



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur
le schéma régional d’aménagement, de
développement durable et d’égalité des territoires
(Sraddet) de la région Centre – Val de Loire**

n°Ae : 2019-25

Avis délibéré n° 2019–25 adopté lors de la séance du 24 avril 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 avril 2019 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Centre - Val de Loire.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, 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 : Marc Clément, Christine Jean

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la région Centre - Val de Loire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 janvier 2019.

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, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 28 février 2019 :

- la directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) Centre - Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 1^{er} avril 2019,*
- les préfets de département d'Indre, du Cher, du Loir-et-Cher, du Loiret, de l'Eure-et-Loir et de l'Indre-et-Loire, ces deux derniers ayant transmis une contribution en date respectivement du 9 et du 16 avril 2019.*

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Thérèse Perrin, 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il revient à la Région de l'élaborer et à l'État de l'approuver. Le Sraddet est le résultat de la fusion de plusieurs plans et schémas régionaux préexistants. Il doit permettre d'assurer la cohérence de plusieurs politiques publiques.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet Centre – Val de Loire sont :

- la réduction de la consommation d'espace, d'énergie, de gaz à effet de serre et des volumes de déchets ainsi que le développement des énergies renouvelables, au regard des moyens effectifs déployés pour l'atteinte des hauts niveaux d'ambition fixés ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la réduction de la vulnérabilité et la résilience des territoires aux risques d'inondation ;
- la prévention des pollutions domestiques et la restauration du cycle d'infiltration naturel de l'eau en milieu urbain et péri-urbain.

Le Sraddet s'inscrit dans la dynamique de concertation instaurée avec l'ancien schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui lui sert de cadre de référence. Le Sraddet, document stratégique, prospectif et intégrateur, est le premier document régional opposable aux collectivités infrarégionales.

Le projet de Sraddet Centre – Val de Loire, organisé selon 20 objectifs, apparaît comme un document ambitieux, tant par le champ couvert que par les objectifs qu'il se fixe, et les élus du Conseil régional se le sont approprié. La dimension environnementale du Sraddet est assumée comme un élément clé de sa réussite. L'Ae ne peut que saluer l'intention qui anime un tel projet. Il lui apparaît néanmoins que cette posture présente le risque d'en affaiblir la portée en mettant tous les objectifs sur le même niveau indépendamment du levier d'action dont le Sraddet peut disposer. La plupart des objectifs toutefois s'expriment comme des enjeux et les ambitions du Sraddet ne se traduisent pas toutes par des cibles explicites et cohérentes.

Privilégiant la notion de feuille de route qui doit fédérer tous les acteurs du territoire et largement répondre aux besoins de ses habitants, le Sraddet a par ailleurs un recours limité aux mesures prescriptives qui sont le plus souvent formulées comme des orientations. Le fascicule regroupe 47 règles déclinées par thématique, mais la structuration du document est complexe et ne fait pas clairement apparaître le niveau de contribution attendu des acteurs auxquels il s'adresse.

L'élaboration de l'évaluation environnementale stratégique s'est inscrite dans la démarche concertée et itérative d'élaboration du Sraddet, ce qui constitue un élément favorable à la prise en compte, par le schéma, des exigences et des enjeux environnementaux. Cependant, si elle en analyse les conséquences, elle ne permet pas de questionner les ambitions affichées et ne prend pas tout le recul nécessaire vis-à-vis de l'efficacité des cibles, ce qui rend difficile l'appréciation du caractère opérationnel de la mise en œuvre de l'ambition qui sous-tend le Sraddet.

Le peu de différenciation territoriale dans une région dont les déséquilibres territoriaux sont soulignés par l'état des lieux n'apparaît pas favorable à la mobilisation autour d'objectifs qui pourraient apparaître hors de portée localement. À cet égard, l'articulation avec l'évaluation

environnementale, qui pose les bases d'une différenciation fonctionnelle et spatiale, n'est pas aboutie.

Aussi l'Ae recommande de consolider la portée du Sraddet par une territorialisation des objectifs, des cibles et des règles, intégrant de manière différenciée les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le rapport environnemental. Elle recommande également de compléter le rapport d'objectifs par un panorama des acteurs à mobiliser pour la mise en œuvre des ambitions, et de leur implication attendue, de préciser les perspectives de partenariats et les accords de coopération envisagés, et d'organiser la production d'outils d'appui aux collectivités et acteurs locaux en identifiant précisément une déclinaison des objectifs et des règles adaptées aux enjeux des territoires locaux.

Ces appréciations générales sont illustrées pour les thèmes majeurs du Sraddet.

L'ensemble des recommandations de l'Ae figure dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux	7
1.1	Les Sraddet.....	7
1.2	Procédures relatives aux Sraddet.....	9
1.3	Présentation générale du territoire	9
1.4	Présentation du Sraddet de la région CVDL.....	10
1.4.1	Processus d'élaboration et procédures d'approbation.....	10
1.4.2	Synthèse du diagnostic territorial.....	11
1.4.3	La stratégie du Sraddet	13
1.4.4	Les objectifs et les règles du Sraddet	13
1.5	Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae	14
2	Analyse de l'évaluation environnementale.....	15
2.1	État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet et territorialisation des enjeux	15
2.1.1	État initial.....	15
2.1.2	Identification et hiérarchisation des enjeux	17
2.1.3	Scénario au fil de l'eau.....	18
2.1.4	Territorialisation des enjeux	19
2.2	Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes.....	20
2.2.1	Plans et programmes avec lesquels le Sraddet doit être compatible : le Sdage et le PGRI	20
2.2.2	Les plans / programmes à prendre en compte	21
2.2.3	Portée prescriptive du Sraddet	21
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	22
2.4	Effets notables probables du Sraddet sur l'environnement, secteurs susceptibles d'être impactés et mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives	24
2.4.1	Méthode et performance globale du Sraddet	24
2.4.2	Analyse des incidences	25
2.4.3	Mesures « d'évitement, de réduction et de compensation »	27
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000	28
2.6	Dispositif de suivi	29
2.7	Résumé non technique.....	29
3	Prise en compte de l'environnement par le Sraddet	30
3.1	Préambule : conception rédactionnelle et éditoriale du Sraddet.....	30
3.2	Ambitions du Sraddet	30
3.3	Portée du rapport d'objectifs et du fascicule des règles pour la mise en œuvre des ambitions	31
3.3.1	Remarques générales.....	31
3.3.2	Territorialisation des objectifs et des règles	32
3.3.3	Suivi et mise en œuvre du Sraddet	32
3.4	Approche thématique	34
3.4.1	Consommation d'espace.....	34
3.4.2	Biodiversité et continuités écologiques.....	36
3.4.3	Mobilités	36

3.4.4	Déchets, économie circulaire	38
3.4.5	Climat, air, énergie	38
3.4.6	Divers.....	40

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Centre – Val de Loire (CVDL). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le document.

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

L'élaboration du Sraddet vise pour le moyen et le long terme une planification stratégique cohérente, en intégrant un ensemble de schémas régionaux et sectoriels préexistants dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, des infrastructures et des intermodalités, de l'écologie, du climat, de l'air et de l'énergie et de la gestion des déchets. Sa dimension stratégique s'exprime comme prescriptive au travers de règles opposables aux plans et programmes infrarégionaux.

Les principaux termes et attendus réglementaires d'un Sraddet sont rappelés ci-dessous aux § 1.1 et 1.2 ci-dessous.

1.1 Les Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), codifiée dans le 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 2e 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. Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. 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 absorbe² le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire³ (SRADDT), le schéma régional des infrastructures et des transports⁴ (SRIT), le schéma

² En application de 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.

régional de l'intermodalité⁵ (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie⁶ (SRCAE), le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets⁷ (PRPGD), et procède aux évolutions du schéma régional de cohérence écologique⁸ (SRCE) nécessaires à son absorption. Il doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

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 ;
- 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 Ier 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° et par le 2° du I de l'article R. 541-16 du code de l'environnement (PRPGD) ;
 - le diagnostic du territoire régional, ainsi que 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 (SRCE).

Les objectifs et les règles générales du Sraddet respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Ils doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation. Ils prennent également en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national prévues par le code de l'urbanisme ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ; la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ; les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

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. 541-13 du code de l'environnement.

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

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. La carte peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

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

(ONTVB) ; le cas échéant, les orientations spécifiques des chartes de parc national ou des schémas de massifs en zone de montagne.

Le Sraddet 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. Mais 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 plans et programmes locaux de rang inférieur : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, à défaut d'existence d'un SCoT, par les plans locaux d'urbanisme (PLU), par les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que par les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR). Néanmoins, lorsque ces documents sont antérieurs à l'approbation du Sraddet, c'est lors de la première révision qui suit l'approbation du schéma, sans échéance fixée par la loi, qu'ils ont vocation à prendre en compte les objectifs du schéma et doivent être mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule.

1.2 Procédures relatives aux Sraddet

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un Sraddet. Il est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux, et approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Par dérogation, l'ordonnance du 27 juillet 2016 prévoit que le premier Sraddet est adopté avant fin juillet 2019. Les services de l'État sont associés tout au long du processus d'élaboration.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le Sraddet est soumis à évaluation environnementale 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 2000¹⁵ 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 publique¹⁶.

1.3 Présentation générale du territoire

La région Centre - Val de Loire (40 000 km²), qui n'a pas changé de périmètre à l'occasion de la réforme des régions, occupe un vaste espace central entre le sud-est du Bassin Parisien et les lisières septentrionales du Massif Central. Elle regroupe six départements : le Cher, l'Eure-et-Loir,

¹⁴ Article L. 4251-3 du CGCT

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

l'Indre, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher et le Loiret. Elle est constituée d'entités géographiques et paysagères variées : Val de Loire, avec son fleuve qui traverse l'ensemble de la région d'est en ouest, grandes cultures céréalières de la Beauce mais aussi forêts, landes et étangs (Brenne, Sologne, forêt d'Orléans) et même des reliefs légers (Perche...).

Elle comprend 2,6 millions d'habitants en 2014 et un peu moins d'un million d'emplois. C'est une région caractérisée par un maillage de collectivités petites et moyennes et une faible densité moyenne (66 habitants par km²) avec deux métropoles régionales (Orléans et Tours) dont les aires urbaines comptent chacune un peu moins d'un demi-million d'habitants (en 2014), six agglomérations dont les aires urbaines sont comprises entre 60 000 habitants (Dreux) et un peu moins de 150 000 habitants (Chartres et Bourges) avec trois agglomérations de taille intermédiaire : Blois, Châteauroux, Montargis, mais également 16 villes centres de plus de 5 000 habitants soit 24 pôles urbains. Une soixantaine de pôles intermédiaires et plusieurs centaines de pôles de proximité (communes entre 1 000 et 5 000 habitants) complètent le maillage.

1.4 Présentation du Sraddet de la région CVDL

1.4.1 Processus d'élaboration et procédures d'approbation

Formellement initiée en janvier 2017, l'élaboration du Sraddet, premier document régional à caractère prescriptif, est présenté comme le résultat d'une co-construction ; c'est « *avant tout le résultat d'un travail collectif, qui s'inscrit dans le droit fil de la démarche de concertation qui avait déjà conduit en 2011 à l'élaboration du SRADDT et des principes de démocratie permanente que la Région met en œuvre.* » La démarche a ainsi donné lieu à un forum de lancement, une tournée citoyenne (3 000 participants), des « ateliers 360° » (1 000 participants cumulés), mobilisé un espace de contribution en ligne (48 contributions, questionnaire citoyen renseigné par 220 habitants, 65 contributions écrites qui ont particulièrement mobilisé les SCoT et les intercommunalités, et motivé 70 réunions institutionnelles ou techniques, réunissant près de 1 800 participants cumulés. Au total, le Sraddet a motivé plus 6 400 participants cumulés aux temps de rencontre et de travail organisés, et plus de 110 contributions écrites.

L'Ae a rendu, le 12 septembre 2018, un avis de cadrage préalable sur ce schéma¹⁷, sur la base de questions visant le processus d'évaluation environnementale.

En dépit de la concertation, large et sans doute inédite par son ampleur au sein de la région qui a présidé à son élaboration, il ressort des entretiens que les rapporteurs ont eu que le consensus des élus n'est pas acquis sur l'ensemble des objectifs. La consultation des personnes publiques associées sur le projet de schéma arrêté fin 2018 est en cours, préalablement à l'enquête publique programmée pour l'été 2019, en vue d'une approbation au quatrième trimestre 2019.

En « *articulation avec les stratégies sectorielles existantes* » (développement économique¹⁸, formation professionnelle¹⁹, tourisme²⁰, numérique²¹, enseignement supérieur et recherche²², le

¹⁷ [Avis délibéré n°2018-52.](#)

¹⁸ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) - 2016,

¹⁹ Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)

²⁰ Stratégie régionale du tourisme

²¹ Stratégie de cohérence régionale du numérique (SCORAN) et la stratégie numérique

²² Schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI)

document ambitionne de proposer « *une vision régionale globale et unifiée* » inscrite dans une perspective de moyen (2025/2030) et de long terme (2050). Il se substituera au SRADDT de 2011, au SRCE de 2014, au SRCAE de 2012 et au PRPGD arrêté fin 2018 par le conseil régional et actuellement en phase de consultation publique.

