



Autorité environnementale

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

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

n°Ae : 2020-03

Avis délibéré n° 2020-03 adopté lors de la séance du 22 avril 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 22 avril 2020, en visioconférence conformément aux mesures nationales de confinement en vigueur. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Occitanie.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

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

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la Région Occitanie, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 31 janvier 2020.

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 6 février 2020 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Occitanie,
- les préfets des départements de l'Ariège, de l'Aude, de l'Aveyron, du Gard, du Gers, de Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, de l'Hérault, du Lot, de Lozère, des Pyrénées Orientales, du Tarn-et-Garonne, et du Tarn ; le préfet du Tarn-et-Garonne ayant transmis une contribution en date 9 mars 2020 et le préfet du Lot en date du 9 avril 2020,
- le préfet de région Occitanie,
- le préfet maritime de la Méditerranée.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 12 mars 2020 : les parcs nationaux des Cévennes et des Pyrénées, ce dernier ayant transmis une contribution par voie numérique en date du 16 avril 2020.

Sur le rapport de Sandrine Arbizzi et Christian Dubost, 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 (Notre). Il revient à la Région de l'élaborer et à l'État de l'approuver. Un Sraddet, résultat de la fusion de plans et schémas régionaux préexistants, doit permettre d'assurer la cohérence de plusieurs politiques publiques. Il s'inscrit dans la dynamique de concertation instaurée avec l'ancien schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui lui sert de cadre de référence. Document stratégique, prospectif et intégrateur, le Sraddet est le premier document régional opposable aux collectivités infrarégionales.

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

- la consommation d'espaces naturels et agricoles et l'artificialisation des sols, dans une région à forte croissance démographique ;
- la préservation du patrimoine naturel, des espaces et espèces protégés, et des continuités écologiques ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la préservation de la ressource en eau, dans un contexte de changement climatique, et l'amélioration de la qualité des eaux ;
- la maîtrise des risques naturels, et notamment d'inondations, potentiellement catastrophiques, et l'adaptation au changement climatique, notamment pour le littoral et la montagne ;
- la préservation de la santé de la population, exposée à la pollution de l'air, ainsi qu'au bruit.

Le parti pris de la Région Occitanie est celui d'une co-construction avec les acteurs du territoire de l'élaboration puis de la mise en œuvre du Sraddet, avec notamment la création ou l'activation de nombreuses instances de concertation et de consultation : parlements de la mer et de la montagne, « espaces de dialogue » dans les quatre grands territoires identifiés par le schéma (ruban méditerranéen, étoiles toulousaines, espace pyrénéen, espace du massif central). La réussite de cette démarche partenariale passe par une traduction concrète et opérationnelle de ces dialogues, notamment dans l'identification à venir des centralités, de telle sorte que l'ambition de rééquilibrage ne se traduise pas par une plus forte consommation d'espaces, allant à l'encontre de l'objectif majeur affiché par la Région d'atteinte du « zéro artificialisation nette » en 2040. De fait, les règles sont davantage incitatives que prescriptives ; elles ne sont par ailleurs pas territorialisées, les forts contrastes d'Occitanie se prêtant pourtant à de telles adaptations. La concrétisation des objectifs repose alors essentiellement sur des dispositifs de contractualisation et d'incitation financière, et d'appui en ingénierie, encore largement en gestation, en décalage avec l'ambition du législateur.

Au-delà des plans stratégiques thématiques, de qualité mais pensés pour le moyen terme, le Sraddet éprouve des difficultés à se projeter à l'horizon 2040. La poursuite d'une forte croissance démographique constitue l'une des hypothèses fondatrices de l'ambition de rééquilibrage du territoire liée au constat fait dans le document de l'hypertrophie croissante des métropoles. Elle devrait, pour l'Ae, être questionnée par les infléchissements récemment constatés mais aussi par une possible perte partielle de l'attractivité de la région, particulièrement affectée par les effets du changement climatique, et notamment les canicules.

L'évaluation environnementale présente des faiblesses, tant méthodologiques (avec plusieurs systèmes de cotation environnementale du schéma qui ne sont qu'esquissés) que de capacité d'alerte sur des objectifs en contradiction avec la notion même de développement durable (soutien aux trop nombreuses plateformes aéroportuaires, sans que le Sraddet ne s'interroge sur les conséquences en matière d'émissions de gaz à effet de serre), ou sur le manque de prise en compte d'enjeux importants, comme la nécessaire préservation de la ressource en eau, qui passe par une limitation des usages, y compris agricoles. L'évaluation environnementale peine en particulier à expliciter la bonne conduite de la démarche éviter-réduire-compenser et donc de la réelle prise en compte de l'environnement par le schéma, comme en témoigne l'absence des enjeux environnementaux dans la carte du Sraddet. L'Ae recommande de compléter le volet impacts et mesures de l'évaluation environnementale, et de faire de l'environnement un des thèmes majeurs des dialogues et coopérations à venir, et de s'assurer de la mise en œuvre effective des objectifs poursuivis.

L'Ae recommande également :

- de préciser la compatibilité avec la loi biodiversité du 8 août 2016 de l'objectif du Sraddet d'atteinte de la non perte nette de biodiversité seulement à l'horizon 2040, et d'affirmer plus fortement le principe de préservation de l'intégrité des sites Natura 2000 ;
- de compléter les objectifs affichés en matière d'énergie par une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant à la région Occitanie de s'inscrire dans la trajectoire nationale de neutralité carbone en 2050, en cohérence avec la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 ;
- de revoir l'objectif de réduction des consommations énergétiques des bâtiments à l'horizon 2040 en cohérence avec les ambitions, plus élevées, de la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- de faire de la sobriété de l'usage de l'eau, notamment par l'agriculture, une plus grande priorité du Sraddet, déclinée dans le fascicule des règles, et de justifier, au regard notamment de critères environnementaux, le recours dans le Schéma à de nouveaux stockages, transferts et mobilisation de ressources souterraines ;
- en matière d'adaptation au changement climatique, de rendre plus prescriptive la règle relative à la recomposition spatiale du littoral et d'inscrire dans le Sraddet une ambition forte pour la reconversion de l'ensemble des stations de ski ;
- de différencier les différents types d'indicateurs et de définir pour chacun une valeur initiale et une ou plusieurs cibles temporelles.

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	Procédures relatives aux Sraddet	7
1.3	Présentation du Sraddet de la région Occitanie	8
1.3.1	Le processus d'élaboration	9
1.3.2	Stratégie et objectifs	9
1.3.3	Les règles.....	14
1.3.4	Carte synthétique – Réseau routier d'intérêt régional et infrastructures nouvelles	16
1.4	Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae	16
2	Analyse de l'évaluation environnementale	17
2.1	Présentation générale – Qualité de l'évaluation environnementale.....	17
2.2	État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet.....	18
2.2.1	Territoire et paysages	18
2.2.2	Milieu naturel et biodiversité.....	19
2.2.3	Ressource et qualité de l'eau	21
2.2.4	Occupation du sol et ressources	22
2.2.5	Changement climatique et risques	23
2.2.6	Qualité de l'air	23
2.3	Articulation du Sraddet avec les autres plans ou programmes	24
2.3.1	Sdage et PGRI.....	24
2.3.2	Autres plans et programmes	24
2.4	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	25
2.5	Incidences environnementales du Sraddet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation.....	27
2.6	Dispositif de suivi et indicateurs	30
2.7	Évaluation des incidences Natura 2000.....	30
2.8	Résumé non technique	31
3	Prise en compte de l'environnement par le Sraddet	31
3.1	Approche thématique	32
3.1.1	Consommation d'espaces	32
3.1.2	Biodiversité et milieux naturels	33
3.1.3	Énergie, climat	34
3.1.4	Ressource en eau et milieux aquatiques	38
3.1.5	Risques et vulnérabilité au changement climatique	39
3.1.6	Santé et environnement	41
3.1.7	Déchets et économie circulaire	41
3.2	Gouvernance et suivi.....	42

Avis détaillé

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

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce schéma. Cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae qui seront soumis à consultation du public et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Sraddet est également fourni.

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

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

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

1.1 Les Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), codifiée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11. La Région l'élabore en vertu du 1^{er} alinéa de l'article L. 4251-1 ; le 2^e alinéa en définit les contenus : « *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 de chacune des onze thématiques citées. La Région se saisit, le cas échéant, d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, qui est de sa compétence. Cette possibilité n'a pas été utilisée en Occitanie.

Document de planification intégrateur transversal et premier document régional prescriptif, le Sraddet absorbe² plusieurs schémas sectoriels : le schéma régional d'aménagement et de

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.

développement durable du territoire (SRADDT), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Il doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

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

Un Sradet 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 Sradet doit lui donner une importance majeure pour le territoire régional. Sa portée juridique se traduit par la prise en compte de ses objectifs et par la compatibilité aux règles de son fascicule³ des plans et programmes locaux de rang infrarégional, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) notamment et, en l'absence de SCoT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), 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 Sradet, c'est lors de la première révision qui suit l'approbation du schéma, sans échéance fixée par la loi, qu'ils ont vocation à prendre en compte les objectifs du schéma et doivent être mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule.

1.2 Procédures relatives aux Sradet

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un Sradet. 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 Sradet est adopté avant fin juillet 2019. Les services de l'État sont associés tout au long du processus d'élaboration. L'Ae constate que l'élaboration du Sradet Occitanie a nécessité plus de temps que celui prévu dans les textes ; il a été arrêté le 19 décembre 2019 par l'assemblée plénière de la Région et ne devrait être adopté au mieux que fin 2020.

Le 3⁸ de l'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le Sradet est soumis à évaluation environnementale⁴ et que l'avis sur l'évaluation et sur la prise en compte de

³ Article L. 4251-3 du CGCT.

⁴ Les quatre plans sectoriels auxquels se substitue le Sradet faisaient déjà l'objet d'une évaluation environnementale.

l'environnement par le projet de Sraddet est rendu par l'Ae. Il est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000⁵ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement.

Avant enquête publique, il est soumis aux avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)⁶. Le CESER Occitanie a produit deux contributions successives, en décembre 2018 et février 2019.

1.3 Présentation du Sraddet de la région Occitanie

L'Occitanie, résultant d'une fusion des ex-régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, est un vaste territoire de 72 724 km² comprenant treize départements et 5,9 millions d'habitants, avec une densité plus faible (de près d'un tiers) que la moyenne nationale. Un quart de la population réside dans l'unité urbaine de Toulouse, désormais proche du million d'habitants, et au sein de l'agglomération de Montpellier (environ 450 000 habitants). Au sein de l'ex-région Languedoc-Roussillon, l'urbanisation se concentre sur le littoral et son chapelet de villes (Nîmes, Sète, Béziers, Narbonne et Perpignan notamment), la région ex Midi-Pyrénées se caractérisant par une série de villes moyennes (Montauban, Albi, Tarbes, Rodez...). Le taux de chômage était début 2019 de 10,3 % soit près de deux points au-dessus de la moyenne nationale. La région se caractérise par un poids très important du tertiaire, basé notamment sur le tourisme et l'économie présentielle, même si certaines filières industrielles s'avèrent dynamiques (aéronautique & spatial, numérique, agro-alimentaire etc.).

Le dossier transmis à l'Ae reprend la composition requise par les articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du Code général des collectivités territoriales :

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma,
- d'une carte synthétique ;
- d'un fascicule regroupant les règles générales du Sraddet, assorties de mesures d'accompagnement ;
- en annexe, du rapport sur les incidences environnementales établi dans le cadre de l'évaluation environnementale du schéma réalisée dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ;
- de nombreuses autres annexes :
 - un document « Occitanie 2040 » présentant un diagnostic établi en juillet 2018 et les tendances à l'horizon 2040 ;
 - une synthèse du rapport d'objectifs et de l'énoncé des règles ;
 - un rapport « prévention et gestion des déchets, volet émanant de l'ancien PRPGD » ;
 - une série de documents sur les continuités écologiques, reprenant l'intégralité des schémas régionaux de cohérence écologique de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (SRCE).

⁵ 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁶ 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.

La qualité formelle des documents, simplement correcte, pourrait être améliorée (mise en page, qualité des cartographies, iconographies...), afin d'en faciliter leur lecture et de témoigner de l'importance attachée par la Région à ce schéma.

1.3.1 Le processus d'élaboration

Le rapport met en avant « *une méthode de concertation unique en France* »⁷, du fait :

- d'une co-construction avec les territoires, avec pendant près de deux ans de très nombreuses réunions générales et thématiques, impliquant notamment les instances créées par la Région (parlement de la montagne, parlement de la mer, assemblée des territoires) ;
- de l'association des citoyens, avec en particulier des cafés citoyens, la diffusion d'un MOOC⁸ sur lequel 1 200 personnes se sont inscrites, ainsi qu'une concertation publique (mai-juin 2019) ayant permis de recueillir 57 contributions.

De fait, la Région a développé au cours des dernières années une vaste politique de concertations à la fois territoriales (création des parlements de la mer et de la montagne) et sectorielles (états généraux du rail et de l'intermodalité, stratégies dans le domaine de l'eau, de la biodiversité...). L'élaboration du schéma, mais aussi comme on le verra plus loin sa mise en œuvre, s'inscrivent dans cette approche.

1.3.2 Stratégie et objectifs

1.3.2.1 Stratégie et organisation du territoire

L'appréhension du rapport d'objectifs est assez complexe, le lecteur rencontrant successivement diverses notions :

- l'affichage d'une double ambition : « *Pérenniser les moteurs métropolitains en limitant les effets négatifs de la croissance démographique* » et « *Maintenir ou restaurer l'attractivité des espaces ruraux, des montagnes et villes moyennes et petites* » ;
- l'existence de deux leviers principaux : « *Les coopérations entre territoires au sein des espaces de dialogue* » et « *Un effort particulier en direction des villes moyennes, des petites villes et des espaces ruraux* » ;
- puis l'affirmation de trois grandes ambitions : « *Une Région stratège / un Sraddet porteur d'une vision d'aménagement partagé, une Région actrice / un Sraddet facilitateur et opérationnel, une Région animatrice / un Sraddet créateur de nouvelles coopérations* » ;
- la présentation de deux « caps régionaux » : le rééquilibrage régional et le nouveau modèle de développement pour répondre à l'urgence climatique ;
- la mise en avant de trois défis (attractivité, coopérations, rayonnement), qui sont mis en regard de trois facteurs clés de l'analyse territoriale (accueil, interdépendances, ouverture) structurant les neuf objectifs généraux du Sraddet (cf. annexe).

La présentation faite aux rapporteurs, et le document de synthèse inséré dans le dossier, s'avèrent plus clairs et pourraient servir de base pour présenter cette complexité de façon plus didactique.

⁷ D'autres dossiers de Sraddet analysés par l'Ae conduiraient à nuancer cette affirmation.

⁸ Massive Open Online Course ; un MOOC est un type ouvert de formation à distance capable d'accueillir un grand nombre de participants (source Wikipédia).



Figure 1 : Les trois défis du Sradet (Source : rapport d'objectifs).

L'Ae recommande de mieux présenter l'articulation entre les différentes notions (caps, leviers, ambitions, défis) structurant le Sradet.

Au final, c'est bien l'objectif de rééquilibrage régional qui semble être le principal fil directeur du Sradet, tant en matière de localisation de l'habitat que de l'emploi, aujourd'hui concentré à 30 % dans les deux métropoles (Toulouse et Montpellier), comme le souligne la note d'enjeux de l'État du 17 mars 2017.

La Région met en avant une organisation de l'espace en quatre grands territoires, qu'elle nomme « espaces de dialogue » : le ruban méditerranéen, l'espace du massif central, l'espace pyrénéen, ainsi que « l'espace métropolitain en étoiles à l'Ouest » (citation du texte), traduit dans la légende d'une carte par « étoiles toulousaines », territoire contrasté comprenant l'aire d'influence de la capitale régionale et le Gers.



Figure 2 : Les quatre espaces de dialogue (Source : dossier).

Le document insiste sur les interdépendances entre territoires (à l'intérieur de chaque espace de dialogue et entre ceux-ci via notamment les territoires communs), qui seraient selon le dossier plus importantes en Occitanie que dans les régions voisines. Il fait également état des écarts se creusant

entre espaces métropolitains et autres territoires, s'interrogeant sur la soutenabilité à moyen/long terme des moteurs métropolitains.

