

ENQUETE PUBLIQUE

relative au projet
de

SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT, DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET D'EGALITE DES TERRITOIRES (SRADDET)

de la

Région OCCITANIE

PARTIE B : CONCLUSIONS et AVIS de la Commission d'Enquête

Commission d'enquête

désignée par le TA de TOULOUSE

Président : Michel, SABLAYROLLES

Membres Titulaires : Michel JONES - Isabelle ZUILI - Philippe MARCHAND
François TUTIAU - Patrick LEGRAND - Jean-François GROS

Enquête publique du jeudi 23 décembre 2021 à 9h au lundi 7 février 2022 à 18h

Le présent rapport d'enquête publique comprend 2 parties reliées dans 2 volumes séparés
La partie **A** : Rapport d'enquête et ses annexes (présenté dans un volume séparé)

La partie **B** : Conclusions et avis de la commission d'enquête
(Présentés dans le présent volume)

Table des matières

1	ENJEUX & MODALITES DE L'ENQUETE	3
1.1	Les enjeux du SRADDET	3
1.2	L'examen du dossier	4
1.3	Modalités de l'enquête	5
1.3.1	Description des modalités de l'enquête	5
1.3.2	Avis et observations recueillies sur les modalités de l'enquête	6
1.3.3	Commentaires de la commission sur les modalités de l'enquête	6
1.4	Résultat comptable	6
2	CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE	7
2.1	Les capacités du SRADDET à atteindre ses objectifs	7
2.1.1	La prise en compte des objectifs de l'article L4251-1 du CGCT	7
2.1.2	L'acceptation générale	8
2.1.3	Le soutien des collectivités infra et des citoyens	8
2.2	Les éventuelles difficultés de mise en œuvre du projet	9
2.2.1	Les solutions de mobilités pour tous	9
2.2.2	La mise en valeur de tous les territoires : Les services disponibles - Les logements adaptés – Le rééquilibrage du développement – Les coopérations territoriales	9
2.2.3	Le zéro artificialisation nette à l'horizon 2040	11
2.2.4	La non perte nette de biodiversité à l'horizon 2040	12
2.2.5	La région à énergie positive à l'horizon 2050	12
2.2.6	Un aménagement adapté aux risques et respectueux de la ressource en eau	13
2.2.7	Un littoral vitrine de la résilience	13
2.2.8	La réduction de la production des déchets avant d'optimiser leur gestion	13
2.2.9	La lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air	14
2.2.10	La gouvernance et le suivi	15
2.3	Les oppositions au projet	15
2.3.1	Les collectivités et associations défavorables	15
2.3.2	Les principales motivations des avis défavorables recueillis	15
3	AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE	16
3.1	Les motivations	16
3.2	Les nécessaires réserves	18
3.3	Les autres conseils ou recommandations	19
3.4	L'avis de la commission d'enquête	20

1 ENJEUX & MODALITES DE L'ENQUETE

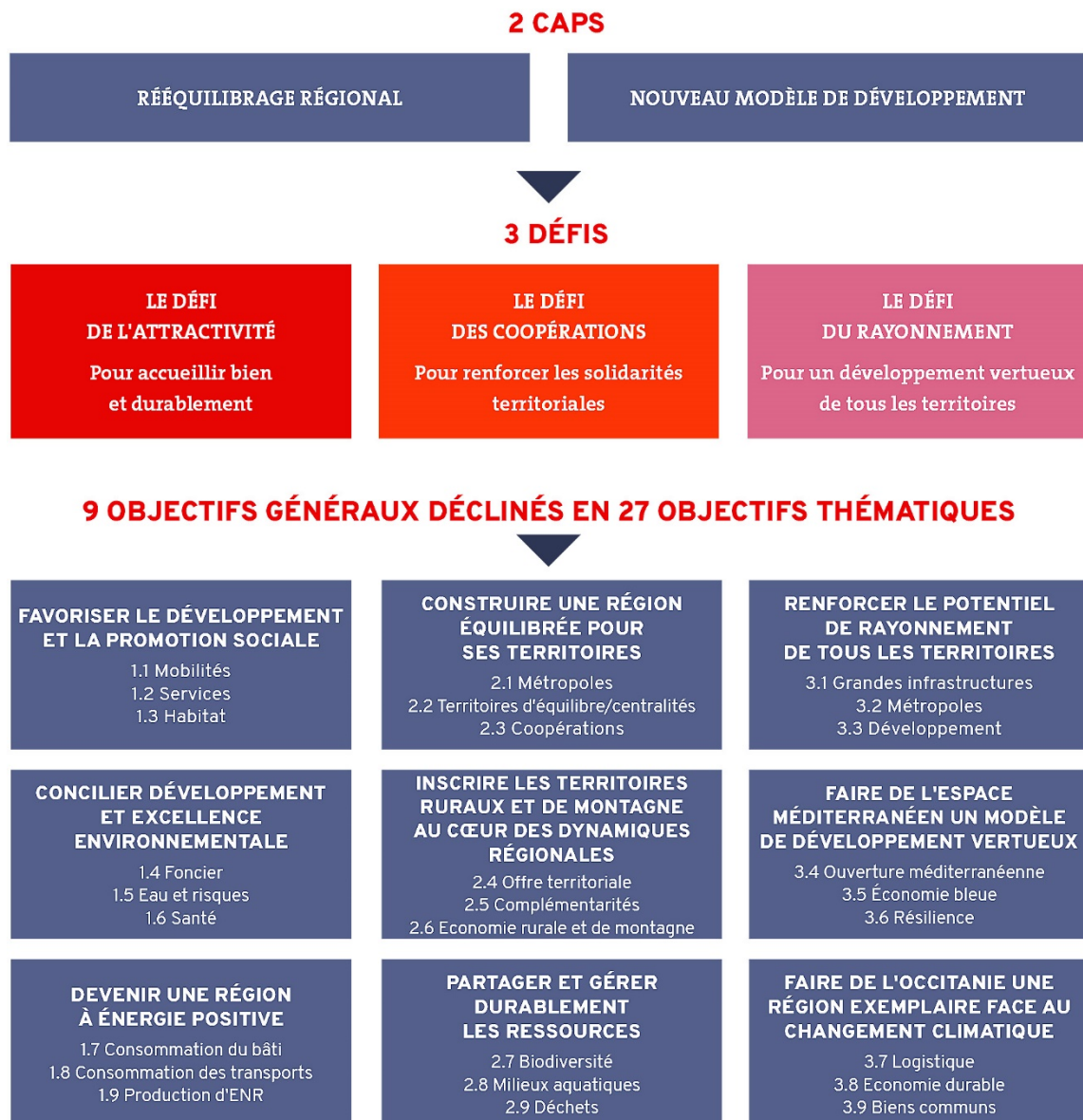
1.1 Les enjeux du SRADDET

Les enjeux du SRADDET

La région Occitanie a fixé pour l'élaboration de son SRADDET, deux caps :

- Un rééquilibrage territorial pour renforcer l'égalité des territoires
- Un nouveau modèle de développement pour répondre à l'urgence climatique

Cette stratégie se développe sous forme de trois défis se déclinant en 9 objectifs généraux et en 27 objectifs thématiques porteurs de 32 règles applicables sur les territoires.



Le rééquilibrage territorial :

La population de la région Occitanie a cru de 38 % entre 1982 et 2018 quand la France métropolitaine ne gagne que 19 % d'habitants supplémentaires. Cette croissance est principalement alimentée par le solde migratoire

et se répartit inégalement entre les deux métropoles de Toulouse et Montpellier ainsi que sur l'ensemble du littoral méditerranéen.

La région s'est ainsi engagée depuis 2018 dans une démarche d'évaluation de la qualité de vie sur son territoire avec en particulier une consultation citoyenne en mars 2019 qui a mis en avant les disparités entre territoires.

Pour répondre à ces **enjeux de cohésion sociale et territoriale**, le SRADDET se fixe des objectifs en matière de mobilités, de services et d'habitat qui font l'objet de 10 règles particulières assorties d'indicateurs d'application et d'incidence ainsi que de mesures d'accompagnement.

Le nouveau modèle de développement :

La réponse de la région à l'urgence climatique est de favoriser un nouveau modèle de développement, devenir résiliente en conciliant ce développement avec la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et produire une énergie durable avec comme ambition de devenir la première région à énergie positive d'Europe à l'horizon 2050.

