



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 de la région Nouvelle-Aquitaine

n°Ae : 2019-63

Avis délibéré n° 2019-63 adopté lors de la séance du 28 août 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 28 août 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 de Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé à la délibération collégalement : Marc Clément, Christian Dubost, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Annie Viu

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 : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Eric Vindimian, Véronique Wormser

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur de l'Ae : Christine Jean

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la Région Nouvelle-Aquitaine, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 6 juin 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 juin 2019 :

- les préfets de département de Charente, de Charente-Maritime, de la Corrèze, de la Creuse, de Dordogne, de Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, des Deux-Sèvres, de la Vienne, de la Haute-Vienne, les préfets des Pyrénées-Atlantiques, de la Creuse, de Gironde, de la Corrèze et du Lot-et-Garonne ayant transmis respectivement une contribution en date des 1^{er}, 2, 6, 8 et 9 août 2019,
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Normandie, qui a transmis une contribution en date du 9 août 2019.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 5 août 2019 le préfet maritime de l'Atlantique, qui a transmis une contribution en date du 19 août 2019.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 28 juin 2019 la préfète de la région Nouvelle-Aquitaine, qui a transmis une contribution en date du 13 août 2019

Sur le rapport de Thierry Galibert et Philippe Ledenvic, 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 (CGCT) 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 Nouvelle-Aquitaine sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- l'adaptation au changement climatique, en particulier la réduction du déficit structurel de ressource en eau, l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles et la prévention des risques littoraux ;
- la diminution des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables ;
- la préservation et la restauration de la biodiversité, des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations aux risques sanitaires, notamment aux pollutions agricoles ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

Dans l'ensemble, le Sraddet témoigne d'un travail conséquent, issu d'une concertation active. Il affiche d'entrée des ambitions élevées, en tenant compte tout particulièrement des incidences du changement climatique pour le territoire et pour les différentes activités. L'ensemble du dossier est bien structuré. En dépit du foisonnement de thématiques et d'informations requises par la réglementation, leur traitement est le plus souvent bien proportionné aux enjeux, présenté de façon claire, synthétique et compréhensible pour un public large. L'évaluation environnementale formule de nombreuses propositions qui mériteraient d'être reprises par des engagements dans des objectifs et dans des règles.

Si le rapport d'objectifs du Sraddet Nouvelle-Aquitaine apparaît en première approche comme un document ambitieux, comportant un très grand nombre d'orientations et d'objectifs, la portée en est affaiblie par le fait que tous les objectifs sont placés sur le même niveau, parfois avec certaines incohérences entre eux. L'absence de points de départ et de cibles pour de nombreux objectifs et le choix de règles non territorialisées et non prescriptives limite très fortement les effets du Sraddet vis-à-vis des documents inférieurs, faute de référence pour préciser le niveau d'efforts à accomplir. Dans ces conditions, il est improbable que le Sraddet permette à la Région d'assurer effectivement son rôle de chef de file dans les domaines pour lesquels le CGCT le lui confie pourtant. L'Ae recommande en conséquence de reprendre la rédaction des règles, en particulier en cohérence avec les intentions affichées dans les objectifs, surtout lorsqu'ils comportent des cibles (en priorité la règle 1 relative à la consommation d'espace, mais aussi celles relatives à l'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre).

De façon plus générale, l'ensemble des orientations marque la volonté de préserver et consolider la situation actuelle (agriculture, infrastructures, zones commerciales périphériques, littoral, carrières, etc.) y compris lorsque ceci n'apparaît pas spontanément compatible avec la disponibilité des ressources environnementales, telle que le requièrent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, ou avec les risques naturels. Cette contrainte, de même que celle des capacités de financement des orientations du Sraddet, conduisent à s'interroger plus globalement sur la soutenabilité de la stratégie affichée et sur les évolutions qui se réaliseront effectivement.

Les principales recommandations de l'Ae portent sur :

- les enjeux environnementaux à prendre en compte et leur qualification (tout particulièrement l'eau) ;
- la prise en compte des interactions avec les régions voisines et avec l'Espagne ;
- la territorialisation des objectifs et des règles (notamment pour la consommation d'espace, les déchets et les matériaux), ainsi que la traduction territorialisée des mesures recensées par l'évaluation environnementale ;
- l'analyse consolidée des incidences de l'extension de la tache urbaine, de l'ensemble des infrastructures restant à réaliser et des autres types d'occupation des sols sur la consommation d'espace et les différents enjeux environnementaux (milieux naturels, sites Natura 2000 notamment, eau, paysages) ;
- la gouvernance et les moyens à prévoir pour la mise en œuvre effective du Sraddet, en particulier dans le domaine des transports et des énergies renouvelables, et l'intégration des engagements du programme Neoterra de la Région ;
- la résolution de plusieurs conflits ou incohérences entre objectifs : compatibilité entre préservation de l'agriculture et les développements urbains (espace, eau, pollutions), maîtrise de l'urbanisation sur le littoral (recul versus densification), entre le maintien et le développement de tous les types d'infrastructures ou des zones commerciales existantes et les différents enjeux environnementaux (espace, émissions de gaz à effet de serre) ;
- un dispositif de suivi unique pour le Sraddet et son évaluation environnementale.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux	6
1.1	Les Sraddet	6
1.2	Procédure relative au Sraddet	8
1.3	Présentation du Sraddet de la région Nouvelle-Aquitaine	9
1.3.1	Processus d'élaboration	9
1.3.2	Le diagnostic territorial	9
1.3.3	Les objectifs du Sraddet.....	10
1.3.4	Les règles générales du Sraddet.....	12
1.3.5	Articulation avec Neoterra.....	14
1.4	Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae	14
2	Analyse de l'évaluation environnementale	14
2.1	État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées	15
2.2	Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes	24
2.2.1	Le Sdage et le PGRI.....	24
2.2.2	Les plans / programmes à prendre en compte.....	25
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	26
2.4	Incidences environnementales du Sraddet	28
2.4.1	Performance globale du Sraddet. Mesures d'évitement et de réduction	28
2.4.2	Analyse des secteurs susceptibles d'être impactés	30
2.5	Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000	32
2.6	Mesures de compensation	33
2.7	Dispositif de suivi du Sraddet	34
2.8	Résumé non technique	35
3	Prise en compte de l'environnement par le Sraddet	36
3.1	Gouvernance.....	36
3.2	Territorialisation	37
3.3	Approche thématique	39
3.3.1	Consommation d'espace.....	39
3.3.2	Ressource en eau. Milieux aquatiques.....	40
3.3.3	Autres ressources : déchets & matériaux, bois.....	41
3.3.4	Mobilités	42
3.3.5	Énergie et gaz à effet de serre	43
3.3.6	Santé.....	44

Avis détaillé

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

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

1.1 Les Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires 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 absorbe ², lorsqu'ils existent, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire³ (SRADDT), les schémas régionaux des infrastructures et des transports⁴ (SRIT), les schémas régionaux de l'intermodalité⁵ (SRI), les schémas régionaux 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 des schémas régionaux de cohérence écologique⁸ (SRCE) nécessaires à leur absorption. La région Nouvelle-Aquitaine a également choisi d'intégrer les éléments issus du schéma territorial d'aménagement numérique

Le Sraddet doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

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.

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.

Un Sraddet est composé⁹ :

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma, illustré par une carte synthétique¹⁰. Dans le présent dossier un atlas cartographique présentant la synthèse des objectifs par grands thèmes est également fourni ;
- 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 projet de PRPGD tel qu'arrêté par le président du Conseil régional le 15 mars 2019 est annexé au dossier ;
 - 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). Ce point est inclus dans l'atlas cartographique général évoqué ci-dessus.

La région Nouvelle-Aquitaine a fait le choix de présenter en annexe diverses pièces complémentaires aux éléments obligatoires et notamment :

- un « état des lieux » de Nouvelle-Aquitaine ;
- un « portrait des paysages » de Nouvelle-Aquitaine ;
- les SRCE des ex-régions Limousin et Poitou-Charentes, l'état des lieux de celui d'Aquitaine, ainsi qu'un document d'analyse des résultats de la mise en œuvre de ces SRCE ;
- un document d'évaluation des SRCAE Aquitaine et Poitou-Charentes et un bilan de l'ex-SRCAE Limousin, ainsi qu'un diagnostic climat-air-énergie Nouvelle-Aquitaine et une stratégie détaillée climat-air-énergie Nouvelle-Aquitaine ;
- un tableau de correspondance entre objectifs de développement durable (ODD) et objectifs du SRADDET ;
- une étude du fonctionnement territorial de Nouvelle-Aquitaine ;
- une stratégie régionale de l'habitat « Bien habiter en Nouvelle-Aquitaine » et un portrait de l'habitat de la région Nouvelle-Aquitaine ;
- un schéma d'aménagement du port de Bayonne.

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.

Les dispositions du Sraddet respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre 1^{er} du code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

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 par les plans et programme locaux de rang inférieur et par la compatibilité aux règles de son fascicule¹⁴ ces mêmes documents : 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.

Au cours de l'instruction du présent avis, les rapporteurs ont été informés de l'engagement par la Région, en parallèle au Sraddet, de plusieurs plans d'actions sur des thématiques relevant de domaines du Sraddet. La Région a en particulier validé une feuille de route et 86 fiches actions, intitulés Neoterra, visant à « *Accompagner et accélérer la transition écologique et énergétique* » (voir § 1.3.5).

1.2 Procédure relative au 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. Faute de Sraddet, les schémas antérieurs en vigueur restent applicables.

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.

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.

1.3 Présentation du Sraddet de la région Nouvelle-Aquitaine

1.3.1 Processus d'élaboration

Le Sraddet est présenté dans le rapport comme étant construit dans le cadre d'une « *concertation voulue la plus large possible, au-delà des obligations légales* ». Le processus d'élaboration concerté a été lancé à Limoges en octobre 2017 et s'est poursuivi tout au long de l'année 2018, par des ateliers puis deux séries de six séminaires portant, d'une part, sur les objectifs, d'autre part, sur les règles.

Le rapport fait état de 105 réunions thématiques ou transversales ayant associé plus de 3 500 participants sur tout le territoire de la Nouvelle-Aquitaine¹⁷.

Une concertation publique a été organisée du 1^{er} au 15 décembre 2018 et une plate-forme de recueil de contributions a été mise en ligne. 196 contributions ont été reçues portant notamment sur les domaines suivants : foncier, climat air énergie, protection et restauration de la biodiversité. Le conseil économique, social et environnement régional a été étroitement associé à l'élaboration du Sraddet et a émis une succession de contributions, puis un avis en séance plénière le 3 juillet 2019.

Cette phase d'élaboration a conduit au projet transmis à l'Ae, arrêté par le conseil régional le 6 mai 2019.

1.3.2 Le diagnostic territorial

Le diagnostic territorial est présenté dans le rapport sous forme d'une synthèse de l'état des lieux annexé au document. Il est pédagogique, synthétique et va à l'essentiel. Il est illustré de nombreuses cartographies. Il présente deux approches du territoire régional, avec

- en premier lieu les forces et fragilités de la région ainsi que les évolutions à l'œuvre sur le territoire régional en formulant cinq constats :
 - o une région attractive et dynamique qui fait face à de multiples transitions : démographiques, économiques, climatiques ;
 - o un maillage dense d'infrastructures qui irriguent le territoire et facilitent les échanges avec l'extérieur ;
 - o une armature territoriale garante de l'accès aux services et barrage à la déprise territoriale ;
 - o un patrimoine naturel riche et divers, menacé par les pressions anthropiques et le changement climatique ;
 - o une transition énergétique et écologique amorcée, qui doit être amplifiée.
- en second lieu, un aperçu de la diversité régionale à travers cinq types d'espaces : le littoral et le rétro-littoral, la montagne, l'aire métropolitaine de Bordeaux, les villes et les espaces ruraux.

La diversité des territoires caractérise la région avec une prédominance agricole forte¹⁸, l'attractivité du littoral et la singularité de l'armature urbaine, les fonctions métropolitaines étant concentrées par la métropole de Bordeaux.

¹⁷ Il présente une carte localisant les différentes réunions de concertation en indiquant son aspect transversal ou thématique et dans le second cas son sujet (transport, environnement-déchets, air-climat-énergie, foncier, numérique).

¹⁸ Nouvelle-Aquitaine étant présentée comme la première région agricole de France et la seconde d'Europe pour ce qui concerne la surface agricole utile.

La forte progression des flux de transport, de personnes et de marchandises, notamment en transit, est présentée comme une caractéristique régionale qui conditionne l'aménagement du territoire par le besoin de développer et moderniser les infrastructures.

Le diagnostic met en avant les enjeux économiques et renvoie à l'analyse de l'état initial de l'environnement pour ce qui concerne les enjeux environnementaux.

1.3.3 Les objectifs du Sraddet

Le Sraddet expose la stratégie sous forme de quatre défis, à relever en matière d'aménagement durable, qualifiés d'indissociables les uns des autres, à savoir l'équilibre des territoires, la cohésion régionale, la transition environnementale et la cohésion et l'équité sociale. En sont déduites quatre priorités stratégiques structurantes :

- bien vivre dans les territoires : se former, travailler, se loger, se soigner ;
- lutter contre la déprise et gagner en mobilité : se déplacer facilement et accéder aux services ;
- consommer autrement : assurer à tous une alimentation saine et durable et produire moins de déchets ;
- protéger notre environnement naturel et notre santé : réussir la transition écologique et énergétique.

Chacune de ces priorités est décrite clairement ainsi que sa traduction en termes de priorité politique pour la Région dans le chapitre 2.2 du rapport d'objectif intitulé « *La Nouvelle-Aquitaine en transitions : une stratégie pour demain* ».

Après cette définition des priorités, le Sraddet présente 80 objectifs répartis en quatorze objectifs stratégiques (cf. annexe) regroupés en trois orientations qui structurent la suite du rapport, sans que la relation avec les quatre priorités identifiées dans la stratégie régionale soit explicitée. Les trois orientations sont désignées par des adjectifs qualifiant la région comme audacieuse, dynamique et solidaire, la répartition des objectifs stratégiques étant présentée par le schéma de la figure 1 ci-après.

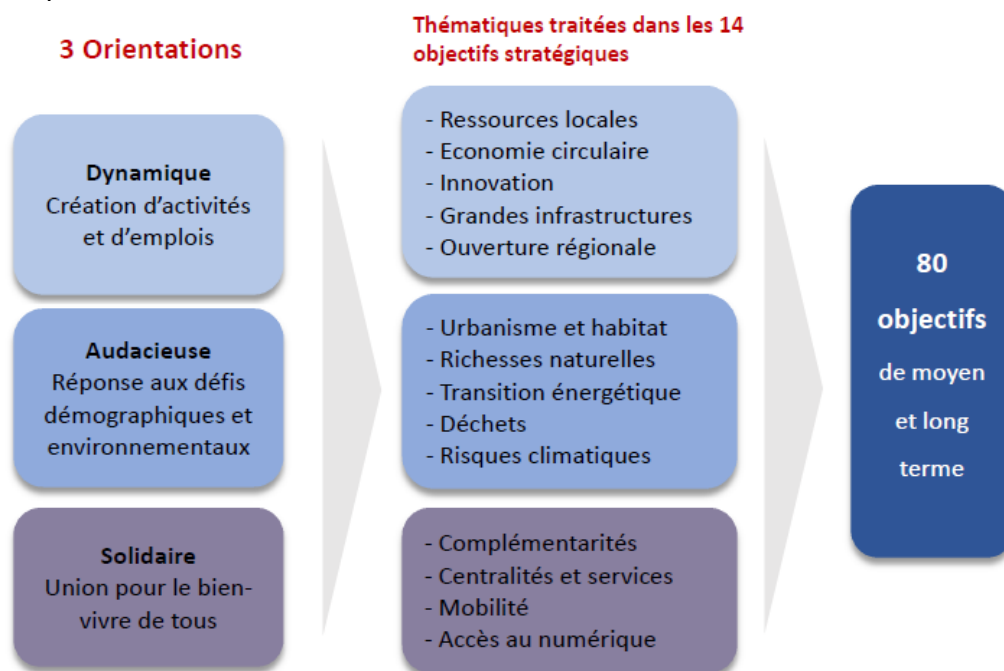


Figure 1 : Architecture des orientations et des objectifs du Sraddet. Source : rapport d'objectifs

Les orientations sont construites de manière transversale et croisent plusieurs des onze domaines thématiques traités par le Sraddet. Chaque objectif stratégique comprend un nombre variable d'objectifs. Les objectifs couvrent l'ensemble des thématiques prévues par l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, auxquelles la Région Nouvelle-Aquitaine a pris le parti d'ajouter le thème du numérique.

Le plan retenu conduit à une longue liste d'objectifs, certains thèmes étant abordés à de nombreuses reprises voire, dans certains cas, à des risques de contradiction entre objectifs. Un tableau de correspondance des objectifs avec les domaines obligatoires est présenté, chaque objectif se rattachant à un domaine de référence principal et, selon son caractère plus ou moins transversal, à un ou plusieurs domaines dits secondaires.