Le rapport d'objectifs insiste sur la diversité des atouts territoriaux, facteurs favorables au « rééquilibrage régional » et au « nouveau modèle de développement » qui fondent la stratégie d'Occitanie 2040. Le rééquilibrage passe par l'identification de centralités : « *Occitanie 2040 invite l'ensemble des territoires, y compris ruraux et de montagne, à structurer leur développement autour [des] centralités* ». L'absence de définition par la Région de ces centralités et des territoires d'équilibre, qui aurait pu intervenir à l'occasion de la phase de concertation liée à l'élaboration du Sraddet, constitue un élément de complexité supplémentaire. Ceci pourrait se traduire par un décalage de la concrétisation de certaines actions, et ce d'autant plus que le processus conduisant à faire émerger ces centralités n'est pas précisé. Des échanges intervenus entre les rapporteurs et la Région, il ressort que le nombre de territoires d'équilibre devrait être d'environ soixante ou soixante-dix⁹.

Dans le même ordre d'idées, la Région a pris le parti de ne pas définir la notion de « pôle d'échange multimodal stratégique » ni d'en arrêter la liste, laissant cette responsabilité à la « *planification locale* » au risque de voir apparaître un réseau de pôles non homogènes avec des territoires où tous les pôles sont jugés stratégiques et d'autres où aucun pôle ne l'est, et ainsi de devoir revoir la desserte TER en conséquence alors qu'il s'agit d'une des prérogatives majeures d'un Conseil régional.

L'Ae recommande de préciser les modalités de définition, par les territoires, des centralités, et des pôles d'échanges multimodaux, en vue notamment de s'assurer de leur cohérence vis-à-vis des politiques de la Région.

1.3.2.2 Les trois défis

Le rapport d'objectifs présente successivement les trois défis : défi de l'attractivité « *pour accueillir bien et durablement* » ; défi des coopérations « *pour renforcer les solidarités territoriales* » ; défi du rayonnement « *pour un développement vertueux de tous les territoires* ». Ces défis sont déclinés en 9 objectifs généraux et 27 objectifs (cf. annexe).

Le rapport d'objectifs ne fait que très rarement référence aux règles du Sraddet qui ont pourtant vocation à traduire ces objectifs de manière opérationnelle, le fascicule de règles ne présentant que des liens généraux entre groupes de règles et séries d'objectifs, sans présenter de tableau de correspondance général ni mettre en évidence les effets attendus des règles pour la satisfaction des objectifs.

L'Ae recommande de renforcer l'articulation entre les objectifs et les règles du Sraddet en présentant notamment dans le rapport d'objectifs la déclinaison sous forme de règles des différents objectifs.

LE DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ

Le diagnostic fait état de la forte attractivité régionale, avec parfois un excès d'optimisme, non étayé, « *Dans le triptyque "puissance, audience, séduction", il est difficile de faire mieux en Europe* » (extrait du rapport de diagnostic annexé).

⁹ Cette notion de centralité ne doit pas être confondue avec celle, plus locale, de « bourg centre » qui concerne 758 communes de la région, identifiées dans la carte du Sraddet.

Deux questions clés sont au centre de ce défi, qui se résume dans l'ambition d'une « *région qui accueille bien et durablement* » :

- « *comment garantir à chacun les meilleures chances de réussite et la meilleure qualité de vie possible ?* » ;
- « *comment concilier accueil de population, sobriété et préservation des ressources naturelles (sols, eau, énergie, biodiversité), d'autant que les transformations du climat accentuent la pression sur certaines de ces ressources ?* ».

Pour répondre à ces questions, la Région met en avant les transports avec en particulier la mise en place d'un « *grand service public de la mobilité* », intitulé LiO (pour « *lignes intermodales d'Occitanie* »), reposant sur quatre piliers : le train, le car, les pôles d'échanges multimodaux et les autres modes du dernier kilomètre, et fondé sur le paradigme d'une « *mobilité sans couture* ». Cela se traduit notamment par une densification de l'offre ferroviaire, un futur plan vélo régional, et la création d'instances de concertation (lancement d'un « *GART¹⁰ Occitanie* » notamment). L'objectif à long terme est de diminuer de 61 % les consommations d'énergie du secteur des transports d'ici 2050.

Pour remédier aux déséquilibres territoriaux¹¹, la Région énonce cinq priorités : l'harmonisation de l'offre de services, y compris via des mutualisations ; la préservation des commerces en centres villes et cœurs de villages ; la mise en œuvre de nouveaux services (liés notamment au numérique) ; l'égalité territoriale dans l'accès à la formation (y compris supérieure avec 18 villes universitaires d'équilibre) ; la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de résidents ou d'usagers des territoires (handicapés, travailleurs saisonniers...). Ces objectifs ne sont toutefois pas assortis d'indicateurs comme par exemple le temps moyen d'accès aux équipements et services de la gamme intermédiaire¹², dont l'analyse de la situation actuelle fait l'objet d'un long développement dans le document de diagnostic.

Le Sraddet met en avant la nécessité d'une grande politique de l'habitat, tant sur le plan quantitatif (production de davantage de logements, et notamment des logements sociaux) que qualitatif, et en insistant à bon escient sur plusieurs dimensions environnementales : lutte contre la précarité énergétique (accélération de la rénovation énergétique des logements), prise en compte de la santé et de la qualité de l'air ou encore adaptation aux risques (notamment pour les territoires littoraux et montagnards). Les moyens d'actions d'une Région en matière d'habitat et de logement sont cependant limités.

L'ambition la plus forte du Sraddet consiste à viser le « *zéro artificialisation nette* » à l'horizon 2040. Le document appelle à une « *culture commune de la sobriété foncière et de l'urbanisme durable* » et à « *l'application vertueuse de la séquence Éviter-Réduire-Compenser* ». L'Ae souscrit aux développements du chapitre consacré à ce sujet, qu'il s'agisse de la diminution de la taille moyenne des parcelles pour accroître la densité, de l'implantation des commerces dans les centres-villes et les cœurs de villages, de la restructuration en pôles d'échanges multimodaux des gares de centre-ville, ou encore de la requalification des espaces dédiés à l'accueil d'activités économiques. Une analyse faite par les rapporteurs des avis récents de la mission régionale d'autorité

¹⁰ Au niveau national, le Groupement des autorités responsables de transport est une association qui rassemble une très grande partie des collectivités autorités organisatrices.

¹¹ À plusieurs reprises le document utilise même l'expression « *politique d'égalité des territoires* ».

¹² Exemples : collègue, laboratoire d'analyses, contrôle technique automobile, magasins de vêtements, de chaussures, de meubles, d'électroménager, librairie... (Source : Agence nationale de la cohésion des territoires).

environnementale (MRAe) d'Occitanie sur les documents d'urbanisme montre que le modèle dominant des PLU reste celui de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs avec un nombre faible de logements à l'hectare, considéré par les municipalités comme étant le principal facteur d'attractivité pour l'installation de nouveaux habitants. Faire évoluer très significativement ces pratiques nécessite une palette diversifiée de mesures, prescriptives et incitatives, et un accompagnement fort de la part de la Région et des services de l'État ; à défaut, l'ambition de rééquilibrage territorial porté par la Région pourrait se traduire par une consommation d'espaces encore plus importante que dans le scénario de poursuite de la concentration urbaine.

On notera enfin l'importance du tourisme, Occitanie se classant selon le dossier première région française pour la fréquentation touristique avec environ 150 millions de nuitées par an ; le tourisme littoral représente en particulier les trois quarts de l'économie maritime d'Occitanie¹³.

LE DÉFI DES COOPÉRATIONS

La coopération est le moteur de la réussite du schéma : « *L'intensification du dialogue entre territoires portant l'ambition d'une région équilibrée est donc un pilier central d'Occitanie 2040* ». La Région souhaite ainsi « *inciter aux coopérations entre territoires et avec les espaces métropolitains* » (objectif 2.5) en matière d'énergie, d'alimentation, de gestion de l'eau avec l'idée de renforcer la solidarité. Cette coopération a vocation à concerner tous les domaines : « *l'enjeu consiste à passer d'interdépendances de fait à des solidarités assumées* ». La Région se donne le rôle de favoriser cette coopération, et d'animer les dialogues entre territoires. Pour chacun des quatre espaces de dialogue, la Région prévoit ainsi de mettre en place des commissions territorialisées de l'assemblée des territoires.

L'objectif affiché est la construction d'une région équilibrée ; le Conseil régional souhaite pour cela développer les coopérations à toutes les échelles. Pour appuyer cet élément central, le document indique même « *mettre au service de cet objectif de rééquilibrage l'ensemble des politiques publiques, par la contractualisation et par la coordination de ses politiques sectorielles* ». Des maillages sont présentés pour différentes thématiques : villes universitaires d'équilibre, parcs d'activités d'intérêt régional (Occitanie zones économiques / OZE), grands sites d'Occitanie.

Il convient toutefois de noter que les poids démographiques respectifs des quatre espaces ne devraient pas beaucoup évoluer, comme le montre le tableau ci-dessous : les Pyrénées et le Massif Central ne sont pas globalement en déprise démographique. Mais certains territoires à l'intérieur de ces grands espaces connaissent effectivement de réelles difficultés. Le rééquilibrage se situe ainsi au moins autant à l'intérieur de chaque espace de dialogue qu'entre ceux-ci.

Variation de population 2016-2040 par grand espace^{2a} - Scénario central INSEE

	Population 2016		Projection 2040		
	Nb	% Occitanie	Nb	% Occitanie	Variation annuelle
Etoiles toulousaines	2443522	42%	2832000	42%	0,6%
Ruban méditerranéen	2385250	41%	2718667	41%	0,5%
Espace Massif Central	518945	9%	564000	8%	0,3%
Espace pyrénéen	460718	8%	567333	9%	0,9%
Occitanie	5808435	100%	6682000	100%	0,6%

Source : Population projetée en 2040, Insee, Omphale 2017, scénario central 2050

Figure 3 : Évolutions démographiques projetées par l'INSEE dans chaque espace de dialogue (Source : dossier).

¹³ Selon le diagnostic annexé au dossier.

À partir du constat d'un développement non durable des deux métropoles, le Sraddet considère prioritaire « *de limiter les effets négatifs d'une trop grande concentration des populations et des emplois dans les métropoles par la coordination des acteurs de l'aménagement à une échelle plus large, celle des aires métropolitaines de Montpellier et de Toulouse* ». Dans cette optique, la Région œuvrera à améliorer l'équilibre population/emploi et à mettre en place des systèmes performants de mobilité. Le rapport d'objectifs présente de manière détaillée le contrat 2019/2021 conclu entre la Région et Toulouse Métropole et le contrat territorial Montpellier Méditerranée Métropole / Région Occitanie pour la période 2018/2021.

LE DÉFI DU RAYONNEMENT

La Région affirme au travers de ce défi son ambition d'ouverture européenne, méditerranéenne et internationale. Le Conseil régional a décidé d'intégrer à ce défi la dimension de l'adaptation au changement climatique, qui aurait pu également trouver sa place dans chacun des deux autres défis, du fait de son caractère transversal.

La Région appelle à un renforcement du dialogue entre les deux métropoles de Toulouse et de Montpellier « *producteur de richesses pour l'ensemble de la Région* ».

En matière de transports, la Région affirme son soutien à la ligne à grande vitesse Bordeaux/Toulouse et à la ligne nouvelle Montpellier/Perpignan, mettant en avant que 58 % des personnes à plus de 4 heures de Paris en train habitent en Occitanie. Plus généralement, la Région énonce comme un postulat la nécessité de « *renforcer les connexions routières, ferroviaires, aériennes et maritimes de l'Occitanie vers l'extérieur* », avec en particulier l'affirmation du soutien aux « *portes d'entrée de la région [qui] assurent l'articulation entre les grands itinéraires (gares LGV, aéroports, ports) et les mobilités quotidiennes* ». Ce soutien indifférencié à tous les modes ne prend pas en compte leurs différences d'effets environnementaux. L'Ae revient sur le sujet des aéroports dans la partie 3.1.3 .

L'ultime objectif général du Sraddet est relatif au changement climatique ; le rapport d'objectifs met en relief trois types de vulnérabilités liées au climat : sanitaires, économiques et humaines. L'une des priorités du Sraddet relevées par l'Ae concerne la transition agro-environnementale, déclinée notamment en « *stratégies de limitation de l'usage des pesticides* », et un « *usage raisonné et limité de l'irrigation* ». Ces objectifs ne sont toutefois pas quantifiés, ni à moyen ni à long terme, alors que les enjeux de qualité et de disponibilité de la ressource en eau sont très importants. Le Sraddet affirme également un positionnement de la région en pointe en matière de transition énergétique et écologique avec en particulier un plan d'actions en faveur de l'économie circulaire, sans que des engagements précis ne viennent concrétiser ces intentions.

1.3.3 Les règles

La Région insiste dans sa présentation du Sraddet sur le caractère tout à la fois « *pragmatique, applicable et mesurable* » et « *ambitieux* » des règles, ainsi que sur leur co-construction avec les territoires (le rapport d'objectifs utilise même le mot « *négociation* »). Le rapport d'objectifs met en avant le caractère limité¹⁴ du nombre de règles (32). L'objectif est de coupler Occitanie 2040 avec la politique contractuelle régionale afin de « *garantir l'indispensable cohérence de notre action autour du tryptique stratégie-prescriptivité-contractualisation* ». Cette contractualisation

¹⁴ À titre de comparaison, le Sraddet PACA comprend 54 règles et celui de Nouvelle Aquitaine 41.

s'effectuerait avec les deux métropoles, les 22 communautés d'agglomération et 32 territoires ruraux (pays, PETR¹⁵, PNR).

Les règles sont classées en fonction de leur proximité avec chacun des deux « caps » (rééquilibrage régional et nouveau modèle de développement pour répondre à l'urgence climatique). Elles comportent plusieurs rubriques en complément de l'énoncé (qui a seul valeur prescriptive) : sens (explicitation de la règle) ; lexique ; indicateurs d'application ; indicateurs d'incidence ; mesures d'accompagnement (qui précisent les moyens que la Région peut mettre à disposition des territoires pour faciliter la mise en œuvre de la règle). La rédaction de cette dernière rubrique gagnerait à être plus sélective. À titre d'exemple, alors que la règle relative à la santé environnementale ne traite pas de cette question, il est fait état dans la rubrique de la charte villes et territoires « sans perturbateurs endocriniens ».

Ces règles ne sont pas spatialisées¹⁶, la Région n'ayant ainsi pas fait le choix de saisir la possibilité ouverte par la loi d'adapter les règles à des contextes territoriaux pourtant très contrastés.

Ces règles ont été définies pour être traduites dans les documents d'urbanisme (SCoT, voire PLU) dans un rapport de compatibilité. Certains libellés de règles s'écartent de cette approche. C'est par exemple le cas de la règle 5 sur la logistique des derniers kilomètres dont le libellé est soit très général (« *réflexion sur les itinéraires de distribution* »), soit insuffisamment précis pour une déclinaison opérationnelle (« *identification d'espaces mutualisés et accessibles* »), alors que cette question est très importante pour l'aménagement durable des agglomérations.

La règle 7 « *définir une stratégie favorisant une diversité de l'offre de logements neufs ou réhabilités* » n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à un objectif (qui pour rappel doit être pris en compte dans les divers plans et programmes). Il en est de même des règles 8 et 9 consistant à établir des objectifs d'accueil de populations et d'emplois « *cohérent(s) avec les ambitions de la Région en matière d'équilibre population-emploi* ».

Certaines règles ont un caractère plus opérationnel, même si leur degré de prescriptivité reste limité ; c'est le cas de la règle 6 sur la priorisation de l'installation des commerces dans les centres-villes et cœurs de villages, cette priorité étant relativisée par la rédaction de la fin de la règle ouvrant la possibilité à l'implantation dans les zones commerciales existantes.

L'une des lignes de force du Sraddet concerne la coopération ; la règle 10 est centrée sur ce sujet, avec une obligation, bienvenue, d'intégrer systématiquement dans la planification locale les interactions avec les territoires voisins, y compris sur plusieurs thématiques environnementales : continuités écologiques, production d'énergies renouvelables, ressources naturelles (notamment l'eau), gestion du trait de côte, etc. La fiche pourrait opportunément être complétée avec des indicateurs d'incidence et des mesures d'accompagnement pour les territoires non littoraux afin de mieux impliquer l'ensemble des territoires de la région dans l'application de cette règle vertueuse.