1.4.2 Synthèse du diagnostic territorial

Le rapport d'objectifs du Sraddet identifie la singularité du territoire par sa diversité et la richesse de ses entités paysagères²³ associée à un patrimoine culturel exceptionnel²⁴. Il structure son diagnostic territorial autour de trois grands défis :

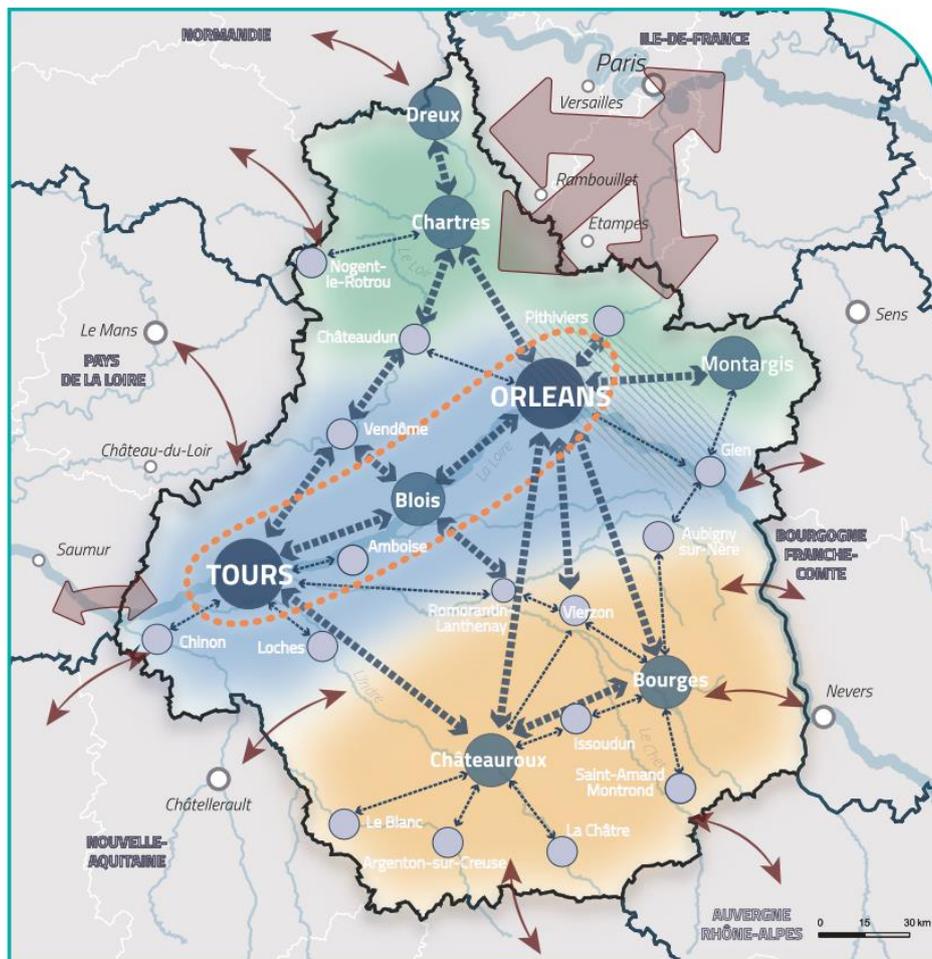
- « *Une économie régionale performante répondant au défi de l'emploi pour tous* » : mutation d'une économie traditionnelle industrielle et agricole vers le tourisme et le numérique s'appuyant sur l'innovation et la formation ;
- « *Des atouts spécifiques à notre région à valoriser* » : attractivité, accessibilité, patrimoine culturel et paysager ; et des impératifs : améliorer la prévention et la culture du risque, réduire les consommations énergétiques et valoriser davantage le potentiel de production, inscrire la gestion des déchets dans une économie circulaire ;
- « *Un développement équilibré aux effets maîtrisés* » : conjonction de dynamiques régionales contrastées, d'un niveau de vie moyen élevé malgré des disparités, d'un réel maillage en pôles urbains et ruraux, équipements et services et d'un tissu associatif riche, mais un accès aux soins inégal, un parc de logements à réhabiliter et une production de logement concentrée sur certains territoires.

Les territoires de la région et ses 24 pôles urbains s'articulent autour de trois grands ensembles « qui se distinguent par leur fonctionnement propre et spécifique (flux entre les pôles) et par les influences externes qui s'y exercent », mises en exergue par « les dynamiques d'emplois, d'évolution de population et de flux domicile-travail » : l'ensemble nord régional, l'ensemble ligérien et l'ensemble berrichon.

Le diagnostic territorial présente succinctement les atouts spécifiques de chacun à valoriser, dans une logique de complémentarité. Si les déséquilibres régionaux sont manifestes avec un nord régional sous influence francilienne, un ensemble ligérien dynamique et un Berry moins dense et vieillissant, l'ensemble de la région est concerné par les deux phénomènes de renforcement économique et démographique des grands pôles urbains et de dévitalisation des villes-centres dans lesquelles se conjuguent vacance commerciale et vacance de logements, la consommation d'espaces étant dans la région deux fois plus importante que la moyenne nationale.

²³ Cinq entités sont particulièrement distinguées : la Loire ; les grandes zones cultivées aux paysages ouverts comme la Beauce, la Champagne berrichonne ou la Champagne tourangelle ; les vastes zones humides que constituent la Brenne et la Sologne ; les secteurs de relief léger et de bocage tels que le Perche, le Pays Fort-Sancerrois et le Boischaud-Marche ; la forêt d'Orléans, plus vaste forêt domaniale de France.

²⁴ Reconnu au niveau international avec le classement UNESCO du Val de Loire au titre des paysages culturels vivants, des cathédrales de Bourges et de Chartres et de la basilique de Neuvy-Saint-Sépulcre.



UN PROJET SPATIAL QUI :

Valorise les spécificités et les atouts de chacun

Berry

- Conforter l'organisation territoriale et renforcer les centres-villes et centres-bourgs
- Assurer le renouveau économique des territoires en s'appuyant sur les ressources spécifiques (filières industrielles, patrimoine naturel...)
- Assurer les liaisons vers les métropoles et les autres pôles régionaux

Val de Loire

- Renforcer les centres-villes et centres-bourgs et limiter l'étalement urbain
- Conforter et pérenniser la dynamique économique ligérienne
- Préserver et valoriser les richesses patrimoniales, naturelles et culturelles

Nord régional

- Maîtriser les effets de l'influence francilienne (pression résidentielle, renforcement des pôles et centres-bourgs, flux domicile-travail)
- Poursuivre la dynamique et le renouveau économique, et tirer parti des opportunités du Grand Paris
- Assurer les liaisons vers les métropoles et les autres pôles régionaux

 Zone de confluence importante entre les 2 systèmes nord et ligérien

Affirme et dynamise l'armature territoriale de la région pour un développement équilibré et complémentaire de tous les territoires, urbains comme ruraux

-  Pôles métropolitains
-  Pôles régionaux
-  Pôles d'équilibre et de centralité

Renforce les synergies entre les territoires

-  Développer les liaisons et les coopérations entre les pôles
-  Renforcer spécifiquement les coopérations Orléans-Tours et valoriser la dynamique métropolitaine ligérienne à l'échelle nationale et européenne (universités, hôpitaux, numérique...)

Valoriser la réciprocité urbain-rural et les réseaux thématiques (sites universitaires, hôpitaux, numérique...) partout en région

Développe le dialogue et les coopérations avec les régions et les territoires limitrophes

-  Coopérations avec les territoires et les régions limitrophes
-  Assurer un dialogue réciproque sur les développements mutuels des régions Île-de-France et Centre-Val de Loire si possible à l'échelle du Bassin Parisien et renforcer les coopérations avec l'ouest

Figure 1 : Le projet spatial du Sradet (source : dossier)

1.4.3 La stratégie du Sraddet

La Région CVL intitule le projet de Sraddet « *la Région 360°* », qui l'inscrit dans une dynamique autant externe, en lien avec les six régions voisines, qu'interne. La stratégie vise « *un Centre – Val de Loire accueillant, rayonnant, responsable* » articulé autour d'un « *écosystème de territoires solidaires* ». Elle « *adosse à la notion d'égalité des territoires, les thématiques de l'urbanisme durable incluant la question de réduction de la consommation foncière, des services à la population, du numérique, de la santé, de l'économie (filiales d'excellence, agriculture et sylviculture, tourisme, économie de proximité, économie circulaire...) et de la formation sur les territoires, des coopérations (interrégionales, interterritoriales) et des réseaux. En outre, la question de la ressource en eau, prégnante en Centre-Val de Loire en matière notamment de qualité et de risques est également abordée dans le SRADDET en lien avec les domaines de la biodiversité et du changement climatique* ».

1.4.4 Les objectifs et les règles du Sraddet

Le Sraddet adosse sa stratégie, qu'il veut co-construite avec tous les acteurs du territoire, à trois principes d'action : la démocratie permanente, la construction partenariale et le suivi avec l'ensemble des collectivités et des citoyens.

Le rapport d'objectifs

Les objectifs visent à fédérer les acteurs autour du projet que le rapport dessine pour le territoire à moyen (2025/2030) et long terme (2050) :

- construire l'unité de la région entre ses trois composantes au travers des interrelations entre collectivités territoriales en s'appuyant sur une architecture de collectivités originale qui maille le territoire ; la carte dynamique qui est proposée est très illustrative de cette vision ;
- améliorer l'attractivité externe de la région ;
- inscrire l'action dans l'exemplarité environnementale et climatique.

À cette fin, le Sraddet propose quatre orientations stratégiques, qui regroupent vingt objectifs, eux-mêmes traduits en sous-objectifs :

- Orientation 1 : « *Des femmes et des hommes acteurs du changement, des villes et des campagnes en mouvement permanent pour une démocratie renouvelée* », déclinée en 4 objectifs ;
- Orientation 2 : « *Affirmer l'unité et le rayonnement de la région Centre-Val de Loire par la synergie de tous ses territoires et la qualité de vie qui la caractérise* », déclinée en 5 objectifs ;
- Orientation 3 : « *Booster la vitalité de l'économie régionale en mettant nos atouts au service d'une attractivité renforcée* », déclinée en 6 objectifs ;
- Orientation 4 : « *Intégrer l'urgence climatique et environnementale et atteindre l'excellence écoresponsable* », déclinée en 5 objectifs.

Des cibles explicites sont fournies pour treize des vingt objectifs.

Le fascicule des règles

Les règles générales fixées, au nombre de quarante-sept, sont présentées selon cinq entrées thématiques :

- « *Équilibre du territoire* » (15 règles) ;
- « *Transports et mobilités* » (12 règles) ;
- « *Climat air énergie* » (8 règles) ;
- « *Biodiversité* » (5 règles) ;
- « *Déchets* » (7 règles).

Elles sont assorties de recommandations non opposables, qui constituent des mesures d'accompagnement, apportent des précisions en termes de méthodologie, de modes de faire ou de bonnes pratiques, et visent à faciliter leur appropriation et leur application ainsi que la mise en œuvre des objectifs.

Leur liste ordonnée selon ces cinq entrées thématiques fait apparaître en outre une structuration matricielle, qui n'est pas explicitée, avec des entrées sectorielles, les intitulés étant pour certains spécifiques à une thématique (*Maîtrise du foncier* et *Habitat* pour « Équilibre du territoire », *Intermodalité* pour « Transports et mobilité », *Efficacité énergétique* pour « Climat air énergie ») tandis que d'autres sont repris dans plusieurs thématiques. On relève ainsi l'entrée *Coopérations et solidarités* dans 4 des 5 entrées thématiques et *Aménagement et développement territorial durables* dans 3 des 5, alors que la thématique « Biodiversité » ne renvoie qu'à cette seule entrée.

Les règles déclinent les programmes et décisions principales visées, posent les principes et rappels réglementaires nécessaires et identifient les acteurs et partenaires concernés.

Le fascicule des règles comporte un chapitre intitulé « *modalités de suivi et d'évaluation du Sraddet* ». Ce chapitre expose les intentions de la Région en termes de :

- modalités de gouvernance retenues : le comité de suivi du Sraddet s'appuiera sur la conférence territoriale de l'action publique élargie aux représentants des territoires et aux instances sectorielles. Des modalités d'association et de mobilisation citoyenne seront également étudiées ;
- mise en œuvre d'un dispositif de suivi-évaluation : partenarial, il sera co-construit, notamment pour une première présentation de bilan dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée régionale et une première évaluation, le cas échéant pour révision, six ans après son début d'exécution. Il comportera des indicateurs d'impacts et de résultats en matière de grandes évolutions du territoire régional dans les champs prioritaires des objectifs (vingt-deux indicateurs pressentis) complétés par des indicateurs spécifiques à l'évaluation environnementale, et des indicateurs de réalisation correspondant au suivi et à l'évaluation des règles générales. Ses modalités seront élaborées courant 2019, de même que son cadre de gouvernance, en lien avec la nouvelle agence nationale de cohésion des territoires, les services de l'État en région, et les territoires.

1.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet sont :

- la réduction de la consommation d'espace, d'énergie, de gaz à effet de serre et des volumes de déchets ainsi que le développement des énergies renouvelables, au regard des moyens effectifs déployés pour l'atteinte des hauts niveaux d'ambition fixés ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;

- la réduction de la vulnérabilité et la résilience des territoires aux risques d'inondation ;
- la prévention des pollutions domestiques et la restauration du cycle d'infiltration naturel de l'eau en milieu urbain et péri-urbain.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'ensemble du dossier se lit aisément, mais présente des défauts de structuration et de présentation qui traduisent une maîtrise encore incertaine des attendus d'un Sraddet ; la partie 3 du présent avis expose en les conséquences en termes de prise en compte de l'environnement.

L'annexe 1 « rapport environnemental », confiée à un bureau d'étude, est claire et didactique, en dépit de quelques défauts éditoriaux (absence de pagination du sommaire général, défaut de référencement des principaux chapitres²⁵...). Elle comporte les éléments réglementaires requis et, ainsi qu'il est attendu, des éléments d'éclairage intéressants, mais également certains défauts méthodologiques et insuffisances d'approfondissement, détaillés ci-après.

Le rapport environnemental annonce resserrer son propos « *au regard des influences potentielles que le SRADDET Centre – Val de Loire aura sur son environnement, du fait de ses champs d'interventions règlementaires* ». Cette dimension importante, qui devrait traverser toute l'analyse, n'est pourtant que partiellement appréhendée.

L'évaluation environnementale a en effet « pris acte » des ambitions du Sraddet, sans se prononcer sur les difficultés, voire les impossibilités à mettre en place des leviers d'action pertinents et suffisants en face des objectifs affichés. De ce fait, il apparaît probable qu'elle développe une vision très optimiste des incidences positives du plan sans les rapporter aux leviers d'action retenus.

Le chapitre 2 du présent avis s'attache essentiellement à analyser la portée du rapport environnemental à cet égard. Les principaux manques, points et critiques de niveau stratégique ou opérationnel sont développés dans le chapitre 3.