Pour la complète information du public, pour mieux faire apparaître la prise en compte des domaines de référence par les objectifs du Sraddet et mieux en dégager la cohérence, l'Ae recommande de réaliser une présentation des objectifs par domaine de référence.

Les objectifs stratégiques sont décrits par un chapeau d'une dizaine de lignes et paraissent essentiellement constitués d'un regroupement d'objectifs de base, sans en expliquer la portée et la pertinence. Les objectifs stratégiques ne font en particulier l'objet d'aucune donnée chiffrée. De même, à de rares exceptions près, les fiches de chaque objectif ne comportent ni données concernant l'état des lieux du sujet traité, ni cibles à atteindre à des horizons temporels définis.

L'Ae recommande de préciser la fonction dévolue aux objectifs stratégiques et de fournir des données de référence et des cibles pour chaque objectif.

Par ailleurs, les objectifs (sauf évidence géographique) ne sont pas territorialisés. Les rapporteurs ont été informés que cette absence de territorialisation découlait d'une volonté politique liée notamment au caractère récent de la constitution de la Région, issue de la fusion des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Si cette prudence peut apparaître en partie légitime, l'Ae considère toutefois qu'une territorialisation de certains objectifs reste nécessaire, à court terme, ne serait-ce que pour assurer une meilleure efficacité globale du Sraddet grâce à une différenciation adaptée à contextes territoriaux très variables. Cette question est développée dans la partie 3 du présent avis.

La carte des objectifs du Sraddet est réalisée sous forme d'un atlas cartographique de 64 cartes A3 pour respecter le format 1/150 000^e prévu par l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales¹⁹). Ces cartes territoriales sont précédées de quatre cartes thématiques²⁰ à l'échelle régionale et de trois cartes de synthèse des objectifs²¹ du Sraddet, également à l'échelle régionale. L'absence de déclinaison territoriale des objectifs est confirmée par les cartes présentées.

La Région a, par ailleurs, souhaité prendre en compte l'agenda 2030²² de l'organisation des Nations-Unies pour enrichir le Sraddet. Ont ainsi été qualifiés les objectifs du Sraddet contribuant le plus directement à l'atteinte d'un ou plusieurs ODD²³.

¹⁹ La Région faisant remarquer que, compte tenu de la superficie du territoire régional, l'utilisation de ce format aurait conduit à une carte de 2,5 m de largeur sur 3,5m de hauteur

²⁰ Carte sur l'armature territoriale, carte sur l'accessibilité aux soins de proximité, carte sur les territoires les plus exposés au changement climatique et carte sur la synthèse des continuités territoriales et leurs enjeux.

²¹ Intitulées respectivement : « Une Nouvelle-Aquitaine dynamique, une Nouvelle-Aquitaine audacieuse et une Nouvelle-Aquitaine solidaire ».

²² Cet agenda, adopté en septembre 2015 à l'unanimité des 139 membres de l'ONU, se veut universel et s'articule autour de cinq enjeux : les peuples, la planète, la prospérité, la paix et les partenariats et dix-sept objectifs de développement durable (ODD).

²³ Un tableau ad hoc est annexé au rapport d'objectifs du SRADDET.

Enfin, les objectifs stratégiques et les objectifs du Sraddet traduisent parfois imparfaitement la stratégie régionale exposée en amont. À titre d'exemple, en matière d'infrastructures, la stratégie affiche une priorité sur le ferroviaire et ne retient, en matière routière, que le décongestionnement de Bordeaux et le désenclavement de Limoges et elle met, par ailleurs, l'accent, pour le transport des marchandises, sur le développement du report modal du transport routier vers les infrastructures ferroviaires et portuaires. Or l'objectif stratégique 1.4 « *accompagner l'attractivité de la région par une offre de transport de voyageurs et de marchandises renforcée* » place au même niveau de priorité les différents développements prévus pour tous les types d'infrastructures : « *Pour consolider son offre de transport, le SRADDET fixe comme objectifs : la remise en état et la modernisation du réseau ferroviaire, l'identification des axes routiers majeurs de la région, la résorption du nœud routier de Bordeaux, le désenclavement de Limoges, le développement du report modal du transport de marchandises, l'optimisation de l'offre aéroportuaire à l'échelle régionale²⁴, la définition d'une stratégie portuaire intégrée* ».

L'Ae recommande de prioriser les objectifs stratégiques et les objectifs du Sraddet en cohérence avec les choix présentés dans la stratégie définie dans le chapitre § 2.2 du rapport d'objectifs : « la Nouvelle Aquitaine en transitions, une stratégie pour demain ».

1.3.4 Les règles générales du Sraddet

Le fascicule des règles générales du Sraddet comprend 41 règles qui sont organisées en six chapitres²⁵. Le fascicule regroupe les règles, les mesures d'accompagnement et les indicateurs de suivi/évaluation.

Un modèle de contenu des différentes fiches-règles est établi (p.15 du fascicule des règles)²⁶. Il y est précisé que l'énoncé de la règle en est le seul élément opposable.

Un tableau présente la prise en compte des onze domaines de référence du Sraddet par les différentes règles ainsi que les règles correspondant au contenu obligatoire du Sraddet prévu par les articles R. 4251-8 à R. 4251-12 du code général des collectivités territoriales.

Le dossier ne présente pas de correspondance entre les objectifs, ni même les objectifs stratégiques, et les règles. À ce stade, il n'est donc pas aisé de savoir si tous les objectifs sont couverts par des règles et si celles-ci sont en capacité de jouer leur rôle dans l'atteinte des objectifs. Une vérification effectuée par les rapporteurs fait apparaître que 55 objectifs sont couverts par des règles (dont 28 à titre principal et 27 autres à titre secondaire²⁷). Une règle (37) couvre explicitement la totalité d'un objectif stratégique (OS 2.4 : « *Mettre la prévention des déchets au cœur du modèle de production et de consommation* »). En revanche, quatre des objectifs stratégiques ne sont couverts par aucune règle à titre principal. (OS 1.2. « *Développer l'économie circulaire* », OS 1.3. « *Donner à tous les territoires l'opportunité d'innover et d'expérimenter* », OS 1.5 « *Ouvrir la Région Nouvelle-Aquitaine sur ses voisins, l'Europe et le monde* », et OS 3.4 « *Garantir la couverture numérique et développer les nouveaux services et*

²⁴ La région Nouvelle-Aquitaine étant dotée de 9 ou 11 aéroports, selon différents volets du dossier.

²⁵ « *Infrastructures de transport, intermodalité et développement des transports pour onze règles* », « *climat, air et énergie pour onze règles* », « *protection et restauration de la biodiversité pour quatre règles* », « *prévention et gestion des déchets pour cinq règles* », « *cohésion et solidarité sociales et territoriales pour cinq règles* », « *développement urbain durable et gestion de l'espace pour cinq règles* »

²⁶ Il contient successivement : le numéro et l'énoncé de la règle, l'objectif de référence auquel est rattaché la règle, les autres objectifs auxquels se rattachent la règle, les principaux documents, l'explication et justification de la règle, les modalités de mise en œuvre de la règle, l'application territoriale spécifique éventuelle, le cadre légal ou réglementaire de la règle et les mesures d'accompagnement proposées par la région

²⁷ 18 objectifs étant couverts à la fois par des règles à titre principal ou secondaire

usages »), ce qui, au regard de l'absence de cibles définies pour les objectifs correspondants, conduit à s'interroger sur leur portée.

L'Ae recommande de présenter un tableau de correspondance associant aux objectifs stratégiques et aux objectifs les règles contribuant à leur atteinte, d'expliquer les mesures prévues pour l'atteinte des objectifs qui ne sont pas couverts par des règles et de préciser la portée des objectifs correspondants.

La quasi-totalité des verbes d'énoncés des règles ne sont que des incitations ou des préconisations (favorisent, proposent, cherchent, recherchent, privilégient, facilitent, veillent, encouragent, mettent en œuvre) et sont souvent accompagnés d'adverbes (essentiellement, prioritairement, préférentiellement) qui limitent encore leur portée. Ces choix rédactionnels interdisent de savoir comment la vérification de la compatibilité du document concerné avec le Sraddet sera effectuée et quel est le niveau d'exigence recherché par la règle, faute de cible dans l'objectif qu'elle est sensée décliner. Les termes « *doivent* » ou « *ne sont pas autorisés* » sont très peu utilisés (sauf pour les règles RG33 et RG35 (biodiversité) et pour la règle RG39 qui interdit la création de nouvelles installations de stockage de déchets non dangereux).

Certaines règles ne font que reprendre des obligations réglementaires. Dans de nombreuses règles, certaines dispositions intégrées dans le cadre « *modalités de la mise en œuvre de la règle générale* » se limitent à un rappel du cadre réglementaire, privant la règle de toute valeur ajoutée.

La règle 21 qui définit le réseau routier régional structurant se contente de lister les infrastructures concernées sans indiquer quelle en est la portée (type de voies, financement, etc..) et sans aucune priorisation.

L'indication dans la fiche règle selon laquelle « *l'énoncé de la règle est le seul élément opposable* » rend quasiment impossible une application effective de la stratégie régionale dans les territoires. Dans les rares cas où la règle est prescriptive (par exemple, la règle 34), la fiche en atténue parfois la portée. Par ailleurs, la démarche de suivi et d'application des règles affirme le SCoT comme pivot pour l'application de la stratégie régionale d'aménagement du territoire et indique notamment que les PLU(i) ne seront soumis à l'analyse du Conseil régional comme personne publique associée que le cas échéant, alors même que la quasi-totalité des règles²⁸ pointent, à raison, les PLU(i) comme documents concernés par les règles. Par ailleurs, les PCAET devraient être visés par toutes les règles relatives au transport et à l'intermodalité.

La formulation plus précise des règles pourrait être complétée par un encadrement précis des éventuelles dérogations, qui ne seraient alors permises que comme des exceptions.

L'Ae recommande de reprendre la rédaction des règles :

- en ne restreignant pas leur caractère opposable à leur seul énoncé, et, dans ce cas, en s'assurant de la cohérence de leur contenu et en encadrant les éventuelles dérogations exceptionnelles ;***
- en réintégrant les références législatives et réglementaires dans la ligne correspondante du tableau et, le cas échéant, en supprimant les règles qui ne leur apporteraient rien de plus ;***
- en les rédigeant de façon suffisamment précise, pour ne pas leur faire perdre toute portée, notamment en définissant des cibles claires et en supprimant les adverbes qui laisseraient une marge d'interprétation.***

Elle recommande par ailleurs que le suivi de l'application des règles porte également sur les PLUi.

²⁸ Sur les 41 règles, seules six ne citent pas les PLU(i) comme documents concernés.

1.3.5 Articulation avec Neoterra

L'adoption de ce programme en parallèle au Sraddet conduit à s'interroger sur l'articulation entre les deux. Si les orientations et les objectifs environnementaux sont largement convergents, Neoterra détermine le plus souvent des cibles et des actions plus précises. Il a été indiqué aux rapporteurs que Neoterra était une initiative de la Région. Il est dès lors surprenant que certaines actions soient formulées sans cohérence évidente avec les objectifs et les règles du Sraddet, alors que plusieurs d'entre elles ne sont réalisables que moyennant l'engagement conjoint de plusieurs parties prenantes (y compris l'État). Parmi les exemples les plus frappants, on peut citer :

- « *sortir des pesticides et généraliser les pratiques agroécologiques* », prévoyant notamment de stopper totalement l'utilisation des pesticides cancérigènes, mutagènes, reprotoxiques d'ici 2025 et de sortir des pesticides de synthèse à l'horizon 2030, qui concourrait aux objectifs 44 et 54 du Sraddet ;
- « *plantation de 333 000 arbres par an pour stockage de carbone équivalent 650 000 tonnes de carbone* » (fiche action 19) », qui ne correspond pas à des objectifs ou règles spécifiques, mais qui trouverait naturellement sa place dans les objectifs et les règles relatifs au changement climatique ;
- « *1 000 territoires néo-aquitains engagés dans la reconquête de la biodiversité* » (fiche action 65), alors que les objectifs et les règles du Sraddet relatifs à la continuité écologique ne précisent aucun secteur prioritaire en matière de restauration des continuités écologiques.

Compte tenu de l'approbation récente du programme Neoterra, l'Ae recommande d'intégrer dans les objectifs et les règles du Sraddet tous les engagements de la Région qui sont dans son champ, en particulier les cibles retenues dans la feuille de route et les fiches actions.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- l'adaptation au changement climatique, en particulier la réduction du déficit structurel de ressource en eau, l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles et la prévention des risques littoraux ;
- la diminution des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables ;
- la préservation et la restauration de la biodiversité, des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations aux risques sanitaires, notamment aux pollutions agricoles ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'ensemble du dossier est bien structuré. En dépit du foisonnement de thématiques et d'informations requises par la réglementation, leur traitement est le plus souvent bien proportionné aux enjeux, présenté de façon claire, synthétique et compréhensible pour un public large. C'est également le cas pour les annexes correspondant à l'évaluation environnementale. En

revanche, à plusieurs endroits, le rapport sur les incidences environnementales semble traduire le seul point de vue de l'évaluateur. La Région n'indique pas comment elle prévoit de prendre en compte ses conclusions, dont elle est responsable, au même titre que les autres volets du Sraddet.

2.1 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Après une description générale de la région, de sa géologie et de son hydrographie, dix thématiques²⁹ sont analysées selon un plan identique³⁰. Cet avis en retient les aspects les plus importants, notamment pour la motivation des recommandations formulées dans la suite de l'avis.

La région Nouvelle-Aquitaine, plus grande région française, s'étend sur une superficie de 84 061 km², comptait au 1^{er} janvier 2015 5,9 millions d'habitants (4^e rang des régions françaises) et 4 503 communes. Sa densité de 70 habitants au km², la place au 10^e rang des régions françaises. Elle est issue de la fusion de trois anciennes régions (Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes). La population est inégalement répartie avec de fortes densités dans les zones urbaines, le long des infrastructures et du littoral et les plus faibles à l'est, dans les Landes et dans les Pyrénées.

2.1.1 Analyse thématique

Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

La part des territoires artificialisés est de 4,2 %, inférieure de 1,3 point à la moyenne nationale, mais la région Nouvelle-Aquitaine connaît le plus fort taux d'artificialisation en France, 40 500 hectares entre 2006 et 2015. Cette artificialisation est polarisée territorialement, notamment sur le littoral (10 à 11 % d'artificialisation avec une pression foncière de plus en plus importante autour de Bayonne, d'Arcachon et sur le littoral charentais, sur des secteurs affectés par l'érosion du trait de côte³¹), mais aussi de façon concentrique autour des villes centres des grandes aires urbaines, ainsi que le long des grands axes de transports (autoroute A89 et A65, LGV SEA). Depuis 2000, la SAU a diminué de 4 % principalement en Dordogne et dans les Pyrénées-Atlantiques et en secteur péri-urbain. Un ralentissement a été observé entre 2006 et 2012 au niveau des couronnes urbaines, tandis que le taux augmentait en zone rurale. Par ailleurs, les modalités de collecte des données étaient différentes selon les anciennes régions, ce qui rend complexe la détermination précise de la consommation d'espace pour la région fusionnée. Les rapporteurs ont été informés que la Région finance actuellement une étude sur la consommation de l'espace entre 2009-2015. La dernière version de cette étude a été produite le 27 juin 2019 et le travail est toujours en cours³².

²⁹ Consommation d'espace, milieux naturels et biodiversité, paysage et patrimoine, ressource en eau, maîtrise de l'énergie, des gaz à effet de serre et de la qualité de l'air, gestion des déchets, risques naturels et technologiques, ressources minérales, sites et sols pollués et nuisances sonores,

³⁰ Rappels réglementaires et leviers d'actions du Sraddet, suivis d'une description des principaux enjeux de la région, puis d'un diagnostic des atouts et des faiblesses et des perspectives d'évolution de la région pour la thématique, sous la forme d'un tableau récapitulatif, et enfin d'une synthèse des principaux enjeux.

³¹ Sur la côte sableuse, le recul du trait de côte est estimé en moyenne de 2,5 m/an en Gironde et 1,7 m/an dans les Landes. Pour les côtes rocheuses (littoral basque), le recul est estimé à au moins 0,25 m/an.

³² Il s'agit d'un document technique de travail qui ne sera pas présenté au public lors de l'enquête publique.

Milieux naturels et biodiversité

La Nouvelle-Aquitaine est la première région française en espaces boisés avec 2,8 millions d'hectares de forêt. Elle comprend une grande diversité d'écosystèmes : dunes littorales et étangs côtiers, marais et estuaires, moyenne et haute montagne, partie nord-ouest du Massif central, sud-est du Massif armoricain, frange sud du bassin parisien, massif forestier des Landes de Gascogne, milieux aquatiques et vastes zones humides, etc.