Le code général des collectivités territoriales n'impose pas de transcription rapide des règles du Sraddet dans les schémas de cohérence territoriaux (SCoT), ce qui conduit de fait à une moindre efficacité du dispositif prescriptif et à une hétérogénéité dans la prise en compte par les territoires.

¹⁵ Pôle d'équilibre territorial et rural, syndicat mixte regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.

¹⁶ Certaines règles traitant du littoral ne s'appliquent de fait qu'à la partie correspondante du territoire d'Occitanie.

Une incitation pourrait opportunément être faite aux porteurs de SCoT pour une mise en révision rapide.

L'Ae recommande de mettre en place un dispositif d'incitation à la transcription rapide (sous deux à trois ans) des règles du Sraddet dans les Scot et les autres plans et programmes locaux concernés.

1.3.4 Carte synthétique – Réseau routier d'intérêt régional et infrastructures nouvelles

Le Sraddet doit comporter une « *carte synthétique illustrant les objectifs du schéma... établie à l'échelle du 1/150 000* »¹⁷ pouvant être décomposée en plusieurs cartes. La Région Occitanie a choisi de n'établir qu'une seule carte, comportant un nombre limité d'informations, souvent à caractère général. Cette carte ne comprend en particulier aucune donnée à caractère environnemental (à l'exception des taches urbaines artificialisées) ; les espaces à préserver, les unités paysagères, les grandes continuités écologiques en sont ainsi absentes.

L'Ae recommande d'intégrer à la carte du Sraddet les principaux enjeux environnementaux, notamment en matière de biodiversité, ressource en eau et paysage.

L'article L. 4251-1 du CGCT indique que « *le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional* ». La Région a choisi d'identifier un nombre significatif de routes (ou sections de routes) départementales pour le réseau routier d'intérêt régional, tout en indiquant que « *l'intervention financière de la Région sur ces itinéraires n'est qu'une possibilité* ». Cette assertion est différente de celle du rapport d'objectifs qui indique au titre des engagements de la Région « *améliorer l'offre de mobilité... en structurant le réseau viaire via un soutien aux opérations routières des Départements inscrites au Réseau Routier d'Intérêt Régional* ». Le kilométrage, total et par département, n'est pas spécifié.

Les « *infrastructures nouvelles de la compétence de la région* » doivent, selon l'article R. 4251-9 du code général des collectivités territoriales, être intégrées au schéma. Dans ce cadre, la Région liste cinq infrastructures : le nouveau terminal passager du port de Sète-Frontignan ; les gares routières d'Auch et de Perpignan ; le projet d'extension du port de Port la Nouvelle et le pôle d'échanges multimodal (PEM) de Baillargues¹⁸.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles et l'artificialisation des sols, dans une région à forte croissance démographique ;
- la préservation du patrimoine naturel, des espaces et espèces protégés, et des continuités écologiques ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la préservation de la ressource en eau, dans un contexte de changement climatique, et l'amélioration de la qualité des eaux ;

¹⁷ Selon l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸ Le PEM de Baillargues a fait l'objet d'un [avis n°2018-83](#) délibéré le 5 décembre 2018.

- la maîtrise des risques naturels, et notamment d'inondation, potentiellement catastrophiques, et l'adaptation au changement climatique, notamment pour le littoral et la montagne ;
- la préservation de la santé de la population, exposée à la pollution de l'air, ainsi qu'au bruit.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Présentation générale – Qualité de l'évaluation environnementale

Le processus d'évaluation environnementale a conduit en parallèle de l'élaboration du Sraddet et de façon itérative ; toutefois le document ne rend pas pleinement compte de l'apport de l'évaluation environnementale stratégique dans le processus d'élaboration du schéma.

Globalement, l'évaluation environnementale ne fait pas la démonstration de sa capacité d'alerte sur des objectifs susceptibles de fortes incidences (tel que le soutien à l'activité aéroportuaire) ou sur la faible prise en compte d'enjeux importants (tels que la ressource en eau), comme précisé dans les chapitres suivants.

Le rapport environnemental souffre de défauts de présentation. La pagination du sommaire est inexacte ; certains tableaux (pages 148 et 150 sur la qualité de l'air) ne comprennent aucune légende explicative. Quelques cartes (par exemple celle sur la concentration en nitrates page 166) ne sont quasiment pas lisibles.

Chaque chapitre de l'état initial comprend une analyse du contexte (état des lieux) et une synthèse, parfois très longue, s'achevant par un encadré intitulé « *les attendus du Sraddet* », qui reste trop souvent centré sur les aspects réglementaires et joue de fait mal le rôle de synthèse auquel le lecteur aurait pu s'attendre. Les rappels réglementaires pourraient être plus ciblés, en excluant les textes les plus anciens et en n'omettant pas des textes importants, comme dans le domaine des déchets et de l'économie circulaire¹⁹. L'évaluation environnementale du Sraddet pourrait opportunément intégrer les lois récemment promulguées comme la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et anticiper sur la publication de certains textes importants, comme la future RE 2020²⁰ et la deuxième SNBC pour la thématique énergie/climat.

L'Ae recommande d'améliorer la qualité formelle de l'évaluation environnementale (fidélité du sommaire, lisibilité de cartes, légendes de tableaux etc.) et d'assortir chaque analyse thématique de l'état initial d'une courte synthèse précisant les leviers d'actions du Sraddet.

L'évaluation environnementale est, notamment dans l'état initial, très littéraire avec peu de données numériques, de tableaux ou de graphiques, et comporte un certain nombre de données anciennes²¹. Aucune analyse via des séries de données n'est présentée, ce qui ne permet pas au lecteur d'appréhender les grandes tendances des évolutions passées et présentes du territoire, que le schéma aurait à accompagner ou au contraire à infléchir. Elle ne cite généralement pas ses sources

¹⁹ Absence de mention de l'article R.4251-12 du CGCT qui définit de manière précise le contenu minimal d'un Sraddet en la matière.

²⁰ Règlementation environnementale 2020 qui va se substituer fin 2020 à la RT (réglementation thermique) 2012 pour la performance énergétique des bâtiments

²¹ C'est par exemple le cas en matière d'agriculture où les chiffres de 2013 ou 2015 ne permettent pas une analyse correcte de la montée en puissance de l'agriculture biologique

d'informations dans le corps du texte²² et ne comporte pas non plus d'annexe méthodologique si bien qu'il est difficile d'effectuer une analyse critique de ce document. Certaines informations, pourtant faciles d'accès, sont manquantes²³.

L'évaluation environnementale ne semble pas tirer bénéfice des éléments de diagnostic établis en juillet 2018 (tendances, effets possibles, questionnements prospectifs et stratégiques) annexés au dossier. Cette carence est particulièrement aiguë dans le domaine de l'eau en relation avec le changement climatique.

L'Ae recommande de mieux documenter les sources d'information du Sraddet, de présenter les données les plus récentes disponibles, d'analyser les évolutions en cours et de les mettre en perspective ; elle recommande également de compléter l'évaluation environnementale par une annexe méthodologique.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet

L'état initial a concentré son analyse sur six grandes thématiques sur lesquelles l'analyse s'est concentrée : le socle géographique et paysager, la grande richesse écologique d'Occitanie, les ressources à préserver, l'énergie et le climat, les risques, la qualité environnementale et les nuisances. Ces thématiques sont analysées suivant la même méthode comprenant une description des principales caractéristiques de la région, un diagnostic des pressions et des tendances d'évolution, suivis d'une synthèse des principaux enjeux sous forme d'un tableau récapitulatif, et enfin des rappels réglementaires et des attendus du Sraddet. Il convient de souligner que les enjeux ne sont pas territorialisés, par exemple en fonction des quatre espaces de dialogue.

2.2.1 Territoire et paysages

La région présente une grande diversité de paysages, des côtes et bordures méditerranéennes aux montagnes et vallées pyrénéennes, des monts et plateaux du Massif central aux plaines et collines du Midi pyrénéen. L'Ae constate avec intérêt que le découpage de la région en quatre grands territoires comporte de fortes similitudes avec l'analyse paysagère (grands ensembles paysagers) de l'atlas cartographique reproduit au début du chapitre relatif à l'état initial, sans que cette ressemblance, pourtant frappante, ne soit mise en exergue.

²² Il est indiqué par exemple « Le GIEC prévoit ainsi pour la région une hausse des températures de 2 à 3°C à l'horizon 2050 » sans plus de détail.

²³ Exemple des dates d'arrêtés des deuxièmes échéances d'arrêtés de Plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) dans le Gard et les Pyrénées Orientales.

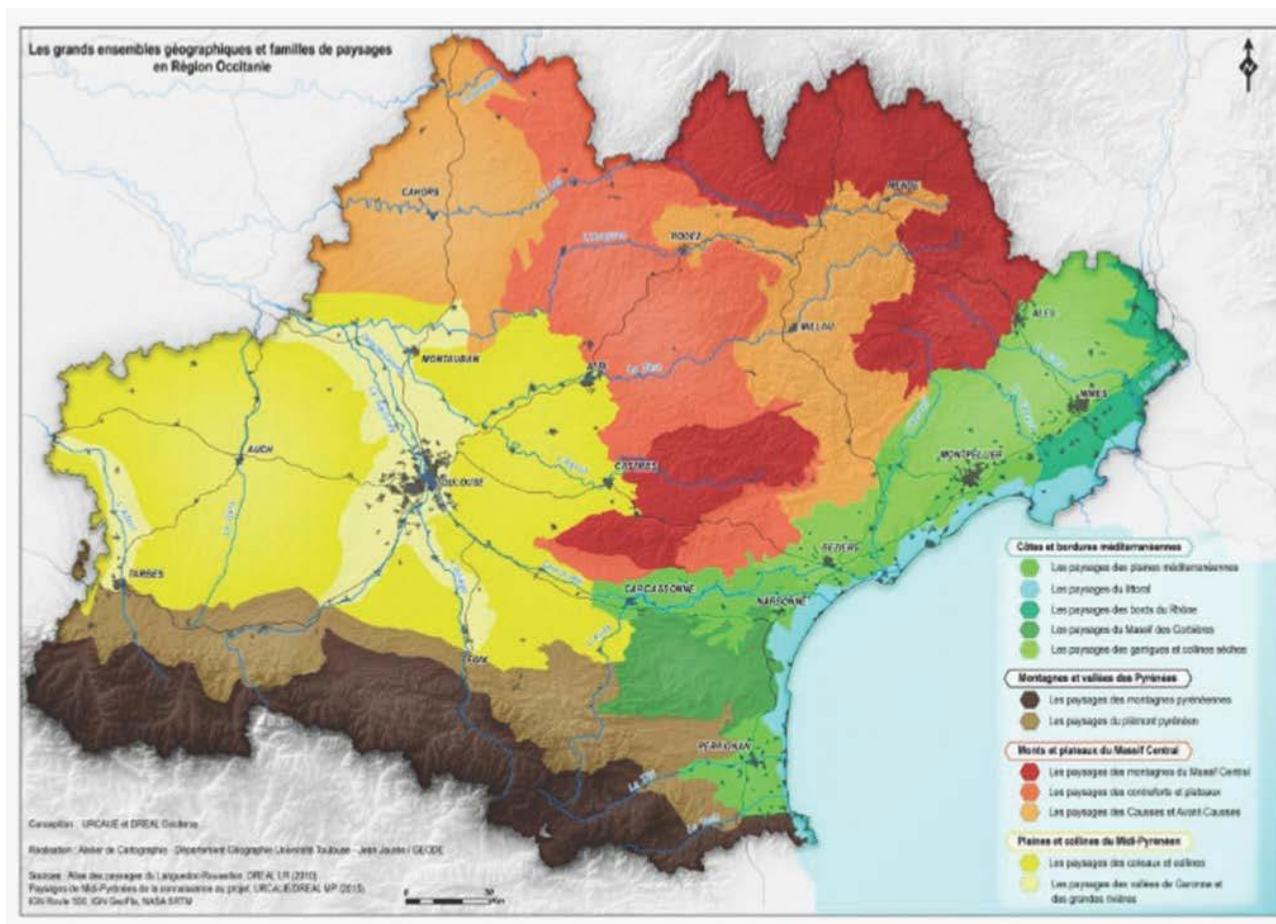


Figure 4 : Les grands ensembles paysagers d'Occitanie (Source : dossier).

La région compte huit sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco²⁴, 294 sites classés (dont cinq « grands sites »²⁵ de France et plusieurs en cours de labellisation), deux parcs nationaux²⁶, sept parcs naturels régionaux et plus d'une centaine de sites patrimoniaux remarquables.

L'agriculture (grandes cultures en plaine, pastoralisme en montagne, viticulture) occupe plus de la moitié de la superficie du territoire et joue un rôle important dans le modelage du paysage. Le dossier mentionne que la périurbanisation autour des grandes agglomérations et la pression économique le long des axes routiers font peser un risque d'étalement urbain et de banalisation des paysages, au détriment principalement des terres agricoles. Certains sites emblématiques subissent par ailleurs une sur-fréquentation touristique dans les Pyrénées, le Massif central et sur le littoral.

2.2.2 Milieu naturel et biodiversité

La région bénéficie d'une richesse exceptionnelle en matière de biodiversité avec 44 % du territoire concerné par plus de deux mille Znieff²⁷, plus de 250 sites Natura 2000 couvrant 18 % du territoire, (la moyenne nationale est de 13 %) et 3 % du territoire en secteurs de forte protection : cœurs de

²⁴ Canal du Midi, cité épiscopale d'Albi, chemins de St Jacques de Compostelle, pont du Gard, cité de Carcassonne, fortifications Vauban (Villefranche de Conflent, Mont-Louis), causses des Cévennes, Mont Perdu.

²⁵ Le label Grand Site de France, décerné par le ministère de la Transition écologique et solidaire, vise à promouvoir la bonne conservation et la mise en valeur des sites naturels classés français de grande notoriété et de très forte fréquentation (source Wikipédia).

²⁶ Pyrénées et Cévennes.

²⁷ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des Znieff a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff: les Znieff de type I: secteurs de grand intérêt biologique ou écologique; les Znieff de type II: grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques, arrêtés de protection de biotope. Un cinquième du territoire régional est compris dans le périmètre d'un PNR.

Dans l'inventaire réglementaire relatif à la biodiversité, il n'est fait état que de manière succincte de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, sans citer le principe d'absence de perte nette de biodiversité²⁸, pourtant l'un des points centraux de la loi et l'un des éléments clés pour l'élaboration d'un Sraddet.