Le SRADDET se fixe les objectifs suivants :

- Réussir le Zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040,
- Atteindre la non perte nette de biodiversité à l'horizon 2040,
- Être la première région à énergie positive,
- Réussir un aménagement adapté aux risques et respectueux de la ressource en eau,
- Aménager un littoral vitrine de la résilience,
- Réduire la production des déchets avant d'optimiser leur gestion

Ces objectifs font l'objet de 22 règles particulières assorties d'indicateurs d'application et d'incidence ainsi que de mesures d'accompagnement.

Ces deux caps sont déjà inclus dans une démarche engagée par la région pour « renforcer la transition écologique tout en construisant un modèle plus juste et solidaire » intitulée « Pacte Vert ». Ce guide d'actions concrètes, voté en novembre 2020 par l'assemblée régionale, intègre un grand nombre de mesures prioritaires proposées par les citoyens de la Convention Citoyenne pour l'Occitanie, mise en place en septembre 2020.

Les mesures d'accompagnement des différentes règles du SRADDET s'appuient ainsi, pour une grande partie, sur des dispositifs existants tels les programmes régionaux thématiques ou les instances territoriales ou sectorielles existantes (Assemblée des territoires, Conférence territoriale de l'action publique, Parlement de la Mer, Parlement de la Montagne, Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), Comité en charge de la biodiversité...)

1.2 L'examen du dossier

Le dossier du SRADDET présenté à l'enquête publique représente un très volumineux dossier de plus de 2600 pages, débutant par un sommaire des pièces extrêmement succinct, qui ne permet pas au lecteur de s'orienter.

Ce dossier extrêmement complexe, technique et peu pratique à lire, requiert une concentration de lecture la rendant pénible et malaisée pour une personne non avertie.

Afin d'améliorer l'information du public, la commission d'enquête avait demandé à la Région, lors de réunions préparatoires à l'ouverture de l'enquête publique, de rédiger et joindre un document simple, explicatif et pédagogique sur le but et les enjeux du SRADDET, pour inciter le public à aller consulter le dossier. De fait, ce fascicule intitulé « Synthèse » a bien été ajouté à l'ensemble des pièces du dossier d'enquête mais reste peu accessible, aucunement mis en évidence, alors qu'il aurait mérité d'être placé en tête du dossier d'enquête, avec un graphisme particulier plus accrocheur, permettant au public d'avoir rapidement une vue globale du projet. A aucun moment durant l'enquête, ce document de synthèse n'a été exploité par la Région pour avertir et informer le public. Initialement, l'Autorité Environnementale avait souligné « la complexité de l'appréhension du rapport d'objectifs autour de deux ambitions, de deux leviers principaux, de trois grandes ambitions, de deux caps régionaux et de trois défis ». Une telle complexité, rendait difficile de parvenir à une lecture claire du projet. La commission d'enquête, elle-même, a été contrainte de reprendre à plusieurs reprises la lecture pour trouver la correspondance entre objectifs et règles. La distinction entre ces derniers aurait mérité d'être mieux formulée, l'intitulé des règles prêtant à confusion.

La complexité, inévitable pour un document de planification de cette échelle, s'est trouvée accentuée par l'absence dans le rapport d'objectifs, de renvois explicites aux règles prévues pour atteindre ces objectifs. Alors que l'on trouve dans le fascicule des règles le renvoi vers plusieurs objectifs, l'inverse n'existe pas dans le rapport d'objectifs. Ainsi, est-il très difficile, sans procéder à une analyse approfondie, d'apprécier si les règles sont suffisantes et adaptées pour atteindre les objectifs auxquels elles se rapportent.

Enfin, certaines pièces du dossier comme le rapport environnemental, souffrent de défauts de présentation, avec certains tableaux sans légende et certaines cartes illisibles.

Les observations du public sur la complexité du dossier sont le fait de particuliers, les associations étant plus aguerries sur l'examen de ce type de dossier.

En résumé, ce document stratégique de planification reste essentiellement réservé à des initiés, aux services techniques des collectivités territoriales et aux élus, même si la commission d'enquête a constaté que plusieurs d'entre eux méconnaissaient l'outil et surtout le jugeaient difficile à comprendre et donc à appliquer.

1.3 Modalités de l'enquête

1.3.1 Description des modalités de l'enquête

La commission d'enquête a été désignée le 18 février 2020 par ordonnance n°20000014/31 de la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse pour conduire l'enquête publique relative au projet de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la région Occitanie.

La commission d'enquête est composée ainsi qu'il suit :

- Michel SABLAYROLLES, Président
- Monsieur Jean-François GROS,
- Monsieur Michel JONES,
- Monsieur Patrick LEGRAND,
- Monsieur Philippe MARCHAND,
- Monsieur François TUTIAU,
- Madame Isabelle ZUILLI

Conformément à l'arrêté d'ouverture d'enquête publique en date du 22 novembre 2021 de la Présidente de la Région d'Occitanie, Autorité responsable du Schéma, cette enquête s'est déroulée durant 47 jours consécutifs du jeudi 23 décembre 2021 à 9h au lundi 7 février 2022 à 18h sur l'ensemble du territoire régional.

La longue période qui a séparé la désignation de la commission d'enquête par le Tribunal Administratif et l'ouverture de l'enquête publique (plus d'un an et demi) est due d'une part à la période d'urgence sanitaire liée au Covid 19 et d'autre part au calendrier des élections locales ainsi que régionales qui se sont déroulées en juin 2020 et 2021.

L'avis d'enquête a été publié par voie de presse (support papier et support numérique) dans les 13 départements concernés par le projet lors de deux parutions les 7 et 28 décembre 2021 (le détail des différents supports figure au paragraphe 2.3.1 de la partie Rapport ci-avant) et par voie d'affiches dans les mairies des villes préfectorales et villes sous-préfectorales, à l'Hôtel de Région de Toulouse et à l'Hôtel de Région de Montpellier ainsi que dans les Maisons de Région des 13 départements concernés par le projet. Il a été également publié sur le site internet de la Région Occitanie.

Le dossier d'enquête est resté consultable pendant toute la durée de l'enquête dans chacun des lieux de permanence ainsi qu'en version numérique sur le site internet du registre dématérialisé.

Le public a pu déposer ses observations sur les registres d'enquête mis à disposition dans chaque lieu de permanence, sur le registre dématérialisé, par courrier, ou oralement auprès d'un des membres de la commission d'enquête lors des permanences sur les sites affectés et des visio-permanences.

La commission a tenu 21 permanences dans les maisons de Région ou dans les mairies des villes préfectorales et sous-préfectorales de chacun des 13 départements concernés par le projet, ainsi que 2 permanences en visioconférence. Aucun incident particulier n'est à signaler, si ce n'est un public quasiment absent.

1.3.2 Avis et observations recueillies sur les modalités de l'enquête

Les observations recueillies sur les modalités concernent essentiellement l'insuffisance de communication sur l'ouverture et le déroulement de l'enquête publique autre que la communication réglementaire, et l'accessibilité difficile et complexe du dossier.

1.3.3 Commentaires de la commission sur les modalités de l'enquête

La commission regrette la faiblesse de la fréquentation du public et sa quasi-absence des permanences qu'elle attribue en grande partie à un manque de publicité et de communication à propos de l'enquête, mais également à la complexité – inévitable du dossier et du projet lui-même qui aurait mérité d'être complété par un support de vulgarisation plus accessible. En outre, l'ouverture de l'enquête en période de fêtes de fin d'année le 23 décembre 2021 n'a pas été très propice à susciter l'attention du public.

L'affichage de l'avis d'enquête a été effectué dans le respect des textes réglementaires. Il a été légèrement élargi aux maisons de Région des 13 départements où se sont tenues les permanences et a été vérifié par les membres de la commission d'enquête sur les lieux des permanences qui s'y sont tenues.

Il a été constaté que l'affiche réglementaire de l'avis d'enquête était bien présente dans toutes les maisons de Région, même si quelques-unes n'étaient affichées qu'à l'intérieur des locaux et n'étaient donc pas, ou difficilement, lisibles depuis la rue. Le déplacement de l'affiche pour permettre sa lecture depuis la voie publique a été ensuite réalisé en partie.