2.1 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet et territorialisation des enjeux

2.1.1 État initial

L'état initial du Sraddet de la région Centre-Val de Loire aborde de manière détaillée et complète un ensemble de dix thématiques : milieu physique et consommation d'espace, milieux naturels et biodiversité, paysages et patrimoine, ressources en eau, risques naturels et technologiques, énergie, qualité de l'air et gaz à effet de serre, nuisances sonores, ressources minérales, sites et sols pollués, déchets.

²⁵ Les annexes du Sraddet sont constituées de plusieurs « livrets » : rapport environnemental, état des lieux, PRPGD, bilan et évaluation du SRCAE et SRCE. Le rapport environnemental, qui constitue le livret 1 est lui-même présenté en plusieurs parties (résumé non technique, évaluation environnementale, justification des choix, etc.), chacune également dénommée « livret » et paginée individuellement.

La région se présente sous la forme d'un plateau vallonné à faible altitude, au relief peu marqué. Son climat océanique est modulé par une influence continentale occasionnelle, de pluviométrie assez modérée, l'ouest de la région étant globalement plus sec ; les vingt-cinq dernières années marquent une tendance à des années plus chaudes mais sans évolution nette de la fréquence des sécheresses.

Le bassin versant de la Loire s'étale sur la plus grande partie de la région, dix pour cent de la région appartenant au bassin de la Seine. La région présente un réseau hydrographique dense, exception faite de la Beauce, et le risque d'inondation par ruissellement ou débordement de cours d'eau est présent sur toutes les communes, souvent accompagné du risque de coulées de boues et de mouvements de terrain. 80 % des cours d'eau présentent un état écologique moins que bon. 36 % des masses d'eau souterraines sont en état médiocre, avec un impact notable des prélèvements et des pollutions de l'agriculture intensive. Pour 30 % d'entre elles l'état médiocre résulte de la dégradation de leur état chimique ; la dégradation quantitative des masses d'eau souterraines concerne tout particulièrement les vastes territoires de la Beauce et les franges du Berry. La production de granulats, utilisée à 71 % pour les besoins de la région, a diminué depuis les années 2008 mais l'extraction de granulats alluvionnaires continue à représenter un enjeu fort pour les vallées.

La qualité des paysages et du patrimoine de la région est étroitement liée à la richesse de leur histoire, avec quatre sites inscrits au patrimoine mondial par l'Unesco, dont le Val de Loire. Elle présente un ensemble de milieux et sites remarquables inventoriés ou sous protection contractuelle, dont trois parcs naturels régionaux. L'ensemble couvre 28,5 % du territoire régional. Les sites du réseau Natura 2000²⁶ représentent 20,9 % du territoire, la moyenne nationale se situant à 12,9 %, en revanche, le taux de protection réglementaire est très faible (0,17 %).

Bien que son artificialisation soit en-dessous de la moyenne nationale²⁷, le territoire régional est confronté à une consommation continue des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2006/2012, de l'ordre de 5 800 ha, soit un peu plus de 960 ha/an, liée à un phénomène général d'étalement urbain, une périurbanisation importante autour des villes, particulièrement le long de l'axe ligérien, et une densité importante de voies de communication en lien avec la proximité de la région parisienne dans le nord du territoire. Le maillage routier resserré et le développement du trafic routier et ferroviaire génèrent un bruit de fond régional important, avec des situations de fortes expositions au bruit du fait d'une urbanisation parfois mal maîtrisée aux abords des voiries.

Le risque de transport de matières dangereuses est le risque technologique le plus prégnant, avec 65 % de la population concernée. Les émissions de gaz à effet de serre sont principalement dues aux transports routiers et à l'agriculture. De fortes émissions de CO₂ sont concentrées dans les

²⁶ 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).

²⁷ Les éléments fournis dans le dossier font état de sources multiples qui ne convergent pas pour apprécier ce chiffre, du fait de méthodes d'estimations différentes. Des précisions complémentaires ont été fournies à leur demande aux rapporteuses, le bureau d'étude précisant s'être *in fine* appuyé sur les données Corine Landcover avec comme pas de temps 2006-2012. Sur la base des données Corine Land Cover, la surface artificialisée du Centre - Val de Loire représente 4,1 % en 2012, et un peu moins de 6 % pour la France entière.

pôles urbains et la zone limitrophe de l'Île-de-France, les franges franciliennes. La qualité de l'air est globalement bonne, avec néanmoins quelques situations contrastées. Malgré les efforts consentis depuis 2008²⁸, les progressions enregistrées en 2014 en termes de production d'énergies renouvelables (EnR) (+ 31 %), de réduction de la consommation d'énergie (-10 %) et d'émissions de gaz à effet de serre (-5 %) ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs qui avaient été fixés par le schéma régional climat air énergie (SRCAE) à l'horizon 2020 (multiplication par 3 pour la production d'EnR, -22 % pour la consommation d'énergie et -22,4 % à -36,3 % pour les émissions de gaz à effet de serre).

Du fait de son caractère rural et peu peuplé, la région présente un déficit d'organisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés, avec néanmoins des efforts notables pour la collecte sélective et la réduction à la source, à consolider pour augmenter la part valorisée de matières organiques. Le nombre de déchèteries par habitant est moindre qu'à échelle nationale. Concernant les déchets non dangereux non inertes des activités économiques, la connaissance est peu développée. Il est reconnu que les nombreuses déchèteries publiques qui les accueillent ne sont pas adaptées et que de nouvelles installations sont à prévoir. Toutefois, les capacités de stockage et d'incinération sont estimées largement suffisantes à l'échelle régionale. Le manque de connaissance et l'inadaptation des déchèteries publiques sont similaires pour les déchets du BTP. Un effort important doit être fait pour identifier et suivre le maillage des centres de recyclage et inciter les collectivités à favoriser l'emploi de matériaux issus du recyclage. Pour les déchets dangereux, s'ajoutent à ces objectifs une priorité pour la réduction de la dangerosité des déchets et l'incitation à utiliser des produits de substitution moins dangereux. La lutte contre les filières illégales est un point important du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

2.1.2 Identification et hiérarchisation des enjeux

L'état initial ne recherche pas une exhaustivité descriptive²⁹, mais se place selon une approche diagnostique, en analysant les atouts et les faiblesses du territoire régional, ainsi que les opportunités et les menaces en lien avec les perspectives d'évolution pressenties. Le rapport environnemental dégage 21 enjeux qu'il examine au regard des éléments réglementaires et des attendus du Sraddet, afin d'identifier « *les points d'analyse en lien avec les leviers d'actions directs du SRADDET en matière de planification et d'aménagement, qui devront être repris et portés par les objectifs et les règles* ». Ainsi l'analyse croise pour chaque enjeu un critère « *territorialisation* » qui qualifie son importance pour le territoire et un critère « *levier d'action* » du Sraddet. Cette approche apparaît pertinente, en dépit d'une identification des leviers d'action assez générale et qui prend parfois des raccourcis étonnants³⁰.

²⁸ Pour faciliter les comparaisons entre les objectifs et des résultats, il conviendrait de fournir dans l'étude d'impact des résultats exprimés dans la même unité que le Sraddet (c'est-à-dire en TWh et non en tonnes équivalent pétrole)

²⁹ Néanmoins, les contributions reçues font état de lacunes, défauts d'actualisation ou erreurs dans certaines descriptions locales (oubli d'un site Seveso, dates d'approbation de PPRT erronées, données présentées pour l'eau potable à actualiser, copier-coller de mentions d'agglomérations de la région Sud-Aquitaine...), il conviendra de se rapprocher de ces services. L'erreur signalée par l'ARS concernant la carte des éoliennes (aucun parc éolien en Indre-et-Loire alors que la carte en représente 7) interroge tout particulièrement.

³⁰ Le rapport environnemental considère notamment que le seul fait d'être compatible aux orientations ou plans de niveau supérieur constitue un levier d'action du Sraddet, alors que sa capacité à constituer un levier d'action ne peut être considérée qu'au vu de sa plus ou moins grande pertinence vis-à-vis de ce plan.

Le classement comme prioritaire des enjeux liés à la production d'énergie, à la consommation d'espace et aux déchets, et comme fort de ceux liés au climat et au risque d'inondation n'appelle pas d'observations.

D'autres évaluations apparaissent moins justifiées.

- dans le domaine de l'énergie, la réduction de la consommation d'énergie n'est qualifiée que d'enjeu moyen pour le territoire, alors que le diagnostic fait état d'écart importants avec les objectifs fixés par le SRCAE pour les secteurs du résidentiel, du tertiaire et du transport. La baisse générale de consommation constatée de -8 % entre 2008 et 2012, même si elle semble se renforcer en 2014, apparaît principalement due au secteur résidentiel, les secteurs économiques affichant plutôt une stabilité. Ce constat mérite une vigilance particulière et un renforcement des actions ; de plus, cette dissociation des enjeux de consommation d'énergie et des enjeux de production est discutable, la transition énergétique devant être appréhendée globalement, la première source de diminution des émissions de gaz à effet de serre étant la modération de la consommation d'énergie ; l'enjeu de préservation de la biodiversité n'est qualifié que de fort, en combinant un critère territorial fort et un critère levier d'action structurant ; avec le même niveau de critères, les enjeux associés aux domaines « ressource, espace » et « déchets » sont qualifiés de prioritaires, sans que la différence d'approche ne soit expliquée ;
- le paysage et le patrimoine apparaissent seulement comme des enjeux moyens ; il apparaît étonnant que le Sraddet soit apprécié vis-à-vis de cet enjeu comme un levier d'action moins important que pour la ressource en eau, eu égard à l'importance de l'urbanisation et des infrastructures vis-à-vis des risques d'atteintes au paysage ; cette faible cotation résulte certainement également d'une sous-estimation de l'importance du thème pour l'attractivité du territoire, pourtant soulignée par ailleurs au titre des atouts majeurs notamment eu égard à l'existence des sites patrimoniaux reconnus par l'Unesco.

L'Ae recommande de reconsidérer les enjeux de paysage et de patrimoine, de consommation d'énergie et de restauration de la biodiversité en enjeux prioritaires.

De manière plus générale, la qualification du rôle de levier d'action du Sraddet est insuffisamment différenciée selon l'origine des pressions exercées sur l'environnement. À titre d'exemple, se fondant uniquement sur son rôle vis-à-vis de la trame bleue, le rapport considère que le Sraddet constitue un levier d'action fort sur l'ensemble de la gestion de la ressource en eau. L'enjeu « *préserver et sécuriser la ressource en eau, notamment au niveau qualitatif* » est ainsi qualifié globalement de fort. Or, si la prévention des pollutions domestiques et la restauration du cycle d'infiltration naturel de l'eau en milieu urbain et péri-urbain relèvent clairement de la planification territoriale, qui peut en outre agir sur la préservation de la ressource en eau, il n'en est pas de même pour la prévention des pollutions agricoles et industrielles. La même remarque peut être faite concernant la diminution des émissions totales de gaz à effet de serre, le Sraddet ne possédant pas vis-à-vis du secteur agricole le rôle structurant qu'il peut posséder vis-à-vis du secteur des transports. Le manque de différenciation des enjeux qui en résulte contribue à affaiblir la capacité critique de l'évaluation environnementale à l'égard des ambitions du plan.

2.1.3 Scénario au fil de l'eau

Le scénario au fil de l'eau, en l'absence de Sraddet, permet d'exacerber les tendances de fond et ainsi de mettre en évidence les risques d'évolution négative de l'environnement : vieillissement de

la population régionale avec une dynamique démographique contrastée au profit de l'axe ligérien et de l'interface francilienne ; évolution du climat océanique vers une variante plus sèche, voire un type méditerranéen ; poursuite de l'étalement urbain renforçant la vulnérabilité des populations et les facteurs de dégradation de la résilience économique et de la qualité environnementale des territoires, en intensifiant des pressions sur la biodiversité et les milieux naturels, en augmentant les tensions sur la ressource en eau et en aggravant les risques d'inondation et de mouvement de terrain ; amplification des écarts aux objectifs en termes de consommation d'énergie, de production d'énergie renouvelable et d'émissions de gaz à effet de serre ; augmentation de l'exposition des populations aux nuisances sonores ; accentuation du retard de la région en matière de collecte des déchets, de disparités départementales et poursuite de la création d'installations de stockage. Des évolutions positives sont également pressenties : stabilisation voire amélioration d'une qualité de l'air actuellement globalement bonne, émergence d'un mouvement de réhabilitation des paysages dans les franges urbaines, à proximité ou au sein des pôles urbains et tendance à la diminution de la pollution des sols.

Ce scénario au fil de l'eau est peu quantifié et ne semble pas être ancré sur les documents de planification existants. Implicitement, il constate l'incapacité du territoire à atteindre les orientations nationales en l'absence de Sraddet. Par exemple, l'infléchissement de la consommation d'espace, susceptible d'être apporté par les nouvelles générations de SCoT et PLU en application des lois Grenelle notamment, est à peine évoqué. Une telle posture, qui peut apparaître légitime dans ses domaines de compétence propres, où le Sraddet constitue un relais essentiel, interroge dès lors qu'elle conduit à ne pas évoquer le rôle du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin ni des plans de prévention du risque d'inondation (PPRI)³¹, ou à affirmer que « *en l'absence de SRADDET, qui doit reprendre le SRCE et être compatible avec les SDAGE, la gestion de l'eau serait difficilement intégrée au cœur des politiques publiques d'aménagement du territoire* », alors que ces documents sont opposables aux documents d'urbanisme au travers de dispositions précises. De ce fait, le scénario au fil de l'eau ne joue pas le rôle de « scénario de référence » à l'aune duquel pourrait être réellement appréciée la valeur ajoutée du Sraddet.

L'Ae recommande de produire un scénario de référence précisément appuyé sur des données quantitatives, tenant compte de manière réaliste des inflexions espérées du fait des orientations de niveau supérieur, permettant de réellement apprécier les plus-values attendues du Sraddet.

2.1.4 Territorialisation des enjeux

Pour l'analyse de la territorialisation des enjeux, le rapport environnemental identifie huit unités fonctionnelles, cohérentes en termes de caractéristiques physiques, de problématiques ou enjeux environnementaux, ainsi que de fonction et de réponse aux pressions : les espaces naturels, la Brenne et la Sologne, les têtes de bassin versant, les vallées alluviales, le Val de Loire d'Orléans à Tours, les plateaux céréaliers ouverts, les autres grandes agglomérations, les franges franciliennes. Chaque portion de l'espace est susceptible d'appartenir à plusieurs unités fonctionnelles.