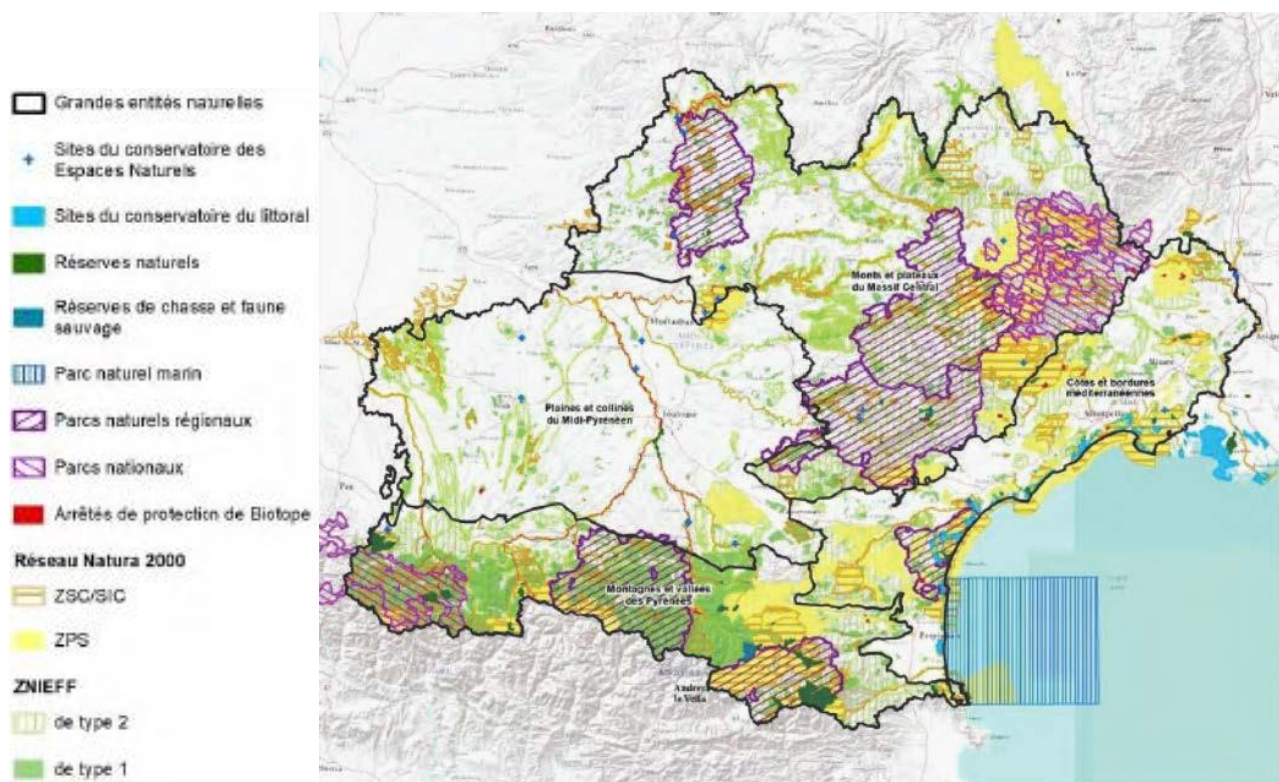


Figure 5 : Espaces d'inventaire et de protection en Occitanie (Source : diagnostic annexé au dossier).

Le rapport évoque de manière très générale la grande richesse écologique d'Occitanie et la présence d'espèces endémiques (milieux rocheux, souterrains, forestiers). Il ne présente pas d'habitats naturels ou d'espèces protégées particulièrement fragiles ou emblématiques pour Occitanie ; en particulier, les espèces faisant l'objet d'un plan national d'actions ne sont pas mentionnées et décrites. La question pourtant sensible des espèces exotiques envahissantes n'est abordée qu'en quelques lignes. Les politiques de protection ne sont pas décrites ; le document ne présente pas de synthèse des deux SRCE, alors qu'un bilan de ces schémas a été établi.

L'Ae recommande de compléter l'état initial avec une présentation plus détaillée des espèces protégées et menacées, et des politiques actuelles de protection, ainsi que des espèces exotiques envahissantes. L'Ae recommande également de produire un bilan de la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

L'évaluation environnementale du Sraddet consacre un chapitre à la question de la pollution lumineuse, avec une carte présentant le nombre d'étoiles visibles en chaque point du territoire régional. Elle cible les espaces périurbains et le littoral comme secteurs prioritaires d'intervention pour une amélioration de la situation.

²⁸ « Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité ».

2.2.3 Ressource et qualité de l'eau

En matière de ressource en eau, l'évaluation environnementale fait état d'une « *réserve renouvelable* » (rechargée par l'ensemble des aquifères du bassin) de 129 millions de m³ constituée par le complexe alluvial de la Garonne et de ses affluents, du projet Aqua Domitia²⁹ et d'une capacité utile de stockage dans les lacs de barrage de 1 782 millions de m³. L'usage annuel est de 1 600 millions de m³ (environ 650 millions de m³ pour l'irrigation, 600 millions de m³ pour l'eau potable et 300 millions de m³ pour l'industrie dont 200 millions de m³ pour la centrale nucléaire de Golfech, 80 % de ce volume étant toutefois rejeté dans la Garonne après refroidissement de la centrale).

Selon l'évaluation environnementale, « *la majorité des bassins versants du territoire régional est située en zone de déséquilibre quantitatif ou de vulnérabilité au changement climatique par rapport à la ressource en eau* », comme en témoigne la carte présentée page suivante³⁰. De fait, les besoins de l'agriculture, notamment dans la partie occidentale de la région, devraient s'accroître avec le changement climatique, celui-ci se traduisant probablement par des baisses de précipitation. Aucune mention de cet effet ciseau n'est faite dans le document, ni de l'existence d'une partie importante du territoire régional (de l'ordre de la moitié) en zone de répartition des eaux³¹.

Selon le rapport, 54 % des masses d'eau de surface n'étaient pas en bon état écologique en 2013–2014³². L'évaluation environnementale fait état d'une amélioration de l'état écologique en 2009–2010 notamment grâce à la mise aux normes des stations d'épuration, sans toutefois présenter de chiffres à l'appui ni fournir de références plus récentes pourtant disponibles³³.

Le document diagnostic de 2018 présente pour sa part un constat sévère « *les cours d'eau sont souvent artificialisés, recalibrés et aménagés avec des ouvrages qui peuvent entraver la libre circulation des espèces et des sédiments* ». Il souligne l'importance des pollutions par des nitrates d'origine agricole, la zone vulnérable représentant 34 % de la superficie régionale (Gers, nord de la Haute-Garonne, une partie du Tarn, littoral du Gard et de l'est de l'Hérault...), sans toutefois faire le lien avec le sixième plan d'actions régional nitrates de décembre 2018. En 2014, 3,5 % des mesures de nitrates dépassaient la limite de 50 mg/litre, seuil maximal retenu par les autorités sanitaires dans les eaux de surface destinées à la consommation humaine. Le dossier ne précise toutefois pas si la tendance est à l'amélioration ou à la dégradation.

²⁹ Programme d'extension du réseau hydraulique régional destiné à sécuriser l'alimentation en eau d'une centaine de communes entre Montpellier et Narbonne, alimenté par les eaux du Rhône. L'apport annuel correspondant est de 8 millions de m³.

³⁰ Le diagnostic annexé fait quant à lui état d'un déficit de 250 millions de m³ sur le bassin Adour Garonne susceptible d'atteindre un milliard de mètres cubes en 2050.

³¹ Une Zone de répartition des eaux (ZRE) comprend des bassins, sous-bassins, systèmes aquifères ou fractions de ceux-ci caractérisés par une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins. Les ZRE, définies par l'article R211-71 du code de l'environnement, sont fixées par le préfet coordonnateur de bassin. L'arrêté pris par les préfets de département traduit la ZRE en une liste de communes (source : site Internet data.gouv)

³² Le document précise que les Sdage fixent un objectif de bon état écologique des masses d'eau superficielles à 63 % en 2021 et 100 % en 2027.

³³ Les états des lieux 2019 pour les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée ont été rendus publics dans le cadre de l'élaboration des Sdage 2022-2027.

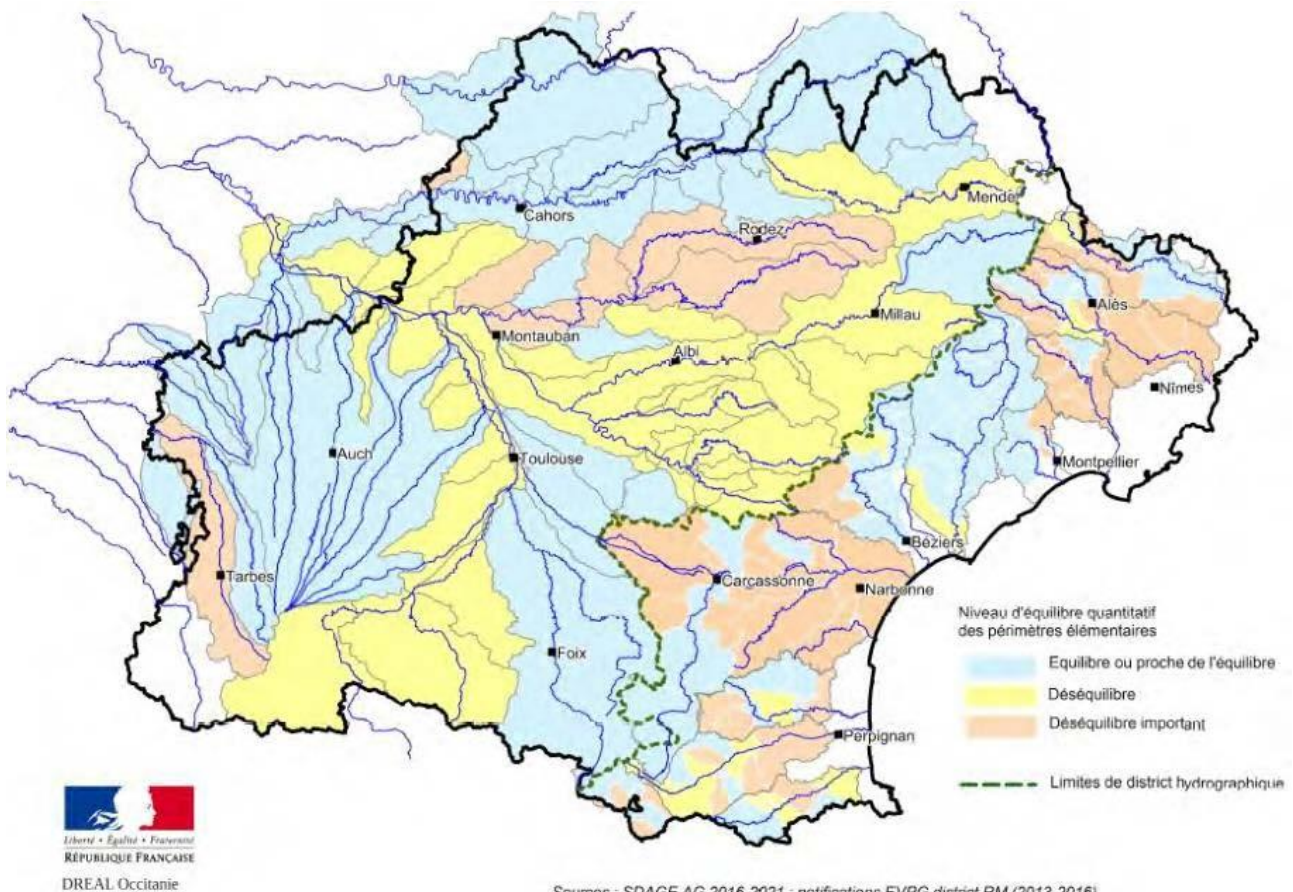


Figure 6 : Niveaux d'équilibre quantitatif de la ressource en eau en 2017 (Source : rapport environnemental)

2.2.4 Occupation du sol et ressources

L'agriculture occupe plus de 40 % du territoire, avec une très grande diversité de productions, et de modes d'occupation des sols : vignes, arboriculture, céréales... Les estives et le pastoralisme concernent une partie importante du territoire, en particulier dans les zones de montagne. L'évaluation environnementale souligne toutefois que cette pratique est en déclin ; elle met également en avant la fermeture progressive de certains paysages, en lien avec la déprise agricole. Le document met légitimement en relief les enjeux pour l'aquaculture³⁴ de la préservation des milieux marins et des zones humides lagunaires.

La forêt régionale couvre 2,5 millions d'hectares soit 36 % de l'ensemble du territoire. Majoritairement feuillue (70 %), elle se caractérise, selon le dossier, par son morcellement en nombreuses petites propriétés privées, la part de la forêt publique étant seulement de 22 %. L'analyse relative à la forêt est peu détaillée ; de manière surprenante, l'évaluation environnementale ne tire pas parti du programme régional forêt bois (PRFB) approuvé en juillet 2019³⁵, qui tant en termes de diagnostic que d'orientations s'avère une source riche (cf. par exemple la « carte de hiérarchisation des enjeux de biodiversité au titre des espaces à statut [i.e. : protections, inventaires] » qui figure au chapitre de présentation de la filière bois).

On constate la même absence de mention de démarches récentes qui constituent des références dans le domaine des carrières avec l'existence dans le schéma régional des carrières de données

³⁴ L'ostréiculture n'est pas évoquée.

³⁵ Le PRFB a fait l'objet d'un [avis n° 2018-91](#) délibéré le 16 janvier 2019.

plus récentes que celles fournies dans le document (le nombre de tonnes par habitant est donné pour l'année 2008).

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par la prise en compte de documents de planification établis sous pilotage de l'État, comme le plan régional forêt bois ou le schéma régional des carrières.

2.2.5 Changement climatique et risques

En matière climatique, le document met en avant la hausse importante des températures de +1,2 °C entre 1949 et 2010, bien supérieure à la moyenne mondiale (environ 0,7 °C).

L'évaluation environnementale procède à une analyse de la vulnérabilité de la région au changement climatique, qui évoque, à juste titre selon l'Ae, la « *fragilisation de la ressource en eau* » et les « *risques de pénurie* », en divergence avec le chapitre optimiste consacré à ce thème dans le même document. Un développement intéressant est consacré aux risques pesant sur l'agriculture : « *L'adaptation de l'agriculture au changement climatique est une nécessité qu'il faut intégrer dès aujourd'hui via la préservation des fonctions de régulation des espaces agricoles. Toutefois, elle passera également par une recherche de cultures plus adaptées au nouveau contexte climatique, la migration vers le nord de certaines cultures, une réflexion sur la diversification des activités des agriculteurs, passant notamment par l'agro-tourisme* ». Le Sraddet, dans sa philosophie de « nouveau modèle de développement », pourrait davantage intégrer cette question.

L'analyse conduite dans l'évaluation environnementale reste cependant partielle ; elle ne traite en particulier pas de la perte potentielle d'attractivité d'Occitanie en matière touristique du fait des très fortes chaleurs estivales, et se contente d'évoquer « *la baisse des niveaux d'enneigement, touchant fortement les stations de sport d'hiver* ». Elle ne donne aucun chiffre pour l'évolution du trait de côte.

Le document consacre un développement conséquent à la question des risques d'inondation, de submersion marine, de feux de forêt, de mouvements de terrain, tous très présents (et en augmentation) dans la région, ainsi qu'aux risques sismiques et liés aux avalanches, moins prégnants. Le risque d'inondation concerne 8 % du territoire et 19 % de la population. Ce chapitre est cependant purement descriptif, ne débouchant paradoxalement sur aucun élément concret à traduire dans le Sraddet, comme le développement de la prévention et de la culture du risque et de la prévention, notamment pour les risques en augmentation du fait du changement climatique : inondations, risque littoraux, incendies de forêt, retrait-gonflement des argiles, etc.

2.2.6 Qualité de l'air

Le document souligne le caractère préoccupant de la situation régionale en matière de qualité de l'air avec des niveaux d'ozone significatifs sur une grande partie du territoire, particulièrement dans le Gard qui a connu une concentration supérieure à 120 µg/m³ pendant 8 heures (seuil de protection de la santé à ne pas dépasser plus de 25 jours/an en moyenne sur 3 ans) sur plusieurs dizaines de jours en 2016.

L'évaluation environnementale rappelle par ailleurs que les deux métropoles de Toulouse et Montpellier sont concernées par la condamnation en 2019 de la France par la Commission européenne pour non-respect des valeurs limites en dioxyde d'azote de la directive relative à la

qualité de l'air. Elle met en avant la baisse des émissions polluantes en Occitanie entre 2010 et 2016 (-6 % en matière de NH₃, -19 % pour les NO_x et -15 % pour les PM10³⁶) et la diversité des enjeux en fonction des territoires : NH₃ pour les territoires ruraux, NO_x et PM10 pour les secteurs urbains.

2.3 Articulation du Sraddet avec les autres plans ou programmes

Le Sraddet doit être compatible avec les Sdage et les PGRI³⁷, et prendre en compte un certain nombre d'autres plans, conformément à l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales.

2.3.1 Sdage et PGRI

L'Occitanie est concernée par les Sdage et PGRI des bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée, ainsi que pour une très faible partie du territoire par ceux relatifs au bassin Loire-Bretagne. L'analyse de la compatibilité du Sraddet avec ces schémas et plans est importante, le Sraddet pouvant constituer un levier pour l'amélioration quantitative et qualitative des ressources en eau, et pour la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire.