La Commission a suggéré à la Région d'élargir davantage l'affichage mais également, dans le but de susciter une meilleure attention du grand public et en complément de l'affiche réglementaire, de produire une affiche communicante plus attractive et moins dense (invitant par exemple le public à aller sur le site internet de l'enquête) ainsi que par la diffusion d'un flyer indiquant les principales modalités de l'enquête.

La Commission constate que la Région n'a pas donné suite à ces suggestions.

L'affichage complémentaire qui a été fait dans les maisons de Région a été globalement inopérant, ces maisons nouvellement créées restant encore peu connues du public. Les réseaux sociaux, qui ont été utilisés, n'ont pas généré une plus grande participation. Les autres moyens de communication (radio, télé, presse régionale) ont été quasiment absents (à l'exception d'une parution sur Midi Libre).

Une dizaine de jours avant la clôture (le 27 janvier 2021), au vu de la très faible fréquentation du public aux permanences et du nombre très limité d'observations formulées tant sur les registres papier que sur le registre électronique, la commission a alerté la Région de cette situation et suggéré à nouveau d'améliorer la publicité. A été proposée entre autres une relance dans la presse, les réseaux sociaux de la Région, les sites internet institutionnels, FR3, en précisant que la commission se tenait à disposition pour toute forme d'illustration ou d'interviews. En réponse, seules une relance sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, LinkedIn) et une amélioration de la visibilité de l'avis d'enquête sur le site de la Région ont été réalisées à la demande de la Région le 31 janvier 2022. Cette relance, bien que tardive, a suscité une hausse des consultations du dossier et des observations déposées sur le registre numérique la dernière semaine de l'enquête.

Concernant les permanences, même si leur nombre et leur répartition géographique sont considérés comme satisfaisants, le choix des maisons de Région ne s'est pas avéré très pertinent, celles-ci restant encore peu connues et le public ayant plus l'habitude de se rendre dans les mairies pour participer aux enquêtes publiques.

1.4 Résultat comptable

L'enquête publique a fait l'objet de 345 contributions déposées durant la période définie par l'arrêté de la présidente de région, soit du 23 décembre 2021 à 9 heures au 7 février 2022 à 18 heures.

Le mode de dépôt des contributions se décompose en :

- 321 contributions sur le registre numérique
- 17 contributions par email
- 6 contributions sur les registres papiers
- 1 observation orale reçue lors de la visioconférence du 5 février 2022

Aucun courrier a été adressé à la commission d'enquête

Ces 345 contributions ont fait l'objet après examen de la commission d'enquête, d'un découpage thématique en 489 observations correspondant aux thèmes traités dans le SRADDET.

2 CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

2.1 Les capacités du SRADDET à atteindre ses objectifs

2.1.1 La prise en compte des objectifs de l'article L4251-1 du CGCT

Le SRADDET définit des objectifs et des règles qui se rapportent aux onze domaines obligatoires prévus par le Code Général des Collectivités Territoriales, énumérés au chapitre 1.2 du rapport d'enquête. Le lecteur du rapport d'objectifs rencontre les différentes notions suivantes.

Tout d'abord, Occitanie 2040 affiche une double ambition :

- Pérenniser les moteurs métropolitains en limitant les effets négatifs de la croissance démographique
- Maintenir ou restaurer l'attractivité des espaces ruraux, des montagnes et villes moyennes et petites

qui s'appuient sur deux leviers principaux :

- Les coopérations entre territoires au sein des espaces de dialogue
- Un effort particulier en direction des villes moyennes, des petites villes et des espaces ruraux

Puis, il est dit que la région Occitanie poursuit trois grandes ambitions :

- Une région stratégique, un SRADDET porteur d'une vision d'aménagement partagée
- Une région actrice, un SRADDET facilitateur et opérationnel
- Une région animatrice, un SRADDET créateur de nouvelles coopérations

Le rapport d'objectifs précise que le SRADDET Occitanie est porteur d'un projet d'avenir axé autour de deux CAPS :

- Le rééquilibrage régional pour renforcer l'égalité des territoires
- Un nouveau modèle de développement pour répondre à l'urgence climatique

et met en avant trois défis stratégiques :

- Le défi de l'attractivité pour accueillir bien et durablement
- Le défi des coopérations pour renforcer les solidarités territoriales
- Le défi du rayonnement pour un développement vertueux de tous les territoires

Ces défis structurent les 9 objectifs généraux et les 27 objectifs qui se déclinent sous forme de règles des différents objectifs.

On retrouve bien dans ce dispositif les onze domaines de compétence du SRADDET tels qu'ils sont fixés par la loi, et notamment le premier d'entre eux, l'équilibre et l'égalité des territoires, qui semble être le fil directeur du SRADDET Occitanie. Cependant, comme le souligne l'Autorité environnementale, la complexité de cette présentation et le manque d'articulation entre les différentes notions présentées dans le rapport d'objectifs (ambitions, leviers, caps, défis, objectifs) rendent difficiles la lecture et l'appréhension du rapport d'objectifs. De même on peut constater un manque d'articulation entre les objectifs et les règles du SRADDET qui ont pourtant vocation à traduire les objectifs de manière opérationnelle, comme le rappelle l'article L.4251-1 du CGCT.

La Région considère qu'un rappel des règles dans le rapport d'objectifs pourrait rendre les deux documents redondants ; elle précise également qu'au-delà de ce souci de clarté, il y a une différence d'opposabilité aux documents de planification infra : simple prise en compte pour les objectifs du SRADDET, et compatibilité avec les règles générales. Cet argument est sans doute recevable d'un point de vue juridique, mais il reste qu'une meilleure articulation entre les objectifs et les règles du SRADDET, par exemple sous la forme d'un tableau de correspondance entre objectifs et règles, aurait permis de mettre en évidence les effets attendus des règles pour la satisfaction des différents objectifs.

Par ailleurs, la commission constate que la région n'a pas souhaité spatialiser ces règles bien que la loi lui offrait la possibilité de « varier ces règles générales entre les différentes parties du territoire régional » (Alinéa 8 de l'article L.4251-1 du CGCT). Ce choix de la Région est critiqué par plusieurs contributeurs à l'enquête qui souhaiteraient que le SRADDET prenne en compte des contextes territoriaux très contrastés.

Enfin, les règles générales du SRADDET doivent être transcrites, comme le prévoit l'article L.4251-3 du CGCT, dans les documents de planification infra (SCoT, PLU, cartes communales, plans de mobilité, plans climat-air-énergie territoriaux, chartes des parcs naturels régionaux), pour une véritable mise en œuvre sur le terrain. L'Ae a recommandé à la Région de mettre en place un dispositif d'incitation à la transcription rapide (sous deux à trois ans) des règles du SRADDET dans les plans et programmes locaux. La Région a répondu qu'elle accompagnera les territoires dans la traduction des objectifs et des règles du SRADDET dans les documents locaux, sans s'engager sur les délais. La commission considère qu'il est souhaitable que la mise en place d'un dispositif incitatif, comme le préconise l'Ae, soit mise en œuvre rapidement par la Région de telle sorte que les règles du SRADDET puissent être transcrites dans les documents locaux de planification pour une mise en application dans les différents territoires de la région.

2.1.2 L'acceptation générale

En absence du public, l'enquête s'est déroulée dans une ambiance assez morne et peu courante pour un dossier de cette importance, qui projette la Région sur 20 ans. Bien que ne pouvant être un critère déterminant, ce manque de participation ou d'intérêt ne permet pas de vraiment évaluer le degré d'acceptation du projet par la population. Quelques 300 contributions pour 6 millions d'habitants ne sauraient être représentatives. La commission ne peut que déplorer la situation dont la cause pourrait être recherchée dans la faiblesse de l'information de l'enquête. La publicité a été réalisée réglementairement, sans la recherche d'une large information du grand public. Il serait possible à l'inverse d'en déduire, « qui ne dit mot consent » et que la majorité accepte le projet. La commission note qu'une grande partie des contributions du public ou des associations portent sur le rejet de projets ciblés, comme l'aéroport de Montpellier, pas sur l'ensemble du SRADDET.

La quasi-totalité des observations proviennent du registre numérique, mais cela reste un mode de communication réservé à un public plus averti, comptant souvent les associations et les collectivités. Ainsi le plus grand nombre de contributions est constitué à partir de tout ou partie de la contribution bien construite d'une ONG (comme la contestation de l'extension de l'aéroport de Montpellier). La densité du dossier et son organisation en font un document complexe, touffu, peu pratique et dissuasif pour le plus grand nombre, ce qui pourrait aussi expliquer une sorte d'indifférence ou d'acceptation voire de résignation.