Le rapport adopte un mode de représentation intéressant des enjeux de chaque unité fonctionnelle au regard de différentes thématiques environnementales qui prend notamment son

³¹ En revanche, il considère que les risques technologiques sont assez bien encadrés par les plans de prévention des risques technologiques et les plans particuliers d'intervention.

sens au moment de l'analyse des incidences du Sraddet et de la démarche « éviter, réduire compenser » (voir ci-après). La cotation des enjeux est néanmoins différente de la cotation générale (1 pour les plus faibles et 3 pour les plus forts). L'analyse comporte par ailleurs des imprécisions, voire des erreurs, entre la description des enjeux et leur cotation³². Sous ces réserves, il apparaît cohérent que l'axe ligérien, les autres agglomérations et les franges franciliennes présentent une cotation forte pour un nombre important d'enjeux, et on relève que les unités fonctionnelles, toutes fortement concernées par au moins deux enjeux forts ou prioritaires du Sraddet, le sont de manière différenciée ce qui confirme tout l'intérêt de la segmentation en unités fonctionnelles. L'analyse aurait cependant gagné à être enrichie d'une unité fonctionnelle identifiant les espaces périphériques des bourgs ruraux (non couverts par l'unité fonctionnelle « autres agglomérations »), qui connaissent des problématiques spécifiques d'étalement urbain.

Ce concept fonctionnel pertinent ne trouve toutefois pas d'écho dans le rapport d'objectifs ni dans les règles, et le lien n'est pas opéré entre cette segmentation et – *a minima* – les trois grandes entités territoriales retenues par le diagnostic (l'ensemble nord régional, l'ensemble ligérien et l'ensemble Berry).

L'Ae recommande de préciser de quelle façon les unités fonctionnelles s'articulent avec les trois entités territoriales retenues par le diagnostic, et de définir sur cette base des modalités de territorialisation fine des objectifs et des règles du Sraddet.

2.2 Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes

2.2.1 Plans et programmes avec lesquels le Sraddet doit être compatible : le Sdage et le PGRI

Le rapport environnemental précise que « *dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, seuls les liens d'articulation du Sraddet vis-à-vis des documents de portée environnementale sont analysés* ».

L'Ae relève que, sans être des documents environnementaux à proprement parler, les règles générales d'urbanisme que le Sraddet doit respecter, la localisation des grands équipements projetés avec lesquels il doit être compatible ou d'autres documents indiqués par l'avis de cadrage de l'Ae ont une portée sur l'environnement, et que la présentation de leur articulation avec les objectifs et les règles du Sraddet est nécessaire. Concernant les grands équipements, cette analyse serait en outre l'occasion de clarifier leur statut (projet engagé, déjà financé ou suscité par le Sraddet).

L'évaluation environnementale présente les objectifs et les règles du Sraddet de nature à contribuer aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et aux plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, et conclut à leur compatibilité. L'analyse est toutefois inaboutie ; d'une part, elle reste au niveau des intitulés des chapitres, défis et objectifs et ne descend pas au niveau de leurs dispositions, pourtant directement applicables aux documents d'urbanisme visés par le Sraddet ; d'autre part, elle ne

³² À titre d'illustration : la Brenne et la Sologne sont décrites comme concernées par la pollution des sites et des sols, alors que la cotation de l'enjeu est 0 ; l'enjeu pour contenir l'étalement urbain dans les vallées alluviales et pour la pollution de l'air sont décrits comme forts, mais affectés d'une cotation 1 et 0 ; les plateaux céréaliers se voient affectés d'une cotation 2 pour les risques naturels et technologiques sans que le texte ne permette de l'explicitier.

permet pas de vérifier que d'autres objectifs et règles ne seraient pas en contradiction avec les dispositions de ces documents supérieurs. Ce défaut d'approfondissement paraît particulièrement préjudiciable à une analyse fine des enjeux liés notamment au risque d'inondation et à l'assainissement des collectivités, vis-à-vis desquels le Sraddet constitue un levier important.

L'Ae recommande de mener l'analyse de compatibilité des Sdage et des PGRI sur l'ensemble des objectifs et règles du Sraddet, et de l'approfondir au niveau de leurs dispositions.

2.2.2 Les plans / programmes à prendre en compte

Les analyses de prise en compte sont trop succinctes pour dépasser une vérification superficielle de cohérence alors qu'elles devraient être utilisées pour consolider le scénario au fil de l'eau, ou comme donnée de contexte nécessaire pour la poursuite de l'évaluation des incidences du Sraddet.

Concernant la prise en compte des plans prévus par l'article L. 4251-2 du CGCT³³, il conviendra de vérifier l'analyse en fonction des dates d'approbation respectives du Sraddet et de leurs révisions en cours.

Une analyse complémentaire est menée avec un ensemble de documents de niveau suprarégional ou régional, reprenant l'essentiel des documents recommandés par l'Ae dans sa note de cadrage. Les échanges des rapporteuses avec les élus régionaux ont montré l'intérêt qui est porté à l'articulation avec les régions voisines, qui ne se limite pas à la seule cohérence présentée avec le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) et qui a été évoquée au travers d'exemples très concrets sous la forme de « *projets communs* ». Ces éléments seraient utilement à développer.

L'Ae recommande d'explicitier les principaux sujets sur lesquels s'établissent les interrelations avec les régions voisines.

2.2.3 Portée prescriptive du Sraddet

Il est à noter que le rapport d'objectifs mentionne de manière erronée que les objectifs du Sraddet sont prescriptifs dans un rapport de prise en compte à « *certaines décisions d'autorités publiques, par exemple le plan régional santé-environnement (PRSE) et dans le cas d'espèce le plan Loire grandeur nature ou encore le plan de gestion pour le Val de Loire patrimoine mondial* ».

L'Ae recommande de corriger dans le rapport d'objectifs les mentions relatives au caractère prescriptif du Sraddet sur certaines décisions d'autorité publiques.

Le chapitre dédié à l'articulation du Sraddet omet de se placer dans la perspective des conséquences induites sur les plans et programmes de rang inférieur qui doivent prendre en compte ses objectifs et être compatibles avec ses règles (documents d'urbanisme, plans climat air énergie territoriaux, parcs naturels régionaux). Cette remarque renvoie plus généralement aux questions générales d'ambition du Sraddet, de territorialisation, d'appropriation et de mise œuvre, développées en partie 3 du présent avis.

³³ Pour le Centre - Val de Loire : dans l'attente de la stratégie nationale bas carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie, les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (non mentionnées).

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport environnemental présente un chapitre « Justification des choix », qui rappelle le processus de concertation qui a présidé à l'élaboration du Sraddet, et précise la contribution de l'évaluation environnementale à ce processus au travers d'une boucle d'analyse itérative qui a permis, « aux étapes clés [de l'élaboration des objectifs et des règles], de s'assurer que le projet de développement durable traduisant l'ensemble des enjeux environnementaux régionaux était bien pris en compte » et d'introduire « plusieurs améliorations environnementales ».

Deux histogrammes présentent l'évolution du « profil environnemental » du rapport d'objectifs et du fascicule des règles, entre une première version et la version arrêtée. La méthode d'établissement des scores qualifiant leurs incidences positives ou négatives est présentée ci-dessous dans l'analyse des incidences.

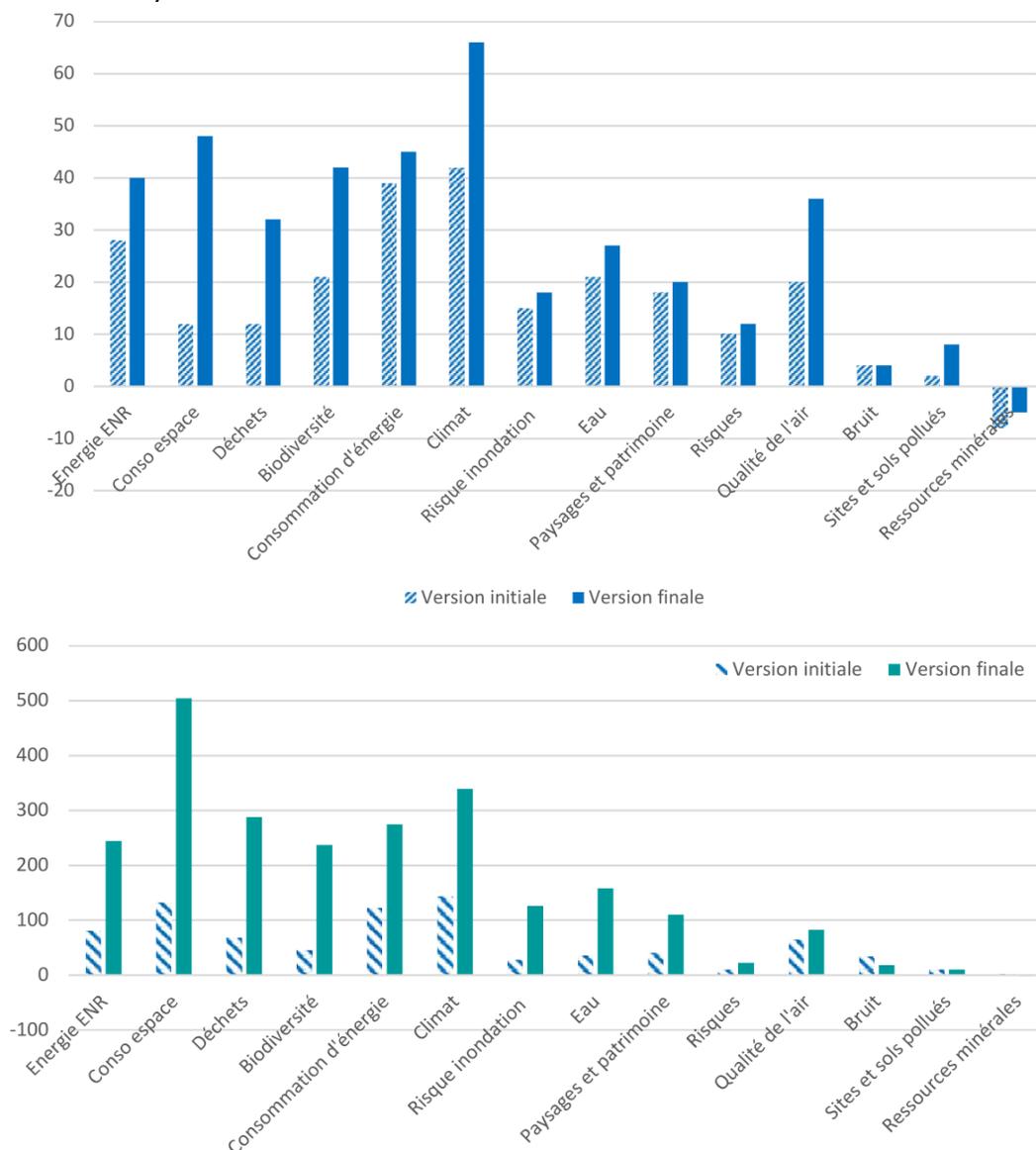


Figure 2 : Évolution des profils environnementaux du rapport d'objectifs et des règles
L'axe des ordonnées représente le score obtenu par le Sraddet sur la thématique considérée (cf. § 2.4.1)
(source : rapport environnemental)

La portée démonstrative de ce résultat est limitée par le fait que le « point de départ » que constitue la version 1 n'est pas présenté, ce qui ne permet pas d'identifier clairement les efforts consentis pour parvenir à la version 2. Il met néanmoins en évidence que le processus mis en œuvre a permis de revoir significativement l'ambition du plan, afin de viser un accroissement de sa performance environnementale, notamment sur les enjeux à considérer comme prioritaires. Il est également fait état d'un processus d'évitement concernant les continuités écologiques et le réseau Natura 2000, du fait de mesures directement intégrées dans la formulation des règles.

Le rapport s'attache enfin à démontrer la prise en compte du principe de non-régression de l'environnement, au regard des trois schémas de portée environnementale qu'il absorbe :

- concernant le SRCE, le Sraddet reprend les principaux éléments de définition de la trame verte et bleue. Le rapport environnemental indique qu'il ne cite pas l'intégralité des sous-trames, mais identifie « des sous-trames prioritaires » et des « secteurs de concentration du réseau écologique » qui correspondent aux secteurs régionaux d'enjeux majeurs. L'absence de cartographie comparée rend d'autant plus difficile la compréhension de ces éléments que cette terminologie n'est pas reprise dans la cartographie d'objectifs. Le rapport indique que les orientations stratégiques et les objectifs sont maintenus et précisés au travers de trois objectifs et de cinq règles, toutefois l'absence de tableau comparatif détaillé avec le plan d'action du SRCE ne permet pas de s'assurer précisément du maintien du même niveau d'exigence ;
- bien que les objectifs du SRCAE n'aient pas été atteints, le Sraddet en reprend toutes les ambitions et les renforce le cas échéant en procédant à des réajustements importants dans la répartition des efforts. Le rapport conclut que « *ces objectifs ambitieux visent à être concrétisés à travers un modèle d'aménagement durable, d'amélioration de la qualité de l'habitat et du système de mobilité proposés par le SRADDET* » ;
- une analyse similaire n'est pas menée pour le PRPGD, au motif que celui-ci n'a pas d'antériorité. Une synthèse du diagnostic et une présentation principaux termes de l'analyse des incidences du PRPGD au stade actuel de sa définition, serait néanmoins utile ; elle devra intégrer les réponses apportées aux observations et recommandations de la MRAe³⁴.

L'Ae recommande :

- ***de fournir un état comparé détaillé du plan d'action du SRCE en vigueur avec les objectifs et règles du Sraddet ;***
- ***d'analyser les freins qui ont empêché la réalisation des objectifs du SRCAE, pour justifier leur reprise et leur renforcement ;***
- ***de présenter une synthèse du diagnostic et des principaux termes de l'analyse des incidences du PRPGD, corrigés et complétés des éléments de réponse apportés à l'avis de la MRAe du 15 février 2019.***

Les conclusions très positives de ce chapitre au sein de l'évaluation environnementale renvoient en tout état de cause à la capacité du Sraddet à atteindre ces nouveaux objectifs, à ses moyens d'action et à l'effectivité de la mise en œuvre des règles.