L'analyse s'avère cependant essentiellement formelle, se contentant de recenser dans des tableaux les titres des orientations fondamentales (appelées objectifs) des Sdage et des grands objectifs des PGRI, et de mettre en regard les objectifs correspondants du Sraddet, sans aucun commentaire ni référence aux règles permettant d'assurer leur déclinaison³⁸. Elle ne s'appuie pas sur les dispositions précises des documents avec lesquels le Sraddet doit assurer sa compatibilité, et s'en tient aux grands intitulés (exemple « réduire les pollutions » pour le Sdage Adour Garonne). Elle ne permet pas de vérifier l'absence d'éventuelles contradictions entre les objectifs ou règles du Sraddet et les dispositions du Sdage ou du PGRI.

Si le document rappelle les points de vigilance identifiés dans le porter à connaissance de l'État dans l'objectif de réduire la vulnérabilité de l'aménagement du territoire au regard des risques d'inondation, il n'explique toutefois pas la façon dont le Sraddet y répond.

L'évaluation environnementale ne conclut pas formellement à la compatibilité du Sraddet avec les Sdage et les PGRI.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de compatibilité de chacun des objectifs et règles du Sraddet avec les Sdage et PGRI Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée.

2.3.2 Autres plans et programmes

Le document balaie l'ensemble des plans et programmes à prendre en compte dont l'analyse est requise par les textes. Ces analyses comportent des citations des objectifs de ces plans et programmes et l'identification des objectifs correspondants du Sraddet, avec en complément quelques commentaires. Le principe de respect formel des textes ayant présidé à ce chapitre se traduit également par la prise en compte de la première SNBC et de la PPE 2018-2023, en vigueur ; aucune référence n'est ainsi faite à la neutralité carbone, en lien avec la récente loi énergie-climat

³⁶ De l'anglais Particulate Matter (matières particulaires). PM10 : particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres.

³⁷ Plan de gestion des risques d'inondation

³⁸ Le Sdage Loire-Bretagne comportant 14 objectifs, c'est pour celui-ci que l'analyse est la plus détaillée...

et la deuxième SNBC, dont une première version avait été soumise à concertation au premier semestre 2019.

L'analyse consacrée aux différents plans et programmes relatifs à la forêt et au bois se révèle partielle. L'évaluation environnementale n'évoque ainsi pas le développement du bois énergie qui constitue pourtant une action du Sraddet cohérente avec l'objectif du PRFB d'assurer un approvisionnement durable pour développer la filière forêt-bois. Elle ne traite pas non plus la question de la séquestration du carbone, et ne fait pas le lien entre la compétence formation de la Région et l'objectif du PRFB relatif à la dynamisation de la filière.

L'analyse des Sraddet des régions voisines est très succincte, et n'évoque par exemple pas la question de la gestion commune du delta du Rhône. En matière transfrontalière (Espagne, Andorre), l'évaluation environnementale cite le domaine du changement climatique et des énergies renouvelables, le rapport d'objectifs insistant de son côté sur les questions de transport.

L'Ae recommande de prendre en compte la loi énergie-climat, et de manière anticipée la deuxième SNBC, et la PPE 2024-2028 dans l'optique d'une cohérence de la trajectoire de la région avec l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. L'Ae recommande également de compléter l'analyse de prise en compte du PRFB, notamment en matière de bois-énergie, séquestration carbone.

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

Le dossier peine à décrire les évolutions du territoire régional en l'absence de Sraddet, qualifié de scénario tendanciel « au fil de l'eau » dans le rapport. La question de l'inclusion ou non dans ce scénario de l'ambition Région à énergie positive (REPOS³⁹) n'est pas explicitement tranchée. Il a été confirmé aux rapporteurs que celle-ci était intégrée à la situation de référence ; toutefois, l'évaluation environnementale fait état d'une consommation énergétique stabilisée en 2040 par rapport à la situation actuelle (128 TWh) alors que le scénario REPOS prévoit une consommation nettement plus faible d'environ 90 TWh.

L'analyse est présentée sous forme de tableau par thématique environnementale, sans que les hypothèses de calcul ne soient précisées (estimation de la population, ou consommations énergétiques en 2040). Les dégradations prévisibles en l'absence de Sraddet concernent les paysages et le patrimoine, l'artificialisation des sols, la ressource agricole, la qualité des sols et les déchets. Concernant ce dernier enjeu, l'analyse omet de prendre en compte des objectifs réglementaires et ceux du PRPGD récemment approuvé, qui fixent des objectifs forts en la matière.

Concernant la biodiversité, le scénario tendanciel retient la mutation de l'agriculture et la banalisation des boisements et n'identifie pas d'évolution marquée pour la biodiversité. Celle-ci subit pourtant une érosion par l'artificialisation des sols, l'intensification de l'agriculture, les invasions biologiques et les effets du changement climatique en zones littorales et de montagnes, qui abritent une biodiversité remarquable. Le document parie à juste titre sur la mise en place

³⁹ La démarche REPOS consiste à être « la première région d'Europe » à couvrir ses besoins de consommation via la production sur le territoire d'énergies renouvelables.

effective des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme pour conserver les continuités écologiques.

L'analyse présente une vision optimiste des tendances concernant la ressource en eau, par le biais des Sdage, Sage et PGRE⁴⁰ pour « stabiliser une certaine ambition d'économie en eau potable, de réduction des consommations et d'identification des ressources de substitution ». L'évolution des usages (agriculture, activités touristiques) et les perspectives démographiques font pourtant peser une forte pression sur la ressource.

Le document procède à une évaluation comparative du Sraddet avec le scénario tendanciel qui présente seulement une stabilisation de la consommation énergétique, une absence d'action visant à limiter la consommation d'espaces, une augmentation de la production de déchets.

Pour chaque thématique, le document conclut, après une analyse peu détaillée, à une dégradation ou à une stabilisation (avec quelques divergences négatives) par rapport au scénario Sraddet.

L'Ae recommande de décrire de manière plus précise l'évolution de l'état initial sans le Sraddet, et de clarifier les hypothèses retenues dans le scénario de référence, en intégrant notamment les ambitions portées par la stratégie REPOS et par le PRPGD. Elle recommande également d'approfondir l'analyse comparative entre scénario de référence et scénario Sraddet.

Le rapport d'objectifs intègre un « diagnostic prospectif » qui prévoit notamment le maintien d'une croissance démographique soutenue. La population régionale a augmenté de 38 % entre 1982 et 2018, soit exactement le double de la croissance nationale (19 %). Selon l'Insee, dont le modèle Omphale de 2017 de l'Insee (essentiellement basé sur la reproduction des phénomènes passés de longue période) est repris par la Région, la population devrait approcher 7 millions d'habitants en 2050, accueillant ainsi le quart de la croissance nationale.

L'analyse des évolutions les plus récentes montre que la croissance démographique s'est infléchie au cours des dernières années avec selon l'Insee un accroissement annuel net d'un peu moins de 44 000 personnes entre 2012 et 2017, alors qu'elle était supérieure à 52 000 personnes entre 2006 et 2011. Cette tendance pourrait se poursuivre, voire se renforcer à l'avenir. Le changement climatique avec ses températures extrêmes pourrait également conduire à affaiblir l'attractivité régionale⁴¹.

De manière générale, le dossier ne comporte pas d'analyse des conséquences sur le Sraddet d'une plus faible croissance démographique (analogue au scénario bas de l'Insee) susceptible notamment de relâcher en partie la pression foncière sur les espaces métropolitains.

L'Ae recommande d'étudier les conséquences, générales et environnementales, sur le Sraddet d'un possible ralentissement de la croissance démographique de la région.

⁴⁰ Plan de gestion (quantitative) de la ressource en eau. Le Sdage Rhône-Méditerranée recommande la mise en place de tels plans en cas de déséquilibre de la ressource.

⁴¹ Le document de diagnostic met en avant ce risque « Les lieux protégés des problèmes de santé liés à la qualité de l'environnement (pollution, chaleur), au climat plus supportable été et hiver vont être plus recherchés » dans une acception intrarégionale (perte d'attractivité des villes au profit des espaces ruraux) sans imaginer que ce phénomène puisse avoir une dimension interrégionale.

2.5 Incidences environnementales du Sraddet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Le document fait état de « de nombreuses mesures d'évitement ou de réduction [...] intégrées directement dans le rapport d'objectifs ou dans le fascicule des règles », le travail itératif ayant par ailleurs « permis d'exprimer des points de vigilance sur la base des enjeux environnementaux hiérarchisés, ainsi que d'émettre des recommandations », jouant « le rôle d'assurance qualité de la démarche ». Ce point n'est pas développé au travers d'exemples concrets, ce qui ne permet pas d'être assuré du rôle effectivement joué par l'évaluation environnementale en matière d'évitement et de réduction des incidences environnementales du Sraddet. Il a toutefois été précisé aux rapporteurs que le processus d'évaluation environnementale avait conduit à des évolutions, comme par exemple d'intégrer des objectifs temporels pour les définitions de trajectoire de réduction du rythme de consommation des sols (règle 11).

L'Ae recommande de détailler les mesures d'évitement et de réduction préconisées par la démarche d'évaluation environnementale et effectivement intégrées au Sraddet.

L'analyse des enjeux identifiés à l'état initial a intégré une méthode de « scoring » (notation) avec une première note de territorialisation des enjeux (correspondant à l'importance de l'enjeu pour le territoire d'Occitanie) et l'autre sur les leviers d'action du Sraddet (capacité d'intervention du Schéma) avec pour chacune de ces composantes des notes de 1 (faible) à 4 (fort). La notation, obtenue par addition des notes précédentes, s'étage ainsi potentiellement de 2 à 8 (et non de 1 à 8 comme indiqué dans le document). Le tableau ci-après présente les résultats de cette démarche par grande thématique.

THEMATIQUE (enjeux)	SCORE
ENERGIE ET CLIMAT	7
QUALITÉ DE L'AIR	7
MILIEUX NATURELS ET BIODIVERSITÉ	7
RESSOURCE SOL (FONCIER ET QUALITÉ DES SOLS)	7
RESSOURCE EN EAU	7
DÉCHETS	7
QUALITÉ DE L'EAU - ASSAINISSEMENT	6
RISQUES NATURELS	6
PAYSAGE	5
RESSOURCE AGRICULTURE	5
SANTÉ ENVIRONNEMENTALE	4
RESSOURCE FORÊT	3
RISQUES TECHNOLOGIQUES	3

Figure 7 : Résultats du « scoring » des enjeux environnementaux
(Tableau élaboré par les rapporteurs à partir d'éléments du dossier).

L'évaluation environnementale procède ensuite à une analyse des incidences du Sraddet par objectif général, et par règle. Le parti pris rédactionnel, uniquement sous forme de texte sans tableaux de synthèse, rend difficile la lecture et la bonne appréciation des effets. Le document ne présente pas de définition des effets directs et indirects alors que pour un tel schéma ces deux notions sont sujettes à interprétations diverses ; dans le même ordre d'idées aucune temporalité n'est présentée. L'annexe méthodologique préconisée au point 2.1 permettrait de remédier à ces difficultés.

La question des conséquences environnementales de l'ambition de rééquilibrage est mise en exergue : « le renforcement des équipements et des activités dans les petites villes et villes moyennes risque d'accroître la consommation foncière, la pression sur la biodiversité et les

continuités écologiques, ainsi que sur la ressource en eau, avec des effets indirects permanents et de long terme ». Cependant, aucune réponse concrète n'est apportée à cette question, relative à un des fondements du Schéma.

L'évaluation environnementale présente une seconde approche sous forme de « profil environnemental » des objectifs puis des règles du Sradet dans deux graphiques (aux codes couleurs différents, rendant la lecture de ceux-ci difficile). Celui relatif aux objectifs est reproduit ci-après. Le système de notation par enjeu, qui oscille entre -2 et +2, n'est pas présenté dans le détail dans le rapport, ce qui ne permet pas de comprendre les critères pris en compte et la notation résultante. La matrice de notation, dont l'existence a été confirmée aux rapporteurs, pourrait opportunément figurer en annexe.

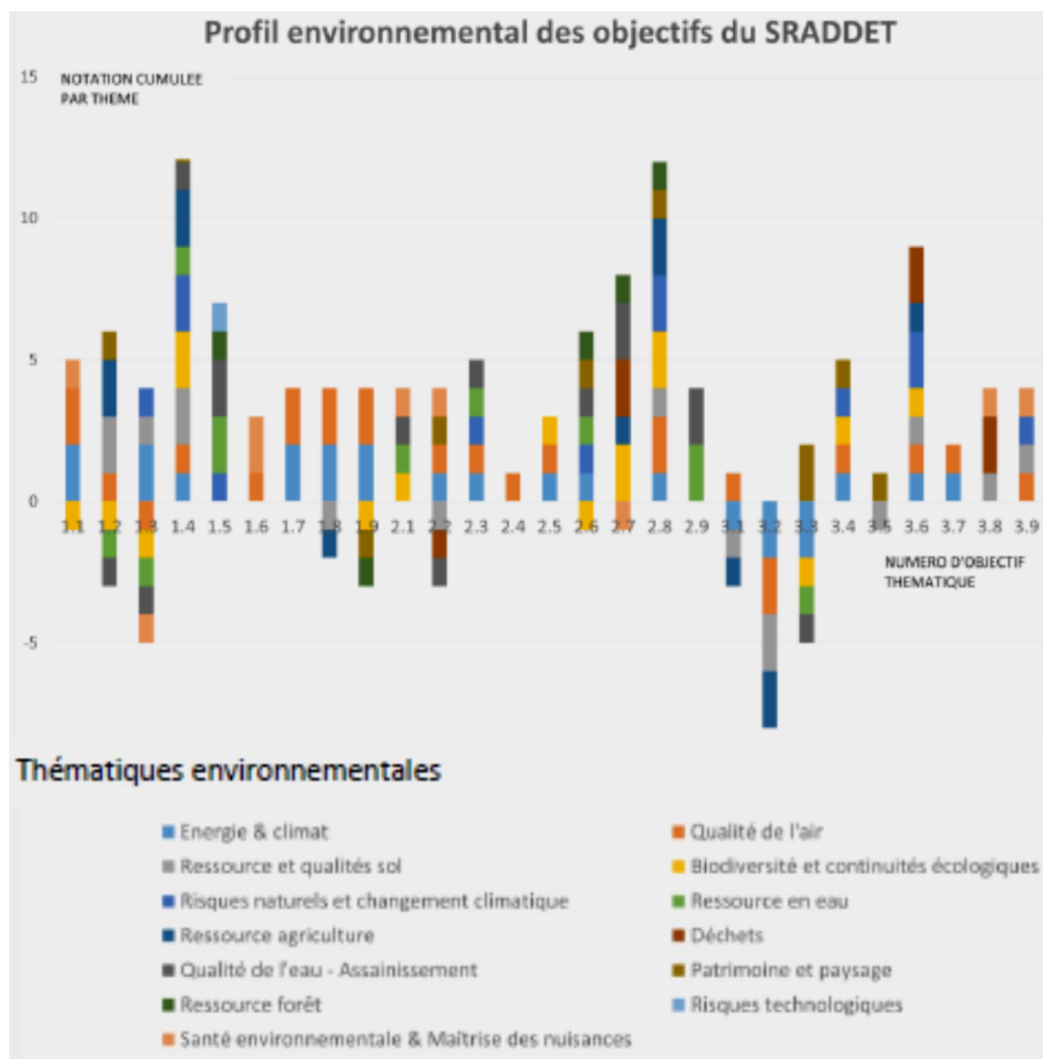


Figure 8 : Profil environnemental (notation) des objectifs du Sradet (Source : rapport environnemental).

Les profils sont le plus souvent positifs, à quelques exceptions notables près :

- objectifs 1.3 « développer un habitat à la hauteur de l'enjeu des besoins et de la diversité sociale » ; 3.2 « Optimiser les connexions régionales vers l'extérieur » du fait des incidences du transport aérien, et 3.3 « Valoriser l'ouverture économique et touristique de tous les territoires » ;
- règle 32 sur la création de sites pour faire face à des situations exceptionnelles en matière de déchets.

Toutefois aucune justification des cotations n'est apportée et l'évaluation environnementale n'explique pas le rôle qu'elle a pu jouer pour la meilleure prise en compte de l'environnement et l'amélioration des diverses cotations qui en résultent.

L'évaluation environnementale présente ensuite une troisième approche sous forme d'incidences cumulées du Sraddet par enjeu environnemental, avec identification des mesures prises. Alors que le document fonde son analyse sur la séquence ERC, le chapitre utilise d'autres notions en évoquant à plusieurs reprises des « *mesures préventives* », des « *mesures de correction* » (parfois « *mesures correctives* ») et des « *mesures d'accompagnement* », sans que ces notions ne soient expliquées.