Ces milieux sont exceptionnellement abondants dans toute la région. L'état initial de l'environnement du rapport dénombre notamment :

- 1 607 ZNIEFF³³ terrestres, représentant 15 % de la surface totale de la région,
- le parc national des Pyrénées sur le sud-est des Pyrénées-Atlantiques, le cœur du parc concernant six communes et sa zone d'adhésion vingt-quatre,
- 23 réserves naturelles nationales, couvrant 17 500 hectares, trois réserves naturelles régionales et trois réserves biologiques intégrales (pour 2 900 ha),
- plus de 500 espaces naturels sensibles, répartis sur la quasi-totalité des départements, couvrant 75 000 ha,
- 347 sites des conservatoires des espaces naturels et 70 sites du Conservatoire du littoral (pour plus de 13 000 ha),
- 4 parcs naturels régionaux d'une surface totale d'environ 920 000 d'hectares (Landes de Gascogne, Périgord-Limousin, Millevaches-en-Limousin, Marais poitevin), deux nouveaux parcs étant en projet, celui du Médoc venant d'être créé par décret du 26 mai 2019,
- 2 parcs naturels marins (bassin d'Arcachon, estuaire de la Gironde et mer des Pertuis),
- 80 arrêtés préfectoraux de protection de biotope, couvrant plus de 16 000 ha,
- 279 sites Natura 2000, d'une surface totale de 1,14 millions d'hectares terrestres (soit 13,4 % du territoire régional) et 1,79 millions d'hectares maritimes ;
- 3 zones humides labellisées Ramsar³⁴ et deux réserves de biosphère ;

La région abrite 30 espèces ou groupes d'espèces menacées faisant l'objet d'un plan national d'action³⁵ (Ours brun, Gypaète barbu, Loutre d'Europe, Vison d'Europe, Outarde canepetière, etc.), mais n'étant présentes, pour certaines, que sur des portions limitées du territoire. L'état des lieux n'est pas explicite sur les habitats et sur les espèces, se contentant de citer certaines espèces présentes ou migrantes. La région a une responsabilité particulière pour plusieurs espèces migratrices (oiseaux et poissons amphihalins, notamment). L'état initial ne reflète pas complètement l'état des espèces (y compris les espèces exotiques envahissantes) des trois ex-régions ; en particulier, aucune espèce floristique n'est citée.

L'Ae recommande de faire une présentation plus complète des espèces animales et végétales d'intérêt patrimonial, notamment communautaire, voire menacées de disparition ou dont la dynamique d'évolution est défavorable, ainsi que de leurs habitats, en précisant la responsabilité particulière de la Nouvelle-Aquitaine pour leur bon état de conservation, et la façon dont elles sont protégées par des dispositions réglementaires ou contractuelles.

³³ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.

³⁴ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (traité international adopté le 2 février 1971)

³⁵ Dont sept pilotés par la Nouvelle-Aquitaine

Les schémas régionaux de cohérence écologiques ont été élaborés selon des méthodes différentes dans les anciennes régions (nombre et types de trames et de sous-trames différentes, intégration des ZNIEFF comme réservoirs biologiques dans le Limousin, pas dans les autres régions), celui de l'ex-région Aquitaine ayant été annulé par le tribunal administratif de Bordeaux. Le rapport présente un tableau de synthèse de caractérisation des continuités écologiques élaboré à partir des trois anciens schémas. Il apparaît une différence très significative du pourcentage de la superficie du territoire considéré comme réservoir biologique entre d'une part, les ex-régions Aquitaine et Poitou-Charentes (environ 50 % du territoire) et, d'autre part, le Limousin (17 %), aboutissant à une couverture globale d'environ 43 %.

Milieux marins

De façon surprenante pour une région maritime, l'Ae remarque que les milieux marins ne sont pas considérés comme un enjeu en soi pour le Sraddet, ce qui apparaît d'autant plus étonnant qu'il a été élaboré dans une proximité temporelle avec le document stratégique de façade Sud-Atlantique et que le dossier fait référence à plusieurs éléments de plan.

L'Ae recommande de traiter comme un enjeu en tant que tel la qualité des milieux marins, en s'appuyant notamment sur les travaux engagés pour le plan d'action pour le milieu marin du Golfe de Gascogne et le document stratégique de façade Sud-Atlantique.

Paysage et patrimoine

La région a été découpée en trente-trois unités paysagères issues des atlas des paysages des anciennes régions avant la fusion. Le rapport relève que la diversité des paysages est susceptible d'être menacée notamment par une mauvaise gestion de l'urbanisation, l'uniformisation des pratiques agricoles et le fort impact des zones d'activité en périphérie des villes. Il indique que ce risque est aggravé sur la zone littorale par la sur-fréquentation touristique aggravant la pression foncière.

La région compte 295 sites classés et 788 sites inscrits. Sept relèvent d'une « opération grand site »³⁶. Sept sites sont classés au patrimoine mondial par l'UNESCO³⁷.

La dégradation du patrimoine bâti dans les zones périurbaines et son abandon dans les zones rurales constituent une faiblesse pour le territoire de même que l'absence de territoires classés ou labellisés dans les Landes.

Ressource en eau

Le réseau hydrographique de Nouvelle-Aquitaine comprend 74 000 km de cours d'eau, appartenant à sept bassins hydrographiques³⁸ dans deux des six grands bassins nationaux : Loire-Bretagne et Adour-Garonne.

Le déficit de ressource en eau concerne la quasi-totalité du territoire régional et tend à s'accroître. En période estivale, la région connaît sur, les deux tiers de son territoire, des dépassements réguliers de valeurs seuils (débit objectif d'étiage ou débit de crise) imposant de manière

³⁶ Grande dune du Pilat à La Teste-de-Buch, vallée de la Vézère, Baside de Monpazier, Collonges-la-Rouge-Turenne, l'estuaire de la Charente et arsenal de Rochefort, le marais de Brouage, le marais poitevin.

³⁷ Bordeaux Port de la Lune, abbaye de Saint-Vavin sur Gartempe, fortifications de Vauban, œuvre architecturale de Le Corbusier, Juridiction de Saint-Emilion, sites préhistoriques et grottes ornées de la Vézère, chemins de Saint-Jacques de Compostelle.

³⁸ Garonne, Adour, Dordogne, Loire, Sèvre niortaise, Charente et de nombreux fleuves côtiers, les lacs médocains et les étangs landais.

récurrente une réglementation restrictive sur les usages, source de tensions entre utilisateurs et pouvant entraîner des risques économiques pour les usagers. De ce fait, 75 % de la région est classée en zone de répartition des eaux³⁹. Malgré ce classement depuis 2003, certains bassins restent en déficit chronique ce qui peut occasionner des contestations sur l'efficacité ou l'adéquation des mesures de restrictions mises en œuvre.

La majorité des prélèvements est liée à l'agriculture (en 2013, 47 % des eaux prélevées contre 26 % au niveau national) et à l'alimentation en eau potable (39 %) ⁴⁰. Cette dernière provient majoritairement des eaux souterraines (80 %). Ces prélèvements ont atteint 1,35 milliards de m³ en 2013 (soit 11 % des prélèvements nationaux) et, selon les données les plus récentes 1,5 milliards de m³ en 2015. Cette situation est considérée comme une faiblesse pour le territoire par le rapport d'évaluation environnementale, qui anticipe des tendances défavorables liées à l'augmentation attendue de la population permanente, à l'attractivité touristique mais également à la transformation en cours de l'agriculture de l'est régional qui s'oriente vers la culture du maïs.

Cette situation met également en cause le bon fonctionnement et la qualité écologique des milieux humides et aquatiques et leur classement au titre de la directive cadre sur l'eau. Les eaux superficielles sont globalement dégradées (54 % des masses d'eau en état moyen ou critique). Un tiers des eaux souterraines est en mauvais état chimique. Le risque chimique est prégnant sur deux tiers des cours d'eau, résultant principalement des activités agricoles (nitrates et pesticides). 45 % du territoire régional est classé en zone vulnérable aux nitrates, notamment dans l'ex Poitou-Charentes, le long de la Garonne et au nord du bassin de l'Adour. Un nombre croissant de captages d'eau potable est contaminé par des métabolites de pesticides.

Climat, air, énergie

La consommation annuelle d'énergie par habitant (29,9 MWh) est 10 % supérieure à la moyenne nationale. 47 % de cette consommation est assurée par la production régionale, majoritairement d'origine nucléaire dans l'état initial, les énergies fossiles primaires importées restant la première source d'énergie consommée.

La Nouvelle-Aquitaine est la première région de production d'énergie photovoltaïque et la part des énergies renouvelables augmente dans la production avec néanmoins un potentiel éolien fortement restreint par l'existence de radars civils et militaires, ainsi que, par endroits, des problèmes d'acceptation sociale. Actuellement, 20 % de la consommation finale d'énergie est couverte par la production d'énergie renouvelable, proche de l'objectif national à atteindre en 2020 (23 %) mais avec, selon l'état initial de l'environnement, un risque de non-atteinte de l'objectif en 2030 (32 %).

Les émissions annuelles de gaz à effet de serre par habitant (8,4 teq CO₂) sont de 25 % supérieures à la moyenne nationale et diminuent faiblement (-4,7 % entre 1990 et 2015), du fait de l'accroissement des distances parcourues. Le secteur des transports est le principal émetteur (environ 19,2 millions de tonnes) : après avoir fortement progressé entre 1990 et 2005, il est en léger recul depuis. L'agriculture vient ensuite (environ 14,1 millions de tonnes) mais ses émissions sont en fort recul, en lien avec l'artificialisation du foncier agricole. Au regard de la consommation d'espace importante, il serait intéressant de connaître la perte de puits de carbone qui lui est liée.

³⁹ Les zones de répartition des eaux sont des zones où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins.

⁴⁰ Avec une consommation par habitant (152 l/hab/an) supérieure à la moyenne nationale (147 l/hab/an).

L'Ae recommande de préciser l'évolution des puits de carbone liée à la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Malgré le caractère rural de la région, 40 % de la population réside dans une commune classée « sensible à la qualité de l'air » et les émissions de polluants par habitant sont supérieures à la moyenne nationale, avec notamment quatre fois plus de composés organiques volatils non méthaniques émis. Les infrastructures de transport constituent le principal émetteur de polluants réglementés ; l'agriculture est le principal émetteur de produits azotés et de pesticides.

Déchets et ressources minérales

La situation pour les déchets et matériaux est particulièrement contrastée : même si les données fournies sont difficiles d'interprétation car parcellaires, la quasi-totalité des départements de la région (sauf la Creuse) semble disposer d'installations en quantité suffisante pour les déchets ménagers. Les volumes sont néanmoins élevés. La production annuelle de déchets ménagers et assimilés⁴¹ est de 648 kg/habitant (représentant environ 3,7 millions de tonnes), d'environ 10 % supérieure à la moyenne nationale pour une augmentation globale de 2 % entre 2010 et 2015, en dépit des objectifs nationaux prévoyant une réduction de 10 % entre 2010 et 2020.

La collecte d'ordures ménagères n'est que de 345 kg/habitant par an ; la collecte des déchets recyclables est en revanche meilleure que la moyenne nationale (134,5 kg/hab à comparer à 111,8 kg/hab), avec un taux de valorisation de 77 % (66 % au niveau national). La collecte de biodéchets a connu des fluctuations très importantes entre 2010 et 2015 (division par au moins 2 en Charente Maritime, Lot-et-Garonne et Vienne) sans que la raison en soit explicitée ; ces déchets ne sont pas collectés en Creuse et en Haute-Vienne.

Le contexte le plus déficitaire – et mal connu – est celui des déchets des travaux publics. Ces déchets représenteraient 11 millions de tonnes par an. Seulement 50 % de ce tonnage serait collecté et valorisé. Le dossier reconnaît un défaut de traçage de ces déchets dans la plupart des départements de la région (pour la moitié du gisement régional).

Sur environ 490 000 tonnes de déchets dangereux produits par an, la moitié serait traitée dans des installations de Nouvelle-Aquitaine, l'autre moitié étant exportée en Espagne et dans le nord de l'Europe (les installations de Nouvelle-Aquitaine traitant également des déchets d'autres régions).

La région présente ainsi de gros retards sur plusieurs sujets :

- prévention : le code de l'environnement impose la réalisation de programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés avec une couverture totale d'ici 2020 et la mise en place d'une tarification incitative pour 15 millions d'habitants en 2020 et 25 en 2025 sur France – actuellement, seulement 6 % de la population régionale est concernée ;
- recensement et gestion de tous les types de déchets du BTP ;
- collecte des biodéchets.

Paradoxalement, le fait de disposer de capacités d'installations de traitement des déchets ménagers suffisantes à l'échelle de la région, peut donner l'illusion d'un enjeu moyen. Cette situation masque de fortes disparités territoriales.

⁴¹ Les déchets ménagers et assimilés se répartissent en ordures ménagères et déchets recyclables collectés séparément, en déchets occasionnels ou principalement collectés en déchetteries (cartons, ferraille, bois, déchets verts, tout venant) et en déchets assimilés, de même nature, produits par les entreprises.

Le nombre de carrières est très élevé : plus de 500 sont autorisées en Nouvelle-Aquitaine, réparties dans l'ensemble de la région à l'exception du massif des Landes, et produisent chaque année 50 millions de tonnes de matériaux. Le dossier met en évidence une consommation de granulats supérieure à la moyenne, une extraction élevée de granulats (y compris un gisement de granulats marins), de très gros écarts entre les bassins de production et de consommation et une insuffisante remise en état (plus de 10 000 carrières fermées « dont l'état de reconversion n'est pas connu »). La région a exporté 3,7 millions de tonnes de granulats et en a importé 1,3.

L'Ae recommande de présenter les flux interdépartementaux et extrarégionaux des différents déchets et matériaux de la région. Elle recommande par ailleurs de préciser les modalités de recueil d'informations mises en œuvre pour connaître le devenir des déchets du BTP.

Risques naturels et technologiques

La région est très concernée par cette thématique. La présentation des différents risques est faite essentiellement en nombre de communes sans indiquer la part de population concernée, ni la gravité de l'aléa : en Nouvelle-Aquitaine, toutes les communes sont concernées par un risque majeur, 67 % concernées par plus de cinq risques majeurs.

Concernant les risques d'inondation et de submersion marine, l'état initial de l'environnement fait état de l'existence de plans de prévention des risques (PPR) et présente les cartographies associées. En revanche, il n'évoque pas la notion de territoire à risque important d'inondation ni ne présente l'avancement de la mise en œuvre de l'évolution des compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) sur le territoire régional, ces deux éléments pouvant permettre de mieux apprécier les populations exposées et les collectivités ayant pris en charge la prévention des inondations.

L'Ae recommande de compléter le volet « risques naturels et technologiques » par une identification des secteurs urbanisés les plus exposés à des aléas importants et, dans la mesure du possible, une estimation de l'exposition à chacun des types de risques des populations concernées.

Elle recommande également, pour le risque d'inondation et de submersion marine, de rappeler les territoires à risque important d'inondation et de présenter l'avancement de la mise en œuvre de l'évolution des compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sur le territoire.

Bruit

Pour le bruit, le rapport note la difficulté d'avoir une vision globale des nuisances sonores du fait du manque structurel de données lié à la création récente de la Région et à l'absence d'observatoire régional du bruit⁴². Les transports routiers constituent une source majeure de bruit, 1 à 2 % de la population étant exposée à une nuisance dépassant les valeurs limites réglementaires.

44 aéroports et aérodromes de la région ont des plans d'exposition au bruit, la plupart d'entre eux, notamment en ex-région Aquitaine, datant toutefois d'avant 2000⁴³.

Les données fournies pourraient être complétées par des informations permettant de mieux appréhender les secteurs sur lesquels la population est la plus exposée au-delà de la seule

⁴² Un observatoire régional existait en ex-région Poitou-Charentes et un pôle de compétence bruit dans les départements de Dordogne et de Lot-et-Garonne.

⁴³ À l'exception des aéroports de Bordeaux-Mérignac, Bordeaux-Mérignac-Saucats et Agen-La-Garenne.

représentation des infrastructures de transport. En particulier, il serait opportun de fournir des données aussi précises que possible sur les points noirs de bruit (PNB)⁴⁴.

L'Ae recommande de mieux localiser, au moins de façon globale, et de caractériser l'exposition des populations au bruit (points noirs de bruit et établissements sensibles en ambiance non modérée, notamment).

Sites et sols pollués

La Nouvelle-Aquitaine présente une proportion de sites ou sols concernés par une pollution avérée ou potentielle supérieure aux moyennes nationales (de 48 % pour les sites Basias⁴⁵, de 40 % pour les sites Basol⁴⁶, + 23 % pour les ICPE), beaucoup de sites Basol se concentrant autour de Bordeaux. Nombre de ces sites ne sont plus en activité, sans perspective d'avenir claire. Par ailleurs, des niveaux de lindane élevés sont encore mesurés dans l'ex-région Poitou-Charentes et la faiblesse des données sur les autres sources de pollution agricole (pratiques viticoles et céréalières à fort niveau d'intrants) ne permet pas de conclure sur la qualité des sols.

Par ailleurs, la région Nouvelle-Aquitaine comporte plusieurs dépôts de résidus et stériles de mines d'uranium. Le Sraddet ne les évoque pas.