³⁴ [Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale CVDL du 15 février 2019.](#)

2.4 Effets notables probables du Sraddet sur l'environnement, secteurs susceptibles d'être impactés et mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives

2.4.1 Méthode et performance globale du Sraddet

Le rapport analyse les incidences prévisibles du Sraddet sur l'environnement et la performance des choix effectués au regard des enjeux environnementaux. L'analyse est conduite au regard des objectifs et des règles, sans prise en considération des mesures d'accompagnement (recommandations), ce qui est cohérent avec leur non-opposabilité. L'analyse repose sur une méthode assez complexe, multicritères et multidimensionnelle, fondée sur une cotation à dire d'expert du poids de chacun des 20 objectifs et de chacune des 47 règles sur les différents enjeux pondérés, qui débouche sur deux matrices d'incidences. Les incidences d'ensemble du Sraddet sont ensuite appréciées par agrégation en considérant que l'opposabilité d'un objectif est deux fois moindre que celle d'une règle.

Les résultats sont présentés selon le même histogramme de profil environnemental que pour la justification des choix (cf. § 0). La figure ci-après représente l'histogramme résultant.

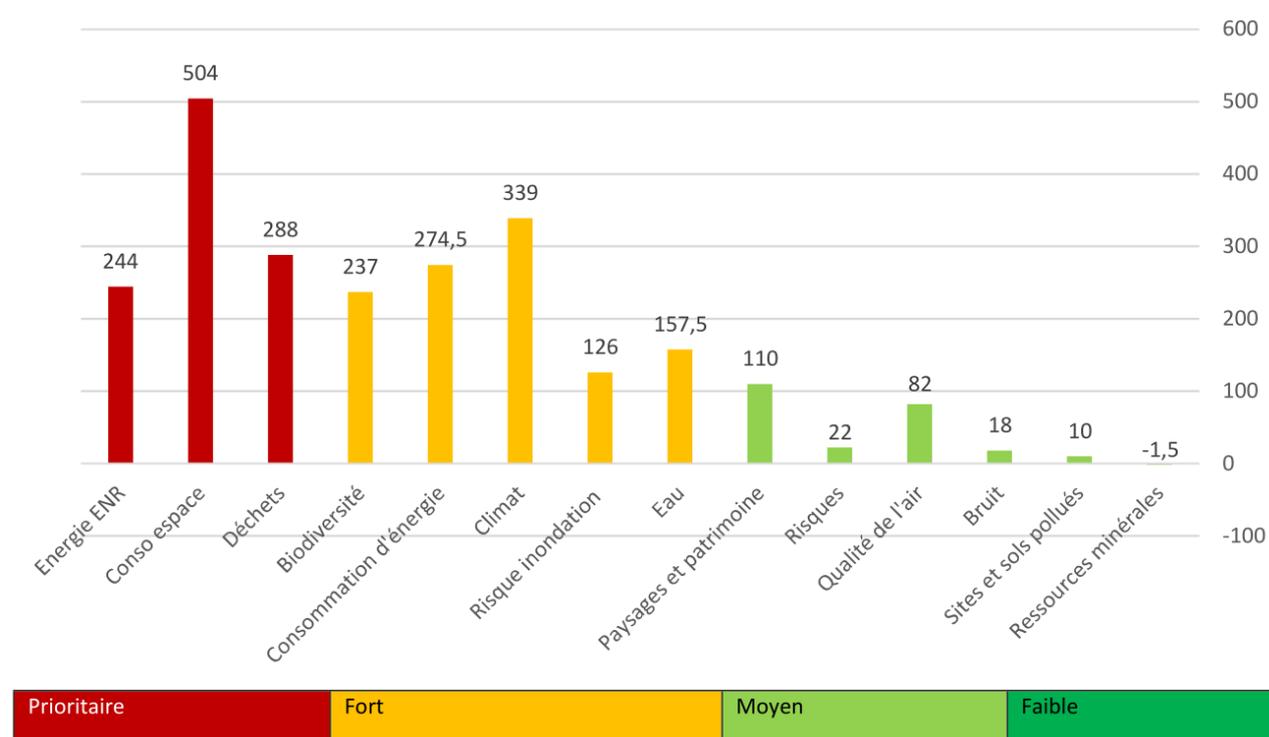


Figure 3 : Profil environnemental du Sraddet, version arrêté (source : dossier)

La construction de l'analyse présente le mérite d'être adossée à une méthode reproductible qui cherche à objectiver les incidences unitaires avant de les agréger.

L'exposé de cette méthode ne permet toutefois pas de répondre à certaines interrogations de fond, concernant la manière de remédier à l'absence de cible pour plus d'un tiers des objectifs et les modalités d'appréciation de l'effectivité de la mise en œuvre des objectifs et des règles et de leur valeur ajoutée.

En intégrant la notion de valeur ajoutée du Sraddet comme un critère parmi d'autres, la méthode semble surestimer les incidences du plan, positives ou négatives, qui auraient dû être analysées par rapport au scénario de référence, donc par rapport à une application réaliste des documents opposables existants (cf. § 2.1.3). À titre d'exemple, la règle selon laquelle « *les sites Natura 2000 présents sur le territoire doivent être préservés de toute occupation ou utilisation du sol susceptible d'avoir une incidence significative sur le patrimoine naturel d'intérêt européen à l'origine de leur désignation et/ou sur leur fonctionnalité globale* » est certes porteuse d'incidences environnementales positives. Elle ne fait néanmoins que reprendre quasiment des exigences d'ores et déjà applicables à l'égard des sites Natura 2000 ; elle n'apporte donc en tant que telle aucune valeur ajoutée. On peut faire un constat similaire par exemple pour la règle selon laquelle « *les chartes de Parc naturel régional (PNR) identifient les différentes zones du parc et leurs vocations en cohérence avec les grands espaces naturels qui concourent aux continuités écologiques régionales* ».

Enfin, la méthode ne fait pas état d'une pondération de la portée du Sraddet liée à son calendrier d'opposabilité. Certes il est opposable aux documents d'urbanisme mais cette opposabilité n'intervient qu'au moment de leur révision. Un panorama des SCoT et PLU en cours d'élaboration ou de révision et, à l'opposé, de ceux dont l'approbation est récente, assorti d'une analyse, permettrait d'évaluer ceux d'entre eux pour lesquels l'opposabilité du Sraddet sera différée à une date lointaine ou très lointaine.

L'évaluation ne pondère pas la portée des objectifs au regard des moyens qui seront effectivement mis en œuvre pour atteindre les ambitions affichées. De ce point de vue, le manque de territorialisation des objectifs et des règles contribue à les priver de portée.

L'Ae recommande de poursuivre l'évaluation des incidences du Sraddet en appréciant plus finement les termes de leur valeur ajoutée par rapport au scénario de référence, en relativisant la portée de ses objectifs par un critère d'effectivité des moyens de leur mise en œuvre, et en appréciant l'effet induit par une opposabilité différée vis-à-vis de certains documents d'urbanisme.

Il convient en conséquence de prendre un certain recul et de relativiser ces résultats. Ils n'en possèdent pas moins un intérêt réel pour exprimer la direction générale du plan, analyser ses incidences de manière comparée entre les différents compartiments environnementaux, et vérifier globalement la cohérence du niveau de réponse avec les enjeux prioritaires et forts, ainsi que la minimisation des incidences négatives.

2.4.2 Analyse des incidences

Incidences spatiales des infrastructures

Les incidences de chacun des principaux projets d'infrastructures mentionnés au Sraddet³⁵ sont présentées. L'affirmation selon laquelle les incidences des projets d'infrastructure ne sont pas imputables au Sraddet n'est pas recevable pour les projets qu'il suscite ou structure. L'Ae prend

³⁵ Ligne de tram de Tours ; réouverture au trafic voyageurs de la ligne Orléans — Châteauneuf-sur-Loire ; RD 943 Tours-Loches-Châteauroux ; déviation de Cormery-Truyes et sécurisation de l'ensemble de la section Cormery - Loches ; déviation de Villedieu-sur-Indre ; modernisation de la RN 151 ; aménagement de la RN 154. La POCL (ligne ferroviaire Paris - Orléans - Clermont - Lyon) n'est pas évaluée par manque d'information sur les délais et les tracés.

néanmoins acte de l'approche menée, qui conduit l'analyse des infrastructures au titre des effets cumulés, en s'appuyant sur les études d'impacts des projets lorsqu'elles ont été produites.

Les résultats présentés sont hétérogènes :

- la 2^e ligne tram de Tours et la réouverture au trafic voyageurs de la ligne Orléans – Châteauneuf-sur-Loire font l'objet d'une présentation au regard de toutes les thématiques qui conclut à des incidences globalement positives ;
- la POCL (ligne ferroviaire Paris – Orléans – Clermont – Lyon) n'est pas évaluée par manque d'information sur les délais et les tracés ;
- les incidences de deux projets liés à la RD 943 Tours-Loches-Châteauroux, la déviation de Cormery-Truyes et la sécurisation de Cormery-Loches, et la déviation de Villedieu-sur-Indre, ne sont évoqués que vis-à-vis de Natura 2000, pour conclure à une nécessité d'évitement des emprises et renvoyer à la nécessité de réaliser une étude d'impact et une évaluation des incidences Natura 2000 ;
- la modernisation de la RN 151 et l'aménagement de la RN 154 font l'objet d'une évaluation spécifique du point de vue des secteurs susceptibles d'être impactés, et de propositions de mesures ; mais seuls les impacts spatiaux sont évoqués.

Aucune vision d'ensemble de la réorganisation des flux et trafics attendue de ces aménagements et des bénéfiques n'est présentée. Il n'est par ailleurs pas procédé à une évaluation des effets induits par les infrastructures sur l'urbanisation, ce qui représente un biais méthodologique qui pourrait être significatif.

L'Ae recommande de présenter une vision d'ensemble de la réorganisation des flux et trafics attendue des aménagements des infrastructures, des bénéfiques attendus, et d'évaluer les effets induits sur l'urbanisation et l'étalement urbain.

Incidences spatiales du développement urbain

L'analyse repose principalement sur une modélisation de l'extension des taches urbaines sur la base d'hypothèses forfaitaires et de la prise en considération de l'objectif du Sraddet de « *diviser par deux la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers d'ici 2025 pour tendre vers 0 artificialisation nette d'espaces agricoles, naturels et forestiers en 2030* ».

L'analyse au fil de l'eau (sur la base des tendances 2012-2016) prévoit une consommation d'espace *de 9 000 ha³⁶ entre 2020 et 2030, dont 23 % pour la création de zones d'activités économiques* (38 % au niveau des pôles d'équilibre et de centralité). La forte ambition du Sraddet induit une inflexion importante pour ramener cette consommation à 4 500 ha sur 10 ans. Le rapport environnemental analyse très précisément les changements de pratique nécessaires pour atteindre ces objectifs, et en particulier il en déduit qu'il s'agit de « *viser des taux de renouvellement et de densité de logements présentés précédemment de manière à atteindre à l'échelle régionale un taux de renouvellement urbain de 34 % et une densité de logement près de quatre fois supérieure à la tendance passée, soit 56 logements/ha* ».

³⁶ Ce chiffre est indiqué provenir de « *projections Omphale, du desserrement des ménages et des données Corine Landcover entre 2012 et 2016* ».

L'extension de la tache urbaine concerne potentiellement 69 700 ha de forêts et milieux semi-naturels, territoires agricoles, anciennes carrières et zones humides susceptibles d'être affectés, au sein desquels prendront place les consommations effectives des dix prochaines années. L'analyse procède à un rappel synthétique utile des réponses apportées par le Sraddet à la problématique foncière. Toutefois, comme précédemment, les mesures ERC qu'elle propose « *viennent en complément des mesures du Sraddet* » et doivent être prise en considération par celui-ci.

Une analyse similaire est conduite pour examiner les effets du Sraddet sur les continuités écologiques. 0,8 % des réservoirs de biodiversité et 2,6 % des corridors sont susceptibles d'être affectés, soit respectivement de 3 541 ha et 26 024 ha qui devront faire l'objet d'une vigilance renforcée notamment au titre de l'évitement. La plupart des mesures retenues rejoignent celles déjà évoquées.

Les incidences spatiales du développement urbain sur les enjeux environnementaux sont également analysées au niveau des huit unités fonctionnelles présentées au § 2.4) pour décrire le territoire. Les superficies susceptibles d'être affectées sont évaluées par unité fonctionnelle pour chacun des grands types de développement (métropole, pôle régional, pôle d'équilibre et de centralité, autres communes). Trois tendances se dégagent nettement : les unités susceptibles d'être affectées pour moins de 1 % de leur superficie (Brenne et Sologne, têtes de bassin versant), les unités susceptibles d'être affectées pour 1,5 à 4,5 % de leur superficie (espaces naturels, vallées alluviales, Val de Loire d'Orléans à Tours, plateaux céréaliers ouverts, franges franciliennes), et l'unité des autres grandes agglomérations, susceptible d'être affectée pour plus de 14,7 %.

Autres incidences

L'établissement de la matrice qui a permis l'établissement de la performance globale du Sraddet a mis en évidence des points de vigilance à l'égard de certains objectifs ou règles insuffisamment cadrés, et qui pourraient s'avérer porteurs d'incidences négatives. On relève notamment :

- le renouvellement urbain, plus spécifiquement l'ambition de production de 18 000 logements sociaux annuels et de mener à bien des projets nécessaires à l'accueil de nouveaux habitants, de même que le développement des infrastructures de transport, nécessitent un recours accru aux ressources minérales, et augmentent le risque d'augmentation de l'exposition aux polluants atmosphériques et aux nuisances sonores, le risque d'imperméabilisation des sols et le recours aux ressources minérales ;
- le renforcement de l'attractivité augmente la pression touristique et peut entraîner des aménagements présentant des risques d'incidences sur la trame verte et bleue, le patrimoine et les paysages
- l'ambition européenne pourrait se traduire par une augmentation des flux aériens ;
- le développement des énergies renouvelables induit une pression sur l'agriculture, les milieux naturels, la biodiversité et les ressources minérales et, concernant le bois énergie, augmente le risque de pollution atmosphérique.