Certaines mesures préconisées ne relèvent pas de la Région ; c'est le cas de la mesure de réduction « *développer des systèmes de transport aérien moins polluants et moins impactants pour la planète* » ou encore la consommation foncière des grands équipements métropolitains, comme par exemple les parcs d'expositions. On notera également une référence aux gaz à effet de serre au chapitre sur la qualité de l'air, alors qu'il s'agit de deux sujets distincts.

En matière de continuités écologiques, le rapport indique que le rééquilibrage ambitionné par la Région « *maîtrise les risques et les incidences négatives en évitant une pression trop forte sur la trame verte et bleue urbaine ordinaire, et qui structure l'accueil autour de territoires d'équilibre limitant un étalement urbain néfaste à la TVB* ». Cette affirmation ne fait l'objet d'aucune démonstration.

L'évaluation environnementale évoque également certains points qui ne figurent pas explicitement dans le document d'objectifs comme l'idée, potentiellement intéressante, de « *valoriser le foncier sous panneaux photovoltaïques par une diversification des usages du sol (pastoralisme notamment)* » ou encore le fait de traiter en priorité les réseaux d'eau fuyards.

Une quatrième approche a enfin consisté à effectuer une analyse des incidences et des mesures pour chacun des grands espaces du Sraddet : ruban méditerranéen, étoiles toulousaines, zones de montagne (regroupement du massif central et de l'espace pyrénéen). La plus-value pour le lecteur réside davantage dans la citation d'exemples concrets de projets concernés par le Sraddet (comme le développement des ports de Sète, Port-la-Nouvelle, Port-Vendres et de l'Ardoise sur le Rhône) que dans une véritable territorialisation des mesures ERC retenues par le Sraddet. Ce chapitre contient par ailleurs des inexactitudes, notamment en indiquant une incidence sur les milieux naturels et les espaces agricoles du projet Toulouse Euro Sud Ouest, grand quartier urbain autour de la gare centrale de Toulouse-Matabiau.

Globalement, si chacune des approches semble séduisante, aucune n'est véritablement menée de façon approfondie. Cette partie de l'évaluation environnementale relative aux incidences et aux mesures de la séquence ERC n'apparaît pas suffisante, tant dans le traitement de chacun des enjeux environnementaux que dans l'articulation des différentes approches, par exemple sous forme d'une synthèse générale.

L'Ae recommande de compléter et de détailler le volet impacts et mesures de l'évaluation environnementale, par type d'enjeu environnemental. Elle recommande en particulier d'établir une synthèse des analyses d'incidences effectuées par enjeux, objectifs, règles et territoires, mettant davantage en exergue leur prise en compte par le Sraddet et d'annexer à l'évaluation environnementale les matrices de cotation environnementale des objectifs et des règles.

2.6 Dispositif de suivi et indicateurs

Deux types d'indicateurs sont mis en place pour le suivi des règles : les indicateurs d'application et les indicateurs d'incidence. Le document ne présente pas de définition de chacune de ces deux catégories, dont il est parfois difficile d'apprécier les différences. Ainsi, pour la règle 2 sur l'amélioration des réseaux de transport collectif, l'indicateur d'application est le « *nombre de modes par PEM et le nombre de places de stationnement pour les modes actifs* » tandis que l'un des deux indicateurs d'incidence est « *le nombre de km de linéaire vélo soutenus par la Région et en projet* », correspondant à l'un des objectifs de la règle (développement d'itinéraires vélo).

Certains indicateurs d'incidence s'avèrent trop généraux par rapport à l'objet de la règle, comme par exemple « *l'évolution de la part des transports de marchandises par rail ou fluvial* » pour la règle 15 relative aux zones logistiques qui demande de prioriser l'implantation des nouvelles zones au niveau des embranchements ferroviaires, fluviaux et portuaires. D'autres encore apparaissent de fait incalculables comme l'évolution de la perte nette de biodiversité (règle 17 sur la séquence ERC).

Enfin certains indicateurs n'apparaissent pas reliés à leur règle ; la règle 27 relative à l'économie circulaire (de fait, très générale puisqu'il y est demandé de « *développer l'économie circulaire* ») intègre ainsi un indicateur d'incidence sur la quantité de sédiments de dragage valorisés alors qu'aucune mention de cette question ne figure dans le reste de la règle. La règle 31 relative au stockage de déchets dangereux dispose d'un indicateur d'application intitulé « *couverture du territoire en plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés* ».

Il convient également de noter qu'aucun indicateur n'est assorti d'un niveau de référence (valeur initiale au démarrage du Sraddet) ou encore d'une cible à divers horizons (2025, 2030, 2040 ou 2050).

L'Ae recommande de définir les notions d'« indicateur d'application » et « d'indicateur d'incidence » et de procéder, le cas échéant, à des reclassements entre ces deux catégories. L'Ae recommande également de définir pour chaque indicateur une valeur initiale et une ou plusieurs cibles temporelles.

Aucun indicateur spécifique issu de l'évaluation environnementale n'est proposé, le document se contentant d'indiquer « *Ainsi, les critères environnementaux sont-ils directement intégrés au sein des critères de suivi du Sraddet* » puis « *Ces indicateurs sont repris dans le Sraddet lui-même* ». Le schéma ne comporte cependant pas d'indicateurs en lien avec l'ensemble des enjeux environnementaux, mettant ainsi en défaut cette affirmation.

L'Ae recommande de doter le Sraddet d'une série d'indicateurs issus de la démarche d'évaluation environnementale permettant d'apprécier les incidences du schéma sur les différents enjeux environnementaux identifiés.

2.7 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation environnementale rappelle l'existence de 196 ZSC et de 66 ZPS couvrant respectivement 11,7 % et 12,4 % du territoire⁴². Elle procède à un croisement entre le réseau de sites Natura 2000

⁴² Au total, certains territoires étant à la fois situés en ZPS et en ZSC, la superficie du réseau Natura 2000 représente 18,3% d'Occitanie

et les secteurs intégrés dans les réservoirs de biodiversité des SRCE des deux ex-régions, et identifie ainsi quinze sites qui ne sont pas intégralement inclus dans la trame verte et bleue, faisant ensuite individuellement l'objet d'une courte présentation. L'évaluation environnementale souligne que la règle 16 mentionne expressément la préservation des zones Natura 2000 afin de contribuer à l'objectif de non perte nette de biodiversité (ce qui, comme évoqué au chapitre 3.1.2, n'est pas totalement évident en ce qui concerne les réservoirs de biodiversité). Alors que ce principe d'évitement apparaît clairement posé, le document se place ensuite paradoxalement dans l'hypothèse d'atteintes au réseau : *« Il n'en reste pas moins que des espaces seront consommés... même de manière modérée. L'évaluation environnementale du Sraddet attire l'attention sur le fait que les projets devront faire l'objet, le cas échéant, de mesures d'accompagnement écologique de chantier et de mesures de compensation à la fois réglementaires et à la hauteur des ambitions affichées par le Sraddet en termes de préservation et restauration de la biodiversité »*. L'Ae rappelle à cet égard que l'atteinte à l'intégrité des sites Natura 2000 nécessite une procédure dérogatoire strictement encadrée pouvant aller jusqu'à nécessiter une demande d'avis préalable de la Commission européenne.

L'Ae recommande que le principe de préservation de l'intégrité des sites Natura 2000 soit plus fortement affirmé dans l'évaluation environnementale et le Sraddet.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique se présente sous la forme d'un document séparé d'une quarantaine de pages. Relativement clair, il comporte les mêmes lacunes, y compris de qualité formelle, que le rapport environnemental proprement dit.

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

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

Occitanie est l'une des dernières régions à finaliser son Sraddet. Ce temps supplémentaire a été utilisé pour la conduite de multiples actions de concertation et de consultation. La Région a pris le parti, fort, de la réussite d'Occitanie 2040 par la concertation tant en phase de conception que de mise en œuvre, y compris pour le choix des territoires d'équilibre et des centralités locales qui seront *« définies par la planification locale »*, ce qui explique en bonne partie le caractère assez rudimentaire de la carte générale (cf. point 1.3.4).

La Région Occitanie a décidé de ne pas territorialiser les règles, en dépit des forts contrastes, notamment environnementaux, du territoire régional ; ce choix n'est, curieusement, pas réellement questionné par l'évaluation environnementale. Il n'est par ailleurs pas cohérent avec la volonté affichée de rééquilibrage régional.

Avec ses deux caps (rééquilibrage régional, nouveau modèle de développement) et ses trois défis (attractivité, coopérations, rayonnement), le Sraddet affirme une réelle ambition. Mais la déclinaison en objectifs et règles s'inscrit souvent dans des logiques de court/moyen terme sans la capacité de transformation que seul le temps long peut apporter. En particulier, la présentation des différents objectifs ne réussit pas complètement à éviter l'écueil du catalogue de mesures déjà mises en place

par la Région ou d'ores et déjà programmées. Le document consacre ainsi de nombreux développements aux contrats, conventions et politiques existantes, à l'instar de ce que pourrait être un rapport d'orientations budgétaires, sans le plus souvent inscrire explicitement les actions correspondantes dans une perspective de long terme et d'un aménagement durable du territoire d'Occitanie. Ainsi le rapport d'objectifs présente-t-il le Plan littoral 21 qui vise à donner un nouvel élan à l'économie maritime et littorale en évoquant une contractualisation d'un milliard d'euros sur la période 2017/2020 avec l'État et la Caisse des Dépôts, sans tracer de perspectives à l'horizon 2040 (par exemple, une réhabilitation intégrale ou encore un aménagement bâti autour des modes actifs), voire à un horizon intermédiaire.

Les questions énergétiques et de consommation d'espaces échappent à ce constat, avec des axes forts, structurants, qui nécessiteront une constance dans l'action. Pour d'autres thématiques, le Sraddet reste au niveau des intentions, non traduites par des objectifs quantifiés ou des dispositions opérationnelles précises. C'est notamment le cas dans le domaine de l'eau (cf. chapitres 2.2.3 et 3.1.4).

3.1 Approche thématique

3.1.1 Consommation d'espaces

La règle 11 sur la sobriété foncière présente un caractère opérationnel, comme en témoigne son libellé : *« Prioriser la densification des espaces urbanisés existants (reconquête des friches urbanisées ; comblement des « dents creuses » ; résorption de la vacance des logements ; réinvestissement du bâti existant) et engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des sols, aux horizons 2030, 2035 et 2040. Lorsque le réinvestissement urbain n'est pas possible, implanter prioritairement les projets d'extension urbaine en continuité du tissu urbain, à proximité de l'offre de services de transports collectifs existante ou future »*. Avec les compléments apportés par la règle 12, qui demande notamment l'application des principes de limitation de l'imperméabilisation des sols, et le développement de la nature en ville, la Région met en place une gamme d'outils qui devrait permettre de faire évoluer les pratiques trop souvent rencontrées dans les SCoT et les PLU, notamment des communes rurales : prévisions démographiques optimistes, voire très optimistes, nombre de logements à l'hectare faible (de l'ordre d'une dizaine) conduisant à un accroissement conséquent de l'artificialisation. L'Ae souligne toutefois l'existence d'un risque d'une interprétation éloignée de l'esprit de la règle lié à l'utilisation dans celle-ci des termes « prioriser » et « prioritairement »⁴³, qui l'affaiblirait. Il conviendra de suivre attentivement cette question, via la mise en place d'indicateurs précis mais aussi par des échanges approfondis avec les porteurs de SCoT ; en cas de mise en œuvre s'écartant des ambitions fondatrices de cette règle, la révision du Sraddet devrait alors se traduire par une nouvelle rédaction, plus prestricitive.

L'adoption récente (décembre 2019) d'un « plan d'actions régional sur le foncier » composé d'objectifs repris du projet de Sraddet et d'actions opérationnelles, partenariales, assorties de moyens financiers, témoigne de la volonté de la Région d'avancer sur cette question. La concrétisation du projet de centre de ressource régional sur le foncier et l'urbanisme, outil de connaissance associé à la règle 11, constitue une étape clé pour le suivi opérationnel de la lutte contre l'artificialisation.

⁴³ Le rapport d'objectifs utilise le verbe « privilégier ».

L'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2040 est également décliné dans deux règles relatives aux zones économiques et logistiques (priorité à la densification des zones existantes) et une règle visant notamment à identifier dans les documents d'urbanisme les territoires agricoles à préserver. Il convient d'intégrer également les activités commerciales⁴⁴ (règles 10 et 14 notamment) afin de compléter le dispositif de maîtrise et d'optimisation de la consommation d'espaces.

L'Ae souligne l'intérêt global de la démarche devant permettre de faire rapidement évoluer les pratiques actuelles de consommation d'espace, dans les territoires périurbains comme ruraux. La concrétisation de cette ambition passe par la mise en place rapide d'outils de calcul et de suivi, et par des actions en profondeur de la Région et de l'État (appui en ingénierie, porter à connaissance...) afin d'atteindre une véritable adhésion des collectivités et parties prenantes.

3.1.2 Biodiversité et milieux naturels

Le Sraddet fait le constat de l'intensification des pressions anthropiques sur le territoire régional, particulièrement riche en biodiversité, comme en témoigne l'état initial de l'environnement.

Le Sraddet fait siens les anciens SRCE qui « *constituent des bases fiables et partagées concernant l'état des continuités écologiques et leurs objectifs de ... préservation* ». La Région souhaite par ailleurs définir et mettre en œuvre une stratégie de préservation et de restauration de la biodiversité, avec pour objectif d'atteindre l'absence de perte nette de biodiversité à l'horizon 2040⁴⁵. Cette stratégie devrait intégrer une cartographie de la trame noire⁴⁶.

L'évaluation environnementale consacre un bref chapitre au respect du principe de non-régression environnementale instauré par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle n'évoque cependant pas la possible contradiction de l'objectif affiché par le Sraddet situé à l'horizon 2040 avec une autre disposition de cette loi : « *les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité* »⁴⁷, d'application immédiate.

L'Ae recommande de préciser la compatibilité avec la loi biodiversité du 8 août 2016 de l'objectif du Sraddet d'atteinte de la non perte nette de biodiversité seulement à l'horizon 2040.

Les règles 16 à 18 concernent la biodiversité et notamment la préservation, le renforcement et la restauration des continuités écologiques ; l'application de la séquence éviter-réduire-compenser (avec un élément intéressant consistant à repérer les espaces à fort potentiel de gain écologique en vue de la création de zones mutualisées de compensation) ; le maintien des fonctionnalités des milieux aquatiques, espaces littoraux et zones humides. L'intitulé de la règle 16, qui entend « *favoriser* » la création, la préservation, le renforcement et la restauration des continuités écologiques, et évoque les zones humides, mériterait d'être explicitement élargi aux réservoirs de biodiversité.

⁴⁴ A ce titre, le CESER demande de limiter l'ouverture de nouvelles zones commerciales dans les territoires où le rapport surface commerciale/population est déjà supérieur à la moyenne.

⁴⁵ Cette stratégie a été adoptée en mars 2020 avec notamment cinq défis : 1: réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à horizon 2040 ; 2: renforcer la résilience des écosystèmes et des territoires, dans un contexte de changement climatique ; 3: construire un modèle de développement sans pollution et à faibles impacts sur la biodiversité ; 4: mieux connaître, mieux partager pour mieux agir individuellement et collectivement ; 5: cultiver l'excellence en faveur de la biodiversité, au travers de l'exemplarité et des synergies entre acteurs.

⁴⁶ La trame noire est l'ensemble des corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par les espèces nocturnes. (Source : Wikipédia)

⁴⁷ Disposition codifiée à l'article L 163-1 du code de l'environnement.

Pour venir en appui de l'objectif, un certain nombre de mesures d'accompagnement sont citées : dispositifs d'intervention issus de la stratégie régionale de biodiversité, qui apparaît comme le volet détaillé et opérationnel des objectifs du Sraddet en la matière ; outils de connaissance, de partenariat et d'ingénierie. L'un des engagements de la Région au travers du Sraddet (et du plan d'actions régional foncier) est d'améliorer l'application de la séquence ERC, en s'appuyant sur la « communauté régionale éviter-réduire-compenser Occitanie » (CRERCO)⁴⁸, avec notamment l'annonce d'un lancement de la préfiguration d'un opérateur régional ERC et d'un observatoire associé. Cette communauté pourrait opportunément travailler sur des indicateurs, afin de pallier la faiblesse de ceux proposés actuellement dans les règles.