L'Ae recommande de compléter les données relatives à la qualité des sols notamment agricoles, de décrire les sites de dépôts de résidus et de stériles de mines d'uranium et d'améliorer la connaissance relative aux sites pollués pour déterminer les potentialités d'usages de ces sites à l'avenir.

2.1.2 Scénario au fil de l'eau

Le dossier fait l'hypothèse de la poursuite de la croissance démographique (passage de 5 950 000 habitants environ à 6 750 000 habitats en 2040), accroissant les déséquilibres territoriaux en augmentant encore la densité sur les aires urbaines et les territoires proches du littoral au détriment de l'est de la région et des vallées pyrénéennes. Cette pression démographique continuerait de générer de l'étalement urbain et de la consommation d'espace et de ressources, notamment en eau. La pression démographique et l'étalement urbain accroissent les conséquences sur l'environnement (artificialisation des sols sur le littoral et le rétrolittoral, sur-fréquentation touristique des milieux, surexploitation des ressources, pollution des milieux).

L'impact du changement climatique sera significatif sur l'ensemble des écosystèmes et des ressources en eau de la région et aura un effet particulier sur le littoral, compte tenu de la sensibilité particulière de ces territoires, fortement concernés par l'élévation du niveau de la mer, l'érosion intensive de la côte, et l'augmentation d'occurrence des phénomènes météorologiques. En milieu montagnard (Pyrénées surtout) les modifications du manteau neigeux auront des conséquences sur la biodiversité, les écosystèmes et les usages (agropastoralisme, hydro-électricité et tourisme).

Le rapport identifie une évolution de la biodiversité liée à la modification des aires de répartition au profit des espèces méridionales et au fait que l'élévation des températures pourrait perturber les milieux aquatiques terrestres, d'autant plus que les prélèvements d'eau augmenteraient.

⁴⁴ Le tableau de synthèse indique que plus de 900 PNB de jour et de 500 PNB de nuit ont été identifiés par les différents PPBE.

⁴⁵ Inventaire historique des sites industriels et des activités de service

⁴⁶ Base de données sur les sites et sols pollués

L'évolution des masses d'eau devrait connaître une réduction des débits moyens annuels de 40 % d'ici à 2050 et un risque d'intrusion saline pour deux zones à sensibilité forte (rive gauche de la Gironde et côte autour de La Rochelle avec des étiages). Il indique que « *la région va devoir gérer sur le court terme des périodes de demandes sévères, ponctuelles comme la période d'irrigation, mais également sur le long terme avec l'effet cumulé d'un déficit de recharge ou d'alimentation des nappes souterraines associé à une forte augmentation des prélèvements* ». Par ailleurs, les milieux marins pourraient être mis en danger, compte tenu de l'acidification des mers.

En matière de paysage, le rapport pointe une évolution vers leur banalisation, cristallisée sur le littoral où le développement urbain se fait au détriment des espaces naturels et agricoles.

Pour les émissions de gaz à effet de serre, le secteur des transports, principale source d'émission régionale, poursuivrait son augmentation.

Dans ce scénario « au fil de l'eau », le dossier note également un risque de poursuite de l'augmentation de la production de déchets par habitant, principalement du fait du développement des technologies du multimédia et de la fréquentation touristique.

2.1.3 Synthèse

Un tableau de synthèse hiérarchise les enjeux selon deux critères : « *éléments du diagnostic et tendances évolutives de chaque thématique* » et « *sensibilité de chaque thématique face aux pressions découlant du domaine de compétence du SRADET* ». Elle fait ainsi émerger vingt-deux enjeux et sous-enjeux. La hiérarchisation de ces enjeux est ensuite établie grâce à la combinaison de trois éléments (territorialisation, chemin à accomplir, levier d'action), chacun étant noté de 1 à 4⁴⁷.

Thématique	Hierarchisation/territoire	Chemin restant	Hierarchisation/SRADET	Niveaux d'enjeu
	(Enjeu régional)	(4 important - 1 faible)	(Levier d'action du SRADET)	
Milieux naturels et biodiversité	FORT	4	FORT	4
Ressource espace	FORT	4	FORT	
Énergie/GES	MOYEN	3	FORT	3
Déchets	FORT/MOYEN	2	FORT	
Qualité de l'air/GES	FORT/MOYEN	3	FORT/MOYEN	
Paysage et patrimoine	FORT	3	MOYEN	
Ressource en eau	FORT	4	MOYEN/FAIBLE	
Ressources minérales	FORT	3	MOYEN	2
Risques submersion et érosion	FORT	3	FAIBLE	
Nuisances sonores	MOYEN	2	MOYEN	1
Sites et sols	FAIBLE	4	FAIBLE	
Autres risques	MOYEN	2	FAIBLE	

Figure 2 : Tableau de synthèse des enjeux. Source : état initial de l'environnement

Cette combinaison aboutit à la répartition en quatre niveaux d'enjeux : prioritaire, fort, moyen, faible, selon le tableau de la figure 2, le raisonnement étant alors conduit par enjeux (et non par sous-enjeux). L'Ae souscrit globalement à cette hiérarchisation, à quelques exceptions près, la première lui paraissant capitale :

⁴⁷ Pour le critère « territorialisation », de (1) faible à (4) prioritaire, pour le critère « chemin à parcourir » de (1) tout est déjà en place à (4) tout reste à faire, pour le critère « levier d'action » de (1) faible à (4) structurant.

- au vu du diagnostic régional, du rapport des objectifs et de l'analyse de l'état initial, la ressource en eau lui apparaît comme l'enjeu prioritaire pour la région Nouvelle-Aquitaine, conditionnant l'ensemble du développement de la région. Son classement actuel seulement en enjeu fort résulte essentiellement du fait que le Sraddet a été analysé comme un levier d'action moyen/faible. Dans le cas de la région Nouvelle-Aquitaine, l'Ae ne partage pas cette analyse dès lors que la bonne mise en œuvre des objectifs du Sraddet dépendra des choix d'utilisation de l'espace et d'aménagement, selon les actions et les réponses qui seront apportées pour améliorer l'adéquation entre les ressources disponibles et les usages de l'eau. De façon centrale, la volonté de sanctuariser les terres agricoles risque d'être peu efficace si l'exploitation agricole ne dispose pas de la ressource en eau nécessaire, y compris dans l'hypothèse optimiste de choix culturels sobres en eau ;
- même si les risques naturels ne sont pas un domaine à traiter en tant que tel par le Sraddet, l'aménagement du territoire et la constructibilité sont des leviers essentiels pour réduire l'exposition à ces risques. La réduction de l'étalement urbain et la préservation des champs d'expansion de crues (terres agricoles notamment) constituent des leviers essentiels. Il ne peut pas être considéré que le Sraddet constitue un levier d'action faible, et la prise en compte de l'érosion du littoral, pour elle-même et pour ses conséquences sur les submersions marines, méritent de classer cette thématique comme un enjeu fort au moins pour les territoires littoraux ;
- les enjeux déchets du BTP et matériaux devraient également être réévalués à fort, au regard des déséquilibres constatés dans l'état initial.

L'Ae recommande de relever au niveau « prioritaire » l'enjeu « ressource en eau » et au niveau « fort » les enjeux « risques naturels » et « déchets du BTP et matériaux ».

2.1.4 Territorialisation des enjeux

Une spatialisation est réalisée selon « huit unités fonctionnelles » regroupant des espaces, en continuité ou non, cohérents en termes de critères géographiques, de problématiques ou d'enjeux environnementaux et de « *fonctions dans le système territoire* » : communes littorales, bassins de vie en développement, secteurs en sous-densité/perte démographique, massifs boisés, grandes cultures, masses d'eau souterraines en déficit hydrique, milieux aquatiques structurants, continuités écologiques régionales. Les secteurs de montagne ne font pas l'objet d'une unité fonctionnelle spécifique, mais se retrouvent intégralement dans « secteurs en sous-densité/perte démographique » et « continuités écologiques régionales ». Ce choix a pour effet de limiter la prise en compte des spécificités montagnardes, en particulier de la multifonctionnalité des espaces et activités, dans l'ensemble du Sraddet. Par ailleurs, faute d'aborder spécifiquement les territoires de montagne, le Sraddet ne traduit pas les conséquences qui seraient à en tirer pour les adapter aux changements climatiques.

Les unités fonctionnelles sont regroupées en deux catégories (à dominante urbaine et à dominante naturelle), ces catégories restant sans objet pour la suite des travaux.

Les huit unités fonctionnelles prennent leur sens pour l'analyse des incidences du Sraddet et de la démarche « éviter, réduire compenser » (voir ci-après). Néanmoins, ce concept fonctionnel ne trouve pas d'écho dans le reste du Sraddet. La cotation des enjeux est, en outre, différente de la cotation générale, sans explicitation de la méthode retenue (1 pour les plus faibles et 3 pour les plus forts). Par ailleurs, l'unité fonctionnelle relative aux « communes littorales » semble trop restrictive et aurait dû intégrer la totalité des communes rétro-littorales (voire s'intéresser aux

EPCI littoraux). La représentation cartographique des unités fonctionnelles est faite au niveau régional. Il aurait sans doute été plus pertinent, pour que l'on puisse déterminer, pour chaque territoire à quelle (s) unité(s) fonctionnelle(s) il est rattaché, de reprendre la méthode utilisée dans l'atlas géographique pour les objectifs du Sraddet et de croiser ces deux représentations.

L'Ae recommande de préciser de quelle façon les unités fonctionnelles sont prises en compte dans l'ensemble du Sraddet, notamment dans ses objectifs et ses règles, et de les identifier dans les 64 planches de l'atlas géographique.

2.2 Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes

L'analyse rappelle la distinction entre les plans et programmes avec lesquels les objectifs et les règles du Sraddet doivent être compatibles (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée) et ceux qu'il doit prendre en compte. Elle précise que seuls les liens du Sraddet avec les documents à portée environnementale sont analysés. L'ensemble de ces éléments sont traités par le livret 3 du rapport d'évaluation environnementale.

2.2.1 Les Sdage et les PGRI

Pour chaque orientation fondamentale (OF) des deux Sdage concernés (Loire-Bretagne et Adour-Garonne), l'analyse récapitule dans un tableau les objectifs et les règles prévues par le Sraddet, sans préciser toutefois, pour les règles, si cette analyse est faite sur leur seul énoncé ou si elle intègre l'ensemble des éléments présentés dans les fiches-règles. L'analyse est très succincte et imprécise. En particulier, au regard de l'insuffisance de la ressource en eau dans le bassin Adour-Garonne, une analyse approfondie de l'articulation avec les dispositions B48 et C49 du Sdage Adour-Garonne 2016-2021 est attendue (leur contenu n'est même pas développé). Si pour l'orientation C, l'analyse mentionne uniquement « *la règle générale 24 envisage une meilleure gestion quantitative de l'eau à travers les documents d'urbanisme* » ce qui est déjà peu ambitieux, aucune mention ne figure pour l'orientation B. Le rapport conclut ainsi, sans le démontrer, que « *le SRADDET ne contredit pas les chapitres ou orientations des deux SDAGE. Toutefois, il apporte peu d'éléments au niveau des règles visant à appuyer ces schémas* ».

L'Ae recommande de procéder à une analyse de la compatibilité des dispositions du Sraddet avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les Sdage.

L'analyse de l'articulation avec les PGRI procède de la même méthode, et aboutit à la même conclusion de « *compatibilité au sens juridique du terme des objectifs et règles du SRADDET avec les deux PGRI* ». Le rapport d'évaluation environnementale note toutefois que le Sraddet aurait pu « *spécifier la prise en compte au niveau foncier des zones d'expansion des crues* ».

L'Ae recommande de procéder à une analyse de la compatibilité des dispositions du Sraddet avec les objectifs stratégiques et les dispositions du PGRI.

L'analyse de compatibilité du Sraddet avec les Sdage et les PGRI devrait être finement conduite pour pouvoir garantir l'adéquation entre le Sraddet et les outils de gestion intégrée de l'eau, c'est-à-dire les Sage, les plans de gestion de zone humide, etc.

⁴⁸ Incluant « Réduire les pollutions d'origine agricole et assimilée »

⁴⁹ Incluant « Gérer durablement la ressource en eau en intégrant le changement climatique »

2.2.2 Les plans / programmes à prendre en compte

L'analyse se focalise sur certains plans et programmes listés à l'article L. 4251-2 du CGCT⁵⁰ et en ajoute quelques-uns⁵¹ ; elle utilise la même méthode que pour le Sdage et le PGRI. À ce stade, l'absence de portée des règles ne peut apporter aucune garantie ou démonstration du respect des obligations prescrites par les plans à prendre en compte, en particulier la stratégie nationale bas-carbone ou la programmation pluriannuelle de l'énergie.

L'article R. 122-20 du code de l'environnement requiert de façon plus générale, dans l'évaluation environnementale, de faire « *une présentation générale indiquant l'articulation du Sraddet avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale* ». Cette analyse est donc complémentaire et consiste notamment à évaluer la cohérence des plans entre eux, mais aussi à consolider le scénario au fil de l'eau et, le cas échéant, l'analyse d'impacts cumulés éventuels. Il ne s'agit donc pas seulement d'une simple vérification de cohérence.

À titre d'exemple, plusieurs autres plans présentent un intérêt, soit pour décrire l'évolution prévisible de l'environnement, soit comme donnée de contexte nécessaire pour la poursuite de l'évaluation des incidences du Sraddet : la stratégie foncière de la région adoptée en 2018, la stratégie régionale sur l'eau, la stratégie régionale sur la biodiversité, le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, le schéma régional des carrières, etc. Dès le paragraphe § 1.3.5, l'Ae a également signalé le cas particulier du programme Neoterra.

Enfin, La contribution de l'Agence régionale de santé souligne qu'alors que la santé environnementale avait vocation à être prise en compte dans le Sraddet de façon transversale, les enjeux identifiés par le plan régional santé environnement ne se retrouvent que dans l'objectif 55 relatif à l'écoconstruction.

L'Ae recommande de compléter la liste des plans / programmes et d'approfondir l'analyse de leur articulation avec le Sraddet pour l'évaluation de ses incidences, en particulier pour ce qui concerne les lois, plans et programmes nationaux analysés dans le domaine de l'air, de l'énergie, du climat et des déchets.

Le dossier, dans l'ensemble, aborde peu les questions internationales et interrégionales (parfois dans le diagnostic, mais jamais dans les objectifs et les règles). Les enjeux partagés avec l'Espagne ne sont pas évoqués.

Pour les questions de mobilité, de gestion des ressources minérales et de déchets, l'intérêt d'une articulation forte avec plusieurs régions voisines et avec l'Espagne est très peu discuté dans le dossier, ainsi que pour les continuités écologiques, celui d'une démarche complémentaire avec l'Occitanie, par exemple pour la Garonne ou le parc national des Pyrénées, les Pays de la Loire pour la façade Atlantique⁵² ou l'Espagne pour la protection des espèces transfrontalières.

⁵⁰ Les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du massif pyrénéen et du massif central, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte du parc national des Pyrénées, les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées par le code de l'urbanisme et les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes.

⁵¹ La stratégie nationale bas carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie, le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, le document stratégique de façade Sud-Atlantique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, et le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

⁵² Par exemple, un volume important de granulats est extrait en mer et exporté vers les Pays de la Loire et la Bretagne.

La fusion récente des trois anciennes régions peut, pour partie, expliquer cette absence, la nouvelle région s'étant surtout consacrée à constituer des références communes aux trois anciennes régions et des continuités internes.

L'Ae recommande de présenter plus complètement les flux et les interactions entre la Nouvelle-Aquitaine et l'Espagne et, au besoin, de prévoir des objectifs spécifiques les concernant.

L'Ae recommande de préciser selon quel processus la Région prévoit d'assurer la cohérence entre les orientations, les objectifs et les règles du SradDET Nouvelle-Aquitaine avec ceux des SradDET des régions voisines (Occitanie et Pays de la Loire notamment), en indiquant les objectifs et les règles qu'il serait opportun de partager, ainsi qu'avec les politiques espagnoles correspondantes.

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

Cette question est abordée principalement de façon méthodologique dans un fascicule intitulé « Justification des choix retenus – livret 4 ». Sans entrer dans le détail de toutes les options analysées ni des mécanismes qui ont conduit aux choix retenus, elle présente la méthode et ses principaux résultats de façon statistique. L'Ae ne peut donc livrer qu'une analyse de la méthode utilisée, sans pouvoir réellement porter un jugement sur son résultat, autrement que par l'analyse dans la partie 3 de la façon dont le SradDET prend en compte l'environnement.