2.4.3 Mesures « d'évitement, de réduction et de compensation »

Des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) « *identifiées en complément des mesures apportées par le Sraddet* » sont proposées pour chaque unité fonctionnelle.

Certaines ne semblent pas apporter de plus-value particulière tant leur caractère est générique (« *préserver de l'urbanisation les corridors écologiques d'échelle locale à travers les documents d'urbanisme* », « *redéfinir l'emprise des projets si ces derniers se trouvent sur des zones de forts enjeux écologiques ou zones humides* » ou « *compenser les surfaces naturelles dégradées par des aménagements en respectant le principe de fonctionnalité équivalente* », « *s'assurer de la bonne adéquation entre capacités en assainissement et accueil de population avant tout projet* »...) ou ne s'adressent pas directement au Sraddet (« *étendre la superficie des espaces naturels protégés* »...). Elles constituent néanmoins un utile rappel de cadrage du niveau d'exigence à avoir pour les futurs projets.

D'autres mesures fortes sont à prendre en considération avec attention, qui visent tant l'évitement des enjeux les plus importants, que la réduction des incidences des projets encadrés par le projet. On peut par exemple mentionner : « *aménager les franges urbaines afin de favoriser les effets de lisière et de perméabilité avec les milieux naturels* » ; « *lorsque le développement urbain se rapproche d'un site Natura 2000, s'assurer de respecter une bande tampon de 300 m afin d'éviter les impacts indirects et cumulés* » ; « *ne pas implanter de sites d'énergie renouvelable dans des zones à forts enjeux écologiques, à moins de 300 m d'un secteur Natura 2000 ou encore sur le tracé de corridors écologiques ou réservoirs de biodiversité* » ; « *assurer la perméabilité des projets d'infrastructures de transport* » « *ne plus créer et étendre des zones commerciales et d'activités économiques* », « *mettre en place des collectes séparées des biodéchets, dans un objectif de valorisation* », « *Réaménager les entrées de villes et franges urbaines afin de réparer la banalisation du paysage urbain* », « *Rechercher des formes architecturales en cohérence avec l'identité patrimoniale locale* » « *Prévoir tous nouveaux projets d'aménagements d'habitation ou d'activité économique/culturelle à distance des zones à risque d'inondation* », « *Optimiser le recyclage des déchets issus du BTP* », « *S'assurer de la bonne adéquation entre capacités de traitement des déchets et l'accueil de nouvelle population avant tout projet* »...

L'Ae a pu relever que certaines de ces propositions trouvent écho dans les recommandations associées aux règles sous une forme parfois moins précise. Néanmoins, l'évaluation environnementale ne retrace pas systématiquement la façon dont ces mesures ont été reprises ou non. Par ailleurs, ces propositions prennent réellement sens du fait de leur ciblage sur les territoires principalement concernés. Cette démarche fine d'analyse des impacts au niveau de chacune des unités fonctionnelles devrait dès lors être approfondie pour permettre de territorialiser certaines des règles.

L'Ae recommande :

- ***de s'appuyer sur l'analyse différenciée des incidences par unité fonctionnelle pour définir les modalités d'une territorialisation de certaines règles,***
- ***d'identifier précisément les propositions de mesures « éviter, réduire, compenser » qui ont été intégrées au titre de règles dans le fascicule.***

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Cette évaluation fait l'objet d'une présentation distincte au sein de l'analyse des incidences. La liste des 59 sites Natura 2000 (18 ZPS, 41 ZSC) présents en tout ou partie sur le territoire de la région est fournie. 61 % de la surface des sites désignés au titre de la directive Oiseaux sont

intégrés dans les réservoirs de biodiversité régionaux. Seulement 15 % de la surface des sites de la directive Habitats sont identifiés en réservoirs de biodiversité.

L'analyse des incidences des infrastructures de transport sur les sites Natura 2000 est menée selon la méthodologie précédemment présentée. Les résultats présentent en conséquence les mêmes imprécisions et biais.

Concernant l'extension des taches urbaines, elle est superposée à la délimitation des sites, en retirant les zones couvertes par les atlas de zones inondables. La superficie susceptible d'être affectée représenterait 0,56 % de la superficie régionale du réseau de ZSC, et 0,96 % du réseau de ZPS, vis-à-vis desquels une vigilance renforcée devra être opérée prioritairement au titre de l'évitement, traduite en tant que règles dans le Sraddet. Au terme d'une analyse site par site des possibilités d'évitement et de réduction, il est conclu à l'absence d'incidences significatives du développement urbain sur les sites Natura 2000, ce qui n'appelle pas d'observation de l'Ae.

L'approche toutefois n'évalue pas les incidences potentielles pour d'autres types de projets de développement, tels que lignes haute-tension, gazoducs, carrières, éoliennes et installations solaires...

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 pour l'ensemble des projets encadrés par le Sraddet, au-delà des projets d'infrastructures linéaires et du développement urbain.

2.6 Dispositif de suivi

Le rapport environnemental propose un ensemble d'indicateurs de suivi de l'évaluation environnementale calés sur les thématiques et les enjeux environnementaux visés par le Sraddet, catégorisés en « état, pression, réponse ». La source et la fréquence de suivi sont précisées ; en revanche les méthodes de calcul ne sont pas précisées. Un croisement avec les objectifs, les cibles et les règles du Sraddet serait utile pour apprécier la bonne couverture des thématiques. Il devra être complété, chaque fois que cela est possible, par des termes de quantification de l'état de référence et de l'objectif à atteindre. Ces propositions seront intégrées dans le dispositif de suivi du Sraddet (cf. § **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est clair et didactique, il présente les mêmes forces et faiblesses que l'étude d'impact.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

3.1 Préambule : conception rédactionnelle et éditoriale du Sraddet

La compréhension voire la portée même du Sraddet sont susceptibles d'être pénalisées par un certain nombre d'options rédactionnelles ou éditoriales :

- bien qu'écrit dans un langage clair avec des phrases courtes et un vocabulaire accessible, le document présente des défauts de lisibilité : la présence de pictogrammes qui ne renvoient pas à un code couleur et de couleurs dont l'évolution au fil des chapitres n'est ni évidente, ni expliquée, ne contribuent pas à structurer le document mais rendent la compréhension malaisée par superposition d'informations³⁷ ;
- le dossier comporte un fascicule de synthèse didactique de 12 pages, mais dont le caractère succinct ne permet pas au public de dépasser un niveau d'information très général sur les intentions de la Région ;
- comme prévu par le CGCT, le fascicule organise les règles par thématiques, mais elles sont rattachées à des « axes » apparemment transverses, certains étant spécifiques à une des thématiques et d'autres communs à plusieurs thématiques. Le tout semble faire écho aux objectifs mais il va bien au-delà et la restructuration est profonde. L'Ae n'a pas été en mesure d'apprécier la portée de cette double structuration des règles, qui lui paraît plutôt constituer un facteur de complexité ;
- le rapport d'objectifs et le fascicule des règles font explicitement référence au SRCE et au PRPGD, présentés en annexe. Du fait de l'abrogation de ces documents à l'adoption du Sraddet, il sera certainement nécessaire d'actualiser l'information qui doit figurer dans ces annexes, et de reprendre la manière dont les objectifs et les règles du Sraddet s'y réfèrent. A titre d'exemple, il convient de s'interroger sur la portée juridique d'une règle qui prescrit que les plans et programmes auxquels elle s'applique "tiennent compte [...] du plan d'action du PRPGD".

3.2 Ambitions du Sraddet

Le Sraddet Centre – Val de Loire apparaît comme un document ambitieux, tant par le champ couvert que par les objectifs qu'il se fixe. Les élus (président et vice-présidents du Conseil régional) se sont appropriés personnellement le Sraddet et lui ont assigné un éventail large de fonctions, embrassant le cas échéant des thématiques dépassant son strict champ de compétence. Lors de la visite des rapporteuses, ils l'ont défini comme une feuille de route qui doit fédérer tous

³⁷ À titre d'illustration :

- les règles « transports et mobilités » sont annoncées en légende illustrées par un pictogramme de locomotive ; mais dans leur énoncé, ce pictogramme n'apparaît pas ; en revanche, les règles font l'objet, par groupe, d'un pictogramme spécifique différent, non légendé ;
- le pictogramme de la p 13 (pages précédant les orientations) se retrouve dans les règles p 134 et suivantes ; il semble renvoyer à la maîtrise du foncier ;
- le pictogramme de la p 44 (seule cette orientation comporte un logo, au reste différent de celui annoncé par la légende), se retrouve dans le fascicule des règles p 125 et suivantes – il s'agit peut-être des règles relatives à l'axe Coopérations et solidarités ;
- il en va de même pour les règles identifiées dans l'axe Aménagement et développement territorial durables mais leur logo n'apparaît semble-t-il pas antérieurement dans le document,
- chaque titre d'orientation est identifié par une couleur, mais les intitulés des objectifs sont déclinés dans une couleur différente ; ces volontés de code couleur ne sont pas reprises dans le sommaire, ce qui aurait peut-être permis de les rendre plus compréhensibles ou de faire apparaître les incohérences.

les acteurs du territoire autour d'un projet intégrateur, susceptible de répondre largement aux besoins de ses habitants. La dimension environnementale du Sraddet est assumée comme un élément clé de sa réussite.

L'Ae ne peut que saluer l'intention qui anime un tel projet.

Il lui apparaît néanmoins que cette posture présente le risque d'en affaiblir la portée en mettant tous les objectifs sur le même niveau indépendamment du levier d'action dont le Sraddet peut disposer et ouvre la porte à des compromis par rapport à des ambitions qui seraient jugées hors d'atteinte, d'autant que les objectifs et les règles sont faiblement territorialisés et que la mobilisation des leviers d'action susceptibles de concourir à la réalisation des objectifs s'avère très inégale.

3.3 Portée du rapport d'objectifs et du fascicule des règles pour la mise en œuvre des ambitions

3.3.1 Remarques générales

De manière générale, il se dégage une image inhomogène des orientations, des objectifs et des cibles. La plupart des objectifs s'expriment comme des enjeux³⁸. Des cibles explicites sont fournies pour treize des vingt objectifs, la même cible étant souvent rattachée à plusieurs objectifs³⁹. Le document présente en outre des cibles rattachées à un objectif qui ne sont pas en lien avec les thématiques abordées à cette occasion. Le caractère opérationnel de ces cibles n'est par ailleurs pas questionné, ce qui rend difficile l'appréciation de l'ambition qui les sous-tend⁴⁰.

Les règles déclinent les programmes et décisions principales visées, posent les principes et rappels réglementaires nécessaires, identifient les acteurs et partenaires concernés et chacune des règles est associée à un ou plusieurs objectifs. Toutefois, rien ne permet d'appréhender ni le niveau de contribution qu'il en est attendu, ni de manière réciproque, quelles sont pour un objectif donné les règles principales auxquelles il est adossé. Une présentation matricielle des objectifs, des cibles et des règles pourrait constituer le support d'une telle expression dynamique. On relève en outre que la plupart des règles sont formulées comme des orientations⁴¹ ce qui interroge sur l'hétérogénéité probable de la manière dont les territoires vont s'en emparer.

³⁸ *La citoyenneté et l'égalité, priorité à la démocratie permanente en région Centre-Val de Loire ; Des territoires en dialogue où villes et campagnes coopèrent, des réseaux thématiques innovants au service de notre développement ; La région Centre-Val de Loire, cœur battant de l'Europe ; L'eau, une richesse de l'humanité à préserver.*

³⁹ Il en va ainsi de la cible relative à la consommation d'espaces (objectifs 5, 14), de la cible relative à la part d'agriculture biologique (objectifs 13, 14), de la réduction des consommations énergétiques finales du territoire (objectifs 6,7, 13, 16), de celui de réduction des émissions de gaz à effet de serre (objectif 6,7, 13, 16), de la réduction de la part modale de la voiture solo (objectifs 7, 10), de la couverture en très haut débit (objectifs 7, 13).

⁴⁰ De manière similaire, certaines modalités de fonctionnement apparaissent comme des solutions quasi universelles, ainsi du numérique, qui intervient dans l'objectif n°2 pour faciliter le maintien des habitants sur tous les territoires, grâce à une couverture en très haut débit, dans l'objectif n°3 en matière de santé, par la recherche en e-santé, dans l'objectif n°7 à propos des infrastructures et matériels de transports, mais aussi dans la rénovation de l'urbanisme et la lutte contre l'étalement urbain, l'attractivité au travers du e-commerce, etc. ; les effets n'en sont jamais questionnés.

⁴¹ La règle 1 prévoit de « renforcer et encourager », « tenir compte », « veiller à » ; les règles 6, 7, 14, 29, 37 prescrivent de « Définir » (une part, des objectifs, une stratégie, des dispositions...) ; les règles 5 et 15 prévoient de « Prioriser » ; les règles 9, 10 et 21 de « Privilégier » et les règles 2, 20 et 42 de « Tenir compte ». Ainsi la règle n°20 : « Tenir compte du futur schéma directeur régional des pôles d'échanges et gares routières ».

3.3.2 Territorialisation des objectifs et des règles

Les éléments de diagnostic n'apparaissent pas comme s'appuyant sur l'état des lieux annexé, document qui s'avère riche mais faiblement exploité. De ce fait, si l'état des lieux fait apparaître une région dont les disparités infrarégionales sont très marquées, le Sraddet présente un nombre très limité d'éléments territorialisés et différenciés au-delà du découpage en trois grandes entités et même la segmentation en trois grands ensembles n'est que peu exploitée dans les objectifs et les règles qui pour l'essentiel sont réputées valoir pour l'ensemble de la région.

Les mentions de spécificités territoriales sont rares et elles ne sont pas déclinées dans des cibles ni des règles différenciées. Il en résulte une image territoriale peu contrastée sans doute inexacte et surtout un traitement uniforme sur l'ensemble de la région malgré quelques indications plus orientées vers la prise en compte de particularités qui apparaissent çà et là sans toujours préciser leur cible. L'analyse de l'évaluation environnementale montre que la différenciation selon les unités fonctionnelles ouvre des pistes de réflexion qui apparaissent pouvoir être mieux exploitées, que ce soit pour la territorialisation des objectifs et des règles, ou pour faire inscrire en dur dans les futurs projets les mesures « éviter, réduire, compenser » qu'elle propose.