Les avis exprimés des PPA représentent une minorité de celles consultées. Parmi ces avis, les défavorables sont eux aussi minoritaires et portent sur des points particuliers, (comme l'application du ZAN, les installations de traitement des déchets, la mobilité, ..), et non sur l'ensemble du SRADDET, à l'exception de Perpignan Méditerranée Métropole (paragraphe 2.3). De manière générale les élus comprennent l'intérêt du schéma, l'acceptent et souhaitent être acteurs afin d'accompagner les mesures et non les subir.

2.1.3 Le soutien des collectivités infra et des citoyens

Il n'a pas été constaté de soutien spontané au projet. Les collectivités dans l'ensemble soutiennent le principe d'un schéma au niveau régional regroupant des plans et schémas éparses. Les notions d'opposabilité provoquent pour certaines, une crainte de se voir déposséder d'une partie de la liberté de choix d'un modèle de développement. Certaines appréhendent des prescriptions générales inadaptées aux réalités locales, une concentration du pouvoir décisionnel vers les métropoles au détriment des ruraux particulièrement de la montagne.

Les citoyens ne montrent pas de soutien franc au projet qu'ils n'appréhendent qu'au travers d'une opposition à certains projets d'infrastructures, ou à la demande de mise en place d'un service, de transport ou autre. L'infime partie du public s'étant exprimée avait un grief à faire valoir contre le schéma.

2.2 Les éventuelles difficultés de mise en œuvre du projet

2.2.1 Les solutions de mobilités pour tous

Concernant la thématique mobilités, 10 chantiers prioritaires ont été définis par la Région suite aux États Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM) Il en ressort une volonté de soutenir le rail sous toutes ses formes, ainsi que le bus et le transport à la demande avec une harmonisation de la billetterie. Les dispositions énoncées par le SRADDET sur la mobilité ferroviaire, sont en cohérence avec les demandes exprimées lors de l'enquête.

La commission d'enquête considère que le projet ne prend pas en compte de manière suffisante le fret ferroviaire dans cette région où les plateformes logistiques sont nombreuses et de grande ampleur. Le transport de marchandises est primordial pour l'économie et la vie quotidienne de la Région. Cependant il impacte fortement le trafic routier, cause la saturation du réseau et une pollution importante.

L'objectif général mentionne le rééquilibrage des 2 aéroports métropolitains. L'écart, entre ces deux plateformes, est important (et compréhensible) avec 5 fois plus de passagers à Toulouse.

Il paraît improbable de diminuer cette fréquentation même avec l'arrivée du GPSO.

La volonté affirmée dans le SRADDET de maintenir les 9 plateformes aéroportuaires de la région interroge la commission. La commission peut admettre que les avantages liés à ce maintien peuvent contribuer à l'équilibre notamment économique et que les économies énergétiques routières occasionnées par la répartition territoriale de ces infrastructures sont aussi à prendre en cause positivement. Elle considère malgré tout que le maintien de la totalité de ces plateformes pose un problème environnemental, notamment vis-à-vis de la nécessité de réduction des émissions de gaz à effet de serre, insuffisamment pris en compte dans la validation de ce choix.

La commission estime nécessaire une étude socio-économique et environnementale, sérieuse et indépendante, préalable à toute décision sur ce sujet.

La commission d'enquête a bien pris note de la volonté de la Région d'assumer le rôle de chef de file des mobilités et mettre en place une billetterie unique. Répondant aux demandes notamment des PPA sur ce dispositif.

Le secteur routier est peu abordé dans le dossier. Il est demandé par les PPA et au travers de quelques observations du public une plus grande prise en charge du maillage. La voiture reste encore, en zone rurale, le moyen de transport indispensable pour se rendre au travail ou effectuer les achats. Un carburant de plus en plus onéreux, la perspective de l'interdiction d'accès des véhicules les plus anciens aux métropoles concernent les usagers les moins aisés. La mise en place d'une aide ciblée pour l'installation d'un kit homologué biocarburant pour les véhicules à moteur thermique serait une bonne mesure à l'exemple de certaines régions.

Le développement du déplacement à vélo reste faible, malgré ses vertus en termes environnemental et de santé. Il bute sur des contraintes indépassables, physiques, matérielles, géographiques et météorologiques. Le SRADDET pourrait comporter un encouragement à son développement.

La règle n°1 PEM devrait être plus précise en ce qui concerne les mesures d'accompagnement comme le souhaite les PPA. Cette règle consiste à structurer le développement urbain autour de ces pôles, mais ne s'attache ni à leur localisation – qui est définie par la planification locale – ni à définir les critères de leur répartition.

La règle n°3 qui ouvre l'accessibilité au GART (Groupement des Autorités Organisatrices de Transport) à toutes les AOM (Autorités Organisatrices de Transport), est une mesure d'accompagnement répondant aux demandes des collectivités, satisfaisante.

2.2.2 La mise en valeur de tous les territoires : Les services disponibles - Les logements adaptés – Le rééquilibrage du développement – Les coopérations territoriales.

LES SERVICES DISPONIBLES SUR TOUT LE TERRITOIRE – LE REEQUILIBRAGE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

En considérant les différentes actions et dispositifs mis en œuvre par la Région, pour certaines en partenariat avec l'État ou les territoires, la commission d'enquête reconnaît que la Région se mobilise activement pour permettre d'améliorer la disponibilité des services sur le territoire régional.

Toutefois, le choix de la Région de ne pas édicter de principes quant à la répartition géographiques des « centralités » s'il présente l'avantage de laisser effectivement plus de marges de manœuvre aux territoires peut toutefois également conduire à affaiblir ses possibilités d'action et compromettre l'atteinte des objectifs fixés, notamment dans les territoires les moins dynamiques et non dotés de SCOT.

La Région dans sa réponse au PV de synthèse des observations du public réaffirme son intention d'être « garante » du rééquilibrage régional en établissant des objectifs concertés avec les autres acteurs du territoire et en animant plus largement les coopérations territoriales. De nombreuses mesures d'accompagnement œuvrent en ce sens.

Cependant, au vu des fortes disparités territoriales et des difficultés, la commission estime que les mesures spécifiques au volet Montagne sont insuffisamment développées alors même que la montagne occupe plus de la moitié du territoire régional, 46% des communes et qu'un habitant d'Occitanie sur cinq habite en montagne.

Si le SRADDET prévoit bien dans un de ses 9 objectifs généraux celui d'« *inscrire les territoires ruraux et de montagne au cœur des dynamiques régionales* », la déclinaison opérationnelle ne semble en revanche pas à la hauteur des enjeux. La Région reconnaît que la montagne constitue « *un enjeu majeur de développement et de cohésion territoriale* », sans pour autant que le schéma ne lui prévoit de règles spécifiques dédiées pour atteindre cet objectif – alors même que le volet Littoral en décline trois - (n°24,25 et 26) – et qu'en outre sa cohérence avec le « Plan Montagne d'Occitanie Terres de vie » n'est pas clairement mis en exergue.

Par ailleurs, parmi les observations émises durant l'enquête, Perpignan Méditerranée Métropole s'interroge sur le rééquilibrage régional prévu dans le SRADDET dans lequel elle estime ne pas être suffisamment reconnue malgré sa position géographique au Sud de l'Occitanie et sa position géostratégique qui ouvre la Région vers l'international. La Commission a noté que Perpignan Méditerranée Métropole est bien identifiée dans le rapport d'objectifs en tant que 3^e pôle urbain régional et que la Région souhaite conforter sa place stratégique dans les coopérations transfrontalières

LES LOGEMENTS ADAPTES

L'article L4221-1 du Code Général des Collectivités locales définit, suite à la loi NOTRe, les domaines de compétence du Conseil Régional : « Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, **le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine** et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. ».

Le SRADDET Occitanie se conforme ainsi aux dispositions de la loi en apportant par les actions en place et prévues, son soutien aux politiques de l'habitat et du logement.

Les mesures d'aide à la production de logements sociaux, à l'amélioration énergétique des logements, à l'amélioration des logements communaux sont déjà en place mais ne sont pas territorialisées.