En termes de coopération, il peut également être souligné que la Région prévoit une coopération renforcée avec la Région Provence Alpes Côte-d'Azur sur l'espace rhodanien, notamment en vue de préserver le réservoir de biodiversité de la Camargue.

3.1.3 Énergie, climat

Stratégie générale

Pour mettre en œuvre sa stratégie « REPOS », la Région souhaite jouer sur les deux leviers de la demande (sobriété et efficacité énergétiques) et de la production d'énergies renouvelables. En matière de consommation, les chiffres présentés sur la période 2015/2030 (baisse de 16 % sur quinze ans de la consommation énergétique) sont un peu moins ambitieux que ceux de la PPE (-15 % sur 2016/2028, soit douze ans).

La Région a mis en place une agence régionale de l'énergie et du climat (AREC) proposant à l'ensemble des acteurs une « offre de service intégrée pour accélérer et concrétiser les projets de transition énergétique » ; l'AREC peut en particulier jouer le rôle de tiers financeur pour le logement.

En matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES), le Sraddet affirme sa compatibilité avec la première SNBC ; le schéma affiche ainsi une trajectoire de baisse de 76 % par rapport à 2015, sans aucun commentaire des chiffres, uniquement globaux, présentés et sans que les émissions de l'année 1990 constituant la référence nationale ne soient fournies. Aucune référence n'est faite à la neutralité carbone à l'horizon 2050, qui constitue désormais, depuis l'adoption de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019, l'objectif national à prendre en compte.

Aucun chiffre n'est en particulier fourni en matière de puits de carbone, la Région indiquant simplement souhaiter renforcer le stockage de carbone dans les sols, via notamment un changement dans les pratiques de culture et d'utilisation des sols.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec un volet « gaz à effet de serre » détaillé. Elle recommande également de revoir la trajectoire de réduction de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, afin d'inscrire effectivement Occitanie dans la neutralité carbone en 2050, en cohérence avec la loi énergie-climat.

Transports

En matière de transports, l'objectif est une baisse de la consommation énergétique de 40 % entre 2015 et 2040 ; le Sraddet compte l'atteindre par une réduction du nombre de déplacements sous

⁴⁸ Le CSRPN (Conseil scientifique régional du patrimoine naturel) devrait également être associé à ces travaux.

contrainte (notamment via le développement du numérique), des transports collectifs plus attractifs, le renforcement de la cohérence habitat/transports, le développement du vélo (et de l'articulation vélo/transports collectifs) et des modes actifs, ainsi que par des actions en matière de fret : intermodalité fluviale et ferroviaire des ports de commerce, logistique du dernier kilomètre. Cette palette de mesures assez classique est complétée par des actions spécifiques vis-à-vis du littoral (voies vertes, navettes maritimes, cadencement ferroviaire renforcé en période estivale). Occitanie est de fait en première ligne pour le développement des nouveaux matériels ferroviaires (train hybride, train à hydrogène) ; elle vise aussi une production régionale de bioGNV⁴⁹ pour le transport routier de voyageurs. Le Sraddet ne synthétise pas les réflexions menées lors des états généraux du rail et de l'intermodalité, n'exprime pas de vision multimodale à long terme et reste ambigu pour ce qui concerne l'importance des déplacements automobiles.



Le territoire d'Occitanie comprend 10 aéroports⁵⁰, nombre élevé qui pourrait inciter à une certaine rationalisation, pouvant aller jusqu'à la fermeture de certaines plateformes. La Région a pris le parti inverse avec « une stratégie structurée autour de 3 dimensions : le rééquilibrage entre les deux aéroports métropolitains...en soutenant le développement de l'activité de Montpellier ; le rapprochement des trois plates-formes dans lesquelles la Région est propriétaire ou copropriétaire délégante (Perpignan, Carcassonne, Tarbes-Lourdes) pour tendre vers un troisième aéroport d'envergure régionale ; le soutien aux plateformes d'équilibre du territoire de moins de 250 000 passagers par an (Béziers, Nîmes, Castres, Rodez) ».

⁴⁹ Gaz naturel pour véhicules.

⁵⁰ En prenant en compte l'aéroport de Brive.

Cette stratégie de soutien⁵¹ à un mode fortement émetteur de gaz à effet de serre interpelle, dans le contexte de lutte contre le changement climatique. L'objectif d'atteinte de la neutralité carbone de la France en 2050 appelle notamment à privilégier le mode ferroviaire pour les liaisons nationales (domestiques). Il convient par ailleurs de rappeler le caractère éminemment concurrentiel des plateformes et des territoires où elles sont implantées, rendant en grande partie vaines les deux premières orientations ; la complémentarité entre des plateformes distantes de plusieurs centaines de kilomètres est par ailleurs plus qu'incertaine. Enfin les villes de Nîmes, mais aussi de Béziers, jouissent d'une desserte TGV de qualité.

L'Ae recommande de revoir la stratégie aéroportuaire du Sradet en prenant davantage en compte la question, centrale, de la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de concentrer l'action publique sur les modes les moins émetteurs.

L'objectif 3.7 « Favoriser le développement du fret ferroviaire, fluvial et maritime et du secteur logistique » ne comporte pas d'engagements précis, exprimant par exemple simplement le souhait « *que l'ensemble des zones logistiques soient à terme des services [desservies] par au moins deux modes de transport* ». Le rapport évoque également une possible réouverture du canal du Midi pour le fret, sans évoquer les possibles conséquences vis-à-vis du classement Unesco⁵². Il a été précisé aux rapporteurs que le canal du Midi n'avait pas vocation à accueillir du transport de fret, en dehors éventuellement de transports locaux sur Toulouse, et que des réflexions avaient été engagées en vue d'un transport de fret local sur le canal latéral à la Garonne. Enfin, le document pourrait davantage expliciter la stratégie de la Région en matière portuaire, via notamment une articulation optimale des différents ports à l'échelle de la façade maritime.

Le document fait état d'engagements de la Région à sauvegarder certaines lignes ferroviaires dédiées au transport de marchandises ou encore de « *mettre en synergie infrastructures de transport et pôles d'activités économiques par la création d'installations terminales embranchées* » sans préciser les lignes et pôles concernés, ni les modalités techniques et organisationnelles envisagées.

L'Ae recommande de traduire la volonté de la Région de favoriser les modes ferroviaire, fluvial et maritime en engagements plus précis.

Bâtiment

Le Sradet comprend un objectif énergétique spécifique aux bâtiments, visant une diminution de la consommation de 20 % en 2040 par rapport à 2015. Cet objectif correspond à un rythme annuel moyen de baisse de 0,9 %, alors que la baisse moyenne envisagée par la PPE sur ce même secteur pour la période 2016/2028 est comprise entre 1,4 % et 1,5 %. L'objectif poursuivi par la Région s'avère donc à la fois peu ambitieux et non conforme à la PPE. Un rythme similaire à celui retenu par la PPE conduirait à une baisse de 30 % de la consommation énergétique à l'horizon du Sradet.

⁵¹ Dans un tout autre ordre d'idées, la présence d'une filière aéronautique très puissante (28 % des emplois de l'industrie aéronautique et spatiale) est toujours citée comme un atout pour Occitanie, sans jamais évoquer la fragilité à divers risques que cette présence induit également.

⁵² A propos du Canal du Midi, la note d'enjeux de l'État avait appelé la Région à « *arbitrer et affirmer l'orientation politique qu'elle envisage sur ce territoire, entre les deux enjeux contradictoires d'aménagement : [...] axe majeur de déplacement et de développement urbain résidentiel ou [...] site pittoresque où se développe agriculture et tourisme* ». Le Sradet n'évoque jamais cette question.

L'Ae recommande de revoir l'objectif de réduction des consommations énergétiques des bâtiments à l'horizon 2040 en cohérence avec les ambitions, plus élevées, de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Énergies renouvelables

La région Occitanie bénéficie aujourd'hui d'une autonomie énergétique, liée en grande partie à la présence dans le Tarn et Garonne de la centrale nucléaire de Golfech, mais aussi à de nombreux barrages hydroélectriques fournissant une dizaine de TWh par an. La Région souhaite développer de manière très importante les énergies renouvelables (EnR) avec une multiplication de la production par un facteur 2,6 en jouant sur l'ensemble des énergies : éolien terrestre, éolien en mer, photovoltaïque, biogaz, solaire thermique (avec sur ce sujet des objectifs limités). Mais alors que l'horizon du Sraddet est 2040 et que l'objectif REPOS est établi en production, le dossier transmis à l'Ae ne présente le plus souvent que des chiffres en puissance installée, aux horizons 2030 et 2050.

L'Ae note avec intérêt l'affirmation du dossier qui insiste sur *«...le positionnement du citoyen comme acteur de la transition énergétique sur les territoires pour favoriser l'acceptabilité sociétale des projets d'énergies renouvelables et le respect des continuités écologiques, afin de concilier ENR et préservation de la biodiversité»*. Cette affirmation pourrait trouver une concrétisation dans la bonne prise en compte du Sraddet dans l'élaboration du futur S3REnR⁵³ (les schémas des ex-régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon datent respectivement de début 2013 et fin 2014) non évoqué dans le dossier.

Là encore, la Région a fait le choix de laisser libre cours aux initiatives locales comme l'indique l'explicitation (le « sens ») de la règle 20 : *« le potentiel ENR pourra s'appuyer sur des critères adaptés à chaque territoire »*. Cette orientation, porteuse potentiellement de forts contrastes territoriaux, comporte des risques de non optimisation avec simultanément l'ouverture de sites d'accueil sur des espaces à forts enjeux environnementaux et le refus d'intégrer des ENR dans d'autres territoires pourtant propices.

L'évaluation environnementale traite également du sujet des incidences environnementales des projets EnR, avec une formulation que l'on ne retrouve nulle part ailleurs dans le document, témoignant a priori d'une non prise en compte par le Schéma proprement dit : *« L'évaluation environnementale du Sraddet attire l'attention sur le fait que les projets devront faire l'objet... de mesures de compensation... à la hauteur des ambitions affichées par le Sraddet »*.

Comme en témoignent de nombreux avis de la MRAe Occitanie sur des dossiers de centrales photovoltaïques au sol ou de fermes éoliennes, au stade des études d'impact de projets ou d'évaluation environnementale de PLU, de fortes marges de progrès existent afin d'orienter les porteurs de projet sur les sites les plus favorables. Un guide de référence⁵⁴ pourrait ainsi être co-élaboré par l'État et la Région pour mieux intégrer la préservation des milieux naturels. Concernant plus spécifiquement l'éolien terrestre, l'absence de schéma directeur sur lequel s'appuyer⁵⁵ rend plus qu'incertaine la concrétisation des objectifs régionaux en la matière (3,6 GW en 2030 et 5,5 GW en 2050 contre 2,1 GW début 2019).

⁵³ Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables

⁵⁴ À l'instar du « Cadre régional pour le développement des projets photovoltaïques en Provence-Alpes-Côte d'Azur » établi par la DREAL PACA.

⁵⁵ Les fermes éoliennes se concentrent sur un axe nord-sud allant de l'Aveyron aux Pyrénées Orientales. Deux départements (Gers, Hautes Pyrénées) n'accueillent aucun site sur leur territoire.

Le Sraddet évoque également un appel à projets photovoltaïque en autoconsommation, qui pourrait opportunément s'inscrire dans la durée, cette technique étant en général de très faible impact environnemental.

L'Ae recommande de compléter le rapport d'objectifs avec des chiffres de production à l'horizon 2040 (et à un horizon intermédiaire) par type d'énergie. L'Ae recommande également de mettre en place une démarche concertée d'identification d'espaces favorables et défavorables à l'accueil d'installations EnR (photovoltaïque au sol, grand éolien terrestre), prélude à l'élaboration du futur S3REnR, et de compléter en conséquence la règle 20 relative au développement des EnR.

L'Ae note par ailleurs avec intérêt la volonté d'Occitanie de « *structurer une filière régionale d'éolien offshore flottant* ». La Région se positionne de manière offensive pour devenir une référence en la matière, en visant une puissance installée de 1,5 GW en 2030 et 3 GW à l'horizon 2050. Le document fait état de nombreux axes de travail pour le développement industriel et commercial de cette filière, sans toutefois évoquer les questions d'empreinte environnementale, en mer comme à terre, la Région ayant pourtant indiqué aux rapporteurs avoir initié des études environnementales.

L'Ae recommande de compléter les actions de la Région en faveur de l'éolien flottant par une analyse permettant de mieux appréhender l'empreinte environnementale de la filière, en mer comme à terre, et de déterminer des mesures permettant de la limiter.

3.1.4 Ressource en eau et milieux aquatiques

La Région avait initié en 2017 une démarche prospective « H₂O – l'eau en partage » qui s'est traduite par l'adoption en juin 2018 d'un plan d'intervention régional composé de 21 actions dont la première était intitulée « *Faire de l'eau un thème central du Sraddet* ». La lecture du schéma ne vient pas conforter cette intention ; le Sraddet se révèle en effet peu volontariste en matière de préservation de la ressource en eau, alors que les effets conjugués de l'accroissement de la population, des besoins exprimés par la profession agricole et du changement climatique renforcent l'acuité du problème déjà posé à la région Occitanie. La règle 21 relative à la gestion de l'eau ne prévoit aucune disposition relative à la réduction des consommations, laissant même explicitement ouvertes les possibilités d'un transfert entre bassins, ainsi que la création de nouveaux prélèvements, confirmant en cela les actions 9 « *Permettre la réalisation de nouveaux stockages et transferts d'eau* » et 10 « *Identifier et mobiliser de nouvelles ressources souterraines* » du plan H₂O. Les enjeux, pourtant considérables, liés au renforcement de la sobriété en matière de consommation, notamment pour ce qui concerne l'évolution des pratiques agricoles (mais aussi touristiques), ne sont pas suffisamment abordés en déclinaison de l'action 6 du plan « *Inscrire l'Occitanie dans une trajectoire de région économe en eau* ».

Le Sraddet pourrait pourtant constituer un levier d'action pour inciter à des réflexions collectives prospectives, par exemple via des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)⁵⁶. Ces démarches, multi-acteurs et multi-usages, étayées par des justifications socio-économiques et des analyses environnementales, devraient notamment viser à identifier les déficits futurs et à déterminer les solutions envisageables pour ne pas accroître le déséquilibre quantitatif et respecter

⁵⁶ Instaurés par l'instruction du 7 mai 2019, les PTGE, comme les plans de gestion de la ressource en eau (PGRE), ont pour finalité de restaurer l'équilibre entre les volumes prélevés et la ressource disponible sur les secteurs en déséquilibre. Outre leur dimension territoriale, ils reposent sur une approche globale et prospective tant de la demande que de la ressource. Seule une très faible proportion du territoire de l'ex-région Midi-Pyrénées est dotée de PTGE.

le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau⁵⁷. Le Sraddet pourrait également imposer d'intégrer dans les documents d'urbanisme la nécessité d'une réflexion sur l'adéquation entre ressources et besoins, de telle sorte que les ouvertures de nouveaux secteurs à l'urbanisation ne puissent intervenir en cas de déficit⁵⁸.

L'Ae recommande de faire de la sobriété de l'usage de l'eau, notamment par l'agriculture, une priorité du Sraddet, déclinée dans le fascicule des règles. Elle recommande également de renforcer les conditions du recours éventuel dans le Schéma à de nouveaux stockages, transferts et mobilisations de ressources souterraines en explicitant les critères environnementaux à respecter, et en appelant à la mise en place de projets de territoire pour la ressource en eau (PTGE).

L'un des objectifs du Sraddet concerne la qualité des milieux aquatiques et des zones humides, avec en particulier le souci de préserver les capacités de restauration hydromorphologique des cours d'eau et de fonctionnalité des milieux aquatiques dégradés, et la volonté de renforcer la protection des zones humides ; cette thématique pourrait opportunément faire l'objet d'échanges au sein des différents espaces de dialogue.