L'exemple de la vallée de la Loire semble à cet égard particulièrement démonstratif. Ce territoire dynamique concentre, au travers de deux unités fonctionnelles « axe ligérien » et « vallée alluviale », la totalité des enjeux thématiques, où ils sont plus exacerbés qu'ailleurs. Or il n'apparaît que peu porteur d'ambitions différenciées, et d'aucune cible ou de règle dédiée, que l'on pourrait pourtant facilement concevoir en synergie avec son classement Unesco, l'identification de deux territoires à risque important d'inondation, et le plan Loire grandeur nature. *A contrario*, cette absence de différenciation peut être porteuse de biais pour des territoires d'enjeux plus localisés ou confrontés à des dynamiques moins porteuses, qui se voient assignés les mêmes objectifs et règles.

En outre, le document d'objectifs ne comporte que peu de documents graphiques. La carte illustrative des objectifs s'avère peu lisible, que ce soit par les choix graphiques ou du fait même des objets représentés : pour la majorité des sujets elle s'avère simplement descriptive de la situation actuelle, sans exprimer de vision dynamique ou prospective.

L'Ae recommande de :

- *consolider la portée du Sraddet par une référence plus systématique des objectifs, des cibles et des règles aux enjeux des trois grands ensembles territoriaux identifiés ;*
- *veiller à bien différencier état des lieux et expression des objectifs dans la carte illustrative ;*
- *préciser les travaux envisagés pour permettre une déclinaison territoriale des objectifs, des cibles et des règles qui pourrait être appuyée sur les unités fonctionnelles, intégrant de manière différenciée les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le rapport environnemental.*

3.3.3 Suivi et mise en œuvre du Sraddet

Gouvernance

Au-delà de l'implication des élus régionaux, le Sraddet entend constituer une vision partagée de « ce que doit être notre région Centre-Val de Loire dans 10 et 30 ans ». Le chapitre dédié explique

les perspectives de mise en place de la gouvernance au travers d'un comité de suivi appuyé sur la conférence territoriale de l'action publique, élargie à des représentants des SCoT, PNR et autres instances sectorielles nécessaires. Des modalités d'association et de mobilisation citoyennes seront également étudiées. Il est prévu d'en préciser le cadre de gouvernance courant 2019.

Sans préjuger des éléments qui seront mis en place, l'Ae relève que seules les règles font état des acteurs et partenaires concernés. Une mention explicite du rôle des acteurs (régulation, animation territoriale, ingénierie / observation / veille...), du niveau et des modalités d'implication attendus, permettrait d'asseoir leur mobilisation et de donner consistance et visibilité aux objectifs.

S'agissant des conventions territoriales d'application du code général des collectivités territoriales pour la mise en œuvre du Sraddet⁴², elles ne sont pas à ce jour envisagées en tant que telles mais pourraient être évoquées dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre du schéma au deuxième semestre 2019, dans le cadre de la poursuite du dialogue avec les territoires. La loi Notre prévoit également des « *conventions territoriales d'exercice concerté* » pour les compétences exercées par plusieurs collectivités. Il a été indiqué aux rapporteuses que la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ne s'est pas encore saisie de cette possibilité.

Pour la mise en œuvre du Sraddet, la Région prévoit dans un premier temps de s'appuyer sur le dispositif conventionnel déjà en œuvre avec les collectivités du territoire, et sur des accords de coopération avec les régions limitrophes⁴³. De l'entretien que les rapporteuses ont eus avec les élus régionaux, il ressort en effet que le caractère très générique du Sraddet s'adosse à une pratique de conventionnement avec les collectivités dans laquelle les objectifs sont déclinés de façon plus volontariste, en matière de rénovation thermique par exemple. Les rapporteuses ont pu prendre connaissance de certaines de ces conventions, et du cadre d'intervention en 2017 des contrats régionaux de solidarité territoriale (CRST) qui « *faisaient référence au SRADDT jusqu'alors et s'appuieront demain sur le Sraddet* ». Il n'a cependant pas été possible à ce stade d'apprécier si ces conventionnements portent sur un nombre significatif d'opérations ou sur des opérations emblématiques isolées. En tout état de cause, ce n'est pas le Sraddet par lui-même et la seule mise en application des règles identifiées qui pourront aboutir à se rapprocher des cibles indiquées pour les objectifs du Sraddet, mais sa mise en œuvre effective, notamment par le biais de conventions de partenariats. Les perspectives en la matière, qui ne peuvent être figées dans le Sraddet, pourraient néanmoins utilement figurer dans un rapport de présentation.

Par ailleurs, à la lumière des entretiens des rapporteuses avec deux chargés de mission porteurs de SCoT et de PLUi, il semble à l'Ae que la dynamique de mise en œuvre du Sraddet pourrait être accentuée par la production d'outils d'appui aux communes (plans de référence, schémas d'orientations urbaines, cartographies des enjeux, notices, tableaux, etc.), et en identifiant précisément une déclinaison des objectifs et des règles adaptées aux enjeux des territoires locaux.

⁴² L'article L. 4251-1 du CGCT précise que les règles du Sraddet « *ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente* » que dans le cadre de conventions « *avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier* »(article L. 4251-1).

⁴³ Lors de leur entretien avec les rapporteuses, les élus régionaux ont indiqué avoir d'ores et déjà rencontré dans ce cadre cinq des six régions limitrophes (Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Normandie).

L'Ae recommande :

- *de compléter le rapport d'objectifs par un panorama des acteurs à mobiliser pour la mise en œuvre des ambitions, et de l'implication attendue de chacun d'entre eux ;*
- *d'inclure dans le dossier du Sraddet, pour la complète information du public, un rapport de présentation précisant les perspectives de partenariats et les accords de coopération envisagés ;*
- *d'organiser la production d'outils d'appui aux collectivités en identifiant précisément une déclinaison des objectifs et des règles adaptées aux enjeux des territoires locaux.*

Suivi

Il est prévu d'engager une réflexion sur le dispositif de suivi en 2019, après approbation du schéma. Des premières pistes sont posées pour des indicateurs d'impacts et de résultat, dont seuls les principes et une première liste indicative sont fournis. Il est envisagé que les indicateurs issus de l'évaluation environnementale soient pour certains communs au dispositif de suivi du Sraddet, et viennent en complément pour d'autres.

Des indicateurs de réalisation viendront « *mesurer la compatibilité des plans et programmes locaux avec le SRADDET et la concrétisation des règles générales* ».

Pour les objectifs, l'exercice sera rendu difficile du fait de l'hétérogénéité des règles. Par exemple pour les cibles chiffrées, présentes notamment en matière de consommation d'espaces, d'énergie, de déchets, de tourisme, de réussite scolaire (pour la plupart issues des stratégies sectorielles), certaines d'entre elles sont exprimées en valeur absolue⁴⁴, d'autres par une évolution par rapport à une valeur de référence⁴⁵, d'autres encore fixent une évolution sans indiquer d'horizon ni de référence⁴⁶, la cible étant parfois formulée différemment sur le même objet⁴⁷. L'absence de cibles assorties aux règles interroge encore plus fortement.

3.4 Approche thématique

3.4.1 Consommation d'espace

Ce territoire essentiellement agricole (pour près des trois quarts de sa surface alors que la moyenne nationale est à 54 %), avec une part d'espaces artificialisés d'à peine plus de 4 %, est caractérisé par une consommation d'espace par habitant très supérieure aux données nationales (1,7 fois la moyenne nationale), au détriment des espaces agricoles comme des espaces naturels (notamment des terres arables non irriguées). D'autre part, la densité régionale de logements à l'hectare au 1/1/2011 est de 13,4 quand la moyenne nationale est à 18,3 et la part de surface de plancher construite en dehors de la tache artificialisée est nettement inférieure à la moyenne, tant pour l'habitat que pour les locaux d'activité. L'ensemble fait apparaître un étalement urbain rapide, très supérieur à la moyenne nationale entre 2009 et 2011, même s'il s'est ralenti depuis pour

⁴⁴ Objectif 6 : « *Créer 18 000 logements sociaux entre 2020 et 2030 (hors logement Prêt locatif social- PLS)* ».

⁴⁵ Objectifs 13 et 14 : « *Atteindre 15% de la surface agricole utile labellisée ou en cours de conversion au bio en 2030 (2,3 % en 2015).* »

⁴⁶ Objectif 9 : « *Réduire de 50% le nombre de personnes sans qualification professionnelle* ».

⁴⁷ La cible indiquée pour l'objectif 12 : « *Porter la proportion de jeunes qui disposent d'un diplôme ou d'une qualification en région au niveau de la moyenne nationale d'ici à 2025.* » est-elle un moyen de parvenir à celle de l'objectif 9 ?

rejoindre le rythme moyen. C'est d'autant plus notable que la vacance de logements s'accroît (+25 % en 12 ans).

Dans ce contexte, la mise en place dans le Sraddet d'une stratégie volontariste est tout à fait bienvenue, et la limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, qui apparaît particulièrement ambitieuse au travers de l'objectif 5 « *Un nouvel urbanisme plus durable pour endiguer la consommation de nos espaces agricoles, naturels et forestiers* », qui fixe pour cible « *diviser par deux la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers pour tendre vers 0 artificialisation nette à l'horizon 2030* », est indispensable⁴⁸. La déclinaison de cette cible par territoire constituera néanmoins une étape indispensable à l'analyse de la faisabilité de ses échéances et des modalités de sa mise en œuvre.

Elle devrait être associée à des règles précises et fermes. Mais la réalité est plus nuancée. Une dizaine de règles peuvent être considérées comme contribuant directement à la cible⁴⁹ ce qui est conséquent. Toutefois, même si des explicitations figurent à l'intérieur des règles, elles ne permettent pas de préciser le niveau d'exigence attendu pour chaque territoire ou type de centralité, ou par nature d'opération, selon qu'il s'agit par exemple de réinvestissement ou de densification ou d'extension urbaine. Par ailleurs, un certain nombre de sujets utiles à la planification, tels que les friches urbaines, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), la préservation architecturale des centralités, la lutte contre les îlots de chaleur urbains ou les entrées de ville mériteraient d'être explicitement traités.

De fait, ces règles apparaissent comme des simples recommandations, certes bienvenues, mais dont il est difficile de percevoir en quoi elles sont de nature à motiver significativement les changements de pratiques conséquents mis en évidence par le rapport environnemental et permettre d'espérer atteindre la cible affichée.

L'Ae recommande :

- ***de procéder à une analyse de faisabilité des échéances et des modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'espace appuyée sur une approche territoriale,***
- ***de renforcer le niveau d'exigence des règles de maîtrise du foncier, de manière différenciée selon le type de territoire et par nature d'opération, pour les mettre en adéquation avec le niveau d'ambition des objectifs.***

⁴⁸ Au regard de la multiplicité des manières d'appréhender ces notions, une explicitation, voire une illustration seraient utiles.

⁴⁹ « *Tenir compte de l'armature régionale* » ; « *Garantir et renforcer les fonctions de centralité des pôles urbains et ruraux sur les territoires* » (qui elle-même renvoie à cinq autres règles) ; « *Identifier les secteurs agricoles et sylvicoles pouvant faire l'objet d'une protection renforcée* » ; « *Prioriser l'optimisation du potentiel foncier identifié dans les espaces déjà urbanisés et équipés plutôt que l'aménagement sur des terres agricoles, naturelles ou forestières* » ; « *Définir une part minimale de l'offre nouvelle de logements en renouvellement urbain et réhabilitation de l'existant* » ; « *Définir les objectifs de densité de logements pour les opérations d'aménagement* » ; « *Définir une part minimale de l'offre nouvelle de logements en renouvellement urbain et réhabilitation de l'existant* » ; « *Définir des objectifs de densité de logement pour les opérations d'aménagement, en renouvellement urbain comme en extension le cas échéant* » ; « *Prioriser la reconquête de la vacance des logements pour offrir une offre renouvelée de logements adaptés aux besoins et contribuer à la limitation de l'étalement urbain* ».

On relève que l'axe transversal *Maîtrise du foncier*, (qui est qualifié d'objectif au sein de la partie Règles) serait, selon une indication figurant p. 133, être rattaché à six règles, mais à quatre seulement selon le récapitulatif p. 123.

3.4.2 Biodiversité et continuités écologiques

Le Sraddet reprend une ambition déjà exprimée dans le SRADDT de faire de la région la première région française à biodiversité positive à l'horizon 2020, qu'il n'assortit pas de cible. Le rapport environnemental ne présente pas à proprement parler de bilan de la mise en œuvre de ce concept, ni du SRCE. Toutefois, l'état initial indique une tendance à l'intensification des pressions ne permettant pas, en l'absence du Sraddet, d'espérer enregistrer des gains de biodiversité, autant remarquable que plus commune. À la destruction des habitats par la consommation d'espaces, s'ajoutent des menaces de deux types recensées par l'observatoire régional de la biodiversité : l'évolution des pratiques ayant des impacts sur les milieux (dont le remembrement rural) et la dégradation ou destruction des milieux (par l'intensification des pratiques agricoles et l'usage d'intrants, et la destruction d'espaces naturels par exemple). L'observation identifie en 2015 30 % d'habitats menacés et plus de 70 % d'espèces menacées ou quasi-menacées, ce qui conduit à qualifier la diversité biologique de « malade sous surveillance ».

Dans ce contexte, et en l'absence de leviers d'action notable du Sraddet vis-à-vis de la pollution diffuse, la réduction de la consommation d'espace constitue une contribution importante, à laquelle s'ajoutent notamment les règles 36 à 40⁵⁰. Elles affirment un haut niveau d'exigence à viser pour la trame verte et bleue, sa connaissance opérationnelle et la préservation de ses fonctionnalités écologiques, et expriment sur ces questions une réappropriation pertinente des orientations nationales et européennes. Le dispositif comporte des règles opérationnelles, mais la portée de cet ensemble semble néanmoins affaiblie en renvoyant aux SCoT le soin de « *déterminer les dispositions nécessaires* » à la préservation de la trame verte et bleue et des sites Natura 2000 et de « *rédiger des dispositions applicables aux PLUi* » pour les préserver de toute occupation ou utilisation du sol qui remettrait en cause leur fonctionnalité. La précision des règles pourrait être renforcée par certaines des formulations proposées par le rapport environnemental (cf. § 0).