La Région compte ainsi sur la mise en place des Commissions territorialisées de l'Assemblée des Territoires pour répondre au mieux aux demandes locales sur le logement et participer, pour partie, au rééquilibrage régional.

La commission remarque que la croissance de la population envisagée sur l'Occitanie jusqu'en 2050 se concentrera principalement autour des deux métropoles en créant un déséquilibre entre les territoires que le SRADDET ne pourra combler par les seules mesures actuelles sur le logement et sans une orientation territoriale forte de ses aides. La mise en place d'un observatoire régional du logement et de l'habitat devrait permettre à la Région de suivre les effets des politiques de logement sur les territoires

COOPERATION TERRITORIALE RENFORCEE

La région Occitanie a fait le pari d'une co-construction du SRADDET avec les différents acteurs de son territoire tant pour son élaboration que pour sa mise en œuvre basée sur le dialogue. La région a choisi le rôle de facilitatrice et d'animatrice de la coopération territoriale qui a vocation à concerner la quasi-totalité des domaines.

Cette politique nécessite la mise en place d'instances : les espaces de dialogue.

De périmètre non défini, ils verront leur composition varier sur un plan quantitatif, la thématique commune à plusieurs territoires constituant le fondement de cette dernière. Dans la continuité de cette politique le SRADDET encourage également le dialogue inter-espaces ou inter-régional y compris transfrontalier.

Au regard de la composition évolutive des instances impliquées dans le dialogue et bien que la Région en demeure l'animatrice, il semble très souhaitable de définir la gouvernance des Commissions territorialisées. Ceci afin d'en préciser la composition, le rôle, les missions et les modalités de fonctionnement.

2.2.3 Le zéro artificialisation nette à l'horizon 2040

Le projet de SRADDET soumis à l'enquête publique comprend tous les principes qui devraient conduire la réflexion et les actions pour atteindre l'objectif poursuivi :

- La réduction du rythme de consommation foncière avec une trajectoire de réduction dans le temps fixée par les territoires.
- La densification et le recyclage du foncier à organiser par les outils de planification en particulier les PLUi dont le modèle dominant, ainsi que le remarque l'Ae, est l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs.
- Le développement en continuité du tissu urbain existant dans des zones bien desservies en transport collectif.
- Un programme régional de reconquêtes des friches.

Il est cependant clair pour la commission que le SRADDET dans sa forme actuelle ne pourra atteindre ses objectifs, en effet :

- les espaces de dialogue sont trop larges pour définir des mesures communes pour l'ensemble des territoires représentés.
- le référentiel régional commun pour décliner de façon opérationnelle le principe de zéro artificialisation nette n'existe pas et sera élaboré en partenariat avec l'État pour une intégration dans le projet de modification prévue en 2023.
- les commissions territorialisées de l'Assemblée des Territoires ne sont pas encore opérationnelles.
- la Conférence régionale des SCoT ne s'est pas encore réunie.
- l'élaboration du SRADDET a été réalisée avant la loi Climat et Résilience et les nouveaux textes d'application sur le ZAN.

A l'instar des SCoT qui déclinent leurs orientations par bassin de vie, la commission estime que le SRADDET devrait décliner ses propositions et enjeux sur des territoires définis d'une manière beaucoup plus précise que les espaces de dialogue présentés. Cette territorialisation permettrait alors d'être beaucoup plus prescriptif dans les mesures à adopter pour chaque territoire.

Un projet de décret d'application de la loi Climat et Résilience relatif au SRADDET, mis en consultation au mois de mars 2022, précise notamment que « **des règles territorialisées** permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années. »

La commission recommande à la Région un suivi particulier des deux projets d'Occitanie sélectionnés à l'issue d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par l'ADEME pour participer à l'expérimentation "Objectif ZAN " qui devrait lui permettre lors de la modification du schéma envisagée, de mieux caler ses objectifs.

Dans cette attente, compte tenu des délais de mise en place des dispositions de la loi et des actions déjà menées par certains SCOT, la commission estime que pour la première tranche des 10 premières années, la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, devrait être portée de 50% à 60% par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi. Une modulation entre les

divers SCoT de la région pourrait être envisagée, dans le respect de l'objectif régional de 60%. Ce point fera l'objet d'une réserve.

La Commission recommande pour avoir une meilleure connaissance des territoires, un recensement des outils existants dans les différents territoires, afin de définir, un observatoire régional du suivi de la consommation d'espaces. Au vu du développement des zones logistiques sur la région, la commission recommande également la mise en place d'un schéma directeur dédié à la logistique.

2.2.4 La non perte nette de biodiversité à l'horizon 2040

Le SRADDET est le document cadre des politiques régionales dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité. La région d'Occitanie se caractérise par une grande diversité de milieux naturels et d'espèces et par une biodiversité remarquable avec près de 44% du territoire inventorié comme zone d'intérêt sur le plan écologique.

Les outils mis en place par la Région pour préserver et restaurer cette biodiversité sont nombreux. La Stratégie régionale pour la Biodiversité et l'agence régionale pour la Biodiversité constituent un des éléments essentiels d'action qui visent à appuyer la mise en œuvre du SRADDET, notamment, avec une vigilance particulière à la limitation de la consommation d'espaces naturels et à une meilleure intégration et articulation de la biodiversité dans les politiques publiques et les projets.

Les objectifs généraux détaillés dans le rapport d'objectifs pour chacune des sous-trames (milieux forestiers, milieux ouverts et semi-ouverts de plaine et d'altitude, milieux cultivés, milieux humides, milieux aquatiques, milieux littoraux) et complétés d'objectifs spécifiques concernant les zones refuges d'altitude permettront de mieux contribuer à la déclinaison de la trame verte et bleue au niveau des documents d'urbanisme notamment des SCOT.

Toutefois, la commission relève que les deux SRCE des ex-régions Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon, qui seront positionnés en annexe du SRADDET, n'ont pas été véritablement fusionnés à l'échelle de la région mais uniquement juxtaposés sans saisir l'opportunité d'une possible mise en concordance des 2 schémas. Aussi la commission recommande-t-elle, étant donné qu'une révision de ces SRCE n'est pas envisagée à court terme par la Région, qu'une véritable refonte des 2 documents soit réalisée à partir d'indicateurs communs, et à défaut, qu'à minima, le bilan des deux SRCE soit intégré au dossier.

La commission recommande également, en l'absence sur la carte synthétique illustrant les objectifs du schéma, d'informations relatives aux principaux enjeux environnementaux, si ce n'est la simple indication des espaces naturels et forestiers existants, de compléter cette carte pour une meilleure lecture globale des enjeux à l'échelle régionale.

2.2.5 La région à énergie positive à l'horizon 2050

Dans le cadre de sa stratégie générale REPOS, la Région poursuit deux objectifs principaux : d'une part, la sobriété énergétique, d'autre part, le développement des énergies renouvelables. Cependant, la traduction de ces objectifs dans le SRADDET apparaît parfois incomplète, voire minimaliste. Ainsi le domaine de l'éolien terrestre est quasiment absent de la règle 20 consacrée aux technologies d'EnR.

Dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse des observations du public, la région reconnaît que la règle 20, dans sa rédaction actuelle, s'applique difficilement à l'éolien, et s'engage à la compléter avant l'adoption du schéma.

Pour nombre d'intervenants, l'acceptabilité des installations d'EnR dépendra largement d'une meilleure répartition des projets sur le territoire régional, mais aussi des mesures d'accompagnement que la Région pourra proposer aux collectivités et aux citoyens.

Compte tenu de ce qui précède, la commission présentera deux réserves et une recommandation :

➤ Que la Région revoie la rédaction de la Règle 20 sur les énergies renouvelables en la complétant par la prise en compte les différents aspects de l'éolien terrestre, en rappelant que les objectifs REPOS ne pourront être atteints sans la technologie éolienne, et que cette modification soit intégrée dans le fascicule des règles du SRADDET dans la version qui sera soumise à l'approbation du Conseil Régional d'Occitanie ;

➤ Que la Région prenne l'engagement d'entreprendre, de concert avec les services de l'État, une action spécifique pour la territorialisation en Occitanie de la filière de l'éolien terrestre qui s'appuiera sur le travail accompli, au cours du second semestre 2021, dans les 13 départements de la Région, sous l'égide des préfets.

