le principe de non régression inscrit à l'art. L. 110-1 du code de l'environnement s'applique aux « *espaces, ressources et milieux terrestres et marins, sites, paysages diurnes et nocturnes, qualité de l'air, êtres vivants et biodiversité* ». Son application au cas d'espèce devra donc être apprécié au regard des dispositions antérieurement édictées dans les plans traitant de ces questions, auxquels le Sraddet se substitue.

A minima, selon l'article L. 4251-1 du CGCT, « *pour les domaines pour lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents* ». Les rapporteurs ont été informés que la définition de ces éléments essentiels serait en cours par chacune des administrations centrales concernées du ministère chargé de l'environnement (déchets, air-énergie-climat, cohérence écologique, transports).

⁴⁵ Dans une foire aux questions mise à jour par l'État, il est précisé que pour les Sraddet approuvés après la prochaine SNBC, ce qui apparaît probable pour celui-ci, « *les horizons à prendre en compte sont 2026, 2030, ainsi que 2050 uniquement pour les objectifs de maîtrise de l'énergie et d'atténuation du changement climatique (émissions de gaz à effet de serre* » ;

⁴⁶ Pour mémoire, l'objectif de réduction des émissions de GES était de 24 % des émissions d'ici 2020 (par rapport à une référence 2008) dans le SRCAE de 2012.

La question de l'ancien schéma régional de cohérence écologique reste encore incertaine : alors qu'il était assorti d'un atlas à grande échelle recensant les milieux et les continuités écologiques à préserver, le fait que ces éléments ne soient pas repris *in extenso* dans le Sraddet, notamment le caractère indicatif de la carte, devrait conduire à énoncer des règles concourant à un niveau de protection de ces milieux globalement au moins équivalent. Un décret en Conseil d'État en cours d'élaboration a également vocation à reprendre certains de ces éléments essentiels dans les orientations nationales de la trame verte et bleue, avec lesquelles le Sraddet devra être compatible.

Par définition, les schémas sectoriels approuvés font partie du scénario de référence pour l'évaluation environnementale. Par conséquent, ils doivent être considérés *a priori* comme une des « solutions de substitution raisonnables », sur lesquelles faire porter la comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine. Pour l'Ae, sauf pour ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire décrit ci-dessus, le principe de non-régression environnementale ne doit pas être interprété « mesure par mesure ». C'est donc une fonction essentielle de l'analyse des différentes alternatives, dans le rapport environnemental, que de démontrer que la variante retenue n'induit pas des incidences plus défavorables que celles du scénario de référence.