3.1.5 Risques et vulnérabilité au changement climatique

La question des risques induits par le changement climatique est l'objet de l'essentiel de la règle 23 qui demande d'intégrer « *systématiquement* » dans les documents de planification locaux non seulement les risques naturels existants (ce qui constitue déjà une obligation réglementaire) mais aussi « *d'anticiper [les risques] à venir liés au changement climatique* ». La rubrique « sens » propose ainsi d'intégrer à la planification locale un diagnostic risques prospectif, assorti de propositions « *d'adaptation et d'atténuation* ».

Espaces littoraux

De manière générale, le Sraddet consacre de larges développements au littoral, avec une ambition d'exemplarité pour cette partie du territoire régional. C'est en particulier le cas en matière d'adaptation au changement climatique, le rapport d'objectifs indiquant « *Occitanie 2040 vise à faire du littoral de la Région une vitrine pour la résilience face au changement climatique tout en prenant en compte le bien-vivre et la préservation de l'environnement, le développement économique, l'innovation, le patrimoine, et l'ouverture sur la Méditerranée et le monde* ».

Le rapport d'objectifs met en avant un développement durable de l'économie bleue : préservation des activités traditionnelles agricoles et halieutiques, aquaculture, etc.

La mesure précitée, particulièrement intéressante et témoignant de la réelle volonté de prise en compte du changement climatique, contraste avec la règle 25, beaucoup plus timide, relative à la recomposition spatiale littorale. La rubrique « sens » (non prescriptive) pourrait laisser croire à un réel volontarisme, puisqu'il y est indiqué « *la règle demande aux territoires littoraux de s'engager dans un processus d'adaptation et de résilience de leurs aménagements au regard des risques*

⁵⁷ Dans son [avis n°2019-63](#) délibéré le 28 août 2019 sur le Sraddet Nouvelle Aquitaine, l'Ae avait déjà pointé l'importance de la question de la ressource en eau pour le bassin Adour-Garonne.

⁵⁸ Le CESER, pour sa part, indique que « les règlements d'urbanisme doivent tenir compte du risque accru de raréfaction des ressources en eau en été ».

*actuels et futurs identifiés*⁵⁹». Le texte de la règle apparaît beaucoup plus en retrait : « *Accompagner la recomposition spatiale (notamment par le développement d'une urbanisation résiliente, la programmation de la relocalisation et de la renaturation) des territoires littoraux exposés aux risques actuels et futurs*⁶⁰ » ; le verbe « accompagner », ambigu, interroge en effet sur les responsabilités de chaque acteur. Enfin, il n'est pas fait état d'un travail sur les espaces rétro-littoraux avec les acteurs de ces territoires.

L'Ae recommande de rendre plus prescriptive la règle relative à la recomposition spatiale littorale afin que chaque territoire littoral mette effectivement en œuvre un plan de recomposition spatiale intégrant notamment les solutions fondées sur la nature en impliquant dans la réflexion les espaces rétro littoraux.

La création d'un observatoire du trait de côte est prévue à court terme dans l'objectif d'en assurer un suivi homogène à l'échelle régionale et de fédérer les collectivités ; il a été précisé aux rapporteurs que cet observatoire régional pourrait être décliné dans des observatoires locaux au niveau des cellules hydrosédimentaires.

Le Sraddet fait état d'une ambition et de premières réflexions, voire de réalisations, en matière d'habitat flottant sans que le dossier transmis à l'Ae n'évoque la question des incidences environnementales de ce type d'installations. Il a été précisé aux rapporteurs qu'il s'agissait exclusivement d'hébergements touristiques au stade expérimental et non pas d'habitat permanent. Ce point mériterait d'être précisé et une évaluation approfondie des impacts en matière de biodiversité marine et de qualité des eaux apparaît nécessaire avant toute concrétisation.

L'Ae recommande de procéder à une évaluation environnementale approfondie du projet de création d'hébergements flottants.

Espaces de montagne

L'objectif « *accompagner la transition et le développement des économies dans les territoires ruraux et de montagne* » ne met pas réellement en exergue la problématique pourtant cruciale de l'adaptation au changement climatique. La Région incite certes au développement d'un tourisme dit des quatre-saisons et affirme un soutien à la mutation des stations de ski, mais sans poser la question de la pérennité du « produit ski ». Or il est clair qu'à l'horizon du Sraddet (2040) une partie significative des stations aura été amenée à fermer, les autres ne pouvant plus fonctionner que pendant un nombre de semaines réduit⁶¹, et sans doute à un prix environnemental élevé. Pour éviter la poursuite d'errements actuels⁶² préjudiciables notamment à la ressource en eau, la Région pourrait opportunément élaborer de manière partenariale une grande stratégie de reconversion.

⁵⁹ La règle évoque les exemples suivants : « préconisation pour une urbanisation innovante et résiliente, stratégie de repli et de restitution d'espaces menacés à la nature par la relocalisation d'activités, d'équipements et de personnes »

⁶⁰ La règle est plus détaillée, indiquant au titre des mesures à prendre : « *préconisation pour une urbanisation innovante et résiliente, stratégie de repli et de restitution d'espaces menacés à la nature par la relocalisation d'activités, d'équipements et de personnes, etc.* »

⁶¹ Sur la base d'une augmentation uniforme de température de 1,8°C, des simulations de Météo France prévoient que la durée d'enneigement des massifs pyrénéens, actuellement de 75 jours par an à 1500 mètres d'altitude, diminuerait de 30 à 49 jours par an entre 1 500 et 2 500 m d'altitude (source dossier).

⁶² La MRAe Occitanie a eu connaissance en 2019 d'un projet d'extension d'une station de ski de moyenne altitude consistant à allonger une remontée mécanique vers le bas. La presse s'est par ailleurs fait l'écho au cours du mois de février d'un transport de neige par hélicoptère dans une station pyrénéenne, la Ministre de la transition écologique et solidaire ayant déclaré à ce propos "Enneiger des stations de ski par hélicoptère n'est pas une voie possible".

L'Ae recommande à la Région d'inscrire dans le Sraddet une ambition forte pour la reconversion de l'ensemble des stations de ski, toutes affectées par le changement climatique.

3.1.6 Santé et environnement

Le Sraddet consacre judicieusement un objectif aux liens entre aménagement du territoire et santé, en mettant en exergue la qualité de l'air, avec des enjeux importants en termes d'oxydes d'azote, de particules fines, d'ozone, tout en soulignant les fortes émissions d'ammoniac en secteurs ruraux. Il apparaît toutefois regrettable que la question du bruit ne soit pas abordée de manière approfondie, alors que les nuisances sonores, ressenties par une proportion significative de la population régionale, constituent un véritable enjeu de santé publique et qu'un Sraddet n'est pas démuné pour contribuer à améliorer la situation.

L'objectif affiché par la Région en matière de NO_x (-79 % par rapport à 1990) dans le cadre de la stratégie REPOS est légèrement plus ambitieux que celui édicté au niveau national dans le cadre du PREPA (-50 % par rapport à 2014). Les moyens du Sraddet pour atteindre cet objectif sont insuffisamment précis, le document renvoyant simplement à la stratégie REPOS et au report modal.

La règle 22 (« *santé environnementale* ») relative à cette question intègre les thématiques du bruit, de la pollution atmosphérique et des sites et sols pollués ; elle s'avère peu prescriptive puisqu'elle recommande de « *participer à un urbanisme favorable à la santé* », et se concentre sur les seuls bâtiments sensibles en demandant d'identifier les *secteurs « les plus concernés »* où leur implantation est à éviter. Ainsi aucune mention n'est faite de réflexions à conduire lors de la conception de zones d'aménagement concerté (ou équivalent) visant à limiter les nuisances, comme par exemple pour les zones mixtes activités/habitat en éloignant les secteurs de logements des axes routiers principaux⁶³.

L'Ae recommande de renforcer dans le rapport d'objectifs la prise en compte du bruit et de prescrire dans la règle relative à la santé environnementale une réflexion spécifique préalable à la conception de zones d'aménagement.

L'Ae rappelle par ailleurs que les émissions d'oxyde d'azote, mais aussi de particules fines sont liées en grande partie au trafic routier et que le territoire d'Occitanie se caractérise par de nombreux projets routiers, aux impacts environnementaux importants.

3.1.7 Déchets et économie circulaire

Le chapitre consacré à la gestion des déchets présente directement les objectifs du PRPGD, sans synthèse préalable de la situation actuelle et des enjeux. L'objectif affiché repris du PRPGD est d'augmenter de près de vingt points (de 38 % en 2015 à 57 % en 2031) le taux de déchets ménagers et assimilés non dangereux non inertes collectés en vue d'un recyclage (valorisation matière, organique, etc.).

Le PRPGD a fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie⁶⁴, qui avait recommandé d'« *approfondir l'évaluation des impacts du PRPGD par une approche territorialisée et une analyse plus fine et qualitative selon les différents types de déchets, les modalités d'installation ou de valorisation*

⁶³ On pourra utilement se référer à la « Note de l'Autorité environnementale relative aux zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres projets d'aménagements » du 5 février 2020.

⁶⁴ [Avis n°2019AO42](#) délibéré le 18 avril 2019 sur le PRPGD Occitanie.

intégrant les risques sanitaires y compris via le transport des déchets ». Là encore, l'absence de territorialisation fait reposer sur le travail d'animation la bonne cohérence des projets avec les objectifs en termes de déchets.

Les règles 27 à 32 concernent les déchets et l'économie circulaire, en suivant de près les dispositions de l'article R. 4251-12 du code de l'environnement et en reprenant les dispositions du PRPGD :

- la limitation à l'horizon 2025 de l'incinération sans valorisation énergétique et du stockage à 50 % des niveaux 2010 (respectivement 286 et 800 milliers de tonnes). On notera à ce sujet que ces taux ne figurent pas dans les indicateurs de suivi de la règle ;
- la liste des installations à fermer, à adapter, ou à créer. La règle ajoute la notion d'installation « à poursuivre » ;
- la règle relative aux zones de chalandise des installations transforme de fait l'esprit du code de l'environnement qui fait état d'un objectif de « limiter le transport des déchets en distance et en volume ». Le texte de la règle (« limiter les extensions de zones de chalandise ») s'avère en effet beaucoup plus souple avec de fait des dérogations et même des dérogations aux dérogations. Aucun indicateur relatif au transport de déchets n'est proposé, l'indicateur d'application mentionné (« couverture du territoire en plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés ») n'ayant que peu de rapport avec l'objet de la règle ;
- une règle relative au stockage des déchets dangereux ; la situation en la matière d'Occitanie, qui dispose de deux sites à l'est et à l'ouest, apparaît globalement satisfaisante ;
- une règle relative aux situations exceptionnelles, avec une demande claire d'identification par chaque EPCI compétent de sites potentiels en fonction des crises possibles (inondation, tempête) ; cette règle ne fait pas état de critères environnementaux dans ce processus d'identification alors que des critères simples pourraient être établis à partir des zonages existants.

La règle relative à l'économie circulaire s'avère très générale, sans faire le lien avec l'ambition de nouveau modèle de développement portée par la Région, ce qui renforce le sentiment d'une absence de véritable intégration du PRPGD au sein du Sraddet.

L'Ae recommande de revoir la règle 30 (« zones de chalandise des installations ») dans l'esprit de l'article R. 4251-12 du code de l'environnement, afin de limiter effectivement le transport des déchets, et de mettre en place les indicateurs permettant un suivi de l'activité de transport de déchets. Elle recommande également de compléter la règle 32 afin d'intégrer des critères environnementaux dans le processus d'identification des sites de stockage en situation exceptionnelle.

3.2 Gouvernance et suivi

Par le biais du Sraddet, la Région se voit confier une responsabilité forte de définition d'une stratégie régionale, puis de coordination, mais ne dispose pas de l'ensemble des compétences et des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. La déclinaison de ses dispositions par l'ensemble des structures sous la tutelle de la Région ou à la gouvernance desquelles elle participe, ainsi qu'à l'ensemble des structures régionales de l'État, dès lors que l'État approuve formellement le Schéma, constitue un levier à activer. Comme l'ont souligné les interlocuteurs des rapporteurs, le Sraddet devrait également trouver sa traduction dans le prochain contrat de plan État-Région.

Du fait de sa nature plus coopérative que prescriptive, la réussite du Sraddet Occitanie, et la concrétisation des ambitions qu'il porte, passeront par une intensification des dialogues avec les territoires métropolitains, intermédiaires et ruraux, mais aussi par un suivi fin par la Région de la mise en œuvre des règles du Sraddet et également par un contrôle par l'État de l'application de la réglementation.

Le dossier ne met pas en relief l'environnement comme un thème majeur des coopérations entre territoires et avec la Région, soulignant simplement que l'un des objets des nouveaux espaces de dialogue sera de « *favoriser des coopérations territoriales opérationnelles sur les différents sujets reliant les territoires entre eux (mobilité, énergie, agriculture, ressources naturelles, gestion du trait de côte...)* ». Pour l'Ae, il apparaît nécessaire d'élargir l'approche et de faire en sorte que la préservation de l'environnement, dans toutes ses composantes (énergie-climat, biodiversité, eau, consommation d'espaces, lien santé-environnement etc.), soit également au cœur du travail coopératif.

Le suivi, quantitatif et qualitatif, en particulier de la problématique de consommation d'espaces doit être à la hauteur de son importance dans le Sraddet ; ce suivi devrait permettre de détecter les phénomènes, à l'œuvre, avec une analyse systémique, afin de pouvoir le cas échéant mettre en place des mesures d'inflexion ou d'accélération des dispositions retenues.

L'Ae recommande de faire de l'environnement un des thèmes majeurs des dialogues et coopérations à venir et de mettre en place un véritable observatoire du suivi de la consommation d'espaces, dans une approche systémique.

Annexe

Liste des objectifs généraux et thématiques du Sraddet

DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ

1. Favoriser le développement et la promotion sociale

- Garantir l'accès à des mobilités du quotidien pour tous les usagers
- Favoriser l'accès aux services sur tous les territoires
- Développer un habitat à la hauteur de l'enjeu des besoins et de la diversité sociale

2. Concilier développement et excellence environnementale

- Réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040
- Concilier accueil et adaptation du territoire régional aux risques présents et futurs
- Penser l'aménagement du territoire au regard des enjeux de santé des populations

3. Devenir une région à énergie positive

- Baisser de 20% la consommation énergétique finale des bâtiments d'ici 2040
- Baisser de 40% la consommation d'énergie finale liée au transport de personnes et de marchandises d'ici 2040
- Multiplier par 2,6 la production d'énergies renouvelables d'ici 2040

DÉFI DES COOPÉRATIONS

1. Construire une région équilibrée par ses territoires

- Des métropoles efficaces et durables
- Développer les nouvelles attractivités
- Renforcer les synergies territoriales

2. Inscrire les territoires ruraux et de montagne au cœur des dynamiques régionales

- Garantir dans les massifs et les territoires de faible densité un socle de services et un accès aux ressources extérieures
- Inciter aux coopérations entre territoires et avec les espaces métropolitains
- Accompagner la transition et le développement des économies dans les territoires ruraux et de montagne

3. Partager et gérer durablement les ressources

- Préserver et restaurer la biodiversité et les fonctions écologiques pour atteindre la non perte nette à l'horizon 2040
- Préserver et restaurer la fonctionnalité des milieux aquatiques et des zones humides
- Du déchet à la ressource à l'horizon 2040 : réduire la production de déchets et optimiser la gestion des recyclables

DÉFI DU RAYONNEMENT

1. Renforcer le potentiel de rayonnement de tous les territoires

- Optimiser les connexions régionales vers l'extérieur
- Consolider les moteurs métropolitains
- Valoriser l'ouverture économique et touristique de tous les territoires et consolider les relations interrégionales et internationales

2. Faire de l'espace méditerranéen un modèle de développement vertueux

- Construire et faire vivre les coopérations méditerranéennes de la région Occitanie
- Développer l'économie bleue et le tourisme littoral dans le respect des enjeux de préservation et de restauration de la biodiversité
- Faire du littoral une vitrine de la résilience

3. Faire de l'Occitanie une région exemplaire face au changement climatique

- Favoriser le développement du fret ferroviaire, fluvial et maritime et du secteur logistique
- Accompagner l'économie régionale dans la transition écologique et climatique
- Pérenniser les ressources nécessaires au développement actuel et futur de la région