La commission d'enquête incite la Région à prendre en compte les demandes d'ingénierie présentées par les collectivités territoriales pour le développement des EnR, mais aussi la demande du public et des associations, d'accompagnement technique, juridique et financier pour la mise en œuvre des 500 projets citoyens d'installations d'EnR annoncés par la Région. Cet accompagnement pourra être assuré par l'Agence Régionale de l'Energie et du Climat.

Par ailleurs, un effort plus important d'économies d'énergie a été demandé lors de cette enquête publique ; la commission recommande à la Région de saisir l'opportunité de la révision à venir du SRADDET pour aligner la politique énergétique régionale sur la PPE nationale.

Enfin, l'Ae comme une partie du public, a noté que le SRADDET ne mentionne pas l'énergie nucléaire dans le mix énergétique global. La commission d'enquête recommande d'inclure dans le mix énergétique global l'apport de l'énergie nucléaire, qui participe largement à l'autonomie énergétique de la région Occitanie, comme le rappelle l'Autorité Environnementale (54 % de l'électricité produite), et qui constitue une production d'énergie décarbonée, comme le rappellent des contributeurs à cette enquête publique.

2.2.6 Un aménagement adapté aux risques et respectueux de la ressource en eau

Tous les intervenants publics ou privés à l'enquête publique ont insisté fortement sur la préservation de la ressource en eau et la sobriété de l'usage de l'eau, dans une situation déjà fortement déficitaire due au changement climatique et à l'augmentation de population qui ne peut que s'aggraver. Or le SRADDET présenté à l'enquête reste général et pas assez prescriptif. La chasse aux économies d'eau est certes abordée, en particulier pour le volet agricole très fortement consommateur où la Région participe à un Groupement Transitions pour l'expérimentation de nouvelles cultures mais cela n'est pas suffisant : la région devrait s'impliquer beaucoup plus fortement pour piloter et mettre en œuvre, en relation avec les organisations agricoles, un programme à court et moyen terme de changement des pratiques agricoles et des cultures.

De même, la région doit se mobiliser beaucoup plus dans les économies d'eau où qu'elles se trouvent dans le secteur eau potable, ou industriel avec les acteurs directement en charge. (par ex en encourageant et aidant les communes à réaliser des recherches de fuites sur leurs réseaux de distribution).

Enfin, la qualité de l'eau et les nombreuses contaminations aux nitrates ou pesticides n'est que peu abordée dans le dossier d'enquête alors que des actions ont déjà été lancées.

2.2.7 Un littoral vitrine de la résilience

Dans son Mémoire en Réponse, la Région indique que le SRADDET intègre seulement des orientations d'accompagnement de la recomposition spatiale mais qu'elle « ne peut pas se substituer à l'État sur la mise en place des solutions réglementaires et sur l'échelle communale identifiée ».

Cette position de prudence, que la commission d'enquête a ressenti dans la lecture des règles du SRADDET, doit être clarifiée et améliorée à court terme, dans la mesure où le SRADDET va être rapidement révisé pour intégrer la nouvelle Loi Climat résilience : le rôle de la région devra être plus engagé et plus volontariste dans ses actions, compte tenu d'une situation de recul du trait de côte qui ne cesse de se dégrader sur les 215 km de côtes de la région Occitanie.

2.2.8 La réduction de la production des déchets avant d'optimiser leur gestion

Le thème des déchets a été pratiquement occulté par le public avec seulement 11 observations y compris celles émanant des PPA. L'adoption récente du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) par le Conseil régional le 14 novembre 2019, intégré au SRADDET, est probablement une des causes de ce désintérêt.

La commission d'enquête ressent à travers les observations une nécessité d'éduquer le public sur le recyclage des déchets, la proposition d'une taxe incitative pourrait être une mesure incitative intéressante pour faire prendre conscience de la nécessité de diminuer les déchets ménagers à la source.

Les objectifs du PRPGD sont de réduire de 16 % les Déchets Ménagers et Assimilés (DMA) d'ici 2031 avec une étape à moins 10 % entre 2010 et 2020. La règle 28 du SRADDET fixe en revanche des limites plus strictes réduisant de 30 et 50% les capacités à partir de 2020 puis 2025, comme le prévoit la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Or le graphique de la page 139 du PRPGD montre une tendance inverse au plan à l'horizon 2031. La règle 29 prévoit la fermeture des installations d'incinération et de stockage des Déchets Non Dangereux (DND) arrivant à échéance avant 2031, et la poursuite des activités des installations autorisées au-delà de 2031 en les adaptant pour contribuer à l'atteinte des limites globales fixées par la règle 28 concernant les capacités d'incinération et de stockage des déchets non dangereux.

Le vocabulaire employé dans les règles du SRADDET n'est qu'incitatif, il s'agit de *tendre, de souhaiter, de sensibiliser, de diffuser, de renforcer, d'accompagner ou d'encourager....*

La commission identifie le risque d'une sous-capacité des installations de traitement, alors que le volume des déchets reste élevé, voir augmente avec la démographie dynamique affichée. Les objectifs doivent être accompagnés d'outils de mesure du processus de réduction du volume des déchets.

Dans sa réponse sur cette question «*la Région entend s'en tenir à ses orientations en les appuyant avec ambition* ». Il apparaît que la Région ne se dote pas des moyens de son ambition.

L'article R 4251-12 du code des collectivités territoriales prescrit de veiller à la répartition des installations sur la zone géographique couverte par le schéma, afin de respecter le principe d'autosuffisance. Ce principe risque d'être contrarié par l'absence d'indicateur permettant d'affiner les volumes de déchets à traiter et la répartition des installations, dont la fermeture ne prend en compte que la date de fin d'autorisation d'exploitation.

La rédaction de la règle 27 sur l'économie circulaire, censée répondre aux dispositions de la loi citée supra, n'est pas concordante au principe énoncé par l'article 79 de la loi « *Tout appel d'offres que l'État ou les collectivités territoriales..... ou l'entretien routier intègre une **exigence de priorité** à l'utilisation des matériaux issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets* »

Ce que dit en effet la règle 27 n'est pas suffisamment prescriptif « *La Région **invite** à travers cette règle les territoires à utiliserIl s'agit de **favoriser** le réemploi dans le cadre de la commande publique dans le domaine du bâtiment et des travaux publics* ». La simple invitation à favoriser ne saurait répondre à l'exigence de la loi.

La région ne répond pas vraiment à la question de l'Ae sur la règle 30 concernant la mise en place d'indicateurs, elle ne fait que reconnaître la carence et dit réfléchir à des méthodes. Or l'article L 229-25 du code de l'environnement (applicable au 9.11.2020) prévoit que « *Sont tenus d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre :.....les régions.....* »

Aussi la commission recommande à la Région de mettre rapidement en place un indicateur de mesure des émissions de GES liées aux transports de déchets, répondant aux exigences du code de l'environnement.

La commission émet également la réserve que la Région conserve une cohérence géographique entre les besoins et les capacités de traitement, et ne ferme les installations dont l'autorisation arrive à leur terme que si le volume de déchets à traiter est suffisamment réduit.

2.2.9 La lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air

Le SRADDET s'inscrit dans la continuité des anciens Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) qu'il intègre et vise à atteindre les objectifs fixés par la loi pour la Transition Énergétique et la Croissance Verte (TECV) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) qui en découle. Il respecte également les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et celles du plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA). Il poursuit ainsi des objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

Afin d'assurer un suivi de cette politique de réduction des émissions de GES, le SRADDET doit procéder à l'actualisation des documents (rapport d'objectifs) avec les textes en vigueur mais surtout à la mise en concordance des créneaux calendaires avec ceux de la SNBC2, le T0 se situant en 1990. Accompagnée d'une mise à jour au fil de l'eau, elle doit faciliter la compréhension du public quant aux résultats de la politique menée comparativement aux objectifs nationaux.

2.2.10 La gouvernance et le suivi

La territorialisation et la prescriptivité des objectifs et règles du projet de SRADDET constituent les dénominateurs communs d'une forte majorité de contributions. L'Autorité environnementale, les Personnes Publiques Associées, le CESER, les associations, le public estiment, avec des expressions diverses, que l'efficacité et le succès du projet de schéma dépendra de sa capacité à le mettre en œuvre.