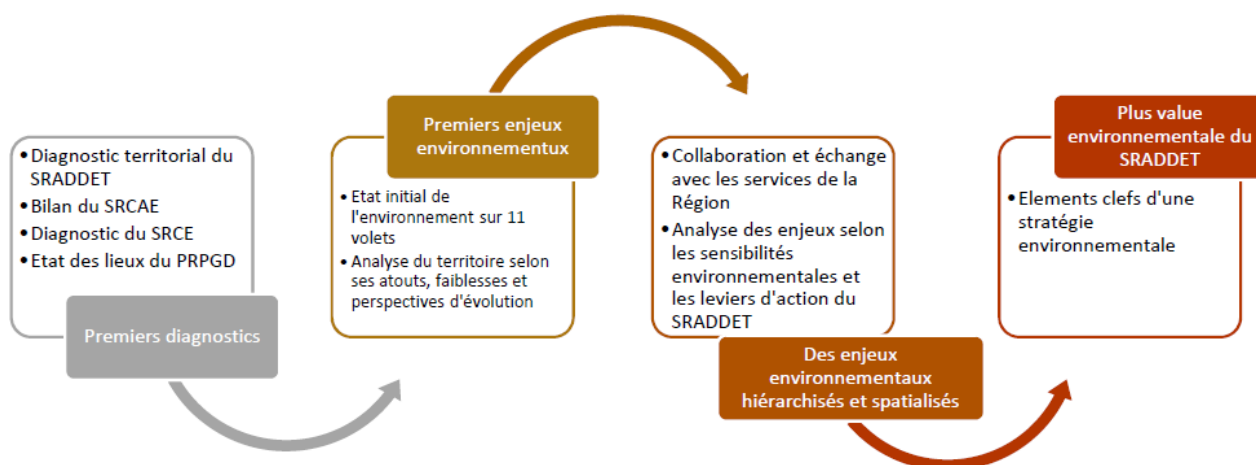


Figure 3 : Méthode d'élaboration du SradDET. Source : Livret 4

Le livret 4 indique que l'évaluation environnementale a porté sur les éléments réglementaires opposables du SradDET – les objectifs du rapport et les règles du fascicule. Ce processus a accompagné le projet, lors de la rédaction du rapport d'objectifs et lors de la retranscription des règles⁵³. Comme l'indique le schéma ci-dessous, trois versions du rapport d'objectifs ont été analysées ainsi que deux versions du fascicule des règles.

⁵³ L'analyse des incidences précise que les mesures ERC n'ont été retranscrites que dans certains objectifs.

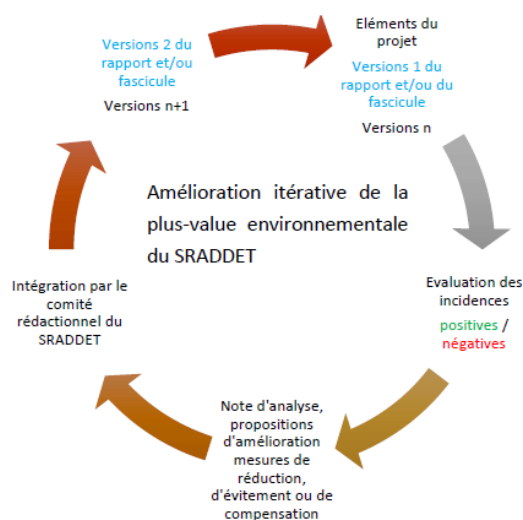


Figure 4 : Boucle itérative d'élaboration du Sraddet. Source : Livret 4

Le livret 4 produit deux histogrammes représentant l'évolution des objectifs et des règles résultant de ce processus.

Même si leur résultat est compréhensible, la façon dont le processus est conduit est peu lisible. Plusieurs questions génériques peuvent être posées, sans que le document permette d'y répondre :

- quelle a été l'influence du niveau de priorité des différents enjeux sur l'ensemble de la démarche ? Comme indiqué plus haut, la minoration de ce niveau pour la ressource en eau, pour les risques naturels et pour les matériaux et déchets du BTP pourrait expliquer le faible nombre d'objectifs ou de règles concernant ces enjeux. Au-delà du nombre, la question peut également se poser de savoir si ces niveaux de priorité ont pu avoir des conséquences pour l'arbitrage de certains objectifs ou de certaines règles ;
- à l'exception de certains enjeux importants ou découlant d'obligations législatives (consommation d'espace, production d'énergie renouvelable, déchets), les objectifs et les règles sont peu quantifiés. Par conséquent, il est difficile de comprendre le résultat du raisonnement, mais surtout la quantification des résultats permettant la définition des valeurs figurant dans les différents histogrammes sans disposer des modalités de calculs utilisés dans la méthode. Compte tenu des rédactions utilisées dans les objectifs et dans les règles, l'appréciation chiffrée des effets directs du Sraddet reste hypothétique.

Le livret 4 présente la façon dont les notes d'analyse d'incidence produites ont permis de faire évoluer certains objectifs dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement et notamment d'éviter que le Sraddet n'ait, à travers ses objectifs, un effet défavorable. Un tableau présente, par thématique, les améliorations apportées à la rédaction des objectifs au cours de la démarche itérative. À titre d'exemple, l'analyse pour la consommation d'espace dans sa première version a conduit à modifier les objectifs 39 et 43. Néanmoins, dans ce cas comme dans la plupart des autres cas, le lecteur ne sait ni de quelle façon, ni avec quelle intensité.

La même démarche appliquée aux règles conclut que le fascicule n'a évolué qu'à la marge entre les versions successives, la seule règle ayant évolué portant sur l'interdiction de nouvelles installations de déchets non dangereux. Le rapport indique que « *la plus-value environnementale du corpus des règles sur la préservation de la biodiversité s'est légèrement affaiblie par suite d'assouplissement des tournures* ». Ce point se retrouve dans la représentation graphique qui montre le même affaiblissement pour la thématique « énergie-gaz à effet de serre ».

Cette présentation démontre que le processus mis en œuvre a permis d'améliorer les ambitions du plan en portant essentiellement sur les objectifs, sans réellement savoir dans quelle mesure, mais non sur les règles.

2.4 Incidences environnementales du Sraddet

L'analyse des incidences du Sraddet est abordée d'une façon similaire dans le livret 5 du rapport d'évaluation environnementale. Après un exposé de la méthodologie retenue, reposant également sur une boucle itérative, le document fournit une analyse de la performance environnementale du Sraddet fondée sur une cotation à dire d'expert du poids de chacun des 80 objectifs et de chacune des 41 règles sur les différents enjeux pondérés et une analyse des secteurs susceptibles d'être impactés.

2.4.1 Performance globale du Sraddet. Mesures d'évitement et de réduction

Elle est illustrée par des histogrammes de même nature que dans le livret 4. Un histogramme général (voir figure 5) récapitule la plus-value environnementale apportée par le rapport d'objectifs dans sa version finale.

La présentation générale fait apparaître une plus-value globale des objectifs du Sraddet. Toutefois, cette plus-value ne se focalise pas sur les enjeux identifiés comme prioritaires par l'évaluation environnementale (milieux naturels et biodiversité, ressource espace) et apparaît surtout très relative sur l'enjeu prioritaire de la ressource en eau et sur la thématique risques, compte tenu de la qualification des enjeux retenue.

Les apports les plus importants portent sur le triptyque climat-air-énergie. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation globales sont proposées par objectifs stratégiques.

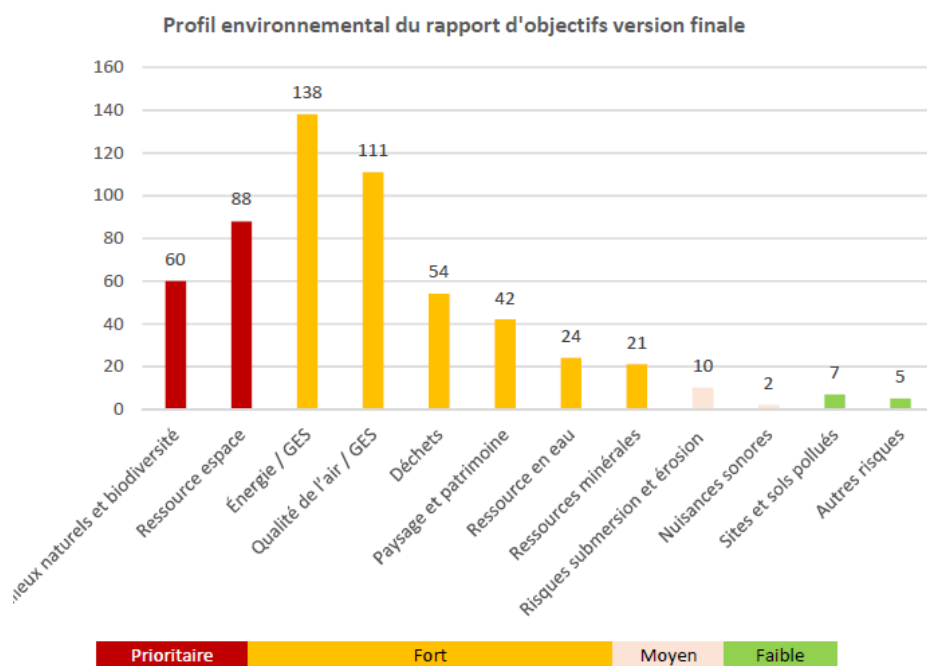


Figure 5 : Profil environnemental du Sraddet. Source : Livret 5

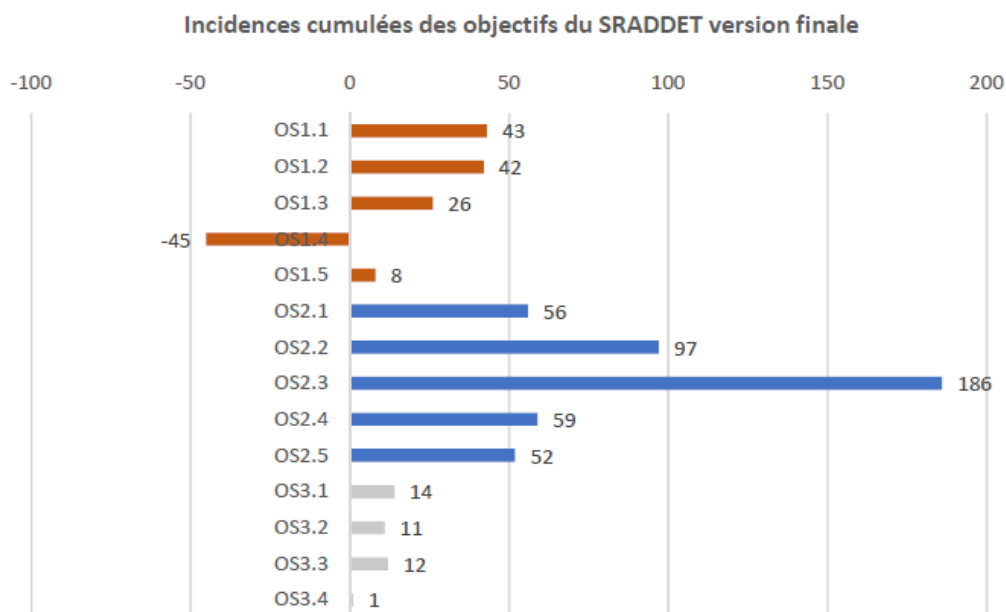


Figure 6 : Analyse globale des incidences par objectif stratégique

L'analyse est présentée globalement pour les objectifs stratégiques et conduit au tableau de la figure 6. Elle est ensuite détaillée pour chacun d'entre eux puis pour le fascicule des règles. Le fait que celui-ci ne soit pas organisé selon les objectifs stratégiques empêche *de facto* une analyse globale regroupant ces deux outils.

La lecture du tableau montre l'incidence négative de l'objectif stratégique : 1.4. « accompagner l'attractivité de la région par une offre de transport de voyageurs et de marchandise renforcée », qui recouvre les objectifs consolidant tous les modes de transport, ce qui rejoint l'analyse de l'Ae sur la nécessité de prioriser les choix d'offre de transport, en cohérence avec la stratégie régionale.

Des mesures ERC sont proposées pour les OS 1.1, 1.4, 2.3, 2.4, 2.5, 3.2 et 3.4 et couvrent donc l'ensemble des objectifs qui dépendent de ces objectifs stratégiques. Le choix de proposer des mesures n'est pas nécessairement lié à la note obtenue par l'OS dans le tableau⁵⁴.

Il n'est pas indiqué de quelle façon ces mesures sont intégrées dans les objectifs et les règles du Sraddet, ni de quelle façon leurs incidences environnementales seront prises en compte. Par exemple, l'objectif stratégique 1.1 « créer des emplois et de l'activité économique en valorisant le potentiel de chaque territoire dans le respect des ressources et richesses naturelles » prévoit une « mesure ERC » : « La localisation des ouvrages de stockage de l'eau devra éviter les zones sensibles. Toute modification des continuités écologiques des cours d'eau devra être évitée. Des mesures d'intégration paysagères devront être mises en place ». Sans que ce soit explicite dans le dossier, cette mesure semble ainsi faire référence à l'objectif 3, le seul dont la fiche mentionne explicitement la ressource en eau. Le lecteur doit donc comprendre que, lorsque la fiche indique « pour atteindre l'objectif fixé, il convient également de faciliter les investissements en infrastructures spécifiques à certains territoires et certaines productions : aménagements et équipements des espaces pastoraux et sécurisation de l'accès à l'eau tout en préservant l'environnement », ceci se traduit par la création d'ouvrages de stockage de l'eau, dont la localisation et les effets ne sont pas pris en compte dans l'évaluation des incidences.

⁵⁴ L'OS 2.3. « accélérer la transition énergétique et écologique pour un environnement sain » fait l'objet de deux mesures ERC sur « la nécessité d'encadrer l'éolien à l'échelle régionale afin d'éviter les impacts cumulés sur les espèces sensibles à cette technologie » et « privilégier des technologies dont la durée de vie et le taux de recyclage des composants sont les plus élevés ».

Cet exemple illustre, parmi d'autres, que ce volet ne permet pas d'établir une traçabilité explicite entre la disposition à laquelle une mesure se rapporte, la façon dont les mesures ont ensuite été prises en compte dans les objectifs ou les règles, et l'appréciation qui peut être faite des incidences environnementales probables qui en résulteraient.

Le rapport procède au même travail vis-à-vis du fascicule des règles et conclut à une incidence positive globale, ce qui n'est pas cohérent avec l'appréciation générale portée dans le livret 4, puis fait une analyse pour chacun des six domaines stratégiques en proposant pour chacun des domaines une ou plusieurs mesures ERC. Le constat est identique à celui fait pour les objectifs⁵⁵.

L'Ae recommande que la Région explicite la justification de chaque mesure, ainsi que la façon dont chacune est intégrée à un objectif ou une règle en précisant ses incidences éventuelles, et comment elle est intégrée au dispositif de suivi proposé dans le livret 5.

2.4.2 Analyse des secteurs susceptibles d'être impactés

Cette analyse concerne l'ensemble des secteurs susceptibles d'être affectés par le Sraddet, puis les secteurs potentiellement impactés par des infrastructures de transport. Ces secteurs sont analysés au regard de la consommation d'espace et des enjeux environnementaux spatialisés découlant de la définition de huit unités fonctionnelles. Elle conduit à proposer des mesures d'évitement, de réduction et de compensation supplémentaires.

Deux objectifs (66 et 67) et une règle (RG3) concrétisent l'armature régionale du Sraddet, visant notamment à soutenir le développement et la mise en réseau d'un système métropolitain autour des villes de niveau 2 (Poitiers, Limoges, La Rochelle, Pau et Bayonne).

Le Sraddet définit un objectif 31 : « Réduire de 50 % la consommation d'espace, par un modèle de développement économe en foncier » à l'horizon 2030, cet horizon n'étant néanmoins pas mentionné dans le titre de l'objectif. Il prévoit également un ensemble de règles souples qui encouragent un aménagement favorisant la densification urbaine (RG 1 à 5).

Les règles 1 « les territoires mobilisent prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes » et 4 « les territoires favorisent, au sein des enveloppes urbaines existantes, l'intensification du développement urbain à proximité des points d'arrêt desservis par une offre structurante de transports collectifs » sont inopérantes vis-à-vis des documents d'urbanisme en l'absence de définition régionale de l'enveloppe urbaine. D'ailleurs, l'évaluation environnementale n'évalue pas la consommation d'espace liée à l'extension de la tache urbaine.

Après analyse des objectifs et des règles du Sraddet, le rapport préconise une série de mesures d'évitement et de réduction pertinentes qu'il conviendrait de traduire concrètement. La principale, prévoyant notamment l'accueil de nouvelles populations au sein de l'enveloppe urbaine existante, est confrontée à la limite évoquée ci-dessus. L'encouragement à la définition d'un « coefficient de biotope par surface »⁵⁶ dans les documents d'urbanisme constitue en revanche un signal positif pour lutter contre l'artificialisation.

⁵⁵ Par exemple pour le groupe de règles « Protection et restauration de la biodiversité », une « mesure ERC » précise : « Afin de garantir le bon état des milieux et des fonctionnalités écologiques qu'ils supportent, toute urbanisation ou aménagement, y compris temporaire, sont à éviter dans les réservoirs et corridors locaux à l'exception des aménagements nécessaires à la gestion des risques naturels ou à vocation pédagogique, touristique et récréative en lien avec la découverte de la biodiversité ainsi que les équipements liés aux activités agricoles ou forestières sous réserve de ne pas compromettre le fonctionnement de l'écosystème ». On peut s'interroger dans quelle mesure l'exception définie dans la mesure risque d'avoir des effets plus négatifs que la mesure elle-même. Il est néanmoins difficile d'en retrouver la traçabilité dans un objectif ou dans une règle.