L'Ae recommande d'examiner la pertinence d'intégrer certaines des propositions de mesures « éviter, réduire, compenser » du rapport environnemental au titre de règles dans le fascicule.

L'axe qui vise la restauration dans les secteurs dégradés comporte certaines déclinaisons d'objectifs qui pourront contribuer à l'ambition (restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau, des zones humides et des zones urbaines et péri-urbaines, accompagnement de la transition agro-écologique, travaux de génie écologique, lutte contre l'engrillagement des milieux boisés notamment en Sologne...). Mais elles pourraient rester assez ponctuelles et mériteront d'être encadrées par un plan d'action à la hauteur de la réalité régionale et de l'ambition affichée. Seules quelques recommandations visent l'amélioration de la fonctionnalité des milieux.

3.4.3 Mobilités

En matière de mobilité, douze règles sont rattachées à quatre axes transversaux : « coopérations et solidarités », « intermodalité », « infrastructures de transport » et « modes actifs ». Il s'agit d'un ensemble conséquent de dispositions orientées vers « *une mobilité facilitée, notamment en transport en commun, plus intermodale et plus durable sur le territoire. L'accent est mis sur les*

⁵⁰ *Identifier et intégrer les continuités écologiques à l'échelle des territoires dans un document cartographique ; Définir des dispositions Préserver la fonctionnalité des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques identifiés localement, dans le cadre des projets ; Identifier les mares, zones humides et haies bocagères présentes dans les secteurs d'aménagements définis dans les documents d'urbanisme.*

enjeux de gouvernance et de coordination des acteurs, afin d'offrir aux voyageurs des parcours fluides qui répondent mieux aux usages ».

L'appréciation de la cohérence des objectifs, des cibles et des règles apparaît en la matière particulièrement complexe. Ainsi l'objectif n°7 : *Des services publics modernisés partout combinés à une offre de mobilités multimodale qui prend appui sur les formidables innovations offertes par le numérique* comprend la cible « Réduire les consommations énergétiques finales sur le territoire régional par rapport à 2014 de 43 % en 2050, soit une réduction spécifiquement dans le domaine des transports (voyageurs et fret) de 60 % (...) » mais le texte se concentre sur la seule mobilité des voyageurs. Il en va de même pour les cibles rattachées à l'objectif n°10 : « Une qualité d'accueil et une attractivité renforcée pour booster notre développement économique et touristique », dont une cible prévoit de « réduire de 5 points la part modale du transport routier de marchandises dès 2030 et de 15 points à l'horizon 2050 » tandis que les développements portent sur l'accueil des entreprises et des touristes, sans mention du transport de marchandises. La question du fret est en revanche abordée en liaison avec un autre objectif.

L'état des lieux toutefois n'est pas précis et le rapport environnemental en la matière n'apporte que peu d'appréciations au-delà des conséquences spatiales des infrastructures, avec les réserves méthodologiques déjà évoquées. L'évaluation de l'ensemble des projets de transport au regard de leur effets positifs ou négatifs sur les mobilités et l'urbanisation induite était nécessaire dans un contexte qui postule la baisse significative de la part modale de la voiture individuelle.

L'appréciation que porte le rapport environnemental sur les « incidences majeures [des règles] sur la prise en compte des enjeux Climat/qualité de l'air/Consommation d'énergie fossile et également sur les nuisances sonores » pourrait surtout résulter de l'abondance de dispositifs mis en place, plus que d'un regard critique sur leur portée réelle pour satisfaire les objectifs. À titre d'illustration, la règle n°16 (*Fixer un objectif de baisse de la part modale de la voiture et un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique et de diminution des GES dans le secteur des transports*), renvoie aux plans et programmes compétents le soin de fixer des objectifs quantifiés, pour la satisfaction des objectifs 7 et 10, pourtant assortis de cibles : « Diminuer la part de la voiture individuelle solo dans les déplacements de 5 points en 2030 et de 20 points en 2050 (donnée et année de référence à définir d'ici 2020 ». Or, seule la règle est prescriptive. D'autres règles, telles la n°22 : « Identification des itinéraires ferroviaires de voyageurs » ne paraissent pas relever de la définition d'une règle.

En tout état de cause, en matière de mobilité, il est difficile de fixer des cibles réelles dès lors que la référence n'est pas encore explicitée et que les données permettant d'apprécier les potentialités de report modal en fonction de la portée des déplacements n'ont pas été utilisées, même celles de l'enquête nationale transports et déplacements de l'Insee (2008). Les objectifs affichés ne paraissent donc pas reposer sur une analyse effective des potentialités, quand bien même les règles n°25 à n°27 font apparaître une volonté de la région de porter une démarche d'ensemble pour le développement des mobilités actives par exemple.

L'Ae recommande d'appuyer les ambitions du Sraddet en matière de report modal sur une analyse approfondie de la structure des déplacements, soit locale, soit au moins générique en fonction du caractère plus ou moins dense des territoires pour en déduire les potentialités actuelles, et sur une évaluation de l'ensemble des projets de transport au regard de leur effets positifs ou négatifs sur les mobilités et l'urbanisation induite.

3.4.4 Déchets, économie circulaire

En matière de déchets, la finalisation de l'approbation du PRPGD est en cours. Outre les points déjà soulevés dans le cadre de l'évaluation environnementale du PRPGD (cf. § 2.3), l'agence régionale de santé observe que le brûlage des déchets verts et des déchets de chantier reste une pratique courante sans que les impacts de ces pratiques soient abordés par l'évaluation environnementale. Elle relève par ailleurs que le devenir (quantité, qualité, destination) des sous-produits de deux unités de traitement mécano-biologique qui prennent en charge des ordures ménagères, n'est pas précisé. Le rapport environnemental souligne que la lutte contre les filières illégales et les décharges sauvages des déchets dangereux ainsi que l'optimisation des modalités de gestion (collecte, transport, regroupements) sont des enjeux forts et constituent des points importants du PRPGD.

L'objectif 19 pour la gestion des déchets est assorti de 16 cibles précises et quantifiées, cohérentes avec les objectifs nationaux de gestion et valorisation des déchets. Une des règles du Sraddet renvoie explicitement à la trajectoire de réduction et de gestion des déchets et à la mise en œuvre du plan d'action du PRPGD, annexé dans sa version actuelle. Le confortement de l'économie circulaire n'est en revanche concrétisé par aucune cible, toutefois un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire est annexé au PRPGD.

L'amélioration escomptée de la connaissance dans les années à venir, par la mise en place d'un observatoire régional des déchets et de l'économie circulaire, devrait permettre de tirer des enseignements et d'ajuster les moyens d'action. Il s'agit d'un enjeu primordial qui induit la nécessité d'une animation forte et volontariste des nombreux acteurs publics et privés impliqués dans la gouvernance spécifique au domaine des déchets. Les autres règles renvoient explicitement les opérateurs à une trajectoire volontariste de réduction et de gestion des déchets, à la hiérarchie des modes de traitement, imposent l'arrêt de la création de nouvelles installations de stockage et d'incinération tant que la région est en situation de surcapacité, ciblent cinq installations pour la gestion en situation exceptionnelle, cadrent fermement le principe de proximité, et promeuvent l'économie circulaire. Les lacunes concernant l'état de la situation actuelle ne permettent toutefois pas d'apprécier si le niveau d'ambition qui pourra être satisfait par ces mesures permettra d'atteindre les orientations cadre.

L'Ae recommande la mise en place sans tarder d'un observatoire régional des déchets et de l'économie circulaire de nature à permettre d'ajuster les règles du Sraddet nécessaires à l'atteinte des objectifs.

3.4.5 Climat, air, énergie

En matière d'énergie, le Sraddet manifeste au travers de son orientation 4⁵¹ une ambition forte sur tous les aspects, renforçant même les objectifs du SRCAE : réduction de la consommation énergétique finale en 2050 de -43 % par rapport à 2014 ; couverture à 100 % de cette consommation par la production régionale d'énergies renouvelables et de récupération d'ici 2050 ; réduction de 100 % des émissions de GES d'origine énergétique entre 2014 et 2050.

⁵¹ Il serait utile d'ajouter dans la présentation de cette orientation des références au plan climat de juillet 2017 qui fixe l'objectif de la neutralité carbone (équilibre entre émissions d'une part et absorption par les puits forestiers, agricoles et technologiques) au niveau national à l'horizon 2050 ainsi que le projet de SNBC de décembre 2018 qui reprend cet objectif.

En dépit d'un bilan du SRCAE qui fait état de résultats 2008–2014 s'éloignant significativement de la trajectoire fixée pour 2020, le Sraddet maintient également ses objectifs de court terme. À titre d'illustration, le Sraddet maintient un objectif 2021 de production EnR de 16,5 TWh, comparable à l'objectif 2020 du SRCAE de 17,1 TWh, alors que la production 2014 était de 6,9 TWh. Concernant la réduction des émissions de GES, l'objectif 2021 est de 8,7 MteqCO₂, pour des émissions 2014 de 19,1 MteqCO₂.

Le bilan ne fait pas état de résultats plus récents qui feraient apparaître une inflexion significative à la baisse des trajectoires depuis 2014 qui permettrait d'asseoir les objectifs affichés, notamment de court terme. Il témoigne cependant des conséquents efforts entrepris et de la mobilisation active des acteurs concernés, et propose un ensemble d'axes de travail et de perspectives de nature à donner consistance aux objectifs du Sraddet. On relève un objectif singulier, visant pour 2030 la détention à 15 % des moyens de production d'EnR par les citoyens, collectivités territoriales et acteurs économiques locaux, dont le principe est intéressant compte tenu notamment des enjeux d'acceptabilité de ces projets.

Le Sraddet ne fixe pas d'objectif portant sur les émissions de GES non énergétiques, alors que ces émissions entraient précédemment dans le spectre du SRCAE mais il est mentionné qu'un « scénario prospectif Afterres 2050 régionalisé pour le territoire du Centre-Val de Loire » a été réalisé en janvier 2016 et qu'il pourra servir de base aux réflexions sur l'agriculture. Il sera utile de préciser les approfondissements envisagés pour la réduction des émissions non énergétiques notamment dans le secteur agricole.

Pour les polluants atmosphériques, le Sraddet fixe des objectifs pour 2030 identiques à l'échelle de la région à ceux du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) pour le niveau national, fixant ainsi des cibles sur des indicateurs non couverts par le SRCAE pour lesquels il présente des résultats jusqu'en 2015. Le SRCAE néanmoins fixait des cibles de réduction à l'horizon 2020 pour les zones sensibles en matière d'oxydes d'azote et de particules fines (PM 2,5) et il serait nécessaire de pouvoir disposer d'un bilan des résultats obtenus. Par ailleurs, les objectifs nationaux devraient être déclinés pour tenir compte des spécificités régionales. Il serait également souhaitable de maintenir des objectifs ciblés sur les zones sensibles.

Comme pour d'autres sujets, le rapport environnemental indique de manière générale comment le Sraddet s'empare de l'ensemble de ces objectifs ambitieux, qui « visent à être concrétisés à travers un modèle d'aménagement durable, d'amélioration de la qualité de l'habitat et du système de mobilité proposés par le SRADDET (...) ainsi que les règles visant à densifier les espaces urbains » mais ne propose pas d'analyse détaillée permettant d'apprécier l'adéquation de ce dispositif aux ambitions. On peut relever que l'ensemble des mesures est conséquent, notamment sur la rénovation énergétique des bâtiments et les transports, mais les solutions permettant l'atteinte des objectifs dans chacun des secteurs ne sont pas précisément décrites. Pour aboutir à l'objectif d'un secteur énergétique quasiment décarboné notamment, il faudrait s'assurer que les productions couvrent les besoins non seulement au total mais également par type d'énergie (biomasse solide, biogaz, électricité renouvelable...) compte tenu des besoins identifiés pour chacun des secteurs (transports, bâtiments, industrie...).

L'Ae recommande de procéder à une évaluation détaillée par secteur d'activité des bénéfices attendus des règles proposées par le Sraddet en matière d'énergie et de qualité de l'air, de mettre

les résultats en perspective des ambitions affichées, et de proposer des mesures complémentaires et les termes d'un plan d'action à mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

L'adaptation au changement climatique est identifiée comme un objectif important. La règle n°34 prévoit d'« *Identifier l'impact et la vulnérabilité au changement climatique et [de] définir une stratégie d'adaptation des territoires (eau, risques, confort thermique, agriculture, sylviculture)* » ; de nombreuses règles font référence à cette thématique, ce qui témoigne d'une bonne appropriation du sujet.

3.4.6 Divers

Ressources en eau et risque d'inondation

Le rapport d'objectifs fait apparaître une forte ambition pour le bon état des eaux, en reprenant à son compte les cibles de bon état des masses d'eau⁵² définies pour les bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie. Certaines ambitions régionales interrogent néanmoins, telles « *aller au-delà des ambitions du plan Ecophyto2 d'ici 2025* » et la contribution effective du Sraddet à cet objectif mériterait d'être présentée, d'autant que ne sont proposées que de simples recommandations en ce sens, curieusement d'ailleurs rattachées à la règle 40 « *Identifier les mares, zones humides et haies bocagères présentes dans les secteurs d'aménagement définis dans les documents d'urbanisme* ». En revanche, les leviers que représentent les documents d'urbanisme pour la gestion des eaux pluviales et la prévention du risque d'inondation sont bien identifiés dans les termes d'un habitat durable, et le Sraddet prescrit un ensemble de règles, assorties de mesures pertinentes.

Paysages

La préservation de la qualité des paysages constitue un enjeu largement intégré dans le Sraddet, et qui bénéficie en particulier d'une règle visant à « *préserver et valoriser le patrimoine architectural, urbain et paysager dans les plans et programmes* ». L'attention portée à cet aspect paraît d'autant plus utile que ce patrimoine est un facteur essentiel de l'attractivité de la région.

⁵² La cible comporte au demeurant une erreur en mentionnant l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau souterraines, cette notion n'existant pas.