L'approche de la Région qui veut par le dialogue et la concertation convaincre plutôt que contraindre peut séduire et dynamiser les acteurs. La commission estime toutefois plus réaliste que les ambitions de la Région sur les enjeux identifiés du ZAN, de la stratégie REPOS ou de la fragile ressource en eau, se heurteront à la puissante inertie des usages et habitudes anciens, sans compter la résistance d'intérêts plus particuliers que collectifs. Les élus des collectivités locales, même convaincus, auront des difficultés à appliquer localement ces enjeux. D'ailleurs la loi climat et résilience tente d'y suppléer elle-même en fixant des objectifs chiffrés liés à des échéanciers temporels exigeants.

Les mesures de suivi ont également beaucoup interrogé l'ensemble du panel consulté et le public. Sans connaissance précise de l'état des lieux initial et sans échéancier temporel vérifiant les améliorations attendues, les objectifs et règles demeurent des agréables vœux pieux. Les définitions des indicateurs d'application et d'incidence contenus dans le fascicule des règles ne font généralement pas référence à une valeur initiale ni à des cibles temporelles. Parfois même, elles sont indiquées être « En cours de réflexion », malgré la longue période ayant couru entre l'arrêt du projet en décembre 2019 et l'ouverture de l'enquête publique en décembre 2021.

Sur ces deux points la commission demande à la Région de sensibles et profondes améliorations. Elles sont envisagées dans les chapitres thématiques du rapport et dans les développements ci-avant (2.2.1 à 2.2.9).

2.3 Les oppositions au projet

Au terme de l'enquête, il n'a pas été décelé d'opposition ferme et déterminée au projet de SRADDET qui est globalement accepté, ou non-rejeté, par toutes les parties. La faible participation des PPA en atteste sauf à ce que celles-ci soient en attente d'un complément d'information.

Il ne peut néanmoins être fait abstraction des observations négatives émises vis-à-vis de certaines dispositions contenues dans le projet se traduisant par un avis défavorable ou une réserve.

En outre il convient de noter que certaines thématiques regroupent les avis similaires de certaines collectivités comme énoncés au paragraphe 2.3.2

2.3.1 Les collectivités et associations défavorables

La seule collectivité à remettre globalement son adhésion au projet en cause est celle de PERPIGNAN MEDITERANEE METROPOLE qui subordonne celle-ci à la prise en compte des observations qu'elle a émises. Elle est suivie en cela par le SCoT Plaine du Roussillon qui émet une réserve conditionnelle ayant le même objet, par la Communauté de communes du plateau de Lannemezan-Neste-Baronnies-Baïse ainsi que par le syndicat mixte du plateau de Lannemezan et des vallées Neste-Barousse qui s'opposent à la mise en place du ZAN. (Cf. avis PPA en annexe du rapport).

Parmi les associations contributrices, aucune n'a manifesté une opposition globale et déterminée au projet. Les observations exprimées ne concernent que certains aspects de ce dernier. Au même titre que les collectivités certaines thématiques ont mobilisé plus particulièrement le public.

2.3.2 Les principales motivations des avis défavorables recueillis

Les schémas de mobilité

L'absence de concertation avec les territoires pour la détermination des schémas et notamment des PEM.

La place de métropole perpignanaise au sein de la région

L'agglomération catalane au vu de son importance revendique un statut de métropole régionale au même titre que Toulouse et Montpellier.

L'équité territoires ruraux- grandes métropoles

Elle résulte d'une forte interrogation des territoires quant à la mise en place des évolutions découlant du SRADDET, l'absence d'ingénierie et de budget à leur niveau en est le principal vecteur.

L'application du ZAN

Le calcul de l'artificialisation se faisant au niveau régional, les territoires craignent que le ZAN se réalise à leur détriment, l'artificialisation des métropoles se poursuivant et la compensation se faisant dans les territoires ruraux.

L'absence d'un volet montagne

Au vu de la place occupée par la montagne au sein de l'Occitanie tant géographiquement qu'économiquement, les territoires concernés s'interrogent quant à la « discrétion » de ce volet dans le projet par comparaison à celui réservé au littoral.

La coopération territoriale renforcée

En premier lieu, les interrogations concernent le rôle des SCoT et des départements dans le cadre de cette coopération notamment leur intervention au sein des commissions territorialisées.

Pour certains territoires l'interrogation porte sur la prise en compte de leur situation transfrontalière au regard des conventions ou autres accords existants.

L'interrogation générale sous-jacente portant sur le « modus operandi » des commissions territorialisées.

Les énergies renouvelables

Acceptabilité sociale et environnementale de l'éolien terrestre

3 AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

3.1 Les motivations

A l'égard de ceux qui ont attiré l'attention de la commission d'enquête sur les évolutions législatives survenues depuis la date de l'arrêt du projet de SRADDET (19 décembre 2019) et la date d'ouverture de l'enquête (23 décembre 2021), notamment la loi dite Climat et Résilience, la commission rappelle d'abord que la légalité d'une décision s'examine au moment de la date à laquelle elle a été prise.

Le SRADDET n'a donc pas d'obligation à intégrer les lois promulguées après le 19 décembre 2019. La commission rappelle ensuite qu'elle avait considéré préférable, en conséquence des importants retards occasionnés par la pandémie et les périodes électorales qui se sont chronologiquement enchevêtrées, de mettre à jour le schéma arrêté des nouvelles lois. Cela permettait de présenter au public un document entièrement à jour plutôt qu'un document partiellement dépassé et destiné à être modifié dès son approbation. Pour la commission il en allait de la considération apportée aux citoyens. En faisant ainsi il aurait en outre été possible d'intégrer dans le nouveau document des référentiels temporels plus récents et les recommandations suggérées par l'Autorité environnementale qui avaient reçues l'acceptation de la Région.

Lors de la relance de l'enquête, la commission a compris que la Région, tenue par la loi NOTRe à terminer le SRADDET en 2019, et se sentant contrainte par les élections présidentielles à venir, préférait positionner l'enquête publique au plus tôt après le renouvellement de son exécutif en juin 2021.

La Région Occitanie dispose, à l'instar des autres régions françaises, de nombreux plans, instances, agences, assemblées, parlements, commissions, comités, communautés, réseaux, schémas, programmes, stratégies déjà existantes et fonctionnant. Il est possible, à titre d'exemple, d'en citer quelques-uns tel le parlement de la mer, le parlement de la montagne, l'agence régionale de développement économique et d'innovation, le programme régional de formation, l'agence régionale de la biodiversité, le plan d'intervention régional pour l'eau. Elle s'est dotée, au cours de l'année 2021, d'un Pacte Vert mettant en avant des objectifs d'aménagement coordonnant de nombreuses énergies. Ce pacte s'est posé non pas comme une alternative au SRADDET mais comme un volet environnemental aux activités régionales. Ce pacte a été particulièrement popularisé grâce à la première convention citoyenne régionale. La commission s'est parfois questionnée sur l'intérêt et l'opportunité

d'un document stratégique régional bordé de tant d'instances en charge de porter et de rendre opérationnels la plupart des objectifs du SRADDET.

La responsabilité juridique du SRADDET envers les planifications d'urbanisme infra tels les SCoT et les PLU, et les liens de prise en compte et de compatibilité donnent toutefois à ce schéma un rôle opérationnel que ne portent pas de même manière les autres documents cités ci-avant.

Il s'agit aussi du document stratégique central des activités de la Région contenant les principales orientations. Il n'est pas inutile de rappeler les deux caps que s'est fixés la région, particulièrement adapté aux caractéristiques de la région disposant de deux métropoles très attractives avec une ruralité méritant son développement, dans un contexte de mutation climatique déjà contraignant :

- L'équilibre régional
- Le nouveau modèle de développement

La mise en perspective de ces deux caps est essentielle et nécessaire au développement régional et la grande majorité des contributions ne les remettent pas en cause.

Le dynamisme régional découlant tant de l'extension des champs des responsabilités transférées de l'État que de l'investissement propre de la Région elle-même, est à saluer et soutenir. Les objectifs du SRADDET participent de cette dynamique. Ils sont conformes aux énonciations du code général des collectivités territoriales comme examiné ci-avant (point 2.1.1).

Le caractère obligatoire de l'élaboration d'un SRADDET pour chaque région ôte par ailleurs, s'il en était nécessaire, l'essentiel du sens à l'idée de le rejeter par principe.

La commission s'estime donc à sa place en attirant l'attention des décideurs de ce schéma sur les aspects susceptibles d'amélioration.