⁵⁶ « Le coefficient de biotope par surface » est un coefficient qui décrit la proportion des surfaces favorables à la biodiversité (surface éco-aménageable) par rapport à la surface totale d'une parcelle ».

L'Ae recommande de définir au niveau régional la notion d'enveloppe urbaine, qui sert de référence pour l'objectif 31 et la règle 1, puis d'évaluer la consommation d'espace liée à l'extension de la tache urbaine.

Par ailleurs, pour les mesures définies par unité fonctionnelle, on n'identifie pas de quelle façon elles sont traduites de façon différenciée dans les objectifs et les règles. Le Sraddet ne tire donc pas tout le bénéfice de l'approche territoriale retenue, alors que le dossier réunit l'ensemble des conditions pour le faire. Les incidences sur les enjeux territorialisés sont analysées par unité fonctionnelle, avec les limites déjà exposées sur la définition et la localisation géographique de celles-ci. Le fait que ces unités fonctionnelles soient appelées « typologie d'espace » dans ce chapitre signe la limite de cette analyse. Pour chaque unité fonctionnelle sont présentés très rapidement les incidences des règles et objectifs du Sraddet et des mesures d'évitement et de réduction spécifiques à chaque unité. Pour intéressante que soit cette démarche, elle conserve un caractère très généraliste compte tenu de l'absence de territorialisation du Sraddet.

L'Ae recommande d'indiquer de quelle façon les mesures retenues pour chaque unité fonctionnelle trouvent une traduction territorialisée dans le schéma et de préciser comment et, par unité fonctionnelle, sur quels territoires les mesures d'évitement et de réduction proposées seront appliquées.

En ce qui concerne les impacts environnementaux des infrastructures de transport, l'analyse porte sur le grand projet du sud-ouest (GPSO)⁵⁷, les investissements du volet « mobilité multimodale » de la RN 147 (axe Poitiers-Limoges) des CPER 2015-2020 des trois anciennes régions et l'achèvement de la liaison ferroviaire Pau-Canfranc.

Pour GPSO, elle présente les impacts environnementaux et les mesures prévues dans le dossier de fin d'étape 2 (stabilisation du tracé) du projet ainsi que les incidences sur les habitats et les espèces. Elle se conclut par une mesure ERC pour le Sraddet « *si le projet venait à être poursuivi, la Région devrait s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures ERC et de leur cohérence avec les objectifs et règles du Sraddet relatifs à la préservation des paysages et du patrimoine, des continuités écologiques, du foncier agricole, des ressources en eau et de toute autre domaine investi par le schéma* ». Cette présentation « extérieure » des impacts de GPSO est discutable, car elle sous-entend que ces impacts n'ont pas vocation à être pris en compte dans les incidences d'ensemble du Sraddet, alors que la réalisation de GPSO est prévue dans les objectifs et les règles comme une partie intégrante du projet régional⁵⁸ (le dossier le fait pour les incidences positives du projet en termes de mobilité). L'Ae rappelle la nécessité de prendre en compte les consommations d'espace directes et indirectes liées à cette infrastructure dans l'objectif 31 susmentionné et dans l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 à l'échelle régionale, sans préjuger de la structure chargée de définir des mesures d'évitement et de réduction appropriées.

Le même raisonnement doit prévaloir pour tous les travaux de la RN 147 et, plus largement, pour toutes les infrastructures nouvelles du réseau routier d'intérêt régional restant à réaliser ; seules les opérations déjà réalisées peuvent être considérées comme faisant partie de l'état initial ou du scénario au fil de l'eau. L'analyse des incidences environnementales de la remise en service de la

⁵⁷ Projet de desserte ferroviaire en prolongement de la LGV Tours-Bordeaux, par des branches Bordeaux-Espagne et Bordeaux-Toulouse, avec des perspectives de mises en service prévisibles en 2024 pour Bordeaux-Toulouse, 2027 pour Bordeaux-Dax et 2032 pour Dax- frontière espagnole

⁵⁸ Dans l'OS 1.4, « *la Région confirme par ailleurs sa volonté de poursuivre la réalisation de la ligne à grande vitesse GPSO* ».

ligne ferroviaire Pau–Canfranc est présentée sous forme de tableau et conclut à la neutralité du projet (rénovation des voies), tout en ajoutant que « *la construction de ces liaisons va consommer de l'espace* » et « *détruire des milieux naturels de biodiversité ordinaire ou remarquable* ».

L'approche parallèle de l'extension de la tache urbaine et des grandes infrastructures ne permet pas de disposer d'une évaluation consolidée de la consommation d'espace et des impacts sur les milieux naturels. Elle ne prend pas en compte non plus les effets induits de ces infrastructures sur l'urbanisation, ni des autres orientations structurantes du Sraddet pour l'organisation des déplacements (développements autour des gares TGV et des pôles d'échanges multimodaux).

Par ailleurs, l'analyse ne prend pas en compte les autres types d'occupation des sols prévus ou induits par le Sraddet, qui pourraient présenter des incidences en termes d'emprises, mais également en exploitation pour certains types d'installations. Notamment, l'ambition affichée pour la production d'énergie renouvelable et pour le stockage de l'eau devrait se traduire par des surfaces importantes de panneaux photovoltaïques et de retenues artificielles, ainsi que d'autres incidences (sur la biodiversité, la qualité de l'eau, la protection des captages et la préservation des paysages, par exemple). De même que pour l'extension de la tache urbaine et pour les grandes infrastructures, un ou plusieurs scénarios de déploiement⁵⁹ devraient être pris en compte.

L'Ae recommande de compléter le livret 5 par une analyse des incidences consolidées de l'extension de la tache urbaine et de l'ensemble des infrastructures restant à réaliser et des autres types d'occupation des sols prévus par le Sraddet sur la consommation d'espace et les différents enjeux environnementaux (milieux naturels, eau, paysages), afin de préciser les mesures ERC éventuellement nécessaires pour atteindre les objectifs affichés.

2.5 Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Le réseau Natura 2000 est constitué de 279 sites en Nouvelle–Aquitaine pour 1,14 millions d'hectares en zone terrestre et 1,79 millions d'hectares en zone marine. Le Sraddet n'identifie pas d'objectifs ou de règles spécifiques à ce réseau. Toutefois, les sites sont majoritairement inclus (sauf 134 312 hectares soit 14,9 % du réseau) dans les continuités écologiques du Sraddet. Les sites inclus dans ces continuités écologiques sont donc concernés par toutes les mesures visant à les préserver et les restaurer (objectif 40 et 41, règles 33, 34 et 35). Une attention particulière est apportée par l'évaluation environnementale sur les sites en dehors des continuités écologiques en présentant notamment un tableau récapitulatif des sites et une carte.

L'évaluation des incidences est conduite de manière globale en identifiant les objectifs et règles qui leur sont applicables. Comme indiqué ci–avant pour les autres enjeux environnementaux, elle n'inclut pas l'ensemble des projets.

Certains objectifs et règles concernent l'ensemble des sites (objectifs 20, 31, 35, 40 et 41, règles 1, 2 et 35), d'autres concernent les espaces à dominante agricole, forestière, humide ou côtière. L'évaluation environnementale propose des mesures de réduction et d'évitement⁶⁰ applicables soit à tous les sites, soit à certains d'entre eux.

Parmi les mesures de réduction, l'Ae note plusieurs mesures, dans cette section mais aussi dans les sections précédentes, qui mériteraient être introduites dans les objectifs et règles du Sraddet :

⁵⁹ En fonction de l'objectif, la surface nécessaire pourrait être répartie entre implantation sur bâti, friches et autres espaces, à répartir dans les espaces territoriaux.

⁶⁰ De façon exceptionnelle, des mesures de compensation.

- l'identification systématique des sites Natura 2000 comme réservoir ou corridor écologique ce qui garantirait pour ces sites l'application des objectifs et des règles du Sraddet prévues pour les continuités écologiques,
- l'évitement des sites Natura 2000 par des nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation,
- la préservation d'une bande tampon de 300 mètres autour des sites Natura 2000 aquatiques ou marins,
- la proposition d'une règle prévoyant que les appels à projets régionaux relatifs au développement du tourisme veillent à préserver les milieux naturels de toute sur-fréquentation touristique.

Sans le détailler pour chaque site ni identifier de sites particulièrement exposés, l'évaluation conclut que *« la mise en œuvre du SRADDET dans le respect des objectifs et des règles édictées, recherche des impacts positifs sur les sites Natura 2000 ou limite les possibles impacts négatifs par des mesures d'évitement ou réduction, n'entraînera pas d'incidences notables sur les sites Natura 2000, leurs habitats et espèces et leur état de conservation »*.

Cette analyse devrait être confortée par l'identification des incidences consolidées évoquées précédemment. En particulier, cette absence d'incidences significatives restant à démontrer pour GPSO (notamment dans la vallée du Ciron), il est nécessaire de conduire une analyse plus approfondie tenant compte de l'ensemble des incidences, en particulier sur les sites les plus affectés par GPSO et les autres grands projets d'infrastructures.

Enfin, l'analyse n'est pas affinée par espèce. Sans aller jusqu'à une déclinaison exhaustive, il conviendrait de s'assurer qu'aucun habitat d'espèce et aucune espèce à enjeu fort (d'intérêt communautaire, menacée d'extinction, etc..) dans un mauvais état de conservation, déterminants pour un site, ne sera significativement affectée par les extensions urbaines et les projets prévus.

On notera également que l'analyse relative aux incidences sur le réseau Natura 2000 marin n'est pas présentée, alors que celui-ci représente plus de la moitié de la surface des sites régionaux.

L'Ae recommande, pour pouvoir clairement démontrer l'absence d'incidences significatives négatives pour le réseau Natura 2000 :

- ***de compléter l'analyse des incidences, en prenant en compte l'ensemble des incidences quelles que soit leur nature et en intégrant dans les objectifs et les règles les mesures ERC évoquées par l'évaluation environnementale,***
- ***d'affiner l'analyse, en particulier sur les sites les plus affectés par GPSO et les autres grands projets d'infrastructures, ainsi que pour les habitats et les espèces ayant justifié la désignation des sites présentant un mauvais état ou une mauvaise dynamique de conservation.***

Elle recommande, par ailleurs, de présenter spécifiquement une analyse des incidences sur les sites marins du réseau.

2.6 Mesures de compensation

Le livret 5 ne prévoit qu'exceptionnellement des mesures de compensation génériques. La seule règle qui en fait mention (RG34⁶¹) se limite à un rappel réglementaire. Elle peut toutefois constituer une première piste pour la mise en œuvre d'une politique de compensation coordonnée

⁶¹ « Les projets d'aménagement ou d'équipements susceptibles de dégrader la qualité des milieux naturels sont à éviter, réduire sinon compenser, dans les réservoirs de biodiversité ou les corridors écologiques définis localement ou, à défaut, dans ceux définis à l'objectif 40 et cartographiés dans l'atlas régional (atlas de 64 planches : trame verte et bleue, cartographie des composantes en Nouvelle-Aquitaine) ».

à l'échelle régionale, qui pourrait traduire le caractère prioritaire de l'enjeu « biodiversité ». Selon une logique similaire à une des fiches action de Neoterra, le Sraddet pourrait alors définir une politique régionale de compensation en ciblant, par exemple, pour sa mise en œuvre, des territoires prioritaires en matière de réhabilitation des continuités écologiques.

L'analyse des principales incidences du Sraddet sur les milieux naturels, les sites Natura 2000 notamment, et celle que recommande l'Ae pour les espèces pourraient fournir des indications intéressantes sur les objectifs à fixer, en cohérence avec le classement des cours d'eau au titre de la continuité écologique et avec l'engagement de la Région dans la fiche action 65 de Neoterra (cf. page 15).

L'Ae recommande de concrétiser la politique régionale de mesures de compensation par l'identification des habitats et des espèces les plus menacés et des secteurs potentiels sur lesquels favoriser leur conservation et la restauration des continuités écologiques, en cohérence avec la fiche action 65 de Neoterra.

2.7 Dispositif de suivi du Sraddet

Dans différents avis pour le cadrage préalable d'autres Sraddet, l'Ae a rappelé que le dispositif de suivi de la mise en œuvre du schéma devait être conçu comme un outil permettant de conduire une évaluation du Sraddet, mis à disposition des acteurs du territoire pour qu'ils se l'approprient et pour la complète information du public, et pour que soient précisées les conditions de correction des trajectoires en cas d'écart constaté. Ce dispositif devrait ainsi constituer le référentiel environnemental pour toutes les politiques publiques dans la région et un outil de pilotage pour la mise en œuvre du Sraddet.

Deux dispositifs de suivi avec des indicateurs spécifiques sont, à ce stade, décrits dans le Sraddet de Nouvelle-Aquitaine : un présenté dans le fascicule des règles vise à suivre leur application et un autre présenté dans le rapport d'évaluation environnementale et s'attache à assurer le suivi environnemental du Sraddet.

Pour le premier dispositif, le choix a été fait, de suivre l'application des règles en fonction de la classification thématique, prévue par l'article L. 4251-8 du CGCT. Pour chacune des six thématiques regroupant les différentes règles sont ainsi définis des indicateurs de suivi et des indicateurs d'évaluation de l'application des règles, en précisant les « sources potentielles » des données permettant ces suivis. Le fait que les thématiques de regroupement des règles ne recoupent pas les objectifs stratégiques, ni les trois orientations, ne permet pas d'assurer par cette méthode un suivi et une évaluation des quatre-vingt objectifs ni des quatorze objectifs stratégiques. Le nombre des indicateurs est important, de huit à vingt-sept par thématique. À ce stade, les indicateurs sont uniquement listés sans qu'en soit précisée la référence initiale, ni définies des cibles pour chacun d'entre eux. Les indicateurs doivent pouvoir constituer une base fiable pour le suivi d'objectifs quantifiés à diverses échéances (2030 et 2050 mais aussi un horizon plus proche).

L'Ae recommande de constituer, à partir des indicateurs de suivi et d'évaluation des règles du Sraddet, un suivi de ses objectifs stratégiques.

Pour le second dispositif, il s'agit de vérifier, après l'adoption du programme, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures ERC mais aussi de détecter à un stade précoce, lors de la mise en œuvre du programme, les impacts négatifs

imprévus et de permettre, si nécessaire, l'adoption de nouvelles mesures. Le rapport précise qu'avant établissement d'un tableau de bord, il conviendra de choisir les indicateurs les plus pertinents, sans proposer de choix. Il indique également qu'il conviendra de désigner un responsable pour les renseigner et les suivre. L'Ae rappelle que ce dispositif est requis dans l'évaluation environnementale du Sraddet par l'article R. 122-20 7° du code de l'environnement⁶².

L'Ae recommande que la définition précise des indicateurs environnementaux du Sraddet et la désignation des organismes ou services chargés de leur suivi soient effectués avant le démarrage de la mise en œuvre du Sraddet.

Le rapport propose trois types d'indicateurs, d'état, de pression et de réponse. Le dispositif devrait privilégier des indicateurs de résultats plutôt que de moyens et des indicateurs chiffrés plutôt que des indicateurs supposant une appréciation de l'action conduite⁶³. Par ailleurs, un nombre important d'indicateurs traduit en fait la mise en œuvre de la réglementation par ou sous le contrôle de l'État et non l'effet du Sraddet (superficie des zones vulnérables, superficie des zones de répartition des eaux⁶⁴, évolution des classements sonores des infrastructures de transport, nombre de de PPR et PPRT). D'autres indicateurs sont basés sur des nombres d'installations (par exemple pour la production d'énergie renouvelable) alors qu'un raisonnement en surface ou en production serait préférable. Enfin, certains indicateurs peuvent prendre en compte des aspects différents, voire contradictoires d'un même enjeu. Par exemple, l'indicateur « *population concernée par le risque de submersion marine* »⁶⁵ est susceptible de mesurer soit l'évolution de l'aléa (qui peut entraîner une augmentation de la population exposée), soit l'évolution de la prise en compte de l'aléa par les documents d'urbanisme (qui entraîne, en général, une diminution de la population exposée).

Ni les annexes relatives à l'évaluation environnementale ni le fascicule des règles ne précisent ceux des indicateurs qui sont communs aux deux approches.

De façon optimale, il y aurait intérêt, tant pour l'efficacité du Sraddet que pour vérifier sa performance environnementale, à regrouper les deux dispositifs de suivi dans un seul dispositif. L'Ae estime enfin que la territorialisation de certains indicateurs facilitera celle des objectifs et des règles.