En préalable, il convient d'attirer l'attention sur deux sensibilités territoriales qui ont exprimé leur déception à l'égard de la place qui leur est réservée dans les documents du SRADDET. Ces deux territoires estiment mériter une plus grande place et attention que celle qui leur est attribuée. Les zones de montagne ont ressenti une différence de traitement à l'égard notamment des zones littorales. Perpignan Méditerranée Métropole revendique, à travers la demande de statut de 3° métropole régionale, un soutien à ses actions assurant une amélioration sociale et économique. La commission considère ces deux attentes légitimes. Dans la perspective de l'égalité des territoires une réponse attentive et adaptée de la Région est attendue.

Le lecteur de ces conclusions aura compris que les critères de prescriptivité et de territorialisation ont été très souvent cités, pour leur insuffisance, au cours de cette enquête et se retrouvent dans la plupart des thématiques du schéma. La commission ne nie pas la potentielle efficacité de l'attitude de la Région préférant la conviction à la contrainte et prévoyant d'user des échanges, dialogues et concertations avec les collectivités infra pour mettre en place les règles opérationnelles au niveau le plus proche possible des territoires et des citoyens. Toutefois, plus soucieuse d'efficacité ou plus réaliste, elle souhaite que le SRADDET puisse intégrer une part complémentaire de prescriptivité et de territorialisation comme explicité dans les pages ci-avant au point 2.2.

Au terme de cette enquête publique et après examen des contributions recueillies, il apparaît possible à la commission de conditionner son avis à des améliorations sur la question du nombre d'aéroports régionaux, l'application du ZAN, les aspects énergétiques, le respect de la ressource en eau et la gestion des déchets. Elle apportera également des recommandations sur d'autres aspects du schéma.

Il convient ici de rappeler qu'un avis favorable assorti de réserves ne demeure réputé favorable que si les réserves sont effectivement levées. Si elles ne l'étaient pas l'avis serait alors réputé, de droit, défavorable. Les recommandations, quant à elles, sont sans conséquences de droit qu'elles soient ou non suivies d'effet.

3.2 Les nécessaires réserves

Les réponses apportées par la Région tant à l'avis de l'Autorité environnementale (Ae) qu'aux contributions recueillies au cours de l'enquête doivent être considérées comme des engagements de sa part, d'où la réserve générale suivante :

Réserve 1 : Que la Région tienne les engagements qu'elle prend et qu'elle décrit, à la fois dans sa réponse à l'avis de l'autorité environnementale et dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse des observations du public établi par la commission d'enquête, afin d'améliorer le projet de SRADDET. La commission donne acte à la Région qu'elle réalisera certaines de ces améliorations que lors des révisions à venir, notamment en fonction des échéances fixées par l'État.

Dans la perspective d'une approche suffisamment rapide vers le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), compte tenu des délais des modifications successives d'abord des SCoT puis des PLU s'étendant sur plusieurs années, il convient de majorer le taux de réduction de consommation d'espace naturel de 50 % à 60%.

Réserve 2 : Porter de de 50 % à 60 % la réduction de la consommation d'espace, pour la première tranche des 10 premières années, par rapport à celle constatée lors des 10 années précédant la promulgation de la loi, en prévoyant la possibilité d'une modulation selon les territoires, par le biais des SCoT.

Concernant la production d'énergies renouvelables, la commission veut insister sur deux aspects à son avis insuffisamment précisés dans les objectifs et règles du SRADDET.

Réserve 3 : Revoir la rédaction de la Règle 20 en prenant en compte les différents aspects de la filière de l'éolien terrestre.

Réserve 4 : Engager une action spécifique sur la territorialisation de la filière de l'éolien terrestre en partenariat avec les services de l'État.

La situation de la ressource en eau de la région Occitanie n'est pas bonne. Il convient de veiller de se montrer économe pour sa quantité et exigeant pour sa qualité.

Réserve 5 : Organiser un programme d'économie de la ressource, plus particulièrement dans le domaine agricole en relation avec les organisations agricoles et dans le domaine de l'eau potable notamment vis-à-vis des fuites des réseaux de distribution.

Réserve 6 : Organiser un programme de surveillance et de réduction des pollutions des eaux.

A l'égard des déchets les craintes de fermetures de site de traitement à l'occasion du terme de leur autorisation nécessitent d'être levées.

Réserve 7 : Préserver une cohérence géographique entre les besoins et les capacités de traitement et refuser la fermeture des installations pour lesquelles le volume des déchets à traiter est insuffisamment réduit.

Les références temporelles initiales, appelées fréquemment T0, différent en fonction des réglementations nationales et régionales, rendant la lecture comparative difficile, notamment en vue de l'examen de la concordance des trajectoires. Cela est particulièrement vrai à l'égard des émissions de gaz à effet de serre (GES), source de fortes inquiétudes vis-à-vis du changement climatique. Il est donc nécessaire de prévoir une harmonisation.

Réserve 8 : Concernant les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES), actualiser les documents (Rapport d'objectifs) avec les textes en vigueur et mettre en concordance les créneaux calendaires avec ceux de la SNBC2, notamment la référence temporelle initiale (T0).

3.3 Les autres conseils ou recommandations

Recommandation 1 :

Réaliser une étude socio-économique et environnementale préalable à toute décision de maintien ou d'éventuelle fermeture d'aéroport. Cette étude portera sur la comparaison entre la situation actuelle (10 aéroports dont celui de Brive) et la ou les hypothèse(s) d'une ou plusieurs réductions de leur nombre.

Recommandation 2 :

Préciser le Programme Régional d'Intervention en faveur des Pôles d'Équilibre Multimodaux (PEM) (Règle 1).

Recommandation 3 :

Pour un meilleur rééquilibrage des territoires prévoir une meilleure déclinaison opérationnelle plus particulièrement à l'égard des zones de montagne.

Recommandation 4 :

Mettre en place un Observatoire régional du Logement et de l'Habitat.

Recommandation 5 :

Définir la gouvernance des commissions territorialisées (composition, rôle, missions, fonctionnement).

Recommandation 6 :

Mettre en place un Observatoire régional du suivi de la consommation foncière.

Recommandation 7 :

Mettre en place un schéma directeur dédié à la logistique.

Recommandation 8 :

Assurer un suivi particulier des trois projets d'Occitanie sélectionnés dans le cadre de l'expérimentation « Objectif ZAN » :

- Syndicat mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège
- Syndicat mixte du PNR Grand Causses (Aveyron)
- Commune de Marguerite (Gard)

Recommandation 9 :

Intégrer dans le dossier du SRADDET le bilan des deux SRCE Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

Recommandation 10 :

Compléter la carte synthétique des objectifs avec les principaux enjeux environnementaux.

Recommandation 11 :

Prendre en compte la demande d'ingénierie de mesures d'accompagnement formulée par les collectivités et par les citoyens.

Recommandation 12 :

Saisir l'opportunité de la révision à venir du SRADDET pour aligner la politique énergétique régionale sur la PPE nationale.

Recommandation 13 :

Inclure l'énergie nucléaire dans le mix énergétique régional.

Recommandation 14 :

Organiser un programme de changement des pratiques agricoles avec les organisations agricoles.

Recommandation 15 :

Mise en place auprès des collectivités littorales et des organismes existants d'une action régionale plus volontariste, accompagnée par des financements suffisants.

Recommandation 16 :

Mettre en place un indicateur de mesure des émissions de GES liées aux transports de déchets.

3.4 L'avis de la commission d'enquête

Au terme de cette enquête publique,

- après avoir reçu les personnes et instances ayant participé à l'élaboration du SRADDET de la Région Occitanie, examiné et analysé leurs contributions recueillies au cours de l'enquête, ainsi que les avis des personnes publiques préalablement consultées,
- après avoir exposé ci-avant ses motivations retenues,

la commission émet l'avis suivant :

Avis favorable au projet de SRADDET de la Région Occitanie arrêté le 19 décembre 2019 et soumis à enquête publique du 23 décembre 2021 au 7 février 2022.

Cet avis est assorti de huit réserves et de seize recommandations.

Fait et clos à TOULOUSE, le 07 avril 20

Le Président de la
Commission



Michel SABLAYROLLES

Les membres de la Commission :



Jean-François GROS



Michel JONES



Patrick LEGRAND



Philippe MARCHAND

François TUTIAU



Isabelle ZUILI