L'Ae recommande de construire un dispositif unique permettant le suivi des objectifs du Sraddet et de sa performance environnementale. Elle recommande de compléter le dispositif de suivi environnemental par des indicateurs représentatifs des objectifs, règles et mesures prioritaires du Sraddet, en les territorialisant dans la mesure du possible et en renseignant systématiquement leur valeur initiale et une valeur cible.

2.8 Résumé non technique

Nonobstant sa pertinence, la méthode utilisée pour l'évaluation environnementale est complexe à résumer. Le résumé non technique apparaît ainsi plus conceptuel que la plupart des autres

⁶² Le rapport propose de confier ce bilan à un spécialiste de l'environnement tel la DREAL, le CGEDD ou toute autre structure compétente en la matière. En tant que volet du dossier, ce bilan est de la responsabilité de la Région.

⁶³ . Par exemple, l'indicateur « *nombre de SCOT caractérisant de façon satisfaisante les sous-trames en prenant en compte les continuités écologiques définies dans le SRADDET* » suppose d'une part que l'évaluateur définisse « de façon satisfaisante » et, d'autre part, ne donne qu'une indication sur le nombre de SCOT sans pouvoir connaître le résultat en surface concernée.

⁶⁴ Pour cette thématique un indicateur sur l'état des masses d'eau, par exemple, semble préférable.

⁶⁵ Utilisé pour suivre l'enjeu « renforcer la connaissance et la prise en compte de l'aléa submersion marine et érosion du trait de côte dans l'aménagement territorial ».

documents, même s'il en reprend les points saillants. En particulier, il s'agit plus d'un résumé de la méthodologie que des résultats de la démarche mise en œuvre.

L'Ae recommande, autant que possible, de rendre le résumé non technique plus concret et didactique en explicitant la valeur ajoutée apportée par la démarche d'évaluation environnementale et de prendre en compte les conséquences du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

Le rapport d'objectifs du Sraddet Nouvelle-Aquitaine apparaît en première approche comme un document ambitieux, comportant un très grand nombre d'orientations et d'objectifs. Plusieurs thématiques (consommation d'espace, changement climatique, mobilités) font l'objet de nombreux développements, traduisant une prise de conscience des transitions écologique et énergétique nécessaires, en rupture avec des tendances pour l'instant défavorables. L'Ae ne peut que saluer les intentions qui animent un tel projet.

Il lui apparaît néanmoins que la portée de cette ambition est affaiblie par le fait que tous les objectifs sont placés sur le même niveau, parfois avec certaines incohérences entre eux. De plus, l'absence de points de départ et de cibles pour de nombreux objectifs prive le Sraddet et, en conséquence, les documents d'urbanisme de toute référence pour préciser le niveau d'efforts à accomplir, ce qui conduit à s'interroger sur la valeur ajoutée que ce schéma apportera effectivement.

En outre, telles qu'elles sont actuellement rédigées, le choix de règles non territorialisées et non prescriptives limite très fortement les effets du Sraddet vis-à-vis des documents inférieurs. Ce choix, qui semble se fonder sur une appréciation excessive du risque juridique, fait même courir le risque de marquer une régression environnementale par rapport aux schémas antérieurs applicables, voire par rapport à certaines lois ou règlements. De la même façon, l'absence de traduction suffisamment concrète des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par l'évaluation environnementale dans les objectifs et les règles pourrait conduire, au pire, à la réalisation des incidences environnementales négatives identifiées dans l'analyse des incidences environnementales sans mesure d'évitement ou de réduction adaptée.

Dans ces conditions, il est improbable que le Sraddet permette à la Région d'assurer effectivement son rôle de chef de file dans les domaines pour lesquels le CGCT le lui confie pourtant. De façon plus générale, l'ensemble des orientations marque la volonté de préserver et consolider l'existant (agriculture, infrastructures, littoral, carrières, etc.) y compris lorsque ceci n'apparaît pas spontanément compatible avec la disponibilité des ressources environnementales ou avec les risques environnementaux identifiés. Cette contrainte, de même que celle des capacités de financement des orientations du Sraddet, conduisent à s'interroger plus globalement sur la soutenabilité de la stratégie affichée et sur les évolutions qui se réaliseront effectivement.

3.1 Gouvernance

La gouvernance du Sraddet n'est pour l'instant pas définie⁶⁶. Le document évoque la nécessité de mettre en place des groupes de travail pour définir et préciser les modalités de mise en œuvre de

⁶⁶ Voir § 2.3 du rapport d'objectifs : « Si le dispositif de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi du SRADDET reste à définir, il sera organisé pour accompagner les territoires dans les transitions indispensables, en assurant la cohérence et l'efficacité des politiques publiques, dans un exercice de pédagogie et dans une relation de proximité et de dialogue ».

plusieurs objectifs (en particulier, la déclinaison de la règle de réduction de la consommation d'espace ou encore la définition du dispositif de suivi). L'Ae note néanmoins que, dans certains cas, ces travaux sont consubstantiels à la précision des objectifs qui devraient d'ores et déjà figurer dans le Sraddet. Par ailleurs, la gestion en parallèle de plusieurs dispositifs régionaux (dont Neoterra), sans articulation explicite de leur gouvernance, peut brouiller le message sur les priorités régionales, rendant encore plus aléatoire l'atteinte des objectifs fixés dans le Sraddet.

Si une telle difficulté semble en partie attribuable au processus de fusion de trois anciennes régions et au retard lié au transfert de certaines compétences, elle fragilise encore plus la Région dans sa capacité à mobiliser toutes les parties prenantes.

L'Ae recommande de définir un dispositif de gouvernance structuré pour le Sraddet et de préciser l'articulation avec les autres dispositifs portés par la Région sur des champs communs.

La complexité inhérente aux Sraddet pose nécessairement la question de leur appropriation par les différents acteurs concernés. L'action permanente d'animation et d'échanges qui est présentée dans le dispositif de suivi doit contribuer à cette appropriation. À ce titre, il serait utile de réaliser, si cela n'est pas déjà prévu, une notice d'application du Sraddet Nouvelle-Aquitaine.

L'Ae recommande de prévoir une notice d'application du Sraddet à destination des autorités publiques et de l'ensemble des parties prenantes.

3.2 Territorialisation

La stratégie du Sraddet identifie plusieurs différenciations territoriales importantes :

- au littoral très attractif, sur lequel la pression foncière conduit d'ores et déjà à des prix fonciers élevés et une réduction subséquente de la consommation d'espace, est opposé l'est de la région qui connaît, à l'inverse, une déprise foncière tout en ayant des taux de consommation d'espace par habitant anormalement élevés ;
- les tendances antérieures ont conduit l'ex-région Aquitaine à développer préférentiellement l'énergie photovoltaïque, quand les ex-régions Poitou-Charentes et Limousin ont privilégié le développement de l'énergie éolienne, ce qui a pu conduire à des réactions de saturation différenciées vis-à-vis de ces modes de production d'énergie ;
- le type d'agriculture pratiqué a des incidences très variables sur le besoin quantitatif de ressource en eau, aux différences en conséquence très marquées selon les territoires. De même, les pratiques de sylviculture induisent des différences importantes selon les différents secteurs de la région sur lesquels elle est pratiquée ;
- sur de nombreux sujets, le dossier signale plusieurs exceptions creusoises.

Sans faire l'objet d'une présentation aussi nette, la région Nouvelle-Aquitaine se caractérise également par des différenciations fortes en matière de gestion des déchets ou de matériaux, seuls quelques départements étant dotés d'installations de traitement de déchets adaptées à leurs besoins (Gironde, Dordogne et Vienne), alors que d'autres départements sont déficitaires à l'horizon du Sraddet (voir § 3.3).

Pour autant, comme indiqué dans la partie § 1.3.3, les règles générales proposées ne sont pas territorialisées à l'exception de la règle qui porte sur les évolutions de la bande côtière et les risques côtiers. À titre d'exemple, les règles qui concernent la prévention, la valorisation ou le

recyclage des déchets ou le déploiement des énergies renouvelables ne proposent pas de déclinaison territoriale pour les nouvelles installations éventuellement nécessaires. Aucune réponse spécifique ne semble en outre être apportée pour les territoires qui mériteraient des réponses adaptées à leurs défis spécifiques.

Pour l'Ae, la déclinaison territoriale des objectifs et des règles générales apparaît comme un axe de travail prioritaire. Ceci est particulièrement le cas pour un certain nombre d'enjeux environnementaux comme l'artificialisation des sols et toutes les ressources naturelles (eau, énergie, matériaux, déchets, bois, etc.).

L'Ae recommande de décliner, dès à présent et autant que possible, les objectifs et les règles générales dont la réalisation sera plus efficace en fonction du contexte des territoires concernés et de préciser les travaux envisagés pour approfondir cette question.

Cas particulier du littoral

La Nouvelle-Aquitaine bénéficie de 973 kilomètres de littoral côtier. L'attractivité de celui-ci, dont les effets se concrétisent à plusieurs kilomètres dans l'intérieur des terres, a conduit le Sraddet à définir un espace de transition qualifié de rétro-littoral, en retenant une distance de 30 kms à partir du trait de côte. L'ensemble de ces territoires (littoraux et rétro-littoraux) partagent des enjeux similaires qui sont ceux de la gestion d'une forte dynamique, sur les plans démographique, économique et social mais aussi ceux de l'anticipation et de l'adaptation aux effets du changement climatique, particulièrement sensible sur le littoral côtier néo-aquitain.

L'érosion du trait de côte associé à la montée du niveau marin conduira, en effet, à la disparition à horizon 2050 d'une superficie non négligeable, la conjonction des deux phénomènes et des événements locaux (tempêtes, etc..) faisant prévoir une érosion entre 1,7 et 2,5 mètres par an sur les côtes sableuses et 25 cm/an pour les côtes rocheuses. Le littoral néo-aquitain est également composée de plusieurs îles de basse altitude, dont l'avenir à moyen et long terme devrait être questionné le plus tôt possible.

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité prévoit une disposition facultative permettant de fixer des objectifs de gestion du trait de côte dans les Sraddet, opposable aux schémas de cohérence territoriale et directement applicables aux PLU(I) en cas d'absence de SCoT. Le Sraddet comporte un objectif 63 dédié, intitulé « *reconquérir et renaturer les territoires littoraux et rétro-littoraux pour limiter les conséquences des risques côtiers amplifiés par les dérèglements climatiques* » et une règle 25 « *les SCoT des territoires littoraux intègrent les prévisions du GIEC 2050 et 2100 pour anticiper l'élévation du niveau de la mer* ».

Les termes utilisés dans l'objectif et la règle démontrent la prise de conscience du problème. La région affirme dans cet objectif que « *l'adaptation des zones côtières à l'élévation moyenne du niveau de la mer constitue une priorité d'aménagement du territoire* » ; « *L'anticipation de l'élévation du niveau de la mer exige une approche nouvelle de l'aménagement des territoires littoraux et rétro-littoraux complétant les stratégies locales de gestion de la bande côtière mises en œuvre par les communes littorales* ». Parmi les modalités de mise en œuvre de la règle, il est « *recommandé que le diagnostic du SCoT soit enrichi du scénario RCP 2.6 (dit le plus optimiste) du GIEC ou de ses nouveaux scénarios complétés quand ils existent de leur déclinaison régionales voire locales* » et surtout que « *une ou des stratégies de recomposition spatiale soit/soient exposés dans le projet d'aménagement et de développement durable du SCoT et dans le document d'orientations et d'objectifs du SCoT* ». La référence au scénario le plus optimiste du GIEC apparaît toutefois d'ores et déjà dépassée si la région souhaite mener une réelle anticipation

pour aménager durablement le littoral et le rétro-littoral.

Par ailleurs, les mesures proposées pour prendre en compte effectivement l'élévation du niveau de la mer et l'érosion du trait de côte dans l'aménagement du territoire restent modestes en l'état actuel de l'opposabilité des règles.

En particulier, il importe que le Sraddet tire les conséquences de l'attribution de la compétence Gemapi « défense contre la mer », laquelle intègre l'érosion du trait de côte, aux établissements publics de coopération intercommunale, la règle 26 ayant vocation à être mise en œuvre à une échelle plus large que l'échelle communale, idéalement à celle de l'unité hydro-sédimentaire.

Enfin, la règle 25 gagnerait à être également appliquée, en plus des SCoT, aux PLU(i) des territoires littoraux et rétro-littoraux pour entraîner l'ensemble des acteurs du territoire dans l'anticipation pro-active souhaitée et dans la construction de scénarios de recomposition spatiale⁶⁷.

3.3 Approche thématique

L'Ae ne revient pas, dans cette partie, sur certaines thématiques principalement abordées dans la partie 2, pour lesquelles une application rigoureuse et complète de la démarche ERC doit conduire à affiner l'évaluation des incidences et la définition de mesures appropriées (Cf. discussion sur les questions de biodiversité). Les règles de maîtrise d'extension de la tache urbaine ainsi que les mesures ERC proposées sont également de nature à apporter des réponses adaptées pour l'enjeu paysager, à condition de décliner la démarche de la même façon, jusqu'au bout. Ne sont traitées ci-après que certaines thématiques importantes, dont la prise en compte apparaît prioritaire pour l'équilibre général du Sraddet ou pour lesquelles les contradictions entre objectifs pourraient nuire à l'atteinte de certaines ambitions environnementales.

3.3.1 Consommation d'espace

Comme évoqué précédemment, la stratégie affichée est de « *diviser par deux le taux de consommation foncière pour protéger les terres arables et forestières* » (mention spécifique des espaces naturels)⁶⁸ mais aussi de « *sanctuariser le foncier agricole, indispensable pour nourrir une population en croissance* » via la protection de toutes les terres fertiles en zones périurbaines ; elle est principalement déclinée par l'objectif 31 avec 2030 pour horizon, mais également indirectement par d'autres objectifs, auquel se réfèrent les règles générales n°1 (« *Les territoires mobilisent prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes* ») et n°5 (réinvestissement des friches).

Comme déjà indiqué plus haut, les formulations de cet objectif et de ces règles ne sont néanmoins pour l'instant pas définies précisément : selon l'objectif 31, la référence pour mesurer l'évolution de la consommation foncière est celle de la période 2009–2015, pas encore connue, l'horizon n'est pas fixé et la notion d'enveloppe urbaine n'est pas définie à l'échelon régional. En parallèle, la formulation de la règle 2, qui stipule que « *les territoires organisent essentiellement le développement des surfaces commerciales dans les centralités et dans les zones commerciales* »

⁶⁷ Et de repli progressif dans les territoires les plus menacés, en cohérence avec le changement de paradigme prôné par la stratégie nationale de gestion du trait de côte

⁶⁸ « *Le réinvestissement urbain, la résorption et la valorisation des friches urbaines, la mobilisation des dents creuses, la densification notamment aux abords des transports en commun, la double utilisation du foncier (mutualisation des équipements, utilisation des toitures, utilisation temporaire des friches...) et la reconquête et le développement des ceintures maraîchères doivent être privilégiés dans les projets d'aménagement* ».

existantes » ouvre la voie à une interprétation contradictoire avec l'objectif de maîtrise des consommations d'espace.

Par ailleurs, il est essentiel que la règle confirme la prise en compte de tous les types de consommation d'espace et définisse ses modalités de calcul.

L'Ae recommande de mentionner dans l'objectif 31 et les règles associées la consommation d'espace de la période de référence utilisée, l'horizon de l'objectif fixé et de définir clairement ses modalités de calcul et de mise en œuvre.

La territorialisation de cette règle présente une importance particulière en région Nouvelle-Aquitaine : il serait en particulier cohérent de maîtriser la consommation d'espace à l'est de la région, en cohérence avec son évolution démographique ; sur le littoral, la règle 1 semble présenter une contradiction avec la règle 26 « *Les documents de planification et d'urbanisme anticipent les évolutions de la bande côtière et réduisent les risques côtiers* ». La densification dans des secteurs ayant vocation à être submergés n'apparaît pas cohérente avec cette règle et il paraît nécessaire de tenir pleinement compte des éventuelles nécessités de recul de l'urbanisation par rapport aux secteurs littoraux.

L'Ae recommande de territorialiser en particulier la règle 1 pour contenir la consommation d'espace dans les secteurs en déprise et conditionner l'urbanisation sur les secteurs littoraux et rétro-littoraux à la définition de stratégies de gestion de la bande côtière, en ex-Aquitaine et sur le littoral charentais, continental ou insulaire.

3.3.2 Ressource en eau. Milieux aquatiques

L'objectif 38⁶⁹ vise partiellement à répondre à la situation initiale très dégradée. De façon bienvenue, il inscrit ce constat dans une perspective de long terme « *cette nécessité de garantir une ressource de qualité et en quantité prend toute son importance lorsque l'on sait qu'en 2015, 1,5 milliard de m³ ont été prélevés en Nouvelle-Aquitaine et que le déficit hydrique pourrait atteindre 1,2 milliard de m³ à l'horizon 2050 pour le seul bassin Adour-Garonne* ». Pour autant, la règle générale 24 (« *les documents de planification et d'urbanisme intègrent la ressource en eau en qualité et en quantité en favorisant les économies d'eau, la réduction des ruissellements, la récupération des eaux pluviales, la réutilisation des eaux grises et la préservation des zones tampons* ») apparaît très insuffisante pour faire face à un tel déficit. L'évaluation environnementale propose plusieurs mesures d'évitement et de réduction dans les différentes unités fonctionnelles concernées qui ne portent néanmoins que sur la gestion des eaux pluviales et des eaux grises, et l'assainissement mais pas sur la gestion de la ressource.

L'Ae considère que, en l'état, le Sraddet n'offre pas une compatibilité durable entre les objectifs d'aménagement qu'il prévoit et la disponibilité de la ressource en eau à l'horizon 2030. L'enjeu affiché de préservation des surfaces agricoles apparaît improbable, si les orientations qualitatives du Sraddet n'apportent pas une réponse suffisante et durable aux conflits d'usage actuels, en tenant compte du changement climatique. Il serait légitime que le Sraddet prescrive, dans les documents d'urbanisme, la réalisation de bilans prévisionnels de besoin en eau, cohérents avec les projets des territoires qu'ils couvrent, de définir en conséquence les moyens de mobilisation d'une ressource supplémentaire (y compris leurs conséquences en matière de consommation d'espace et d'impacts environnementaux) et de conditionner tout autre développement de l'urbanisation à la

⁶⁹ « *Garantir la ressource en eau en quantité et qualité, en préservant l'alimentation en eau potable, usage prioritaire, et en économisant l'eau dans tous ses types d'usage* »

disponibilité d'une ressource suffisante, en cohérence avec les articles R. 111-2 et suivants du code de l'urbanisme.

L'Ae recommande de mettre en cohérence la règle 24 avec l'objectif 38, en demandant aux documents d'urbanisme de réaliser des bilans prévisionnels des besoins en eau, cohérents avec les projets des territoires qu'ils couvrent, et de conditionner tout développement de l'urbanisation à la disponibilité d'une ressource suffisante.

3.3.3 Autres ressources : déchets & matériaux, bois

Déchets et matériaux

Les objectifs et les règles du Sraddet ne font pas référence au plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), ce qui peut se comprendre, dans une certaine mesure, dès lors que le Sraddet a vocation à l'absorber. Toutefois, leur contenu et la façon dont les règles sont formulées ne garantissent pas que les objectifs et mesures du projet de plan, qui sera soumis à consultation en même temps que le Sraddet⁷⁰, seront effectivement repris.

L'Ae recommande de définir des objectifs et des règles qui reprennent les objectifs et les mesures du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Outre deux règles générales sans cible précise, le Sraddet comporte une règle prescriptive (39) selon laquelle « l'ouverture de nouvelles installations de stockage de déchets non dangereux, non inertes, n'est pas autorisée sur l'ensemble du territoire régionale ». Cette règle qui, en apparence, vise à respecter l'article R. 541-17 du code de l'environnement⁷¹, est en réalité doublement problématique : elle ne résout pas l'excédent de capacité durablement constaté sur la période du Sraddet, mais surtout, comme l'a relevé l'avis n°PP-2019-7964 de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Nouvelle-Aquitaine relatif au projet de PRPGD, elle conduit de fait à l'éloignement des installations par rapport à la production des déchets pour les territoires d'ores et déjà déficitaires ou susceptibles de le devenir d'ici à 2025 (le Limousin dans son ensemble, les Deux-Sèvres, puis le Lot-et-Garonne et les Pyrénées-Atlantiques) et à l'augmentation des incidences environnementales liées aux transports des déchets. Cette règle n'apparaît pas cohérente avec le principe de proximité rappelé à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. L'avis de la MRAe avait également relevé l'absence de cartographie des installations de gestion de déchets⁷². À défaut d'être prévue dans le PRPGD, il incombe au Sraddet de prescrire la localisation et la réservation des emprises des installations nécessaires dans les documents d'urbanisme

Outre la mise en œuvre des recommandations de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale, l'Ae recommande de territorialiser les objectifs et les règles du Sraddet, afin de

⁷⁰ Voir notamment [l'avis de l'autorité environnementale n°MRAe 2019ANA96 du 15 mai 2019](#)

⁷¹ « Le plan détermine, en fonction des objectifs fixés en application du 3° du I de l'article R. 541-16, une limite aux capacités annuelles d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes. Cette limite s'applique aux projets de création de toute nouvelle installation, aux projets d'extension de capacité d'une installation existante ou aux projets de modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation. Cette limite est fixée de sorte que :

a) En 2020, la capacité annuelle d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes sans valorisation énergétique ne soit pas supérieure à 75 % de la quantité des déchets non dangereux non inertes admis en installation d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes sans valorisation énergétique en 2010 ;

b) En 2025, la capacité annuelle d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes sans valorisation énergétique ne soit pas supérieure à 50 % de la quantité des déchets non dangereux non inertes admis en installation d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes sans valorisation énergétique en 2010. »

⁷² Voir notamment la décision n°1802969 du tribunal administratif de Caen du 4 juillet 2019 qui a enjoint le Conseil régional de Normandie de compléter le plan régional de prévention et de gestion des déchets afin d'y faire figurer « les actions prévues pour le développement de la tarification incitative et la planification des installations dédiées à la valorisation énergétique ».

pouvoir localiser et réserver les emprises des installations nécessaires dans les documents d'urbanisme.

Le Sraddet n'apporte aucune réponse au constat des déséquilibres entre l'offre et la demande de matériaux, les objectifs (11 et 12) et la règle (38) qui les abordent restant très vagues. Il ne prévoit rien non plus pour la reconquête des espaces, actuellement occupés par des carrières non remises en état.

L'Ae recommande de définir :

- des objectifs quantifiés concernant l'extraction de matériaux et le développement de capacités de recyclage, visant à une plus grande sobriété et à une valorisation accrue des déchets du BTP,***
- une règle visant à assurer une meilleure adéquation territoriale entre les besoins et la production de matériaux, ainsi qu'une meilleure intégration des carrières fermées dans leur territoire.***

Bois

Le dossier signale également l'importance de la sylviculture en Nouvelle-Aquitaine. L'objectif 5 focalise l'approche du Sraddet sur l'approvisionnement de la filière bois et le renouvellement des peuplements et souligne à juste titre l'importance de l'affirmer dans les documents de planification afin que la forêt ne soit pas considérée comme une simple réserve foncière. Il est dommage qu'à cet objectif ne soit pas dédiée une règle, à l'image de la règle 24 pour la ressource en eau, qui valorise l'importance de cette ressource pour le patrimoine régional, que ce soit pour le renforcement des puits de carbone dans l'action de prévention du changement climatique et pour les enjeux de biodiversité de la sous-trame boisée, autant que pour la mobilisation de la ressource.

L'Ae recommande de définir une règle visant à affirmer dans les documents de planification l'importance de la multifonctionnalité de la forêt, afin de limiter l'érosion des espaces forestiers et de promouvoir tous ses bénéfices écosystémiques, y compris vis-à-vis de l'atténuation des changements climatiques.

3.3.4 Mobilités

Comme la partie § 1.3.3 du présent avis l'a déjà relevé, les objectifs préservent et encouragent toutes les mobilités. C'est d'ailleurs ainsi qu'est formulé l'objectif stratégique 1.4 « *Accompagner l'attractivité de la région par une offre de transport de voyageurs et de marchandises renforcée* ».

Comme le démontre l'évaluation environnementale, dans le meilleur des cas, la réalisation de ces objectifs induira une augmentation significative de déplacements, génératrice d'émissions de gaz à effet de serre. Il est légitime de s'interroger sur la soutenabilité, y compris économique et financière, de ces orientations, le dossier ne permettant pas de faire ressortir les termes des arbitrages qui seraient rendus au niveau régional entre les différents modes de transport : en particulier, la desserte de la région par la grande vitesse ferroviaire devrait conduire à une recherche d'optimisation sur les autres modes de transport⁷³. En réalité, même sur ce sujet, le dossier considère que « *la stratégie de nombreux aérodromes repose d'ailleurs sur leur développement à l'international* ».

⁷³ Le rapport d'objectifs mentionné d'ailleurs à deux endroits différents « *une croissance de 6 % du trafic aérien régional en 2017 par rapport à 2016 et un doublement du trafic en 10 ans* », dont 2/3 de 9 millions de voyageurs via l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, et le fait que le trafic aérien entre Bordeaux et Paris a baissé de 23 % en 2018 par rapport à 2016 (soit - 375 000 passagers).

L'Ae souligne que, là également, une approche territorialisée permettrait de définir des stratégies de mobilité adaptées au caractère urbain ou rural des secteurs concernés, le cas échéant de façon cohérente avec les territoires voisins les plus proches (cf. nord-est de la région).

L'Ae recommande d'expliciter les financements prévus à l'horizon 2030 pour les différents objectifs correspondant aux objectifs prioritaires § 1.4 et § 2.3, afin de pouvoir analyser les impacts des orientations de mobilité de Sraddet sur les émissions de gaz à effet de serre et définir des mesures de réduction et de compensation proportionnées selon les priorités identifiées.

3.3.5 Énergie et gaz à effet de serre

L'objectif 43 liste, secteur par secteur, les objectifs quantifiés de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, ainsi que les orientations prioritaires pour les atteindre. Cet objectif affiche les cibles suivantes en référence aux consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre de 2010 (voir tableau) :

<i>Évolution par rapport à l'année 2010</i>	2021	2026	2030	2050
Consommations énergétiques	- 14 %	- 23 %	- 30 %	- 50 %
Émissions de gaz à effet de serre	- 20 %	- 34 %	- 45 %	- 75 %

Les réductions les plus fortes sont affichées dans les domaines du transport, du résidentiel/tertiaire et des déchets, puis dans une moindre mesure dans l'industrie. Le secteur de l'agriculture contribuerait pour - 37 % à la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. En revanche, l'objectif fixé à cet horizon n'intègre pas les engagements de la France à atteindre la neutralité carbone. Plusieurs autres objectifs⁷⁴ ont vocation à contribuer à « *l'accélération de la transition énergétique et écologique pour un environnement sain* ». Ils apparaissent décliner les orientations de l'objectif 43, plutôt que constituer des objectifs complémentaires. La volonté affichée de sanctuariser les terres agricoles et d'impliquer l'agriculture et la sylviculture comme « *une clef majeure de la transition énergétique et de l'adaptation au climat* » est un signal fort qui mérite une traduction à la mesure de l'ambition affichée.

L'objectif 51 (« *Valoriser toutes les ressources locales pour multiplier et diversifier les unités de production d'énergie renouvelable* ») détermine des objectifs, pour certains très volontaristes⁷⁵, de développement des énergies renouvelables, pour une augmentation de production d'environ 24 Twh en 2015 à 37,5 en 2020, 57,5 en 2030, puis 96,5 en 2050. Seul le bois énergie connaîtrait une décroissance, principalement entre 2030 et 2050, basée sur l'hypothèse de l'amélioration de l'isolation et du rendement des chaufferies collectives et sur la volonté de préserver les puits de carbone. Pour l'énergie photovoltaïque, très porteuse en Nouvelle-Aquitaine, le Sraddet affiche la priorité à l'intégration au foncier bâti ou à l'occupation de surfaces artificialisées, sur la base d'une estimation des surfaces d'ores et déjà disponibles. D'autres objectifs (52 - bois énergie -, 53 - réseaux de chaleur) accompagnent cet objectif général.

⁷⁴ 45 : « *Développer les modes de déplacement alternatifs à la voiture solo* » ; 46 : « *Développer les infrastructures de diffusion et de production d'énergie pour les nouvelles motorisations* » ; 47 : « *Structure la chaîne logistique des marchandises, en favorisant le report modal vers le ferré et le maritime et le développement des plateformes multimodales* » ; 48 : « *Réduire les trafics poids lourds en transit international par des itinéraires obligatoires, péages, autoroutes ferroviaires, autoroutes de la mer, etc.* » ; 49 : « *Réduire les consommations d'énergie des et dans les bâtiments* »

⁷⁵ Multiplication par 15 du solaire thermique en dépit d'une évolution limitée au cours des dernières années, par 16 de la production éolienne et par 90 pour le gaz renouvelable.

Comme pour les autres domaines, les règles n°22 à 32 encadrent timidement les orientations qu'elles portent et ne peuvent pas réellement donner une impulsion proportionnée aux ambitions affichées, la plupart d'entre elles utilisant les verbes « *est facilitée* », « *est encouragée* », « *est améliorée* ». Seule la règle 32 relative aux infrastructures de production, de distribution et de fourniture en énergie renouvelable utilise le verbe « *est planifiée et organisée* ». Il y a donc un décalage fort entre les objectifs affichés et les constats sur lesquels ils se basent (par exemple, pour le bâti, « *la cible est de rénover 120 000 logements par an entre 2019 et 2025 puis 100 000 (rythme 6 fois plus soutenu que le rythme actuel) par an entre 2025 et 2050* ») et leur traduction en règles. Le défaut de territorialisation constitue un handicap de même nature, alors que le Sraddet devrait pouvoir s'appuyer sur les études ayant identifié les gisements d'économie d'énergie ou de production d'énergie renouvelable. Une déclinaison plus précise, en particulier par le chiffrage des moyens à mobiliser, est nécessaire pour permettre un dialogue efficace avec les parties prenantes et pour pouvoir servir de support aux démarches menées à un niveau plus local, dans le cadre des plans climat énergie territoriaux notamment.

L'Ae recommande :

- de préciser les règles et les moyens mobilisés pour contribuer à l'atteinte des objectifs affichés à l'horizon 2050,***
- de préciser la méthode permettant d'impliquer tous les territoires dans l'atteinte des objectifs énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, s'appuyant notamment sur le suivi des résultats et des écarts par rapport aux objectifs à atteindre.***

3.3.6 Santé

Comme le souligne la contribution de l'Agence régionale de santé, les questions d'ordre sanitaire sont abordées incidemment, sans réelle traduction transversale notamment compte tenu du découpage retenu pour les enjeux. La promotion d'un urbanisme favorable à la santé ne figure pas dans un objectif du Sraddet, alors qu'il apparaît important que les actions envisagées en matière de planification urbaine et d'adaptation au changement climatique permettent de mettre en œuvre un urbanisme favorable à la santé. Les impacts du radon des secteurs granitiques ne sont ainsi pas spécifiquement pris en compte. L'objectif 44 fixe des orientations prioritaires générales pour améliorer la qualité de l'air aux horizons 2020–2030 principalement liées aux émissions des consommations énergétiques.

En revanche, aucune règle ne lui correspond. Sur le modèle de la règle 24 concernant l'eau, l'Ae estime, au regard de la spécificité de la région, qu'une règle de même nature devrait prévoir que les documents de planification et d'urbanisme intègrent la préservation de zones tampons entre les activités et pratiques polluantes (infrastructures, épandage de pesticides) et les zones urbaines.

L'Ae recommande, sur le modèle de la règle 24, de prévoir une règle demandant aux documents de planification et d'urbanisme d'intégrer la préservation de zones tampons entre les activités les et pratiques polluantes et les zones urbaines existantes et ouvertes à l'urbanisation.

Annexe : Structuration des orientations et objectifs stratégiques

Orientation 1 - Une Nouvelle Aquitaine dynamique, des territoires attractifs, créateurs d'activités et d'emplois

Objectif stratégique 1.1 : Créer des emplois et de l'activité économique en valorisant le potentiel de chaque territoire dans le respect des ressources et richesses naturelles

Objectif stratégique 1.2 : Développer l'économie circulaire

Objectif stratégique 1.3 : Donner à tous les territoires l'opportunité d'innover et d'expérimenter

Objectif stratégique 1.4 : Accompagner l'attractivité de la région par une offre de transport de voyageurs et de marchandises renforcée

Objectif stratégique 1.5 : Ouvrir la région Nouvelle-Aquitaine sur ses voisines, l'Europe et le monde

Orientation 2 - Une Nouvelle Aquitaine audacieuse, des territoires innovants face aux défis démographiques et environnementaux

Objectif stratégique 2.1 : Allier économie d'espace, mixité sociale et qualité de vie en matière d'urbanisme et d'habitat

Objectif stratégique 2.2 : Préserver et valoriser les milieux naturels, les espaces agricoles, forestiers et garantir la ressource en eau

Objectif stratégique 2.3 : Accélérer la transition énergétique et écologique pour un environnement sain

Objectif stratégique 2.4 : Mettre la prévention des déchets au cœur du modèle de production et de consommation

Objectif stratégique 2.5 : Etre inventif pour limiter les impacts du changement climatique

Orientation 3 - Une Nouvelle Aquitaine solidaire, une région et des territoires unis pour le bien-vivre de tous

Objectif stratégique 3.1 : Renforcer les liens entre les villes, la métropole et les territoires ruraux

Objectif stratégique 3.2 : Assurer un accès équitable aux services et équipements, notamment à travers l'affirmation du rôle incontournable des centres-villes et centres-bourgs

Objectif stratégique 3.3 : Optimiser les offres de mobilité, la multimodalité et l'intermodalité

Objectif stratégique 3.4 : Garantir la couverture numérique et développer les nouveaux services et usages